

ACTA UNIVERSITATIS BRUNENSIS

IURIDICA

No 472

SPISY PRÁVNICKÉ FAKULTY
MASARYKOVY UNIVERZITY

řada teoretická

Svazek č. 472

DNY PRÁVA 2013 – DAYS OF LAW 2013

Část IV. Právní ochrana proti nepravomocným správním aktům (individuálním i smíšeným)

Eds.: Petr Havlan,
David Hejč,
Jiří Valdhans

Masarykova univerzita
Brno 2014

Recenzenti:

Mgr. Ing. Lenka Bursíková
JUDr. Jana Jurníková, Ph.D.
doc. JUDr. Ing. Radek Jurčík, Ph.D.
JUDr. Stanislav Kadečka, Ph.D.
JUDr. Alena Kliková, Ph.D.
JUDr. Petr Kolman, Ph.D.
Mgr. Bc. Alžbeta Kondelová
Mgr. Bc. Jakub Král
JUDr. Veronika Kudrová, Ph.D.
doc. JUDr. Pavel Mates, CSc.
Mgr. Michal Matouš
Mgr. Křitstina Menšíková
JUDr. Lukáš Potěšil, Ph.D.
Mgr. Bc. Klára Prokopová
JUDr. Helena Prášková, CSc.
prof. JUDr. Petr Průcha, CSc.
JUDr. Mgr. Filip Rigel, Ph.D.
doc. JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.
Mgr. Tomáš Svoboda
Mgr. Jiří Venclíček

Jozef Bandžak Přezkum správních rozhodnutí ve věcech kázeňských přestupků příslušníků Policie České republiky	7
Helena Bartáková Prostředky obrany neúčastníků řízení v kontextu ochrany hospodářské soutěže	25
Lenka Bursíková (Ne)podjatost v řízení o rozkladu	32
Zdeněk Fiala Přezkum správních rozhodnutí ve věci přestupků	40
Ľudmila Gajdošíková Právna ochrana proti správnym aktom individuálnej a „zmiešanej“ povahy v kontexte rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky	54
David Hejč Efektivnost námitek a připomínek proti opatření obecné povahy	77
Petr Hlušík Český telekomunikační úřad vs obecné soudy - rozhodování o sporech o povinnosti k peněžitému plnění podle zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích	86
Eva Horzinková Opravné prostředky proti jednání starosty obce	92
Josef Chýle Právní ochrana proti nepravomocným správním aktům Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ČR a komparace se zahraničím	97
Luboš Jemelka Význam rozkladové komise v řízení o rozkladu	108
Eva Kebrlová Právní ochrana proti nepravomocným správním aktům na úseku státní památkové péče	121
Petr Kolman, Petr Sedláček K problematice předběžného opatření	130
Alžbeta Kondelová Specifika právní ochrany proti vybraným rozhodnutím v cizineckém právu	138
Jan Kopřiva, Hana Nováková Zaměstnávání cizinců z pohledu správní praxe	150

Ivo Krýsa	
Vybrané otázky přezkumu rozhodnutí podmíněného závazným stanoviskem	162
Kamil Nejezchleb	
Rozklad podaný "neúčastníkem" řízení proti rozhodnutí o povolení fúze - překvapivé rozhodnutí Krajského soudu	178
Miriam Odlerová	
Administratívne vyhostenie a zaistenie ako právne inštitúty obmedzujúce slobodu pohybu a pobytu cudzincov.....	192
Tomáš Peráček	
K niektorým problémom slobodného prístupu k informáciám	204
Soňa Pospíšilová	
Ochrana před fiktivními správními akty.....	222
Petr Průcha	
K povaze řádných opravných prostředků proti rozhodnutí ústředních správních úřadů.....	229
Emil Semjan	
Absencia odkladného účinku opravného prostriedku proti niektorým rozhodnutiam v azylovom konaní a jej možné dôsledky v súvislosti s realizáciou vyhostenia.....	235
Martin Škurek	
Odvolací řízení z hlediska evropského správního práva trestního ...	247
Soňa Skulová, Jiří Venclíček	
"Precedenty" a efektivnost správního trestání	271
Hana Vičarová Hefnerová	
Přezkum negativních fiktivních rozhodnutí ve správním řízení se zaměřením na oblast poskytování informací o životním prostředí ..	284
Pavol Zloch	
K právnej úprave opravných prostriedkov v správnych konaniach o priestupkoch a o iných správnych deliktoch	296

PŘEZKUM SPRÁVNÍCH ROZHODNUTÍ VE VĚCECH KÁZEŇSKÝCH PŘESTUPKŮ PŘÍSLUŠNÍKŮ POLICIE ČESKÉ REPUBLIKY

JOZEF BANDŽAK

Policejní akademie České republiky v Praze, Fakulta bezpečnostního managementu, Česká republika

Abstract in original language

Tento článek spadá do okruhu právní ochrany proti nepravomocným správním aktům (individuálním i smíšeným) a zaměřuje se na vysvětlení podstaty přezkumu správních rozhodnutí v případě kázeňských přestupků policistů Policie ČR. Nejprve je pozornost věnována teoretickému základu kázeňských přestupků a jednání mající znaky přestupku policistů v návaznosti na ukládání kázeňských trestů v rámci správního řízení. V další části se pojednává o nejzávažnějších kázeňských trestech, které mají za následek okamžité propuštění policisty ze služebního poměru. V závěru je uvedená problematika shrnuta v kontextu přezkumu správních rozhodnutí.

Key words in original language

Přezkum správních rozhodnutí; kázeňský přestupek, kázeňský trest; policista.

Abstract

This article falls within the ambit of legal protection against administrative acts (individual and mixed) which are not in legal force and it focuses on explaining the nature of the review of administrative decisions in the case of disciplinary offences by police officers the Police of the Czech Republic. First, attention is paid to the theoretical basis for disciplinary offences and conduct having the elements of an offense police officers following the imposition of disciplinary punishment in administrative proceedings. In the next section discusses the most severe disciplinary punishments which will result in immediate dismissal of the police officer from the service relationship. In the conclusion, the issues summarized in the context of the review of administrative decisions.

Key words

Review of administrative decisions; disciplinary offense; disciplinary punishment; police officer.

Kázeňské přestupky příslušníků Policie České republiky (dále též „policista“) řadící se do kategorie veřejných disciplinárních deliktů je možné obecně chápat jako delikty fyzických osob, které jsou ve zvláštních právních vztazích k určité instituci, se zvláštními právy a

povinnostmi vyplývajícími z daného služebního, zaměstnaneckého, popř. členského vztahu (subjekt speciální),¹ přičemž k naplnění skutkové podstaty postačuje zavinění z nedbalosti (subjektivní stránka). Objektem disciplinárního deliktu není pouze disciplína tj. právem stanovený závazný řád, kázeň a pořádek uvnitř instituce, ale též profesní etika, odbornost výkonu povolání, důstojnost a důvěryhodnost instituce vůči veřejnosti. Z hlediska objektivní stránky disciplinární delikt musí být založen na odpovědnosti za zavinění (postačí nedbalost). V souladu se zásadou legality je k projednávání disciplinárních deliktů příslušný orgán veřejnoprávní organizace.

Protiprávní jednání, které je na jedné straně veřejným disciplinárním deliktem, může na straně druhé zároveň naplnit skutkovou podstatu jiného správního deliktu fyzické osoby nebo správního deliktu smíšené povahy, přestupku či v nejškodlivějších případech i znaky trestného činu, kdy tresty je možné uložit jednak za disciplinární delikt (disciplinární řízení), a také za jiný trestný delikt (přestupek – správní řízení, trestný čin – trestní řízení), neboť zde se neuplatní zásada ne bis in idem („v téže věci ne dvakrát“),² jelikož delikty se odlišují svými objekty. Uvedená řízení nelze vést společně, ovšem např. pro více skutků (deliktů) téhož pachatele lze vést společné řízení o správních deliktech.³

S možností obojího sankčního postihu za tentýž skutek se výslovně počítá v zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „PZ“) a to jednak v ustanovení § 12 odst. 1 „při určení druhu sankce a její výměry se přihlédne k závažnosti přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům, k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění, k pohotkám a k osobě pachatele, zda a jakým způsobem byl pro týž skutek postižen v disciplinárním řízení,“ dále v ustanovení § 66 odst. 3 písm. d) PZ „správní orgán věc dále odloží, jestliže o skutku již bylo rozhodnuto v disciplinárním řízení a uložené opatření se považuje za postačující,“ a také v ustanovení § 76 odst. 1 písm. ch) PZ „správní orgán řízení o přestupku zastaví, jestliže se v něm zjistí, že o skutku již bylo rozhodnuto v disciplinárním řízení a rozhodnutí se považuje za postačující“.

Kázeňské přestupky policistů jsou zakotveny ve speciální právní úpravě stěžejního zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru

¹ Skutkové podstaty disciplinárních deliktů jsou stanoveny zpravidla odkazem na porušení určitých služebních nebo stavovských povinností stanovenými veřejnoprávními organizacemi. Jedná se např. o státní instituce (úřednický aparát státu, příslušníci bezpečnostních sborů), profesní komory, veřejné vysoké školy, instituce, ve kterých se vykonává trest odnětí svobody, vazba a ústavní nebo ochranná výchova, etc.

² Tato zásada je nejčastěji spojována s trestním právem – čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod.

³ Srov. HENDRYCH, D. et al. *Správní právo – obecná část*. 7. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009. s. 483-484.

příslušníků bezpečnostních sborů⁴ (dále jen „zákon o služebním poměru“, popř. „ZSP“), kde ve smyslu ustanovení § 50 odst. 1 se kázeňským přestupkem rozumí „zaviněné jednání, které porušuje služební povinnost, ale nejde o trestný čin nebo o jednání, které má znaky přestupku nebo jiného správního deliktu. Za takové jednání se považuje i dosahování neuspokojivých výsledků ve výkonu služby uvedené v závěru služebního hodnocení“. Za jednání se také považuje opomenutí konání, k němuž byl příslušník povinen (§ 50 odst. 4 ZSP). Ze smyslu tohoto ustanovení vyplývá, že ve služebně právním režimu se kromě kázeňských přestupků policistů projednává i jednání mající znaky obecného přestupku per analogiam zákona o přestupcích popř. jiného zvl. předpisu, např. zákona č. 361/200 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

Důležitým aspektem je bezesporu služební kázeň policisty spočívající v jeho nestranném, řádném a svědomitém plnění služebních povinností, které pro něj vyplývají z právních předpisů, služebních předpisů a rozkazů (§ 46 odst. 1 ZSP).⁵ Mezi základní povinnosti policisty a zaměstnance policie při plnění úkolů policie mimo jiné patří zdvořilost obsažená v ustanovení § 9 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky jako povinnost dodržovat pravidla zdvořilosti, a dále je policista povinen dbát cti, vážnosti a důstojnosti osob i své vlastní. Toto ustanovení v souladu s pojetím policie jako služby veřejnosti a v souladu s moderními trendy otevřených vztahů policejních sborů s veřejností a metodou práce community policing zdůrazňuje základní povinnost policistů i zaměstnanců policie chovat se v souladu s etiketou. Povinnosti etikety i etiky specifikuje v policii Etický kodex policie, který je vydán závazným vnitřním předpisem v podobě příloh č. 1 a 2 k rozkazu policejního prezidenta č. 1/2009. V etickém kodexu je důraz rovnoměrně kladen na cíle, základní hodnoty (profesionalita, nestrannost, odpovědnost, ohleduplnost, bezúhonnost) a závazky Policie ČR vůči společnosti a ostatním příslušníkům Policie ČR.⁶

Kázeňské tresty se dělí na ty, které je možné policistovi uložit za kázeňský přestupek i přestupek, a na ty, které je možné uložit výlučně za jednání, které má znaky přestupku. Taxativně jsou vymezeny v ustanovení § 51 odst. 1 zákona o služebním poměru „a) písemné napomenutí; b) snížení základního tarifu až o 25 % na dobu nejvýše 3 měsíců; c) odnětí služební medaile; d) odnětí služební hodnosti; e) pokuta; f) propadnutí věci; nebo g) zákaz činnosti.“ Kázeňské tresty uvedené pod písmeny e), f) a g) je možné uložit pouze za jednání,

⁴ Účinnost stanovena od 1. ledna 2007.

⁵ Základní povinnosti policisty včetně služební kázně a omezení jeho některých práv jsou podrobně uvedeny v § 45 až 48 ZSP.

⁶ VANGELI, B. *Zákon o Policii České republiky*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009. s. 91-92.

keré má znaky přestupku,⁷ a lze je uložit společně, popřípadě společně s kázeňskými tresty uvedenými pod písmeny a) a c). Vedle těchto trestů lze za přestupek uložit společně i trest písemné napomenutí nebo odnětí služební medaile, nikoliv však kázeňský trest snížení základního tarifu. Úhrnná výše kázeňského trestu snížení základního platu za jednání, které má znaky přestupku, nesmí překročit horní hranici pokuty stanovenou za toto jednání zákonem o přestupcích (popř. jiný zvláštní právní předpis). Podle téhož zákona se stanoví i výše pokuty. Kázeňský trest zákazu činnosti se vykonává i po skončení služebního poměru policisty.

Při stanovování sankčního postihu za kázeňský přestupek policisty je nutno brát zřetel i na skutečnost, zda kázeňský přestupek byl dle ustanovení § 50 odst. 2 písm. a), písm. b) zákona o služebním poměru spáchán z nedbalosti „věděl, že svým jednáním může porušit služební povinnost, ale bez přiměřených důvodů spoléhal na to, že služební povinnost neporuší, nebo nevěděl, že svým jednáním může porušit služební povinnost, ač to vzhledem k okolnostem vědět měl a mohl“, anebo byl spáchán úmyslně „chtěl svým jednáním porušit služební povinnost, nebo věděl, že svým jednáním může porušit služební povinnost, a pro případ, že ji poruší, byl s tím srozuměn“.⁸

1. ŘÍZENÍ O KÁZEŇSKÉM PŘESTUPKU A O JEDNÁNÍ, KTERÉ MÁ ZNAKY PŘESTUPKU

Řízení o veřejných disciplinárních deliktech⁹ musí být taktéž vedeno v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů ve smyslu ustanovení § 2 až § 8 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále též SŘ). V souladu s principem zákonnosti výkonu veřejné správy obsaženém v ustanovení § 2 odst. 1 SŘ je nutné vždy přesně vymezit intenzitu zásahu státu úkony veřejné správy do subjektivních práv jednotlivce. Prostor vymezený pro úvahu správního orgánu resp. diskreční pravomoc v rámci správního trestání musí být jednoznačně determinována pomocí zákonem stanovených mezí v sobě

⁷ V ustanovení § 10 odst. 1, písm. a) PZ se stanoví, že podle zvláštních předpisů se projedná jednání, které má znaky přestupku, jehož se dopustily osoby podléhající vojenské kázeňské pravomoci, příslušníci bezpečnostních sborů. Dle ustanovení § 10 odst. 2 PZ se uvedené jednání však projedná jako přestupek, pokud jeho pachatel přestal být osobou uvedenou v odst. 1 tohoto zákona.

⁸ Srov. ustanovení § 50 odst. 3 písm. a), písm. b) ZSP. Podrobněji TOMEK, P. *Slovník služebního poměru*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství ANAG, 2009. s. 46-47.

⁹ Správní řízení jako formální proces tj. proces aplikace správního práva hmotného je postupem, jehož cílem je vydat správní akt (akt aplikace práva) schopný způsobit účinky v něm předvídané tj. založit, změnit nebo zrušit práva a povinnosti v dané věci správnímu orgánu nepodřízených osob (akt konstitutivní), nebo je autoritativně stvrdit (akt deklaratorní).

zahrnujících určitou míru volnosti i vázanosti.¹⁰ Respektována musí být podle správního řádu nejen zásada legality a zásada zákazu zneužití správního uvážení (§ 2 odst. 2), ale také zásada souladu s veřejným zájmem (§ 2 odst. 4); zásada součinnosti s účastníky (§ 4, odst. 2, 3, 4); zásada zdvořilosti a slušnosti (§ 4 odst. 1); etika chování ve veřejné správě; zásada rychlosti a procesní ekonomie (§ 6); zásada neveřejnosti ústního jednání (§ 49 odst. 2, 3); zásada volného hodnocení důkazů (§ 50 odst. 4); zásada dvouinstančnosti řízení (§ 81, § 91 odst. 1). Aby způsobená újma byla relevantní, musí být správní řízení vedeno v souladu taktéž se základními právními principy ... nullum crimen, nulla poena sine praevia lege poenali; ... ne bis in idem (pouze v rámci trestního řízení); ... reformationis in peius,¹¹ a výkladovými pravidly ... a contrario, a maiore ad minus, a minore ad maius, reductio ad absurdum, apod. Tyto zásady je nutné aplikovat a dodržovat po celou dobu probíhajícího řízení (disciplinárního, správního i trestního) s dotyčným policistou. Výlučně v trestním řízení jsou policistovi garantována všechna práva, která mu dávají prostor pro prokázání nevinu. Proti policistovi v tomto případě nesmí být učiněny žádné kroky, jež jsou odůvodňovány tím, že spáchal trestný čin (vyjma zproštění výkonu služby dle § 40 ZSP), jelikož je nutné na něj pohlížet do doby, než je o jeho vině pravomocně rozhodnuto, jako by byl nevinen, tedy respektovat presumpci nevinu dle čl. 40 odst. 2. „každý, proti němuž je vedeno trestní řízení, je považován za nevinného, pokud pravomocným odsuzujícím rozsudkem soudu nebyla jeho vina vyslovena“.¹²

Odhalováním a dokumentováním kázeňských přestupků a jednáním mající znaky přestupku se ve vymezeném rozsahu zabývají Odbory vnitřní kontroly (OVK) zřízené v rámci obvodních (okresních) a krajských ředitelství policie, útvarů policie s celostátní působností a policejního prezidia. OVK mimo jiné v souladu s ustanovení § 175 správního řádu řeší stížnosti, ve kterých dotčené osoby poukazují na nevhodné chování úředních osob nebo na postup správního orgánu, přičemž správní řád neposkytuje jiný prostředek ochrany. Pokud při kontrole či řešení stížnosti zjištěné skutečnosti nasvědčují tomu, že se jedná o trestný čin, jehož se dopustil policista, ředitel policie ani OVK nejsou oprávněni ve věci jednat, a příslušný služební funkcionář i v

¹⁰ V ustanovení § 2 odst. 4 SŘ se stanoví: „Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.“

¹¹ ... žádný zločin, žádný trest bez předchozího zákona; ... o těžce věci nesmí být dvakrát rozhodováno, tj. zásada právního procesu zabezpečující jistotu, podle níž o věci jednou pravomocně rozhodnuté nesmí být rozhodováno podruhé; ... zákaz změny sankce v neprospěch obviněného v odvolacím řízení není možná.

¹² TOMEK, P. Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s komentářem k 1. 7. 2012. 2. přepracované vydání. Praha: Nakladatelství ANAG, 2012. s. 157.

průběhu řízení věc v souladu s ustanovením § 187 zákona o služebním poměru bezodkladně postoupí dle věcné příslušnosti nezávislému inspekčnímu orgánu Generální inspekce bezpečnostních sborů (GIBS)¹³.

Ve smyslu ustanovení § 2 a § 186 zákona o služebním poměru vede řízení služební funkcionář disponující právem ukládat kázeňské tresty, kterému byla svěřena pravomoc jednat a rozhodovat ve věcech služebního poměru (personální pravomoc), tudíž jménem státu jedná ředitel bezpečnostního sboru a v rozsahu jím stanoveném jedná a rozhoduje též vedoucí organizační části bezpečnostního sboru. Analogicky v rámci policie¹⁴ primární pravomoc musí být nejprve svěřena policejnímu prezidentovi a na základě jeho zmocnění může být přenesena na vedoucí organizačních částí resp. ředitele jednotlivých útvarů policie s celostátní působností a ředitele krajských ředitelství (14), kteří mohou delegovat personální pravomoc na ředitele v rámci zřízených útvarů příslušného krajského ředitelství. Ve věcech služebního poměru policejního prezidenta se řízení vede odlišně, neboť v tomto případě jedná a rozhoduje jménem státu ministr vnitra, kterému je policejní prezident odpovědný za činnost policie.

Obecně se správní řízení zahajuje věcně příslušným správním orgánem z moci úřední na žádost nebo na základě zákona. Řízení ve věcech služebního poměru je obecně zahájeno na žádost účastníka dnem, kdy je žádost účastníka doručena věcně příslušnému služebnímu funkcionáři, nebo dnem, kdy služební funkcionář učiní první úkon vůči policistovi, jestliže se zahajuje řízení z podnětu Policie ČR (§ 178 ZSP). Při upřesnění dne zahájení řízení, je nutné taktéž analogicky vycházet z ustanovení § 186 odst. 9 tohoto zákona vztahujících se ke lhůtě ukládání trestů s tím, že řízení může být zahájeno dnem, kdy se příslušný služební funkcionář o jednání mající znaky kázeňského přestupku či jednání mající znaky přestupku dozvěděl.¹⁵ Jednoznačně se v tomto případě naskýtá prostor pro

¹³ Úkoly GIBS jsou vymezeny zákonem č. 341/2011Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů. Hlavním předmětem činnosti je vyhledávat, odhalovat a vyšetřovat skutečnosti nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin, jehož pachatelem je příslušník Policie ČR, celník, příslušník Vězeňské služby, příslušník inspekce anebo zaměstnanci těchto útvarů.

¹⁴ Policie ČR je podřízena Ministerstvu vnitra ČR vytvářejícím podmínky pro plnění úkolů policie, které vykonávají policisté a zaměstnanci policie (§ 4 – § 5 ZP). Policista je ve služebním poměru k České republice, přičemž práva a povinnosti ČR vůči příslušníkovi plní policie. V čele policie stojí policejní prezident (§ 1 ZSP) a odpovídá za činnost policie (§ 5 ZP), jejíž činnost řídí policejní prezídium (§ 6 ZP).

¹⁵ Podkladem pro zahájení řízení o přestupku, je dle ustanovení § 67 zákona o přestupcích „oznámení státního orgánu, orgánu policie nebo obce, jakož i právnické osoby nebo občana o přestupku, poznatek z vlastní činnosti správního orgánu nebo postoupení věci orgánem činným v trestním řízení“.

správní uvážení příslušného služebního funkcionáře, kdy předmětné řízení bude zahájeno.

Neveřejné disciplinární řízení je s provinilým policistou vedeno vždy ústně. Služební funkcionář během řízení je povinen v nezbytném rozsahu zjistit skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a za tímto účelem si opatřuje potřebné podklady pro rozhodnutí.¹⁶ V procesu dokazování hodnotí důkazy podle své úvahy (každý důkaz jednotlivě a všechny důkazy v jejich vzájemné souvislosti), přičemž akceptuje, že jako důkaz dle ustanovení § 180 ZSP může sloužit „vše, co může přispět k zjištění skutkového stavu věci, zejména výpovědi a vyjádření účastníka, svědků a jiných osob, doklady a jiné písemnosti nebo záznamy, odborná vyjádření, znalecké posudky, potvrzení, listiny, protokoly o ohledání a pořízená dokumentace skutkového děje“. V žádném případě služebnímu funkcionáři nepřisluší činit úsudek o osobním stavu policisty a o tom, zda byl spáchán trestný čin a kdo za něj odpovídá, což znamená, že služební funkcionář není oprávněn vynést rozsudek o vině ani si o tom učinit vlastní úsudek. Pokud tak učiní, dopouští se porušení čl. 40 Listiny základních práv a svobod (dále též „LZPS“) „jen soud rozhoduje o vině a trestu za trestné činy“.¹⁷ Probíhá-li před příslušným orgánem řízení o prejudiciální otázce, kterou je nutno objasnit a je nezbytná pro náležité zjištění stavu věci, je povinen vyčkat jeho výsledku.¹⁸

K výše popsanému Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 11. 2009 vedeném pod č. j. 5 As 29/2009 mj. konstatoval, že „podle druhé věty ustanovení § 52 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, správní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci. Pokud má tedy správní orgán za to, že byl dostatečně zjištěn skutkový stav, není povinností navržený důkaz provést. Nezáleží však zcela na libovůli správního orgánu, jakým způsobem s návrhy účastníků na provedení důkazů naloží, neboť správní orgán sice není povinen všechny důkazy navržené účastníky provést, pokud však některé z nich neprovede, musí v odůvodnění rozhodnutí zdůvodnit, proč se tak stalo. Správní orgán je oprávněn, ale i povinen odpovědně vážit, které důkazy je třeba provést, zda je potřebné stav dokazování doplnit a posuzovat důvodnost návrhů stran na doplnění dokazování. Zásada volného hodnocení důkazů neznamena, že by bylo rozhodujícímu orgánu dáno na výběr, které z provedených důkazů vyhodnotí a které nikoli a o které opře skutkové závěry a které opomene.“

¹⁶ Policistovi musí být před uložením kázeňského trestu dána možnost vyjádřit se k věci, navrhnout důkazy a hájit se. O ústním jednání a o důležitých úkonech v řízení vyhotovuje písemný záznam.

¹⁷ TOMEK, P. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s komentářem k l. 7. 2012*. 2. přepracované vydání. Praha: Nakladatelství ANAG, 2012. s. 157.

¹⁸ Srov. postup dle § 57 SŘ.

Dospěje-li věcně i místně příslušný funkcionář ve věci k určitému závěru, učiní vždy v písemné podobě dostatečně obsahově určité rozhodnutí,¹⁹ které musí v souladu s právními předpisy obsahovat předepsané náležitosti. V odůvodnění uvede důvody i podklady pro vydání rozhodnutí, úvahy pro jejich hodnocení a způsob vypořádání se s návrhy a námitkami etc. Dále se uvede v poučení o odvolání (rozkladu) „zda je rozhodnutí konečné, nebo zda je možno proti němu podat odvolání (rozklad). Jestliže je možno podat proti němu odvolání (rozklad), poučení obsahuje údaje o tom, od kterého dne běží lhůta pro podání odvolání (rozkladu), v jaké lhůtě je možno je podat a ke kterému služebnímu funkcionáři se podává“. Právní moc rozhodnutí nastává ve chvíli, kdy bylo oznámeno a nelze proti němu podat řádný opravný prostředek.

Služební funkcionář ve své úvaze o volbě druhu a výměry sankce se řídí kritérii, která mají postihnout individuální zvláštnosti konkrétního kázeňského trestu, a při tomto dále přihlédne k jednotlivým kritériím závažnosti kázeňského přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání, k významu a rozsahu jeho následků, k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění, pohnutkám, dosavadnímu přístupu policisty k plnění služebních povinností a k tomu, zda již byl kázeňsky trestán. Jestliže se ve společném řízení projednává více kázeňských přestupků téhož policisty, přihlédne se při ukládání druhu kázeňského trestu též k této skutečnosti. Za více kázeňských přestupků téhož policisty projednaných ve společném řízení uloží služební funkcionář kázeňský trest podle nejzávažnějšího kázeňského přestupku“ (§ 186 odst. 5, odst. 6 ZSP).

V rozhodnutí o kázeňském přestupku je možné od uložení kázeňského trestu upustit, pokud k nápravě policisty postačí samotné projednání kázeňského přestupku. Kázeňský trest policistovi nelze uložit v případě, že již byl za týž skutek pravomocně odsouzen.²⁰ Jestliže služební funkcionář v řízení o kázeňském přestupku zjistí, že „a) skutek, o němž se vede řízení, se nestal nebo není kázeňským přestupkem; b) skutek nespáchal příslušník; c) spáchání skutku, o němž se vede řízení, nebylo příslušníkovi prokázáno; d) odpovědnost za kázeňský přestupek zanikla; e) o skutku již bylo pravomocně rozhodnuto orgánem činným v trestním řízení; f) příslušník zemřel, nebo g) věc byla postoupena podle § 187 po zahájení řízení“, je povinen v návaznosti na ustanovení § 188 ZSP předmětné řízení zastavit.

¹⁹ Rozhodnutí (výrok rozhodnutí autoritativně řeší projednávanou věc) je úkon služebního funkcionáře v určité věci, jímž se zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určeného účastníka nebo jímž se prohlašuje, že tento účastník má určitá práva a povinnosti.

²⁰ Ustanovení § 186 odst. 10 ZSP má oporu v čl. 40 odst. 5 LZPS, který stanoví, že „nikdo nemůže být trestně stíhán za čin, pro který již byl pravomocně odsouzen nebo zproštěn obžaloby“. K tomuto Pavlíček poznamenává, že čin je třeba interpretovat tak, že neodpovídá pojmu hmotného trestního práva trestný čin, ale procesnímu pojmu skutek.

Při aplikaci ustanovení § 189 odst. 1 zákona o služebním poměru obsahující tzv. zvláštní postup při projednávání jednání, které má znaky přestupku „a) rozhodování, zda má jednání příslušníka všechny znaky potřebné k určení viny; b) rozhodování o propadnutí věci, zákazu činnosti a upuštění od výkonu jeho zbytku; c) ukládání ochranného opatření zabránění věci; d) posuzování, zda byla zmeškána lhůta k podání podnětu; e) společné řízení; f) odložení věci, nebo g) zastavení řízení“, se postupuje podle zákona o přestupcích. Za jednání, které má znaky přestupku ublížení na cti, ublížení na zdraví z nedbalosti, úmyslného narušení občanského soužití nebo proti majetku spáchané mezi osobami blízkými, lze uložit kázeňský trest jen tehdy, jestliže podnět k zahájení řízení podala postižená osoba nebo její zákonný zástupce anebo opatrovník.

Lhůty pro ukládání kázeňských trestů v řízení o disciplinárních deliktech nejsou vždy stejné. Podle ustanovení § 186 odst. 9 zákona o služebním poměru za kázeňský přestupek je možné uložit kázeňský trest nejpozději do 2 měsíců (subjektivní lhůta) ode dne, kdy příslušný služební funkcionář dozvěděl o jednání, které má znaky kázeňského přestupku a nejpozději do 1 roku (objektivní lhůta) ode dne, kdy ke spáchání kázeňského přestupku došlo. Za jednání, které má znaky přestupku, lze kázeňský trest uložit nejpozději do 1 roku ode dne, kdy došlo ke spáchání přestupku.²¹

Jelikož velmi častým důvodem k přezkoumávání řízení bývá nedodržení těchto lhůt, je třeba zmínit se o rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2010 vedený pod č.j. 4 Ads 50/2010, ve kterém je konstatováno, že „uložením kázeňského trestu se dle ustálené judikatury rozumí okamžik, kdy účastníku řízení vznikne právní povinnost se rozhodnutí podrobit; tato povinnost nastává materiální právní moci rozhodnutí o uložení kázeňského trestu, neboť teprve tímto okamžikem je dotčena právní sféra delikventa. Za tento okamžik tedy není možné považovat vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o uložení kázeňského trestu“. [...] „Smyslem této zákonné úpravy je totiž stanovit prekluzivní lhůtu, po jejímž marném uplynutí nelze osobu, která se dopustila správního deliktu, postihovat“. Konstatoval dále, že „lhůta jednoho roku je přitom v souladu i s nejdelšími zákonnými lhůtami pro rozhodnutí ve správním řízení (§ 49 správního řádu) a umožňuje i s přiměřenou rezervou řízení provést a dokončit u správních orgánů obou stupňů. Jiný výklad by vedl k tomu, že tato jednoroční lhůta by mohla být libovolně, především indolencí úřadu nebo i účelově, prodlužována na újmu účastníka řízení“. [...] „Pokud by pro uložení pokuty postačovalo pouhé vydání rozhodnutí orgánu prvního stupně, nebylo by možno zabránit prodlužování řízení na úkor účastníka; důkaz o tom, že rozhodnutí bylo včas vydáno (ale nebylo například řadu měsíců omylem doručeno) je ve vztahu ke správním orgánům vždy myslitelný. Účastník by se tak ani nemusel dozvědět, že mu pokuta byla uložena. S ohledem na konstitutivní charakter rozhodnutí o

²¹ Do běhu těchto lhůt se nezapočítává doba, po kterou se pro tentýž skutek vedlo trestní řízení.

uložení sankce za správní delikt soud nepovažuje ani možnost spočívající v doručení rozhodnutí orgánu prvního stupně za správnou. Teprve materiální právní mocí je dotčena právní sféra delikventova, neboť tímto okamžikem vznikne povinnost rozhodnutí se podrobit“. Nejvyšší správní soud uvedené uzavírá tak, že „na subjektivní dvouměsíční lhůtu stanovenou v ustanovení § 186 odst. 9 zákona o služebním poměru je tudíž třeba nahlížet tak, že se jedná o lhůtu, v níž musí být vydáno rozhodnutí služebního funkcionáře (správního orgánu prvního stupně). Tento výklad je třeba zaujmout nejen s ohledem na skutečnost, že v ustanovení § 186 odst. 9 zákona o služebním poměru není výslovně uvedeno, že by ve dvouměsíční subjektivní lhůtě muselo být řízení o uložení kázeňského přestupku pravomocně ukončeno, resp. rozhodnutí o uložení kázeňského trestu muselo nabýt právní moci, ale i s přihlédnutím k faktickým aspektům řízení o uložení kázeňského trestu. Je nutno vycházet též z toho, že lhůta pro rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí služebního funkcionáře (správní orgánu prvního stupně) činí 90 dnů, je tedy sama o sobě delší než dvouměsíční lhůta pro vydání rozhodnutí služebního funkcionáře (správního orgánu prvního stupně) a je tak zřejmé, že dvouměsíční subjektivní lhůtu stanovenou v ustanovení § 186 odst. 9 zákona o služebním poměru nelze považovat za lhůtu, v níž musí rozhodnutí o kázeňském trestu nabýt právní moci.“

V souvislosti s kázeňskými přestupky je důležité zmínit se také o institutu preventivní povahy v podobě zproštění výkonu služby obsaženém v ustanovení § 40 ZSP. Policista musí být zproštěn výkonu služby po dobu důvodného podezření ze spáchání trestného činu, kázeňského přestupku nebo jednání, které má znaky přestupku nebo jiného správního deliktu v případě, že by jeho ponechání ve výkonu služby ohrožovalo důležitý zájem služby nebo průběh prošetřování jeho jednání. Po dobu zproštění výkonu služby jsou oprávnění a povinnosti dotyčného policisty výrazně omezena. Jestliže v souvislosti se spácháním uvedených deliktů je dán důvod k propuštění příslušníka ze služebního poměru podle ustanovení § 42 odst. 1 písm. a) až d) ZSP, trvá jeho zproštění výkonu služby až do skončení služebního poměru. Pominou-li důvody, výkon jeho zproštění se ukončí.

2. ŘÍZENÍ O PROPUŠTĚNÍ ZE SLUŽEBNÍHO POMĚRU PODLE § 42 ODS. 1 PÍSM. D) VS. UKLÁDÁNÍ KÁZEŇSKÉHO TRESTU ODNĚTÍ SLUŽEBNÍ HODNOSTI

Uložení nejzávažnějšího kázeňského trestu odnětí služební hodnosti policistovi za jednání, které má znaky přestupku, je obligatorním důvodem ke skončení služebního poměru propuštěním podle ustanovení § 42 odst. 1 písm. e) ZSP, jelikož se ukládá za kázeňský přestupek „se zvláště škodlivým následkem, za porušení povinnosti vyplývající z omezení práv příslušníka, za jednání, kterým příslušník porušil služební slib, za opakované spáchání kázeňského přestupku se škodlivým následkem, jestliže předcházející uložení kázeňských trestů nevedlo v období 3 let k obnovení služební kázně příslušníka, za jednání, které má znaky přestupku a je v rozporu s požadavky kladenými na příslušníka, anebo za opakované dosahování neuspokojivých výsledků ve výkonu služby uvedené v závěru

služebního hodnocení“.²² Řízení o propuštění se vede jako řízení samostatné, které není závislé na výsledku řízení kázeňských, správních či trestních.

Proti policistovi je vedeno tzv. zvláštní řízení²³ v případě, že se dopustil podle § 42 odst. 1 písm. d) ZSP zavrženíhodného jednání majícího znaky trestného činu, které je způsobilé ohrozit dobrou pověst policie, přičemž dochází k porušení služebního slibu, což má za následek mimo jiné skončení služebního poměru jeho propuštěním. Dle Tomka „už samotná formulace této podmínky vyvolává rozpaky. Pojem dobré jméno je sice pojmem srozumitelným, co do jeho obecného významu, ale vymezit jednání, kterým je tato dobrá pověst ohrožena, je složitější“. K tomuto dále konstatuje, že v obecné rovině může dobrou pověst policisty ohrozit i výstrojová nekázeň či podnapilost v době mimo službu, avšak nelze to považovat v žádném případě za důvod pro propuštění ze služebního poměru. K tomuto názoru je vhodné připojit konstatování obsažené v rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 25.10.2010, č.j. 22 Ca 177/2009, že „jednání naplňující úmyslné spáchání trestného činu je způsobilé ohrozit dobrou pověst bezpečnostního sboru vždy. Posuzování otázky, zda je předmětné jednání způsobilé ohrozit dobrou pověst bezpečnostního sboru, má místo jen u jednání naplňujícího znaky trestného činu spáchaného z nedbalosti“.

Zvláštní řízení je zahájeno dle § 184 ZSP dnem, kdy policejní ředitel nebo vedoucí organizační části bezpečnostního sboru s pravomocí jednat a rozhodovat ve věcech služebního poměru, učiní první úkon vůči policistovi. Tímto úkonem může být doručení rozhodnutí o propuštění, jestliže tento služební funkcionář zjistil „takový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro jeho rozhodnutí“. Policistovi končí tak jako v případě dle § 42 odst. 1 písm. e) ZSP služební poměr dnem doručení rozhodnutí o propuštění. Z uvedeného je patrné, že dotyčný policista v tomto případě nemusí mít možnost před vydáním rozhodnutí vyjádřit se ke svým podkladům, ke způsobu jejich zjištění, ani popřípadě navrhnout jejich doplnění, což je stvrzováno i judikaturou k tomuto velmi podivnému způsobu zahájení vs. ukončení (splynutí lhůt) služebního poměru soudy vydanou.²⁴ Aby právu příslušníka na řádnou přípravu svého opravného prostředku bylo „učiněno za dost“, odvolání je možno dle ustanovení § 185 ZSP podat do 7 kalendářních dnů ode dne doručení rozhodnutí o propuštění, přičemž odvolání nemá odkladný účinek.

²² Ustanovení § 186 odst.

²³ Při řízení o propuštění podle § 42 odst. 1 písm. d) ZSP je postupováno podle části dvanácté hlavy I. II. s výjimkou ustanovení § 174 odst. 1 písm. b) ZSP (vyloučeno nahlížení do spisu) a podle hlavy III. vyhrazené v §183 až 185 ZSP vztahující se pouze pro zvláštní řízení.

²⁴ TOMEK, P. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s komentářem k l. 7. 2012. 2. přepracované vydání.* Praha: Nakladatelství ANAG, 2012. s. 157-170.

Porušení služebního slibu nebo služební povinnosti může tudíž být podle okolnosti kvalifikováno jako kázeňský delikt, správní delikt či dokonce trestný čin, nemusí tomu však tak být vždy a nutně. Pokud je pro jednání, v němž je možno spatřovat porušení služebního slibu či služební povinnosti, vedeno příslušné řízení, není jeho pravomocné ukončení předpokladem pro to, aby mohlo být konstatováno porušení služebního slibu či služební povinnosti. Důvod k propuštění za porušení služebního slibu jednáním, které znaky trestného činu, aplikuje služební funkcionář. Postup u kázeňského předstupu při ukládání kázeňského trestu odnětí služební hodnosti je v celku jasný, ovšem otázkou zůstává, jak má služební funkcionář postupovat v případě uplatňování postupu dle podmínek zvláštního řízení, když si ani nesmí činit úsudek o tom, že dotčený policista jednal zavrženíhodně a je tedy nepochybné, že je vinen, protože spáchal trestný čin, jelikož o tomto nemá k dispozici pravomocné rozhodnutí soudu.

Rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru ve zvláštním řízení musí být policistovi doručeno nejpozději do 2 měsíců ode dne, kdy příslušný služební funkcionář se o porušení služebního slibu dozvěděl a nejpozději do 1 roku ode dne, kdy k porušení služebního slibu ze strany policisty došlo. Předmětný důvod propuštění NEZAKLÁDÁ policistovi nárok na odchodné a výsluhový příspěvek. Pro doručení rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru na základě uložení kázeňského trestu odnětí služební hodnosti kupodivu lhůty nejsou stanoveny, takže služební funkcionář podle svého uvážení k propuštění policisty může přistoupit týž den, co se o jednání mající znaky uvedené v ustanovení § 42 odst. 1 písm. e) ZSP dozvěděl (učiní bezodkladně). Předmětný důvod propuštění ZAKLÁDÁ policistovi nárok na odchodné a výsluhový příspěvek, což může být pro policisty, jejichž jednání má škodlivé následky, motivací, aby se nechovali zavrženíhodným způsobem. Rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru, není za těchto okolností porušením presumpce neviny, ač služební poměr v obou případech končí dnem doručením rozhodnutí.²⁵

Výše naznačené je jednoznačně slabým místem v aplikační praxi, protože dochází k situaci, kdy služební funkcionář často volí jednodušší variantu tj. institut propuštění ze služebního poměru na základě porušení slibu jen proto, aby se vyhnul složitému dokazování. Problémy zde hlavně činí, jak rozhodování ve zvláštním řízení, tak i ukládání kázeňského trestu odnětí služební hodnosti, což stvrzuje i skutečnost, že v rámci uplatňování řádných opravných prostředků i v rámci přezkumného řízení dochází k častému rušení rozhodnutí prvoinstančních správních orgánů. Příkladem tohoto může být rovněž i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2012, č.j. 4 Ads 89/2011, v právní věci týkající se rozhodnutí dle § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru o propuštění ze služebního poměru policisty JUDr. M. D. (žalobce) ze strany Policie ČR, Policejní prezidium ČR (žalovaného), kdy NNS v řízení o kasační stížnosti

²⁵ Nelze vést zvláštní řízení a při tomto uložit kázeňský trest odnětí služební hodnosti.

(žalobce) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 11. 2010, č. j. 10 Ca 198/2009 tento rozsudek zrušil a dále pro vady řízení zrušil i rozhodnutí Policie ČR, policejního prezidenta ve věcech služebního poměru ze dne 26. 5. 2009, č. j. PPR-8603-6/ČJ-2009-99KP, a věc vrátil žalované straně k dalšímu řízení. V tomto rozsudku je mj. uvedeno, že „v řízení o propuštění příslušníka ze služebního poměru podle § 42 odst. 1 písm. d) služebního zákona tedy v prvoinstančním řízení nemusí probíhat klasické dokazování a účastník řízení tak podle § 174 odst. 1 písm. b) služebního zákona nemá možnost předkládat důkazní návrhy, vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům, ke způsobu jejich zjištění, případně navrhnout jejich doplnění. Jestliže však účastník řízení nemá možnost uplatnit uvedená procesní práva v prvním stupni řízení, musí mu být v plném rozsahu zachována možnost jejich uplatnění v řízení odvolacím“.

Problematičnost uvedených institutů je patrná rovněž ze závěru rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2013, č.j. 6 Ads 132/2012, v právní věci týkající se rozhodnutí dle § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru o propuštění ze služebního poměru policisty M. K. (žalobce) v řízení o kasační stížnosti Policie ČR, Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy (žalovaného) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 9. 2012, č. j. 11 Ca 253/2009, kdy tento rozsudek NNS zrušil a věc vrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení. Zde je mj. konstatováno, že „nový služební zákon ve svém § 184 odst. 2 připouští (oproti předchozímu zákonu č. 186/1992 Sb.), aby rozhodnutí o propuštění bylo prvním úkonem v řízení o propuštění ze služebního poměru, jestliže služební funkcionář zjistil takový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro jeho rozhodnutí. Služebnímu funkcionáři tedy služební zákon neukládá obligatorně v řízení o propuštění příslušníka Policie České republiky ze služebního poměru podle § 42 odst. 1 písm. d) služebního zákona zahájit řízení a věc s policistou před jeho propuštěním nejdříve projednat. Ponechává na úvaze služebního funkcionáře, zda má pro posouzení věci a rozhodnutí důkazy v takovém rozsahu, který umožní jejich předběžné právní zhodnocení.“

3. PŘEZKOUMÁNÍ ROZHODNUTÍ

Veškerá rozhodnutí vydaná ve správním řízení musí splňovat náležitosti kompetenční – vydání věcně, místně, příp. i funkčně příslušným správním orgánem v mezích jeho pravomoci a přitom nesmí dojít ke zneužití této pravomoci; obsahové – odůvodněné řešení předmětné právní situace; vnější forma – výrok, odůvodnění a poučení; procedurální – požadavky na postup vykonavatele při jeho vydávání. Dále musí mít určité vlastnosti (platnost, účinnost, právní moc, vykonatelnost resp. vynutitelnost),²⁶ aby mohlo být podle nich

²⁶ **Platnost rozhodnutí** nastává tehdy, když rozhodující správní orgán sdělí adresátům obsah rozhodnutí v předepsané formě (projeví navenek svou vůli). Platnost nastává i v zákonem předvídaných situacích, kdy se adresát o

postupováno. Nesmí obsahovat vady z věcného hlediska (nedostatek pravomoci, věcná či místní nepřislusnost, vybočení z mezí správního uvážení tzv. diskrece, nesprávnost, neurčitost, nesrozumitelnost, nedostatek formy, písařské nebo početní chyby, procesní pochybení, etc.). Dle naznačeného rozhodnutí mohou být opravitelná (vadná) – vady malého stupně závažnosti (chyby v písemném vyhotovení rozhodnutí), které lze opravit bezprocedurálně; nařikatelná (věcně nesprávná) – vykonavatel optimálně nevyužil správního uvážení, ale neporušil právní předpis, kdy taková rozhodnutí lze měnit nebo zrušit jen z podnětu dotčených adresátů až do okamžiku nabytí právní moci; nezákonná (vadná) – jsou v rozporu s právními předpisy, přičemž taková rozhodnutí je třeba změnit nebo zrušit z úřední povinnosti i po nabytí právní moci, tudíž se jedná o nicotnost, tzv. „nulita správního rozhodnutí“ (pro vady vůbec nevzniklo, neexistuje).

Správní řád vychází ze zásady dvojí instance. Opravný prostředek proti nepravomocnému rozhodnutí je odvolání (směřuje proti rozhodnutí orgánu v prvním stupni) a rozklad (proti rozhodnutím, které vydal ústřední správní úřad, ministr, státní tajemník, nebo vedoucí jiného ústředního úřadu v prvním stupni, přičemž o rozkladu rozhoduje ministr na základě návrhu rozkladové komise). Jak je z rozsudku Nejvyšší správního soudu sp. zn. 5 A 8/2002-31 patrné, ministr (vedoucí ústředního správního úřadu) smí pověřit svého náměstka nebo vedoucího zaměstnance vydáváním prvoinstančních rozhodnutí. Naproti tomu mohou rozhodovat o rozkladu ve smyslu § 152 odst. 2 správního řádu pouze ministr nebo vedoucí jiného správního úřadu. Tuto pravomoc nesmějí převést na někoho jiného a je vyloučeno, aby se tak stalo i podzákonným právním předpisem. Akt vydaný na základě takové delegace by byl nezákonný pro nedostatek funkční příslusnosti. Nezákonnost by však zřejmě nepůsobilo, pokud by o rozkladu rozhodl např. náměstek ministra, který zastupuje dlouhodobě nepřítomného ministra. Takový postup by byl ostatně na místě i vzhledem k tomu, že je potřebné zachovat příslusné lhůty k vydání rozhodnutí. Jelikož rozhodování o rozkladu se děje v rámci téhož úřadu, je třeba zajistit, aby předmětná věc byla v co největší míře objektivně, odborně a nestranně posouzena ještě předtím, než o ní bude ministrem (vedoucím ústředního správního úřadu) rozhodnuto. Tuto funkci má zajišťovat také rozkladová komise.

správním aktu vůbec nedozvěděl, ale dozvědět se mohl – fikce doručení. **Účinnost rozhodnutí** je jeho schopnost způsobit zamýšlené právní účinky a může časově nastat dnem, který je v rozhodnutí uveden nebo dnem oznámení rozhodnutí adresátům (dnem nabytí právní moci), pokud tomu nebrání právní prostředky, pomocí nichž lze účinnost odložit (odvolání). Později může nastat uplynutím doby nebo splněním suzpenzivní podmínky. **Právní moc rozhodnutí** nastává okamžikem, kdy rozhodnutí se stává řádnými opravnými prostředky nenapadnutelné (procesně), nezměnitelné a nezrušitelné (materiálně). Nastávají důsledky hmotněprávní (materiální právní moc) znamená nezměnitelnost či nezrušitelnost, jakož i nemožnost nového rozhodnutí v téže věci; procesní (formální právní moc) znamená nenapadnutelnost řádnými opravnými prostředky. **Vykonatelnost (vynutitelnost) rozhodnutí** je možnost vymoci plnění rozhodnutí určitými prostředky (exekuce), pokud tak povinný neučiní dobrovolně.

Mimořádné opravné prostředky ve správním řízení směřují proti pravomocnému rozhodnutí správního orgánu, do kterého účastník může zasáhnout pouze prostřednictvím žádosti o prominutí zmeškání lhůty pro učinění úkonu, obnovou řízení, případně prostřednictvím přezkumného řízení. Výkon rozhodnutí probíhá prostřednictvím exekuce, což je postup kdy ten (povinný), jemuž byla exekučním titulem (vykonatelné rozhodnutí správního orgánu nebo vykonatelný smír) uložena povinnost peněžitého nebo nepeněžitého plnění, v určené lhůtě tuto povinnost dobrovolně nesplní. V případě peněžitého plnění policisty se výkon provádí formou srážek z jeho služebního příjmu nebo výsluhových nároků.

V případě přezkoumávání rozhodnutí dle ustanovení § 190 zákona o služebním poměru policista může podat odvolání proti „rozhodnutí služebního funkcionáře do 15 dnů ode dne jeho doručení. Účastník podává odvolání u služebního funkcionáře, který rozhodnutí vydal. Jestliže účastník v důsledku chybějícího, neúplného nebo nesprávného poučení podal odvolání po uplynutí stanovené lhůty nebo u nepříslušného služebního funkcionáře, má se za to, že je podal včas a u příslušného služebního funkcionáře, učiní-li tak nejpozději do 90 dnů ode dne, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno“. Odvolání NENÁ odkladný účinek s výjimkou odvolání proti rozhodnutí o uložení kázeňského trestu, o náhradě škody nebo o povinnosti vrátit bezdůvodné obohacení. Odvolacím orgánem, který je povinen rozhodnout o odvolání bez zbytečného odkladu a to nejpozději do 90 dnů ode dne jeho podání, je služební funkcionář nadřízený služebnímu funkcionáři, který napadené rozhodnutí vydal. Obdobně se postupuje v řízení o rozkladu, který může policista podat proti rozhodnutí ministra vnitra nebo vládou určeného člena vlády do 15 dnů ode dne jeho doručení, přičemž o rozkladu rozhoduje služební funkcionář, který napadené rozhodnutí vydal.

Řízení ukončené pravomocným rozhodnutím je možné na žádost dotyčného policisty obnovit, jestliže „a) vyšla najevo nová skutečnost, která existovala v době původního řízení a kterou nemohl účastník, jemuž je ku prospěchu, bez svého zavinění v tomto řízení uplatnit; b) rozhodnutí záviselo na posouzení předběžné otázky, o níž bylo příslušným orgánem rozhodnuto jinak; nebo c) rozhodnutí se opírá o důkaz, o němž se zjistilo, že je nepravdivý, a tato skutečnost může mít podstatný vliv na obsah rozhodnutí“. Policista může podat žádost o obnovu řízení do 90 dnů ode dne, kdy se o některém z uvedených důvodů dozvěděl, nejpozději však do 4 let ode dne nabytí právní moci rozhodnutí. Proti novému rozhodnutí ve věci je možné podat odvolání (rozklad).²⁷

Pravomocné rozhodnutí, o němž se policista nebo služební funkcionář domnívá, že je v rozporu s právními předpisy, přezkoumá ministr vnitra v tzv. přezkumném řízení vedeném dle ustanovení § 193 ZSP, které lze zahájit nejdéle do 4 let ode dne nabytí právní moci

²⁷ Srov. ustanovení §§ 67 – 78 SR a § 181, § 191 a § 192 ZSP.

přezkoumávaného rozhodnutí a rozhodnutí v přezkumném řízení lze vydat do 5 let ode dne nabytí právní moci přezkoumávaného rozhodnutí. Proti tomuto rozhodnutí lze podat rozklad.

O odvolání (rozkladu), v obnoveném řízení, v přezkumném řízení a o námitkách proti služebnímu hodnocení rozhoduje služební funkcionář na základě návrhu poradní komise. Služební funkcionář jmenuje členy poradní komise a stanoví pravidla jejího jednání, pro kterého poradní komise připravuje návrh rozhodnutí. Policista může podat žalobu u soudu proti rozhodnutí služebního funkcionáře a to do 60 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí. Byla-li tato žaloba podána proti pravomocnému rozhodnutí, kterým se ukládá kázeňský trest, náhrada škody nebo povinnost vrátit bezdůvodné obohacení, odkládá vykonatelnost tohoto rozhodnutí do nabytí právní moci rozhodnutí soudu.²⁸

4. ZÁVĚR

V současné době v aplikační praxi v rámci přezkoumávání správních rozhodnutí týkajících se kázeňských přestupků příslušníků Policie České republiky činí největší problémy služebním funkcionářům tzv. zvláštní řízení a také ukládání nejzávažnějšího kázeňského trestu odnětí služební hodnosti, neboť jsou tyto případy spojeny s porušením služebního slibu a taktéž s možností okamžitého propuštění policisty ze služebního poměru. Příslušný funkcionář před posouzením a rozhodnutím ve věci musí zvážit, zda předmětnou věc s policistou před jeho propuštěním projedná (služební zákon to v případě zvláštního řízení obligatorně neukládá), čímž policistovi umožní uplatnit svá procesní práva již v prvním stupni řízení, anebo bez toho, aby se policista k věci vyjádřil, doručí policistovi rozhodnutí o propuštění, následkem čehož dochází k okamžitému propuštění policisty. Zde vyvstává otázka, zda bez vyslechnutí druhé strany (policisty) má služební funkcionář k dispozici adekvátní důkazy, a tudíž opravdu zjistil takový skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro jeho rozhodnutí. V případě, že dle názoru policisty takové důkazy služební funkcionář nemá, nebo má jen neúplné, může policista svá procesní práva uplatňovat až v odvolacím řízení. Během řízení o propuštění ze služebního poměru na základě uložení kázeňského trestu odnětí služební hodnosti policista má právo se k věci vyjádřit již v první stupni řízení, leč nejsou služebním zákonem v tomto případě lhůty stanoveny (doručení rozhodnutí ve věci), služební funkcionář podle svého uvážení o propuštění policisty může rozhodnout týž den, co se o spáchání dané věci dozvěděl a policistovi nezbývá čas na dokladování důkazů o jeho příp. nevině. Z uvedeného je jednoznačně patrná důležitost přezkoumání rozhodnutí, aby se policista měl možnost hájit, jelikož v prvním stupni řízení tuto možnost nemá.

²⁸ Přezkoumávání pravomocných rozhodnutí soudem se řídí ustanovením § 196 ZSP.

Další otázkou zůstává, jak má služební funkcionář postupovat v případě uplatňování postupu dle zvláštního řízení vůči policistovi, který porušil služební slib tím, že se dopustil zavrženíhodného jednání majícího znaky trestného činu, které je způsobilé ohrozit dobrou pověst bezpečnostního sboru, když bez pravomocného rozhodnutí soudu si nesmí ani činit úsudek o tom, že policista spáchal trestný čin (porušení služební slibu může být podle okolností kvalifikováno jako kázeňský delikt, správní delikt či trestný čin). Je bezpochybné, že pokud soudně v rámci trestního řízení není rozhodnuto, že policista spáchal trestný čin, je prvoinstanční rozhodnutí služebního funkcionáře v případě propuštění policisty ze služebního poměru vždy zpochybnitelné.

Problematický zde je i postup v řízení o rozkladu, který může policista podat proti rozhodnutí ministra vnitra, jelikož o rozkladu rozhoduje tentýž služební funkcionář, který napadené rozhodnutí vydal a tuto pravomoc nesmí převést na nikoho jiného ani podzákonným právním předpisem. Toto řízení činí značné potíže i nejvyšším policejním služebním funkcionářům. Příkladem toho je i rozhodnutí ministra vnitra, následkem kterého došlo k propuštění policejního prezidenta ze služebního poměru bez provedení vlastního šetření poté, co byl GIBS obviněn ze spáchání trestných činů (29. srpna 2012), ačkoliv soud následně trestní stíhání zastavil jako nedůvodné. Poradní komisi MV k projednání odvolání policejního prezidenta proti zamítnutí rozkladu proti jeho propuštění došlo bez účasti jeho právního zástupce (jednání na základě stížnosti zopakováno), avšak výsledek rozkladové komise a rozhodnutí dalšího ministra vnitra, který se přiklání pro návrat policejního prezidenta do služebního poměru, doposud nebylo učiněno (1. prosince 2013).

Literature:

- HENDRYCH, D. et al. Správní právo – obecná část. 7. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009. 1993 s. ISBN 978-80-7400-049-2.
- MATES, P. a kol. Základy správního práva trestního. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008. 224 s. ISBN 978-80-7179-806-4.
- PAVLÍČEK, V. Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 2. Díl. Práva a svobody. Praha: Linde, 1999. 975 s. ISBN: 80-7201-170-7.
- TOMEK, P. Slovník služebního poměru. 1. vydání. Praha: Nakladatelství ANAG, 2009. 304 s. ISBN: 978-80-7263-541-2.
- TOMEK, P. Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s komentářem k 1. 7. 2012. 2. přepracované vydání. Praha: Nakladatelství ANAG, 2012. 672 s. ISBN: 978-80-7263-752-2.
- VANGELI, B. Zákon o Policii České republiky. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009. 442 s. ISBN: 978-80-7400-142-0.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2013, č.j. 6 Ads 132/2012.

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2012, č.j. 4 Ads 89/2011.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2010, č.j. 4 Ads 50/2010.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2009, č. j. 5 As 29/2009.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2004, sp. zn. 5 A 8/2002.
- Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 25.10.2010, č.j. 22 Ca 177/2009.

Contact – email

bandzak@polac.cz

PROSTŘEDKY OBRANY NEÚČASTNÍKŮ ŘÍZENÍ V KONTEXTU OCHRANY HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE

HELENA BARTÁKOVÁ

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Česká republika

Abstract in original language

Článek popisuje prostředky ochrany proti nepravomocným rozhodnutím Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, které používají subjekty, které nemají postavení účastníků řízení a jejich posouzení jak samotným Úřadem, tak správními soudy v rámci přezkumu postupu Úřadu.

Key words in original language

rozklad, neúčastník řízení, námitky, hospodářská soutěž

Abstract

The article describes the defenses that the undertakings without the position of the parties in administrative proceedings use against the ineffective decisions of The Office for Protection of Competition. It also includes examples from the Office's practice and the case of Czech administrative courts.

Key words

appeal, non-participants in administrative proceedings, objections, competition

Řízení před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže (dále též "Úřad") má oproti jiným správním řízením jistá specifika. Jedním z těchto specifik je například otázka postavení dotčených osob a jejich možností obrany proti nepravomocným rozhodnutím Úřadu.

1. POSTAVENÍ (NE)ÚČASTNÍKA ŘÍZENÍ V SOUTĚŽNÍM PRÁVU

Účastenství ve správním řízení je v obecné rovině upraveno ustanovením § 27 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád“). Toto ustanovení přiznává postavení široké škále osob, tj. nejen osobám, o jejichž právech a povinnostech se má ve správním řízení rozhodovat, ale též osobám, které mohou být správním rozhodnutím na svých právech a povinnostech dotčeny. V pochybnostech má pak správní orgán s daným subjektem zacházet jako s účastníkem řízení. Správní řád tedy vychází z toho, že postavení účastníka řízení mohou získat všechny osoby, jichž se řízení a rozhodnutí ve věci může týkat a na to

navazuje též úpravu řádných opravných prostředků. Při aplikaci této koncepce proto postačí spojit právo podat proti nepravomocnému rozhodnutí odvolání (rozklad) toliko s účastníky řízení. Neúčastníci řízení takovou možnost nemají, přičemž však mají stále možnost postupovat podle ustanovení § 28 správního řádu.

Zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o ochraně hospodářské soutěže“) obsahuje vlastní speciální úpravu účastenství v řízení, která je však založena na zcela jiných východiscích. V soutěžních věcech totiž není možné pojímat účastenství v řízení stejně široce, jako to činí správní řád. Ve specifickém kontextu soutěžního práva je třeba vycházet z toho, že osoby, které by mohly vystupovat v postavení dotčených osob, jsou zpravidla konkurenty šetřeného soutěžitele. Spolu s právy účastníka řízení by takové subjekty získaly přístup k důvěrným či jinak citlivým informacím, které by jiným způsobem získat nemohly a jejichž znalost může zásadním způsobem ovlivnit chování soutěžitelů na trhu. Zahájení správního řízení před Úřadem by tak ve svém důsledku mohlo vést k další deformaci soutěže na relevantním trhu a Úřadu by bylo fakticky znemožněno plnit jeho poslání podle ustanovení § 20 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Proto zákon o ochraně hospodářské soutěže ve svém ustanovení § 21a přiznává postavení účastníka řízení toliko subjektům, o jejichž právech a povinnostech je v řízení rozhodováno a v případě spojujících se soutěžitelů je účastenství omezeno právě a jen na tyto soutěžitele (§ 21a odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže). Zároveň pak zákon o ochraně hospodářské soutěže ve svém ustanovení § 25a zcela vylučuje použití úpravy účastenství ve správním řádu. Nejenže tedy nelze dotčené osoby zařadit mezi účastníky, ale neuplatní se zde ani domněnka účastenství, tj. se subjektem, který tvrdí, že měl být účastníkem řízení, se do rozhodnutí nebude jako s takovým nakládat.

V některých typech řízení před Úřadem je však dána dotčeným osobám jistá možnost řízení ovlivnit. Je tomu tak právě v rámci řízení o povolení spojení, kde existuje speciální institut podání námitek, který určitý způsob obrany dotčeným osobám umožňuje, a to aniž by získaly postavení účastníků řízení. Konkurentů na relevantním trhu se totiž posuzované spojení zpravidla citelným způsobem dotýká. Proto je jim dána možnost sdělit Úřadu své námitky proti posuzovanému spojení a Úřad z těchto námitek při posuzování navrhovaného spojení vychází. Přestože je tedy těmto osobám dána možnost sdělit Úřadu svůj postoj a významným způsobem tak ovlivnit řízení v prvním stupni, tyto osoby nemají postavení účastníka řízení.

2. MOŽNOSTI OBRANY PROTI NEPRAVOMOCNÉMU ROZHODNUTÍ

Řádným opravným prostředkem proti nepravomocnému rozhodnutí správního orgánu je odvolání, v případě Úřadu je to rozklad, který však v souladu s ustanovením § 152 odst. 4 správního řádu ve spojení s ustanovením § 83 odst. 1 téhož zákona může podat pouze subjekt v postavení účastníka řízení. Jak již bylo naznačeno výše, v soutěžním

právu se objevují podniky dotčené jednáním šetřeného soutěžitele, či povoleným spojením soutěžitelů, které přestože nemají postavení účastníků řízení, mají zájem na tom, aby bylo rozhodnutí Úřadu v prvním stupni přezkoumáno.

Snaha bránit se takovým nepravomocným rozhodnutím pak vede například k podávání stížností ve smyslu ustanovení § 17 správního řádu. Tento nástroj však může jen obtížně vést k tomu, aby se dotčená osoba domohla nápravy nepravomocného rozhodnutí, neboť klíčovým bodem, k němuž je stížnost směřována, je nevhodné chování úředních osob - tj. chování "PORUŠUJÍCÍ ZÁSADY SLUŠNÉ-PORUŠUJÍCÍ ZÁSADY SLUŠNÉHO CHOVÁNÍ, ČI JEDNÁNÍ, KTERÉ DEHONESTUJE, ZESMĚŠŇUJE, ČI JINAK NAPADÁ LIDSKOU DŮSTOJNOST DOTČENÉ OSOBY. ZA NEVHODNÉ JEDNÁNÍ MOŽNO POKLÁDAT I TAKOVÉ JEDNÁNÍ PRACOVNÍKA SPRÁVNÍHO ÚŘADU, KTERÝ ŘÁDNĚ ČI VŮBEC NEVYSLECHNE OSOBU."¹ Přestože jde o prostředek využívaný i k dosažení jakéhosi kvazi přezkumu prvostupňového rozhodnutí, lze si jen těžko představit, že by taková stížnost mohla vést až ke zrušení prvostupňového rozhodnutí.

V případě dotčených osob v soutěžním právu proto neexistuje zákonem upravená možnost, jak nepravomocné rozhodnutí napadnout. V rámci práva EU i v rámci českého národního práva se však nedávno objevily případy, kdy je neúčastníkům řízení dána možnost se správním rozhodnutím bránit.

3. PŘÍPUSTNOST ROZKLADU PODANÉHO NEÚČASTNÍKEM ŘÍZENÍ V PRÁVU EU

Z důvodu jednoinstančnosti řízení před Evropskou komisí nelze s národním právem nalézt naprosto shodné paralely. Nicméně i principy přípustnosti iniciace soudního přezkumu mohou sloužit jako jistá vodítka pro eurokonformní výklad vnitrostátního práva. Konečně samotný zákon o ochraně hospodářské soutěže a specifika řízení před Úřadem v této oblasti jsou inspirována právem EU, standardy kterých používá Evropská komise (dále též "Komise") a evropské soudy jsou proto alespoň v rovině inspirace přenositelné i do národního procesního práva.

Jako příklad posouzení přípustnosti obrany neúčastníků řízení proti rozhodnutí Komise může sloužit řízení o povolení převzetí kontroly společnosti Air France nad společností KLM. Zde se Tribunál zabýval žalobou společnosti EasyJet², která nebyla jedním ze spojujících se soutěžitelů (resp. nebyla by účastníkem řízení ani ve smyslu ustanovení § 21a odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže),

¹ KOLMAN, Petr. Stížnosti a info-stížnosti. PRÁVO - ČASOPIS PRO PRÁVNÍ TEORII A PRAXI. 2009, roč. 3, s. 98.

² Rozsudek Tribunálu ve věci T177/04 ze dne 4. 6. 2006.

avšak byla přímým konkurentem obou spojujících se soutěžitelů a změněné podmínky na trhu se jí bezprostředně dotýkaly (resp. byla by dotčenou osobou ve smyslu ustanovení § 27 správního řádu).

Tribunál v popisovaném rozhodnutí při přezkoumávání otázky aktivní legitimace žalobce vyšel z toho, zda se žalobce napadené rozhodnutí Komise bezprostředně a osobně dotýká. Bezprostřednost dotčení pak Tribunál dovedl na základě postavení žalobce jako přímého konkurenta spojujících se soutěžitelů:

"Rozhodnutí napadené v projednávané věci, jelikož umožňuje okamžité provedení spojení podniků, mohlo vést k okamžité změně situace na dotčených trzích. Vzhledem k tomu, že vůle účastníků spojení podniků toto spojení provést byla nesporná, hospodářské subjekty působící na dotčeném trhu nebo na dotčených trzích mohly k datu napadeného rozhodnutí považovat bezprostřední nebo urychlenou změnu stavu trhu za danou (viz v tomto smyslu rozsudek Soudu ze dne 24. března 1994, Air France v. Komise, T-3/93, Recueil, s. II-121, bod 80). Z toho plyne, že se napadené rozhodnutí žalobkyně dotýká bezprostředně."³

Osobní dotčení pak Tribunál dovozoval zejména z toho, zda žalobce aktivním způsobem vystupoval v řízení, které napadenému rozhodnutí předcházelo:

Pokud jde o podnik, který je třetí stranou, je v případě rozhodnutí, jímž se konstatuje slučitelnost spojení podniků se společným trhem, třeba otázka, zda je podnik osobně dotčen, posuzovat v závislosti jednak na jeho účasti ve správním řízení a jednak na zásahu do jeho postavení na trhu. Ačkoli pouhá účast v řízení sama o sobě samozřejmě nepostačuje k prokázání, že se rozhodnutí žalobkyně osobně dotýká, obzvláště pak v případech spojení podniků, kdy jejich podrobný přezkum vyžaduje pravidelný kontakt s množstvím podniků, nic to nemění na tom, že aktivní účast ve správním řízení představuje skutečnost, kterou judikatura v oblasti hospodářské soutěže, včetně oblasti kontroly spojování podniků, v kombinaci s jinými zvláštními okolnostmi, zpravidla bere v úvahu při stanovování přípustnosti žaloby.⁴

Zkoumání postavení žalobce jako přímého konkurenta spojujících se soutěžitelů a jeho aktivní vystupování v řízení před Komisí však nachází svoji oporu v procesním ustanovení čl. 263 Smlouvy o fungování EU, který dává za splnění určitých podmínek možnost napadnout rozhodnutí Komise i třetím osobám, které se nenachází v postavení účastníků řízení (tj. v případě, že se jich rozhodnutí bezprostředně osobně dotýká).

³ Tamtéž, bod 32.

⁴ Tamtéž, bod 35.

4. PŘÍPUSTNOST ROZKLADU PODANÉHO NEÚČASTNÍKEM ŘÍZENÍ VE VNITROSTÁTNÍM PRÁVU

Z výše uvedeného rozhodnutí Tribunálu pak čerpá recentní rozhodnutí Krajského soudu v Brně⁵, které se zabývalo přezkumem rozhodnutí Úřadu, kterým byl zamítnut rozklad podaný subjektem, jenž nebyl v postavení účastníka řízení. Krajský soud v Brně se ztotožnil se závěrem Úřadu⁶, že správní řád dává právo podat rozklad proti nepravomocnému správnímu rozhodnutí toliko účastníku řízení a že žalobce postavení účastníka řízení neměl. Nicméně poukázal na specifikum řízení o posouzení spojení, kdy k hlavnímu předmětu posouzení patří námitky podané v souladu s ustanovením § 16 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže a že je nezbytné, aby subjektům, které tyto námitky podaly, byla zachována možnost obrany. Krajská soud pak dospěl následujícímu závěru:

"zakotvuje-li zákon o ochraně hospodářské soutěže právo podat námitky, je třeba dovodit povinnost žalovaného (úřadu) se těmito námitkami řádně zabývat, a tedy i tomu odpovídající subjektivní veřejné právo osob, které námitky žalovanému podaly, na jejich řádné vypořádání. Existuje-li takové konkrétní a právní úpravou bezpodmínečně garantované právo, nelze jeho výkon realizovat jinak, než možností jeho nositele dovolávat se tohoto svého práva nejen samotným uplatněním námitek v souladu s ustanovením § 16 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže, ale také řádnými opravnými prostředky v rámci správního řízení, má-li jeho nositel za to, že mu výkon tohoto práva nebyl umožněn řádně, a nakonec i žalobou ve správním soudnictví. Jinak řečeno: opravňuje-li zákon o ochraně hospodářské soutěže třetí osoby k podání námitek proti spojení, mají tyto osoby, které námitky proti spojení podaly, právo na to, aby řádné vypořádání jejich námitek bylo přezkoumáno v řízení o rozkladu a potažmo i v řízení před soudem. Pokud by tomu tak nemělo být, jevílo by se právo na podání námitek jako zcela "bezzubé", z pohledu naplnění "práva být slyšen" polovičaté, reálně nevymahatelné - a činnost žalovaného při vypořádávání námitek proti spojení by tak byla mnohdy postavena mimo jakoukoli smysluplnou kontrolu."⁷

Paralelu s rozhodnutím Tribunálu ve věci EasyJet pak Krajský soud v Brně vidí v tom, že se jednalo o žalobu podanou třetí osobou, do jejíhož postavení na trhu povolované spojení významně zasáhlo a která byla v řízení velmi aktivní. Tyto podmínky byly pro Tribunál rozhodné a byly splněny i v případě posuzovaném Krajským soudem v Brně.

⁵ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 2. 7. 2013, č. j. 62 Af 55/2011 - 174.

⁶ Rozhodnutí předsedy Úřadu č. j. ÚOHS-R166/2009-10941/2011/320/KPo ze dne 13. 7. 2011.

⁷ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 2. 7. 2013, č. j. 62 Af 55/2011 - 174.

Podstatná odlišnost, kterou Krajský soud v Brně ve svém rozhodnutí neřeší, však spočívá v tom, že v národním právu neexistuje zákonný podklad, z něhož by bylo možné dovodit právo neúčastníka řízení podat rozklad proti nepravomocnému rozhodnutí. Tribunál svá kritéria nestanovil sám od sebe, ale vycházel z procesního rámce stanoveného Smlouvou o fungování EU, která právě na dotčené osoby, které nemají postavení účastníka řízení, pamatuje. Nejedná se tedy o kritéria dovozená toliko z judikatury, ale o výklad ustanovení čl. 263 Smlouvy o fungování EU. Je proto velmi nepravděpodobné, že by v tomto případě inspirace v aplikaci evropských procesních předpisů mohla sloužit k vytvoření takového práva neúčastníků řízení v národním procesním právu bez jakéhokoli zákonného podkladu. Ani odkazy na judikaturu Nejvyššího správního soudu⁸ přiznávající určitý význam aktivnímu vystupování třetí osoby v řízení před úřadem, není schopno absenci právní úpravy překlénout.

5. ZÁVĚR

Citované rozhodnutí Krajského soudu v Brně identifikuje potřebu přezkumu rozhodnutí Úřadu o povolení spojení, neboť tato pravděpodobně nebudou nikdy napadena samotnými spojujícími se soutěžiteli (v případě, že spojení bude schváleno, ať už s podmínkami nebo bez) a naopak podniky, jež jsou spojením nejvíce dotčeny a jež Úřadu předložily argumenty proti spojení, nebudou mít možnost se proti závěrům Úřadu bránit. Inspirace v právu EU však v popisovaném případě není odpovídajícím vodítkem pro výklad vnitrostátního procesního práva, neboť v národním právu absentuje ustanovení, které by zakládalo právo neúčastníků řízení podat rozklad. Nemluvě o tom, že popsání koncepce Krajského soudu v Brně je v praxi obtížně aplikovatelná, neboť procesní postupy správního orgánu po vydání prvostupňového rozhodnutí jsou velice úzce navázány na postavení účastníka řízení.

Literature:

- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 11. 2013].
- Zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 11. 2013].
- KOLMAN, Petr. "Stížnosti a info-stížnosti." PRÁVO - ČASOPIS PRO PRÁVNÍ TEORII A PRAXI. 2009, roč. 3, s. 95-108. ISSN - 1802-9116.

⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 Afs 29/2012 ze dne 28. 3. 2013.

- MUNKOVÁ, J, KINDL, J., SVOBODA, P. SOUTĚŽNÍ PRÁVO. 2. Vydání, Praha: C. H. Beck, 2012, 619 s. ISBN 978-80-7400-424-7.
- Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 2. 7. 2013, č. j. 62 Af 55/2011 - 174. ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE [online]. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, © 2012 [cit. 25. 11. 2013]. Dostupné z: <http://www.uohs.cz/cs/hospodarska-soutez/soudni-prezkum-rozhodnuti.html>.
- Rozsudek Tribunálu ze dne 4. 6. 2006. EasyJet Airline Co. Ltd proti Komisi. Věc T177/04. SOUDNÍ DVŮR EVROPSKÉ UNIE [online]. Soudní dvůr Evropské Unie, [cit. 25. 11. 2013]. Dostupné z: http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/.
- Rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže č. j. ÚOHS-R166/2009-10941/2011/320/KPo ze dne 13. 7. 2011. ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE [online]. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, © 2012 [cit. 25. 11. 2013]. Dostupné z: <http://www.uohs.cz/cs/hospodarska-soutez/sbirky-rozhodnuti.html>.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 Afs 29/2012 ze dne 28. 3. 2013. ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE [online]. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, © 2012 [cit. 25. 11. 2013]. Dostupné z: <http://www.uohs.cz/cs/hospodarska-soutez/soudni-prezkum-rozhodnuti.html>.
- Smlouva o fungování Evropské unie. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 11. 2013]

Contact – email

helena.bartakova@compet.cz

(NE)PODJATOST V ŘÍZENÍ O ROZKLADU

LENKA BURSÍKOVÁ

Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Česká republika

Abstract in original language

Předložený příspěvek se zabývá právem na projednání věci nestranným správním orgánem, konkrétně pak (ne)možností namítat podjatost ministra, resp. vedoucího ústředního správního úřadu v řízení o rozkladu. Ustanovení správního řádu vylučující možnost podat námitku podjatosti v rozkladovém řízení je analyzováno z hlediska jeho ústavnosti, v souvislosti s aktuální judikaturou nejvyšších soudů a jsou předestřeny návrhy de lege ferenda.

Key words in original language

řízení o rozkladu, podjatost, vedoucí ústředního správního úřadu

Abstract

The submitted paper focuses on the right to due process, more precisely on the (im)possibility to file an objection of bias of the minister (head of central administrative authority) in remonstrance proceedings. The provision of Administrative Procedure Code excluding the possibility of filing an objection of bias in remonstrance proceedings is analysed from the constitutionality point of view, in connection with recent jurisprudence of Czech high courts and de lege ferenda proposals are put forward.

Key words

remonstrance, bias, head of central administrative authority

Rozklad je řádným opravným prostředkem, který má v zásadě plnit stejný účel a funkci jako odvolání, tedy, stručně řečeno, umožnit účastníkům správního řízení domáhat se nápravy rozhodnutí, o němž se domnívají, že jím byli dotčeni na svém právu nebo právem chráněných zájmech¹. Vymezuje jej vůči odvolání, neboť slouží k obraně proti specifické skupině individuálních správních aktů, přičemž toto specifikum spočívá v povaze orgánu, který rozhodnutí vydal. Jedná se totiž o řádný opravný prostředek proti rozhodnutí vydané ústředním správním úřadem, ministrem, státním tajemníkem

¹ Nedorost, L. K problematice odvolání a rozkladu podle správního řádu. *Bulletin advokacie* [online], č. 3, 1997, s. 20, [cit. 29. 11. 2013]. Dostupné z: www.beck-online.cz.

ministerstva, nebo vedoucím jiného ústředního správního úřadu v prvním stupni².

Ať už se jedná o jakékoli správní řízení (prvo či druhoinstanční), je možno vycházet z premisy, že jeho účastník má zaručena určitá (procesní) práva. Mezi ně patří též právo na projednání věci nestranným (nepodjatým) správním orgánem (srov. § 7 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu; dále jen „správní řád“). Toto pravidlo představuje zákonné promítnutí ústavně zaručeného práva domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu, resp. jiného orgánu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod; dále jen „Listina“).

Ústavní soud se k významu tohoto článku z hlediska nestrannosti správního orgánu vyslovil v usnesení ze dne 25. 6. 2009, sp. zn. II. ÚS 1062/08. Zde 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 případě všech státních orgánů³. Jiný výklad by ve svém důsledku založil procesní nerovnost, a otrásl by tak důvěrou v právní stát, jehož 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.“

V této souvislosti je nutno zdůraznit, že jedním ze specifíků odlišujících řízení o rozkladu od odvolacího řízení (resp. od jakéhokoli jiného, nejen správního, řízení) je skutečnost, že v něm nelze namítat podjatost rozhodující úřední osoby, což vyplývá z § 14 odst. 6 správního řádu, který stanoví, že ustanovení § 14 odst. 1 až 5 správního řádu se nepoužijí pro vedoucí ústředních správních úřadů a státní tajemníky. Toto specifikum je dáno zvláštní instanční příslušností druhostupňového správního orgánu⁴. Důvodem, pro který zákon vylučuje uplatnění ustanovení o podjatosti na tyto osoby, tedy podle doktrinálního výkladu „není skutečnost, že by se tyto osoby nemohly dostat do situace, kdy by u nich byly dány důvody podjatosti

² § 152 odst. 1 správního řádu.

³ Zvýraznění doplněno autorkou článku.

⁴ Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 864.

buď podle § 14 odst. 1, nebo podle § 14 odst. 5 (viz § 152 odst. 2), ale skutečnost, že taková situace by z důvodu postavení těchto osob v systému státní správy neměla řešení⁵.

Předmětem zájmu tohoto příspěvku je otázka, zda řešení zvolené zákonodárcem v § 14 odst. 6 správního řádu lze považovat za souladné se shora zmíněným právem účastníků správního řízení na nestranné projednání věci dle čl. 36 odst. 1 Listiny a § 7 odst. 1 správního řádu.

Je zřejmé, jak již bylo výše zmíněno, že zákonodárce mýnil zařazením tohoto ustanovení do správního řádu předcházet na první pohled bezvýhodným situacím, kdy by účastník rozkladového řízení namítl podjatost úřední osoby o opravném prostředku rozhodující a bylo by tak na místě aplikovat příslušná ustanovení § 14 správního řádu. O námitce podjatosti podané účastníkem řízení přísluší rozhodnout služebně nadřízené úřední osobě, nebo tomu, kdo má obdobné postavení. Vzhledem k tomu, že takové osoby ve vztahu k ministru (či vedoucímu jiného ústředního správního úřadu) není, musí být situace řešena jinak. Český zákonodárce zvolil poměrně razantní cestu, a to zakotvením absolutní nemožnosti v rozkladovém řízení podjatost úřední osoby namítat.

Své úvahy se zákonodárce pokusil vyjádřit i v důvodové zprávě ke správnímu řádu, podle níž „naš právní řád bohužel nepředpokládá možnost podjatosti vedoucího ústředního správního úřadu, neboť předseda vlády je jen jedním z členů vlády a varianta, že by v tomto případě vláda rozhodovala ve sboru, je velmi nepraktická“⁶. Nutno říct, že se jedná o poměrně nešťastné zdůvodnění, neboť nejen, že § 14 odst. 6 nevyjadřuje předpoklad, že by vedoucí ústředního správního úřadu nemohl být podjatý (ale toliko předpoklad, že tuto podjatost nelze namítat), ale je též zjevné, že řešení určité situace zvolené v dané právní úpravě je právě věcí zákonodárce, který může dané nastavení (kterého sám lituje, jak vyjadřuje slůvko „bohužel“) změnit.

Právě tuto paušální nemožnost namítat podjatost považuji za protiústavní a zcela nepřiměřenou cíli, který měla úprava podjatosti vedoucích ústředních správních úřadů sledovat.

Jak zdůraznil Ústavní soud ve svém výše uvedeném usnesení, i ve správním řízení je třeba zajistit předem nezaujatý přístup pověřených osob k posuzování, řešení a zejména rozhodování právních věcí, přičemž za účelem naplnění práva na procesní rovnost všech

⁵ Vedral, J. c.d., s. 135.

⁶ Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. *Vládní návrh na vydání správního řádu* [online]. IV. volební období. Digitální repozitář, 2003 [cit. 29. 11. 2013]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=201&ct1=0>.

účastníků (srov. též § 7 odst. 1 správního řádu) je třeba tento apriorní neustranný přístup vyžadovat od všech správních orgánů (resp. všech rozhodujících úředních osob).

Zaměříme-li se však na účinnou právní úpravu, je zjevné, že ustanovení § 14 odst. 6 správního řádu staví do nerovného postavení účastníky řízení o rozkladu oproti účastníkům jiných typů správních řízení, a to v otázce zásadní, mající ústavní základ, tedy v právu na vydání rozhodnutí nestranným správním orgánem. Proč by nemohl účastník, který má tu „smůlu“, že o jeho věci rozhoduje v prvním stupni ministerstvo, možnost namítat podjatost úřední osoby rozhodující o podaném opravném prostředku? Byť je požadavek procesní rovnosti Ústavním soudem tradičně vykládán jako nutnost zaručit relativní procesní rovnost, tedy rovnost účastníků jednoho konkrétního správního řízení⁷, v otázce nestrannosti správního orgánu ve shora popsaném usnesení vysloveně uvedl, že nevyhovění požadavku na nestrannost všech rozhodujících správních orgánů by založilo procesní nerovnost. A přesně taková nerovnost je absolutním omezením možnosti namítat podjatost založena právě v případě účastníků rozkladového řízení.

V této souvislosti je nutno poznamenat, že nelze za dostatečně účinné opatření k vyrovnaní procesních práv považovat možnost namítat podjatost rozkladové komise⁸ (jak například argumentovalo Ministerstvo vnitra ve svém vyjádření k návrhu podanému k ÚS⁹), neboť ministr či vedoucí jiného ústředního správního úřadu není ze zákona návrhem na rozhodnutí rozkladové komise vázán. Byť by tedy byl návrh na rozhodnutí vydán nepodjatou rozkladovou komisí, nemusí to v žádném případě svědčit o (ne)podjatém rozhodování ministra.

Současně mám za to, že účel sledovaný zákonodárcem, tedy vypořádat se se situací, kdy by byla namítána podjatost vedoucího ústředního správního orgánu, mohl být naplněn i jinými, méně omezujícími prostředky, než absolutní nemožností namítat podjatost. Nabízí se zakotvit řešení alternativní k postupu v případě jiných správních řízení (§ 14 odst. 1 až 5 správního řádu). Například by o námitce podjatosti mohla rozhodovat rozkladová komise, či zvláštní útvar v rámci ústředního orgánu státní správy. Pokud by byla taková námitka shledána důvodnou, mohla by o podaném rozkladu rozhodovat přímo rozkladová komise (či některý z jejích členů, k tomu pověřený ad hoc), či pověřený úředník příslušného správního

⁷ srov. nález ÚS ze dne 11. 3. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 19/02. *Ústavní soud* [online]. [cit. 30.11.2013]. Dostupné z: nalus.usoud.cz.

⁸ K tomu např. Vedral, J. c.d., s. 862 a násl., či Kolman, P. K problematice podjatosti členů rozkladové komise. *Právní rozhledy* [online] č. 17, 2013, s. 595 [cit. 29. 11. 2013]. Dostupné z: www.beck-online.cz.

⁹ Usnesení ÚS ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 30/09. *Ústavní soud* [online]. [cit. 30.11.2013]. Dostupné z: nalus.usoud.cz.

orgánu, státní tajemník (viz níže), či jiný člen vlády, nebo vláda jako kolegiální orgán¹⁰. Byť se jedná o alternativní a možná poněkud těžko představitelná řešení, stále jde dle mého názoru o řešení, která, na rozdíl od účinného zákonného řešení, vyhoví testu proporcionality.

Stávající situace by mohla být ulehčena nabytím účinnosti zákona č. 218/2002 sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon). Tento zákon totiž počítá se zavedením funkce státního tajemníka (§ 9 odst. 5 služebního zákona), který by mohl, v případě podjatosti, ministra při rozhodování o rozkladu zastoupit. Přímo § 14 odst. 2 správního řádu totiž odkazuje na služební zákon a státní tajemník by tak mohl být tím, kdo má ve smyslu tohoto ustanovení tzv. „obdobné postavení“ jako představený.

Ve vztahu ke shora uvedeným úvahám je třeba zmínit, že ústavnost § 14 odst. 6 správního řádu byla zpochybněna i Nejvyšším správním soudem, a to ve věci vedené pod sp. zn. 1 Afs 7/2009. V návrhu na zrušení § 14 odst. 6 správního řádu Nejvyšší správní soud argumentoval zejména porušením principu nestrannosti při rozhodování (a tím práva na spravedlivý proces) zakotveného v čl. 36 odst. 1 Listiny a neslučitelností zásahu provedeného § 14 odst. 6 do práva na spravedlivý proces s principem proporcionality. Podpůrně Nejvyšší správní soud argumentoval historickým hlediskem, tedy neexistencí obdobného ustanovení v jakékoli dřívější právní úpravě českého správního řízení, systematickým hlediskem, kdy žádný jiný český procesní předpis neobsahuje ustanovení omezující aplikaci ustanovení o podjatosti na některé osoby, které se mohou podílet na projednávání a rozhodování příslušné věci. Soud vznesl též komparativní argument – zkoumané evropské právní řády neobsahují jakékoli omezení aplikace ustanovení o podjatosti ve správním řízení. Pokud příslušné procesní úpravy předpokládají rozhodování monokratického ústředního orgánu, vždy řeší situaci možného vzniku podjatosti.

Ústavní soud návrh Nejvyššího správního soudu věcně neprojednal, ale odmítl jej jako podaný zjevně neoprávněnou osobou. Dospěl totiž k závěru, že správní soudy mají § 14 odst. 6 správního řádu aplikovat tak, že jej neaplikují, jelikož toto ustanovení představuje bariéru pro postup uplatnění námitky podjatosti úřední osoby ve správním řízení dle § 152 správního řádu, nikoli ale pro její posouzení v soudním řízení správním. Za situace, kdy příslušný soud dané zákonné ustanovení nemusí aplikovat, není ani aktivně legitimován k podání návrhu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy.

Ústavní soud tedy vyložil, že v řízení před správními soudy se § 14 odst. 6 správního řádu neaplikuje a podjatost je možno posuzovat

¹⁰ K tomu podrobněji Usnesení ÚS ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 30/09, zejména pak pasáže obsahující návrhová stanoviska Nejvyššího správního soudu.

přímo podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Dodal však, že „v případě, shledá-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.¹¹ vedou k jeho zrušení soudem“.

Takový výklad je dle mého názoru v silném napětí s obsahem práva na spravedlivý proces vyjádřeným v čl. 36 odst. 1 Listiny. Jak již totiž bylo vyloženo, účastníci jakéhokoli správního řízení mají právo na to, abych jejich věc byla projednána a rozhodnuta nestrannou úřední osobou; pokud by tomu tak nebylo, jsou účastníci rozkladového řízení postaveni do nerovné pozice oproti účastníkům jiných řízení. K tomuto závěru ostatně dospěl ve své judikatuře i Ústavní soud (srov. výše zmíněné usnesení sp. zn. II. ÚS 1062/08), jež judikoval, že je nutné trvat na nepodjatosti všech státních orgánů (čímž je zjevně míněno i všech úředních osob) při posuzování, řešení i rozhodování právních věcí. Stejným pohledem otázku důsledků rozhodování podjatou osobou vidí též judikatura Nejvyššího správního soudu, podle které nezákonnost rozhodnutí totiž vyvolává již sama skutečnost, že rozhodovala podjatá osoba¹².

Správní soudy se však názorem vysloveným v rozhodnutí Ústavního soudu musejí při svém rozhodování řídit. Jaké tedy budou jeho procesní důsledky v konkrétních případech? Představme si situaci, kdy správní soud konstatuje podjatost úřední osoby rozhodující o rozkladu, přičemž tato skutečnost měla vliv na zákonnost rozhodnutí, které tudíž bude muset být zrušeno a věc bude vrácena k dalšímu řízení správnímu orgánu¹³. Zpravidla nebude na místě postup podle § 78 odst. 2 s.ř.s., tedy zrušení i prvostupňového rozhodnutí (pokud by toto nebylo stíženo jinou vadou, pro kterou by mělo být zrušeno), ale toliko zrušení rozhodnutí o rozkladu.

Zde ale vyvstává velmi podstatná otázka, kdo by měl o rozkladu znovu rozhodovat, pokud správní soud konstatoval, že příslušná úřední osoba (vedoucí ústředního správního úřadu) je v dané věci podjatá. V takové chvíli přeci musí nastoupit nějaký mechanismus, kterým by bylo možno rozhodnutí o rozkladu přenést na jinou úřední osobu (příp. kolegiální orgán – rozkladovou komisi, vládu); jinak by se totiž celá věc dostala do začarovaného kruhu rozhodování podjatou osobou a následných zrušovacích rozsudků soudu. Odpověď na tuto překerní otázku však v usnesení Ústavního soudu nelze nalézt.

¹¹ zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“).

¹² srov. rozsudek NSS ze dne 25. 3. 2009, č. j. 2 As 83/2008 – 124. *Nejvyšší správní soud* [online]. [cit. 30.11.2013]. Dostupné z: www.nssoud.cz.

¹³ § 78 odst. 4 s.ř.s.

Vzhledem k tomu, že podle čl. 2 odst. 3 Ústavy je možno státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon, není za současného legislativního stavu dle našeho názoru možno rozhodování o rozkladu postoupit někomu jinému¹⁴. O to víc je politováníhodné, že se Ústavní soud k této otázce podrobněji nevyjádřil, resp. příslušné ustanovení nezrušil a neumožnil tak zákonodárci tento nedostatek napravit.

Současně by bylo možno dospět k závěru, že pokud Ústavní soud připustil možnost správního soudu konstatovat podjatost úřední osoby rozhodující o rozkladu, připustil tím i možnost, aby namísto vedoucího ústředního správního úřadu rozhodoval někdo jiný. V takovém případě by ale existence § 14 odst. 6 byla zbytečná, neboť pokud zde existuje řešení pro případ rozhodování o podaném rozkladu, odpadá též účel úpravy, která se snaží vypořádat se situací, kdy takové řešení není¹⁵.

Další nevyjasněnou otázku v procesu „neaplikace“ § 14 odst. 6 správního řádu soudy představuje § 14 odst. 2 tohoto předpisu. Podle věty druhé posledně zmíněného ustanovení se k námitce podjatosti nepřihlídně, pokud účastník řízení o důvodu vyloučení prokazatelně věděl, ale bez zbytečného odkladu námitku neuplatnil. Ve shora popsaných případech si účastníci budou již ve správním řízení (rozkladovém) vědomi skutečností svědčících o možné podjatosti, pro překážku stanovenou v § 14 odst. 6 správního řádu ji však nebudou moci včas uplatnit. Mají tedy správní soudy „neaplikovat“ též toto ustanovení? Pokud by měly respektovat výklad podaný Ústavním soudem, pak zřejmě ano, jinak by totiž každou námitku podjatosti bylo nutno odmítnout jako opožděně uplatněnou.

Již jen na okraj je možno poznamenat, že přístup, podle kterého lze zkoumat podjatost osoby rozhodující o rozkladu až v soudním řízení správním, je v rozporu s principem subsidiarity soudního přezkumu. Stejně jako u správního soudu, mohla být otázka podjatosti vyřešena již v řízení před správním orgánem a k nezákonnosti, pro kterou musí soud rozhodnutí zrušit, vůbec nemuselo dojít (samozřejmě za předpokladu, že dotčené rozhodnutí je v ostatních aspektech zákonné).

Jak bylo výše naznačeno, ustanovení § 14 odst. 6 správního řádu může být z hlediska práva na spravedlivý proces, resp. na projednání věci nestranným správním orgánem, zajištěného na ústavní úrovni čl. 36 odst. 1 Listiny, vnímáno jako problematické. Zakotvením absolutní nemožnosti namítat podjatost úřední osoby rozhodující o podaném

¹⁴ srov. Vedral, J. c.d. s. 854 – 855; též Mates, P. Řízení o rozkladu. *Právní rádce* [online], č. 7, 2007 [cit. 30. 11. 2013]. Dostupné z: <http://pravniciradce.ihned.cz/c1-21660640-rizeni-o-rozkladu>.

¹⁵ srov. výše Důvodová zpráva k vládnímu návrhu správního řádu.

rozkladu je toto právo nepřiměřeným způsobem omezeno. V předloženém článku byly naznačeny možné alternativní přístupy, které mohl zákonodárce zvolit pro řešení situace, kdy řádný opravný prostředek ve správním řízení nemá devolutivní účinek a rozhoduje o něm monokraticky úřední osoba, která je služebně zařazena ve správním orgánu, který rozhodoval na prvním stupni. Článek též zmínil usnesení Ústavního soudu vydané na základě návrhu Nejvyššího správního soudu na zrušení předmětného ustanovení správního řádu a zabýval se konkrétními dopady tohoto usnesení do rozhodovací praxe soudů.

Literature:

- Kolman, P. K problematice podjatosti členů rozkladové komise. Právní rozhledy [online] č. 17, 2013, s. 595 [cit. 29. 11. 2013]. Dostupné z: www.beck-online.cz.
- Mates, P. Řízení o rozkladu. Právní rádce [online], č. 7, 2007 [cit. 30. 11. 2013]. Dostupné z: <http://pravniradce.ihned.cz/c1-21660640-rizeni-o-rozkladu>.
- Nedorost, L. K problematice odvolání a rozkladu podle správního řádu. Bulletin advokacie [online], č. 3, 1997, s. 20, [cit. 29. 11. 2013]. Dostupné z: www.beck-online.cz.
- Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. Vládní návrh na vydání správního řádu [online]. IV. volební období. Digitální repozitář, 2003 [cit. 29. 11. 2013]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=201&ct1=0>.
- Vedral, J. Správní řád. Komentář. 1. vydání. Praha: Bova Polygon, 2006, 1048 s.

Contact – email

l.bursikova@email.cz

PŘEZKUM SPRÁVNÍCH ROZHODNUTÍ VE VĚCI PŘESTUPKŮ

ZDENĚK FIALA

Policejní akademie České republiky v Praze, Fakulta bezpečnostního managementu

Abstract in original language

Příspěvek je pojat jako obecný výklad o odvolání doplněný o nastínění otázek a jejich řešení, které v praxi vyvstávají při přezkoumání rozhodnutí o přestupcích. Jeho cílem je přiblížit praktická úskalí, se kterými se běžně referenti přestupkových oddělení v rámci své každodenní praxe setkávají.

Key words in original language

Odvolání, přestupek, správní řízení

Abstract

The article is designed as a general interpretation of a appeal accompanied by outline the issues and their's solutions that arise in practice when reviewing of decision of administrative offences. Its aim is to present practical difficulties, which officers are daily meet in their practice.

Key words

Appeal, administrative offence, administrative proceedings

ČÁST I. PODÁNÍ ODVOLÁNÍ

Odvolání proti doposud nepravomocnému rozhodnutí může podat účastník řízení nebo jeho zástupce, pokud zákon nestanoví jinak.

Okruh účastníků přestupkového řízení je taxativně vymezen v ustanovení § 72 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „PZ“). Proti rozhodnutí o přestupku se může odvolat v plném rozsahu jen obviněný z přestupku a jde-li o mladistvého, v jeho prospěch i jeho zákonný zástupce a orgán vykonávající sociálně-právní ochranu dětí. Poškozený se může odvolat jen ve věci náhrady škody. Zúčastněná osoba jen proti výroku o zabránění věci, jejímž je vlastníkem. V řízení o návrhových přestupcích může podat navrhovatel odvolání proti té části rozhodnutí, v níž se vyslovuje vina obviněného z přestupku, dále proti jemu uložené povinnosti uhradit náklady řízení, samostatně proti rozhodnutí o zastavení řízení.

Právo na odvolání nepřísluší tomu, kdo se po oznámení rozhodnutí tohoto práva vzdal anebo vzal již jednou podané odvolání zpět.

Odvolání lze podat bez dalšího ústně do protokolu, písemně, elektronicky se zaručeným elektronickým podpisem anebo prostřednictvím informačního systému datových schránek u správního orgánu, který rozhodnutí vydal. Za podmínky, že je odvolání do 5 dnů potvrzeno některým z výše uvedených způsobů, je možno jej učinit i pomocí jiných technických prostředků (např. email, fax) bez použití zaručeného elektronického podpisu. Nemůže-li odvolatel z vážných důvodů učinit své podání u správního orgánu, který rozhodnutí vydal, může jej podat u správního orgánu vyššího stupně, který jej bezodkladně postoupí věcně a místně příslušnému orgánu.

Odvolat se lze jen do výrokové části rozhodnutí. Odvolání jen proti odůvodnění je nepřípustné. Odvolání musí splňovat zákonem předepsané náležitosti¹, kromě jiného by mělo obsahovat zejména údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo procesního postupu, jinak platí, že se odvolatel domáhá zrušení celého rozhodnutí. Odvolání se podává v takovém počtu stejnopisů jako je počet účastníků řízení. Není-li tato povinnost splněna, vyhotoví potřebný počet stejnopisů na náklady odvolatele správní orgán.

Odvolací lhůta počíná plynout den následující po oznámení rozhodnutí a činí 15 dní, pokud zákon nestanoví jinak. Odvolání je učiněno dnem, kdy bylo doručeno správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal, nebo nadřízenému správnímu orgánu za podmínky, že pro podání odvolání u tohoto orgánu existovaly vážné důvody. Odvolací lhůta je zachována, jestliže bylo odvolání poslední den odvolací lhůty předáno do poštovní přepravy. Odvolací lhůta je prekluzivní, správní orgán ji nemůže nijak prodloužit, účastník řízení však může podle § 41 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘ“) požádat o navrácení lhůty v předešlý stav ze závažných důvodů, které nastaly bez jeho zavinění. Opožděně podané odvolání odvolací správní orgán zamítne, posoudí však, nejsou-li tu dány předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, obnovy řízení či vydání nového rozhodnutí. Odvolací lhůta se prodlužuje přímo ze zákona v případech vymezených v ustanovení § 83 odst. 2 SŘ – chybějící, neúplné, nesprávné poučení a v ustanovení 84 SŘ – odvolací lhůta při neoznámení rozhodnutí.

Včas podané a přípustné odvolání proti rozhodnutí o přestupku má odkladný účinek, který není možno vyloučit.

K těmto více či méně parafrázovaným zákonným ustanovením se lze v praxi setkat s následujícími otázkami:

¹ § 37 odst. 2 a § 82 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Zastupování na základě plné moci, nedoložení plné moci a právo na odvolání

V případě zastoupení zmocněncem na základě plné moci dle § 33 SŘ praxe poměrně často naráží na poměrně „kusou“ úpravu tohoto způsobu zastoupení účastníků řízení, zejména pokud jde o zánik plné moci. Podle správního řádu může mít účastník řízení toliko jednoho zmocněnce, to však nijak nevylučuje, aby účastník svého zástupce v průběhu řízení změnil. V souvislosti s problematikou podání odvolání se lze poměrně často setkat se situací, kdy účastníka řízení zastupuje v řízení v prvním stupni zmocněnec A, ale odvolání již podává zmocněnec B, který své zastoupení rovněž prokáže správnímu orgánu. Obdobným případem se zabýval i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 22. 2. 2012, sp. zn. 8 As 94/2011, ze kterého lze dovodit, že východiskem v nastíněné situaci je analogické použití § 28 odst. 3 zákona č. 99/1963, občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého je možné plnou moc vypovědět dosavadnímu zástupci i tím, že si účastník řízení zvolí jiného zástupce. Včas podané odvolání zmocněncem B je tedy nutné připustit.

Jiným případem je situace, kdy odvolání podává zmocněnec, který nedoložil správnímu orgánu plnou moc. Touto problematikou se zabýval Poradní sbor ministra vnitřní ve svém závěru č. 103, podle kterého je třeba v daném případě nejprve vyzvat podatele i účastníka řízení, který má být zastoupen, aby doložili oprávnění k zastupování. Takovýto postup je nezbytný s ohledem na principy dobré správy a na zásadu ochrany dobré víry a oprávněných zájmů dotčených osob. Účastníkovi tak bude dána možnost, aby zajistil ochranu svých práv a oprávněných zájmů v řízení, buď tím, že požádá ve smyslu § 34 odst. 4 SŘ o uznání odvolání, nebo tak, že prokáže existenci oprávnění podatele odvolání k zastupování k datu podání odvolání například tím, že předloží originál plné moci. Jestliže by ani po výzvě v poskytnuté lhůtě nebyl tento nedostatek zhojen, jedná se o odvolání nepřipustné.

Vzdání se práva na odvolání, zpět vzetí odvolání a okamžik nabytí právní moci

Projevem zásady dispoziční v odvolacím řízení je i právo účastníka řízení vzdát se práva na odvolání, což stejně jako zpět vzetí odvolání, činí jeho opětovné podání nepřipustným, a to i v případě, že doposud neuplynula odvolací lhůta. Právně neúčinné je z logiky věci vzdání se práva na odvolání ještě před oznámením rozhodnutí, rovněž i po marném uplynutí odvolací lhůty. Dalším případem neúčinného vzdání se práva na odvolání, které v praxi nastává spíše výjimečně, je situace, kdy je účastníkovi řízení rozhodnutí ústně vyhlášeno, ten se vzdá práva na odvolání, avšak nevzdá se nároku na doručení písemného vyhotovení rozhodnutí. V daném případě je tedy nezbytné řádně doručit písemné vyhotovení rozhodnutí – den následující po doručení zásilky počíná plynout odvolací lhůta, neboť, jak již bylo uvedeno, předchozí vzdání se práva na odvolání bylo za těchto okolností neúčinné.

V souvislosti s touto otázkou je vhodné poukázat i na problematiku, na níž upozorňuje J. Vedral ve spojení s ustanovením § 81 odst. 2 SŘ, které omezuje způsob vzdání se práva na odvolání pouze na písemnou a ústní formu, což v pozici speciální úpravy znemožňuje vzdát se práva na odvolání elektronicky. Dle J. Vedrala, s jehož názorem se lze jistě ztotožnit, lze toto omezení obejít výkladem, kdy pod písemnou formu podání můžeme podřadit i formu elektronickou, tj. vzdát se práva na odvolání je možné i v elektronické podobě podepsané zaručeným elektronickým podpisem nebo prostřednictvím datové schránky.²

Rovněž zpět vzetí odvolání musí splňovat formální požadavky podání stanovené v § 37 SŘ. Pro úplnost je vhodné uvést, že odvolání lze vzít zpět nejpozději do vydání rozhodnutí odvolacího správního orgánu.

V souvislosti s problematikou vzdání se práva na odvolání se Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu zabýval i otázkou, jakým dnem nabývá rozhodnutí právní moci za situace, kdy je v řízení pouze jediný účastník. Ve svém závěru č. 69 zaujal stanovisko, že v daném případě nabývá rozhodnutí právní moci dnem, kdy se tento jediný účastník vzdal práva na odvolání, s následujícím odůvodněním - v případě, kdy by rozhodnutí nabylo právní moci dnem následujícím po dni, kdy tak učinil, nedošlo by ke vzniku „nerovnosti“ mezi situací, kdy je v řízení jediný účastník, a situací, kdy je v řízení více účastníků. Podle názoru Poradního sboru by však v tomto případě došlo k „nerovnosti“ za předpokladu, kdy by byl jediný účastník řízení a proti rozhodnutí by nebylo možné podat odvolání (rozhodnutí by nabylo právní moci v okamžiku oznámení rozhodnutí) proti případu, kdy by byl jediný účastník řízení, který se vzdal práva na podání odvolání (pokud by k nabytí právní moci mělo dojít až dnem následujícím po dni vzdání se práva na odvolání).

Předčasné odvolání

V praxi se lze občasně, spíše ojediněle, setkat i se situacemi, kdy účastníci řízení přestupkového řízení pod dojmem z ústního jednání podávají odvolání ještě před samotným vyhotovením rozhodnutí, popř. před jeho oznámením. Odpověď na otázku, jak nahlížet na takováto podání jakkoliv označená účastníkem řízení za odvolání poskytuje ustanovení § 83 odst. 1 SŘ ve spojení s § 37 odst. 1 SŘ. Je-li „odvolání“ podáno již před samotným vyhotovením rozhodnutí, je třeba na něj pohlížet jako na vyjádření a s případnými námitkami v něm obsaženými je nutné se vypořádat v odůvodnění rozhodnutí. Jestliže však bylo „odvolání“ doručeno správnímu orgánu již po vyhotovení rozhodnutí, avšak ještě před jeho oznámením, platí, že odvolání bylo podáno první den odvolací lhůty.

² Srov. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 714

Nedostatky odvolání

O základních náležitostech odvolání bylo pojednáno výše, avšak i když jsou stanoveny poměrně jasně, v praxi se lze velmi často setkat s tzv. imperfektním odvoláním. V případech, kdy odvolání trpí vadami, správní orgán postupuje ve smyslu § 37 odst. 3 SŘ.

Uvedenou problematikou se podrobněji zabýval i Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu č. 50/2006.

Trpí-li tedy odvolání nepodstatnými vadami spočívající například v neúplnosti náležitostí (např. je uvedeno pouze příjmení) nebo v jejich nepřesnosti (např. nesprávné označení správního orgánu) a odvolatel takovéto nedostatky neodstraní ani na výzvu správního orgánu ve stanovené lhůtě, měl by správní orgán takovéto nedostatky „pardonovat“ a odvoláním se zabývat. Vycházejí z Nálezu Ústavního soudu ze dne 4. 11.1999, sp. zn. III. ÚS 61/1997 lze na podporu tohoto tvrzení uvést, že *„je-li přepjatý formalismus nežádoucí v soudním řízení, platí to ještě ve větší míře pro řízení správní.“*

Odlišná je však již situace, kdy i např. na jinak bezvadném odvolání absentuje podpis odvolatele. Chybí-li totiž na odvolání vlastnoruční podpis, není stvrzeno, že podatel se ztotožňuje s obsahem podání a správní orgán, nebyla-li náprava přes jeho výzvu zjednána, se nebude takovým podáním vůbec zabývat. Jinými slovy anonymní podání trpí podstatnou vadou, pro kterou ho nelze vůbec považovat za podání. Pokud by bylo takovéto podání připuštěno, znamenalo by to narušení právní jistoty a ve svém důsledku by to mohlo vést k obcházení zákona. V daném případě, i když to z právní úpravy výslovně nevyplývá, je s ohledem na principy dobré správy a zásadu řádného poučení zakotvenou v ustanovení § 4 SŘ na místě vyzvat odvolatele k doplnění vlastnoručního podpisu a teprve pokud tak neučiní, je možné se „odvoláním“ dále zabývat.

Vycházejí z výše uvedeného závěru Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu, lze vyslovit názor, že obdobně by měl správní orgán postupovat i v případě odvolání učiněného za pomoci technických prostředků bez použití zaručeného elektronického podpisu, tj. měl by odvolatele vyzvat, aby do 5 dní potvrdil své odvolání zaručeným způsobem a teprve jestliže se tak nestane, nebude se správní orgán podaným odvoláním vůbec zabývat. Na takovéto podání se totiž hledí jakoby nikdy nebylo učiněno – pohybujeme se zde v podstatě na úrovni „spamové“ komunikace. K tomuto tvrzení je pro úplnost uvést, že výzva k potvrzení tzv. nezaručeného podání je s ohledem na výše uvedený výklad sice vhodná, není však nutně nezbytná. Jak se uvádí v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, sp. zn. 9 As 90/2008: *„e-mailové podání bez zaručeného elektronického podpisu je způsobilé vyvolat právní účinky jen za podmínky jeho následného potvrzení některou z uvedených kvalifikovaných forem, aniž by bylo nutné podatele k potvrzení vyzývat.“*

V přestupkovém řízení jsou dále velice častým jevem tzv. blanketní odvolání (odvolání bez uvedení důvodů), jejichž příčinou může být jednak neznalost odvolatelů, častěji jsou však takováto odvolání v přestupkovém řízení činěna za účelem prodloužení odvolacího řízení a sledují dosažení zániku odpovědnosti za přestupek v důsledku uplynutí jednoleté prekluzivní lhůty stanovené pro projednání přestupku.

K problematice blanketních odvolání je vhodné na úvod uvést, že starý správní řád³ oproti současné úpravě odůvodnění odvolání nevyžadoval, což je možná důvodem toho, že se lze v praxi, dnes již spíše ojediněle, stále setkat s názorem, že se takovéto odvolání přezkoumá jen z hlediska zákonnosti, přičemž není nutné odvolatele ani vyzývat k doplnění odvolacích důvodů. Jak však uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 6. 3. 2009, sp. zn. 1 As 4/2009 je vzhledem k tomu, že „je odvolání podáním ve smyslu § 37 SŘ, a s ohledem na § 93 odst. 1 SŘ, podle něž se pro řízení o odvolání použijí obdobně ustanovení hlav I až IV, VI a VII druhé části správního řádu, je nutno uzavřít, že nemá-li odvolání náležitosti vyplývající z § 37 odst. 2 a § 82 odst. 2 SŘ, je správní orgán povinen postupovat podle § 37 odst. 3 SŘ tak, že pomůže odvolateli nedostatky odstranit nebo jej k jejich odstranění vyzve a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.“

V praxi se lze v souvislosti s blanketním odvoláním však častěji setkat s otázkou, jak postupovat v případě, kdy odvolatel odvolací důvody nedoplní ani na výzvu správního orgánu – konkrétně, zda je za těchto okolností možné postupovat analogicky dle § 66 odst. 1 písm. c) SŘ. K tomuto lze uvést, že odvolací správní orgán by řízení mohl zastavit jen za situace, kdy by nebylo pro podstatné vady možné v řízení pokračovat (např. naprostá neurčitost a zmatečnost odvolání). O takovéto nedostatky se však v praxi obvykle nejedná, půjde o naprosté výjimky. Nedoplnění odvolacích důvodů zpravidla nevytváří překážku pro pokračování řízení. Odvolací orgán přezkoumá na základě blanketního odvolání soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy v celém rozsahu, správnost napadeného rozhodnutí se přezkoumává jen v rozsahu námitek uplatněných v odvolání, jinak jen tehdy vyžaduje-li to veřejný zájem.

Náklady na pořízení stejnopisů odvolání

Poměrně problematickou se jeví i otázka vyčíslení nákladů, které správní orgán vynaloží na pořízení potřebného počtu stejnopisů odvolání za účelem vyrozumění ostatních účastníků, nepodal-li sám odvolatel potřebný počet stejnopisů odvolání, neboť na tyto případy zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, nedopadá. Obecně lze postulovat, že výše úhrady by měla vycházet z aktuálně běžných cen za pořízení fotokopíí, mnohdy je tato částka stanovena interním předpisem správního orgánu, není ale ani

³ Zákon č. 71/1967 Sb.

výjimkou, že správní orgán tak činí zcela bezplatně. O něco komplikovanější jsou odvolání vyhotovená vlastnoručně za pomoci takových psacích prostředků, které jsou při pořizování fotokopí nečitelné. V těchto případech nezbyvá správnímu orgánu patrně nic jiného než vyhotovení opisu, pokud se s účastníkem - odvolatelem nedohodne jinak. De lege ferenda by proto stálo za úvahu, zda tuto problematiku nešetřit alespoň metodickým pokynem, aby mezi jednotlivými správními orgány na tomto úseku nevznikaly neodůvodněné a nepřiměřené rozdíly.

Odvolání účastníků s omezenými odvolacími právy nad rámec jejich odvolacího práva

Poměrně specifickou situací při přezkumu správních rozhodnutí o přestupcích je případ, kdy se zpravidla poškozený odvolá nejen do výroku o náhradě škody, ale i do výroku o vině obviněného, zvláště tehdy je-li řízení zastaveno.

K této problematice se opakovaně⁴ vyjadřoval i Nejvyšší správní soud, např. v rozsudku ze dne 26. 6.2009, sp. zn. 9 As 61/2008 – 46, podle kterého *„posuzování viny a trestu obviněného z přestupku se nachází mimo sféru ovlivnitelnou procesní aktivitou poškozeného jako účastníka řízení, neboť toto je – jak již bylo řečeno – svěřeno výlučně do rukou státu, který naplňuje veřejný zájem na stíhání jednání naplňujícího znaky skutkových podstat přestupků. Poškozený tedy nemá subjektivní veřejné právo na to, aby byla správním orgánem vyslovena vina obviněného z přestupku, a tudíž nemůže být dotčen na svých právech tím, když takové rozhodnutí není správním orgánem vydáno, resp. je vydáno rozhodnutí jiné....Tímto rozhodnutím totiž není poškozený žádným způsobem zkrácen na svém právu domáhat se cestou občanskoprávní žaloby náhrady škody vůči tomu, kdo byl v původním řízení obviněn z přestupku, a v občanském soudním řízení pak navrhopvat důkazy k prokázání svého tvrzení, že uvedená osoba za způsobenou škodu skutečně odpovídá.“*

Z citovaného rozsudku lze dovodit, že odvolací práva poškozeného jsou striktně omezena pouze na výrok týkající se náhrady škody. Pokud se tedy poškozený odvolá i do výroku o vině a sankci, bude v této části jeho odvolání zamítnuto dle § 92 odst. 1 SŘ jako nepřijatelné. Jestliže by bylo na základě odvolání poškozeného následně zjištěno, že „hlavní“ výrok rozhodnutí (o vině a sankci) je třeba také zrušit, např. z důvodu nesouladu řízení s právními předpisy, učiní tak správní orgán v přezkumném řízení. Vzhledem k tomu, že je však výrok o náhradě škody závislý na výroku o vině a sankci (příp. o zastavení řízení), bude nutno v přezkumném řízení zrušit rozhodnutí v plném rozsahu, tj. včetně výroku o náhradě škody. Nad nastolenou otázkou však lze uvažovat i jinak. Lze vyslovit názor, že z pohledu odvolatele je posouzení jeho odvolání částečně jako přípustného a

⁴ Obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.1.2010, sp.zn.. 9 As 73/2009 – 129, či rozsudek ze dne 23.4.2010, sp. zn. 5 As 10/2010 – 75.

částečně jako nepřipustného zmatečné, tím spíše bylo-li by jím napadené rozhodnutí následně skutečně zrušeno v přezkumném řízení. V této souvislosti lze diskutovat nad tím, zda by nebylo efektivnější v situacích, kdy se osoba s omezenými odvolacími právy odvolá jednak v otázce, v níž se odvolat může, a jednak v otázkách, v nichž se odvolat nemůže, považovat její odvolání za přípustné, tj. část jdoucí nad rámec odvolacího práva nezamítat, nýbrž vyhodnotit toliko jako vyjádření účastníka řízení a jako s takovým se s ním i vypořádat v rozhodnutí vydaném v odvolacím řízení, přičemž jestliže by na základě takového odvolání bylo následně zjištěno, že „hlavní“ výrok rozhodnutí je třeba také zrušit, učinil by tak správní orgán podle § 90 odst. 1 písm. a). nebo b) SŘ nikoli v přezkumném řízení. Uvedený postup by bylo možné opírat o to, že odvolací orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení s právními předpisy v celém rozsahu, a to i když je podáno odvolání osobou s omezenými odvolacími právy, neboť v tomto směru zákon o přestupcích nestanoví žádnou výjimku.

Pro úplnost lze uvést, že obdobné otázky vyvstávají i v případech, kdy je vedeno společné řízení s více obviněnými a jeden z nich se odvolává i do výroku o vině druhého obviněného. K této problematice lze uvést, že jelikož jsou v daném případě schopny jednotlivé výroky nabývat právní moci zcela samostatně (jde tedy o odlišnou situaci, než která byla řešena výše), je na místě odvolání v té části, ve které se obviněný odvolává do výroku jiného obviněného zamítnout pro nepřipustnost podle § 92 odst. 2 SŘ, a část týkající se jeho výroku věcně posoudit a rozhodnutí přezkoumat.

Odvolání podané u orgánu vyššího stupně a zachování odvolací lhůty

Bylo již uvedeno, že nemůže-li účastník z vážných důvodů učinit odvolání u věcně a místně příslušného správního orgánu, může jej podat u správního orgánu vyššího stupně. Problematické v souvislosti se zachováním odvolací lhůty se však jeví situace, kdy účastník takové vážné důvody nemá a odvolání přesto podá k odvolacímu správnímu orgánu. V nastíněné situaci tento orgán odvolání pro nepříslušnost bezodkladně usnesením podle § 12 SŘ postoupí správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal. Do jisté míry tak zachování lhůty záleží i na rychlosti postupu tohoto orgánu. Pokud bychom totiž interpretovali příslušná ustanovení správního řádu, konkrétně § 40 odst. 1 SŘ ve spojení s § 37 odst. 6 SŘ, čistě na základě jazykového výkladu, museli bychom dospět k závěru, že v nastíněné situaci, by byla odvolací lhůta zachována pouze v případě, že by bylo postoupené odvolání doručeno v 15 denní lhůtě pro podání odvolání správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal. Z judikatury⁵ však lze dovodit, že „k zachování lhůty v tomto případě postačí samotné vydání usnesení o postoupení.“ Jinými slovy v daném

⁵ Např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 10. 2010, sp. zn. 29 Cdo 1167/2009

případě bude pro zachování odvolací lhůty rozhodné, zdali před jejím uplynutím dojde k vydání usnesení o postoupení dle § 12 SŘ, nikoli to, kdy bylo odvolání reálně doručeno správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal.

ČÁST II: POSTUP SPRÁVNÍHO ORGÁNU, KTERÝ ROZHODNUTÍ VYDAL

Správní orgán, který rozhodnutí vydal, po přijetí odvolání nejprve posoudí jeho přípustnost a včasnost. Shledá-li odvolání nepřístupným nebo opožděným předá jej spolu se spisovým materiálem a svým stanoviskem, ve kterém se omezí pouze na uvedení důvodů rozhodných pro posouzení opožděnosti či nepřístupnosti odvolacímu orgánu do 10 dnů. V opačném případě zašle stejnopis podaného odvolání všem účastníkům řízení, kteří se mohli proti rozhodnutí odvolat, a vyzve je, aby se k němu vyjádřili v přiměřené lhůtě, která nesmí být kratší než 5 dnů. Podle okolností dále doplní řízení. V průběhu 30 dnů předá odvolání se svým stanoviskem a spisovým materiálem odvolacímu orgánu, pokud nevyužije postupu podle § 87 SŘ – autoremedura. Byl-li odvoláním napaden jen některý výrok rozhodnutí podle § 82 odst. 3 SŘ a lze-li fakticky oddělit příslušnou část spisu, předává se odvolacímu správnímu orgánu pouze ta část spisu, která se týká otázky, o níž bylo rozhodnuto v napadeném výroku rozhodnutí. Správní orgán, který rozhodnutí vydal, může rovněž řízení z čistě procesních důvodů zastavit za podmínek vymezených v ustanovení § 88 odst. 2 SŘ.

Otázky vystávající v praxi ve vazbě na výše uvedené se týkají především *povinnosti správního orgánu vyrozumívát o podaném odvolání ostatní účastníky.*

K této problematice lze uvést, že správní orgán nevyrozumívá ostatní účastníky pouze v následujících případech:

a) Správní orgán posoudil podané odvolání jako nepřijatelné – zejména se jedná o situace, kdy odvolání nebylo podáno oprávněnou osobou, ani přes výzvu nebyl doplněn podpis odvolatele či doložena plná moc zástupce, odvolání podané za pomoci technických prostředků bez zaručeného elektronického podpisu nebylo potvrzeno ve lhůtě 5 dnů předepsaným způsobem;

b) Správní orgán posoudil odvolání jako opožděné.

Ve všech ostatních případech správní orgán o podaném odvolání ostatní účastníky vyrozumí, a to i v případě tzv. blanketních odvolání, a to i když odvolatel ani přes výzvu odvolací důvody nedoplnil.

Zajímavější je otázka, jak postupovat, jestliže odvolatel odstraní nedostatky odvolání v době, kdy prvostupňový správní orgán již nestihne vyrozumět a vyžádat od ostatních účastníků vyjádření. V takovém případě lze doporučit, aby prvostupňový správní orgán

předal spis se svým stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu ve stanovené 30-ti denní lhůtě ode dne doručení neúplného odvolání. Vyjádření ostatních účastníků k doplněnému odvolání si poté vyžádá odvolací správní orgán nejvhodněji ve spojení s vyrozuměním o právu účastníků na vyjádření se k podkladům rozhodnutí.

Specifické otázky se pak týkají situací, kdy je vedeno společné řízení s více obviněnými. V této souvislosti lze obecně uvést, že o podaném odvolání jednoho z obviněných se druhý obviněný nevyrozumívá a vyjádření k podanému odvolání se od něho nevyžaduje. Ačkoli § 86 odst. 2 SR hovoří o všech účastnících, kteří se proti rozhodnutí mohli odvolat, toto ustanovení je třeba modifikovat na základě § 140 odst. 6 SR a vykládat jej tak, že se odvolání zasílá k vyjádření všem účastníkům společného řízení, kteří se mohli odvolat do části výroku společného rozhodnutí jich se týkajícího.

ČÁST III. POSTUP ODVOLACÍHO ORGÁNU

I odvolací orgán nejprve přezkoumá, zda není odvolání opožděné nebo nepřijatelné a pokud tak nazná, odvolání zamítne a vyrozumí o tom toliko odvolatele. Následně přezkoumá, zda tu nejsou důvody pro uplatnění mimořádných opravných prostředků.

V opačném případě přezkoumá rozhodnutí z hlediska zákonnosti a správnosti v rozsahu § 89 odst. 2 SR, které vychází z omezeného revizního principu.

K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží. V praxi půjde zejména o vady, které byly následným postupem správního orgánu zhojeny. Jinými slovy k čistě procesním vadám by se mělo přihlížet pouze tehdy, pokud by ovlivňovaly hmotná subjektivní práva účastníků řízení.⁶ Konečně i z judikatury Ústavního soudu vyplývá, že jakékoli porušení procesních pravidel ještě nemusí nutně samo o sobě znamenat porušení práva na spravedlivý proces.⁷

Jestliže správní orgán po přezkoumání rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné rozhodne ve smyslu § 90 odst. 1 SR tak, že napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a řízení zastaví nebo věc vrátí k novému projednání správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal anebo napadené rozhodnutí nebo jeho část změní.

⁶ Srov. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 761

⁷ Srov. Usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 8. 2003, sp. zn. I. ÚS 148/02

Jestliže v průběhu odvolacího řízení nastala skutečnost, která odůvodňuje zastavení řízení, odvolací orgán bez dalšího napadené rozhodnutí zruší a řízení zastaví podle § 90 odst. 4 SŘ.

Neshledá-li odvolací orgán důvody pro vydání některého z předešlých rozhodnutí, odvolání zamítne a napadené rozhodnutí potvrdí.

V odvolacím řízení se uplatňuje zákaz reformatio in peius.⁸ Přestupkový zákon jej explicitně vyjadřuje v ustanovení § 82, podle kterého nemůže správní orgán v odvolacím řízení změnit uloženou sankci v neprospěch obviněného z přestupku.

Rozhodnutí v odvolacím řízení vydá odvolací orgán ve lhůtách stanovených v § 71 SŘ.

V praxi nejčastěji řešenými praktickými otázkami souvisejícími s postupem odvolacího orgánu při přezkumu správních rozhodnutí o přestupcích jsou:

Prekluze v odvolacím řízení

Pokud jde o prekluzi přestupku, je třeba rozlišovat následující situace:

a) Jestliže k prekluzi došlo již v prvostupňovém řízení a i přes ni bylo vydáno ve věci meritorní rozhodnutí, odvolací správní orgán takové rozhodnutí zruší dle § 90 odst. 1 písm. a) SŘ;

b) Nastala-li prekluze až v průběhu odvolacího řízení je na místě vydat rozhodnutí dle § 90 odst. 4 SŘ;

c) Jestliže přestupek prekluduje teprve v dohledné (brzké) době je třeba rozhodnout dle § 90 odst. 1 písm. b) SŘ. Řízení zastaví podle § 76 odst. 1 písm. f) PZ prvostupňový správní orgán, kterému byla věc vrácena. Odvolací orgán rozhoduje vždy v souladu s právním stavem a skutkovými okolnostmi rozhodované věci.

Zastavení řízení o návrhovém přestupku v odvolacím řízení a náklady řízení

Jelikož odvolací správní orgán nemůže uložit náklady řízení podle § 76 odst. 1 písm. c) PZ, jeví se v případě, kdy bylo podáno odvolání proti rozhodnutí o návrhovém přestupku a v odvolacím řízení správní orgán dospěl např. k závěru, že skutek nebyl prokázán či že není přestupkem, nejvhodnější postupovat podle § 90 odst. 1 písm. b) SŘ, tj. rozhodnout o zrušení prvostupňového rozhodnutí a vrácení věci správnímu orgánu prvního stupně za současného vyslovení závazného právního názoru, že řízení bude zastaveno. Oproti rozhodnutí vydanému v odvolacím řízení má navrhovatel právo odvolat se do

⁸ § 90 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

výroku o povinnosti uhradit náklady řízení. Jinak vyjádřeno, jestliže by odvolací orgán vydal rozhodnutí dle § 90 odst. 1 SŘ a současně uložil náklady, nejen že by se jednalo o nezákonný postup, ale rovněž by upřel navrhovateli právo na odvolání stran uložených nákladů.

Povinnost odvolacího orgánu vyzvat účastníky řízení o možnosti seznámat s podklady pro vydání rozhodnutí.

Touto problematikou se zabýval i Nejvyšší správní soud v rozsudku, sp. zn. 7 As 40/2003-61, podle kterého „*má správní orgán II. stupně povinnost vyzvat účastníka řízení dle ust. § 33 odst. 2 správního řádu (POZN. autora – v novém správním řádu § 36 odst. 3 SŘ) pouze za předpokladu, že spisový materiál byl doplněn o další podklady, které jsou účastníku řízení neznámé a které mají relevantní vztah k dané věci.*“

Nový skutek v následném řízení

Předmětné otázky mívají zejména na situaci, kdy se v době mezi prvoinstančním rozhodnutím o jednom přestupku (či více přestupcích) a jeho novým projednáváním na základě rozhodnutí odvolacího správního orgánu dle § 90 odst. 1 písm. b) SŘ správní orgán dozví o dalším skutku téhož obviněného. K tomuto lze vyslovit názor, že v „novém“ řízení by měl být projednáván pouze ten přestupek (ty přestupky), který byl předmětem původního řízení. Jiné (další) přestupky je možno do společného řízení přibírat jen za předpokladu, že právě jejich neřešení ve společném řízení bylo jednou z vad, které odvolací orgán prvoinstančnímu orgánu vytýkal.

Zákaz reformace in peius v následném řízení

Občasně se lze setkat s dotazem, zda ustanovení § 82 PZ obsahující zákaz reformacio in peius se aplikuje i v řízení konaném na základě rozhodnutí odvolacího správního orgánu dle § 90 odst. 1 písm. b) SŘ. K této problematice lze vyslovit názor, že se uvedený zákaz při novém projednání přestupku neuplatní, neboť ten jen vázán jen na postup a rozhodování odvolacího orgánu.

Prolomením zásady koncentrace- §82 odst. 4 SŘ v přestupkovém řízení

Podle ustanovení § 82 odst. 4 SŘ se k novým skutečnostem a návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Toto pravidlo je ve své podstatě nepřímým vyjádřením zásady koncentrace řízení pro řízení v prvním stupni a nemožnost uvádět v odvolání tzv. *nóva*, či novoty je výrazem neúplné apelace.⁹ Zásadu koncentrace navíc podtrhují i některá další ustanovení správního řádu, např. 36 odst. 1, §

⁹Srov. KADEČKA, S. a kol. *Správní řád*. Praha: ASPI, a. s., 2006, s. 304

39 odst. 1 či § 102 odst. 2 SŘ. Tato zásada byla poměrně dlouho předmětem nejen odborných diskusí, ale stala se předmětem i soudní praxe a prošla poměrně zajímavým vývojem.

K výkladu omezeného uplatnění uvedené zásady ve správním řízení přistoupila postupně i judikatura správních soudů. Nejvyšší správní soud nejprve vyloučil její aplikaci pro přestupkové řízení, když uvedl, že „obviněný v přestupkovém řízení není povinen poskytovat součinnost, jak to od jiných subjektů žádá § 50 odst. 2 správního řádu, tudíž může být v řízení zcela pasivní a k procesní aktivitě se může rozhodnout i v pozdější fázi řízení, a správní orgán se musí s touto jeho aktivitou v podobě nových tvrzení a navrhování nových důkazů vypořádat. Koncentrace je na místě typicky v řízení o žádosti, kde je v zájmu žadatele, aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné doklady; nemožnost přinášet nová tvrzení a návrhy důkazů v odvolání je v takovém případě jen důsledkem žadatelovy nečinnosti a nedostatečného poskytování součinnosti správnímu orgánu I. stupně. U obviněného z přestupku však nelze hovořit o povinnosti poskytovat součinnost. Správní orgán rozhodující v řízení o přestupku je naopak povinen zjistit skutkový stav bez ohledu na to, jak se sám obviněný k řízení staví.“¹⁰ V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011 se již uvádí, že „uplatnění koncentrační zásady zakotvené v § 82 odst. 4 správního řádu nepřichází v úvahu nejen v řízení o přestupku, ale též ve všech řízeních, v nichž má být zmocí úřední uložena povinnost, protože podle § 50 odst. 3 věty druhé správního řádu v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena, a toto ustanovení je ve vztahu k § 82 odst. 4 správního řádu *lex specialis*.“

Vycházejí z citovaného rozsudku je třeba konstatovat, že odvolací správní orgán se nemůže ohledně novot v řízení odkazovat obecně jen na § 82 odst. 4 SŘ, to však neznamená, že je povinen se všemi novými návrhy v odvolacím řízení skutečně zabývat, avšak v odůvodnění rozhodnutí vydaném v odvolacím řízení by měl odůvodnit, proč k těmto „novotám“ nepřihlédl.

Literature:

- Kadečka, S. a kol. Správní řád. Praha: ASPI, a. s., 2006
- Vedral, J. Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012
- Vyhledávání judikatury správních soudů [online]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/>

¹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, sp. zn. 1 As 96/2008, obdobně rozsudek ze dne 2. 9. 2010, sp. zn. 9 As 39/2010

- Vyhledávání rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu [online]. Dostupné z: <http://www.n soud.cz/>
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů
- Zápis z konzultačního dne k přestupkové problematice konaný odborem všeobecné správy Ministerstva vnitra pro zpracovatele přestupkové agendy na obecní úrovni dne 13. 12. 2005.
- Zápis z jednání na konzultačním dni pořádaným Ministerstvem vnitra odborem všeobecné správy pro zpracovatele přestupkové agendy na krajské úrovni dne 15. 6. 2006.
- Zápis z konzultačního dne k přestupkové problematice konaný odborem všeobecné správy Ministerstva vnitra pro zpracovatele přestupkové agendy dne 9. 3. 2010.
- Zápis z konzultačního dne k přestupkové problematice konaný odborem všeobecné správy Ministerstva vnitra pro zpracovatele přestupkové agendy dne 14. 12. 2010.
- Zápis z konzultačního dne k přestupkové problematice konaný odborem všeobecné správy Ministerstva vnitra pro zpracovatele přestupkové agendy dne 15. 3. 2011.
- Zápis z konzultačního dne k přestupkové problematice konaný odborem všeobecné správy Ministerstva vnitra pro zpracovatele přestupkové agendy dne 14. 6. 2011.
- Závěr č. 50 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 11. 12. 2006
- Závěr č. 69 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 16. 6. 2008
- Závěr č. 103 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10. 6. 2011

Contact – email

fiala@polac.cz

PRÁVNA OCHRANA PROTI SPRÁVNÝM AKTOM INDIVIDUÁLNEJ A „ZMIEŠANEJ“ POVAHY V KONTEXTE ROZHODOVACEJ ČINNOSTI ÚSTAVNÉHO SÚDU SLOVENSKEJ REPUBLIKY

LUDMILA GAJDOŠÍKOVÁ

Slovenská akadémia vied, Ústav štátu a práva, Slovenská republika

Abstract in original language

Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) v rámci rozhodovacej činnosti v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a v konaní o sťažnostiach podľa čl. 127 ods. 1 ústavy rozhodoval o správnych aktoch „zmiešanej“ povahy a zaujal k nim svoj právny názor. Nejde síce o dominantnú rozhodovaciu činnosť ústavného súdu, ale týka sa špecifickej problematiky, ktorá je z ústavnoprávneho hľadiska zaujímavá. Účelom príspevku je priblížiť túto sféru rozhodovacej činnosti ústavného súdu. Súčasťou príspevku rovnako bude prezentovaná rozhodovacia činnosť ústavného súdu v oblasti preskúmania „zaujímavých“ rozhodnutí vydaných v správnom súdnictve, ako aj inými orgánmi štátnej moci.

Key words in original language

- individuálne správne akty - rozhodnutia úradu pre reguláciu sieťových odvetví - uznesenia vlády - rozhodnutia výboru pre nezlúčiteľnosť funkcií

Abstract

The Constitutional Court of the Slovak Republic (further only „Constitutional Court“) within the framework of its decision-making in the proceeding on the compliance of legal provisions according to Article 125 Section 1 of the Constitution of the Slovak Republic (further only „Constitution“) and in the proceeding on complaints according to Article 127 Section 1 of the Constitution has decided on administrative acts of a „mixed“ nature and has declared its legal opinion to them. Although this agenda does not concern the main field of the decision-making activity of the Constitutional Court, it, nevertheless, belongs to a specific area, which is interesting from the point of view of the constitutional law. The aim of this paper is to come closer to this sphere of the decision-making of the Constitutional Court. At the same time a part of the paper will be devoted to the presented decision-making activity of the Constitutional Court in the field of challenging the „interesting“ decisions issued within the administrative judiciary, and also by other state authorities.

Key words

Individual administrative acts – decisions of the Regulatory Office of the Network Industry – government resolutions – decisions of the Committee for Incompatibility of Functions

Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) participuje na ochrane pred porušovaním základných práv a slobôd rozhodnutiami orgánov verejnej správy v súlade s čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), podľa ktorého „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.“.

Vychádzajúc zo subsidiárnej právomoci ústavného súdu zakotvenej v čl. 127 ods. 1 ústavy, podľa ktorého „Ústavný súd rozhoduje o sťažnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb, ak namietajú porušenie svojich základných práv alebo slobôd, alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd“ je rozsah poskytovanej ochrany ústavným súdom „zúžený“, keďže prioritne ochranu pred porušením základných práv a slobôd poskytujú všeobecné súdy v správnom súdnictve, ktoré podľa § 244 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „OSP“) na základe žalôb alebo opravných prostriedkov preskúmajú zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy. Okruh tohto prieskumu je ustanovený v § 244 ods. 2 OSP podľa ktorého „V správnom súdnictve preskúmajú súdy (všeobecné, pozn.) zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov štátnej správy, orgánov územnej samosprávy, ako aj orgánov záujmovej samosprávy a ďalších právnických osôb, ako aj fyzických osôb, pokiaľ im zákon zveruje rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy (ďalej len „rozhodnutie a postup správneho orgánu“)“.

Z čl. 127 ods. 1 ústavy a z § 50 ods. 1 písm. b) zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) vyplýva, že rozhodnutia orgánov verejnej moci, proti ktorým môže sťažnosť smerovať, musia byť právoplatné, t. j. konečné, keď nemožno proti nim už podať žiadny opravný prostriedok v systéme všeobecných súdov.

Ústavný súd, rešpektujúc svoje subsidiárne postavenie vo vzťahu k všeobecným súdom, poskytuje ochranu základných práv a slobôd proti rozhodnutiam orgánov verejnej správy spravidla v „špecifických prípadoch“, v prípadoch individuálnych správnych aktov sui generis.

V doterajšej rozhodovacej činnosti ústavného súdu možno za takéto rozhodnutia označiť v zásade tieto rozhodnutia orgánov verejnej moci, ktoré ústavný súd preskúmal v konaní o sťažnostiach podľa čl. 127 ods. 1 ústavy:

1. rozhodnutia vydané Úradom pre reguláciu sieťových odvetví (ďalej len „úrad“) podľa zákona č. 276/2001 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 276/2001 Z. z.“), ktorý bol medzičasom zrušený zákonom č. 250/2012 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach,

2. uznesenia vlády Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) vydané v súvislosti s odvolávaním

a) štátnych funkcionárov v prípadoch ustanovených zákonom a

b) členov Súdnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „súdna rada“)

podľa čl. 119 písm. m) ústavy,

3. uzneseniami Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre nezlučiteľnosť funkcií (ďalej len „výbor pre nezlučiteľnosť funkcií“) podľa čl. 9 a nasl. ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení neskorších predpisov (ďalej len „ústavný zákon č. 357/2004 Z. z.“).

1. K PRESKÚMAVANIU ROZHODNUTÍ ÚRADU

Ústavný súd sa k povahe rozhodnutí úradu vyjadril v rámci konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 písm. b) ústavy (PL. ÚS 28/03, PL. ÚS 29/03).

Vo veci sp. zn. PL. ÚS 28/03 ústavný súd rozhodoval o návrhu skupiny poslancov o namietanom nesúlade v návrhu označených rozhodnutí úradu s čl. 2 ods. 2 a čl. 13 ods. 1 ústavy.

V tomto rozhodnutí formuloval ústavný súd svoje právne závery k povahe rozhodnutí úradu, podľa ktorých napadnuté rozhodnutia nie sú právnymi predpismi a ústavný súd nedisponuje právomocou na ich preskúmanie podľa čl. 125 ods. 1 písm. b) ústavy.

V prvom rade považoval za nevyhnutné vyrovnať sa s otázkou, či napadnuté rozhodnutia úradu sú všeobecne záväzné právne predpisy, t. j. či má vôbec ústavou ustanovenú právomoc rozhodovať o návrhu navrhovateľov.. K tejto kľúčovej otázke zaujal toto stanovisko:

Podľa čl. 123 ústavy: „Ministerstvá a iné orgány štátnej správy na základe zákonov a v ich medziach môžu vydávať všeobecne záväzné právne predpisy, ak sú na to splnomocnené zákonom. Tieto všeobecne záväzné právne predpisy sa vyhlasujú spôsobom, ktorý ustanoví zákon.“

Podľa § 4 ods. 1 zákona č. 276/2001 Z. z. je úrad orgánom štátnej správy. Navrhovatelia zaradujú úrad medzi ústredné orgány štátnej správy. V tejto súvislosti ústavný súd uvádza, že úrad je sice orgánom štátnej správy, ale nie ústredným orgánom štátnej správy, čo vyplýva aj z toho, že zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii úradnej štátnej správy v znení zákona č. 143/2002 Z. z. medzi ostatnými ústrednými orgánmi štátnej správy úrad neuvádza, navyše, v súvislosti so zriadením úradu zákonom č. 276/2001 Z. z. a jeho právomocou vydávať všeobecne záväzné právne predpisy bol novelizovaný aj zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 1/1993 Z. z. o Zbierke zákonov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o zbierke zákonov“), ktorý rozšíril okruh legitimovaných subjektov na vydávanie právnych predpisov o „iné orgány štátnej správy“.

Pôsobnosť úradu ustanovuje § 5 zákona č. 276/2001 Z. z. Podľa § 5 ods. 1 písm. c) tohto zákona „Úrad... c) reguluje ceny podľa tohto zákona a podľa osobitného predpisu“ (t. j. podľa zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 18/1996 Z. z. o cenách v znení neskorších predpisov). Podľa § 5 ods. 1 písm. j) „Úrad ...j) vydáva na základe zákona všeobecne záväzné právne predpisy, ktoré sa vyhlasujú uverejnením v Zbierke zákonov Slovenskej republiky“.

Pôsobnosť úradu uvedená v § 5 ods. 1 písm. c), ako aj pôsobnosť úradu uvedená v § 5 ods. 1 písm. j) zákona č. 276/2001 Z. z. je podrobnejšie upravená v § 12 cit. zákona, ktorý upravuje reguláciu cien v sieťových odvetviach a ktorý znie:

„(1) Reguláciou cien v sieťových odvetviach je

a) určenie spôsobu výpočtu maximálnej ceny alebo tarify za tovar alebo službu, ktorých dodanie alebo poskytnutie sa považuje za vykonávanie regulovanej činnosti,

b) určenie maximálnej ceny alebo tarify za tovar alebo službu, ktorých dodanie alebo poskytnutie sa považuje za vykonávanie regulovanej činnosti, ako aj tarifných podmienok pri dodaní takého tovaru alebo poskytnutí takej služby,

c) určenie spôsobu výpočtu vecne regulovanej ceny vodného a stočného a vecne regulovanej ceny za užívanie vôd. 6b)

(2) Spôsob výpočtu maximálnej ceny alebo tarify podľa odseku 1 písm. a) a maximálna cena alebo tarifa určená podľa odseku 1 písm. b) musí zohľadňovať ekonomicky oprávnené náklady a primeraný zisk 7) z vykonávania regulovanej činnosti.

(3) Rozsah regulácie cien ustanovuje úrad rozhodnutím o regulácii cien. Rozhodnutie o regulácii cien sa uverejňuje v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.

(4) Podrobnosti o postupe pri regulácii cien v sieťových odvetviach a pri určovaní rozsahu ekonomicky oprávnených nákladov a

primeraného zisku podľa odseku 2 ustanoví všeobecne záväzný právny predpis, ktorý vydá úrad.“

Podľa § 1 ods. 1 zákona o zbierke zákonov v znení neskorších predpisov:

„(1) Ústava Slovenskej republiky, ústavné a ostatné zákony Národnej rady Slovenskej republiky, nariadenia vlády Slovenskej republiky a vyhlášky, výnosy a opatrenia ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy, iných orgánov štátnej správy, ak tak ustanovuje osobitný zákon, Národnej banky Slovenska, rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky o nesúlade medzi právnymi predpismi 1) a medzinárodné zmluvy (§ 6) sa vyhlasujú uverejnením v Zbierke zákonov Slovenskej republiky (ďalej len „Zbierka zákonov“).“ Z vnútornej štruktúry § 1 zákona o zbierke zákonov vyplýva, že účelom ustanovenia citovaného odseku je taxatívnym spôsobom vymenovať všetky všeobecne záväzné (právne) predpisy, ktoré sa vyhlasujú uverejnením v zbierke zákonov, a pri tých všeobecne záväzných (právnych) predpisoch, ktorých formu (názov, označenie) neustanovuje priamo ústava, ustanoviť aj ich formu (názov, označenie) a aj takto ich odlíšiť od iných právnych aktov uvedených v odseku 2 cit. paragrafu, ktoré sa tiež uverejňujú v zbierke zákonov.

Podľa § 1 ods. 2 písm. d) zákona o zbierke zákonov sa v zbierke zákonov uverejňujú tiež:

„d) iné právne alebo organizačné akty, o ktorých to ustanovuje všeobecne záväzný právny predpis; na ich označenie nemožno použiť názov všeobecne záväzného právneho predpisu uvedeného v odseku 1.“.

Z § 5 zákona č. 276/2001 Z. z. vyplýva, že zákonodarca rozlišuje pôsobnosť úradu pri regulácii cien (§ 5 ods. 1 písm. c)) a pri vydávaní všeobecne záväzných právnych predpisov (§ 5 ods. 1 písm. j), ktorým sa uplatňuje pôsobnosť úradu upravená v § 5 ods. 1 písm. j) zákona č. 276/2001 Z. z. Na tomto rozlíšení je založená aj vnútorná štruktúra § 12 tohto zákona.

V odseku 1 tohto paragrafu je obsiahnutá legálna definícia regulácie cien v sieťových odvetviach, v odseku 2 je uvedený regulatív pre spôsob výpočtu maximálnej ceny alebo tarify podľa odseku 1 písm. a) a písm. b), v odseku 3 prvej vete je uvedená forma (názov, označenie) právneho aktu, ktorým sa ustanovuje rozsah regulácie cien – rozhodnutie (o regulácii cien) - a v odseku 3 druhej vete tohto paragrafu sa ustanovuje, že takéto rozhodnutie sa uverejňuje v zbierke zákonov. Z vecného obsahu prvých troch odsekov § 12 zákona č. 276/2001 Z. z. vyplýva, že ich ustanovenia sa vzťahujú na pôsobnosť úradu uvedenú v § 5 ods. 1 písm. c) tohto zákona.

Forma (názov, označenie) právnych aktov, ktorými úrad podľa § 12 ods. 3 zákona č. 276/2001 Z. z. rozhoduje o rozsahu regulácie cien – rozhodnutie (o regulácii cien) – je v domácej právnej praxi označením

typickým pre individuálne právne akty. Navyiac, toto označenie sa odlišuje od označení právnych aktov, ktoré vyhradzuje § 1 ods. 1 zákona o zbierke zákonov všeobecne záväzným právnym predpisom ministerstiev a iných ústredných orgánov štátnej správy, ako aj iných orgánov štátnej správy (vyhlášky, výnosy a opatrenia), čo podporuje právny názor, že ide o „iné právne a organizačné akty...“ podľa § 1 ods. 2 písm. d) zákona o zbierke zákonov, ... pre ktoré nemožno použiť názov všeobecne záväzného právneho predpisu uvedeného v odseku 1“(§ 1 ods. 2 písm. d), text za bodkočiarkou zákona o zbierke zákonov).

V § 12 ods. 4 zákona č. 276/2001 Z. z. je obsiahnuté zákonné splnomocnenie pre úrad, aby vydal všeobecne záväzný právny predpis, ktorým ustanoví podrobnosti o postupe pri regulácii cien v sieťových odvetviach pri určovaní ekonomicky oprávnených nákladov a primeraného zisku. Z textu vyplýva, že ide o ústavou vyžadované splnomocnenie (čl. 123) pre uplatnenie pôsobnosti úradu podľa § 5 ods. 1 písm. j) zákona č. 276/2001 Z. z., ktoré upravuje normotvornú právomoc úradu (v oblasti tvorby práva). Z obsahu ustanovenia § 12 ods. 4 zákona č. 276/2001 Z. z. zároveň vyplýva, že pri výkone pôsobnosti podľa § 5 ods. 1 písm. c) zákona č. 276/2001 Z. z., t. j. pri regulácii cien realizovanej rozhodnutím úradu by mal úrad postupovať na základe postupu upraveného vo všeobecne záväznom predpise vydanom na základe splnomocňovacieho ustanovenia obsiahnutého v § 12 ods. 4 zákona č. 276/2001 Z. z. Ak by sa prijal právny názor, že rozhodnutia o regulácii cien podľa § 12 ods. 3 zákona č. 276/2001 Z. z. sú všeobecne záväznými právnymi predpismi, potom by bolo nadbytočné splnomocnenie na rozsah a postup regulácie cien v sieťových odvetviach formulovať spôsobom, ktorý zvolil zákonodarca, navyše by to bol spôsob nekorešpondujúci tak s čl. 123 ústavy, ako aj s § 1 ods. 1 zákona o zbierke zákonov. Zákonodarca zvolil splnomocnenie, ktorým ustanovuje, aby nielen rozhodovanie o rozsahu regulácie cien sa realizovalo postupom upraveným všeobecne záväzným právnym predpisom, ale aby všeobecne záväzným právnym predpisom bol upravený aj postup pri určovaní rozsahu ekonomicky oprávnených nákladov a primeraného zisku, ktoré sú relevantné pri spôsobe výpočtu maximálnej ceny alebo tarify. Nad rámec tohto odôvodnenia ústavný súd uvádza, že úrad doposiaľ nevydal všeobecne záväzný právny predpis na základe splnomocňovacieho ustanovenia § 12 ods. 4 zákona č. 276/2001 Z. z. napriek tomu, že vydal viacero rozhodnutí podľa § 12 ods. 3 zákona č. 276/2001 Z. z., čo znamená, že príkaz zákonodarcu postupovať pri určovaní regulácie cien v sieťových odvetviach a pri určovaní ekonomických limitov relevantných pre výpočet maximálnej ceny alebo tarify postupom upraveným všeobecne záväzným právnym predpisom sa doposiaľ nerealizoval a doposiaľ vydané rozhodnutia o regulácii cien nie sú výsledkom, ku ktorému úrad dospel na základe postupu upraveného všeobecne záväzným právnym predpisom, ktorý predpokladá (ustanovuje) zákon č. 276/2001 Z. z.“.

Na základe uvedeného dospel ústavný súd k záveru, že napadnuté rozhodnutia úradu nie sú všeobecne záväznými právnymi predpismi, a preto ústavný súd 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.

Vo veci sp. zn. PL. ÚS 29/03 ústavy súd rozhodoval o návrhu skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na preskúmanie súladu § 5 ods. 1 písm. j) zákona č. 276/2001 Z. z. s čl. 13 ods. 2, čl. 35 ods. 1 a 2, čl. 51 ods. 1 a s čl. 55 ods. 1 a 2 ústavy a § 12 ods. 4 zákona č. 276/2001 Z. z. s čl. 13 ods. 2, čl. 35 ods. 2, čl. 51 ods. 1 a s čl. 55 ods. 2 ústavy a výsledkom konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. b) ústavy bolo jeho zastavenie podľa § 41a ods. 4 zákona o ústavnom súde, podľa ktorého ak preskúmané právne predpisy stratia platnosť pred vyhlásením nálezu ústavného súdu, konanie sa zastaví.

V nadväznosti na právny záver vo veci vedenej pod sp. zn. PL. ÚS 28/03 ústavný súd rozhodoval o 21 sťažnostiach obchodných spoločností, v ktorých tieo namietali porušenie svojich základných práv zaručených v čl. 13, čl. 26, čl. 35, čl. 46 a čl. 47 ústavy označenými rozhodnutiami úradu. Na ďalšie konanie prijal ústavný súd po ich predbežnom prerokovaní podľa § 25 ods. 3 zákona o ústavnom súde deväť sťažností

V koncentrovanej podobe ústavný súd v súvislosti s vyslovením porušenia základného práva sťažovateľov podľa čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 1 písm. a) ústavy svoje rozhodnutie, vychádzajúc z uznesenia PL. ÚS 28/09, odôvodnil vo veci vedenej pod sp. zn. I. ÚS 95/03.

Predmet konania vymedzil nasledovne:

„Predmetom konania vo veci samej je posúdenie, či skutočnosť, že úrad vydal namietané rozhodnutia síce v súlade s ustanovením § 12 ods. 3 zákona č. 276/2001 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o regulácii“), avšak pred prijatím všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorého vydanie predpokladá ustanovenie § 12 ods. 4 citovaného zákona a ktorý mal upraviť podrobnosti o postupe pri regulácii cien, je v súlade s právami zaručenými v čl. 13, čl. 26, čl. 35, čl. 46 a v čl. 47 ústavy. Vo vzťahu k základnému právu podľa čl. 46 ústavy ide aj o posúdenie toho, či neumožnením preskúmania namietaných rozhodnutí súdom, ako aj tým, že na konanie, v ktorom boli namietané rozhodnutia vydané, sa nevzťahujú predpisy o správnom konaní, došlo k porušeniu označeného základného práva. A napokon zo strany ústavného súdu ide aj o posúdenie, či neuverejnením časti namietaných rozhodnutí v Zbierke zákonov Slovenskej republiky (ďalej len „zbierka zákonov“) došlo k porušeniu základného práva podľa čl. 26 ústavy“.

Ústavný súd za východiská pre svoje rozhodnutie považoval tieto skutočnosti:

„Nevydaním všeobecne záväzného právneho predpisu s účinnosťou od 1. januára 2003 úrad nesplnil zákonnú právomoc a neurčil pravidlá vydávania konkrétnych aktov aplikácie práva...“

Samotné vydanie vykonávacieho právneho predpisu malo predstavovať zákonnú medzu ukladania povinností v regulovaných komoditách.

Zákonné medze ukladania povinností vyplývajúce z čl. 13 ods. 1 písm. a) ústavy nemajú len hmotnoprávny, ale aj „procesnoprávny“ rozmer. To znamená, že orgán verejnej moci ukladajúci povinnosti ich musí uložiť spôsobom a postupom, ktorý predpokladá zákon, čím okrem iného umožní budúcim adresátom povinností, aby sa k nim vyjadrili.

Nevydanie všeobecne záväzného predpisu požadovaného zákonom (§ 12 ods. 4 citovaného zákona) znamená aj nedodržanie zákonom učeného postupu ukladania povinností (medzi podnikania) vyplývajúceho z čl. 13 ods. 1 písm. a) ústavy.“.

V nadväznosti na to ústavný súd svoje rozhodnutie o porušení základného práva sťažovateľov podľa čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 1 písm. a) ústavy odôvodnil takto:

Ústavný súd dospel k záveru, že namietané rozhodnutia majú charakter vadných právnych aktov. Vydal ich totiž orgán, ktorý bol na ich vydanie v zmysle zákona oprávnený, ale práve z vyššie uvedených dôvodov nedodrжал svoju kompetenciu z hľadiska časového a vecného. V tejto súvislosti ústavný súd konštatuje, že aj keď ide o neplatné právne akty, vzťahuje sa na ne prezumpcia správnosti, ktorá je charakteristická pre štátomocenský prejav, a preto zaväzuje až do momentu ich zrušenia alebo ich zmeny. Základom uplatňovania verejnej moci v demokratickom právnom štáte je zachovanie dobrej viery v správnosť právnych aktov nimi vydaných, ako aj ochrana práv konštituovaných na základe prejavu orgánov verejnej moci.

Vydaním namietaných rozhodnutí úrad aplikoval právo bez toho, aby dodrжал svoju vecnú a časovú kompetenciu, pretože špecifický okruh spoločenských vzťahov reguloval síce na základe svojej právomoci, ale bez všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý by upravil postup a podmienky pre reguláciu cien, ako aj bez toho, aby tento vykonávací predpis vydal v čase, ktorý mu určil zákon, teda na stanovenie pravidiel regulácie. Z namietaných rozhodnutí plynuli pre sťažovateľky práva a povinnosti, ktoré neboli uložené na základe zákona, pretože neexistoval vykonávací predpis upravujúci podmienky a postup pri regulácii cien, ktorý bol úrad povinný v zmysle zákona vydať. Tým, že úrad neprijal potrebný vykonávací právny predpis, neuplatnil transparentne svoju normotvornú právomoc, čím znemožnil predvídať úpravu špecifického okruhu spoločenských vzťahov týkajúcich sa regulácie cien. Je nepochybné, že práve táto právna úprava mala byť východiskom pre vydávanie rozhodnutí úradom, respektíve na základe danej právnej úpravy mal úrad aplikovať právo v konkrétnych prípadoch.

Zásahom do základného práva podnikateľ podľa čl. 35 ods. 1 ústavy je aj stanovenie medzí základného práva (podmienok) podľa čl. 13 ods. 1 písm. a) ústavy spočívajúce v stanovení cien orgánom verejnej moci

(regulačným úradom). Zásah do práva podnikat' sa stáva porušením základného práva podľa čl. 35 ods. 1 ústavy postupom orgánu verejnej moci (regulačného úradu), ktorý nedodrží zákonom stanovené pravidlá určenia podmienok regulácie. Takýto postup úradu je porušením základného práva podľa čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 1 písm. a) ústavy“.

Právnym dôsledkom takéhoto rozhodnutia ústavného súdu bolo zrušenie namietaných rozhodnutí úradu.

2. K PRESKÚMAVANIU UZNESENÍ VLÁDY

a) o odvolaní členov súdnej rady nominovaných vládou

Podstata ústavnoprávneho problému riešeného ústavným súdom v konaní o sťažnostiach podľa čl. 127 ods. 1 ústavy spočíva v tom, či po „zmen“ vlády je „nová“ vláda oprávnená odvolať členov súdnej rady nominovaných do tohto ústavného orgánu pred uplynutím ich funkčného obdobia.

Traja členovia súdnej rady nominovaní do súdnej rady predchádzajúcou vládou boli novou vládou zo svojej funkcie člena súdnej rady odvolaní a do súdnej rady boli nominovaní za novú vládu noví členovia súdnej rady, hoci funkčné obdobie predchádzajúcich členov súdnej rady nominovaných ešte neuplynulo. Odvolaní členovia súdnej rady nominovaní predchádzajúcou vládou sa obrátili na ústavný súd so sťažnosťami, ktorými namietali porušenie svojich základných práv podľa čl. 30 ods. 4 a čl. 46 ods. 1 ústavy a práv podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd v spojení s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2 a čl. 141a ods. 3 ústavy uzneseniami vlády, ktorá ich z funkcie člena súdnej rady odvolala.

Z troch sťažností porovnateľného, resp. zhodného obsahu ústavný súd už o jednej z týchto sťažností rozhodol uznesením č. k. IV. ÚS 46/2011-13 zo 17. februára 2011 tak, že sťažnosť odmietol z dôvodu zjavnej neopodstatnenosti, argumentujúc nasledovne:

«Súdna rada je zložená z 18 členov, pričom jej predsedom je predseda Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „predseda najvyššieho súdu“) a jej ďalšími členmi sú a) ôsmi sudcovia, ktorých volia a odvolávajú sudcovia Slovenskej republiky, b) traja členovia, ktorých volí a odvoláva národná rada, c) traja členovia, ktorých vymenúva a odvoláva prezident, d) traja členovia, ktorých vymenúva a odvoláva vláda (čl. 141a ods. 1 ústavy), pričom na prijatie uznesenia súdnej rady je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých jej členov (čl. 141a ods. 5 ústavy).

Ústavou ustanovený spôsob kreovania súdnej rady je vo svojej podstate založený na „delegačnom princípe“ spočívajúcom v tom, že popri predsedovi súdnej rady, ktorým je z titulu svojej funkcie predseda najvyššieho súdu, sú v ústavou ustanovenom počte za ďalších členov súdnej rady volení, resp. vymenovaní (delegovaní) zástupcovia sudcov Slovenskej republiky (teda predstavitel'ov súdnej

moci), národnej rady, prezidenta a vlády. Takto kreované ústavné zloženie súdnej rady pritom v spojení s ústavou ustanoveným spôsobom uznášanania sa súdnej rady je zároveň založené na nevyhnutnosti dosiahnuť pri rozhodovaní konsenzus medzi členmi „delegovanými“ predstaviteľmi jednotlivých mocí (sudcami Slovenskej republiky na jednej strane a zástupcami národnej rady, prezidenta a vlády na druhej strane). To nielen principiálne, ale aj fakticky vylučuje, aby niektorá z týchto mocí „politicky ovládla“ súdnu radu, keďže (najmenej) polovicu jej členov tvoria sudcovia (predseda najvyššieho súdu a ôsmi sudcovia zvolení sudcami Slovenskej republiky) a druhú polovicu tvoria členovia nominovaní „do tohto orgánu v rovnomernom pomere vládou Slovenskej republiky, Národnou radou Slovenskej republiky a prezidentom Slovenskej republiky“, čo zodpovedá „Zmyslu trojdelenia štátnej moci a systému protiváh a vzájomných bŕzd.“ (pozri dôvodovú správu).

Ústavou ustanovený spôsob kreovania a zloženia súdnej rady v spojení s ústavou ustanoveným spôsobom jej uznášanania sa (rozhodovania) má pritom aj vecné odôvodnenie vzhľadom na ústavou vymedzenú pôsobnosť súdnej rady (čl. 141a ods. 4 ústavy), ktorá je podrobnejšie rozvedená v zákone o súdnej rade (pozri najmä § 4 zákona o súdnej rade). Do pôsobnosti súdnej rady totiž patrí okruh otázok, ku ktorým majú právo celkom odôvodnene (legitímne) sa vyjadriť a podieľať sa na rozhodovaní o nich nielen zástupcovia sudcov Slovenskej republiky [ako základného personálneho substrátu súdnej moci, ktorým ústava garantuje nezávislý výkon sudcovskej funkcie a nezávislosť sudcovského rozhodovania (pozri čl. 144 ústavy)], ale aj zástupcovia národnej rady ako jediného zákonodarného orgánu Slovenskej republiky (čl. 72 ústavy), zástupcovia prezidenta ako hlavy štátu, ktorá disponuje významnými právomocami smerujúcimi či už priamo, alebo nepriamo do sféry súdnej moci [pozri napr. právomoci prezidenta podľa čl. 102 ods. 1 písm. j), o), s) a f) ústavy], a tiež vlády ako vrcholného orgánu výkonnej moci (čl. 108 ústavy).

Takto koncipované ústavné zloženie prispieva nielen „k zabezpečeniu všestrannosti pohľadu na riešené problémy (problémy súdnictva, pozn.) a zamedzeniu prípadnej jednostrannosti náhľadu na ich riešenie“ (pozri dôvodovú správu), ale je zároveň aj prejavom skutočnosti, že v modernom demokratickom a právnom štáte nemožno princíp delby moci chápať absolútne a izolovane, ale len v spojení so systémom vzájomných bŕzd a protiváh. Ústavou garantovanú nezávislosť súdnej moci nemožno totiž vykladať tak, že by iné zložky moci nemali mať v súlade so svojím ústavným poslaním a funkciami reálne možnosti ovplyvňovať organizáciu a chod súdnictva, prirodzene za predpokladu, že tým nie je dotknutý fundamentálny základ nezávislosti súdnej moci spočívajúci v nezávislosti sudcovského rozhodovania. Iné chápanie princípu nezávislosti súdnej moci (zodpovedajúce v podstate argumentácii sťažovateľa) založené na tvrdení, že o veciach týkajúcich sa súdnictva môžu rozhodovať len sudcovia, by viedlo v konečnom dôsledku k supremácii súdnej moci, jej nekontrolovateľnosti, a tým v zásade aj k popretiu podstaty

ústavného princípu del'by moci, z ktorého vychádzajú ústavy všetkých moderných demokratických a právnych štátov.

Medzi volené a iné verejné funkcie, ku ktorým majú občania prístup za rovnakých podmienok podľa čl. 30 ods. 4 ústavy, nepochybne patrí aj funkcia člena súdnej rady. Aj keď už ústavný súd vo svojej doterajšej judikatúre vyslovil, že odvolanie z volenej alebo inej verejnej funkcie nemožno považovať za akt odopretia prístupu k týmto funkciám (m. m. II. ÚS 810/00, III. ÚS 79/04), resp. že obsahom základného práva podľa čl. 30 ods. 4 ústavy je iba prístup k voleným a iným verejným funkciám, t. j. možnosť nediskriminačného uchádzania sa o takéto funkcie, a nie aj právo na zotrvanie v týchto funkciách (II. ÚS 822/00, m. m. II. ÚS 796/00), nepovažuje ústavný súd vo veci sťažovateľa za vhodné a ani účelné zásadným spôsobom spochybňovať jeho tvrdenie, že „... toto právo implikuje v sebe aj právo na jej ochranu a nerušený výkon verejnej funkcie po celé jej obdobie...“, a to aj vzhľadom na to, že v náleze sp. zn. II. ÚS 48/97 zo 7. januára 1998 v zásade (aj keď v zásadne iných okolnostiach) pripustil, že získaním verejnej funkcie „sa ústavné právo občanov na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok... nevyčerpáva“. V nadväznosti na citované ústavný súd rešpektuje, že základné právo na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok garantované čl. 30 ods. 4 ústavy by strácalo akýkoľvek právny význam, ak by príslušný orgán verejnej moci osobe, ktorá bola do príslušnej ústavnej (verejnej) funkcie ústavou ustanoveným spôsobom ustanovená, neumožnil riadny výkon tejto ústavnej (verejnej) funkcie, resp. ak by ju bez akejkoľvek ústavnej či zákonnej opory z takejto ústavnej (verejnej) funkcie odvolal [napr. ak by mu ústava (alebo zákon) takúto právomoc nezverovala, resp. by ju nebolo možné z ústavy (ani zákona) v žiadnom prípade vyvodit'].

Za daných okolností by sa nepochybne dalo uvažovať o možnom porušení základného práva podľa čl. 30 ods. 4 ústavy v prípade, ak by bol občan odvolaný z ústavnej (verejnej) funkcie z iných dôvodov alebo nad rámec dôvodov, ktoré ustanovuje ústava (ak by napr. prezident odvolal z funkcie sudcu ústavného súdu nad rámec dôvodov uvedených v čl. 138 ods. 2 ústavy alebo predsedu najvyššieho súdu z tejto funkcie nad rámec dôvodov uvedených v čl. 147 ústavy, príp. aj z iných dôvodov), alebo nad rámec dôvodov uvedených v zákone [napr. ak by národná rada navrhla prezidentovi odvolať generálneho prokurátora Slovenskej republiky (ďalej len „generálny prokurátor“) z iných dôvodov, ako sú uvedené v § 8 ods. 3 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov, a prezident by takýto návrh akceptoval].

V nadväznosti na uvedené ústavný súd považuje za potrebné poukázať na skutočnosť, že ústava rozlišuje medzi ústavnými (verejnými) funkciami, z ktorých

a) nemožno ústavného činiteľa z jeho ústavnej funkcie pred uplynutím volebného obdobia vôbec odvolať [napr. z funkcie poslanca národnej rady; v tomto prípade ústava len taxatívnym spôsobom vymenúva

dôvody, v dôsledku ktorých môže dôjsť k zániku mandátu poslanca (pozri čl. 81a ústavy)],

b) možno ústavného činiteľa pred uplynutím funkčného obdobia z jeho ústavnej funkcie odvolať len na základe ústavou alebo zákonom ustanovených dôvodov [popri už spomenutých funkciách sudcov ústavného súdu, predsedu najvyššieho súdu a generálneho prokurátora, ide ďalej napr. o funkciu verejného ochrancu práv (pozri čl. 151a ods. 5 ústavy), predsedu a podpredsedu Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky (pozri čl. 51 ods. 1 ústavy v spojení s § 12 ods. 3 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 39/1993 Z. z. Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov)] a

c) možno ústavného činiteľa odvolať z jeho ústavnej funkcie pred uplynutím funkčného (volebného) obdobia bez toho, aby ústava alebo zákon ustanovovali dôvody, na základe ktorých k takémuto odvolaniu môže dôjsť.

K ústavným (verejným) funkciám, z ktorých možno ústavného činiteľa odvolať bez toho, aby ústava alebo zákon ustanovovali dôvody odvolania (popri funkciách členov súdnej rady), patria funkcie predsedu a podpredsedov národnej rady, ako aj funkcie predsedov výborov národnej rady (ďalej len „funkcionári národnej rady“). Rovnako ako pri členoch súdnej rady ústava a tiež zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovačom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „rokovací poriadok“) len ustanovujú právomoc národnej rady voliť a odvolávať (vo vzťahu k predsedom výborov národnej rady ústava ustanovuje výslovne len právomoc národnej rady voliť ich do tejto funkcie, pričom právomoc národnej rady odvolať ich z tejto funkcie upravuje výslovne len rokovací poriadok, pozn.) týchto ústavných činiteľov z ich ústavnej funkcie (pozri čl. 89 ods. 1, čl. 90 ods. 1 a čl. 92 ods. 1 ústavy, resp. § 14 ods. 1, § 15 a § 16 rokovacieho poriadku).

Rovnako tak nie sú v ústave ani v žiadnom zákone uvedené dôvody na odvolanie predsedu a ďalších členov vlády prezidentom, pričom v posudzovaných súvislostiach je irelevantné, že aktu odvolania predchádza iná právne relevantná skutočnosť; vyslovenie nedôvery národnou radou alebo návrh predsedu vlády na odvolanie člena vlády adresovaný prezidentovi (pozri čl. 110, čl. 111, čl. 115 ods. 1 a čl. 116 ods. 3 a 6 ústavy). V posudzovaných súvislostiach taktiež nemá podstatný význam ani skutočnosť, že na rozdiel od členov súdnej rady nemajú funkcionári národnej rady ani členovia vlády v ústave výslovne ustanovené funkčné obdobie; z povahy veci totiž vyplýva, že toto je v zásade nepriamo odvodené z volebného obdobia národnej rady.

Vzťah funkcionárov národnej rady k národnej rade, ktorá ich do ústavných funkcií volí a ktorá ich z nich môže aj predčasne odvolať, je založený na (politickej) dôvere, t. j. na vzťahoch ústavno-politickej zodpovednosti. Z toho vyplýva, že národná rada môže funkcionárov

národnej rady z ich ústavných funkcií odvolať aj bez toho, aby svojím konaním (opomenutím) porušili určitú právom ustanovenú povinnosť, t. j. k odvolaniu z ústavnej funkcie postačuje aj strata (politckej) dôvery. Na porovnateľných základoch je založené aj odvolávanie predsedu a ďalších členov vlády prezidentom s tým rozdielom, že vzťah (politckej) dôvery je v ich prípade založený nie na ich priamom zodpovednostnom vzťahu k prezidentovi, ktorý disponuje právomocou odvolať ich z funkcie, ale na ich zodpovednostnom vzťahu k národnej rade (príp. aj k predsedovi vlády v prípade ďalších členov vlády, pozn.), pričom prezident tento zodpovednostný vzťah len autorizuje (sprostredkúva) svojím odvolacím aktom (rozhodnutím).

Podľa názoru ústavného súdu neexistujú racionálne argumenty na spochybňovanie tvrdenia, že vzťah vlády (ale aj prezidenta, národnej rady a v zásade aj sudcov Slovenskej republiky) k tým členom súdnej rady, ktorí patria do jej „kreačnej dispozície“, je založený na porovnateľných vzťahoch ako vzťah funkcionárov národnej rady k národnej rade, ktorá disponuje právomocou voliť a odvolávať ich z ich ústavnej funkcie, resp. na vzťahoch predsedu a ďalších členov vlády k národnej rade (a v nadväznosti nato k prezidentovi), t. j. aj v tomto prípade ide o vzťah, ktorý je založený na existencii (politckej) dôvery. Naopak, v prospech tohto tvrdenia možno formulovať racionálne argumenty, ktoré možno vyvodit' zo samotnej ústavnej konštrukcie súdnej rady, ako aj zo súvisiaceho ústavného textu.

V prvom rade ústavný súd nemá dôvod (a v zásade ani právo) spochybňovať racionálny prístup ústavodarcu k vnútornej konštrukcii čl. 141a ústavy upravujúceho postavenie, zloženie, pôsobnosť a spôsob uznášania sa súdnej rady. Ak ústavodarca na rozdiel od iných ústavných funkcií (pozri už uvedené) neustanovil dôvody, na základe ktorých možno členov súdnej rady odvolať z ich funkcie, tak to neurobil z dôvodu opomenutia (či pochybenia), ale na základe racionálnej úvahy zodpovedajúcej ústavnému zloženiu súdnej rady pozostávajúceho zo zástupcov jednotlivých zložiek moci, resp. ústavných orgánov, ktoré tieto zložky moci reprezentujú, ako aj z ústavou ustanoveného spôsobu jej uznášania, ktorý predpokladá dosiahnutie konsenzu zástupcov jednotlivých zložiek moci, resp. zástupcov ústavných orgánov, ktoré ich reprezentujú vo veciach týkajúcich sa chodu súdnictva, t. j. vo veciach, ktoré zahrnul do pôsobnosti súdnej rady.

Ústavou ustanovená vnútorná konštrukcia (zloženie) súdnej rady by totiž podľa názoru ústavného súdu stratila svoje racionálne opodstatnenie, ak by členovia súdnej rady po svojom ustanovení (zvolení, resp. vymenovaní) nemali žiadnu väzbu na tých, ktorí ich do tejto funkcie ustanovili (zvolili, vymenovali). Tým by sa ak už nie znemožnila, tak aspoň podstatným spôsobom sťažila možnosť tých, ktorým ústavodarca nie náhodou zveril právomoc kreovať (voliť a vymenúvať) členov súdnej rady, t. j. sudcom Slovenskej republiky, národnej rade, prezidentovi a vláde, prenášať na pôdu súdnej rady svoje predstavy o fungovaní súdnictva a ovplyvňovať v primeranom rozsahu (v rozsahu zodpovedajúcom počtu členov súdnej rady, ktorí

sú v ich kreačnej dispozícii) jej rozhodovanie. Vnútrotná konštrukcia, resp. zloženie súdnej rady a spôsob jej uznášania vychádzajú teda (logicky a vedome) z požiadavky zachovania vzťahu (politckej) dôvery medzi členmi súdnej rady a subjektmi, ktoré ich do ich funkcií ustanovili, čomu musí zodpovedať oprávnenie týchto subjektov odvolať ich z funkcie aj z dôvodu „straty dôvery“, resp. aj z iného ústavou a ani zákonom neustanoveného dôvodu. Na tom nič nemení skutočnosť, že súdna rada je začlenená do siedmej hlavy ústavy označenej nadpisom „Súdna moc“, ani to, že do pôsobnosti súdnej rady patria veci týkajúce sa chodu súdnictva. Ide o vyvážené ústavné riešenie, ktoré je akceptovateľné aj z hľadiska princípov demokratického a právneho štátu, keďže je reálnym prejavom systému vzájomných bŕzd a protiváh v rámci ústavou ustanoveného systému delby moci, ktoré zároveň v plnom rozsahu rešpektuje princíp nezávislosti sudcov a sudcovského rozhodovania. V tejto súvislosti ústavný súd opätovne zdôrazňuje, že oprávnenie vlády (ale aj národnej rady, prezidenta a sudcov Slovenskej republiky) odvolať členov súdnej rady, ktorí sú v jej „kreačnej dispozícii“ aj z dôvodu straty dôvery, nenarušuje nezávislosť súdnej rady ako ústavného orgánu vzhľadom na jej zloženie a spôsob uznášania sa.

Vychádzajúc z uvedených úvah a právnych záverov nemohol ústavný súd súhlasiť s tvrdením sťažovateľa, podľa ktorého „Prístup k funkcii člena súdnej rady a právo na jej vykonávanie počas celého funkčného obdobia sa nemôže pri nezmenenej ústavnej úprave meniť len zmenou politického prostredia v moci zákonodarnej a výkonnej.“. Naopak, v kontexte s uvedenými právnymi závermi ústavný súd zastáva názor, že ústavná konštrukcia ustanovovania a odvolávania členov súdnej rady v kontexte s ďalšími ustanoveniami čl. 141a ústavy, ako aj ústavnými princípmi umožňuje vláde odvolať člena súdnej rady, ktorý sa nachádza v jej „kreačnej dispozícii“ aj z dôvodu straty dôvery, resp. v dôsledku zmeny „politického prostredia v moci... výkonnej“.

Postup vlády pri odvolávaní sťažovateľa z funkcie člena súdnej rady, ktorý vyústil do namietaného uznesenia z 19. januára 2011 zodpovedá preto podľa názoru ústavného súdu ústavne konformnej interpretácii a aplikácii čl. 141a ods. 1 ústavy, a nie je v takej príčinnej súvislosti s obsahom základného práva podľa čl. 30 ods. 4 ústavy ani s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 2 a čl. 141a ods. 3 ústavy, ktoré sťažovateľ označuje v petite a ktorých vyslovenia porušenia sa domáha, ktorá by umožňovala, aby ústavný súd po prípadnom prijatí sťažnosti na ďalšie konanie mohol reálne dospieť k záveru o ich porušení.

Sťažovateľ sa v petite tiež domáha, aby ústavný súd vyslovil, že namietaným uznesením vlády došlo aj k porušeniu jeho základného práva podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, ako aj práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru, ale túto časť petitu v texte sťažnosti žiadnym spôsobom neodôvodňuje. Z jej celkového vyznenia možno len usudzovať, že ich porušenie namieta z rovnakých dôvodov, ako malo podľa jeho argumentácie dôjsť aj k porušeniu jeho základného práva podľa čl. 30 ods. 4 ústavy v spojení s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2 a čl. 141a ods. 3 ústavy. Z uvedených dôvodov nemá ústavný súd relevantný dôvod osobitne posudzovať dôvody opodstatnenosti tvrdenia sťažovateľa o

porušení jeho základného práva podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru a len odkazuje na svoje právne závery vyjadrené vo vzťahu k možnému porušeniu ďalších ustanovení ústavy, ktoré sťažovateľ v petite označil. Nad ich rámec ale ústavný súd považuje za potrebné uviesť, že v prípadoch, ak ústavná konštrukcia odvolávania z určitej ústavnej funkcie nie je založená na taxatívnom alebo aspoň demonštratívnom vymedzení ústavných (zákonných) dôvodov odvolania, tak potom súčasťou obsahových náležitostí rozhodnutia o odvolaní nemusí byť (aj keď byť môže) aj reálny dôvod (ktorým je spravidla strata dôvery), na základe ktorého príslušný orgán verejnej moci ústavného činiteľa z jeho ústavnej funkcie odvolal. Tomuto záveru zodpovedá v období po nadobudnutí účinnosti ústavy aj prevládajúca ústavná prax odvolávania členov vlády, resp. funkcionárov národnej rady.

Na základe uvedeného ústavný súd pri predbežnom prerokovaní sťažnosti došiel k záveru, že uznesením vlády č. 37 z 19. marca 2011 nemohlo dôjsť k porušeniu sťažovateľom označených ustanovení ústavy a dohovoru, a preto podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde rozhodol o jej odmietnutí z dôvodu zjavnej neopodstatnenosti.».

Druhú sťažnosť ústavný súd uznesením č. k. I. ÚS 454/2012-30 z 3. októbra 2012 prijal na ďalšie konanie konštatujúc, že sú splnené všetky ústavné a zákonné predpoklady na prijatie sťažnosti na ďalšie konanie. O tejto sťažnosti ešte nebolo meritórne rozhodnuté.

Konanie o tretej sťažnosti ústavný súd uznesením č. k. III. ÚS 578/2012-21 z 27. novembra 2012 zastavil vzhľadom na jej späťvzatie sťažovateľom.

b) o odvolávaní štátnych funkcionárov v prípadoch ustanovených zákonom

1. generálneho riaditeľa Sociálnej poisťovne

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.

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 obsahuje 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.

Ústavný súd svoje rozhodnutie odôvodnil v zásade takto:

„Vláda ako vrcholný orgán verejnej moci (čl. 108 ústavy) sa zúčastňuje prostredníctvom výkonu svojich právomocí na celom rade rozhodovacích procesov, výsledkom ktorých je vydanie aktov riadenia, resp. rozhodnutí, ktoré majú nielen interné, ale aj externé účinky, ku ktorým nepochybne patria aj rozhodnutia o vymenovaní a odvolávaní do zákonom ustanovených verejných funkcií. V tejto súvislosti možno rozlišovať medzi

a) verejnými funkciami, pri ktorých nie je uplatnenie právomoci vlády vymenúvať, resp. odvolávať príslušného verejného funkcionára obmedzené zákonom ustanovenými podmienkami [dôvodmi (napr. vymenúvanie a odvolávanie prednostov obvodných úradov podľa § 2 ods. 2 zákona č. 515/2003 Z. z. o krajských úradoch a obvodných úradoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov)] a

b) verejnými funkciami, pri ktorých je uplatnenie právomoci vlády vymenúvať a odvolávať príslušného verejného funkcionára viazané na splnenie zákonom ustanovených podmienok (dôvodov); do kategórie týchto verejných funkcií (verejných funkcionárov) patrí aj funkcia generálneho riaditeľa Sociálnej poisťovne.

V prevažnej väčšine prípadov, pokiaľ nejde o vydávanie všeobecne záväzných právnych predpisov (nariadení vlády), vláda svoje rozhodnutia, ktorými realizuje svoju ústavnú a zákonnú právomoc, realizuje formou uznesení (vlády). Tak to je aj v prípade rozhodnutia o odvolaní generálneho riaditeľa Sociálnej poisťovne z funkcie. Podľa názoru ústavného súdu má toto rozhodnutie v danom prípade povahu individuálneho právneho aktu. Vláda nemá špeciálne zákonom ustanovené procesné pravidlá na realizáciu tejto svojej právomoci, t. j. na rozhodovanie o právach, povinnostiach a právom chránených záujmoch fyzických osôb (teda procesné pravidlá na rozhodovanie o ich subjektívnych právach). Rovnako neexistuje žiadny právny predpis, ktorý by explicitne formuloval náležitosti takéhoto rozhodnutia vlády. Podľa názoru ústavného súdu však vláda musí aj napriek absencii procesných pravidiel explicitne sa vzťahujúcich na jej postup v takýchto a obdobných prípadoch a absencii formálnoprávnych náležitostí takéhoto rozhodnutia pri uplatňovaní svojej zákonom ustanovenej právomoci rešpektovať minimálny štandard procesných práv, ktorý je priamo vyvoditeľný z ústavy (čl. 46 ods. 1). K tomuto minimálnemu štandardu procesných práv podľa názoru ústavného súdu predovšetkým patrí

- povinnosť príslušného orgánu verejnej správy, resp. verejnej moci (v posudzovanom prípade vlády) oboznámiť dotknutú osobu s dôvodmi, pre ktoré má byť odvolaná z verejnej funkcie,

- povinnosť príslušného orgánu verejnej správy (moci) poskytnúť dotknutej osobe možnosť, aby sa vyjadrila k dôvodom, pre ktoré má byť odvolaná z verejnej funkcie.

Tieto požiadavky sú opodstatnené v prípade sťažovateľa o to viac, že ide o osobu vykonávajúcu verejnú funkciu vo verejnoprávnej inštitúcii, ktorá disponuje určitou mierou nezávislosti.

Úlohou ústavného súdu v danej veci bolo v nadväznosti na uvedené posúdiť, či namietané uznesenie vlády a postup vlády, ktorý predchádzal jeho vydaniu, zodpovedá týmto ústavným kritériám. Predovšetkým bolo jeho úlohou posúdiť, či vláda ako vrcholný orgán výkonnej moci v konkrétnych okolnostiach posudzovanej veci disponovala oprávnením odvolať sťažovateľa z funkcie generálneho riaditeľa Sociálnej poisťovne (a tým zasiahnuť aj do jeho pracovnoprávneho postavenia) a či uplatnila svoju zákonom ustanovenú právomoc spôsobom, ktorý garantoval aspoň minimálny štandard procesných práv vyplývajúci priamo z čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 36 ods. 1 listiny v spojení s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy.

Ústavný súd v tejto súvislosti považuje za potrebné uviesť, že rozhodnutie vlády o odvolaní sťažovateľa z funkcie generálneho riaditeľa Sociálnej poisťovne prijaté formou uznesenia vlády okrem toho, že má povahu individuálneho právneho aktu, je rozhodnutím, ktoré vydáva vláda ako orgán s mocenskou autoritou v oblasti verejnej správy, pretože jeho obsahom je odvolanie z verejnej funkcie, ktoré nemôže byť prejavom svojvôle vlády voči dotknutej osobe, ktorá je v takejto funkcii. Musí byť preto predvídateľné, založené na presvedčivých a pre dotknutú osobu zrozumiteľných a jasných dôvodoch, ktoré vládu viedli k uplatneniu jej zákonom zverenej právomoci, t. j. dotknutej osobe musí byť zrejmé, z akých dôvodov ju vláda z verejnej funkcie odvolala. Táto požiadavka vystupuje do popredia zvlášť vtedy, ak môže byť dotknutá osoba z verejnej funkcie odvolaná len zo zákonom taxatívne ustanovených dôvodov, čo je aj prípad sťažovateľa. Podľa § 122 ods. 10 písm. a) zákona č. 461/2003 Z. z. môže byť generálny riaditeľ Sociálnej poisťovne z funkcie odvolaný „ak si neplní povinnosti generálneho riaditeľa ustanovené zákonom“, ide pritom o plnenie povinností, za ktoré je v zmysle dikcie § 122 ods. 7 zákona č. 461/2003 Z. z. priamo zodpovedný vláde. Medzi zákonom ustanovenými povinnosťami generálneho riaditeľa treba diferencovať, a to tak z hľadiska obsahu, rozsahu, ako aj náročnosti. V nadväznosti na to, musí orgán, ktorý disponuje oprávnením odvolať generálneho riaditeľa Sociálnej poisťovne z funkcie, diferencovať aj pri uplatňovaní tejto svojej právomoci, t. j. posudzovať, o porušenie ktorých povinností v danom prípade išlo, a ako závažné bolo porušenie týchto povinností. V opačnom prípade možno rozhodnutie vlády o odvolaní z funkcie generálneho riaditeľa Sociálnej poisťovne považovať za možný prejav svojvôle vlády, ktorá je v podmienkach materiálneho právneho štátu z ústavného hľadiska neakceptovateľná a neutržateľná.

V uvedených súvislostiach ústavný súd zdôrazňuje, že ak generálneho riaditeľa Sociálnej poisťovne možno odvolať pred uplynutím jeho

funkčného obdobia, musí ísť o výnimočnú situáciu a môže to byť len zo zákonom ustanovených dôvodov (pozri § 122 ods. 10 zákona č. 461/2003 Z. z.). Jedným z dvoch takýchto dôvodov je všeobecne formulované neplnenie povinností generálneho riaditeľa Sociálnej poisťovne. Zo všeobecnej formulácie tohto dôvodu na odvolanie z funkcie vyplýva, že posúdenie intenzity neplnenia povinností, ktoré vedie až k jeho odvolaniu z funkcie, je vecou posúdenia a správnej úvahy vlády. Aj vzhľadom na uvedené je preto požiadavka, aby generálny riaditeľ Sociálnej poisťovne (v danom prípade sťažovateľ) bol o konkrétnych dôvodoch odvolania z funkcie pre neplnenie svojich zákonom ustanovených povinností informovaný a mal možnosť sa k nim vyjadriť, podľa názoru ústavného súdu z ústavnoprávneho hľadiska plne opodstatnená.

Uvedený procesný postup sa musí premietnuť aj do obsahu uznesenia vlády, t. j. právneho aktu, prostredníctvom ktorého vláda uplatňuje svoju zákonom ustanovenú právomoc. V podmienkach právneho štátu to minimálne znamená, že z rozhodnutia vlády o odvolaní z funkcie generálneho riaditeľa Sociálnej poisťovne musí byť zrejmé, ktorý zo zákonných dôvodov na odvolanie sa v danom prípade uplatnil (pozri § 122 ods. 10 zákona č. 461/2003 Z. z.), a tiež to, že porušenie zákonom ustanovených povinností dosiahlo (malo) určitú intenzitu. Dôvod odvolania musí byť totiž známy nielen vláde, ktorá odvoláva generálneho riaditeľa Sociálnej poisťovne a rozhoduje o jeho odvolaní v zbere, ale musí byť s ním oboznámená aj osoba, ktorej sa odvolanie týka, a to minimálne tak, že v príslušnom individuálnom akte o odvolaní bude (musí byť) explicitne uvedený zákonom ustanovený dôvod odvolania z verejnej funkcie, pričom by sa navyše žiadalo, aby tento právny akt obsahoval aj stručné, ale pritom jednoznačné odôvodnenie tohto rozhodnutia vlády. Takýmto spôsobom sa zároveň zabezpečí požiadavka transparentnosti rozhodovania vlády a aj preskúmateľnosť jej rozhodovania (v danom prípade ústavným súdom). Len prostredníctvom takéhoto výkladu totiž možno zaručiť vnútornú konzistentnosť právnej úpravy odvolávania generálneho riaditeľa Sociálnej poisťovne (jej štatutárneho orgánu) z jeho funkcie a zároveň limitovať zásahy výkonnej moci do právneho postavenia a vnútorných vzťahov verejnoprávnej inštitúcie, akou je v zmysle § 120 zákona č. 461/2003 Z. z. Sociálna poisťovňa (generálny riaditeľ Sociálnej poisťovne nepodlieha pravidlám štandardne uplatňovaných v administratívno-právnych vzťahoch vo verejnej správe a nepodlieha z hľadiska riadenia priamo ani vláde, ani žiadnemu ministerstvu). Takýto postup zodpovedá ústavnému princípu právneho štátu, ktorý je vyjadrený v čl. 1 ods. 1 ústavy, ako aj vo vnútornej štruktúre ústavy.

V súvislosti s touto skutočnosťou ústavný súd poukazuje na svoju stabilizovanú judikatúru, podľa ktorej neoddeliteľnou súčasťou princípov právneho štátu zaručeného podľa čl. 1 ústavy je aj princíp právnej istoty. Ten spočíva okrem iného v tom, že všetky subjekty práva môžu odôvodnene očakávať, že príslušné orgány verejnej moci budú konať a rozhodovať podľa platných právnych predpisov, že ich budú správne vykladať a aplikovať (napr. II. ÚS 10/99, II. ÚS 234/03, IV. ÚS 92/09). Rešpektovanie princípu právnej istoty musí byť prítomné v každom rozhodnutí orgánov verejnej moci, a to tak v

oblasti normotvornej, ako aj v oblasti aplikácie práva, keďže predovšetkým na ňom sa zakladá dôvera občanov, ako aj iných fyzických osôb a právnických osôb k orgánom verejnej moci (IV. ÚS 92/09).

V posudzovanom prípade teda podľa názoru ústavného súdu nepostačovalo len prijať uznesenie vlády na základe materiálu predloženého niektorým členom vlády, ktorého obsahom sú/boli dôvody na odvolanie generálneho riaditeľa Sociálnej poisťovne, bez toho, aby jeho prijatiu predchádzal postup, v rámci ktorého mal byť sťažovateľ informovaný o dôvodoch svojho odvolania z funkcie a mal mať možnosť sa k týmto dôvodom vyjadriť najneskôr na rokovaní vlády, na ktoré mal byť prizvaný. Zároveň mali byť konkrétne dôvody odvolania sťažovateľa z funkcie generálneho riaditeľa Sociálnej poisťovne premietnuté do obsahu namietaného uznesenia vlády, a to aj vzhľadom na konštitutívne účinky namietaného uznesenia vlády a jeho pracovnoprávne dôsledky na sťažovateľa (zánik verejnej funkcie a skončenie pracovného pomeru v Sociálnej poisťovni).

Sumarizujúc doteraz uvedené skutočnosti ústavný súd konštatuje, že namietané uznesenie vlády, ktoré patrí do skupiny individuálnych právnych aktov, nielenže trpí vadou nedostatku dôvodov odvolania sťažovateľa, ale neobsahuje ani odkaz na príslušné ustanovenie zákona identifikujúce dôvod odvolania sťažovateľa napriek právnej relevancii jeho externých účinkov (pritom dôvod neobsahoval ani prípis predsedníčky vlády), čo je z hľadiska požiadaviek na ochranu verejných subjektívnych práv sťažovateľa z ústavného hľadiska neakceptovateľné a neudržateľné. Ústavný súd preto dospel k záveru, že vláda namietaným uznesením, ako aj postupom, ktorý predchádzal jeho vydaniu, porušila základné právo sťažovateľa na inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 36 ods. 1 listiny (bod 1 výroku tohto nálezu)."

Sťažovateľ namietal aj porušenie svojho práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru. Ústavný súd v tejto súvislosti uvádza, že uvedený článok dohovoru obsahuje garancie na súdnu ochranu, pričom garancie na inú právnu ochranu ako súdnu nie sú jeho obsahom. Vzhľadom na uvedené ústavný súd sťažovateľovi v tejto časti sťažnosti nevyhovел .

V nadväznosti na nález ústavného súdu sa odvolaný generálny riaditeľ Sociálnej poisťovne „vrátil“ na svoju funkciu.

2. viceguvernéra peňažného ústavu nominovaného do tejto funkcie vládou

Ďalším štátnym funkcionárom, ktorý sa na ústavný súd obrátil v súvislosti so svojím odvolaním, 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 štátneho funkcionára boli tiež ustanovené zákonom. Okrem taxatívne uvedených dôvodov zákon pripúšťal v relevantnom čase odvolanie tohto štátneho funkcionára aj z iných dôvodov, ktoré však v zákone bližšie špecifikované neboli. Vláda sťažovateľa odvolala práve „z iných dôvodov“, ktoré však v „odvolávacom“ uznesení neuviedla. Sťažovateľ sa domáhal prioritne 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 rozhodol o porušení základného práva sťažovateľa podľa čl. 46 ods. 1 v spojení s čl. 51 ods. 1 ústavy označeným rozsudkom krajského súdu. Vo svojom náleze konštatoval:

„Všeobecné súdy posúdili právny stav vzniknutý novelou v podstate ako právo voľnej úvahy vlády pri rozhodovaní o odvolaní člena rady ..., a to až do tej miery, že podľa ich právneho názoru dôvody odvolania nemusia byť vôbec ani uvedené.

Podľa názoru ústavného súdu zákonom ustanovená možnosť štátneho orgánu rozhodnúť voľnou úvahou nemôže znamenať ničím nelimitovanú a vecne nepreskúmateľnú svojvoľu. Takáto svojvoľa by totiž bola v rozpore s princípom právneho štátu, keďže vo svojich dôsledkoch by znamenala nepredvídateľnosť rozhodovania štátneho orgánu, a teda ústavne neprípustnú mieru právnej neistoty. ...

Hranica voľnej úvahy vlády pri rozhodovaní o odvolaní člena rady sa dá vymedziť ...v súlade s dôvodovou správou novely tak, že predčasné odvolanie musí byť v záujme riadneho plnenia úloh... Tým je daná v tejto veci hranica medzi voľnou úvahou a svojvoľou.

Treba ďalej konštatovať, že bez uvedenia dôvodu odvolania nie je možné nijako zistiť, či k odvolaniu dochádza v záujme riadneho plnenia úloh... alebo svojvoľne. Odvolaný člen rady... má v rámci základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 v spojení s čl. 51 ods. 1 ústavy právo na vecné preskúmanie dôvodnosti jeho odvolania z funkcie, čo však bez znalosti dôvodu odvolania spravidla nie je možné.

Z uvedených dôvodov došlo k porušeniu čl. 46 ods. 1 v spojení s čl. 51 ods. 1 ústavy...“ .

V nadväznosti na tento záver ústavný súd zrušil napadnutý rozsudok krajského súdu a vec vrátil na ďalšie konanie.

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.“.

Ústavnému súdu bola doručená ďalšia sťažnosť sťažovateľa, ktorou namieta porušenie svojho základného práva podľa čl. 36 písm. b) v

spojení s čl. 51 ods. 1 ústavy označeným uznesením vlády argumentujúc neuvedením dôvodu odvolania v označenom uznesení vlády. Ústavný súd o tejto sťažnosti zatiaľ nerozhodol.

3. K PRESKÚMANIU UZNESENÍ VÝBORU PRE NEZLUČITEĽNOSŤ FUNKCIÍ PODĽA ČL. 9 A NASL. ÚSTAVNÉHO ZÁKONA Č. 357/2004 Z. Z.

Ústavným zákonom č. 357/2004 Z. z. sa rozšírila právomoc ústavného súdu. Ústavnému súdu v konaní podľa ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. bolo dosiaľ doručených 131 návrhov, na ďalšie konanie prijal 52 návrhov a rozhodol z nich v 30 prípadoch nálezom.

Konanie o návrhoch podľa ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. je v zásade rozhodovaním o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach, t. j. určitým druhom správneho procesu, ktorého výsledkom je vydanie individuálneho správneho aktu [hodnotiac ho podľa jeho obsahu).

Podľa § 73b ods. 1 zákona o ústavnom súde ústavný súd (jeho senát) môže rozhodnutie výboru pre nezlučiteľnosť funkcií (alebo iného orgánu verejnej moci rozhodujúceho podľa ústavného zákona č. 357/2004 Z. z.) len potvrdiť alebo ho zrušiť.

Vzhľadom na uvedené vznikla otázka, či na tento typ konania možno aplikovať prerokovanie návrhu podľa § 25 zákona o ústavnom súde.

Jeden zo senátov ústavného súdu (druhý) na rozdiel už dovtedy rozhodujúcich senátov dospel k právnomu názoru, podľa ktorého

„Podľa § 73b ods. 3 zákona o ústavnom súde v konaní o preskúmaní rozhodnutia vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov možno v tomto konaní len zisťovať, či konanie verejného funkcionára pri výkone jeho funkcie je v rozpore s ústavným zákonom alebo nie, t. j. predmetom tohto konania nemôže byť „kvalita“ napadnutého rozhodnutia. Limitom preskúmania sú len otázky, či verejný funkcionár podal oznámenie o nezlučiteľnosti svojej funkcie včas, či uviedol úplné a pravdivé údaje alebo či porušil niektorú povinnosť alebo obmedzenie uložené mu ústavným zákonom.

Tento „obsahový“ limit doplnený „procesnoprávnym“ limitom, umožňuje rozhodnúť o návrhu len dvoma spôsobmi: rozhodnutie potvrdiť (uznesením) alebo zrušiť (nálezom). Žiaden „medzistupeň“ rozhodovania toto špeciálne ustanovenie (§ 73b zákona o ústavnom súde) neumožňuje. Forma rozhodnutia pre zvolenie niektorého z postupov je pritom irelevantná, pretože v zásade sleduje formy rozhodnutia používané v odvolacom konaní všeobecných súdov podľa obsahu rozhodnutia, hoci ju možno považovať za formálnoprávnu podporu názoru druhého senátu ústavného súdu.

Okrem argumentu priority špeciálnej právnej úpravy pred všeobecnou a preferovania charakteru tohto konania ako klasického odvolacieho konania nezanedbateľným argumentom na podporu názoru druhého

senátu ústavného súdu je skutočnosť, že pri akceptovaní iných ako už uvedených princípov a pri aplikovaní všeobecne uplatňovaného predbežného prerokovania návrhu s možnosťou jeho odmietnutia podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde by rozhodnutie, ktoré dostane navrhovateľ po predbežnom prerokovaní pri odmietnutí svojho návrhu senátom ústavného súdu nemuselo korešpondovať so zákonom ustanovenými „dovolenými“ alternatívnymi možnosťami rozhodovania.“

Vzhľadom na uvedené druhý senát ústavného súdu predložil vec podľa § 6 zákona o ústavnom súde plénu ústavného súdu na zjednotenie odchylných právnych názorov.

Plénum ústavného súdu uznesením č. k. PLz. ÚS 1/07-3 z 2. mája 2007 rozhodol:

„Na konanie o návrhoch vo veciach ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov podľa čl. 9 a nasl. ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení ústavného zákona č. 545/2005 Z. z. sa vzťahuje § 25 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov, podľa ktorého sa každý návrh predbežne prerokuje.“

Viazanosť právnym názorom uznesením pléna neumožňuje t. č. iný procesný postup ako štandardný postup podľa všeobecných ustanovení zákona o ústavnom súde o návrhoch doručených ústavnému súdu.

ZÁVER:

Z uvedeného vyplýva, že teória správneho práva zatiaľ vyčerpávajúcim (dostatočným) spôsobom nestíha reagovať na špecifiká rozhodovacej činnosti orgánov verejnej moci v správnoprávnych (administratívnoprávnych) konaniach sui generis.

Z rozhodovacej činnosti ústavného súdu vyplýva, že

- ústavný súd sa svojimi rozhodnutiami vyrovnal s rozhodnutiami úradu,
- dosiaľ sa nevykryštalizoval jednoznačný právny názor na odvolávanie štátnych funkcionárov a členov súdnej rady uzneseniami vlády,
- rozhodovanie ústavného súdu podľa ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. zatiaľ preferuje dôsledné uplatňovanie predbežného prerokovania každého návrhu podľa všeobecných ustanovení zákona o ústavnom súde, preferuje zjednocujúce stanovisko ústavného súdu a nepripisuje náležitý význam špeciálnej právnej úprave konania podľa ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. a v nadväznosti na to aj podľa § 73a a nasl. zákona o ústavnom súde.

Aplikačná prax a rozhodovanie orgánov verejnej moci môže posunúť právnú úpravu rozhodovania o aktuálnych problémoch do primeraných právnych záverov, ktorým by však mala predchádzať predovšetkým dôsledná analýza problematiky s teoretickoprávnym odôvodnením.

Literature:

- Register podaní Ústavného súdu Slovenskej republiky

Contact – email

gajdosik@concourt.sk

Pozn.: Príspevok je súčasťou úlohy riešenia štátneho programu výskumu a vývoja: „Právo v dynamike spoločenského vývoja a jeho teoretické reflexie. Law in dynamics of social development and its theoretical reflections.“

EFEKTIVNOST NÁMITEK A PŘIPOMÍNEK PROTI OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY

DAVID HEJČ

Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Česká republika

Abstract in original language

Vzhledem ke své povaze správní akty, které jsou projevem vrchnostenské veřejné správy, autoritativně a závazně zasahují do práv a povinností svých adresátů nezávisle na jejich vůli. Příspěvek se zaměřuje na prostředky ochrany subjektivních práv proti opatření obecné povahy jako smíšenému správnímu aktu, kterými jsou námítky a připomínky. Cílem příspěvku je analýza námitek a připomínek s důrazem na jejich efektivnost.

Key words in original language

Správní akty, opatření obecné povahy, připomínky, námítky.

Abstract

Administrative acts, which are the expression of suzerain public administration, oblige its addressees authoritatively due to their nature. Therefore it is essential to ensure the possibility of protection against their effects in cases, when those acts are defective. The contribution focuses on comments and objections as on instruments of protection of individual rights against measures of general nature. The aim of this paper is to analyze the comments and objections with respect to their effectiveness.

Key words

Administrative acts, measure of general nature, comments, objections.

1. ÚVOD

Vykonavatelé veřejné správy v České republice realizují výkonnou moc ve státě vydáváním veřejně mocenských aktů, které mají jednostranný a zavazující charakter. Ten je výrazem vztahů mocenské nadřízenosti těchto vykonavatelů veřejné správy vůči adresátům jejich působení, kterým jsou tyto správní akty určeny. Tato vrchnostenská činnost je (na rozdíl od činnosti nevrchnostenské) typickým projevem veřejně mocenského charakteru veřejné správy.¹

¹ K tomu blíže viz PRŮCHA, Petr. Místní správa. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 60 a násl.

Konečným, vnějším a pro plnění meritorních úkolů vrchnostenské veřejné správy zásadním výrazem vrchnostenské činnosti jsou vnější právní formy realizace, mající povahu správních aktů.²

Vzhledem k uvedené povaze správních aktů, které jako projev vrchnostenské veřejné správy autoritativně a závazně zasahují do práv a povinností jejich adresátů nezávisle na jejich vůli (jde o nerovný vztah), je naprosto nezbytné proti jejich účinkům zajistit možnost ochrany v případech, kdy jsou tyto akty stíženy vadami, pro které je nutné je změnit nebo zrušit. To je důvodem, proč veřejná správa (správní právo) osobám, pro které jsou tyto správní akty závazné, poskytuje právní prostředky, kterými se mohou před případnou nezákonností předmětných správních aktů bránit, a chránit tak svá subjektivní práva, která jimi mohou být zasažena.

Příspěvek se zaměřuje na prostředky ochrany subjektivních práv proti tzv. smíšeným správním aktům. V České republice jsou smíšené správní akty co do pozitivní právní úpravy zastoupeny opatřeními obecné povahy, proti kterému lze, jako prostředek ochrany subjektivních práv, podat námitky nebo připomínky.

Cílem příspěvku je analýza těchto právních prostředků ochrany subjektivních veřejných práv proti opatření obecné povahy s důrazem na jejich efektivnost, a to jednotlivě a rovněž v jejich vzájemném porovnání. Podstatné je také jejich porovnání s ostatními prostředky ochrany (proti dalším formám správních aktů), které jsou koncipovány rovněž jako ve výlučné dispozici adresátů těchto správních aktů, jež mají na jejich uplatnění ("uvnitř veřejné správy") právní nárok. Uvedené srovnávání se tak bude týkat zejména institutu odvolání a rozkladu, jako právních prostředků ochrany proti nepravomocným individuálním správním aktům.

2. OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY

Pro postavení a význam námitek a připomínek jako návrhových prostředků ochrany proti nepravomocným správním aktům je nezbytné nejprve osvětlit postavení a význam opatření obecné povahy, jako smíšeného správního aktu, proti kterému (jako jedinému) námitky a připomínky směřují.

Smíšený charakter opatření obecné povahy spočívá v jeho definičních znacích. Opatření obecné povahy je totiž z hlediska definičních znaků někde na pomezí, mezi správním aktem konkrétním a správním aktem abstraktním. Dělicí čára, mezi aktem konkrétním a abstraktním, přitom bere za kritérium míru konkrétnosti či

² PRŮCHA, Petr. Správní právo: obecná část. 7. dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 264-265.

abstraktnosti povahy věci nebo osob, obsažených v daném aktu.³ Zatímco právní předpis je svým obsahem co do druhového určení svého předmětu a neurčitým počtem stanoveného subjektu aktem abstraktním, tak individuální správní akt jako rozhodnutí v konkrétním případě pro jmenovitě určené osoby, je aktem konkrétním.⁴ Nicméně, tato zmíněná hranice není nijak ostrá či neprostupná.

Na pomezí uvedeného rozdělení se tedy nachází akty, kterým říkáme „smíšené“, neboť vykazují znaky z obou zmíněných krajních skupin. Opatření obecné povahy tedy není právním předpisem ani individuálním rozhodnutím, což se odráží i do prostředků ochrany subjektivních práv jím zasažených. Z judikatury ale i doktríny pak vyplývá, že „*opatření obecné povahy v tuzemském právu je správním aktem toliko s konkrétně (individuálně) vymezeným předmětem a obecně určenými adresáty.*“⁵

Jeden z hlavních cílů právní úpravy opatření obecné povahy je, aby „*dotčené osoby měly garantována minimální procesní práva i pro ten případ, že se úkon správního orgánu týká jejich zájmů, byť nelze jmenovitě určit účastníky.*“⁶ Tímto se bezpochyby reagovalo na nemožnost dotčených osob ovlivnit běžný legislativní proces, řízený pravidly pro vydávání právních předpisů jako abstraktních správních aktů. Možnost zapojení se dotčené veřejnosti do tvorby opatření obecné povahy je pak dána prostřednictvím připomínek a námitek, kterým se věnuje následující část textu.

³ K uvedené hranici mezi akty viz. HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 7. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009: „*uplatňuje se názor, že oddělení je nutné relativizovat, a to s poukazem na to, že v praxi existují jisté „přechodové zóny“ jako důsledek právní úpravy nových oblastí, kde nelze plně vyhovět tradičním požadavkům na přísné oddělování jednotlivých druhů předpisů a jim vyhrazenou obsahovou náplň. Příkladem mohou být všeobecná opatření, označována v našem právním řádu jako opatření obecné povahy.*“

⁴ HENDRYCH, Dušan. Správní věda: teorie veřejné správy. 3., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2009, s. 78, 82.

⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 29. 11. 2013].

⁶ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ze dne 6. 2. 2004. Dostupné z: ASPI [databáze]. Verze 12+. Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010. [cit. 29. 11. 2013].

3. NÁMITKY A PŘIPOMÍNKY PROTI OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY

Námitky a připomínky, umožňující účast veřejnosti na tvorbě opatření obecné povahy, lze současně považovat za prostředky ochrany subjektivních práv proti ještě neúčinným opatřením obecné povahy, neboť na základě jejich uplatnění osobou, která je vydávaným opatření obecné povahy dotčena, může dojít ke změně obsahu vydávaného opatření obecné povahy.

Na rozdíl od opravných prostředků proti individuálním správním aktům, které jsou rovněž plně v dispozici adresátů veřejné správy, tj. odvolání a rozkladu (tzv. řádné opravné prostředky)⁷, se však nejedná o ochranu před až vydaným správním aktem, nýbrž jde o prostředek ochrany uplatňovaný již v průběhu tvorby smíšeného správního aktu, a to proti jeho návrhu, jehož obsah má být následně obsahem vydaného opatření obecné povahy.

Uvedená odlišnost skýtá jisté výhody, pokud by mělo být vydáno nezákonné rozhodnutí ve formě opatření obecné povahy a bylo by tedy nezbytné co nejrychleji zabránit, nebo minimalizovat jeho negativní účinky vůči jeho adresátům. V případě námitek a připomínek je totiž prostor k nápravě iniciované adresátů opatření obecné povahy dán ještě před samotným vydáním takového správního aktu. Suspenzivní účinek uplatněného prostředku ochrany zde tedy ve své klasické podobě (tak jako u řádných opravných prostředků proti individuálním správním aktům) nenastává. Opatření obecné povahy však nesmí být účinné, dokud námitky a připomínky nebudou řádně vypořádány.

Skutečnost, že v procesu vydávání opatření obecné povahy nejsou žádní jmenovití účastníci, má svůj odraz ve způsobu podávání námitek a připomínek jako prostředků ochrany proti opatření obecné povahy. Totiž, zahájení řízení k vydání opatření obecné povahy, směřujícího vůči neurčitě vymezené skupině osob, je spojeno se zveřejněním jeho návrhu na úřední desce správního orgánu, který jej vydává. Návrh musí být též zveřejněn způsobem umožňujícím dálkový přístup. Tento způsob zahájení a současného oznámení řízení vedoucího k vydání opatření obecné povahy vyplývá z povahy věci, neboť jinak, než zveřejněním, nelze neurčitě vymezeným adresátům doručovat. Vlastním zveřejněním návrhu opatření obecné povahy se sleduje to, aby se s tímto návrhem mohl každý seznámit a případně se k tomuto návrhu také vyjádřit, resp. hájit svá subjektivní práva prostřednictvím námitek a připomínek.

Podstatná je přitom skutečnost, že jakmile je opatření obecné povahy již vydáno, nelze proti němu podat žádný další opravný

⁷ Srov. SKULOVÁ, Soňa; PRŮCHA, Petr; HAVLAN Petr; JURNÍKOVÁ, Jana; KADEČKA, Stanislav. Správní právo procesní. 2. upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 241.

prostředek, který by byl v dispozici účastníka a na který by měl účastník právní nárok.⁸ Připomínky a námitky, které jsou vydávány již v průběhu řízení proti návrhu opatření obecné povahy, jsou tak jedinými nárokovými prostředky ochrany proti opatření obecné povahy. Skutečnost, že jsou tyto prostředky ochrany podávány proti návrhu opatření obecné povahy a nikoliv až proti vydanému opatření obecné povahy, resp. opatření obecné povahy s výsledným obsahem, implikuje oproti řádným opravným prostředkům další specifika, kterým se věnuje následující text.

Připomínky může k (proti) návrhu opatření obecné povahy uplatnit kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny. Uplatněné připomínky pak mají povahu podkladu pro opatření obecné povahy a správní orgán je povinen se jimi v tomto smyslu také zabývat a stejně tak se s nimi vypořádat v odůvodnění opatření obecné povahy. O jednotlivých připomínkách dotčených osob se tak nerozhoduje samostatně, ale správní orgán, který opatření obecné povahy vydává, zohlední podané připomínky toliko v odůvodnění vydávaného opatření obecné povahy.

Více formalizovaný a v tomto ohledu i zřejmě pro jednotlivce efektivnější způsob nakládání předpokládá právní úprava v případě námitek. Výsledkem posuzování námitek je totiž vydání rozhodnutí o jednotlivé námitce, pro které platí, že musí být samostatně odůvodněno, jak s uplatněnými námitkami správní orgán naložil a proč s nimi tak naložil.⁹ U odůvodnění o námitkách přitom platí, že je na ně třeba klást stejné požadavky jako v případě individuálních správních aktů.¹⁰ V případě, že je podáno více námitek, musí správní orgán rozhodnout o každé zvlášť, odůvodnění opatření obecné povahy tak může obsahovat řadu rozhodnutí o námitkách. Uplatněné námitky správní orgán hodnotí ve vzájemných souvislostech s dalšími námitkami a oprávněnými zájmy dotčených osob.¹¹

⁸ Jako (mimořádný) opravný prostředek je přípustný pouze tzv. přezkum, ten se však zahajuje výlučně z moci úřední a nepatří tak mezi nárokové prostředky ochrany subjektivních práv.

⁹ VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 2. vyd. Praha: Bova Plygon. 2012, s. 1353.

¹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 24. 11. 2011, sp. zn. 1 Ao 5/2010. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 29. 11. 2013]: "MUSÍ Z NĚHO BÝT SEZNATELNÉ, Z JAKÉHO DŮVODU POVAŽUJE OBEC NÁMITKY UPLATNĚNÉ OPRÁVNĚNOU OSOBU ZA LICHÉ, MYLNÉ NEBO VYVRÁCENÉ, NEBO PROČ POVAŽUJE SKUTEČNOSTI PŘEDESTÍRANÉ OPRÁVNĚNOU OSOBU ZA NEROZHODNÉ, NESPRÁVNÉ NEBO JINÝMI ŘÁDNĚ PROVEDENÝMI DŮKAZY ZA VYVRÁCENÉ."

¹¹ JEMELKA, Luboš a kol. Správní řád: komentář. 4. vyd. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 316.

Z hlediska práv účastníka řízení tak představují připomínky poněkud slabší nástroj ochrany ve vztahu k námitkám, o nichž je orgán vydávající opatření obecné povahy povinen samostatně rozhodnout. Z toho však podle judikatury Nejvyššího správního soudu nelze dovodit, že by bylo možné či snad správné se připomínkami zabývat toliko formálně a vypořádat se s nimi obecnými frázemi, aniž by se zohlednila jejich podstata.¹²

Ze shora uvedeného vyplývá, že se námitky jako prostředek ochrany subjektivních práv, resp. způsob jejich vyřízení blíží rozhodnutí o odvolání či rozkladu. Proti rozhodnutí o námitkách zákon výslovně vylučuje podání odvolání nebo rozkladu. Nejde totiž vzhledem k obsahu rozhodnutí o námitkách, i přes uvedenou blízkost jejich vyřízení k rozhodnutí o odvolání nebo rozkladu, o rozhodnutí ve správním řízení, tzn. úkon správního orgánu, kterým by se určité osobě v určité věci zakládaly, měnily nebo rušily práva či povinnosti. *"rozhodnutí o námitce je "pouze" kvalifikovanou formou vypořádání jednotlivé námitky uplatněné k návrhu opatření obecné povahy...z hlediska formálního je rozhodnutí o námitce zvláštním úkonem podle šesté části správního řádu, na který se vzhledem k § 158 odst. 1 a § 177 odst. 2 použijí ustanovení části čtvrté správního řádu."*¹³

Na druhou stranu nelze vyloučit tzv. obnovu řízení nebo přezkum rozhodnutí o námitkách.¹⁴ Rozhodnutí o námitkách může být samostatně přezkoumáno také ve správním soudnictví.¹⁵ Podle judikatury Nejvyššího správního soudu je rozhodnutí o námitkách pro účely soudního přezkumu, stejně jako rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí o rozkladu, plnohodnotným rozhodnutím o subjektivních právech a povinnostech.¹⁶ Rozhodnutí o námitkách je totiž individuálním správním aktem, z materiálního hlediska věcně

¹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 24. 11. 2011, sp. zn. 1 Ao 5/2010. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 29. 11. 2013].

¹³ VEDRAL, 2012, op. cit., s. 1364: Nelze však vyloučit ani opačný výklad, a sice že rozhodnutí o námitkách, i když tento úkon správního orgánu není podle svého obsahu rozhodnutím podle § 9 a § 67 odst. 1. správního řádu, je mu forma tohoto rozhodnutí zákonem propůjčena, a to s ohledem na to, že se v případě rozhodnutí o námitkách výslovně vylučují řádné opravné prostředky a mluví se o změně nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námitkách (viz Tamtéž s. 1366)

¹⁴ § 156 odst. 2 správního řádu.

¹⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 7. 1. 2009, sp. zn. 2 Ao 2/2008. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 29. 11. 2013].

¹⁶ Např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Ao 5/2010 ze dne 27. 10. 2010. Shodně také SKULOVÁ, 2012, op. cit., s. 360.

oddělitelným od samotného opatření obecné povahy.¹⁷ Přitom pokud jde o uplatnění soudního přezkumu opatření obecné povahy jako takového, platí, že možnost podat návrh na jeho zrušení ve správním soudnictví není *a priori* vyloučena tím, že navrhovatel námítky (či připomínky) ve fázích přípravy opatření obecné povahy, nýbrž taková procesní pasivita navrhovatele ve fázích vydávání opatření obecné povahy, resp. její význam pro úspěšnost žaloby, musí být posouzena soudem s přihlédnutím ke všem individuálním okolnostem případu.¹⁸

Význam těchto možností přezkoumání rozhodnutí o námítkách a význam námitek samotných se umocňuje tím, že zákon výslovně stanoví, že změna nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námítkách může být důvodem změny opatření obecné povahy. Taková změna opatření obecné povahy pak není z formálního hlediska ničím jiným než opět opatřením obecné povahy a při jejím provedení se tedy postupuje stejným způsobem, jakým bylo vydáno původní opatření obecné povahy, čímž je zajištěna ochrana práv ostatních dotčených osob, opět v podobě námitek a připomínek.¹⁹

V souvislosti podáním námitek a připomínek nenastává devolutivní účinek, neboť o nich rozhoduje správní orgán, který opatření obecné povahy vydává. Jedná se tedy o podobnou situaci jako v případě rozkladu, kdy o podaném prostředku ochrany proti nepravomocnému správnímu aktu, resp. v tomto případě proti jeho návrhu, rozhoduje rovněž stejný správní orgán, který daný správní akt vydal, resp. má vydat (byť v případě rozkladu jde o jeho jinou funkčně příslušnou složku).

4. ZÁVĚR

Námítky a připomínek, které mohou být podávány proti opatření obecné povahy, jsou pojaté podstatně odlišně od řádných opravných prostředků proti individuálním správním aktům.

Zatímco řádné opravné prostředky se uplatňují proti již vydaným individuálním správním aktům, a to správním orgánem poučeným účastníkem předchozího správního řízení, na jehož základě byl napadený individuální správní akt vydán, námítky a připomínky jsou pak uplatňovány proti dosud nevydanému opatření obecné

¹⁷ Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 7. 1. 2009, sp. zn. 2 Ao 2/2008. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 29. 11. 2013].

¹⁸ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. 1 Ao 2/2010 (2215/2011 SbNSS). In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 29. 11. 2013].

¹⁹ Srov. VEDRAL, 2012, op. cit., s. 1365.

povahy, a to osobami, které sami usoudí, že jsou tímto smíšeným správním aktem dotčeny na svých právech.

Efektivní využívání námitek a připomínek k opatření obecné povahy tak z velké míry závisí na informovanosti adresátů opatření obecné povahy, resp. na jejich povědomí o zveřejněném návrhu tohoto správního aktu.

V případě prostředků ochrany proti opatření obecné povahy se pak, na rozdíl od prostředků ochrany proti individuálním správním aktům, bez výjimky a pochybností neuplatní zásada dvojinstančnosti.

V případě připomínek a námitek se nejedná o prostředky ochrany, kterými by A PRIORI nebylo možné odvrátit zásah do subjektivních práv vydávaným opatřením obecné povahy. V souvislosti s námitkami a připomínkami tak lze hovořit o prostředcích ochrany subjektivních práv, které mohou reálně vést k vyřešení sporů již uvnitř veřejné správy, bez nutnosti spoléhání se až na správní soudnictví. Navíc námitky a připomínky směřují již proti návrhu smíšeného správního aktu, což znamená možnost nápravy ještě před jeho vydáním, na rozdíl od řádných opravných prostředků před individuálními správními akty, které se uplatní dodatečně, až po jejich vydání. Efektivnost námitek a připomínek může na druhou stranu snižovat absence devolutivního účinku při projednávání těchto prostředků právní ochrany veřejných subjektivních práv. Samo o sobě totiž může být problematické, že správní orgán, který zveřejnil svůj návrh na opatření obecné povahy, má následně v duchu připomínek a námitek tento návrh "kontrolovat" a případně změnit.

Připomínky v porovnání s námitkami pak zajišťují efektivnější ochranu veřejných subjektivních práv v tom smyslu, že je může uplatnit daleko širší skupina osob. Naopak námitky v porovnání s připomínkami zajišťují efektivnější ochranu subjektivních práv způsobem jejich vyřízení.²⁰ Je to dáno zřejmě předpokladem, že právní sféra užší specifické skupiny osob, která může podat námitky, je opatřením obecné povahy zasažena intenzivněji, než širší skupina osob, která může podat "jen" připomínky. Přitom však může být sporné, jak určit vlastníky nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo

²⁰ Pokud jde o skutečnost, zda je z hlediska přístupu k soudní ochraně nějaký rozdíl mezi uplatněním připomínek a námitek, k této otázce již Nejvyšší správní soud zaujal své stanovisko: „z hlediska práv účastníka řízení představují připomínky poněkud slabší nástroj ochrany ve vztahu k námitkám, o nichž je orgán vydávající opatření obecné povahy povinen rozhodnout. Z toho však podle názoru nejvyššího správního soudu nelze dovodit, že by bylo možné či snad správné se připomínkami zabývat toliko formálně a vypořádat se s nimi obecnými frázemi, aniž by se zohlednila jejich podstata.“ (Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2010, sp. zn. 4 Ao 5/2010. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 29. 11. 2013].).

zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny.²¹

Ve světle shora uvedeného lze v souvislosti s námitkami a připomínkami tedy hovořit o prostředcích ochrany subjektivních práv, které mohou reálně vést k vyřešení sporů již uvnitř veřejné správy (uvedené silněji platí v případě námitek), bez nutnosti spoléhání se až na správní soudnictví, jehož možnosti jsou v oblasti přezkumu aktů veřejné správy omezené.

Nicméně nelze nevidět, že o objektivitě vyřízení námitek a připomínek jako prostředků ochrany subjektivních práv, lze mít důvodné pochybnosti, a to především z důvodu, že o nich rozhoduje stejný správní orgán, který opatření obecné povahy vydává, a tak přezkoumání soudem skýtá větší míru skutečně nestranného a nezávislého posuzování.

Literature:

- HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 7. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, 837 s. ISBN 9788074000492.
- HENDRYCH, Dušan. Správní věda: teorie veřejné správy. 3., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2009, 231 s. ISBN 9788073574581.
- JEMELKA, Luboš a kol. Správní řád: komentář. 4. vyd. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 1142. ISBN 9788074004988.
- PRŮCHA, Petr. Místní správa. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011, 276 s. ISBN 9788021055902.
- PRŮCHA, Petr. Správní právo: obecná část. 7. dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007, 418 s. ISBN 9788021042766.
- SKULOVÁ, Soňa; PRŮCHA, Petr; HAVLAN Petr; JURNÍKOVÁ, Jana; KADEČKA, Stanislav. Správní právo procesní. 2. upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, 386 s. ISBN 9788073803810.
- VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 2. vyd. Praha: Bova Plygon. 2012, 1353 s. ISBN 9788072731664

Contact – email

david.hejc@law.muni.cz

²¹ Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 24. 10. 2007, sp. zn. 2 Ao 2/2007. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 21. 10. 2013], vyplývá, že takové dotčení se "MUSÍ POSUZOVAT MATERIÁLNĚ, DŮKLADNÝM UVÁŽENÍM POMĚRŮ PŘÍSLUŠNÉ LOKALITY, KONKRÉTNÍCH POZEMKŮ (STAVEB), VE VZTAHU K NIMŽ SE DOTČENOST POSUZUJE".

**ČESKÝ TELEKOMUNIKAČNÍ ÚŘAD VS
OBECNÉ SOUDY - ROZHODOVÁNÍ O
SPORECH O POVINNOSTI K PENĚŽITÉMU
PLNĚNÍ PODLE ZÁKONA Č. 127/2005 SB.,
O ELEKTRONICKÝCH KOMUNIKACÍCH**

PETR HLUŠTÍK

Vysoká škola báňská - Technická univerzita Ostrava, Česká republika

Abstract in original language

Příspěvek se zabývá problematikou rozhodování sporů o povinnosti k peněžitému plnění vyplývajících z účastnických vztahů založených v režimu zákona č. 127/2005 Sb., tedy mezi poskytovatelem elektronických komunikací na straně jedné a účastníkem smlouvy (tedy "příjemcem služby") na straně druhé. Zejména je příspěvek zaměřen na úvahy de lege ferenda, týkající se převedení této agendy na obecné soudy a s tím spojenými důsledky.

Key words in original language

Elektronická komunikace, peněžité plnění

Abstract

The paper deals with disputes relating to the obligation to payments arising from the participating relations established under Act No. 127/2005 Coll., between a provider of electronic communications on the one hand and party of the contract (ie "service recipient") on the other. The paper mainly focuses on the considerations de lege ferenda relating to the transfer of the agenda to the general courts and the associated consequences of this transfer.

Key words

Electronic communication, financial performance

Na následujících řádcích se pokusím přiblížit problematiku rozhodování sporů o povinnosti k peněžitému plnění vyplývajících z účastnických vztahů založených v režimu zákona č. 127/2005 Sb., a to se zaměřením na úvahy, které vedly až k podání návrhu zákona, kterým bylo sledováno převedení této agendy ze správního orgánu – Českého telekomunikačního úřadu na soudy.

Český telekomunikační úřad (dále též jen „ČTÚ“) je ústřední správní úřad pro výkon státní správy ve věcech stanovených zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, včetně regulace trhu a stanovování podmínek pro podnikání v oblasti elektronických

komunikací a poštovních služeb.¹ ČTÚ mimo jiné rozhoduje ve smyslu ust. § 129 odst. 1 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, spory mezi osobou vykonávající komunikační činnost² na straně jedné, a účastníkem, popřípadě uživatelem na straně druhé, na základě návrhu kterékoliv ze stran sporu, pokud se spor týká povinností uložených tímto zákonem nebo na jeho základě. Úřad rovněž rozhoduje spory v případech, kdy na straně osoby vykonávající komunikační činnost nebo účastníka, popřípadě uživatele, došlo ke změně na jinou osobu, zejména z důvodu postoupení pohledávky, převzetí dluhu, přistoupení k závazku.

Jelikož agenda rozhodování těchto sporů je velice obsáhlá (co do počtu vyřizovaných věcí), znamená její vyřizování pro ČTÚ značnou zátěž, což vede mj. k tomu, že ve vyřizování věcí dochází k průtahům.

Vláda České republiky proto svým usnesením ze dne 9. listopadu 2011 č. 815 vzala na vědomí materiál „Analýza současného stavu problematiky účastnických sporů podle zákona o elektronických komunikacích, jejichž předmětem je peněžité plnění, včetně dopadů případného přenesení této agendy na soudy“. V tomto usnesení vláda uložila ministrům průmyslu a obchodu a spravedlnosti vypracovat a předložit vládě do 31. března 2012 návrh zákona, jímž bude ve smyslu výše uvedeného materiálu novelizován zákon o elektronických komunikacích - tedy převedeny kompetence rozhodovat účastnické spory o peněžité plnění na soudy.

Výsledkem byl vládní návrh zákona, který byl v Poslanecké sněmovně veden jako sněmovní tisk č. 712, který ve svém důsledku sledoval právě převedení zmiňovaných sporů na obecné soudy, a to tím způsobem, že do ust. § 129 odst. 1 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích bylo včleněno, že Český telekomunikační úřad coby zákonem stanovený správní orgán "rozhoduje na návrh účastníka, popřípadě uživatele, spory mezi ním a osobou vykonávající komunikační činnost podle § 7, pokud se spor týká povinností uložených tímto zákonem nebo na jeho základě, s výjimkou sporů o povinnost k peněžitému plnění."³ Vzhledem ke skutečnosti, že dle ust. § 7 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, v občanském soudním řízení projednávají a rozhodují soudy spory a jiné právní věci, které vyplývají z poměrů soukromého práva, pokud je neprojednávají a nerozhodují po nich jiné orgány⁴, došlo by omezením rozhodovací pravomoci Českého telekomunikačního úřadu

¹ Viz ust. § 3 odst. 1 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích

² Komunikačními činnostmi jsou ve smyslu ust. § 7 odst. 1 zákona č. 127/2005 Sb. zajišťování sítí elektronických komunikací, poskytování služeb elektronických komunikací, provozování přístrojů (viz ust. § 73 téhož zákona).

³ Viz sněmovní tisk č. 712, PS PČR, volební období 2010-2013

⁴ Jedná se o znění o.s.ř. účinné od 1.1.2014

právě k zamýšlenému účinku, neboť by tím byla dle citovaného ustanovení o.s.ř. dána pravomoc k rozhodování těchto sporů obecným soudům.

Vhodným prostředkem k porozumění problematice je výklad důvodové zprávy k předmětnému vládnímu návrhu zákona spolu se zamýšlením se nad důvody a zejména důsledky navrhované novely. V tomto článku se nepokouším o celkovou hlubší analýzu problému, ale pouze o zprostředkování jednoho zamýšleného řešení problematice a jeho možných důsledků.

Pokud se tedy zaměříme na obsah důvodové zprávy, nutno konstatovat, že z textu je poněkud patrné, že byl zpracován bez hlubší znalosti problematice a bez dlouhodobější analýzy problému. Je zřejmé, že návrhové (zpracovatel) - Ministerstvo průmyslu a obchodu (dále též jen "MPO") - tento návrh Poslanecké sněmovně PČR předložil jako výsledek zpracování zadaného úkolu. Nelze se však ubránit dojmu, že návrh tak, jak byl předložen PSP ČR, vyznívá tendenčně, tedy tak, že pozitivní dopady této novely jsou vyzdvihovány, zatímco negativní dopady jsou stavěny do pozadí.

Jak se lze dočíst v důvodové zprávě "...rozhodování účastnických sporů, které doposud upravuje § 129 zákona o elektronických komunikacích, je v případech sporů o plnění povinnosti k peněžitému plnění činností, která z podstaty věci nenáleží mezi činnosti příslušné do působnosti regulačního orgánu a Český telekomunikační úřad ji dosud vykonává pouze na základě specifického stavu v České republice daného historickým vývojem. Regulační orgány, tedy podle českého právního řádu ČTÚ, jsou zřizovány v souladu s právem Evropské unie za účelem výkonu regulace v příslušném hospodářském odvětví. Regulací se přitom rozumí usměrňování hospodářských činností a vztahů za účelem dosažení a udržení konkurenčního prostředí, ochrany trhu, včetně ochrany uživatelů příslušných služeb vydáváním příslušných normativních nebo individuálních aktů na základě příslušného zákona a v jeho mezích. Rozhodování soukromoprávních sporů o povinnosti k peněžitému plnění mezi výše uvedenými spornými stranami tak jde výrazně nad rámec daného vymezení. Současně je třeba uvést, že v rámci sjednocování činností regulačních úřadů, alespoň v oblasti elektronických komunikací, je ČTÚ jediným národním regulačním orgánem, který se danou činností zabývá – regulační orgány ostatních členských států EU rozhodují pouze spory v otázkách ochrany spotřebitele (tj. spory o kvalitu služby a plnění podmínek jejího poskytování), které ale nejsou součástí výše vymezeného okruhu sporů."

Z uvedené citace bohužel není patrné, jak zpracovatel dospěl k onomu závěru, že "z podstaty věci vyplývá...", že rozhodování sporů o peněžitých plněních jde nad rámec vymezení regulace, o které by měl ČTÚ jako k tomu příslušný správní orgán rozhodovat a že se jedná vlastně o důsledek historického vývoje. Na tomto místě je dlužno zmínit, že již podle předchozí právní úpravy, obsažené v ust. § 95 odst. 1 písm. c) zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích, byla

založena pravomoc ČTÚ k rozhodování ve sporech, nestanovil-li zákona jinak.

Je patrné, že přijetí právní úpravy, která svěřila ČTÚ pravomoc k rozhodování předmětných sporů, mělo své hluboké odůvodnění, přičemž nelze přehlédnout, že v případě pochybností o rozsah pravomocí ČTÚ, resp. soudu v konkrétních věcech, rozhodoval tzv. konfliktní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., který po dobu svého působení již prakticky vymezil kompetence obou k rozhodování příslušných orgánů. Je také patrné, že předmětný vládní návrh zákona je výsledkem snah odbřemenit ČTÚ od množství zatěžujících sporů tím, že pravomoc k rozhodování bude dána soudům. V souvislosti s tímto převedením pravomoci směrem k soudům byla součástí vládního návrhu zvolena strategie převedení 100 funkčních míst (administrativního aparátu, který se v současné době podílí na rozhodování těchto sporů na ČTÚ) pod resort spravedlnosti. Bohužel, tento návrh není a nemůže být pro resort spravedlnosti jakýmkoli řešením a nemohl by v případě skutečného převodu pravomoci být jakoukoli výraznou pomocí justici, neboť při znalosti problematiky justičního prostředí z hlediska využití míst a při znalosti rozhodovacích pravomocí administrativního justičního aparátu lze uvažovat pouze o pozicích asistentů soudců či VSÚ, na které jsou však kladeny zvláštní požadavky co do jejich vzdělání⁵. V jiném případě by funkční místa mohla být využita maximálně na pozici zapisovatelek, které však v počtu 100 na všechny obecné (zejména pak okresní) soudy v České republice nesehrají žádnou výraznou roli. S ohledem na nápad civilních věcí, zejména v důsledku elektronizace justice⁶ by převedení agendy na soudy znamenalo zahlcení soudní soustavy a ve svém důsledku pak výrazné zpomalení rozhodovací činnosti obecných soudů.

Až s podivem se lze také dočíst v důvodové zprávě, že "Nelze očekávat, že extrémně vysoký nápad podání na soudy proběhne během prvních měsíců účinnosti novely zákona." Bohužel nelze dovodit, z čeho toto "(ne)očekávání" zpracovatele vychází. Opět se nelze vyhnout pocitu, že toto konstatování zpracovatele vychází z více

⁵ Dle ust. § 36a odst. 3 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích asistentem soudce může být jmenován bezúhonný občan, který má vysokoškolské vzdělání v magisterském studijním programu v oblasti práva na vysoké škole v České republice. Vyšším soudním úředníkem může být dle ust. § 2 odst. 1 zákona č. 121/2008 Sb., o vyšších soudních úřednících a vyšších úřednících státního zastupitelství a o změně souvisejících zákonů, občan České republiky, který je bezúhonný a úspěšně ukončil studium vyšších soudních úředníků. Ukončené vysokoškolské vzdělání absolvováním bakalářského nebo magisterského studijního programu v oblasti práva na vysoké škole nebo úspěšně ukončené studium vyšších úředníků státního zastupitelství nahrazuje studium vyšších soudních úředníků.

⁶ Blíže k názoru autora na elektronizaci justice viz HLUŠTÍK, Petr. Právo na spravedlivý proces v kontextu tzv. elektronizace justice. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2012. ISBN 978-80-210-5911-5.

než nedostatečné znalosti justičního prostředí. Nápad věci po účinnosti kteréhokoli zákona přeci nelze žádným způsobem objektivizovat, ledaže by předcházel sofistikovaný sociologický průzkum zaměřený na oblast aktivně legitimovaných účastníků, což v předmětné věci zcela zjevně neproběhlo.

Také z tohoto vyplývající odůvodnění rozdělení přesunu 100 funkčních míst na 2 etapy (50 k 1.1.2013 a 50 k 1.1.2014) nenachází ve shora uvedeném žádné odůvodnění.

Další argument předkladatele vychází z v době předložení návrhu v účinnost vstoupivší novely zákona č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení (k 1.4.2012), podle které "bude možné uzavírat rozhodčí smlouvy i pro případy účastnických sporů o povinnosti k peněžitému plnění a dá se tedy očekávat, že nápad návrhů na rozhodnutí těchto sporů na soudy se bude postupně snižovat.". Tento argument je jen dalším z lichých v řadě a postrádá logiku a obsahovou souvztažnost k řešené problematice. Pokud předkladatel předpokládal, že účastníci telekomunikačních smluv budou chtít své spory řešit výrazněji více před rozhodci než před obecnými soudy, nelze z důvodové zprávy zjistit, co předkladatele k oněm závěrům vedlo; navíc předkladatel dle mého názoru pominul jednak evropskou legislativu, která jde výrazným směrem k ochraně spotřebitele a která mj. byla také vodítkem k přijetí zákona č. 19/2012 Sb., kterým právě došlo k zásadní novele zákona č. 216/1994 Sb. výrazně k ochraně spotřebitelů a jednak judikaturu, zejména pak Ústavního soudu⁷.

Tytéž pochybnosti vyvstávají nad argumentem předkladatele týkající se možného ve větší míře využívaného rozhodčího řízení, když předkladatel konstatuje, že "...podnikatelé se intenzivně zajímali o průběh legislativního procesu, a lze z toho usuzovat, že řada sporů dnes řešených u Úřadu budou do budoucna řešeny v režimu rozhodčího řízení a nikoliv před soudy."

Zpracovatel předloženého návrhu konečně také polemizuje nad tím, že ve prospěch převedení agendy na soudy svědčí u soudů zaváděný systém tzv. CEPR (centrální elektronický platební rozkaz), který coby čistě elektronicky vedený spis, který nebude podporován spisem listinným "značně sníží dopad převedení účastnických sporů o peněžité plnění na soudy". Jedná se opět o ničím nepodložený závěr učiněný bez bližší znalosti problematiky. Nechci na tomto místě polemizovat o samotném systému CEPR, neboť si to zaslouží samostatné zpracování, nicméně, představa, že elektronické vedení spisu o návrhu na vydání (elektronického) platebního rozkazu jakkoli sníží dopad převedení agendy na soudy, je zcela mylný. CEPR je víceméně efektivním systémem z toho pohledu, že umožňuje prostřednictvím webové aplikace Ministerstva spravedlnosti žalobcům podávat návrhy na vydání elektronických platebních rozkazů a že o

⁷ Například Nález Ústavního soudu sp.zn. II.ÚS 2164/10 ze dne 1.11.2011 a další

těchto se skutečně rozhoduje elektronicky, když spis je také veden jen v elektronické podobě. Tato pravda však končí zrušením platebního rozkazu, ať už pro odpor podaný žalovaným či z jiných zákonem stanovených důvodů, neboť v tu chvíli se spor převede do běžné civilní agendy "C" a věc je předložena k rozhodnutí soudci. S ohledem na množství sporů, které doposud ČTÚ vyřizuje, by tak nebylo možno očekávat nic jiného než postupné zahlcení obecných soudů právě těmito spory. Navíc úvaha předkladatele vychází "samosebou" z toho, že navrhovatelé budou pro podávání žalob využívat systém CEPR, avšak k tomuto předpokladu absentuje u předkladatele jakýkoli logický argument, analýza či něco podobného.

Ze všech skutečností shora uvedených vyplývá, že problém zahlcení ČTÚ spory o povinnosti k peněžitému plnění jejich převedením na soudy by, minimálně v některých krajích, vedl k zahlcení soudů, které se dlouhodobě potýkají s problémem rychlosti vyřizování sporů.

Sluší se dodat, že k projednání předloženého návrhu zákona nedošlo v důsledku rozpuštění Poslanecké sněmovny PČR. Tento článek má za cíl především čtenáře přimět k zamyšlení nad nastíněnou problematikou; byť je obsahově zaměřen prakticky na kritiku důvodové zprávy jednoho vládního návrhu zákona, tato kritika má za cíl nastínit směr, kterým by se případné další úvahy o řešení problematiky spojené s řešením zahlcenosti jak ČTÚ tak soudů neměly ubírat. Zejména však považuji za nutné zdůraznit, že jakémukoli zásadnímu zásahu, jakým převod kompetencí jistě je, by měla předcházet hlubší analýza stávajícího stavu a především analýza skutečných dopadů zvoleného řešení, včetně ponechání dostatečného prostoru dotčeným stranám k vyjádření a k návrhu jiných řešení.

Ačkoli povahou mohou mé kritické poznámky vyznít až jednostranně, je za nimi snaha vzbudit ve čtenáři zájem o problematiku samotnou, neboť v budoucnu, jakékoli řešení de lege ferenda, může mít zcela zásadní dopad do práv každého jednotlivce, zejména pak práva na spravedlivý proces v řízení před soudem.

Literature:

- Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
- Zákon č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení
- Vládní návrh zákona - novela zákona o elektronických komunikacích, sněmovní tisk č. 712 včetně důvodové zprávy

Contact – email

petr.hlustik@vsb.cz

OPRAVNÉ PROSTŘEDKY PROTI JEDNÁNÍ STAROSTY OBCE

EVA HORZINKOVÁ

Policejní akademie České republiky v Praze, Česká republika

Abstrakt:

Článek popisuje právní postavení starosty na obci. Zabývá se problematikou opravných prostředků podaných proti jednání starosty obce. Autorka článku se snaží provést právní analýzu a poukazuje na to, jakým způsobem je možné se bránit proti jednání a postupu starosty obce a jaké existují právní prostředky ochrany v těchto případech.

Klíčová slova:

Starosta, pravomoc, povinnosti starosty, zastupitelstvo obce, rada obce, obecní úřad, rozhodnutí, stížnost, opravný prostředek, žaloba.

Abstract:

The article describes the legal position of mayor in the village. It deals with the issue of appeals filed against the actions of the mayor. The author tries to perform legal analysis and points out how it is possible to defend against of the mayor and proces and what are the legal remedies in such cases.

Keywords:

Mayor, power, duties of the mayor, the muncipal council, town council, the local authority, decisions, complaint, appeal, petition.

Právní postavení starosty obce

Právní postavení starosty jako orgánu obce je upraveno § 103 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o obcích). Právní úprava postavení starosty je ve výše uvedeném zákoně poměrně stručná. Přesto, že veřejnost se většinou domnívá, že starosta obce má rozsáhlá oprávnění a pravomoci, opak je pravdou. Pravomoci starosty obce jsou ve skutečnosti jasně vymezeny a jen v některých případech má možnost starosta rozhodovat samostatně. Postavení a věcnou působnost starosty můžeme rozdělit na tu, která se týká samostatné působnosti obce, a na tu, která se týká působnosti přenesené. V praxi se pak mnohdy obě dvě působnosti často zaměňují a překrývají.

Starostu obce volí nadpoloviční většina zvoleného zastupitelstva obce. Je tedy volen z řad obecního zastupitelstva a jemu je také ze své funkce odpovědný. Z titulu funkce se starosta stává také členem rady obce. Starosta zastupuje obec navenek, ale nemá postavení statutárního orgánu. Ve většině případů může rozhodovat o právních poměrech adresátů veřejné správy na základě předchozího souhlasu zastupitelstva obce nebo rady obce. Přímé rozhodovací pravomoci starosty ve srovnání s jinými pravomocemi jiných statutárních orgánů jsou velmi omezené. Starosta má širší rozhodovací pravomoci pouze v obcích, kde se nevolí rada obce. V těchto případech starosta vykonává také funkci rady obce, a tudíž přebírá i její pravomoci (mimo pravomoci, které si vyhradí zastupitelstvo obce). Jestliže starosta rozhoduje jako rada obce, nesouvisí to s jeho funkcí starosty, ale právě s jeho postavením jako rady obce.

Pokud v obci není ustanoven tajemník obecního úřadu, je starosta nadřazen všem pracovníkům obecního úřadu a plní vůči nim funkci statutárního orgánu podle zákoníku práce. V obcích, kde není tajemník, zabezpečuje starosta výkon přenesené působnosti.

Z výše uvedeného vyplývá, že starosta sice nemá mnoho možností rozhodovat samostatně, nicméně jeho postavení je dosti významné. Můžeme říci, že má v obci mnohdy dokonce i výjimečné postavení. Toto postavení vyplývá zejména z toho, že má možnost přímo ovlivnit dění v obci. Jeho vliv v obci bývá mnohem větší, než předpokládají příslušná ustanovení zákona o obcích. Musíme si uvědomit, že starosta je v každodenním styku s občany, podnikateli, institucemi a na základě této neustálé komunikace má nejvíce potřebných informací. Dále starosta připravuje základní návrhy pro radu obce a zastupitelstvo obce a podílí se na koncepci rozvoje obce a na tvorbě nejdůležitějších dokumentů obce. I když nemá přímou rozhodovací pravomoc, může mnohem snadněji své názory a požadavky prosadit a realizovat. V závislosti na tom, má možnost ovlivňovat aktivitu ostatních členů zastupitelstva a závisí to především na jeho osobních schopnostech a dovednostech. V obci, kde zastupitelstvo není aktivní, stává se starosta osobou, která rozhoduje všechny věci na obci.

Ze své činnosti, jak bylo uvedeno, je starosta odpovědný zastupitelstvu obce, ve věcech přenesené působnosti krajskému úřadu, pokud zvláštním zákonem není stanoveno jinak. Odpovědnost vůči zastupitelstvu obce má pak širší dopad v tom, že v případě nespokojenosti s prací starosty, jej může zastupitelstvo obce kdykoliv odvolat, a to jak v případě důvodů objektivních, tak důvodů subjektivních. V praxi tento institut bývá používán spíše k politické odpovědnosti starosty.

Právní prostředky ochrany proti jednání starosty

Právě s ohledem na to, že starosta na obci mnohdy o věcech sám rozhoduje, je nezbytné znát právní prostředky ochrany proti jeho rozhodnutím. V tomto smyslu lze hovořit o stížnosti na postup nebo

jednání starosty. Stížnost na jednání starosty se může týkat oblasti výkonu přenesené působnosti nebo výkonu působnosti samostatné. Jedná-li se o působnost přenesenou, dotčená osoba se musí obrátit nejdříve přímo na starostu ve smyslu § 175 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen správní řád). Dotčená osoba si v tomto případě stěžuje na nevhodné chování starosty, jako úřední osoby nebo stížnost směřuje na jeho nesprávný úřední postup. Tento postup je možné použít, pokud správní řád neposkytuje jiný prostředek právní ochrany. Jestliže se stěžovatel domnívá, že jeho stížnost nebyla řádně vyřízena, může v souladu s § 175 odst. 7 správního řádu požádat nadřízený správní orgán, aby přešetřil způsob vyřízení stížnosti. Je pak otázkou, jak postupovat, když starosta obce komunikuje s občanem a z jeho předchozí korespondence je zřejmé, že vyřízení stížnosti bude mít stejný výsledek. Správní řád neřeší otázku, zda je v této záležitosti možné obrátit se přímo na nadřízený správní orgán. Mnohdy postup starosty v sobě zahrnuje, jak samostatnou působnost, tak i působnost přenesenou a to může do určité míry situaci poněkud komplikovat.

Podle § 175 správního řádu bude nutno řešit i takové stížnosti na jednání starosty, kdy bude starosta jednat v samostatné působnosti, avšak toto jednání je podřaditelné pod režim správního řádu. Jinými slovy, tento postup se uplatní, jestliže bude starosta rozhodovat a vykonávat působnost v oblasti veřejné správy ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu. Nadřízeným správním orgánem je v těchto případech příslušný krajský úřad, který je dle ust. § 178 odst. 2 správního řádu nadřízeným správním orgánem bez ohledu na to, zda se jedná o samostatnou či přenesenou působnost.

V mnoha případech se ovšem starosta brání jakémukoliv rozhodnutí, pak je možné podat návrh na opatření proti nečinnosti ve smyslu § 80 správního řádu a obrátit se na příslušný krajský úřad, aby sám rozhodl nebo učinil jiné opatření ve smyslu právního řádu. Jiné prostředky právní ochrany lze použít, pokud starosta ve věci vydá správní rozhodnutí. Proti nepravomocnému rozhodnutí lze podat řádný opravný prostředek, a tím je odvolání podle § 82 správního řádu. Jiná je situace, pokud starosta obce nerozhodne, ale zasílá občanovi dopisy nebo různá svá vyjádření a stanoviska. K této otázce se vyjádřila již i soudní judikatura s tím, že i takováto písemná vyjádření lze považovat za správní rozhodnutí a podávat proti nim opravný prostředek, s tím, že lhůta pro podání odvolání se prodlužuje.

Proces podávání a vyřizování stížností týkajících se výkonu samostatné působnosti starosty nejsou zákonem podrobně procesně upraveny. Vychází se zde z obecného vymezení, které je obsaženo zejména v § 16 odst. 2 písm. g) zákona o obcích. Občané mohou podávat podněty, návrhy a připomínky orgánům obce a tudíž i stížnosti.

Stížnost by mohla směřovat i na chování starosty jakožto reprezentanta obce navenek (tedy v rámci samostatné působnosti obce). Starosta jako představitel obce, by se měl chovat slušně, a proto jeho nevhodné chování může být projednáno zastupitelstvem obce ve

smyslu § 102 odst. 2 písm. n) zákona o obcích, podle kterého je radě obce vyhrazeno stanovit pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností. V obci, kde se rada nevolí, by tato pravidla měl stanovit starosta. O stížnosti nejen na starostu, ale i na jiného člena zastupitelstva, bude rozhodovat zastupitelstvo obce. Věcným prošetřením stížnosti by mohl být pověřen i kontrolní výbor zastupitelstva obce, nicméně konečné projednání stížnosti na chování starosty nebo jiného člena zastupitelstva bude náležet zastupitelstvu obce. Kontrolní výbor je pouze poradním, iniciativním a kontrolním orgánem zastupitelstva obce, nikoliv samostatným orgánem. V podstatě kontrolní výbor shromažďuje informace a provádí jejich analýzu. Výbory nejsou bez pověření zastupitelstva obce oprávněny jednat jménem obce navenek. Případné vyjádření kontrolního výboru může být pouze podkladem pro rozhodnutí a opatření zastupitelstva obce. Starosta je ze své funkce odpovědný zastupitelstvu obce, a proto stížnost vztahující se na chování starosty, musí řešit především zastupitelstvo obce. Každou stížnost na chování starosty směřující do samostatné působnosti obce, pokud toto jednání nelze zařadit pod režim § 175 správního řádu, musí posoudit zastupitelstvo obce. Vyřizováním stížností může být kontrolní výbor zastupitelstvem obce pověřen, nicméně zastupitelstvo obce musí být s výsledkem prošetření stížnosti seznámeno, aby ev. mohlo závěry kontrolního výboru změnit.

Pokud pravidla pro vyřizování petic a stížností nejsou v obci zpracována, postupuje se ve výše uvedených věcech samostatně působnosti při projednávání stížnosti podle příslušných ustanovení zákona o obcích.

Bude-li se jednat o občana obce, resp. jinou osobou oprávněnou dle § 16 nebo § 17 zákona o obcích, musí zastupitelstvo obce postupovat v souladu s § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích, tj. vyřídit stížnost bezodkladně, nejdéle do 60 dnů. Při projednávání stížnosti podané jinou osobou, která není občanem příslušné obce, musí zastupitelstvo obce analogicky aplikovat výše uvedené ustanovení zákona o obcích. Zastupitelstvo obce by mělo být vždy informováno o tom, že byla předmětná stížnost na starostu obce podána.

V praxi pak může nastat situace, že zastupitelstvo obce se odmítne danou záležitostí, která je předmětem stížnosti, zabývat, neboť ji neshledá důvodnou. Nehodlá-li se zastupitelstvo obce danou záležitostí zabývat, má občan obce možnost využít jiné prostředky právní ochrany podle charakteru jednání, kterého se starosta obce dopustil. Zde platí obecné pravidlo, že stížnost je nutné projednat ve výše uvedených lhůtách v příslušném orgánu obce. Jaká další opatření budou přijata, závisí na rozhodnutí příslušného orgánu. Nebude-li stížnost ve věci samostatné působnosti vyřízena tak, aby byl stěžovatel spokojen, má poměrně málo možností, jak dále postupovat. Vzhledem tomu, že se jedná o samostatnou působnost obce, mohou orgány veřejné moci zasahovat pouze zákonem stanoveným způsobem. Stěžovatel má v tomto případě pouze možnost podat podnět k provedení kontroly či dozoru samostatné působnosti, půjde-li o oblast, kdy lze aplikovat institut kontroly či dozoru. Stěžovatel může

také uplatňovat nárok na náhradu škody cestou soudní, jestliže mu vznikla a v rámci řešení stížnosti nebude nároku stěžovatele vyhověno.

V případě, že se jedná např. o protiprávní jednání starosty, může občan obce postupovat stejně jako u běžného občana, např. podat návrh na přestupek proti občanskému soužití nebo dokonce žalobu na ochranu osobnosti nebo trestní oznámení bude-li možné jednání starosty podřadit pod protiprávní jednání mající charakter přestupku, správního deliktu nebo trestného činu.

Závěr

Vzhledem k výše uvedenému existuje mnoho otázek spojených s výkonem funkce starosty obce a zejména ve vztahu ke třetím osobám a následně k otázce spojené s odpovědností starosty z jeho jednání. V mnoha případech starostové se snaží zbavit své odpovědnosti a raději nic nerozhodnou, aby nenesli žádnou odpovědnost. V konečné podobě je pak velmi problematické se proti jednání starosty jakýmkoliv způsobem bránit, neboť není proti čemu. Je sice možné použít institut nečinnosti, ale ten pouze v oblasti přenesené působnosti. V oblasti samostatné působnosti v podstatě, pokud starosta nechce, není síly, která by ho donutila, aby o věci rozhodl. Bylo by tedy více než žádoucí, aby uvedené otázky byly upraveny alespoň rámcově, popř. byla zajištěna lepší právní ochrana občanů proti nezákonnému, protiprávnímu nebo nesprávnému jednání starosty.

Literatura:

- Horzinková, E. Novotný, V. Základy organizace veřejné správy v ČR. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, 175 s. ISBN 978- 80-7380-459-6.
- Horzinková, E, Novotný, V. Správní právo procesní. Praha: Leges, 2011, 349s. ISBN 978-80-87576-15-1.
- Kočí, R. Obecní samospráva v České republice. Praha: Leges, 2012, 163 s. ISBN 978-80-87576-28-1.
- Kolektiv autorů. Obce. Praha: Aspi, 2005, 161 s. ISBN 80-7357-075-0.
- Podhráský, M. Přehled judikatury z oblasti samosprávy. Praha: Wolter Kluwer, ISBN 978-80-7357-687-5.
- Vedral, J. Správní řád. Komentář. Praha: Bova,2012, 753 s. ISBN 978-80-7273-166-4.
- Vedral, J., Váňa, L., Břeň J, Pšenička, S. Zákon o obcích. Praha: C.H. Beck, 2008, 87 s. ISBN 978-80-7179-597-1.

Contact – email

horzinko@polac.cz

PRÁVNÍ OCHRANA PROTI NEPRAVOMOCNÝM SPRÁVNÍM AKTŮM ÚŘADU PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE ČR A KOMPARACE SE ZAHRA NIČÍM

JOSEF CHÝLE

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Česká republika

Abstract in original language

Příspěvek se zabývá opravnými prostředky směřujícími proti nepravomocným aktům Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, vydaným v souvislosti s výkonem dohledu úřadu nad postupem zadavatele při zadávání veřejných zakázek a soutěži o návrh dle zákona o veřejných zakázkách. Současně autor analyzuje otázky spojené s přezkumem jednotlivých individuálních správních aktů vydávanými Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže v oblasti veřejných zakázek a poukáže na vybrané aspekty spojené s jejich přezkumem. Příspěvek reflektuje a v komparativní části rozpracovává úvahy o budoucím možném směřování legislativního vývoje v oblasti přezkumu individuálních správních aktů vydaných ÚOHS v oblasti veřejných zakázek, jež vychází z inspirativních právních úprav týkajících se práva veřejných zakázek v zahraničí z unijního prostoru, čímž příspěvek chce přispět k diskusi o deskripci a analýze institutu opravných prostředků proti nepravomocným rozhodnutím vydaným při výkonu dohledu nad postupy zadavatelů nejen v České republice, ale i v evropském kontextu.

Key words in original language

Veřejná zakázka, individuální správní akt, předběžné opatření, rozhodnutí, usnesení, rozklad.

Abstract

The paper deals with appeals directed against acts of the Office for Protection of Competition issued in connection with the supervision of the Office according to the Public Procurement Act. At the same time the author analyzes the issues associated with the review of individual administrative acts of the Office for Protection of Competition in public procurement and points at some aspects related to their review. It reflects the possible future direction of legislative developments in the review of individual administrative acts issued by the Office in the area of public procurement in the Czech Republic but also in the European context.

Key words

Public procurement, Individual Administrative Acts, Office for the Protection of Competition, preliminary measure, decision, resolution, appeal.

Problematika veřejných zakázek je v našich současných poměrech předmětem zřetelného a neustále se zvyšujícího zájmu. Málokterá oblast práva je tak silně zásobena stimuly ze svého okolí jako oblast veřejných zakázek, a to jak ze strany dodavatelů, zadavatelů dotazujících se na nejvhodnější postup v konkrétní veřejné zakázce u metodického orgánu, jímž je Ministerstvo pro místní rozvoj, ale též ze strany médií, zejména ve spojitosti s velkým množstvím výdajů státních prostředků, o kterých je v jednotlivých případech rozhodováno. Nutno podotknout, že řada projektů, jež jsou realizovány prostřednictvím zadávacího řízení z veřejných prostředků, jsou spolufinancovány z prostředků Evropské unie.

Otázce přezkumu postupu zadavatelů při zadávání veřejné zakázky v zadávacím řízení či soutěži o návrh byla věnována již nejedna pasáž v odborné literatuře. Středobodem těchto statí však je zejména průběh správního řízení, které je, obecně řečeno, zakončeno vydáním pravomocného individuálního správního aktu (rozhodnutí, usnesení). Stranou je však ponecháváno, že zák. č. 500/2004 Sb., správní řád (dále též jen „správní řád“), stanovuje, jakým opravným prostředkem, v jakých lhůtách, jaký postup je třeba dodržet atd. lze brojit proti individuálnímu správnímu aktu vydanému Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže (dále též jen „Úřad“) při výkonu dohledu nad zadáváním veřejných zakázek (§ 2 písm. b/ zák. č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, § 112 zák. č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách – dále též jen „ZVZ“). Protože Úřad je ústředním orgánem státní správy, je možné podat proti jeho rozhodnutím rozklad k předsedovi Úřadu, přičemž návrh na jeho rozhodnutí předkládá předsedovi Úřadu rozkladová komise (srov. § 152 odst. 1 a 3 správního řádu).

Přestože většina subjektů vystupujících v zadávacím řízení (mj. zejména zadavatelé a dodavatelé) mají zájem především na rychlém projednání věci, a to i s ohledem na související procesy (např. čerpání peněžních prostředků z evropských fondů na jednotlivá plnění, jež jsou předmětem veřejné zakázky), jeví se vhodným poukázat nejen na to, že celé zadávací řízení může být předmětem přezkumu nejen ze strany Úřadu (a v rámci rozkladu předsedy Úřadu), nýbrž též ze strany

krajského soudu¹, resp. Nejvyššího správního soudu v rámci správního soudnictví².

Vhodným se tak jeví vést diskusi o naplnění cíle a smyslu přezkumného řízení ze strany orgánu nezávislého na zadavateli a dodavateli tak, jak to požadují mj. evropské předpisy. Nelze za současné tuzemské platné právní úpravy, a to zejména v procesní oblasti, jež ne zcela dostatečně reflektuje specifika, smysl a cíl řízení před Úřadem o přezkumu postupu zadavatelů v zadávacích řízeních a soutěži o návrh, přehlédnout související aspekty jako velmi vysoký a neustále se zvyšující počet podaných podnětů, jimiž je zpochybněno i několik veřejných zakázek najednou³, návrhů⁴ i značnou složitost, rozsáhlost a jedinečnost Úřadem posuzovaných věcí v této oblasti, nadužívání a zneužívání určitých zákonem zakotvených institutů jako nástroje konkurenčního boje uchazečů o veřejnou zakázku (úmyslné vy/zne-užívání řádných opravných prostředků před Úřadem ze strany určitých účastníků řízení) a další související, zejména procesní, aspekty.

Je třeba na tomto místě připomenout, že platné⁵ evropské směrnice⁶ stanovují (srov. čl. 81 Směrnice Evropského parlamentu a Rady

1 V roce 2012 byla rozhodnutí Úřadu napadena u krajského soudu celkem 52 žalobami.

2 Počet kasačních stížností podaných k Nejvyššímu správnímu soudu se v roce 2012 v roce 2012 uzavřel na čísle 25.

3 Zatímco v roce 2011 směřoval v průměru jeden podnět vůči max. 2 veřejným zakázkám (pro představu se jeví vhodným doplnit, že počet podaných podnětů u Úřadu byl v roce 2011 celkem 1036), v roce 2012 do účinnosti novely ZVZ provedené zákonem č. 55/2012 Sb. jedním podnětem byly zpochybněny průměrně 3 veřejné zakázky a po 1. 4. 2012 se již jednalo o stav, kdy jedním podnětem bylo brojeno v průměru proti 4,6 veřejným zakázkám. Objem Úřadem přezkoumávaných veřejných zakázek tak výrazně přesahuje (a toto číslo neustále stoupá) počet obdržených podnětů a dosáhl hodnoty 2.900 veřejných zakázek přezkoumávaných na základě přijatých podnětů.

4 V roce 2012 bylo zahájeno 507 správních řízení na základě podaného návrhu u Úřadu za účelem přezkoumání výše uvedeného množství veřejných zakázek.

5 V současné době dochází k finalizaci modernizace pravidel pro zadávání veřejných zakázek a koncesí prostřednictvím nových směrnic, přičemž po přijetí jejich finální podoby bude následně probíhat doba transpozice a na národní úrovni bude připraven nový zákon o veřejných zakázkách.

6 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004, o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby, a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES ze dne 31. března 2004, o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby.

2004/18/ES) přezkumné mechanismy tak, že v souladu se směrnicí Rady 89/665/EHS ze dne 21. prosince 1989 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a stavební práce zajišťují členské státy provádění této směrnice účinnými, dostupnými a transparentními mechanismy. Příslušná směrnice Rady ze dne 21. 12. 1989 pak zdůrazňuje, že k dosažení hmatatelných výsledků při otevření veřejných zakázek soutěži je třeba mít k dispozici účinné a rychlé opravné prostředky pro případy porušení práva Společenství v oblasti veřejných zakázek nebo vnitrostátních předpisů je provádějících. Současně je akcentováno, že – jak jsme výše identifikovali - postup při zadávání veřejných zakázek je krátký, a orgány příslušné k přezkumu proto musí být oprávněny mimo jiné k přijímání předběžných rozhodnutí pozastavujících řízení a výkon rozhodnutí přijatého zadavatelem, přičemž vzhledem ke krátkému trvání zadávacího řízení je nezbytné výše uvedená protiprávní jednání okamžitě řešit.

Zajištění řádného dohledu nad zadáváním veřejných zakázek je klíčovou rolí státu při efektivním a hospodárném vynakládání veřejných prostředků. Nelze zpochybnit, že shora uvedený přezkum prováděný Úřadem pomohl veřejnosti identifikovat řadu pochybení (správních deliktů), jichž se dopustili zadavatelé (§ 120 ZVZ) i dodavatelé (§ 120a ZVZ). Počet vydaných „prvostupňových“ rozhodnutí (1.049) za rok 2012 zřetelně vypovídá o množství projednávaných veřejných zakázek. Řada z těchto věcí byla v důsledku nabytí právní moci rozhodnutí ukončena, řada však nikoli, a to v důsledku zpochybnění jejich závěrů podáním rozkladu k předsedovi Úřadu. Rovněž i v tomto ohledu dochází k nárůstu počtu podaných rozkladů proti „prvoinstančním“ rozhodnutím, neboť v roce 2012 přijal předseda Úřadu 356 rozkladů a zahájil stejný počet druhoinstančních správních řízení. Ve srovnání s předchozím rokem se jedná o 38% nárůst podaných rozkladů. Úřad vydal v roce 2012 celkem 229 rozhodnutí II. stupně. Předseda Úřadu, pan Ing. Petr Rafaj, potvrdil v téměř 74 procentech prvoinstanční rozhodnutí Úřadu, ve 46 rozhodnutích předseda uznal námitky rozkladu a zrušil prvoinstanční rozhodnutí, 5 rozkladů bylo zamítnuto pro opožděnost a bylo vydáno 9 (procesních) usnesení předsedy ÚOHS.

Tato statistická čísla zde nejsou uváděna samoučelně. Je v nich totiž mnoho selektivních dat, vhodných zejména pro statistiky, vyjádřeno, velká část právní problematiky však současně skryta. Je nutné si uvědomit, že Úřad pro naplnění stanovené role rozhoduje nejen o věci samé, ale o mnoha souvisejících otázkách, jako např. o předběžných opatřeních⁷, přičemž proti těmto individuálním správním aktům Úřadu

⁷ Příslušná směrnice Rady 89/665/EHS ze dne 21. prosince 1989 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a stavební práce v ust. čl. 2 bod 1 písm. a) stanovuje povinnost přijímat co nejrychleji prostřednictvím předběžných postupů předběžná opatření s cílem napravit domnělé protiprávní jednání nebo zabránit dalšímu poškozování příslušných zájmů, včetně opatření

je možné podat řádný opravný prostředek, a to rozklad. Samozřejmě nelze při následujících úvahách přehlížet existenci či neexistenci odkladného účinku podaných rozkladů proti jednotlivým typům Úřadem vydaných aktů, ovšem současně je třeba analyzovat smysl a cíl řízení a diskutovat o možných řešeních, a to i s ohledem na ta, jež byla přijata v zahraničí. Jak zdůraznil ve své práci Místní správa J. A. Chander, "(...) pokud nemáme k dispozici komparativní kontext, nemůžeme zcela porozumět žádnému společenskému systému."⁸ Komparace postupu při přezkumu nepravomocných aktů vydaných ve správním řízení v tuzemských podmínkách Úřadem s vybranými zeměmi evropského prostoru, představuje toliko první částečný krok k diskusi nad uvedenou otázkou, a proto nepřijde (a ani jít s ohledem na rozsah příspěvku nemůže) o dosažení zásadního či systematického srovnání, ale daleko více o vyjevení a označení základních parametrů, jež se při takovém přezkumu objevují v úpravách států Evropské unie. Porovnáním byť několika vybraných modelů přezkumu určitých aktů vydávaných orgány veřejné správy při výkonu dohledu nad zadáváním veřejných zakázek v Evropě, základních výhod a nevýhod pro komparaci zvolených modelů, dospějeme k hlubšímu pochopení nejen vlastního fungování přezkumu nepravomocných aktů vydávaných orgány vykonávajícími dohled nad zadáváním veřejných zakázek, nýbrž i jeho limitů, které jsou velmi specifické a dokonce nestandardní (nahlíženo prizmatem zkušenosti aplikace pravidel uvedených ve správním řádu) hned z několika hledisek.

Problematika výkonu dohledu Úřadu nad zadáváním veřejných zakázek je v rámci správního procesu velmi specifická, neboť je velmi spjata s řadou dalších (mnohdy velmi různorodých) oblastí. Je stimulována zejména velkým apelem účastníků řízení na rychlé (pravomocné) ukončení věci. Přestože ZVZ zakotvuje řadu institutů, které jsou při porovnání se správním řádem odlišně koncipovány, a měly by tak odrážet odlišnost správního řízení vedeného Úřadem oproti správnímu řízení vedenému jinými orgány veřejné správy, je právě s ohledem na uvedenou provázanost s dalšími problémy spojenými s veřejnými zakázkami (čerpání fondů, účetnictví, vybrané instituty obchodního, resp. občanského práva atd.) při řešení každodenních úkolů zřejmé, že ZVZ řeší určité problémy izolovaně a bez návaznosti na tyto související problémy.

Ačkoli ZVZ např. výslovně stanovuje, že lhůta pro vydání rozhodnutí počíná běžet od okamžiku doručení vyjádření zadavatele

vedoucích k pozastavení nebo zajištění pozastavení postupů vedoucích k zadání dané veřejné zakázky nebo výkonu rozhodnutí učiněného zadavatelem; ZVZ pak v ust. § 117 výslovně stanovuje, že Úřad může před vydáním rozhodnutí ve správním řízení zahájeném v rozsahu nezbytně nutném na návrh účastníka řízení nebo z moci úřední k zajištění účelu řízení nařídit zadavateli předběžné opatření, jímž zakáže uzavřít smlouvu v zadávacím řízení nebo pozastaví zadávací řízení nebo soutěž o návrh.

⁸ Chander, J., A.: Místní správa v liberálních demokraciích, Doplněk, Brno 1998, s. 7.

k obdrženému návrhu, který musí zaslat do 7 dnů od jeho obdržení⁹, nelze ponechat bez povšimnutí, že i když Úřad vydá rozhodnutí o věci samé ve lhůtě pro vydání rozhodnutí, stejně dochází z pohledu zadavatele k řadě prodlev, které mohou mít za následek závěr orgánu o nesplnění podmínek pro výplatu příslibeného peněžního plnění, jímž se chtěl a měl podílet na spolufinancování předmětu veřejné zakázky. Přestože tedy každý ze subjektů, jež vystupují v celém procesu obstarávání plnění, které je předmětem veřejné zakázky, tj. z veřejných financí, přičemž řízení před Úřadem představuje toliko jeden díl z celého řetězce výběru takového plnění a přezkumu tohoto výběru, postupuje dle zákona a dle základních zásad stanovených pro veřejnou správu¹⁰, nemusí být naplněn výsledek, o který bylo při pořízení předmětu plnění z veřejných prostředků usilováno, tzn. nemusí být např. pořízeno plnění, jež by bylo řádně spolufinancováno z evropských fondů, což může přinášet významné ztráty pro veřejné rozpočty zadavatelů, zejména těch veřejných¹¹, ať již hovoříme o obcích či krajích. Jinými slovy vyjádřeno, subjekty podílející se na realizaci veřejných zakázek, a to zejména zadavatele, příliš nezajímá, v jakém období po podání řady námitek v zadávacím řízení, jak je dnes standardem, např. neběží po podání návrhu Úřadu lhůta pro vydání rozhodnutí apod., zda byl podán rozklad, že je tam opět stanovena „přiměřená“ lhůta nikoli kratší pěti dnů pro vyjádření stanoviska¹², kolikrát se některý účastník řízení vyjadřoval a že s tímto jeho stanoviskem by měli být seznámeni všichni účastníci řízení, že první stupeň musí – nevolil-li nebo nebylo-li možné využít tzv. autoremedury dle § 87 správního řádu - vyhotovit předsedovi Úřadu stanovisko a předat jej se spisem rozkladovému orgánu, apod., ale je pro ně rozhodná celá doba zadávacího řízení, jež má význam mimo jiné pro možné spolufinancování projektu z fondů EU.

⁹ Srov. ust. § 114 odst. 6 a 7 ZVZ.

¹⁰ Nejde tedy o toliko o pravidla uvedená v ZVZ, zejména zásady uvedené v ust. § 6 ZVZ, tzn. zásada transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace, nýbrž i o další, vyplývající např. ze zákona o finanční kontrole č.320/2001 (srov. např. § 2, body m/, n/, o/, dále §25, §27 či §28), zákona o rozpočtových pravidlech č. 218/2000 Sb. (viz např. § 45 odst. 2, § 53 odst. 4), jak je tomu v případě pravidel 3E, tj. hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti atd.

¹¹ Veřejným zadavatelem je dle ust. § 2 odst. 2 ZVZ Česká republika, státní příspěvková organizace, územní samosprávný celek nebo příspěvková organizace, u níž funkci zřizovatele vykonává územní samosprávný celek, jiná právnická osoba, pokud byly založeny či zřízeny za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu, a jsou financovány převážně státem či jiným veřejným zadavatelem nebo jsou státem či jiným veřejným zadavatelem ovládány nebo stát či jiný veřejný zadavatel jmenuje či volí více než polovinu členů v jejich statutárním, správním, dozorčím či kontrolním orgánu.

¹² Srov. § 86 odst. 5 správního řádu

Cílem řízení před Úřadem je tak vydání takového rozhodnutí, které je vydáno rychle, efektivně a řádně řeší předmětnou problematiku a odpovídá zkoumanému stavu. Takové rozhodnutí je v souladu s principem dobré správy. Dobrá správa označuje takový postup úřadu, který je nejen v souladu se zákonem, ale zároveň mu nelze vytknout svévoli, účelovost, vyhýbavost, neefektivnost, liknavost a jiné nežádoucí znaky.

Před analýzou jednotlivých prvků je třeba téma uchopit a analyzovat z pohledu efektivnosti opravných prostředků. Předmětem příspěvku je totiž diskuse o efektivnosti rozkladu vůči vybraným aktům vydávaným veřejnou správou. Hovoříme zde o efektivnosti vnitřní, kterou lze označit jako jakousi akceschopnost uspořádání. Je-li z mnoha stran namítáno, že v případě přezkumu aktů o věci samé by měl být zrušen rozklad jako opravný prostředek proti rozhodnutí ústředního správního úřadu, ministra, státního tajemníka ministerstva nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu v prvním stupni, neboť neplní svou funkci, když „o rozhodnutí ministra opět rozhoduje ministr“, je vhodné při těchto diskusích odkázat právě na skutečnost, že nelze spatřovat chybu v opravném prostředku a nabízet řešení v jeho odstranění, nýbrž je nutné primárně analyzovat, zda neexistuje v rámci takového ústředního orgánu organizační problém, který by zajistil dvoustupňový systém rozhodování.

Od toho musíme však odlišit efektivnost vnější, která nám umožňuje podrobit vědeckému bádání společenskou akceschopnost a uspořádání cílů určitého jevu, tzn. zda rozklad plní ve všech v úvahu přicházejících případech řádně svou roli opravného prostředku, zda je ve všech případech a u všech typů rozhodnutí nutné mít dvoustupňový systém, popř. zda nelze přezkoumat určitý typ rozhodnutí např. až při přezkumu rozhodnutí o věci samé a zda existence rozkladu v takových vybraných případech není až příliš na úkor rychlosti řízení, jež je dle typu řízení zásadně akcentována.

Prvotním aspektem, o kterém by měla být vedena diskuse, je otázka vhodnosti okamžiku připuštění podání rozkladu proti nepravomocnému rozhodnutí dle konkrétní fáze řízení a předmětu, o němž je rozhodováno. Je nepochybné, že přezkum nepravomocného rozhodnutí o věci samé předsedou Úřadu je významným právem účastníků řízení, avšak i v tomto aspektu lze identifikovat řadu prvků, jež jsou s ohledem na shora uvedené problematice, přičemž těmto se budeme věnovat později.

Na tomto místě však připomeňme např. institut předběžného opatření, jeho smysl a cíl, a to zejména z procesního hlediska. Úřad může před vydáním rozhodnutí ve správním řízení v rozsahu nezbytně nutném na návrh účastníka řízení nebo z moci úřední k zajištění účelu řízení nařídit zadavateli předběžné opatření spočívající v zákazu uzavřít smlouvu v zadávacím řízení či pozastavení zadávacího řízení nebo

soutěže o návrh s tím, že rozklad proti rozhodnutí o předběžném opatření nemá odkladný účinek.¹³

Úřad, resp. předseda Úřadu v řadě svých rozhodnutí¹⁴ konstatoval, že účelem předběžného opatření vydávaného při výkonu dohledu nad zadáváním veřejných zakázek je zajištění účelu samotného správního řízení, v němž je takové předběžné opatření vydáváno. Smyslem rozhodnutí, jímž se nařizuje předběžné opatření, není posoudit, zda a jak došlo k porušení zákona. Úřad je k jeho vydání oprávněn tehdy, pokud ochrana práv osob, k nimž směřuje řízení o přezkoumání úkonů zadavatelem, vyžaduje uskutečnění konkrétního úkonu ještě před tím, než bude rozhodnuto v příslušném řízení o věci samé¹⁵. Předběžným opatřením je tedy dočasným způsobem („zatímně“) upraveno postavení osob, vůči nimž předběžné opatření směřuje, aby byl fakticky zachován stav, za kterého je rozhodnutí Úřadu ve věci smysluplným. Při rozhodování o vydání předběžného opatření je nutné vzít v úvahu důsledky daného opatření pro všechny zájmy, které jím mohou být poškozeny. Úřad rozhodne, že nepřijme předběžné opatření, pokud by jeho nevýhody převážily nad výhodami. Rozhodnutím nevydat předběžné opatření nejsou dotčena jiná práva navrhovatele. K problematice předběžného opatření je nutné dodat, že na vydání předběžného opatření neexistuje právní nárok.

Úřad je při vydání předběžného opatření omezen v tom směru, že důsledky jím vydaného předběžného opatření nemohou nahradit důsledky, které by měly vyplynout až ze samotného rozhodnutí ve věci samé. K charakteru předběžného opatření náleží jeho dočasnost, přičemž zásah do práv dotčeného účastníka musí být přiměřený osvědčenému porušení práv a právem chráněným zájmům druhého účastníka a stejně tak musí být přiměřená i eventuální újma vzniklá z předběžného opatření dotčenému účastníkovi. Předběžné opatření nemůže být vydáno, jestliže nebyla prokázána potřeba zatímní úpravy poměrů účastníků, a to jestliže nebyly osvědčeny skutečnosti, které odůvodňují obavu, že může dojít z důvodu časové prodlevy k ohrožení nebo poškození zájmů jiného účastníka.

Je vhodné na tomto místě dodat, že úprava otázky předběžného opatření dále vychází ze směrnice č. 89/665/EHS, která zakotvuje kromě pravomoci členských států vydávat předběžná opatření i možnost, aby Úřad vzal v úvahu případné důsledky předběžného opatření a rozhodl se nepřijmout prozatímní opatření v případech, kdyby jejich pravděpodobné negativní důsledky převážily jejich přínosy.

¹³ § 117 odst. 1 a 4 ZVZ.

¹⁴ Viz např. rozhodnutí předsedy Úřadu ze dne 12. 2. 2010, č. j. ÚOHS R105/2009/VZ-2108/2010/310/PMo.

¹⁵ Pojem „věc sama“ je právní teorií i soudní praxí (srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 21. 10. 2003, sp. zn. 25 Cdo 2013/2003) vykládána jednotně jako věc, která je tím předmětem, pro nějž se řízení vede.

Z uvedeného je zřejmé (jak ostatně uvedl např. Soudní dvůr EU v rozhodnutí ve věci C-568/08, *Combinatie Spijker Infrabouw-De Jonge Konstruktie, Van Spijker Infrabow BV, De Jonge Konstruktie BV vs. Provincie Drenthe*), že smyslem rozhodování o předběžném opatření je získání rychlého a konečného rozhodnutí v řízení, které se vyznačuje tím, že jeho cílem je umožnit přijímání rychlých pořádkových opatření, nedochází v něm k výměně stanovisek mezi advokáty, neuplatní se zákonná pravidla pro dokazování a rozhodnutí nevede k definitivní nápravě právních vztahů a ani není součástí procesu vedoucího k takovému pravomocnému rozhodnutí.

Rozhodnutí o předběžném opatření je tedy ze své podstaty jiné než rozhodování o věci samé. Je zejména na Úřadu (ve smyslu prvního stupně), aby velmi promptně posoudil okolnosti, v nichž je spatřováno porušení zákona, v jehož důsledku navrhovateli bezprostředně hrozí újma na jeho právech, příslušné důkazy, a čeho se navrhovatel předběžným opatřením domáhá, neboť ten je subjektem, kdo disponuje po intenzivním seznámení se s obsahem spisu, zejména s velmi rozsáhlou dokumentací o veřejné zakázce (nezaměňovat se zadávací dokumentací, neboť před závorkou uvedený pojem definovaný v ust. § 17 písm. x/ je mnohem širší), jež je velmi náročnou činností (nejen na čas, ale na ten zejména), a poté se zabýval již věcí samou, aniž by docházelo k dalším prodlevám při tvorbě předkládacích zpráv, předkládání spisového materiálu orgánu rozhodujícímu o rozkladu směřujícímu proti rozhodnutí o předběžném opatření. Aby o těchto otázkách mohl předseda Úřadu kvalifikovaně rozhodnout, musí mu být totiž pochopitelně v souladu s ust. § 88 odst. 1 správního řádu předán spis obsahující všechny relevantní údaje. Bylo-li Úřadem rozhodnuto o předběžném opatření a je-li zpochybněno rozkladem, o kterém má být rozhodnuto dle pravidel stanovených ve správním řádu, je třeba se z procesního hlediska (ponechme tedy stranou účinky vydaného rozhodnutí a podaného rozkladu, jež jsou formovány zejména tím, že rozklad nemá odkladný účinek) zabývat zejména otázkou, zda by nebylo vhodné redefinovat model právní ochrany (přezkumu) nepravomocných rozhodnutí o nařízení předběžného opatření a v případě kladné odpovědi na tuto otázku posoudit jak to učinit. Inspirací může být úprava vybraných anglosaských zemí, která klade důraz na smysl a cíl vydání předběžného opatření a zejména celého řízení o přezkumu zadávání veřejných zakázek a hovoří o možnosti podat rozklad proti takovému rozhodnutí až spolu s podáním rozkladu ve věci samé, a to mj. jiné i v návaznosti na s tím spojený institut náhrady škody při podání návrhu na předběžné opatření, jenž byl posouzen jako neoprávněný, popř. nemožnosti zpochybnění takového rozhodnutí odvoláním.

Další spojenou otázkou je otázka délky lhůt v rámci rozkladového řízení. První otázkou je délky patnáctidenní lhůty, a to i ve vztahu např. k rozhodnutím o předběžném opatření. Je tedy třeba diskutovat nad tím, zda 15 dnů od doručení rozhodnutí je vhodnou lhůtou pro předložení argumentů proti závěrům obsažených v rozhodnutí o předběžném opatření. Současně je vhodné debatovat též o tom, zda

ustanovení § 88 odst. 1 věty správního řádu, dle kterého neshledá-li Úřad podmínky pro aplikaci tzv. autoremedury, předá spis se svým stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu do 30 dnů ode dne doručení rozkladu, reflektuje specifikum rozhodovacího procesu v rámci výkonu dohledu nad veřejnými zakázkami. Připomeňme na tomto místě, že zákon č. 25/2006 Zb., o veřejném obstarávání a o změně a doplnění některých zákonů¹⁶, ve svém ustanovení § 142 odst. 1 samostatně koncipuje odvolací lhůtu jako desetidenní s nutností složení kauce.

Relevance těchto a řady dalších úvah o přezkumu nepravomocných individuálních správních aktů vydaných Úřadem nabývá na intenzitě s přijetím nových evropských směrnic regulujících zadávání plnění ve formě veřejných zakázek a následnou přípravou a tvorbou vnitrostátního, zcela nového, zákona o veřejných zakázkách, který bude významně determinovat hospodářské, právní a jiné vztahy v rámci veřejné správy, a proto by mělo být i o nich diskutováno a nejen o konkrétních institutech samotného zadávacího řízení.

ZÁVĚR

Autor na předchozích řádcích poukázal na některé vybrané problematické body přezkumu určitých individuálních správních aktů vydávaných Úřadem při výkonu dohledu nad zadáváním veřejných zakázek při akcentu specifického smyslu a účelu celého zadávacího řízení. Konstatuje, že oblast veřejných zakázek lze charakterizovat jako vysoce progresivní, která je stimulována stále novými poznatky a skutečnostmi. Vzhledem k tomu, že jde o oblast, která se neustále vyvíjí, je třeba věnovat pozornost všem novým aspektům, které tuto oblast obohacují, a diskutovat o dalších řešeních směřujících pro zajištění řádného, efektivního a včasného zadávání veřejných zakázek a dohledu nad tímto procesem.

Literature:

- Fink, M a kolektiv: Kommentar zum Bundesvergabegesetz 2006 BVergG, Vídeň: MANZ'sche Wien 2013, 884 p., ISBN: 978-3-214-09744-8.
- Hager, B. a kolektiv: Zákon o veřejném obstarávání. Komentár. EPOS, 2013, 687 p., ISBN: 9788056200070.
- Chander, J., A.: Místní správa v liberálních demokraciích, Brno: Doplněk, 1998, 260 p.

¹⁶ Ponechme nyní při těchto úvahách stranou přechod slovenského Úřadu pre verejné obstarávanie na správní řád, resp. změnu zákona, dle kterého bude muset uvedený slovenský úřad postupovat dle správního řádu.

- Kolektiv autorů: Münchener Kommentar zum Europäischen und Deutschen Wettbewerbsrecht, Band 2: Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen: GWB, Mnichov: C.H.BECK, 1209 p., ISBN 978-3-406-54276-3.
- Ministerstvo kultury: Výroční zpráva Ministerstva kultury ČR za rok 2012, Praha: Ministerstvo kultury ČR, 385 p., ISBN: 978-80-87546-10-9.
- Nejvyšší kontrolní úřad: Výroční zpráva 2012, Praha: Nejvyšší kontrolní úřad, 61 p.
- Úřad pro ochranu hospodářské soutěže: Výroční zpráva 2009, Brno: Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, 38 p.
- Úřad pro ochranu hospodářské soutěže: Výroční zpráva 2010, Brno: Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, 42 p.
- Úřad pro ochranu hospodářské soutěže: Výroční zpráva 2011, Brno: Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, 62 p.
- Úřad pro ochranu hospodářské soutěže: Výroční zpráva 2012, Brno: Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, 67 p.
- Wünsche, K.: Rechtsfolgen von Wettbewerbsverstößen, Nomos, 2013, 345 p., ISBN 978-3-8487-0360-9.

Contact – email

josef.chyle@compet.cz

VÝZNAM ROZKLADOVÉ KOMISE V ŘÍZENÍ O ROZKLADU

LUBOŠ JEMELKA

Česká národní banka

Abstract in original language

Příspěvek se zabývá charakterem rozkladové komise a jejím významem pro rozhodnutí o rozkladu. Zaměří se na problematiku jmenování, resp. odvolávání členů rozkladové komise, pravidla jejího jednání (včetně možnosti účasti nečlenů komise na jejím jednání), význam jejího návrhu pro konečné rozhodnutí o rozkladu nebo nutnost projednání věci v rozkladové komisi v některých specifických případech (po vrácení případu soudem nebo v řízení podle zákona o svobodném přístupu k informacím vzhledem ke specifickým tohoto zákona). Celkově tak bude shrnuto postavení tohoto poradního orgánu.

Key words in original language

rozklad, rozkladová komise, pravidla jednání, poradní orgán

Abstract

This article discuss the nature of the Appeal Commission and its importance for the decision on the appeal. It will focus on the issue of appointment, respectively dismissal of members of the Appeal Commission, rules of conduct (including the possibility of participation of non-members of the Commission at its meeting), the significance of its proposal for a final decision on the appeal or the obligation to discuss the matter in the Appeal Commission in certain specific cases (should the case be returned back by the court or according to the Law on Free access to information with respect to the specifics of this Act). Overall, the status of this advisory body will be summarized.

Key words

appeal, the Appeal Commission, rules of conduct, advisory body

SLOVO ÚVODEM

V tomto příspěvku bych se chtěl zabývat postavením a významem rozkladové komise v řízení rozkladu. Vedle charakteristiky jednotlivých zákonných ustanovení¹ bych chtěl poukázat i na některé

¹ Půjde zejména o § 152 správního řádu, ale rovněž o § 14, 95, 134 a 174 tohoto zákona nebo o § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím.

problémy, se kterými se rozkladové komise v praxi potýkají a které jsem i já sám musel ve své dosavadní praxi (poznávané jako členství v rozkladové komisi Ministerstva vnitra, tak zejména výkonem funkce tajemníka rozkladové komise České národní banky) řešit. Část svých myšlenek jsem formuloval poprvé až zde pro účely tohoto příspěvku, část však již prezentuji řadu let ve své pedagogické i literární činnosti.²

ZBYTNOST A NEZBYTNOST NÁVRHŮ ROZKLADOVÉ KOMISE

Jak předpokládá ustanovení § 152 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, musí návrh na rozhodnutí ministra nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu podat rozkladová komise. Nemusí se ovšem jednat pouze o rozhodnutí ministra nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu (například předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, Energetického regulačního úřadu, Národního bezpečnostního úřadu apod.), ale v obdobném postavení je podle § 5 odst. 2 písm. h) zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů, i bankovní rada České národní banky nebo podle 107 odst. 9 písm. b) bod 1 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích) ve znění pozdějších předpisů, rada Českého telekomunikačního úřadu. Fakticky tak v České republice působí necelé tři desítky rozkladových komisí.

Správní řád předpokládá nezbytné zapojení rozkladové komise primárně do procesu rozhodování o rozkladu. Přestože je návrh rozkladové komise, jak bude popsáno dále, nezávazný, absence jejího návrhu by byl poměrně závažným procesním nedostatkem (jednalo by se o porušení zákona), který by následně přijaté rozhodnutí o rozkladu mohl již sám o sobě odsuzovat při případném soudním přezkumu „k záhubě“. Zapojení rozkladové komise ovšem nepředpokládá správní řád (v § 152 odst. 3) pouze ve vztahu k rozkladu, jak by označení této komise naznačovalo, ale rovněž ve vztahu k podnětu k provedení přezkumného řízení. Ustanovení § 95 odst. 6 správního řádu totiž výslovně uvádí, že se má § 152 odst. 3 správního řádu uplatnit obdobně v těch případech, kde je příslušný k vedení přezkumného řízení ústřední správní úřad.

V této souvislosti může být otázkou, jestli mají být rozkladovou komisí posuzována nejen správní rozhodnutí, ale například také opatření obecné povahy, pokud by byla ústředním správním úřadem vydávána. Domnívám se, že ano. V souladu s § 174 odst. 2 správního řádu lze totiž soulad opatření obecné povahy s právními předpisy posoudit v přezkumném řízení, přičemž kromě lhůty pro zahájení přezkumného řízení, resp. účinků rozhodnutí v přezkumném řízení

² Srov. zejména JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. Správní řád. Komentář. 4. vydání. Praha: C.H.Beck, 2013

nepředpokládá toto ustanovení žádnou jinou odchylku od obecné úpravy přezkumného řízení. V souladu se zmíněným § 95 odst. 6 správního řádu by tak rovněž podněty k tomuto přezkumnému řízení měly být posouzeny rozkladovou komisí.

Naopak rozkladová komise nemusí být nutně využívána při rozhodování o obnově řízení (ať na základě žádosti účastníka řízení nebo na základě vlastních poznatků správního orgánu, resp. obdržení podnětu) nebo při dalších úkonech, kde vystupuje ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu jako nadřízený správní orgán (například při přeshetřování vyřízení stížnosti podle § 175 odst. 7 správního řádu nebo při posuzování, zda má být přijato opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu). Dokonce ani v případech, kdy byl určitý rozklad již dříve projednán v rozkladové komisí, a následně bylo rozhodnutí o rozkladu zrušeno soudem, nevzniká podle mého názoru povinnost projednat jej před novým rozhodnutím o rozkladu znovu v rozkladové komisí. Tím nechci naznačit, že by tento postup nebyl vhodný (rozkladová komise může mít řadu cenných myšlenek k tomu, jak správně vypořádat výtky vznesené ze strany soudu), nicméně ve světle správního řádu je nutno pouze ono první projednání. I když bych nepovažoval za vhodné zatěžovat rozkladovou komisí všemi úkony, které činí ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu jako nadřízený správní orgán, považuji za vhodné (byť zákonem nevyžadované) projednávat v rozkladové komisí nejen případy vrácené soudem (pokud je třeba vydat nové rozhodnutí o rozkladu), ale rovněž žádosti a podněty na obnovu řízení. Vyloučeno rovněž není ani to, aby byla rozkladová komise užívána jako poradní orgán i v dalších otázkách týkajících se správních řízení, pokud by měl být sjednocen pohled na určitou spornou problematiku a poskytnuta metodická rada pro příslušný správní orgán do budoucna.

Výše zmíněnou otázku toho, jaké by mělo být využívání rozkladové komise nad rámec zákona, by si měl ovšem ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu položit ještě před jmenováním rozkladové komise, aby je mohl dostatečně jasně (minimálně s odkazem na jednací řád rozkladové komise, kde by to mělo být vyjádřeno) upozornit, „do čeho jdou“. Pokud by ona potřeba využití rozkladové komise rovněž pro další úkoly vyvstala až dodatečně, měla by být s členy rozkladové komise projednána a akceptována (nejlépe doplněním jednacího řádu rozkladové komise).

Obecně platí, že se rozkladová komise zabývá (především) textem rozkladu. V této souvislosti ovšem může být sporné, nakolik se musí rozkladová komise zabývat rovněž námitkami, které nebyly uplatněny v odvolání, ale až v dodatečném vyjádření účastníka řízení. Přitom není v praxi výjimečné, že rovněž tato dodatečná vyjádření bývají označována jako „doplnění rozkladu“. K tomu lze alespoň ve zkratce³

³ V podobnostech pak odkazují na JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. Správní řád. Komentář. 4. vydání. Praha: C.H.Beck, 201, s. 408 a násl. a 633 a násl.

uvést, že podle mého názoru je skutečným rozkladem pouze to podání, které bylo podáno v zákonné lhůtě stanovené pro jeho podání. To však neznamená to, že námitky obsažené v později učiněném podání nemají žádný význam a správní orgán na ně nemusí brát ohled. Jedná se totiž s ohledem na § 36 správního řádu (který se uplatní díky § 152 odst. 4 a § 93 odst. 1 správního řádu rovněž v průběhu řízení o rozkladu) o vyjádření účastníka řízení, které je možné činit (není-li omezeno stanovením lhůty) až do vydání rozhodnutí. Tato dodatečná vyjádření by již nemusela mít vliv na rozsah posuzování napadeného rozhodnutí podle § 89 odst. 2 správního řádu, protože správnost napadeného rozhodnutí je přezkoumávána pouze v rozsahu uplatněných námitek (popř. vyžaduje-li to veřejný zájem). Obecně lze však zohlednění i těchto dodatečných námitek doporučit, protože mohou správní orgán upozornit na řadu důležitých skutečností.

Aby bylo dodrženo ustanovení § 152 odst. 3 správního řádu, musí být předložen rozkladové komisi k posouzení pouze rozklad samotný (tedy to podání, které bylo správnímu orgánu doručeno v zákonné lhůtě pro podání rozkladu). Není tedy povinnost vyčkávat s předložením věci rozkladové komisi až po doručení i všech jeho případných doplnění. Ona doplnění však často obsahují celou řadu podstatných informací, které mohou o „kvalitě“ napadeného rozhodnutí hodně vypovědět. Vyčkávat je nutné pouze na doplnění tzv. blanketních rozkladů, které žádné námitky neobsahují, pokud jsou tedy na výzvu správního orgánu, která je podle názoru soudní judikatury⁴ nezbytná, ve stanovené lhůtě doplněny. Celkově vzato je pak třeba říct, že bývá pro ústřední správní úřad vhodnější vyčkat na potřebná doplnění a předložit nezávislé rozkladové komisi k posouzení kompletní vyjádření účastníka. To pak může rozkladové komisi učinit ucelenější představu o posuzovaném případě a správnosti napadeného rozhodnutí.

Pro úplnost lze k této kapitole dodat, že pro posouzení zbytnosti, resp. nezbytnosti zapojení rozkladové komise by nám příliš nepomohlo ani srovnání s předchozí právní úpravou České a Československé

⁴ Srov. například rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové sp. zn. 54 Ca 1/2008, které uvedlo (byť ve vztahu k odvoláním, kde je však situace stejná jako u rozkladů), že vzhledem k tomu, že odvolání je podáním ve smyslu § 37 správního řádu a s ohledem na § 93 odst. 1 správního řádu se pro odvolací řízení použijí obdobně ustanovení hlavy I. – IV., VI. a VII. části druhé správního řádu, platí, že pokud nemá odvolání nějakou náležitost vyplývající z § 37 nebo z § 82 odst. 3 správního řádu, je na místě postupovat podle § 37 odst. 3 správního řádu tak, že správní orgán pomůže žadateli nedostatky odstranit nebo jej k odstranění vyzve. Podle tohoto judikátu mohou správní orgány poskytnout odvolateli podle § 39 správního řádu lhůtu k doplnění odvolacích námitek. Podobně konstatovalo rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4/2009, ze kterého vyplývá, že nemá-li odvolání některou z náležitostí vyplývajících z § 37 odst. 2 a z § 82 odst. 2 správního řádu, je správní orgán povinen postupovat podle § 37 odst. 3 tohoto zákona tak, že pomůže odvolateli nedostatky odstranit nebo jej k jejich odstranění vyzve a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.

republiky nebo srovnání s jinými státy. Pokud jde o předchozí právní úpravy (vládní nařízení č. 8/1928 Sb., vládní nařízení č. 20/1955 Sb. a vládní nařízení č. 91/1960 Sb.), institut rozkladu v dnešní podobě vůbec neznaly a nemohly proto řešit ani možné zapojení rozkladové komise.⁵ Ta se objevila v našem právním řádu až od 1. ledna 1968, tedy až od účinnosti předchozího správního řádu v podobě zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů. V této podobě bychom ji pak dodnes našli například ve Slovenské republice.⁶ Naproti tomu například v právní úpravě Spolkové republiky Německo, kterou se české správní právo nechává občas inspirovat (například pokud jde o opatření obecné povahy), bychom obdobu české rozkladové komise hledali marně.⁷ To by pak platilo i pro řadu jiných zemí a nám nezbyvá, než se v této problematice zaměřovat čistě na právní úpravu naši, což zde také činím.

SLOŽENÍ ROZKLADOVÉ KOMISE

Členové rozkladové komise jsou jmenováni ministrem nebo vedoucím jiného ústředního správního úřadu. Ten jmenuje nejen předsedu a další členy rozkladové komise, ale také například předsedy senátů rozkladové komise (jsou-li zřízeny). Zároveň by měl rozhodovat např. o případném rozdělení působnosti těchto senátů. Kdo je jmenován členem rozkladové komise, je výlučně v pravomoci ministra nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu. Správní řád nestanoví žádné kvalifikační předpoklady, v § 152 odst. 3 hovoří pouze o „odbornících“, kteří nejsou zaměstnanci zařazení do ústředního správního úřadu a musí tvořit většinu členů rozkladové komise.

Zákon v případě členů rozkladové komise nestanoví délku jejich funkčního období a je tedy na uvážení ministra nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu, zda je jmenuje na dobu neurčitou nebo na určité časové období. Délka tohoto funkčního období ovšem není až tak rozhodující, protože jmenování členové mohou být ministrem nebo vedoucím jiného ústředního správního úřadu rovněž odvoláni, a to i před koncem tohoto funkčního období. K tomu si ovšem dovoluji poznamenat, že podle mého názoru by k tomuto odvolávání mělo docházet spíše výjimečně a pouze v nezbytných případech, například proto, že člen rozkladové komise není schopen (pro nemoc nebo jiné překážky bránící mu v účasti na jednáních rozkladové

⁵ Srov. např. WEYR, F. *Správní řád. Vládní nařízení ze dne 13. ledna 1928, č. 8 Sb.z.a.n.* Brno: Nakladatelství Barvič & Novotný, 1930 nebo BÍLEK, F., ČERNÝ, J., PANÝREK, J., PIPEK, J. *Správní řízení. Komentář ke správnímu řádu č. 91/1960 Sb.* Praha: Orbis, 1960

⁶ Srov. např. SOBIHAR, J. *Spravny poriadok. Komentar.* Bratislava: Iura publ., 2005

⁷ Srov. např. HOFFMANN, R., SCHMIDT, A. *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsverfahrensgesetz.* Baden-Baden: Nomos. verl., 2002

komise) svou funkci vykonávat. V zájmu zachování určité nezávislosti rozkladové komise nepovažují za správné (byť bohužel nikoli za nemožné), aby byl někdo odvoláván pouze za své názory, které zrovna neodpovídají názorům ministra nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu, u kterého byla daná rozkladové komise zřízena. Jak bylo uvedeno, nic nebrání tomu, aby se ministr, resp. tento předseda názorem rozkladové komise, popř. některého jejího člena neřídil. Měl by však vyslechnout názory odborníků zařazených do rozkladové komise a na jejich základě zvážit, zda se k nim přikloní nebo nikoli. Pokud by byla rozkladová komise ad hoc obměňována pouze proto, aby dávala takové návrhy pro rozhodnutí o rozkladu, které si ministr, popř. vedoucí jiného ústředního správního úřadu představuje, ztrácelo by projednání rozkladu v rozkladové komisi svůj význam, protože by se z poradního orgánu stala nástrojem (z)vůle toho, komu má radit.

Na rozdíl od předchozího správního řádu zpřísnil současný správní řád požadavky na složení rozkladové komise. Stanoví nejen, že komise musí mít nejméně pět členů, ale především to, že většinu členů rozkladové komise musí tvořit externí odborníci⁸, tedy takoví, kteří nejsou zaměstnanci zařazení do ústředního správního úřadu (pochopitelně pouze toho, který dané řízení vede). Toto ustanovení by mělo přispět k tomu, že většina členů rozkladové komise nebude ve věci podjatá, resp. nebude mít tendenci potvrzovat rozhodnutí svých kolegů ze správního orgánu, který řízení vede. Výjimku z tohoto pravidla zakotvuje například zákon o ochraně hospodářské soutěže, který ve svém § 25a uvádí, že se pro řízení u Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže nepoužijí ustanovení o složení rozkladové komise.

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže měl zřejmě obavu, že by mohlo být problematické garantovat účast většiny takových externích odborníků, kteří by měli výbornou znalost předpisů (vnitrostátních i komunitárních) o ochraně hospodářské soutěže. I když tedy Úřad pro ochranu hospodářské soutěže fakticky má ve své rozkladové komisi externí odborníky, nemusí jich mít většinu. V této souvislosti odkazují na článek „Specifika právní úpravy správního řízení vedeného Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže“, ze kterého vyplývá: „Podmínka nadpoloviční účasti externích odborníků má svůj smysl z hlediska nestranného pohledu na posuzovaný případ a nelze se domnívat, že by v České republice nebylo dostatek osob, které jsou schopny posuzovat případy z oblasti ochrany hospodářské soutěže.

⁸ Pouze na okraj poznamenávám, že pokud správní řád hovoří o odbornících pouze v případě externistů, nelze to podle mého názoru interpretovat tak, že zbývající členové rozkladové komise (zaměstnanci zařazení do ústředního správního úřadu, který řízení o rozkladu vede) být odborníci nemusejí. Z logiky věci by totiž všichni členové rozkladové komise měli mít dostatečné odborné znalosti na to, aby byli schopni projednávanou problematiku pochopit, pokud nikoli ve všech jejich konsekvencích, tak minimálně v určitém směru (část odborníků může být zaměřena například pouze na hmotněprávní úpravu, část na procesní stránku věci apod.).

Potřeba velkých odborných znalostí existuje rovněž v jiných institucích, kde ustanovení § 152 odst. 3 SpŘ vyloučena nejsou.⁹

PRAVIDLA JEDNÁNÍ ROZKLADOVÉ KOMISE

Pokud jde o charakter rozkladové komise, lze z ustanovení § 152 i ze související soudní judikatury zcela jednoznačně dovozovat, že rozkladová komise není sama správním orgánem, ale je pouze poradním orgánem správního orgánu. Proto také představují její výstupy pouze určitá doporučení (poskytnutí nestranného právního názoru) a nikoli závazné posouzení určitého případu.

Rozkladová komise nemusí jednat vždy jen jako celek, ale může přijímat usnesení i v nejméně pětičlenných senátech, které se ve svých jednáních střídají. To umožňuje nejen pravidelnější jednání rozkladové komise, ale také případnou specializaci jednotlivých senátů. Lze si proto představit například to, že by rozkladová komise určitého ústředního správního řádu jednala v několika senátech s tím, že každý senát by byl zaměřený na jinou věcnou problematiku. Vymezení působností jednotlivých senátů však není nezbytné, může existovat několik univerzálních senátů nespécializujících se na určitou problematiku.

Vyloučeno nebývá ani to, aby vedle členů rozkladové komise zařazených v jednotlivých senátech existovali i členové rozkladové komise v konkrétním senátu nezařazení. Ti mohou být specialisté na určitou problematiku nebo mohou sloužit jako náhradníci v případě, že by nebylo dost členů senátu na určité jednání.

Pro jednání rozkladové komise se obdobně uplatní též ustanovení § 14 a 134 správního řádu. Rovněž v případě členů rozkladové komise tak může s ohledem na jejich poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům dojít k jejich vyloučení ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohli výsledek řízení ovlivnit. Obdobně podle § 14 odst. 2 správního řádu lze tedy namítat jejich podjatost, popřípadě samotní členové rozkladové komise mohou na svoji podjatost upozornit. I zde ovšem platí, že namítat podjatost musí účastník řízení bezprostředně poté, jakmile se o ní dozví a nenechávat si ji jako argument pro případné zpochybňování návrhu rozkladové komise, který by neodpovídal jeho představám. Kdyby tak neučinil bezodkladně, nemohla by k tomu rozkladová komise z logiky věci před svým jednáním přihlížet a o případném vyloučení člena rozhodovat. V této souvislosti se sluší poznamenat, že považují za vhodné složení rozkladové komise zveřejňovat například na internetových stránkách ústředního správního řádu, aby bylo zřejmé, kdo se bude jako člen rozkladové komise návrhem rozhodnutí o rozkladu zabývat. O námitce podjatosti nerozhoduje její představený (například předseda rozkladové komise), ale s ohledem na obdobné

⁹ POHORSKÝ, P., JEMELKA, L. Specifika právní úpravy správního řízení vedeného Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže. Správní právo, 2011, č. 6, s. 377-378

použití § 134 odst. 4 správního řádu o ní rozhodne usnesením kolegiální orgán (rozkladová komise) jako celek s tím, že hlasovat nemůže ten jeho člen, proti němuž námitka směřuje (v zájmu objektivnosti by neměl být správně tomu hlasování ani přítomen). V případě, že by vyloučením některého člena, popř. členů rozkladové komise byla ohrožena usnášeníschopnost rozkladové komise, postupuje se podle § 14 odst. 4 věty třetí a namísto vyloučeného člena rozkladové komise je možné pověřit člena komise, který je zařazen například do jiného senátu (je-li takový).

Pokud jde o otázku usnášeníschopnosti, je možné se pozastavit nad ustanovením § 152 odst. 3 věty poslední správního řádu, podle kterého musí být senáty nejméně pětičlenné. Podle § 134 odst. 2 správního řádu obecně platí, že kolegiální orgán je způsobilý se usnášet, je-li přítomna nadpoloviční většina jeho členů. Usnesení je pak přijato nadpoloviční většinou hlasů přítomných členů (v tomto případě se pochopitelně nejedná o usnesení ve smyslu § 76 správního řádu, ale o usnesení, jakožto projev vůle, na němž se kolegiální orgán usnesl). To by pak mělo platit jak v případech, kdy rozkladová komise jedná jako celek, tak také v případě, kdy jedná v jednotlivých senátech.¹⁰ Lze se však setkat rovněž s názorem vycházejícím právě z § 152 odst. 3 věty poslední správního řádu, podle kterého bez ohledu na velikost konkrétního senátu musí být pro usnášeníschopnost přítomno alespoň pět jeho členů. Tento názor sice přímo neodporuje textu zákona (na ustanovení § 152 odst. 3 je zde možné nahlížet jako na *lex specialis* k § 134 odst. 2), nicméně by mohlo vypadat poněkud zvláštně, pokud by byl senát například dvacetičlenný a usnášeníschopnost by byla dosažena již při přítomnosti pěti jeho členů. Je proto vhodnější (i pro zabránění případným zpochybněním) vyjasnit tuto otázku výslovně v jednacím rozkladu rozkladové komise, popřípadě akceptovat bez dalšího § 134 odst. 2 správního řádu.

K účasti na jednání rozkladové komise uvádím, že vedle členů rozkladové komise a případně též zapisovatele (tajemníka) rozkladové komise (což je zpravidla zaměstnanec ústředního správního úřadu), je třeba rozlišovat celkové jednání na jeho úvodní část a závěrečnou poradu a hlasování. Není vyloučeno, aby se úvodní části účastnily i další osoby, například úřední osoby, které se podílely na vydání rozhodnutí v prvním stupni. Jejich účast může být vhodná (zejména v případě, že členy rozkladové komise nejsou přímo zaměstnanci daného ústředního správního úřadu) pro případné shrnutí případu, zodpovězení otázek členů rozkladové komise, popřípadě vyjasnění dalších nejasností. Vyloučeno pak nemusí být teoreticky ani to, aby byl jednání přítomen i účastník řízení, popř. jeho právní zástupce. Jejich přítomnost by měl řešit jednací řád rozkladové komise. Pokud by tak nečinil, s ohledem na § 134 odst. 1 správního řádu by měl o této přítomnosti rozhodovat předseda rozkladové komise (popř.

¹⁰ Tento názor pak osobně preferuji – srov. JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. Správní řád. Komentář. 4. vydání. Praha: C.H.Beck, 201, s. 635.

předseda příslušného senátu). K tomuto je však třeba jedním dechem dodat, že na účast na jednání rozkladové komise nemůže být právní nárok. Rozhodně se nejedná o ústní jednání správního řádu, a to jak proto, že se nejedná o ústní jednání ve smyslu § 149 správního řádu, tak také proto, že rozkladová komise ani nemá (což bylo a bude tímto příspěvkem opakovaně zdůrazňováno) charakter samostatného správního orgánu. Jde-li totiž v jejím případě „pouze“ o poradní orgán, je pochopitelné, že se veřejnost nemůže účasti na takové jednání dovolávat.

V případě závěrečné porady a hlasování ustanovení § 134 odst. 1 správního řádu dále uvádí, že nestanoví-li zvláštní zákon jinak, při poradě a hlasování mohou být přítomni pouze členové kolegiálního orgánu a osoba, která je pověřena sepsáním protokolu, pokud jej neseписuje některý ze členů. Domnívám se (ovšem nikoli ve všech směrech), že toto ustanovení by mělo být aplikováno rovněž v případě rozkladové komise, která je pouze poradním orgánem ministra nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu. Není totiž vhodné, aby se této poradě a hlasování účastnili například zástupci správního orgánu prvního stupně, popřípadě (pokud byla jejich přítomnost připuštěna) účastníci řízení a jejich zástupci, a svou přítomností tak mohli negativně ovlivňovat „nezávislost“ rozkladové komise při jejím hlasování a tedy při formulaci návrhu, jak o rozkladu rozhodnout. Za sporné však považuji to, zda toto ustanovení aplikovat vůči ministrovi, resp. vedoucímu jiného ústředního správního úřadu v případě, že by se jednání rozkladové komise účastnil. Podle jazykového výkladu § 134 odst. 1 by měla být jeho účast při poradě a hlasování rozkladové komise vyloučena. Na druhou stranu si však musíme uvědomit, že rozkladová komise je jeho poradním orgánem a z logiky věci by bylo vhodnější, kdyby byla jeho účast rovněž při poradě a hlasování rozkladové komise přípustná a mohl se tedy „z první ruky“ a nikoli zprostředkovaně (a tedy s případným doplněním subjektivních hodnocení zprostředkovatele) dozvědět, jak o návrhu rozhodnout.¹¹

K samotné poradě a hlasování lze dále dodat, že každý člen rozkladové komise orgánu je v souladu s § 134 odst. 1 správního řádu oprávněn před zahájením hlasování podat návrh na usnesení kolegiálního orgánu. Hlasování řídí předseda. Členové hlasují jednotlivě (postupně), přičemž předseda hlasuje naposled. Smyslem tohoto pravidla je, aby se členové rozkladové komise nenechali ovlivňovat názorem předsedy. Možné (byť nikoli běžné) je například i to, aby jednacím řádem rozkladové komise specifikoval, v jakém pořadí mají jednotliví členové rozkladové komise hlasovat – například od služebně či věkově nejmladších, podle abecedy apod. (opět v zájmu toho, aby se nenechávali při svém hlasování ovlivňovat názory ostatních). Současně mohou členové kolegiálního orgánu hlasovat tehdy, jestliže hlasuje více než sedm členů. Bez ohledu na to, jestli členové rozkladové komise hlasovali postupně nebo současně,

¹¹ Srov. blíže JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. Správní řád. Komentář. 4. vydání. Praha: C.H.Beck, 201, s. 635.

zaznamenává se do protokolu o hlasování, jak který člen hlasoval. O hlasování se sepisuje protokol, který podepisují všichni přítomní členové kolegiálního orgánu a v případě, že byla sepsáním protokolu pověřena jiná osoba než člen orgánu, i tato osoba. Protokol o hlasování kolegiálního orgánu je pak vyloučen z nahlížení do spisu.¹²

Pokud jde o několikrát zmíněný jednací řád rozkladové komise, ten je (resp. měl by být) vzhledem k obdobnému užití § 134 odst. 5 správního řádu přijímán samotnou rozkladovou komisí. Z dikce tohoto ustanovení ovšem vyplývá, že je možné, aby zvláštní zákony svěřily pravomoc přijmout jednací řád kolegiálního správního orgánu i někomu jinému, například tomu, kdo kolegiální orgán zřizuje.

V jednacím řádu rozkladové komise se stanoví podrobnosti o jednání rozkladové komise, například pravidla svolávání rozkladové komise (resp. přizvávání náhradníků), pravidla účasti dalších osob na jednání rozkladové komise, pořizování zápisu (popř. audiozáznamu) z jejích jednání apod. V této souvislosti může vzniknout otázka, zda je přípustné, aby jednací řád připouštěl jednání rozkladové komise per rollam bez osobní účasti jejích členů. Vzhledem k tomu, že zákon tuto možnost nijak nevylučuje, a naopak připouští úpravu podrobností o jednání v jednacím řádu, se domnívám, že toto jednání přípustné je. Muselo by však být upraveno takovým způsobem, aby byla zabezpečena aplikace § 134 odst. 2 správního řádu (tedy hlasování takového počtu členů rozkladové komise, resp. jejích senátů, aby bylo možné považovat přijaté usnesení za platné). Navíc dodávám, že tento způsob projednání bych preferoval pouze v jednoduchých věcech, které nevyžadují složitou debatu, u které by museli být členové rozkladové komise přítomni osobně.

ROZKLADOVÁ KOMISE A SVOBODNÝ PŘÍSTUP K INFORMACÍM

Pro úplnost je vhodné se pozastavit u otázky nutnosti projednání věci v rozkladové komisi v některých specifických případech, konkrétně v případě postupu podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Skutečnost, že se proti rozhodnutí ústředního orgánu státní správy ve věci poskytování informací podle tohoto zákona podává rozklad a nikoli odvolání, lze dovozovat z § 15 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, který stanoví speciální lhůtu pro vydání rozhodnutí o rozkladu - 15 pracovních dnů ode dne doručení rozkladu povinnému subjektu. Současně je však třeba poukázat na to, že § 20 odst. 4 tohoto zákona o možnosti uplatnění ustanovení správního řádu o rozkladu nehovoří a naopak je jako další, zde neuvedená ustanovení, výslovně vylučuje. Předpokládá pak pouze uplatnění ustanovení o odvolání. Dle čistě jazykového výkladu (i s ohledem na poměrně krátkou lhůtu pro vydání rozhodnutí o rozkladu ve věcech poskytování informací

¹² Srov. § 38 správního řádu.

s nemožností jejího prodloužení) by proto byl § 152 správního řádu fakticky vyloučen (o rozkladu by se rozhodovalo stejně jako o odvolání způsoby podle § 90 správního řádu).

Domníváme se však, že z hlediska vyšší garance práv osob žádajících o informace by bylo vhodné i takové rozklady v rozkladové komisi projednávat, i když by to mělo být za cenu překročení lhůty pro vydání rozhodnutí o rozkladu. Navíc je téměř nepochybné, že ustanovení § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím nelze dávat jako vzor nejpřesnějšího zákonného ustanovení. Naopak, jak potvrzuje i komentář k zákonu o svobodném přístupu k informacím od autorů Furek, A., Rothanzl, L., provázanost zákona o svobodném přístupu k informacím na správní řád se bohužel nepodařilo upravit vhodně, a to dílem z důvodu legislativní chyby a dílem pro nepromítnutí jiných změn v textu zákona o svobodném přístupu k informacím, k nimž došlo v průběhu legislativního procesu novely č. 61/2006 Sb. Dále tento komentář k § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím uvádí: „Toto pravidlo, vyplývající z dikce komentovaného ustanovení („v ostatním se správní řád nepoužije“), sice mělo zamezit nadbytečnému zformalizování postupu podle zákona o svobodném přístupu k informacím (a tím i zatěžování či dokonce šikanování žadatelů povinnými subjekty), bohužel však v této snaze došlo k vychýlení onoho pomyslného „kyvadla rozumnosti“ na opačnou stranu, takže mnohé problémy, které při postupech podle zákona o svobodném přístupu k informacím vznikají, nelze nyní řešit s výslovným odkazem na správní řád.“¹³ Souhlasím s touto argumentací a domnívám se, že se při formulaci současného znění § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím „vylilo s vaničkou i dítě“, tedy vyloučila se i ta ustanovení správního řádu, která mohou být pro povinný subjekt nezbytná. Navzdory tomuto ustanovení by se proto měla některá ustanovení správního řádu přesto uplatnit kvůli absenci jiné právní úpravy, ať jde o použití pravidel o počítání času, ustanovení o jednacím jazyku, doručování nebo například zmíněné ustanovení § 152 odst. 3 správního řádu o uplatnění ustanovení o rozkladu, včetně předkládání návrhu ze strany rozkladové komise.¹⁴

ZÁVĚREM

Celkově vzato bych chtěl k postavení a významu rozkladové komise uvést, že i ve světle výše uvedeného považuji za nepochybné, že rozkladová komise nemá postavení správního orgánu a její doporučení pro konečný návrh ministra nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu jsou pouze nezávazná. Význam rozkladové komise je však z povahy věci větší tam, kde tento ministr, popř. vedoucí jiného

¹³ FUREK, A., ROTHANZL, L. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář. Praha: Linde Praha, a.s., 2010, s. 570

¹⁴ Srov. blíže JEMELKA, L. Vztah správního řádu a zákona o svobodném přístupu k informacím. In Správní řád v praxi. Praha: Verlag Dashöfer, 2012

ústředního správního úřadu přistupuje k vyřizování rozkladů (popř. v dalších případech zmíněných tímto příspěvkem) čistě formálně a bez dalšího dá na názor rozkladové komise (zlé jazyky by mohly říct, že se za tento názor „schovává“). Zde je rozdíl rozkladové komise od skutečného správního orgánu rozhodujícího s konečnou platností pouze nepatrný (a čistě formální, daný textem zákona). Naproti tomu tam, kde se ministr, popř. vedoucí jiného ústředního správního úřadu problematikou jednotlivých rozkladů výrazněji zabývá (pokud tedy tyto případy v praxi existují) a návrhy rozkladové komise se ne vždy řídí, ustupuje význam rozkladové komise do pozadí a je zřejmé, že její zapojení do procesu vyřízení rozkladu je sice nezbytné, ovšem nikoli klíčové. Ve stejné situaci pak mohou být teoreticky i takové rozkladové komise, které dávají návrh nikoli jedné osobě, která spíše akceptuje většinový názor jiného orgánu, ale jinému kolegiálnímu orgánu. Tak tomu může být například u rozkladové komise Českého telekomunikačního úřadu dávající své návrhy pětičlenné radě ČTÚ nebo u rozkladové komise České národní banky dávající své návrhy sedmičlenné bankovní radě ČNB. Zde je možné předpokládat, že bude význam rozkladové komise rovněž menší (její lesk se bude ztrácet v záři rozhodujícího kolegia), protože příslušné rady rozhodující o rozkladu mají zpravidla svůj názor, jak o případu nejlépe rozhodnout. Ani to ovšem neznamená, že si se zájmem nevyslechnou názor jiný a význam rozkladové komise proto nelze ani v těchto případech zlehčovat.

Literature:

- JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář. 4. vydání.* Praha: C.H.Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-484-1
- JEMELKA, L. *Vztah správního řádu a zákona o svobodném přístupu k informacím.* In *Správní řád v praxi.* Praha: Verlag Dashöfer, 2012. ISSN 1802-0186
- POHORSKÝ, P., JEMELKA, L. *Specifika právní úpravy správního řízení vedeného Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže.* *Správní právo*, 2011, č. 6. ISBN 80-210-2294-9
- FUREK, A., ROTHANZL, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář.* Praha: Linde Praha, a.s., 2010, s. 570. ISBN 978-80-7201-788-1
- VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář.* Praha: BOVA POLYGON, 2006. ISBN 80-7273-134-3
- SOBIHAR, J. *Spravny poriadok. Komentar.* Bratislava: Iura publ., 2005
- HOFFMANN, R., SCHMIDT, A. *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsverfahrensgesetz.* Baden-Baden: Nomos. verl., 2002

- WEYR, F. Správní řád. Vládní nařízení ze dne 13. ledna 1928, č. 8
Sb.z.a.n. Brno: Nakladatelství Barvič & Novotný, 1930
- BÍLEK, F., ČERNÝ, J., PANÝREK, J., PIPEK, J. *Správní řízení.
Komentář ke správnímu řádu č. 91/1960 Sb.* Praha: Orbis, 1960

Contact – email:

jemelka.lubos@seznam.cz

PRÁVNÍ OCHRANA PROTI NEPRAVOMOCNÝM SPRÁVNÍM AKTŮM NA ÚSEKU STÁTNÍ PAMÁTKOVÉ PÉČE

EVA KEBRLOVÁ

Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Česká republika

Abstract in original language

Předložený příspěvek se zabývá tématem závazných stanovisek na úseku státní památkové péče a jejich začleněním v rámci správních aktů. Autorka se rovněž věnuje jejich formě, procesnímu vypořádání a ochraně proti nim jak postupem podle zák. č. 500/2004 Sb., správního řádu, tak i v případě soudní obrany.

Key words in original language

Orgán státní památkové péče, dotčený orgán, závazné stanovisko, správní akt, správní řád.

Abstract

This paper deals with the issue of binding opinions in the area of the public monument protection within the context of administrative acts. The author also focuses on their form, the proceedings and protection against them ac

Key words

The public authority of monument protection, regular involved authority, compulsory opinion, administrative act, the Administrative Code.

Jedním ze základních nástrojů na ochranu památek v ČR je dle zák. č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči (dále jen památkový zákon) závazné stanovisko. Správní akt s tímto názvem byl na úseku státní památkové péče zaveden s účinností památkového zákona, k 1. 1. 1988, a tak nebyl neznámým pojmem při nové úpravě správního práva procesního v zák. č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen správní řád). Už na sklonku 80. let 20. stol. se tedy řešila vazba památkářského závazného stanoviska na instituty ostatních zvláštních právních úprav,

a dále procesní aspekty i jeho forma¹. S ohledem na chybějící navazující úpravu v tehdejší procesním kodexu², užívala praxe jedinou možnou formu a to rozhodnutí jako podmiňující správní akt³.

Rozšíření sféry veřejných subjektivních práv a diferenciacie ochrany veřejného zájmu do různých aspektů, někdy i protichůdných, postavila od počátku 90. let 20. stol. legislativu před problém zakotvení podmiňujících správních aktů do systému procesního práva, stanovení jejich formy, řešení případných rozporů a zejména před problematiku obrany proti nim. Vládní návrhy nového procesního kodexu z let 2001⁴ a 2003⁵ obsahovaly v rámci úpravy odvolacího řízení rovněž odvolání proti podmiňujícím správním aktům, s totožným zdůvodněním v důvodových zprávách - nicméně velmi kusým: „Nově se zde upravuje možnost obrany účastníka v případě tzv. subsumpce správních aktů. Současné procesní postavení účastníků v této věci bylo značně nevýhodné.“ Zatímco návrh z roku 2001 se alespoň snažil o náznak pojmových znaků podmiňujícího správního aktu („není samostatně oznamován a je součástí výrokové části napadeného správního aktu“), návrh z roku 2003 již vymezení neobsahoval. Oba návrhy jako pojmové znaky správního aktu⁶ mimo jiné shodně uvádějí, že zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti. Návrh z roku 2003 taxativně stanovuje, že správním aktem je rozhodnutí, příkaz nebo usnesení⁷, přičemž forma podmiňujícího správního aktu stanovena nebyla. Otázka založení práv a povinností v podmiňujících správních aktech rovněž nebyla řešena. Lze se jen s určitou mírou pravděpodobnosti domnívat dle zamýšlené metody subsumpce, že nebylo záměrem zákonodárce, aby podmiňující správní akty touto vlastností disponovaly.

Vládní návrh z roku 2003 byl změněn komplexním pozměňovacím návrhem poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR (dále jen PS) a v této podobě byl odsouhlasen a vyhlášen jako současný správní

¹ Jaký typ správního aktu byl tak založen, není zřejmé ani z důvodové zprávy k památkovému zákonu.

² Zák. č. 71/1967 Sb., správní řád.

³ Tento postup byl sice poněkud umělým podřazením pod režim správního řízení - k tomu viz VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 1. vyd. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 830 - avšak potvrdil ho NSS, např. v rozhodnutí sp. zn. 1 As 20/2009-70.

⁴ Sněmovní tisk 1070 z r. 2001, III. Volební období. Část druhá Správní akty. Hlava VIII Odvolací řízení a řízení o rozkladu, § 126.

⁵ Sněmovní tisk 201 z r. 2003, IV. Volební období. Hlava VIII Odvolací řízení a řízení o rozkladu, § 125.

⁶ Sněmovní tisk 1070, § 10. Sněmovní tisk 201, § 9.

⁷ Sněmovní tisk 201, § 9

řád⁸. Jednou z poslaneckých změn bylo i konstituování závazného stanoviska v ustanovení § 149 správního řádu. Výše uvedená nedostatečnost vládních návrhů byla zřejmě důvodem pokusu blíže vymezit podmiňující správní akt. Z konečného znění správního řádu je patrné, že pojem správní akt je zde vnímán extenzivnějším způsobem a zahrnuje i jiné úkony⁹. Konstitutivní a deklaratorní správní akty jsou pak přesněji označeny jako rozhodnutí¹⁰. Charakter a výstavbu legislativní konstrukce a úvahu zákonodárce lze jen odvodit, neboť poslanecký návrh nedisponuje důvodovou zprávou.

Závazné stanovisko vydané dle § 149 správního řádu pojmově není rozhodnutím, vydal jej dotčený orgán a je závazné pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. K těmto zákonným atributům právní teorie připojuje čtvrtý (viz výše): jedná se o subsumovaný správní akt¹¹. Závazná stanoviska dle jednotlivých zvláštních zákonů představují pestrou směsici úkonů. Mohou být prostým vyjádřením, ale i správním aktem s přesným procesním vypořádáním, jako je tomu v případě závazného stanoviska dle § 14 památkového zákona. V aktuálním znění památkového zákona je závazné stanovisko zakotveno také v ustanovení § 11, které řeší postavení orgánu státní památkové péče jako dotčeného orgánu - závazné stanovisko nahradilo¹² původně obsaženou „dohodu“. Dohoda jako institut procesního práva neexistovala ani v předchozí právní úpravě, v praxi se realizovala formou vyjádření, avšak bez nároku na závaznost. Závazné stanovisko dle ust. § 11 památkového zákona se vydává dle § 149 správního řádu.

Formální stránka vydání závazného stanoviska se odvíjí nikoliv od označení v zákoně, nýbrž od naplnění pojmových znaků. Panuje obecná shoda¹³, že z hlediska procesního není právně významné, jak je správní akt označen, podstatné jsou jeho právní účinky. Jen ty určují, zda se bude jednat o závazné stanovisko vydané podle § 149 správního řádu, anebo o závazné stanovisko vydané formou podmiňujícího rozhodnutí. Toto materiální pojetí vyplývá mimo jiné z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu. Formu závazného stanoviska dle § 14 památkového zákona určuje skutečnost, zda na něj

⁸ Sněmovní tisk 201/02.

⁹ O závazném stanovisku hovoří J. Vedral, 2006, o. c., s. 829, výhradně jako o úkonu s vypořádáním dle části čtvrté správního řádu a vymezuje se tím proti základnímu typu individuálního správního aktu, proti rozhodnutí.

¹⁰ § 9 a násl. správního řádu.

¹¹ ČERNÝ, Pavel. *Závazná stanoviska podle § 149 správního řádu* [online]. Brno: Ekologický právní servis, 2009 [vid. 5. 12. 2013]. Dostupné z: http://www.eps.cz/sites/default/files/publikace/zavazna_stanoviska.pdf, s. 2.

¹² Zák. č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění, s účinností od 1. 1. 2007.

¹³ VEDRAL, 2006, o. c., s. 830.

navazuje rozhodnutí či nikoliv. V tomto směru je poněkud matoucí ustanovení § 44a památkového zákona, které v odstavci 3¹⁴ stanoví, že „závazné stanovisko podle § 14 odst. 1 a 2, je-li vydáno orgánem státní památkové péče ve věci, o které není příslušný rozhodovat stavební úřad podle zvláštního právního předpisu, je samostatným rozhodnutím ve správním řízení, jinak je úkonem učiněným dotčeným orgánem pro řízení vedené stavebním úřadem“. Toto řešení je nestandardní, už svou dikcí¹⁵. Pod pojem „věc, o které je příslušný rozhodnout stavební úřad“ jsou totiž v praxi poměrně extenzivním způsobem řazeny instituty, které jsou samy o sobě úkonem podle části čtvrté správního řádu (např. ohlášení). Pak ale nastává u závazného stanoviska vydaného dle § 149 správního řádu problematická skutečnost, že neexistuje rozhodnutí, do jehož výroku by bylo možné převzít podmínky závazného stanoviska stanovené ve smyslu § 14 odst. 3 památkového zákona. Neexistuje tak správní akt, vůči kterému lze uplatnit meritorní obranu ve smyslu ust. § 149 odst. 4 správního řádu.

Prostředky právní ochrany vůči závaznému stanovisku se realizují jednak před správním orgánem, jednak jako soudní přezkum a forma závazného stanoviska je zásadní. Pokud je závazné stanovisko vydáno formou rozhodnutí, nabízí správní řád celou škálu opravných prostředků řádných i mimořádných. S ohledem na vyhlášené téma připadá v úvahu odvolání či rozklad - postupuje se klasicky dle části druhé hlavy VIII správního řádu se všemi náležitostmi, které se váží k odvolání proti nepravomocnému rozhodnutí. Odvolací orgán má možnost napadené rozhodnutí potvrdit, popřípadě rozhodnutí nebo jeho část změnit, anebo zrušit a řízení zastavit, anebo zrušit a věc vrátit k novému projednání.

Pokud je závazné stanovisko vydáno dle ust. § 149 správního řádu, obrana proti němu je komplikovanější. Je otázkou, zda na něj obecně lze vůbec pohlížet jako na nepravomocný správní akt. Závazné stanovisko vydané dle § 14 památkového zákona se ale více než jiné blíží správnímu rozhodnutí – jednak odstavec 3 kogentně ukládá stanovení podmínek přípravy a provádění památkové obnovy, jednak je závazné stanovisko přímo sankcionovatelné nejen z hlediska existence, ale i obsahově (v případě provádění památkové obnovy bez dodržení určených podmínek¹⁶). Právní moc obsahu však nastupuje až v souvislosti s navazujícím rozhodnutím. Při extenzivnějším výkladu je tedy možné uvažovat o závazném stanovisku orgánu státní památkové péče vydaném dle ust. § 14 památkového zákona jako o nepravomocném správním aktu.

¹⁴ Ust. § 44a bylo do památkového zákona vloženo novelizací v zákoně 186/2006 Sb., který nabyl účinnosti dnem 1. ledna 2007.

¹⁵ VARHANÍK, Jiří; MALÝ, Stanislav. *Zákon o státní památkové péči. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 291.

¹⁶ Ust. § 35 odst. 1 písm. e), ust. § 39 odst. 1 písm. e) památkového zákona.

Prostředky meritorní obrany proti závaznému stanovisku jsou zakotveny v § 149, odstavec 4 správního řádu a jsou koncipovány jako odvolání¹⁷. Zde ale právní ochrana proti závaznému stanovisku samému naráží na legislativní mez, protože závazné stanovisko záměrně nezakládá práva a povinnosti. Do mechanismu uplatnění opravného prostředku tak vstupuje konečné rozhodnutí, což činí celý postup poměrně složitým. Odvolací správní orgán (v případě závazného stanoviska dle § 14 památkového zákona je jím funkčně příslušný orgán veřejné správy na úseku stavebním) si „vyžádá potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušného k vydání závazného stanoviska“ a tomuto orgánu postupuje odvolání, vyjádření orgánu prvního stupně a vyjádření účastníků. Není samozřejmě účelné, aby byl postoupen celý spis¹⁸, avšak zákonodárce nepředpokládá ani předložení závazného stanoviska. Nadřízený správní orgán je ale povinen zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti¹⁹, a tak si případné chybějící podklady i vyjádření orgánu, který závazné stanovisko vydal, nepochybně opatří. Diskutabilní je také věcné oprávnění orgánu prvního stupně a jeho odborná způsobilost na nepřislušném úseku veřejné správy. Tato skutečnost bývá na úseku státní památkové péče zcela zásadní, neboť prvoinstančním orgánem je stavební úřad. Oba orgány rozhodují o téže hmotné věci, každý však hájí jiný veřejný zájem a tyto zájmy mohou objektivně být ve značné kolizi. Co se týče stavění lhůty pro vydání rozhodnutí o odvolání, převažuje názor²⁰, že odkaz na ust. § 88 odst. 1 správního řádu je uveden chybně na místo ust. § 90 odst. 6 správního řádu²¹. Případná změna závazného stanoviska proběhne opět formou závazného stanoviska, z důvodu shodných právních účinků²².

Na principu mimořádného opravného prostředku je zakotvena možnost přezkumu závazného stanoviska dle ust. § 149 odst. 5. Postup je jednodušší, jak již vyplývá z podstaty věci – přezkum

¹⁷ Vládní návrhy správního řádu z let 2001 a 2003 umožňovaly podání odvolání přímo u správního orgánu, který podmiňující správní akt vydal, resp. postoupení jeho nadřízeného orgánu.

¹⁸ K tomu ČERNÝ, 2009, o. c., s. 6.

¹⁹ § 3 správního řádu. K tomu viz SKULOVÁ, Soňa; PRŮCHA, Petr; HAVLAN, Petr; KADEČKA, Stanislav; JURNÍKOVÁ, Jana. *Správní právo procesní*. 1. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 46.

²⁰ K tomu ČERNÝ, 2009, o. c., s. 6; VEDRAL, 2006, o. c., s. 836 a n; Závěr č. 97 poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 19. 11. 2010.

²¹ K běhu lhůty pro vydání rozhodnutí o odvolání proti obsahu závazného stanoviska – viz Závěr č. 97 poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 19. 11. 2010.

²² Závěr č. 71 poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 15. 12. 2008.

zahajuje z moci úřední nadřízený správní orgán správnímu orgánu, který závazné stanovisko vydal. Zahájení tedy není v dispozici účastníka, okruh podatelů není omezen a v úvahu samozřejmě připadá i zahájení z vlastního podnětu. V tomto případě se zkoumá zákonnost závazného stanoviska, tedy postup k jeho vydání a obsah, nikoliv však věcná správnost nebo jiná hlediska, která jsou zohledněna např. při obnově řízení²³. Obecně lze závazné stanovisko zrušit, změnit, zrušit a vrátit orgánu, který jej vydal. Subsidiární použití ustanovení o přezkumu rozhodnutí, resp. o zkráceném přezkumném řízení²⁴, dle ust. § 94 a násl. správního řádu má pro závazné stanovisko své limity, zejména v určení počátku běhu objektivní lhůty v ust. 96 odst. 1 a ust. § 97 odst. 2. Nezákonné závazné stanovisko lze zrušit nebo změnit rozhodnutím, jelikož je vedeno přezkumné řízení, jehož výsledkem nemůže být nic jiného než rozhodnutí²⁵.

Z hlediska právní ochrany nelze opominout problematiku obsaženou v ust. § 149 odst. 3 správního řádu – v případě, kdy je během řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožní žádosti vyhovět, správní orgán žádost zamítne. Často je ale závazné stanovisko vydáno s předstihem. Jedinou možností, jak zajistit žadateli jeho práva, je pak vydání zamítavého navazujícího rozhodnutí, proti kterému se odvolá. Tento postup je poněkud krkolomný a zatěžuje jak správní orgán (zahajuje a vede řízení v prvním i druhém stupni, ke kterému fakticky není příslušný ani odborně způsobilý), tak i účastníka (další úkony vůči dalšímu správnímu orgánu).

Otázka přezkoumatelnosti závazného stanoviska správním soudem byla judikována opakovaně. Zásadní je rozhodnutí rozšířeného senátu sp. zn. 2 As 75/2009-113 ze dne 23. srpna 2011, kterému byl předložen rozpor sedmého a druhého senátu. V rozhodnutích sp. zn. 7 As 43/2009-52 ze dne 13. 8. 2009 a sp. zn. 2 As 34/2009-65 ze dne 28. 7. 2009 dospěly senáty k opačným názorům ohledně možnosti přímé soudní přezkoumatelnosti závazného stanoviska. Rozšířený senát zevrubně vyložil povahu institutu závazného stanoviska z pohledu materiálního a rozlišil závazná stanoviska se samostatným předmětem řízení a závazná stanoviska, která se zabývají pouze výsečí jednotného řízení a jejich adresátem je správní orgán, který vede hlavní řízení. Soudní přezkum tohoto nesamostatného správního aktu je vyloučen. Zároveň rozšířený senát vyložil, že s ohledem na celkovou změnu právní úpravy správního řízení lze uvažovat o kompetenční výluce, a tak i když nedošlo ke změně soudního řádu správního (ve vztahu k novému správnímu řádu), není její uplatnění v

²³ K tomu VEDRAL, 2006, o. c., s. 554 a n.

²⁴ KADEČKA, Stanislav a kol. *Správní řád*. 1. vyd. Praha: ASPI, a. s., 2006, s. 319.

²⁵ Závěr č. 71 poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 15. 12. 2008. Podle Závěru č. 122 ze dne 22. 3. 2013 se proti tomuto rozhodnutí však nelze odvolat, především z důvodu, že postup k vydání závazného stanoviska nemá účastníky řízení.

rozporu s ústavním právem na spravedlivý proces. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu poskytnul svým rozsudkem právní praxi užitečný návod k hodnocení povahy závazného stanoviska. Jeho názor by neměl být ani doktrinálně vnímán jako další příspěvek do debaty o podřízených správních aktech, nýbrž jako jediný možný výklad zákona²⁶.

Závěrem lze konstatovat, že v praxi se závazné stanovisko podle § 149 správního řádu vyvinulo do velmi specifického typu správního aktu. Jeho postavení v rámci činnosti správních orgánů je svébytné, neboť podstatně ovlivňuje výsledné rozhodnutí a založení práv a povinností obsažených v jeho výroku. Obecně je možné vidět pozitivum v koncentraci řízení, obsahově je však závazné stanovisko dle § 149 správního řádu jako jednotný procesní institut poněkud problematické²⁷. Interpretace institutu závazného stanoviska, zejména otázka právní ochrany, tak vyžaduje po správním orgánu sofistikovanou právní úvahu a po žadateli detailní znalost práva. Obrana proti podmínkám závazného stanoviska orgánu státní památkové péče může nabývat podoby odvolání proti rozhodnutí orgánu státní památkové péče, odvolání proti obsahu závazného stanoviska v rozhodnutí stavebního úřadu (se složitým procesním vypořádáním) a přezkumu závazného stanoviska orgány státní památkové péče (bez právního nároku žadatele). Problematiku navíc komplikuje posouzení charakteru navazujících úkonů stavebního úřadu, např. ohlášení. Soudní ochrana vůči závaznému stanovisku vydaných dle ust. § 149 správního řádu může být realizována pouze prostřednictvím napadení navazujícího správního aktu.

Literature:

Prameny:

- Závěr č. 71 poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 15. 12. 2008 [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2008 [vid. 5. 12. 2013]. Dostupné z:
- <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>.

²⁶ KEBRLOVÁ, E. Činnost orgánů státní památkové péče jako podklad pro postupy stavebních úřadů a orgánů územního plánování. In Žatecká Eva, Kováčová Lucie, Nechvátalová Lucie, Vomáčka Vojtěch. *Cofola 2012*. Brno: Masarykova univerzita, 2012. s. 1321-1326, 6 s.

²⁷ ČERNÝ, 2009, o. c., s. 1.

- Závěr č. 97 poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 19. 11. 2010 [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2008 [vid. 5. 12. 2013]. Dostupné z:
- <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>.
- Závěr č. 122 poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 22. 3. 2013 [online]. Dodatek ze dne 25. 10. 2013. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2008 [vid. 5. 12. 2013]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>.

Literatura:

- Černý, Pavel. Závazná stanoviska podle § 149 správního řádu [online]. Brno: Ekologický právní servis, 2009 [vid. 5. 12. 2013]. Dostupné z:
- http://www.eps.cz/sites/default/files/publikace/zavazna_stanoviska.pdf
- Kadečka, Stanislav a kol. Správní řád. 1. vyd. Praha: ASPI, a. s., 2006. 632 s. ISBN 80-7357-226-5.
- KEBRLOVÁ, Eva. Činnost orgánů státní památkové péče jako podklad pro postupy stavebních úřadů a orgánů územního plánování. In: Žatecká, Eva; Kováčová, Lucie; Nechvátalová, Lucie; Vomáčka, Vojtěch (eds.). Cofola 2012. Brno: Masarykova univerzita, 2012. s. 1321-1326. ISBN 978-80-210-5929-0.
- Skulová, Soňa; Průcha, Petr; Havlan, Petr; Kadečka, Stanislav; Jurníková, Jana. Správní právo procesní. 1. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. 405 s. ISBN 978-80-7380-110-6.
- Vedral, Josef. Správní řád. Komentář. 1. vyd. Praha: Bova Polygon, 2006. 1042 s. ISBN 80-7273-134-3.
- VARHANÍK, Jiří; MALÝ, Stanislav. Zákon o státní památkové péči. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, 1196 s. ISBN 978-80-7357-659-2.

Judikatura:

- Rozsudek NSS ze dne 14. 5. 2009 sp. zn. 1 As 20/2009-70. Nejvyšší správní soud [online] Nejvyšší soud © 2003 - 2010 [cit. 5. 12. 2013]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/main0Col.aspx?cls=JudikaturaSimpleSearch&pageSource=0&menu=188>.
- Rozsudek NSS ze dne 23. srpna 2011 sp. zn. 2 As 75/2009-113. Nejvyšší správní soud [online] Nejvyšší soud © 2003 - 2010 [cit. 5. 12. 2013]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2009/0075_2As__0900113A_prevedeno.pdf.
- Rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2009 sp. zn. 7 As 43/2009-52. Nejvyšší správní soud [online] Nejvyšší soud © 2003 - 2010 [cit. 5. 12. 2013]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2009/0043_7As__0900052A_prevedeno.pdf

- Rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2009sp. zn. 2 As 34/2009-65. Nejvyšší správní soud [online] Nejvyšší soud © 2003 - 2010 [cit. 5. 12. 2013]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2009/0034_2As__0900065A_prevedeno.pdf

Contact – email

eva.kebrlova@law.muni.cz

K PROBLEMATICE PŘEDBĚŽNÉHO OPATŘENÍ

PETR KOLMAN, PETR SEDLÁČEK

Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Úřad pro ochranu
hospodářské soutěže, Česká republika

Abstract in original language

Konferenční text se vyjadřuje k interpretačnímu problému souvisejícímu s tematikou tzv. předběžného opatření Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže („ÚOHS“) plynoucího zejména z § 117 odst. 4 zákona č.137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů („ZVZ“).

Smyslem předběžného opatření je prozatímní úprava právních (nikoli faktických) poměrů účastníků do doby, než bude jejich věc ze strany ÚOHS rozhodnuta.

Key words in original language

Správní právo, správní proces, předběžné opatření, odkladný účinek

Abstract

The purpose of the preliminary injunction is an interim adjustment legal (not factual) the proportion of the time, before the matter determined by the Office.

If you go to Office interim measure does not acquire the one who testifies an interim measure, the rights of which to be decided in the matter, but to prevent any worsening of the position of the participant or his injury.

Key words

Administrative law, administrative process, an interim measure, suspensive effect

Úvod

Konferenční text je zaměřen na důležitou oblast veřejných zakázek v České republice. V předloženém textu se autor vyjadřuje k interpretačnímu problému souvisejícího s tematikou tzv. předběžného opatření Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen ÚOHS)¹ plynoucího zejména z ustanovení § 117 odst. 4 z.č.137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (ZVZ) .

Připomeňme si, že smyslem předběžného opatření je prozatímní úprava právních (nikoli faktických) poměrů účastníků do doby, než bude jejich věc ze strany ÚOHS rozhodnuta.

Vydá-li ÚOHS předběžné opatření, nenabývá ten, komu svědčí předběžné opatření, práv, o kterých má být ve věci rozhodnuto, ale brání tím možnému zhoršení postavení účastníka nebo jeho újmě.²

Jinak řečeno předběžné opatření je institutem, jehož hlavním smyslem je posílení efektivity a hospodárnosti správního řízení realizovaného ÚOHS. Právní filozof Gustav Radbruch výstižně popsal zásadní hodnotový spor v moderním právu: Právo má - zjednodušeně řečeno - tři cíle: právní jistotu, spravedlnost a efektivitu. A nikdy těchto tří vznesených cílů nelze bohužel dosáhnout v plné míře zároveň. A cílem institutu předběžného opatření je beze sporu podpoření zmíněné efektivity (správního) práva.

Znaky předběžného opatření

Dle ustanovení § 117 z.č.137/2006 Sb., zákona o veřejných zakázkách platí, že ÚOHS může před vydáním rozhodnutí ve správním řízení zahájeném podle § 113 ZVZ v rozsahu nezbytně nutném na návrh účastníka řízení nebo z moci úřední k zajištění účelu řízení nařídit zadavateli toto předběžné opatření buď zakázat uzavřít smlouvu v zadávacím řízení, nebo pozastavit zadávací řízení nebo soutěž o návrh.

Návrh na nařízení předběžného opatření vedle obecných náležitostí podání musí obsahovat přesné označení zadavatele, v čem je spatřováno porušení zákona, v jehož důsledku navrhovatelé

¹ Úřad pro ochranu hospodářské soutěže je *ústředním* orgánem státní správy pro podporu a ochranu hospodářské soutěže proti jejímu nedovolenému omezování. Mezi jeho hlavní úkoly nyní patří vykonávání dohledu při zadávání veřejných zakázek.

² Srov. Jurčík R.: Zákon o veřejných zakázkách, 3.vydání, 2012, C.H.Beck – Praha, s. 684 - 685

bezprostředně (!) hrozí újma na jeho právech³, příslušné důkazy, a čeho se navrhovatel předběžným opatřením domáhá.⁴

Nemá-li návrh stanovené náležitosti, předběžné opatření ÚOHS nenařídí. Dodejme, pokud ÚOHS zjistí, že je nezbytné zajistit účel předmětného řízení, je kdykoliv oprávněn vydat předběžné opatření ex officio.

Navrhne-li vydání předběžného opatření navrhovatel, je ÚOHS povinen o něm, dle § 61 odst. 2 SpŘ., relevantně rozhodnout ve lhůtě nejpozději do deseti kalendářních dnů.

Dále platí, že ÚOHS má ze zákona povinnost zrušit předběžné opatření, jakmile pomine důvod, pro který bylo nařízeno. Jinak pozbývá platnosti dnem, kdy nabylo právní moci rozhodnutí o ukončení správního řízení, v němž bylo předběžné opatření nařízeno.

Proti rozhodnutí o vydání předběžného opatření existuje legální prostředek obrany. Vzhledem k tomu, že ÚOHS je ústředním orgánem státní správy, může podat dotčený subjekt rozklad. O rozkladu zde rozhoduje předseda ÚOHS. Návrh na zmíněné rozhodnutí o rozkladu předkládá předsedovi ÚOHS tzv. rozkladová komise.⁵

Odvolání (ZVZ v ustanov. § 117/4 nevhodně používá termín odvolání, byť se zde z povahy věci musí jednat o rozklad) proti rozhodnutí o předběžném opatření nemá ex lege odkladný účinek.

Hlavní problém s odkladným účinkem

Nyní se zaměříme na hlavní aktuální interpretační problém plynoucí z ustanovení § § 117 odst. 4 z.č.137/2006 Sb., zákona o veřejných zakázkách (ZVZ).

Jak jsme již zmínili výše, řádně podaný rozklad proti rozhodnutí o předběžném opatření nemá ze zákona suspenzivní účinek, v důsledku podání zmíněného rozkladu tedy nedochází k odložení právní moci napadeného rozhodnutí o předběžném opatření vydaným ÚOHS.

³ Musí se tedy jednat o újmu bezprostřední, nikoliv o jakoukoliv domnělou újmu.

⁴ Stručně řečeno návrh na předběžné opatření musí nezbytně obsahovat informaci - kdo je činí, které věci se týká a co je navrhováno.

⁵ Rozkladová komise má nejméně 5 členů. Předsedu a ostatní členy rozkladové komise jmenuje předseda ÚOHS. Většinu členů rozkladové komise musí tvořit odborníci, kteří nejsou zaměstnanci zařazení do ÚOHS.

Vymezení problému – v praxi se vede spor zda ustanov. § 117 odst.4 ZVZ dopadá na opravné prostředky proti všem (!) rozhodnutím o předběžném opatření, anebo se týká výlučně rozkladu proti rozhodnutí o nařízení předběžného opatření. A od toho se přirozeně odvíjí i nepřiznání odkladného účinku takového rozkladu (resp. slovy ZVZ odvolání).

Někteří právníci se domnívají, že předmětné ustanov. § 117 odst.4 dopadá pouze na rozklad proti rozhodnutí o nařízení předběžného opatření, na podporu svého tvrzení argumentují ustanov. § 61 odst.2 správního řádu (SŘ) – kde se mj. uvádí, že... odvolání proti rozhodnutí o nařízení předběžného opatření nemá odkladný účinek.⁶ Z čehož následně dovozují⁷, že ustanov. § 117/4 ZVZ nepřiznává odkladný účinek výlučně rozkladu proti rozhodnutí o nařízení předběžného opatření a následně se vyjadřují pro přiznání odkladného účinku pro rozklad např. proti zamítnutí předběžného opatření, resp. pro všechny jiné typy rozkladu odlišného od citovaného proti rozhodnutí o nařízení předběžného opatření ze strany ÚOHS.

Jinak řečeno, někteří interpreti mohou mít za to, že obecná právní úprava obsažená v ustanov. § 66 odst. 2 SŘ dává určité legální mantinely speciální právní úpravě ustanovení § 117 / 4 ZVZ. Citované meze by například mohly spočívat v tom, že odkladný účinek odvolání je vyloučen (vykonatelnost je dána doručením) jen u těch rozhodnutí, jimiž se určité předběžné opatření nařizuje (!), nikoli u jakýchkoliv ostatních rozhodnutí ÚOHS o předběžném opatření.

Autor tohoto textu má na věc odlišný názor. Za prvé zde nelze, po analýze vzájemného vztahu SŘ a ZVZ (a též v kontextu ústavních zákonů ČR a relevantních právních principů, relevantně použít ustanov. § 61 odst.2 SŘ. Úprava obsažená v ustanov § 117/ 4 ZVZ má přednost a tudíž zde není prostor pro subsidiární (a to ani parciální) použití zmíněného ustanov. § 61 odst.2 SŘ.

Za druhé pakliže byl vyloučen odkladný účinek u rozhodnutí o nařízení předběžného opatření ze strany ÚOHS, pak musí z logiky věci být vyloučen i u „ostatních“ rozhodnutích týkajících se předběžných opatření. Opačnou interpretaci nutno nepochybně pokládat za jdoucí proti smyslu a účelu ZVZ. Výklad ve svých důsledcích narušující zejména efektivitu celého správního řízení. A zajištění efektivnosti a hospodárnosti správního řízení realizovaného ÚOHS, jak jsme už zmínili výše, je hlavním smyslem institutu předběžného opatření ukotveného v ustanovení § 117 ZVZ.

⁶ Pro informační komplexnost a proti případnému zkreslení uvádím plné znění předmětného § 61/2 SŘ - *O požádání účastníka o předběžné opatření musí být rozhodnuto do 10 dnů. Rozhodnutí se oznamuje jen tomu, koho se týká, popřípadě též jinému účastníkovi, který o jeho vydání požádal. Odvolání proti rozhodnutí o nařízení předběžného opatření nemá odkladný účinek; může je podat pouze účastník, kterému se rozhodnutí oznamuje.*

⁷ Dle mého názoru chybně a leckdy i účelově

Praktické dopady vyloučení odkladného účinku na jednání zadavatele

Jak již zaznělo výše, může ÚOHS před vydáním rozhodnutí ve správním řízení zahájeném podle § 113 v rozsahu nezbytně nutném na návrh účastníka řízení nebo z moci úřední k zajištění účelu řízení nařídit zadavateli předběžné opatření ve formě zákazů uzavřít smlouvu v zadávacím řízení, nebo ve formě pozastavení zadávacího řízení nebo soutěže o návrh.

ÚOHS může nařídit zadavateli předběžné opatření mj. na návrh účastníka. Existuje tedy dispozice daná kterémukoli z účastníků správního řízení o přezkoumání úkonů zadavatele, aby ve smyslu § 117 odst. 2 ZVZ podal během správního řízení⁸ návrh na vydání předběžného opatření. Eventuální omezení zadavatele, resp. rozšíření jeho deliktů odpovědnosti, tak spočívá mimo jiné na iniciativě navrhovatele.⁹

Pokud ÚOHS návrhu navrhovatele na vydání předběžného opatření vyhoví a vydá rozhodnutí o nařízení předběžného opatření, jímž zadavateli např. nařídí zákaz uzavřít smlouvu v zadávacím řízení¹⁰, pro zadavatele to znamená, že existuje jistý časový okamžik, po jehož uplynutí má zadavatel nařízen konkrétní zákaz rozhodnutím orgánu veřejné moci ve vztahu k uzavření smlouvy v zadávacím řízení konkrétní veřejné zakázky. Tím časovým okamžikem je okamžik doručení rozhodnutí ÚOHS o nařízení předběžného opatření zadavateli.¹¹ Po jistou dobu tak má zadavatel v rozsahu nezbytně nutném¹² zúženu smluvní svobodu. Rozsah jeho deliktů odpovědnosti je totiž rozšířen o jednání, jímž by porušil zákaz, jenž mu byl rozhodnutím ÚOHS o nařízení předběžného opatření uložen. Konkrétní odraz omezení smluvní svobody zadavatele, resp. rozšíření jeho deliktů odpovědnosti, stanovuje § 120 odst. 1 písm. d) ZVZ,

⁸ V praxi je běžným jevem, že návrh na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele obsahuje současně i návrh na vydání předběžného opatření.

⁹ ZVZ pochopitelně stanoví další kumulativní náležitosti, jež musí být pro nařízení předběžného opatření splněny, takže vůle navrhovatele může být pouze jedním z nich a relevantně se projevuje právě podáním návrhu na vydání rozhodnutí o nařízení předběžného opatření.

¹⁰ V praxi ÚOHS se jedná o nejčastější obsah nařizovaného předběžného opatření.

¹¹ Vzhledem k tomu, že dle § 117 odst. 4 ZVZ nemá odvolání proti rozhodnutí o předběžném opatření odkladný účinek, nastávají právní účinky rozhodnutí o nařízení předběžného opatření jeho doručením.

¹² Rozsahem nezbytně nutným je pochopitelně i rozsah časový.

podle nějž se zadavatel dopustí správního deliktu tím, že uzavře smlouvu na veřejnou zakázku mj. v rozporu s předběžným opatřením dle § 117 odst. 1 ZVZ. Vzhledem k výše nastíněné absenci odkladného účinku rozkladu proti rozhodnutí ÚOHS o nařízení předběžného opatření, nemá zadavatel žádnou procesní možnost k oddálení právních účinků uloženého zákazu, tj. např. k oddálení rozšíření jeho deliktů odpovědnosti. Pro zadavatele může být nařízení předběžného opatření velmi nepříjemnou okolností průběhu zadávacího řízení veřejné zakázky.¹³

K populárním obavám zadavatelů, že by navrhovatel mohl účelově prodlužovat dobu, po kterou je zadavateli uložen zákaz uzavření smlouvy v zadávacím řízení konkrétní veřejné zakázky, je možné konstatovat následující. Jakkoli je mimo efektivní dispozici zadavatele vyhnout se alespoň na nezbytně nutnou dobu účinkům nařízeného předběžného opatření, stejně tak je mimo efektivní dispozici navrhovatele¹⁴ jakkoli prodlužovat právní účinky původně nařízeného předběžného opatření, pokud je zrušeno.

Podle § 117 odst. 3 ZVZ zruší ÚOHS předběžné opatření, jakmile pomine důvod, pro který bylo nařízeno, jinak pozbývá platnosti dnem, kdy nabylo právní moci rozhodnutí o ukončení správního řízení, v němž bylo předběžné opatření nařízeno. Pro zadavatele, kterému bylo nařízeno předběžné opatření, to v praxi znamená následující. Pokud ÚOHS doručí zadavateli¹⁵ rozhodnutí, jímž ruší jemu nařízené předběžné opatření,¹⁶ nemá ani eventuálně včasné podané rozklad navrhovatele odkladný účinek. Ve srovnání s výše uvedeným se zde ukazuje, že v takovém případě podobně existuje jistý časový okamžik, po jehož uplynutí zadavatel nemá nařízen konkrétní zákaz rozhodnutím orgánu veřejné moci ve vztahu k uzavření smlouvy v zadávacím řízení konkrétní veřejné zakázky. Tímto časovým okamžikem¹⁷ je okamžik doručení rozhodnutí ÚOHS o zrušení

¹³ Velmi častým důvodem vnímání nařízeného předběžného opatření jakožto nepříjemného bývá nejistota zadavatele ohledně dodržení zejména časových pravidel čerpání dotací, nebo nejrůznějších účelově vázaných prostředků zadavatele, pro něž je rozhodné, kdy účel jejich čerpání (rozuměj předmět smlouvy uzavřené v zadávacím řízení) vznikne, resp. zda vůbec vznikne.

¹⁴ Totéž platí i o všech dalších eventuálních účastnících správního řízení.

¹⁵ Rozhodnutí o zrušení předběžného opatření je doručováno i ostatním účastníkům správního řízení.

¹⁶ Není přitom rozhodné, zda tak ÚOHS učiní doručením vydaného rozhodnutí o zrušení nařízeného předběžného opatření (samotného), nebo doručením vydaného rozhodnutí o zrušení rozhodnutí, jímž bylo předběžné opatření nařízeno.

¹⁷ Z hlediska posouzení toho, co je časovým okamžikem, je relevantní „doručení“ samo, nebo okamžik, o němž platí, že je rozhodnutí doručeno ve smyslu relevantních ustanovení správního řádu. Není pochopitelně vyloučeno, že předběžné opatření bude zrušeno ve stejný den, ve kterém zadavatel následně uzavře smlouvu v zadávacím řízení. Důležité přitom však

předběžného opatření zadavateli. Za tento efekt zadavatelé vděčí právě vyloučení odkladného účinku při eventuálním podání rozkladu proti rozhodnutí o nařízení předběžného opatření podle § 117 odst. 4 ZVZ.

Podle § 117 odst. 3 ZVZ připadá v úvahu ještě možnost, že předběžné opatření pozbývá platnosti dnem, kdy nabylo právní moci rozhodnutí o ukončení správního řízení, v němž bylo předběžné opatření nařízeno. Jde o speciální právní úpravu pro všechny ostatní případy, kdy ÚOHS původně nařízené předběžné opatření nezruší. Je dlužno podotknout, že po celou dobu, pokud je předběžné opatření zadavateli nařízeno, musí trvat předpoklady jeho nařízení, a zadavatelé tak mohou do jisté míry pravděpodobnosti odhadovat, zda ÚOHS i v dalším průběhu samotného správního řízení setrvává na závěrech, k nimž dospěl v rámci předběžného posouzení věci při rozhodování o návrhu účastníka na vydání předběžného opatření.

Formulace zákona předběžné opatření pozbývá platnosti je formulací, která vylučuje existenci výše uvedených právních účinků předběžného opatření, a to i tehdy, pokud nebylo žádné rozhodnutí ÚOHS o zrušení předběžného opatření vůbec vydáno. Nabytím právní moci rozhodnutí o ukončení správního řízení totiž může nastat situace, že mohou fakticky existovat zcela vzájemně rozporná formálně perfektní, pravomocná rozhodnutí ÚOHS. Jedno, které např. návrh navrhovatele zamítlo a jedno, které např. uložilo zadavateli zákaz uzavřít smlouvu v zadávacím řízení. Speciální právní úprava, která stanovuje pozbytí právních účinků přímo ze zákona je řešením, které není vázáno na žádnou nutnou další aktivitu ÚOHS a je regulací nastupující přímo ze zákona. Podobně jako v případě zrušení předběžného opatření rozhodnutím ÚOHS, je při nabytí právní moci rozhodnutí o ukončení správního řízení o přezkoumání úkonů zadavatele mimo efektivní dispozici navrhovatele¹⁸ jakkoli prodlužovat právní účinky původně nařízeného předběžného opatření.

Závěr

Po komplexním teleologickým a systémovým výkladu jak ustanovení § 117/4 ZVZ, tak i všech ostatních relevantních ustanovení ZVZ docházíme a conto suspenzivního účinku k závěru, že analyzované ustanovení § 117 /4 ZVZ se musí použít u všech rozkladů podaných proti všem (!) rozhodnutím o předběžném opatření ze strany ÚOHS.

Jinak vyjádřeno – máme za to, odvolání (resp.rozklad) proti rozhodnutí o předběžném opatření ÚOHS nemá nikdy odkladný účinek. Nedochozí zde tedy k odsunutí právní moci napadeného

může být, aby pokud možno existovaly takové důkazní prostředky, jež prokážou, že zadavatel neuzavřel smlouvu dřívějším okamžikem, než ve kterém mu bylo rozhodnutí o zrušení předběžného opatření doručeno, a že tedy nenaplnil skutkovou podstatu správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. d) ZVZ.

¹⁸ Totéž platí i zde o všech dalších eventuálních účastnících správního řízení.

rozhodnutí a též nedochází k odkladu vykonatelnosti rozhodnutí o předběžném opatření ÚOHS.

Obava, že by navrhovatel, či jiný účastník správního řízení o přezkoumání úkonů zadavatele mohl efektivně prodlužovat právní účinky původně nařízeného a později zrušeného předběžného opatření spočívajícího v zákazu uzavřít smlouvu v zadávacím řízení je lichá. To, co může být zadavatelem zprvu vnímáno jako nežádoucí omezení, může posléze sloužit jako velmi efektivní nástroj ochrany před účelovými kroky jiných účastníků správního řízení o přezkoumání úkonů zadavatele.

Literature:

- Jurčík R.: Zákon o veřejných zakázkách, 3.vydání, 2012, C.H.Beck – Praha.
- Ondruš, R.: Správní řád – nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami, Linde Praha, 2005.
- Skulová, S.a kolektiv: Správní právo procesní, vydav. Aleš Čeněk, Plzeň, 2012.
- Vedral, J.: Správní řád – Komentář, vyd. Bova Polygon, Praha, 2006, a druhé doplněné vydání téhož díla z r. 2012.

Contact – email

kolman@law.muni.cz, sedlacek@compet.cz

SPECIFIKA PRÁVNÍ OCHRANY PROTI VYBRANÝM ROZHODNUTÍM V CIZINECKÉM PRÁVU

ALŽBETA KONDELOVÁ

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Příspěvek se zaměří na problematiku právní ochrany proti vybraným nepravomocným rozhodnutím v cizineckém právu s důrazem na rozdíly mezi obecnou úpravou ve správním řádu a zvláštní úpravou v zákoně o pobytu cizinců na území České republiky. Odchytky budou posouzeny s ohledem na jejich důvodnost a vliv na účinnost.

Key words in original language

účinný opravný prostředek, zákon o pobytu cizinců, řádný opravný prostředek, odvolání

Abstract

The contribution will focus on the question of legal protection against the selected decisions in immigration Law which are not in legal force with special regard to the differences between general arrangements in the Administrative Procedure Code and special arrangements in the Act regarding Residence of Foreign Nationals in the Czech Republic. The differences will be considered with regard to their legitimacy and efficiency.

Key words

effective remedy, Act regarding Residence of Foreign Nationals, ordinary remedy, appeal

Obecně poskytují ochranu proti nepravomocným právním aktům řádné opravné prostředky¹, což jsou dle stávající právní úpravy v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), odvolání a rozklad. Zvláštní úprava ale často obsahuje odchytky, které mohou významně ovlivňovat efektivitu opravného prostředku. Příspěvek se zaměří na specifika ochrany proti nepravomocným individuálním správním aktům v cizineckém právu, respektive v jeho výseči² upravené zákonem č. 326/1999 o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve

¹ Samotný správní řád termín „řádné opravné prostředky“ nepoužívá, jde o označení, které vychází z teorie práva.

² Cizinecké právo je poměrně širokým pojmem a lze jej definovat jako „soubor těch právních norem, které ukládají cizincům povinnosti nebo přiznávají cizincům práva, přičemž tyto povinnosti a tato práva jsou odlišná od povinností a práv občanů dotyčeného státu“ (ČIŽINSKÝ, Pavel et al. Cizinecké právo. Praha: Linde, 2012, 376 s. ISBN 978-80-7201-887-1, s. 15).

znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).³ Mechanismy právní ochrany v daném zákoně se totiž vyznačují mnoha odlišnostmi a odchylkami od obecného správního řízení. Současně se dostávají do pozornosti v souvislosti s plánovanou novelizací cizineckých zákonů, a i když je předloženo nových předpisů zatím odloženo⁴, otázka změny současné úpravy zůstává stále aktuální. Cílem příspěvku je tak alespoň částečně přispět k diskusi týkající se problematiky právní ochrany proti nepravomocným rozhodnutím v zákoně o pobytu cizinců.

Správní řád se sice na řízení podle zákona o pobytu cizinců vztahuje, u určitých typů je však vyloučeno použití jeho druhé a třetí části⁵ a i tam, kde se tato výlučka neuplatní, nacházíme odklony od obecné úpravy ve správním řádu. Důvodů podmiňujících odlišnou úpravu v zákoně o pobytu cizinců je vícero: (1) v cizineckém právu se výrazně projevuje státní suverenita a určitý ochranný přístup státu ke svému území a občanům; (2) je kladen výrazný důraz na veřejnou bezpečnost; (3) rozhodnutí vydávaná podle cizineckého zákona mohou významným způsobem zasahovat do základních práv; (4) projevuje se tu poměrně výrazný vliv unijního práva, které buď omezuje diskreci zákonodárce stanovením určitých minimálních standardů ochrany v podobě směrnic, případně procesní postupy přímo určuje⁶ a v neposlední řadě (5) je v cizineckém právu nutné zohlednit závazky plynoucí z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Kromě této obecné roviny, určující specifika cizinecké úpravy, by měly být jednotlivé odchylky konkrétněji odůvodněny – nedůvodné odchylky od správního řádu by se v legislativních návrzích objevovat neměly a v případě novelizace starších předpisů by měly být postupně odstraňovány.⁷ Je však otázkou, nakolik je u odchylek v zákoně o pobytu cizinců naplněna zmiňovaná podmínka „důvodnosti“ a jakým způsobem odklony od obecné úpravy ovlivňují účinnost opravného prostředku. Nastolenými

³ Tam, kde není stanoveno jinak, pracuje příspěvek s právní úpravou účinnou ke dni odevzdání příspěvku, tj. 6. 12. 2013.

⁴ MV nebude letos předkládat návrhy zákonů o pobytu cizinců, připravuje nicméně novelu. *Migraceonline* [online]. Publikováno 24. 7. 2013 [cit. 20. 11. 2013]. Dostupné z: <http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/mv-nebude-letos-predkladat-navrhy-zakonu-o-pobytu-cizincu-pripravuje-nicmene-novelu>

⁵ Viz § 168 zákona o pobytu cizinců, výlučka se uplatní kupříkladu na odepření vstupu na území, ukončení přechodného pobytu, k němuž se nevyžaduje vízum, řízení o udělení víza včetně nového posouzení neudělení víza, výjezdní příkaz, podmínky k odstranění tvrdosti správního vyhoštění, dobrovolný návrat, ověření pozvání a další taxativně stanovená ustanovení. Na rozdíl od úpravy před 1. 1. 2006 (tj. od účinnosti zákona č. 500/2004 Sb.), kdy byla vyloučena aplikace správního řádu jako celku, se však na tyto řízení uplatní ostatní ustanovení správního řádu.

⁶ V podobě nařízení, a to kupříkladu v nařízení EP a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex).

⁷ Usnesení Vlády ČR ze dne 16. 11. 2009 č. 1397, o Harmonogramu prací při realizaci Koncepce budoucí právní úpravy, která povede ke sjednocení právní úpravy postupů při výkonu jednotlivých správních agend s minimem odchylek a výjimek.

otázkami se příspěvek zabývá ve vztahu ke čtyřem typům specifík úpravy ochrany proti nepravomocným rozhodnutím, a to: (1) absence řádného opravného prostředku (vyloučení odvolání proti rozhodnutí o zajištění), (2) specifika týkající se lhůt pro podání odvolání, (3) specifika týkající se suspenzivního účinku a konečně (4) specifika týkající se povahy odvolacího orgánu – konkrétně Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců.

(1) ABSENCE ŘÁDNÉHO OPRAVNÉHO PROSTŘEDKU

Jako první lze zmínit situaci, kdy ochrana proti nepravomocnému rozhodnutí úplně chybí – nelze proti němu podat odvolání, rozhodnutí nabývá právní moc oznámením a jediným dostupným opravným prostředkem je soudní přezkum. Absenci řádného opravného prostředku v cizineckém zákoně nacházíme v § 124 odst. 3 a § 124b odst. 3 a 4 u rozhodnutí o zajištění za účelem správního vyhoštění a rozhodnutí o zajištění za účelem vycestování, a rovněž i u rozhodnutí o jejich prodloužení. Na rozhodnutí o zajištění se tak sice od 1. 1. 2011⁸ vztahuje správní řád, odchylka v podobě vyloučení odvolání, obnovy řízení a přezkumného řízení však přetrvává. Vyloučení řádného opravného prostředku u těchto typů rozhodnutí ale plně odpovídá mezinárodním standardům a činí opravný mechanismus v případě zajištění účinnějším. Z článku 5 odst. 4 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod totiž plyne právo podat návrh na řízení, ve kterém soud urychleně rozhodne o zákonnosti zbavení svobody a nařídí propuštění, je-li zbavení svobody nezákonné. Návratová směrnice⁹ rovněž garantuje v případě, kdy zajištění nařizují správní orgány¹⁰, přístup k rychlému soudnímu přezkumu zákonnosti¹¹ zajištění, a to buď automaticky¹², nebo na základě žádosti zajištěné

⁸ Novela byla provedena zákonem č. 427/2010 Sb.

⁹ Směrnice EP a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.

¹⁰ O zajištění mohou rozhodovat přímo soudy, což je případ Německa, Estonska (pouze v případě žadatelů o azyl, jinak rozhoduje rovněž správní orgán). V Polsku, Litvě a Lotyšsku rozhoduje soud o zajištění delším než 48 hodin, v Portugalsku musí soud o zajištění rozhodnout do 48 od faktického zadržení, ve Španělsku rozhoduje soud v případě, že se zajištěného cizince nepodaří vyhostit do 72 hodin. Ve Francii rozhoduje soud o zajištění v případě, že má být prodlouženo po prvních 5 dnech. Přehled úpravy zajištění v zemích EU je dostupný kupříkladu na stránce *Detention in Europe* [online]. 2013 [cit. 9. 11. 2013]. Dostupné z: <http://www.detention-in-europe.org/>

¹¹ Návrh směrnice původně v článku 14 odst. 2 pracoval s variantou, že o zajištění (terminologie návrhu směrnice mluví o „předběžné vazbě“) budou rozhodovat soudy. Správní orgány budou o zajištění rozhodovat pouze v naléhavých případech, ale i tak do 72 hodin bude muset rozhodnutí potvrdit soud. Současně návrh pracoval s automatickým soudním přezkumem zajištění, a to alespoň jednou měsíčně. Konečná verze přezkumu zajištění v článku 12 je tak skutečně pouze minimálním možným kompromisem. Znění návrhu dostupné na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0391:FIN:CS:PDF>

¹² Automatický soudní přezkum funguje kupříkladu v Holandsku a Dánsku.

osoby.¹³ Z těchto ustanovení jednoznačně plyne právo na co nejrychlejší přístup k soudnímu přezkumu rozhodnutí o zajištění. Případný „mezistupeň“ v podobě odvolání by byl přímo v rozporu s požadavkem na rychlý přístup k soudu, neboť by jej oddaloval a snižoval tak efektivitu opravného mechanismu.

Právní ochranu proti rozhodnutí o zajištění tak poskytuje žaloba ve správním soudnictví. Vzhledem k tomu, že zajištěním dochází k omezení svobody cizince a přezkum zákonnosti je nutné co nejvíce urychlit, stanovuje zákon o pobytu cizinců v § 172 odst. 4 lhůtu pro postoupení žaloby, vyjádření policie a předložení spisu soudu na 5 dnů. Soud má následně na rozhodnutí o žalobě 7 dnů. Kromě žaloby ve správním soudnictví má zajištěný cizinec právo podat v průběhu zajištění návrh na propuštění ze zajištění dle § 200o až § 200u zákona č. 99/1963, Občanský soudní řád. U tohoto institutu ale chybí konkrétní úprava lhůt pro vydání rozhodnutí. Zákon sice stanoví, že soud věc vyřídí „přednostně s co největším urychlením“, řízení ale přesto trvá nikoliv v rádech dnů, ale v rádech měsíců¹⁴. To výrazně snižuje reálnou účinnost opravného mechanismu a stalo se předmětem kritiky i ze strany Nejvyššího správního soudu.¹⁵ S účinností od 1. 1. 2014 by ale měla být tato nežádoucí situace odstraněna. Vzhledem k vynětí zvláštních řízení z občanského soudního řádu v souvislosti s rekodifikací soukromého práva a vzhledem ke snaze odstranit dvoukolejnost soudního přezkumu přistoupil zákonodárce k novelizaci zákona o pobytu cizinců a zavedl nový institut přezkumu zajištění, a to žádost o propuštění ze zařízení. Rozhoduje o ní bez zbytečného odkladu policie. I u tohoto rozhodnutí je vyloučeno odvolání, obnova řízení a přezkumné řízení a o žalobě rozhodují ve lhůtě 7 dnů správní soudy. Určité komplikace může způsobovat absence konkrétní lhůty pro vyřízení žádosti policií, pokud ale bude skutečně správní orgán

¹³ Článek 12 odst. 2 návratové směrnice stanoví: "*Zajištění nařizují správní nebo soudní orgány. Zajištění se nařizuje písemně s uvedením věcných a právních důvodů. Pokud zajištění nařídily správní orgány, členské státy a) buď zajistí rychlý soudní přezkum zákonnosti zajištění, o kterém se rozhodne co nejdříve po začátku zajištění; b) nebo dotčenému státnímu příslušníkovi třetí země zaručí právo zahájit rychlé soudní řízení ve věci přezkumu zákonnosti zajištění, ve kterém bude rozhodnuto co nejdříve po zahájení řízení. V takovém případě členské státy bezodkladně uvědomí dotčeného státního příslušníka třetí země o možnosti zahájit takové řízení. Pokud je zajištění nezákonné, musí být dotčený státní příslušník třetí země okamžitě propuštěn.*"

¹⁴ Řízení o propuštění ze zajištění trvá v průměru 2–4 měsíce, viz ASIM. *Conditions in Reception of Asylum Seekers in Czech Republic. Annual Report* [online]. 15. 2. 2013 [cit. 20. 11. 2013] Dostupné z: http://www.asimos.cz/admin/files/2012_ANNUAL_REPORT_ASIM.pdf.

¹⁵ V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2012, sp. zn. 7 As 97/2012 (publikováno pod č. 2780/2013 Sb. NS) dovedil, že jestli řízení podle § 200o až § 200u o. s. ř. pravidelně trvají bez důvodů na straně samotných žadatelů dva a více měsíců, je třeba, aby správní orgány stanovovaly v rozhodnutích o zajištění [§ 124 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky] takové lhůty pro trvání zajištění, aby byla v nejdříve zhruba měsíčních intervalech zajištěna možnost účinného soudního přezkumu důvodů takového zajištění.

rozhodovat „bez zbytečného odkladu“, měla by tato úprava vést k výraznému urychlení řízení. Urychlením řízení tak sice dochází k posílení účinnosti, problematickým aspektem je však z hlediska závazků plynoucích z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod skutečnost, že správní soudy nebudou moci rozhodnout přímo o propuštění cizince.¹⁶ Zajištění bude ukončeno, až když policie do 3 dnů od právní moci nevydá nové rozhodnutí.

Vyloučení možnosti uplatnění řádného opravného prostředku je tak v kontextu řízení o zajištění jednoznačně krokem k vyšší efektivitě přezkumu. Nabízí se ale otázka, zda by nebylo možné úpravu posunout ještě dál a svěřit rozhodování o zajištění přímo soudu, nikoliv správnímu orgánu, jak je tomu ve vícero evropských státech¹⁷ a jak je tomu i ve vnitrostátní úpravě ve vztahu k jiným typům omezení svobody¹⁸. S touto možností, jako s jednou z variant, pracoval i nový návrh zákona o pobytu cizinců¹⁹. Vzhledem k množství připomínek k „balíčku“ cizinecké legislativy se však ministerstvo rozhodlo nové cizinecké zákony nepředkládat, případný přesun rozhodování o zajištění na soudy je tak zatím v nedohlednu.

(2) SPECIFIKA TÝKAJÍCÍ SE LHŮT PRO PODÁNÍ ODVOLÁNÍ

Odchytky od správního řádu pokračují úpravou lhůt pro podání odvolání. Zatímco obecná lhůta ve správním řádu činí 15 dnů, u vybraných institutů v cizineckém zákoně se zkracuje na třetinu – tedy na 5 dnů od oznámení rozhodnutí. Jedná se o odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění, rozhodnutí o povinnosti opustit území a rozhodnutí o propadnutí finanční záruky podle § 123c odst. 3. Pouze u nezletilých cizinců ponechává zákonodárce odvolací lhůtu u rozhodnutí o vyhoštění a rozhodnutí o povinnosti opustit území na 15 dnech.²⁰ Z hlediska účinnosti právní ochrany je klíčová odchylka u prvních dvou zmiňovaných rozhodnutí, které mají potenciál výrazněji zasáhnout do základních práv jednotlivce. Důvodová zpráva přitom zkrácení lhůty nijak nevysvětluje. Omezuje se pouze na obecné konstatování k § 169 upravujícího odchylky od správního řádu (včetně odlišné lhůty pro odvolání) znějící: "[s] ohledem na specifika státní správy v oblasti pobytu cizinců se stanoví odchylky od správního řádu."²¹ Zkrácení lhůty pro podání odvolání (jako i následné zkrácení

¹⁶ ZAVŘELOVÁ, Jitka. Změny v soudní ochraně zajištěných cizinců. *Soudní rozhledy*. 2013, roč. 2013, č. 11-12, s. 390. ISSN 1211-4405.

¹⁷ Viz výše, poznámka č. 9.

¹⁸ Článek 8 Listiny základních práv a svobod.

¹⁹ Ustanovení § 357–358 návrhu zákona o pobytu cizinců na území České republiky. Knihovna připravované legislativy, dostupné z: <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=RACK97JH9S6X>.

²⁰ Ustanovení § 169 odst. 5 zákona o pobytu cizinců.

²¹ Sněmovní tisk 204/0. Vládní návrh na vydání zákona o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. 1999 [cit. 12. 11. 2013]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=204&CT1=0>

lhůty pro podání žaloby proti rozhodnutí o vyhoštění²²) je pravděpodobně motivováno snahou urychlit řízení, zkrátit pobyt cizince na území a chránit veřejný pořádek. Takové opatření má však výrazný vliv na účinnost opravného mechanismu. Účastníci daného řízení jsou navíc ve specifickém postavení – často neovládají jazyk a těžce (nebo vůbec) se orientují v právním řádu. Zajištění cizinci přitom v tak krátké lhůtě nemusí mít vůbec přístup k právní pomoci. Tyto faktory činí v mnoha případech odvolání reálně nedostupným. Je přitom nutné poukázat na skutečnost, že v případě, kdy cizinec řádný prostředek nevyčerpá, ztrácí možnost soudního přezkumu (viz § 68 s. ř. s.) a promeškáním lhůty tak v podstatě přichází o možnost právní ochrany proti danému rozhodnutí.²³

Problematiku krátké lhůty kritizoval v souvislosti s připomínkami k novému návrhu cizineckého zákona, který rovněž pracoval s pětidenní lhůtou pro odvolání²⁴, i veřejný ochránce práv²⁵. Poukázal přitom na pochybnosti o ústavnosti předmětného ustanovení, a to s ohledem na nálezh Ústavního soudu ze dne 1. 12. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 17/09²⁶.

Zatímco pro cizince se tedy lhůta výrazně zkracuje, lhůty pro vydání rozhodnutí správním orgánem zůstávají nezměněné. Ustanovení § 169 zákona o pobytu cizinců sice stanovuje odchylky pro rozhodnutí v některých typech řízení²⁷, ty ale nelze uplatnit na řízení odvolací²⁸. O to větší se jeví disproporce mezi časem účastníka na přípravu a podání odvolání a časem vymezeným správním orgánem na jeho vyřízení a zavdává tím pochybnosti o důvodnosti tohoto opatření²⁹.

²² Ustanovení § 172 odst. 2 zkracuje lhůtu pro podání žaloby proti rozhodnutí o správním vyhoštění na 10 dnů.

²³ Cizinec může v případě promeškání lhůty pro podání odvolání požádat o navrácení v předešlý stav dle § 41 správního řádu, ale kupříkladu Asociace pro právní otázky imigrace neevidovala žádný případ, kdyby bylo odvolání opožděné pro relevantní objektivní důvod, viz ASIM op. cit.

²⁴ Viz § 348–358 návrhu zákona o pobytu cizinců na území České republiky. Knihovna připravované legislativy, dostupné z: <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=RACK97JH9S6X>

²⁵ KVOP. *Připomínky veřejného ochránce práv k návrhu zákona o pobytu cizinců na území České republiky* [online]. Brno, 2013 [cit. 2. 11. 2013]. Dostupné z: http://migraceonline.cz/doc/MVCR_zakon%20o%20pobytu.pdf, bod 97.

²⁶ Nález zrušil ustanovení § 32 odst. 2 písm. a) zákona č. 325/1999 Sb. o azylu, kterým byla lhůta pro podání žaloby proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu jako zjevně nedůvodně stanovena na 7 dnů.

²⁷ O správním vyhoštění rozhodne policie do 7 dnů (§ 169 odst. 4), § 169 odst. 1 dále stanovuje odchylky pro rozhodnutí o povolení k vybraným typům dlouhodobého pobytu, k trvalému pobytu a vydání modré karty.

²⁸ Srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. října 2012, sp. zn. 5 Ans 13/2012.

²⁹ HOLÁ, Eva. Procesní ochrana práv cizinců v kontextu návratové směrnice. In: JÍLEK, Dalibor; POŘÍZEK, Pavel (eds.). *Návratová směrnice: vyhoštění, zajištění a soudní přezkum*. Sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 20. října 2011 v Kanceláři veřejného ochránce práv – „Návratová“ směrnice (2008/115/ES): rok první [online]. Brno: Kancelář veřejného

Navzdory tomu, že má zkrácení lhůty výrazný dopad na reálnou účinnost opravného prostředku, jeho odůvodnění není zcela zřejmé a bylo by proto vhodné tuto úpravu přehodnotit.

(3) SPECIFIKA TÝKAJÍCÍ SE SUSPENZIVNÍHO ÚČINKU ODVOLÁNÍ

Další typ odchylek směřuje k vyloučení suspenzivního účinku odvolání. Ustanovení § 169 odst. 3 zákona o pobytu cizinců jej konkrétně vylučuje v následujících případech:

- odvolání proti rozhodnutí o odepření vstupu na území
- odvolání proti rozhodnutí o povinnosti opustit území
- odvolání proti rozhodnutí o odnětí cizineckého pasu, cestovního průkazu totožnosti nebo cestovního dokladu podle § 108 odst. 1 písm. f), proti rozhodnutí podle odstavce 10 anebo proti rozhodnutí o zrušení platnosti průkazu o povolení k pobytu, pobytové karty rodinného příslušníka občana Evropské unie, průkazu o povolení k trvalému pobytu a průkazu o povolení k trvalému pobytu občana Evropské unie odkladný účinek.

Odkladný účinek je podle § 180e odst. 2 zákona o pobytu cizinců vyloučen rovněž u nového posouzení důvodů neudělení víza, i když tento opravný mechanismus nelze označit jako standardní odvolání.³⁰

Z hlediska možných dopadů do práv cizince se jeví být klíčovým vyloučení suspenzivního účinku u odvolání proti rozhodnutí o odepření vstupu a odvolání proti rozhodnutí o povinnosti opustit území. Co se týče rozhodnutí o odepření vstupu, je vyloučení odkladného účinku dáno unijním právem. Nařízením 562/2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) v článku 13 odst. 3 totiž odkladný účinek explicitně vylučuje, což je dáno bezpochyby snahou chránit veřejný pořádek. Povinnost vycestovat bez zbytečného odkladu se nevztahuje pouze na situace, kdy vycestování brání faktické překážky související se zdravotním stavem cizince: bezprostřední ohrožení života nebo náhlé onemocnění, neposkytnutí péče by způsobilo trvalé chorobné změny, nebo je nutné poskytnout

ochránce práv, 2012 [cit. 2. 11. 2013]. S. 77–88. ISBN 978-80-904579-4-2. Dostupné

z: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/Navratova_smernice_2011.pdf, s.

³⁰ Opravný mechanismus proti rozhodnutí o dlouhodobých vízech zajišťuje institut nového posouzení věci dle §180e zákona o pobytu cizinců. Na řízení o novém posouzení se nevztahuje II. a III. část správního řádu, tedy ani ustanovení o odvolání. Podání žádosti nemá odkladný účinek (srovnej také rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2013, sp. zn. 9 As 81/2013), lhůta pro její podání je však nastavena stejně jako u odvolání na 15 dnů a lhůta pro informování cizince o výsledcích nového posouzení je stanovena na 60 dnů.

bezodkladní péči v souvislosti s porodem.³¹ Vnitrostátní zákonodárce tedy nemá jinou možnost, než respektovat ustanovení přímo použitelného unijního předpisu.

Odlišná situace je u odvolání proti rozhodnutí o povinnosti opustit území. Dle důvodové zprávy byl odkladný účinek u tohoto institutu vyloučen z důvodu jeho nepotřebnosti a to „[s]e zřetelem k tomu, že rozhodnutí o povinnosti opustit území (viz návrh § 50a) se vydává v případech, kdy cizinec má platné oprávnění k pobytu v jiném členském státě Evropské unie a není tak povinen vycestovat mimo území Evropské unie [...]“.³² Důvodová zpráva ale opomíjí skutečnost, že rozhodnutí o povinnosti opustit území je vydáváno rovněž v některých případech, kdy cizinec pobytovým oprávněním v jiném členském státě EU nedisponuje: v situaci, kdy cizinec nevyužil možnost dobrovolné repatriace a současně nepožádal o mezinárodní ochranu, nevycestoval po pravomocném ukončení řízení o mezinárodní ochraně ve stanovené lhůtě nebo mu uplynula doba oprávnění pobytu udělená osobě požívající doplňkovou ochranu.³³ Ani v těchto případech ale není garantováno, že navrácení bude slučitelné s článkem 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.³⁴ Návratová směrnice navíc v článku 13 garantuje dotčeným cizincům při rozhodnutí o navrácení, kterým je i rozhodnutí o povinnosti opustit území, účinný prostředek právní nápravy. V odstavci 2 pak stanoví, že orgán příslušný k přezkumu musí mít pravomoc přezkoumávat rozhodnutí týkající se navrácení a uvedená v čl. 12 odst. 1, včetně možnosti dočasně pozastavit jejich výkon, jestliže nelze dočasné pozastavení uplatnit již podle vnitrostátních právních předpisů. Vyloučení odkladného účinku tak jde proti dle návratové směrnice³⁵ a negativně ovlivňuje účinnost opravného prostředku.

Odchytku „opačným“ směrem nacházíme v § 169 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, který stanoví, že odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění má odkladný účinek vždy. Tímto ustanovením je v zákoně od 1. 1. 2011 vyloučeno uplatnění § 85 odst. 2 správního řádu. Odkladný účinek odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění nelze vyloučit ani v případě, kdy to naléhavě vyžaduje veřejný zájem.³⁶ Touto úpravou se zákon o pobytu cizinců dostal do

³¹ Ustanovení § 10 zákona o pobytu cizinců.

³² Sněmovní tisk 70/0, část č. 1/3. Vládní návrh na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů [online]. 2010 [cit. 12. 11. 2013]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=63313#prilohy>

³³ Viz ustanovení § 50a odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

³⁴ HOLÁ op. cit., s. 86.

³⁵ ASIM. *Komentář a doporučení k návrhu novely zákona o pobytu cizinců* [online]. Únor 2010 [cit. 20. 11. 2013]. Dostupné z: http://www.asimos.cz/admin/files/pripominkyasim_zpc.pdf

³⁶ Ustanovení § 85 odst. 2 písm. a) správního řádu.

souladu s již zmiňovaným ustanovením článku 13 odst. 2 návratové směrnice.

(4) SPECIFIKA ODVOLACÍHO ORGÁNU – KOMISE PRO ROZHODOVÁNÍ VE VĚCECH POBYTU CIZINCŮ

Výrazným specifikem úpravy ochranných mechanismů v zákoně o pobytu cizinců je povaha orgánu rozhodujícího o odvoláních proti rozhodnutím ministerstva vnitra – Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen „Komise“). Komise působí jako nadřízený správní orgán ministerstva ve věcech, v nichž ministerstvo rozhoduje v I. stupni, a to s účinností od 1. 1. 2011.³⁷ Konkrétně je odvolacím orgánem ve věcech pobytu cizinců na úseku povolení k dlouhodobému pobytu, ve věcech dlouhodobých víz, ve věcech pobytu občanů EU a jejich rodinných příslušníků, ve věcech cizineckých pasů, cestovních průkazů totožnosti, přestupků v rozsahu působnosti ministerstva, ve věcech zrušení údaje o místě hlášeného pobytu. Jedná se o hybridní orgán³⁸, který je sice organizační součástí ministerstva, členové Komise jsou však ve svém rozhodování na ministerstvu nezávislí. Nezávislost už ale není garantována ve vztahu k ministrovi³⁹, který členy Komise jmenuje a odvolává, přičemž u odvolávání členů Komise mu zákon nestanovuje žádné limity. Komise má v současnosti 40 členů zařazených v 14 senátech (většinu senátu přitom musí tvořit odborníci nezařazení v ministerstvu). V roce 2012 Komise rozhodla celkem 4031 věcí⁴⁰, většina rozhodnutí byla přitom přijata na poli dlouhodobých víz (1657 rozhodnutí).⁴¹

³⁷ Komise byla do zákona o pobytu cizinců zavedena novelou provedenou zákonem č. 470/2010 Sb.

³⁸ Výroční zpráva Agentury EU pro základní práva označuje Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců za kvazi-judiciální orgán, spolu s příslušnými orgány v Belgii, Francii, na Maltě a na Slovensku (rozkladová komise), viz FRA. *Fundamental rights: challenges and achievements in 2011* [online]. Luxembourg: Publication Office of the European Union, 2012 [cit. 20. 11. 2013]. ISBN 978-92-9192-919-1. Dostupné z: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/2211-FRA-2012-Annual-Report-2011_EN.pdf, s. 80.

³⁹ Viz KRYSA, David. Idea nezávislých správních tribunálů a její možné uplatnění v cizineckém a azylovém právu se zaměřením na českou a polskou právní úpravu. In: JÍLEK, Dalibor; POŘÍZEK, Pavel (eds.). *Návratová směrnice: vyhoštění, zajištění a soudní přezkum*. Sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 20. října 2011 v Kanceláři veřejného ochránce práv – „Návratová“ směrnice (2008/115/ES): rok první [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2012 [cit. 2. 11. 2013]. S. 273–316. ISBN 978-80-904579-4-2. Dostupné z: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/Navratova_smer_nice_2011.pdf, s. 303.

⁴⁰ Oproti roku 2011 se jedná o 57% nárůst (v roce 2012 Komise rozhodla o 2303 věcí více, než v roce 2011), Komise ale začínala pouze s 11 členy, přičemž na konci roku 2011 jich měla 24, viz *Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky v roce 2011* [online].

V souvislosti se specifickým postavením Komise vyvstávají otázky, jaká je skutečná míra nezávislosti tohoto orgánu a zda může být považován za určitou obdobu správního tribunálu. Při posuzování, zda je určitý orgán soudem či tribunálem se lze odrazit od kritérií stanovených Soudním dvorem. Ten bere do úvahy zákonný základ orgánu, trvalost, závaznost jeho jurisdikce, kontradiktorní povahu řízení, použití právních předpisů, jakož i nezávislost.⁴² Nezávislost dle Soudního dvora především znamená, že předmětný orgán je ve vztahu k orgánu, který přijal rozhodnutí, proti němuž byl podán opravný prostředek, třetí osobou.⁴³ Soudní dvůr doplňuje, že záruky nezávislosti a nestrannosti předpokládají existenci pravidel týkajících se zejména jmenování, funkčního období, důvodů pro zdržení hlasování, vyloučení pro podjatost a odvolání jeho členů⁴⁴. Samotná okolnost, že jmenování členů provádí ministr přitom nezávislost a nestrannost neovlivňuje.⁴⁵ Pokud se podíváme na tyto podmínky ve vztahu ke Komisi, je zřejmé, že jim tento orgán zatím nedostává. I když samotné jmenování členů ministrem problematické není, absence podrobnějších pravidel týkajících se jmenování a odvolávání členů Komise neumožňuje konstatování dostatečné míry nezávislosti tak, aby mohla být Komise řazena mezi správní tribunály.

I když lze mít výhrady k určité netransparentnosti fungování Komise⁴⁶ a jejímu nedostatečnému zákonnému vymezení, lze svěřením rozhodování orgánu, který vykazuje jistou míru nezávislosti na ministerstvu (patrnou zejména ve srovnání s rozkladovým řízením)⁴⁷ a skládá se převážně z odborníků, hodnotit z hlediska účinnosti opravného prostředku pozitivně. Zejména pak ve vztahu k přezkumu na poli dlouhodobých víz, u kterých je vyloučen přístup k soudu a vyšší míra nezávislosti odvolacího orgánu je o to významnější. Na druhou stranu je nutné zmínit, že Komise zcela nenaplnuje naděje

Praha, 2012 [cit. 2. 11. 2013]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/migracni-a-azylova-politika-ceske-republiky-470144.aspx?q=Y2hudW09NA%3D%3D>

⁴¹ Informace poskytnuté na žádost Odborem správním Ministerstva vnitra.

⁴² Rozsudek Soudního dvora ze dne 31. 5. 2005, věc C-53/03, Syfait.

⁴³ Rozsudek Soudního dvora ze dne ze dne 30. 5. 2002, věc C-516/99, Schmid.

⁴⁴ Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. 8. 2008, věc C-109/07, Pilato.

⁴⁵ Rozsudek Soudního dvora ze dne 31. 1. 2013, věc C-175/11, H. I. D. a B. A. proti Refugee Applications Commissioner a dalším.

⁴⁶ Komise o svém fungování nezveřejňuje téměř žádné informace, chybí kupříkladu přehled členů Komise, srovnej také LUPAČOVÁ, Hana. Soudní přezkum azylových a cizineckých věcí. In: JÍLEK, Dalibor; POŘÍZEK, Pavel (eds.). *Návratová směrnice: vyhoštění, zajištění a soudní přezkum*. Sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 20. října 2011 v Kanceláři veřejného ochránce práv – „Návratová“ směrnice (2008/115/ES): rok první [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2012 [cit. 2. 11. 2013]. S. 244–260. ISBN 978-80-904579-4-2. Dostupné z: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/Navratova_smer_nice_2011.pdf

⁴⁷ Nezávislost Komise pozitivně hodnotí ve vztahu k posuzování absence soudního přezkumu u víz Ústavní soud v nálezu ze dne 18. 4. 2013, sp. zn. III. ÚS 1147/13.

vkládáné do tohoto nového typu odvolacího orgánu a její potenciál by mohl být využit lépe. Tomu by bez pochyby pomohla již zmiňovaná vyšší transparentnost. Je ale zřejmé, že v současné podobě Komisi nelze považovat za orgán nezávislý do té míry, aby o ní bylo možné mluvit jako o obdobě správního tribunálu.

ZÁVĚR

Závěrem lze konstatovat, že úprava právní ochrany proti nepravomocným rozhodnutím v zákoně o pobytu cizinců vykazuje odchylky, které významným způsobem ovlivňují účinnost, nicméně nejsou vždy důvodné. Pozitivně lze hodnotit, že zákonodárce na vícero místech respektuje specifika cizineckého práva a právní úprava odpovídá hrozícímu zásahu do základních práv cizince. Na druhou stranu zákon o pobytu cizinců stále obsahuje zvláštní ustanovení, která snižují účinnost opravného prostředku a přitom nejsou dostatečně odůvodněná. Diskuze o prostředcích ochrany v cizineckém zákoně je tak na místě. I když při posuzování úpravy nelze opomenout na začátku zmiňované projevy suverenity státu a ochranu veřejné bezpečnosti, které můžou vícera specifika v cizineckém zákoně legitimovat, základní procesní garance, jejichž součástí je i právo na účinný opravný prostředek, by zajištěny být měly. Zejména u délky odvolací lhůty proti rozhodnutí o vyhoštění a rozhodnutí o povinnosti opustit území a u absence suspensivního účinku u odvolání proti rozhodnutí o povinnosti opustit území by tak bylo na místě stávající úpravu přehodnotit.

Literature:

- ASIM. Conditions in Reception of Asylum Seekers in Czech Republic. Annual Report [online]. 15. 2. 2013 [cit. 20. 11. 2013] Dostupné z: http://www.asimos.cz/admin/files/2012_ANNUAL_REPORT_ASIM.pdf.
- ASIM. Komentář a doporučení k návrhu novely zákona o pobytu cizinců [online]. Únor 2010 [cit. 20. 11. 2013]. Dostupné z: http://www.asimos.cz/admin/files/pripominkyasim_zpc.pdf
- ČIŽINSKÝ, Pavel et al. Cizinecké právo. Praha: Linde, 2012, 376 s. ISBN 978-80-7201-887-1.
- FRA. Fundamental rights: challenges and achievements in 2011 [online]. Luxembourg: Publication Office of the European Union, 2012. ISBN 978-92-9192-919-1. Dostupné z: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/2211-FRA-2012_Annual-Report-2011_EN.pdf
- JÍLEK, Dalibor; POŘÍZEK, Pavel (eds.). Návratová směrnice: vyhoštění, zajištění a soudní přezkum. Sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 20. října 2011 v Kanceláři veřejného ochránce práv – „Návratová“ směrnice (2008/115/ES): rok první [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2012 [cit. 2. 11. 2013]. S. 273–316. ISBN 978-80-904579-4-2. Dostupné

- z: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/Navratova_smernice_2011.pdf
- KVOP. Připomínky veřejného ochránce práv k návrhu zákona o pobytu cizinců na území České republiky [online]. Brno, 2013 [cit. 2. 11. 2013]. Dostupné z: http://migraceonline.cz/doc/MVCR_zakon%20o%20pobytu.pdf
 - MV nebude letos předkládat návrhy zákonů o pobytu cizinců, připravuje nicméně novelu. Migraceonline [online]. Publikováno 24. 7. 2013 [cit. 20. 11. 2013]. Dostupné z: <http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/mv-nejde-letos-predkladat-navrhy-zakonu-o-pobytu-cizincu-pripravuje-nicmene-novelu>
 - SKULOVÁ, Soňa et al. Správní právo procesní. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, 386 s. ISBN 978-80-7380-381-0.
 - Sněmovní tisk 204/0. Vládní návrh na vydání zákona o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. 1999 [cit. 12. 11. 2013]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=204&CT1=0>
 - Sněmovní tisk 70/0, část č. 1/3. Vládní návrh na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů [online]. 2010 [cit. 12. 11. 2013]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=63313#prilohy>
 - Usnesení vlády ČR ze dne 16. 11. 2009 č. 1397, o Harmonogramu prací při realizaci koncepce budoucí právní úpravy, která povede ke sjednocení právní úpravy postupů při výkonu jednotlivých správních agend s minimem odchylek a výjimek.
 - ZAVŘELOVÁ, Jitka. Změny v soudní ochraně zajištěných cizinců. Soudní rozhledy. 2013, roč. 2013, č. 11-12, s. 390. ISSN 1211-4405.
 - Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky v roce 2011 [online]. Praha, 2012 [cit. 2. 11. 2013]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/migracni-a-azylova-politika-ceske-republiky-470144.aspx?q=Y2hudW09NA%3D%3D>

Contact – email

alzbeta.kondelova@mail.muni.cz

ZAMĚSTNÁVÁNÍ CIZINCŮ Z POHLEDU SPRÁVNÍ PRAXE

JAN KOPŘIVA, HANA NOVÁKOVÁ

VUT v Brně Fakulta podnikatelská, Česká republika

Abstract in original language

Příspěvek se zabývá problematikou zaměstnávání cizinců v ČR, a to především z hlediska právních postojů ze strany správních orgánů k této problematice v kontrastu se zákonnou úpravou zaměstnávání cizinců a s judikaturou správních soudů, přičemž větší část je věnována otázce možnosti vysílání cizinců zaměstnavatelem na pracovní cesty. V oblasti zaměstnávání cizinců došlo k vydání několika pokynů a interních normativních aktů Ministerstva práce a sociálních věcí, které navázaly zejména na změny provedené novelami zákona o pobytu cizinců a zákona o zaměstnanosti z roku 2011, a obsahují různé výkladové stanoviska k předmětné problematice. Otázkou však je, jaká je současná situace a tedy co je komu dovoleno nebo zakázáno.

Key words in original language

Cizinci; povolení k zaměstnání; omezení práva na práci, pracovní cesty, povolení k pobytu; nelegální práce, trest vyhoštění.

Abstract

The article is dealing with the problems of foreigners' employment in Czech Republic, mostly from the legal view of administrative authority in a contrast with statutes on foreigners employing and decisions of magistrate courts, where the larger attention is paid to a possibility of sending foreigners for business trips by their employer. In the area of foreigners employment were issued many statutes and internal normative acts by Ministry of Labour, that were closely connected with amendments about residency of foreigners and the Employment statute from 2011, also including different interpretation of this topic. The question is still, what is the current situation and which acts are allowed and which forbidden.

Key words

Foreign citizens; work permit; limitation of the right to work; business trips; residence permit; punishment of expulsion; illegal work.

ÚVOD

Problematika zaměstnávání cizinců je již několik let aktuálním tématem v celé zemi, přičemž vyžaduje specifické přístupy ze strany státu a legislativních předpisů. Zaměstnávání cizinců se pohybuje z hlediska svého právního zakotvení na pomezí pracovního práva na straně jedné a státní správy vykonávané v oblasti zaměstnanosti na straně druhé, přičemž bude nepochybně i nadále předmětem řady právních střetů.

S ohledem na rozsáhlou předmětné problematiky se zaměřím jen na některé otázky související se zaměstnáváním cizinců, které byly stěžejními tématy v posledních letech. Jde o přístup cizinců na pracovní trh z hlediska zákona o zaměstnanosti a o otázku možnosti vysílání cizinců na pracovní cestu, a to v kontrastu s výkladem zákonných ustanovení ze strany správních orgánů.

ZAMĚSTNÁVÁNÍ CIZINCŮ A S TÍM SOUVISEJÍCÍ OTÁZKY

Zaměstnávání cizinců je upraveno v části čtvrté zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o zaměstnanosti"), s názvem "Zaměstnávání cizinců ze zahraničí". V souladu s ustanovením § 85 zákona o zaměstnanosti se pro účely zaměstnávání zaměstnanců ze zahraničí nepovažují za cizince občané EU a jejich rodinní příslušníci či rodinní příslušníci občana ČR. Pojem "cizinec" tak bude v tomto článku užíván pouze ve smyslu zákona o zaměstnanosti, tedy pro fyzickou osobu, která není občanem či rodinným příslušníkem občana ČR, Evropské unie, Švýcarska, anebo členského státu Evropského hospodářského prostoru, kdy u této kategorie cizinců došlo od 1. ledna 2011 k největším změnám. Na tyto změny reagovaly správní orgány různými výkladovými stanovisky a následně vydáním metodických pokynů v této oblasti, které vyvolaly kritiku především ze strany zaměstnavatelů a nevládních organizací.

INTERPRETACE USTANOVENÍ O ZAMĚSTNÁNÍ CIZINCŮ ZE STRANY SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ

Zákonem č. 427/2010 Sb. s účinností od 1. ledna 2011 došlo k novelizaci zákona o zaměstnanosti a k významným změnám v zaměstnávání cizinců, spočívající v poměrně striktní regulaci přístupu cizinců na pracovní trh v České republice. Do části čtvrté zákona o zaměstnanosti byl zaveden nový § 86, který *"stanovil povinnost zaměstnavatele oznámit krajské pobočce Úřadu práce záměr zaměstnávat zahraniční zaměstnance a tento záměr s ní projednat (zejména počty cizinců, které by chtěl zaměstnávat, druh práce a předpokládanou dobu výkonu práce), a to jako podmínku umožnění získávání zaměstnanců ze zahraničí na volná pracovní místa, která*

*nelze v rámci vnitrostátního trhu práce obsadit jinak*¹. Smyslem této úpravy je ochrana českého trhu práce před přílivem zahraničních zaměstnanců.

Dle § 92 odst. 1 zákona o zaměstnanosti *povolení k zaměstnání může vydat Úřad práce za podmínky, že se jedná o ohlášené volné pracovní místo², které nelze s ohledem na požadovanou kvalifikaci nebo nedostatek volných pracovních sil obsadit jinak*". Při vydávání povolení k zaměstnání úřad práce přihlíží k situaci na trhu práce. Z daného ustanovení tedy vyplývá, že Úřad práce musí při svém rozhodování posoudit dvě podmínky pro povolení zaměstnání cizince, a to zda (a) pracovní místo bylo zaměstnavatelem ohlášeno v souladu s podmínkami v § 35 zákona o zaměstnanosti, a zda (b) toto pracovní místo nebylo možno buď s ohledem na požadovanou kvalifikaci, nebo nedostatek volných pracovních sil obsadit jinak, přičemž přihlíží k situaci na trhu práce. Pokud jsou tyto dvě podmínky splněny, tedy pokud se jedná o ohlášené volné pracovní místo, na které se nikdo nehlásí nebo nikdo další není vhodný z hlediska požadavků pro danou profesi, nemá Úřad práce možnost žádosti cizince nevyhovět.

Výše uvedenou právní úpravu zaměstnávání cizinců začaly orgány státní správy působící na úseku zahraniční zaměstnanosti vykládat poměrně striktně. Úřady práce především začaly paušálně zamítat žádosti o vydání povolení k zaměstnání cizincům, což odůvodňovaly situací na trhu práce, konkrétně poukázáním na dostatek uchazečů o zaměstnání v evidenci příslušné pobočky Úřadu práce. Otázkou obsaditelnosti ohlášeného volného pracovního místa některým z těchto uchazečů, která je jednou z předpokladů pro udělení povolení k zaměstnanosti, se však již dále Úřady práce nezabývaly.

Zákonností postupu správních orgánů při posuzování žádosti o povolení k zaměstnání cizinců a vymezením hranice, kdy a za jakých podmínek je "ochrana" domácího pracovního trhu důvodná, se zabýval Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 14. 12. 2011, sp. zn. 6 Ads 139/2011. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že *"k odmítnutí vydat pracovní povolení nestačí obecný argument úřadu práce o vysoké nezaměstnanosti domácích pracovníků. Ustanovení § 92 odst. 1 zákona o zaměstnanosti je třeba interpretovat tak, že při splnění zákonných podmínek musí být povolení vydáno"*. Nejvyšší správní soud v uvedeném rozhodnutí konstatoval, že *"znění § 92 odst. 1 zákona o zaměstnanosti nedává úřadu práce možnost nezkoumat, zdali pracovní místo, pro které cizinec žádá o povolení k zaměstnání, je volným ohlášeným pracovním místem, které by bylo možné obsadit jinak. Naopak, zákon stanoví poměrně přesné*

¹ STEINICHOVÁ, L. Zákon o zaměstnanosti. Komentář. Praha: Wolters Kluwer Česká republika. 2010, 138 s. ISBN 978-80-7357-501-4.

² Volnými pracovními místy se dle zákona o zaměstnanosti rozumí nově vytvořená nebo uvolněná pracovní místa, na která zaměstnavatel zamýšlí získat zaměstnance.

podmínky, které musí úřad práce v řízení o povolení k zaměstnání posoudit a na základě kterých si teprve může učinit názor o tom, zda žádosti vyhovět, či nikoli."

Jsou-li tedy podmínky stanoveny v § 92 zákona o zaměstnanosti splněny, nemá úřad práce možnost žádosti nevyhovět.

Z výše uvedeného rozhodnutí tak vyplývá, že argumentace počtem uchazečů o zaměstnání v evidenci Úřadu práce tak nemůže být jediným kritériem při rozhodování Úřadu práce o vydání povolení k zaměstnání. Základem každého trhu práce je skutečnost, že existuje prokazatelně skupina osob, které nikdy nebudou pracovat, tj. tzv. přirozená míra nezaměstnanosti. Jedná se o lidi se sníženou pracovní schopností a dále o lidi, jež ztratily schopnost pracovat kvůli své nepřizpůsobivosti. Přirozená míra nezaměstnanosti je nejnižší dlouhodobě udržitelná míra nezaměstnanosti odpovídající potenciálnímu produktu. Její výše je pro každou ekonomiku jiná (teorie uvádí 5-6 %) a nelze ani říci, že by tato míra byla žádoucí – je prostě přirozená. V přirozené míře tedy navíc není zahrnuta cyklická nezaměstnanost. Míra nezaměstnanosti v ekonomice fluktuuje okolo přirozené míry nezaměstnanosti díky hospodářským cyklům (v recesi je míra nezaměstnanosti vyšší, než je přirozená míra nezaměstnanosti). Z toho vyplývá, že nezaměstnanost v ČR nikdy nebude nulová. Pokud by bylo možno vydat cizinci povolení k zaměstnání jen v případě, že se v evidenci úřadu práce nenachází jiný uchazeč, šlo by o výklad, který ve svém důsledku zcela znemožňuje cizincům práci na území České republiky a činí tak ustanovení zákona o zaměstnanosti naprosto nepoužitelným.

POKYNY MINISTERSTVA PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VECÍ V OBLASTI ZAMĚSTNÁVÁNÍ CIZINCŮ

Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále jen "MPSV") jako ústřední orgán státní správy na úseku zaměstnanosti vydalo dne 25. ledna 2012 v rámci realizace politiky nezaměstnanosti, regulace trhu práce v České republice a v reakci na dlouhodobý vývoj nezaměstnanosti ovlivněný současnou ekonomickou situací krajským pobočkám Úřadu práce České republiky metodický pokyn pro vydávání povolení k zaměstnání cizinců ze zemí mimo EU. Krajským pobočkám Úřadu práce České republiky bylo tímto pokynem stanoveno, aby s účinností od 1. července 2012 nevydávaly nová povolení k zaměstnání na volná pracovní místa, u nichž zaměstnavatelé požadují nižší stupeň kvalifikace, než je ukončené středoškolské vzdělání s maturitou. Zároveň přikázal, aby povolení k zaměstnání, která již byla vydána, prodlužovat pouze tehdy, není-li pracovní místo možno nově obsadit evidovaným uchazečem o zaměstnání, vždy však na dobu maximálně 6 měsíců. Nově pokynem zavedl i povinnost předkládat ověřené a

nostrifikované doklady o odborné způsobilosti, přestože tak zákon neukládá.³

Výše uvedený pokyn byl následně upraven pokynem ze dne 8. března 2012, dle kterého má Krajská pobočka Úřadu práce ČR důsledně zvažovat nezbytnost vydání povolení k zaměstnání na volné pracovní místo, u něž zaměstnavatel požaduje nižší stupeň kvalifikace, než je ukončené středoškolské vzdělání s maturitou, pokud o jeho vydání požádá cizinec, který dosud legálně nepobývá na území ČR. Povolení k zaměstnání lze tehdy vydat jen v případě existujícího předpokladu vážného ekonomického ohrožení zaměstnavatele vedoucí k rušení pracovních míst a propouštění stávajících zaměstnanců, kteří po ztrátě pracovního uplatnění zvýší míru nezaměstnanosti v regionu. Stejně má postupovat i v případě prodlužování již existujících pracovních povolení.⁴ V neposlední řadě pak došlo dne 17. srpna 2012 k vydání směrnice generálního ředitele ÚP č. 19/2012 pod názvem "Postup a pokyny k realizaci politiky zahraniční zaměstnanosti"⁵ (dále jen "směrnice"), která pokyny Ministerstva práce a sociálních věcí dále upřesňuje.

Výše uvedené pokyny a směrnice jakožto interní normativní akty postrádají povinný charakteristický znak společný pro všechny podzákonné předpisy, jímž je povinnost souladu se zákonem a ústavním pořádkem. Jejich nezákonnost především spočívá v tom, že nad rámec zákona stanovují další podmínky pro vydání povolení k zaměstnání, jako je např. povinnost krajských poboček Úřadu práce zkoumat ekonomické dopady nevydání povolení k zaměstnání. Základním úkolem úřadu práce je přitom postupovat při rozhodování o pracovních povoleních individuálně a posuzovat každé volné pracovní místo zvlášť, tak jak bylo judikováno již výše uvedeným rozsudkem Nejvyššího právního soudu ze dne 14. prosince 2011 (spis. zn. 6 Ads 139/2011).

„Bylo by tedy spíše na místě provést nejprve novelu zákona a až na jejím základě vydávat takové pokyny. Jako příklad můžeme

³ Informace MPSV o pokynech pro úřady práce v oblasti vydávání povolení k zaměstnání cizinců mimo EU: Tisková zpráva [online]. 9. 2. 2012 [cit. 6. 12. 2013]. Dostupné z: http://www.mpsv.cz/files/clanky/12141/tz_090212.pdf

⁴ Konsorcium nevládních organizací pracujících s migranty v ČR. Stanovisko k nové strategii MPSV zásadně zpřísnit vydávání pracovních povolení cizincům na pozicích s nízkou kvalifikací. migraceonline.cz [online]. Multikulturní centrum Praha, 2012 [cit. 2. 12. 2013]. Dostupné z: <http://www.migraceonline.cz/cz/e-knihovna/stanovisko-k-nove-strategii-mpsv-zasadne-zprisnit-vydavani-pracovnich-povoleni-cizincum-na-pozicich-s-nizkou-kvalifikaci>

⁵ Viz Směrnice generálního ředitele č. 19/2012 ze dne 17.8.2012 - Postup a pokyny k realizaci politiky zahraniční zaměstnanosti.

uvést fakt, že pokyn fakticky apeluje na neprodložování povolení cizincům a vytlačování cizinců z existujících pracovních pozic. Právní úprava povolení k zaměstnání se přitom nezměnila, a pokud cizinec splní dané podmínky (pracovní místo je ohlášené jako volné a nepodaří se ho v přiměřené době obsadit jinak), pak má na vydání povolení právní nárok. Úředníci jsou tak vlastně pokynem nuceni k porušování zákona.⁶ Směrnice rovněž působí diskriminačně, když délka pracovních povolení je odstupňována dle požadované kvalifikace, přičemž nejvíce restriktivní je vůči nízko-kvalifikovaným cizincům. Jak již bylo řečeno, Úřad práce by měl každý případ posuzovat individuálně a povolení by mělo být vydáváno na 2 roky⁷.

Meze zákona překračuje pokyn i v otázce nostrifikací jakožto povinných náležitostí předkládaných dokumentů o odborné způsobilosti pro výkon zaměstnání.

Povinné přílohy k žádosti o vydání povolení jsou stanoveny v § 91 odst. 2 zákona o zaměstnanosti⁸. „Nostrifikace vzdělání, jak vyžaduje část 4 odst. 1 Pokynů a čl. IV Směrnice, tak není zákonnou přílohou k žádosti o povolení k zaměstnání. V odůvodnění Směrnice se připouští, že požadavek nostrifikace jde nad rámec zákona. Zároveň se v něm však odkazuje na § 53 odst. 4 a § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Ani jedno z těchto ustanovení však nezakládá pravomoc správního orgánu požadovat nostrifikaci vzdělání.“⁹ Zákon o zaměstnanosti nepožaduje

⁶ JASANSKÁ, Ladislava. Turbulence v zaměstnávání cizinců. hrkavarna.cz [online]. LMC, s.r.o., 2012 [cit. 6. 12. 2013]. Dostupné z: <http://www.hrkavarna.cz/stale-rubriky/hr-a-paragrafy/turbulence-v-zamestnavani-cizincu/>

⁷ Dle § 92 odst. 2 zákona o zaměstnanosti o povolení k zaměstnání vydává krajská pobočka Úřadu práce rozhodnutí. Povolení se vydává nejdéle na dobu 2 let.

⁸ Dle § 91 odst. 2 zákona o zaměstnanosti k žádosti o vydání povolení je nutno přiložit: „a) vyjádření zaměstnavatele, že cizince zaměstná, b) doklady osvědčující odbornou způsobilost pro výkon požadovaného zaměstnání, c) další doklady, jestliže to vyplývá z charakteru zaměstnání nebo jestliže to stanoví vyhlášená mezinárodní smlouva, k jejíž ratifikaci dal Parlament souhlas a již je Česká republika vázána.“

⁹ Podnět Rady vlády pro lidská práva: k zaměstnávání cizinců třetích zemí [online]. Dostupné z <http://www.vlada.cz/assets/ppov/rlp/cinnost-rady/zasedani-rady/iii--Podnet-Vyboru-pro-prava-cizincu-k-zamestnavani-cizincu-ze-tretich-zemi.docx>

doložení odborné způsobilosti ani pro prodloužení povolení k zaměstnání¹⁰

Na závěr lze uvést, že omezováním přístupu cizinců na pracovní trh může dojít k nežádoucím situacím, kdy například firma ohlásí více než deset volných pracovních míst na nekvalifikovanou pracovní pozici, přičemž ze stovky oslovených uchazečů o zaměstnání se k pohovoru dostaví jen polovina a zájem přijmout nabízené zaměstnání projeví nakonec pouze dva z nich. Z toho lze usuzovat, že snaha obsadit pracovní pozice uchazeči o zaměstnání není funkční a cizinci jsou v tomto případě pro český pracovní trh přínosem.

VYSÍLÁNÍ CIZINCŮ NA PRACOVNÍ CESTY

PRÁVNÍ ÚPRAVA PRACOVNÍCH CEST CIZINCŮ

Do roku 2009 byly pracovní cesty zákonně upraveny v ustanovení § 93 zákona o zaměstnanosti, jež umožňoval vyslání cizince k výkonu práce mimo místo výkonu práce uvedené v povolení k zaměstnání na dobu delší než 30 kalendářních dnů, pokud mu bylo vydáno povolení k zaměstnání úřadem práce příslušným podle nového místa výkonu práce cizince. Vyslání cizince k výkonu práce mimo místo výkonu práce uvedené v povolení k zaměstnání v rozsahu 7 až 30 kalendářních dnů a vyslání cizince uvedeného v § 97 na dobu delší než 30 kalendářních dnů byl zaměstnavatel povinen předem písemně oznámit úřadu práce příslušnému podle nového místa výkonu práce cizince. Při vyslání cizince na jiné místo výkonu práce nežli v povolení na dobu kratší 7 dní neměl zaměstnavatel oznamovací povinnost vůbec, a tedy krátkodobé pracovní cesty v rozsahu do 6 kalendářních dnů (jak je to i v případě uvedených cizinců) nebyly žádným způsobem regulovány, když zákonodárce stanovil pouze administrativní omezení pro pracovní cesty v rozsahu delším nežli 7 dní.

Příslušné ustanovení § 93 zákona o zaměstnanosti ve znění účinném ke dni 31. prosince 2008 bylo zrušeno zákonem č. 382/2008 Sb. s účinností od 1. ledna 2009. Smysl a účel novelizace zákona o zaměstnanosti vyplývá z obecné části důvodové zprávy k novele zákona o zaměstnanosti, jíž bylo zrušeno s účinností od 1. 1. 2009 ustanovení § 93. Zde je konstatováno, že "dosavadní právní úprava nemá podstatný dopad na ochranu trhu práce v daném regionu. Zrušením tohoto ustanovení dojde rovněž ke snížení administrativní zátěže zaměstnavatelů".¹¹ Skutečnost, že cílem nové úpravy bylo

¹⁰ Viz § 94 odst. 2 věta druhá zákona o zaměstnanosti, která je speciálním ustanovením vůči náležitostem pro vydání povolení.

¹¹ Viz sněmovní tisk č. 486/0, důvodová zpráva, zvláštní část, komentář k bodu 132. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=26667>

odstranit omezující ustanovení, jímž byl § 93 zákona o zaměstnanosti, a snížit tak administrativní zátěž zaměstnavatelů při vysílání cizinců na pracovní cesty, vyplývá i z odborné literatury komentující tuto právní úpravu¹²

POSTOJ SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ K MOŽNOSTI VYSÍLÁNÍ CIZINCŮ NA PRACOVNÍ CESTY A JUDIKATURA V DANÉ OBLASTI

K novele zákona o zaměstnanosti, již bylo zrušeno s účinností od 1. 1. 2009 ustanovení § 93, se postavilo MPSV velmi kontroverzně. Tím, že došlo k zrušení ustanovení regulujícího pracovní cesty cizinců, nebyli již dle MPSV zaměstnavatelé oprávněni vysílat cizince, u nichž je předpokladem pro zaměstnání vydání povolení k zaměstnání příslušnou pobočkou Úřadu práce, na pracovní cesty mimo místo uvedené jako místo výkonu práce v povolení k zaměstnání. MPSV tak konstatovalo, že pokud cizinec vykonává práci v jiném místě, než je uvedeno v povolení (tedy v rozporu s vydaným povolením) dopouští výkonu nelegální práce. V případě jakékoli změny místa výkonu práce cizince je proto nezbytné získat nové povolení k zaměstnání. Je třeba si uvědomit, že taková situace nastává i v případě pouhého vyslání cizince na pracovní cestu. Pokud tedy cizinec v rámci pracovní cesty vykonával práci v jiném místě, nežli má uvedeno v povolení, šlo dle MPSV o výkon práce bez povolení k zaměstnání, za které tak bylo možno udělit cizinci trest správního vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona č. 326/1999 Sb. a zaměstnavatel by tím umožnil výkon nelegální práce.

Nutno také poukázat na skutečnost, že i po novele zákona o zaměstnanosti s účinností od 1. 1. 2009 byly v souladu s normativní instrukcí Ministerstva práce a sociálních věcí č. 3/2011 s účinností ke dni 1. 2. 2011 pracovní cesty cizinců i ze strany správních orgánů bezproblémově umožňovány¹³ avšak následně, pouze rok po účinnosti předmětné normativní instrukce, došlo ke změně výkladu ohledně pracovních cest cizinců, kdy dle Směrnice generálního ředitele č. 6/2012 s účinností od 2. 2. 2012 a dále právního názoru publikovaného MPSV na svých webových stránkách již nemohli být cizinci na pracovní cesty vysíláni a to aniž by došlo během období od účinnosti normativní instrukce MPSV č. 3/2011 do účinnosti směrnice generálního ředitele č. 6/2012 k jakékoli změně či úpravě zákonných ustanovení regulujících zaměstnávání cizince. V důsledku tohoto

¹²BIČÁKOVÁ, O. Průvodce novelou zákona o zaměstnanosti (s platností od 1. 1. 2009). Praha: BMSS-Start, 2009, s. 31 - 33; JOKLOVÁ, K., RYŠAVÁ J. a kol.: Zaměstnávání cizinců a vysílání pracovníků do zahraničí. Praha: ASPI 2009, s. 84 - 85.

¹³ Viz normativní instrukce Ministerstva práce a sociálních věcí č. 3/2011 s účinností ke dni 1. 2. 2011, článek 11, str. 13: "Vyšle-li zaměstnavatel cizince na pracovní cestu, nepodává o této skutečnosti žádnou informaci příslušnému ÚP ani cizinec nežádá při pracovní cestě o nové povolení k zaměstnání."

nového výkladu vyústěly kontroly inspektorátu práce ve vyhoštění cizince vyslaného na pracovní cestu z České republiky.

Výše uvedený výklad se v nedávné době ve světle judikatury Nejvyššího správního soudu ukázal jako zcela nezákonný. Byly vydány dvě rozhodnutí Nejvyššího správního soudu týkající se předmětné problematiky, tj. problematiky vysílání cizinců na pracovní cesty a správního vyhoštění cizinců v souvislosti s výkonem práce na jiném místě nežli mají uvedeno v povolení k zaměstnání. Jedná se o rozsudek NSS č.j. 9 As 30/2013-28 ze dne 18. 7. 2013 a rozsudek NSS č.j. 1 As 67/2013-42 ze dne 22. 8. 2013.

V prvním výše uvedeném rozhodnutí č.j. 9 As 30/2013-28 Nejvyšší správní soud ČR vyslovil následující právní větu: "Poměrně restriktivní úprava zaměstnávání cizinců neznamena, že by cizinec, disponující platným povolením k zaměstnání, nemohl být svým zaměstnavatelem za žádných okolností vyslán na pracovní cestu. Vyslání na pracovní cestu však musí svým obsahem skutečně pracovní cestě odpovídat a nelze jím zastírat faktický výkon práce v jiném místě než v místě uvedeném v povolení k zaměstnání. Vyslání zaměstnance k výkonu práce mimo sjednané místo výkonu práce proto nelze používat dlouhodobě a pravidelně, a zneužívat jej tak k obcházení místa výkonu práce uvedeného v povolení k zaměstnání. Je-li od samého počátku zřejmé, že charakter práce, kterou má cizinec vykonávat, bude předpokládat častý pohyb cizince po více místech, nelze povolení pro více míst výkonu práce (§ 145 zákona o zaměstnanosti) obcházet prostřednictvím opakovaného vysílání cizince na pracovní cesty. Obdobně je za porušení podmínek pracovního povolení nutno považovat i zásadní změnu druhu vykonávané práce." V posuzovaném případě tak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že správní řízení bylo poznamenáno nezákonným stanoviskem správních orgánů obou stupňů, dle kterého jsou po zrušení ustanovení § 93 zákona o zaměstnanosti, pracovní cesty bez náhrady zakázány.

Ve svém druhém výše uvedeném rozhodnutí č.j. 1 As 67/2013-42 Nejvyšší správní soud vyslovil právní názor, že pracovní cesty cizinců nejsou protizákonné, kdy uvádí, že "počínaje od 1. 1. 2009 neexistuje žádná veřejnoprávní norma, která by regulovala časově omezené vyslání cizozemského zaměstnance mimo místo výkonu práce uvedené v povolení k zaměstnání". Dle Nejvyššího správního soudu se tak "exekutiva, zde Ministerstvo práce a sociálních věcí, v hrubém rozporu s principem dělby moci povýšila na úroveň zákonodárce a bez ohledu na zákonodárce v podstatě zákon novelizovala". Závěrem NSS konstatuje, že „protože zákon o zaměstnanosti vysílání cizinců mimo místo výkonu práce počínaje 1. 1. 2009 nijak neomezuje, nemohl žalobce (cizinec) vykonávat práci v souvislosti s pracovní cestou mimo Prahu (tedy mimo místa výkonu práce uvedeného v povolení k zaměstnání) v rozporu s povolením k zaměstnání“.

V návaznosti na uvedené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu se MPSV vrátilo zpět k původní interpretaci zákona o zaměstnanosti, kdy od 18. 9. 2013 na svých webových stránkách¹⁴ uvádí:

„Cizinec - držitel povolení k zaměstnání, zelené nebo modré karty může být vyslán na pracovní cestu mimo místo výkonu práce za předpokladu, že vyslání na pracovní cestu bude na dobu nezbytné potřeby a bude v souladu s povoleným druhem práce. Vyslání na pracovní cestu nesmí znamenat faktickou změnu místa výkonu práce.

Před zahájením pracovní cesty je zaměstnavatel povinen cizinci vystavit cestovní příkaz. Příslušné kontrolní orgány jsou oprávněny prověřit, zda byly cizinci za pracovní cestu poskytnuty cestovní náhrady v souladu se zákonem č. 262/2006 Sb. zákoník práce.

O vyslání cizince na pracovní cestu zaměstnavatel nepodává žádnou informaci Úřadu práce ČR.“

Lze tak tedy konstatovat, že není žádného zákona, který by zaměstnavateli zakazoval vysílat svých pracovníků - cizinců na pracovní cesty, avšak pouze za podmínek stanovených pro pracovní cestu zákoníkem práce. Maximální doba trvání pracovní cesty není zákonem omezena, zákoník práce však v § 42 pouze stanoví, že musí jít o dobu nezbytné potřeby. Pracovní cesta není omezena ani prostorově.

Na závěr lze poukázat na to, že při představě řízení se ustanoveními zákona o zaměstnanosti v intencích dřívějšího výkladu správního orgánu ohledně zákazu pracovních cest cizinců, by zaměstnavatel nebyl schopen včasné reagovat na naléhavou situaci a současně by byl takový postup pro něho zcela neefektivní. Při pohledu na délku povolovacího procesu nového povolení k zaměstnávání (příslušný úřad práce pak většinou rozhoduje ve lhůtě 60-ti dní) by po jeho ukončení (vydání nového povolení) již dávno neexistoval důvod, pro který byl zahájen, nakolik bylo žádoucí provést nárazové plnění právě v danou dobu. Současně, striktní „přivázaní“ cizince na jediné místo výkonu práce, bez možnosti krátkodobě ho zaslat na pracovní cestu na jiné místo výkonu práce, znamená úplné omezení pracovního pohybu cizince a tím k znemožnění cizince v určitých situacích vykonávat účel pobytu, pro který v ČR pobývá. Jde o situaci, kdy například cizinci bylo vydáno povolení pro místo výkonu práce na adrese určité budovy, kde má vykonávat stavební či jiné práce, přičemž během trvání doby, na které bylo cizinci povolení vydáno, dojde v důsledku vyšší moci a vnějších faktorů k zániku místa výkonu práce, např. zbořením budovy, požárem. Cizinec by se pak dostal do situace, kdyby měl sice nadále povolení k zaměstnání, avšak by již nemohl práci vykonávat a sám se živit, jelikož místo uvedeno v povolení by nebylo způsobilé pro výkon práce. Stejně tak absurdně by mohla

¹⁴ Integrovaný portál MPSV: Pracovní cesty cizinců [online]. 18. 9. 2013 [cit. 6. 12. 2013]. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/files/clanky/337/140504b.pdf>

vyznít situace, kdy by cizinec měl pracovní povolení na určité místo výkonu práce (např. stavba rodinného domu) a na tomto místě by náhle došlo k ukončení realizace činnosti ze strany jeho zaměstnavatele (stavební společnosti) a to např. z důvodu náhlého odstoupení od smlouvy ze strany investora. Cizinec by pak opět musel čekat, než mu jeho zaměstnavatel vyřídí nové povolení, a byl by de facto po celou dobu trvání povoloovacího procesu, prodlouženou o dobu přípravy povinných podkladů k žádosti o povolení, např. nostrifikace diplomů, bez práce a neplnil by účel svého pobytu. Dostal by se tak do nelehké životní situace, kdy by musel být více než 2 měsíce bez příjmů, neboť by nemohl vykonávat žádnou práci, neboť by dle postoje správního orgánu neměl platné povolení k zaměstnání. Cizinec by tak byl stavěn do pozice nelegálních pracovníků, kdy tito jsou v popsané situaci nuceni hledat jakýkoliv způsob pro zajištění své obživy. V neposlední řadě pro mnoho profesí a druhů podnikatelských aktivit je typické časté vysílání na pracovní cesty. V úhlu nedávného pohledu správního orgánu na zákon o zaměstnanosti by pak byli cizinci vyloučení z této části trhu práce.

ZÁVĚR

Přestože jde rozumět snaze MPSV hledat řešení snižování míry nezaměstnanosti, není přípustné tak činit nezákonnou a diskriminační cestou. Pokud se ukáže, že je nutno provést nějaké změny, měl by se klást důraz taktéž na efektivnost zaměstnavatelů, kvalitu pracovních míst, a to při zajištění důstojných a rovných podmínek pro všechny. Neměla by se projevovat snaha restriktivním způsobem v rozporu se zákonem zakázat cizincům přístup na pracovní trh v České republice.

Literature:

- STEINICHOVÁ, L. Zákon o zaměstnanosti. Komentář. Praha: Wolters Kluwer Česká republika. 2010, 138 s. ISBN 978-80-7357-501-4.
- BIČÁKOVÁ, O. Průvodce novelou zákona o zaměstnanosti (s platností od 1. 1. 2009). Praha: BMSS-Start, 2009, s. 31 - 33.
- JOKLOVÁ, K., RYŠAVÁ J. a kol.: Zaměstnávání cizinců a vysílání pracovníků do zahraničí. Praha: ASPI 2009, s. 84 - 85. ISBN 978-80-7357-437-6.
- Informace MPSV o pokynech pro úřady práce v oblasti vydávání povolení k zaměstnání cizinců mimo EU: Tisková zpráva [online]. 9. 2. 2012 [cit. 6. 12. 2013]. Dostupné z: http://www.mpsv.cz/files/clanky/12141/tz_090212.pdf
- Konsorcium nevládních organizací pracujících s migranty v ČR. Stanovisko k nové strategii MPSV zásadně zpřísnit vydávání pracovních povolení cizincům na pozicích s nízkou kvalifikací. migraceonline.cz [online]. Multikulturní centrum Praha, 2012

[cit. 2. 12. 2013]. Dostupné z: <http://www.migraceonline.cz/cz/e-knihovna/stanovisko-k-nove-strategii-mpsv-zasadne-zprisnit-vydavani-pracovnich-povoleni-cizincum-na-pozicich-s-nizkou-kvalifikaci>

- Podnět Rady vlády pro lidská práva: k zaměstnávání cizinců třetích zemí [online]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/assets/ppov/rlp/cinnost-rady/zasedani-rady/iii--Podnet-Vyboru-pro-prava-cizincu-k-zamestnavani-cizincu-ze-tretich-zemi.docx>
- Směrnice generálního ředitele č. 19/2012 ze dne 17.8.2012 - Postup a pokyny k realizaci politiky zahraniční zaměstnanosti.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2011, sp. zn. 6 Ads 139/2011
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2013, č.j. 9 As 30/2013-28
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2013, č.j. 1 As 67/2013-42

Contact – email

h.novakova@lawgroup.cz

kopriva@fbm.vutbr.cz

VYBRANÉ OTÁZKY PŘEZKUMU ROZHODNUTÍ PODMÍNĚNÉHO ZÁVAZNÝM STANOVISKEM

IVO KRÝSA

Krajská hygienická stanice Středočeského kraje/Masarykova
univerzita, Právnická fakulta, Česká republika

Abstract in original language

Problematicke dotčených orgánů (závazných) stanovisek je v odborné literatuře věnována spíše jen okrajová pozornost. Tento článek se zabývá problematikou podkladových vyjádření pro lékařský posudek o (ne)uznání nemocí z povolání. Autor se zabývá jednak problematikou právní povahy tohoto druhu lékařského posudku z pohledu správního práva a jednak možnostmi právní ochrany proti podkladovým vyjádřením i těmto druhům lékařských posudků.

Key words in original language

Závazné stanovisko; dotčený orgán; lékařský posudek; správní řád

Abstract

There is rather little attention followed up the issue of involved administrative authorities and (binding) opinions in professional literature. This article deals the topic of underlying acts for medical certificate concerning an occupational disease. Firstly the author deals with the issue of legal nature of this kind of medical certificate from the perspective of administrative law; secondly he solves possibilities of legal protection against the underlying acts as well as against medical certificate as mentioned above.

Key words

Binding Opinion; Medical Certificate; Involved Authority;
Administrative Procedure Code

1. ÚVOD

Problematika postavení, působnosti a pravomoci dotčených správních úřadů tvoří neodmyslitelnou součást českého veřejného práva již několik desítek let. Obecně lze přijmout tezi, že hlavním úkolem dotčených správních úřadů je, aby svou participací ve správním řízení hájily určitý konkrétní veřejný zájem, k jehož ochraně jsou zákonem zřízeny.

Podstata působnosti a právního postavení dotčeného orgánu spočívá v jeho aktivní účasti ve správním řízení, v němž dochází k prolínání různých oborů veřejné správy a nelze očekávat od jediného správního úřadu, který vede správní řízení, že bude schopen kvalifikovaně veškeré odborné problematiky obsáhnout. Tato skutečnost ostatně obecně vyplývá z principu specializace při výkonu veřejné správy.

Podstatou a smyslem činnosti dotčených orgánů je tedy v případech, kdy je k tomu zákon výslovně zmocňuje, uplatňovat odborné názory a chránit tak jednotlivé veřejné zájmy¹, k jejichž ochraně jsou zákonem zřízeny.

2. DOTČENÝ ORGÁN, ZÁVAZNÉ STANOVISKO

Podle § 136 zákona č. 500/2004 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen "správní řád" nebo "SR") dotčenými orgány jsou buď orgány, o kterých to stanoví zvláštní zákon nebo správní orgány a jiné orgány veřejné moci příslušné k vydání závazného stanoviska nebo vyjádření, které je podkladem rozhodnutí správního orgánu.

Správní řád tedy nepodává úplný výčet dotčených orgánů a toto postavení musí pro určitý orgán veřejné moci vyplývat ze zvláštního zákona. Tento zvláštní zákon také obvykle označuje i druh vydávaného správního aktu, případně další podrobnosti k jeho obsahu či dalším podmínkám jeho vydání. Plnit úkoly dotčeného orgánu je však obvykle pouze jednou ze správních činností, které orgán veřejné moci vykonává. Není ničím neobvyklým, když určitý správní orgán, který vede řízení a opatřuje pokladová stanoviska od dotčených orgánů je v jiném řízení sám dotčeným orgánem. Prohlásí-li zvláštní zákon, že určitý orgán veřejné moci je dotčeným orgánem, znamená to, že v řízeních, v nichž se požadují stanoviska dotčených orgánů, bude mít toto postavení právě jen v těchto případech.

Jedinými veřejnými subjekty, jimž sám správní řád určuje postavení dotčeného orgánu, jsou podle jeho ust. § 136 odst. 2 územní samosprávné celky, jestliže se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu. Předmětem správního řízení musí být věc, která se týká práva územního samosprávného celku na samosprávu, a samosprávný celek nebude mít v tomto řízení postavení účastníka řízení. Pokud totiž má postavení účastníka řízení, je nadbytečné, aby svá práva uplatňoval ještě v postavení dotčeného orgánu. Jelikož ze správního řádu, ani jiného právního předpisu nevyplývá, že by obec v takové věci vydávala závazné stanovisko, bude se jednat o stanovisko, které nebude závazné pro výrokovou část finálního rozhodnutí a obec ani v postavení dotčeného orgánu nebude moci zabránit schválení určitého záměru.²

Závazné stanovisko je podle ust. § 149 odst. 1 správního řádu úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu.

¹ K pojmu veřejný zájem srov. např. Hendrych, D. a kol. Právnický slovník. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009.

² Opačně Poláčková, M. in Průchová Ivana a kolektiv. Stavební zákon a ochrana životního prostředí. Brno: Masarykova universita, 2011, s. 67.

V systematicce správního řádu je toto ustanovení začleněno do části pojednávající o zvláštních ustanoveních o některých rozhodnutích. Tímto rozhodnutím se se však nemíní samo závazné stanovisko, nýbrž rozhodnutí, které je závazným stanoviskem podmíněno. Ač se tedy může toto ustanovení jevit jako upravující proceduru vydávání závazného stanoviska, ve skutečnosti tomu tak není a zvláštní procesní pravidla se váží k rozhodnutí, jehož je jedno nebo více závazných stanovisek podkladem.³ Pro tyto účely pak správní řád definuje, co se pojmem závazné stanovisko rozumí, neboť pouze v případě, že se jedná o skutečné závazné stanovisko ve smyslu citovaného ustanovení, uplatní se procesní úprava celého § 149 SŘ. Tak jako je postavení dotčeného orgánu jedním z druhů správní činnosti ve veřejné správě, představuje i závazné stanovisko pouze jeden z druhů (podmiňujících) správních aktů, který se vyznačuje určitými specifickými vlastnostmi.

Skutečnost, že se v daném případě jedná o závazné stanovisko, musí vyplývat z právního předpisu. Správní řád závazné stanovisko definuje co do účinků procesních a hmotněprávních, avšak nestanoví, které úkony dotčených orgánů jsou závazným stanoviskem a které budou mít povahu jiných úkonů. Aspekt hmotněprávní spočívá v tom, že obsah závazného stanoviska předurčuje obsah meritorního správního rozhodnutí, aspekt procesní se odráží ve skutečnosti, že vyžádání závazného stanoviska od dotčeného orgánu je nezbytnou podmínkou pro vydání rozhodnutí ve věci samé a nedodržení této podmínky zakládá nezákonnost takového rozhodnutí⁴. Správní řád dále stanoví, že správní orgány, které jsou podle zvláštních zákonů příslušné k vydání závazného stanoviska, jsou dotčenými orgány.

Závazné stanovisko musí splňovat současně tato tři základní kritéria:

- a) zvláštní zákon musí obsahovat zmocnění k vydání závazného stanoviska
- b) nejedná se o samostatné rozhodnutí ve správním řízení a
- c) jeho obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu.

Podmínka sub a) je naplněna obvykle tak, že zvláštní zákon výslovně stanoví, ve kterých případech je třeba si závazné stanovisko určitého dotčeného orgánu opatřit⁵. Dále správní řád předpokládá, že zvláštní

³ Srov. Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář, 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 541 a n.

⁴ Srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. ledna 2009, čj.: 2 As 41/2008-77.

⁵ Srov. např. § 4, § 44 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, § 4 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, § 11 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů.

zákon rovněž určí, zda se v daném případě jedná či nejedná o samostatné rozhodnutí vydané ve správním řízení ve smyslu § 9 a § 67 SŘ [podmínka sub b)]. Samotná skutečnost, že je nějaký úkon zvláštním zákonem jako závazné stanovisko označen, ještě sama o sobě nepostačuje k závěru, že se jedná o závazné stanovisko podle ust. § 149 odst. 1 SŘ. Opačně může být závazným stanovisko podle ust. § 149 odst. 1 SŘ i úkon, který není výslovně takto zvláštním zákonem označen, avšak splňuje všechny jeho definiční znaky.⁶

Tento závěr potvrzuje i nyní již ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu, když uvádí, že závazné stanovisko může být vydáno jak ve formě závazného stanoviska jako jiného úkonu podle části čtvrté správního řádu tak ve formě správního rozhodnutí ve smyslu § 67 SŘ (v tomto případě ovšem nejde u „skutečné“ závazné stanovisko ve smyslu § 149 SŘ, nýbrž o rozhodnutí, kterým je správní orgán vázán ve smyslu ust. § 73 odst. 2 SŘ); formu, kterou se má konkrétní závazné stanovisko vydat, je třeba hledat ve zvláštních zákonech. Přitom podstatným pro rozlišení, v jaké formě má být závazné stanovisko vydáno, je, zda se v dané věci jedná o rozhodnutí konečné, nebo slouží teprve jako podklad pro vydání takového rozhodnutí⁷.

Tomu pak odpovídá i právní úprava v některých zvláštních zákonech, kdy výslovně předpokládá, že závazné stanovisko bude v některých případech (právě v těch, kdy již nenavazuje žádné další rozhodnutí např. stavebního úřadu) vydáno jako samostatné rozhodnutí ve smyslu § 67 SŘ, jinak je úkonem učiněným dotčeným orgánem pro řízení vedené stavebním úřadem⁸.

Tato okolnost je významná též z hlediska případného soudního přezkumu, kdy judikatura zdůrazňuje materiální pojetí správního úkonu, tedy posouzení otázky, zda konkrétní úkon založil, změnil, zrušil či závazně určil práva nebo povinnosti konkrétně určené osoby ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též jen "SŘS"). Toto posouzení nemůže být determinováno tím, jak určitý

⁶ Shodně Závěr č. 11 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 12. 9. 2005: *Povaha souhlasu podle § 37 zákona č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon), ve znění pozdějších předpisů.*

⁷ Srov. rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. srpna 2011, čj. 2 As 75/2009-113. Obdobně též Závěr č. 31 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10. 4. 2006: *Aplikace ustanovení § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, v případě, že zvláštní zákon nestanoví formu určitého podmiňujícího úkonu, souhlasu, stanoviska apod.*

⁸ Srov. např. ust. § 44a odst. 3 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů.

právní předpis konkrétní správní akt pojmenuje či jak jej určitý správní orgán v konkrétní věci označí⁹.

3. PRÁVNÍ PROSTŘEDKY OCHRANY PROTI SPRÁVNÍM ÚKONŮM PODMÍNĚNÝM ZÁVAZNÝM STANOVISKEM

Je již ustálenou praxí, potvrzenou judikaturou Nejvyššího správního soudu, že podkladové úkony, jimiž se nezasahuje do práv a povinností dotčených osob, nepodléhají samostatnému soudnímu přezkumu ve správním soudnictví a nelze se proti nim samostatně odvolat ve správním řízení. Procesní právní předpisy upravují speciálně přezkum rozhodnutí podmíněného závazným stanoviskem, neboť tímto úkonem je rozhodující správní orgán ve správním řízení vázán. Ostatními úkony, pokud nejsou zákonem za závazné výslovně označeny, správní orgán vázán není a nakládá s nimi jako s jinými podklady pro vydání rozhodnutí a platí pro ně zásada volného hodnocení důkazů podle ust. § 50 odst. 4 SŘ.

Problematice názorového vývoje na přezkum závazných stanovisek ve správním soudnictví se podrobně věnuje komentářová literatura¹⁰ a v dalším textu se proto chci zaměřit na specifickou oblast přezkumu lékařských posudků vydávaných jednak v rámci pracovnělékařských služeb a jednak v rámci posuzování a uznávání nemocí z povolání; lékařské posudky posledně jmenované pak především z hlediska přezkumu podkladových úkonů směřujících k ověření podmínek výkonu práce.

Základní právní materie posudkové péče a lékařských posudků se nachází v ust. § 41 a n. zákona č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, ve znění zákona č. 167/2012 Sb. (dále též jen "ZSZS") a je v tomtéž zákoně dále doplněna v ust. § 53 a n. pokud jde o pracovnělékařské služby a v ust. § 61 a n. pokud jde o posuzování a uznávání nemocí z povolání.¹¹

Podkladovým úkonem pro lékařský posudek o ne/uznání nemoci z povolání je též ověření podmínek vzniku nemocí z povolání podle ust. § 62 odst. 3 ZSZS. Toto dobrozdání se vydává jednak na základě informací známých správnímu orgánu z jeho úřední činnosti a jednak na základě výsledků odborných měření či vyšetření vztahujících se k pracovním podmínkám podle povahy posuzovaného druhu onemocnění, které má být uznáno za nemoc z povolání. Zákonem není

⁹ Srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu cit. sub 4.

¹⁰ Vedral, J.: Správní řád. Komentář, 2. vydání, Praha: Bova Polygon, 2012, s. 1139 a n.

¹¹ K pojmu nemoc z povolání a k druhům nemocí z povolání srov. ust. § 380 odst. 4 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, a nařízení vlády č. 290/1995 Sb., kterým se stanoví seznam nemocí z povolání, ve znění nařízení vlády č. 114/2011 Sb.

stanovena forma tohoto úkonu a za činnost dotčeného orgánu tuto činnost OOVZ bez dalšího dle mého názoru prohlásit nelze.

Tuto správní činnost provádějí a správní úkon vydávají příslušné orgány ochrany veřejného zdraví (dále též jen "OOVZ") podle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů ve znění pozdějších předpisů (dále též jen "ZOVZ")¹², Státní úřad pro jadernou bezpečnost, jde-li o podezření na vznik nemoci z povolání v souvislosti s prací v podmínkách ionizujícího záření, nebo poskytovatel pracovnělékařských služeb uvedený v ust. § 61 odst. 2 ZSZS, jde-li o specifický případ podezření na vznik nemoci z povolání při výkonu práce v zahraničí. V tomtéž ustanovení písm. c) v části za středníkem se stanoví, že výsledky ověření podmínek vzniku nemoci z povolání jsou pro poskytovatele posuzujícího nemoc z povolání¹³ závazné. Pro úplnost dodávám, že závaznost tohoto vyjádření pro poskytovatele posuzujícího nemoc z povolání je zákonem č. 373/2011 Sb. zavedena nově. Podle předchozí úpravy v nyní již zrušeném zákoně č. 20/1966 Sb. závaznost výslovně řešena nebyla a toto odborné vyjádření proto tvořilo jeden z podkladů pro lékařský posudek vydávaný klinikou nemocí z povolání a více se tak blížilo povaze znaleckého posudku ve smyslu § 56 SŘ.

S ohledem na umístění textu za středníkem bezprostředně za písm. c) by závazný charakter měly mít pouze výsledky ověření provedené poskytovatelem pracovnělékařských služeb. Takový výklad by však byl poplatný čistě jazykovému výkladu. Jazykový výklad však představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně, nebo v důsledku nevdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity.¹⁴ Vytvořila by se tak jednak ničím neodůvodněná nerovnost mezi jednotlivými druhy ověření a o zjevné chybě při finální úpravě textu do Sbírky zákonů svědčí i to, že právě úkon provedený poskytovatelem má nejméně zapotřebí explicitní vyjádření své závaznosti, neboť tento poskytovatel je současně subjektem, který následně vydává lékařský posudek o uznání či neuznání nemoci z povolání. Bylo by tedy poněkud absurdní připustit, že by se poskytovatel mohl cítit nezavázán svým vlastním úkonem. Přikláním se tedy k závěru, že pro poskytovatele je ověření podmínek

¹² Srov. též ust. § 82 odst. 2 písm. g) ZOVZ.

¹³ Seznam poskytovatelů zdravotních služeb, kterým MZ udělilo povolení k uznávání nemocí z povolání je k dispozici zde: http://www.mzcr.cz/dokumenty/seznam-poskytovatelukterym-bylo-udeleno-povoleni-uznavat-nemoci-z-povolani_7760_884_1.html

¹⁴ Srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 17. prosince 1997, sp. zn.: Pl. ÚS 33/97.

výkonu práce závazným podkladem vždy bez ohledu na to, kdo jej provedl.

Tato výslovná závaznost má důsledky hmotněprávní a důsledky procesní. Hmotněprávním důsledkem závaznosti ověření je, že brání uznání jako nemoci z povolání takové nemoci, která byt' splňuje klinická kritéria pro uznání, nebyla vykonávána za podmínek, za nichž může profesionální onemocnění vzniknout. Procesním důsledkem je, že v řízení o uznání nemoci z povolání neplatí pro tento podklad zásada volného hodnocení důkazů ve smyslu ust. § 50 odst. 4 SŘ a závěr ověření tak nelze vyvrátit jiným důkazem, např. znaleckým posudkem. Byt' je v ust. § 61 odst. 2 části za středníkem ZSZS stanoveno, že výsledky ověření jsou závazné pro poskytovatele posuzujícího nemoc z povolání, domnívám se, že toto ustanovení je třeba procesně vykládat tak, že závěr ověření je závazný nejen pro poskytovatele posuzujícího nemoc z povolání, ale též pro správní orgán příslušný k přezkoumání lékařského posudku podle ust. 46 odst. 5 ZSZS. Podporu pro tento závěr lze nalézt v ust. § 47 odst. 1 části za středníkem ZSZS, který stanoví, že při přezkoumání lékařského posudku vychází příslušný správní orgán (obecně místně příslušný krajský úřad, pokud se nepostupuje podle § 48 ZSZS) z podkladů předaných poskytovatelem.

Tento jiný úkon by nebylo vhodné označovat jako stanovisko a přiřkláním se k označení vyjádření¹⁵. Toto vyjádření je prezentací závazného odborného názoru příslušného orgánu na otázku podmínek vzniku onemocnění ve vztahu k posuzované nemoci z povolání; na jeho vydávání se vztahuje část čtvrtá správního řádu. Nejedná se zřejmě o závazné stanovisko ve smyslu ust. § 149 odst. 1 správního řádu, nejméně proto, že předmětné vyjádření odborného názoru příslušného orgánu není podkladem pro rozhodnutí příslušného správního orgánu. Výsledkem posuzování nemocí z povolání je podle ust. § 41 písm. f) ZSZS lékařský posudek¹⁶, který podle v současné době převažující soudní doktríny nepředstavuje úkon, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti určité osoby.

Současně je však třeba procesně zohlednit závaznost tohoto vyjádření v přezkumném řízení před krajským úřadem. Domnívám se, že pokud jsou podány v návrhu na přezkoumání námitky, které směřují do vyjádření o ověření podmínek výkonu práce nebo do řízení, které jeho vydání předcházelo, je třeba zvolit postup analogický k postupu podle ust. § 149 odst. 4 správního řádu a vyžádat potvrzení či změnu

¹⁵ Shodně Metodický návod hlavního hygienika k zajištění jednotného postupu při ověřování podmínek výkonu práce pro účely posuzování nemocí z povolání ze dne 24. srpna 2011, uveřejněno ve Věstníku Ministerstva zdravotnictví č. 9/2011, s. 4.

¹⁶ K náležitostem obsahu lékařského posudku srov. část 9 přílohy č. 1 k vyhlášce č. 98/2012 Sb. a § 4 vyhlášky č. 104/2012 Sb.

vyjádření od orgánu nadřízeného orgánu, který ověření provedl; v případě krajských hygienických stanice to bude Ministerstvo zdravotnictví, v případě Státního úřadu pro jadernou bezpečnost předseda tohoto ústředního správního úřadu. Jsem toho názoru, že pouze tomuto nadřízenému správnímu orgánu náleží přezkoumat vyjádření o ověření podmínek výkonu práce. Jakýkoli jiný způsob by vedl ke zpochybnění institutu závaznosti tohoto podkladového úkonu v řízení, jež má nepochybně svůj materiální význam.

Podle současného názoru judikatury nepředstavuje lékařský posudek rozhodování o individuálních právech a povinnostech účastníka na základě důkazů právní povahy, nýbrž představuje zjišťování zdravotního stavu pacienta na základě podkladů odborně zdravotních¹⁷. Rozhodující je tedy materiální hledisko; proto samotná skutečnost, že pro přezkoumání posudku se použije část čtvrtá správního řádu obdobně,¹⁸ ještě sama o sobě nemůže mít za následek, že lékařský posudek nesplňuje náležitosti rozhodnutí ve smyslu § 67 SR.¹⁹ Pozdější judikatura tento názor ještě dále prohloubila, když lékařský posudek v podstatě prohlásila za znalecký posudek, nikoli za soudně přezkoumatelné správní rozhodnutí. Přezkum po stránce medicínsko-lékařské tak podle tohoto názoru provádí nikoli správní úřad při výkonu své pravomoci, ale úřad jako zřizovatel příslušného zdravotnického zařízení či orgán, který vydal rozhodnutí o registraci zdravotnického zařízení. K přezkumu tedy dochází nikoli na bázi ochrany veřejných subjektivních práv, ale na bázi zachování nejvyšší možné odbornosti, kterou zřizovatel či registrační autorita ve vztahu k příslušnému zdravotnickému zařízení zajišťuje.²⁰ Dlužno ještě poznamenat, že správní žaloby nebyly podávány přímo proti lékařským posudkům, ale proti úkonům orgánů příslušných k přezkoumání lékařských posudků s tím, že dosavadní judikatura v těchto věcech se vztahuje ještě k právní úpravě podle ust. § 77 a n. zákona č. 20/1966 Sb., ve znění platném do 31. března 2011.

Ve světle zmíněné judikatury se může jevit jako sporné, zda kliniku nemocí z povolání lze vůbec pokládat za osobu, která vykonává působnost v oblasti veřejné správy ve smyslu ust. § 1 odst. 1 SR; v takovém případě by se na vydávání lékařských posudků o ne/uznání nemocí z povolání vztahovala část čtvrtá správního řádu s některými

¹⁷ K charakteru lékařských posudků obecně a jejich právní povaze srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. září 2007, čj.: 4 Ads 81/2005–125 či náleží Ústavního soudu ze dne 23. září 2008, sp. zn.: Pl. ÚS 11/08; současně je však třeba upozornit argumenty disentančního stanoviska čtyř ústavních soudců, kteří s právním názorem pléna nesouhlasí.

¹⁸ Srov. ust. 47 odst. 4 ZSZS.

¹⁹ Srov. Vedral, J. op. cit. sub 10, s. 1223.

²⁰ Srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. listopadu 2012, č. j.: 6 Ads 111/2012 – 42.

odchylymi.²¹ Citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. září 2007 se zabývá lékařským posudkem vydaným zařízením závodní preventivní péče, nicméně Ústavní soud pak následně závěry Nejvyššího správního soudu vztahuje i na lékařské posudky vydané klinikou nemocí z povolání.²² Nejvyšší správní soud v tomto svém rozsudku uvádí, že při vydávání lékařského posudku je na místě přiměřené použití základních pravidel řízení podle ust. § 3 odst. 1 až 4 správního řádu z roku 1967. Zákon č. 373/2011 Sb. o procesním režimu vydávání lékařských posudků mlčí. V případě, že zdravotnická zařízení při vydávání lékařských posudků vůbec nelze pokládat za osoby vykonávající působnost v oblasti veřejné správy, pak se na proces jejich vydávání procesní postupy správního řádu nevztahují, uplatní se pouze útržkovitá procesní úprava v zákoně č. 373/2011 Sb.

Určení povahy lékařských posudků a správné pochopení postavení subjektů, které v procesu uznávání nemocí z povolání vydávají podkladová vyjádření včetně charakteru těchto vyjádření je důležitý pro zodpovězení otázky procesního režimu vydávání lékařských posudků a pro určení postavení subjektů, které je vydávají.

3.1 K POVAZE ÚKONŮ VYDÁVANÝCH V SOUVISLOSTI S POSUZOVÁNÍM ZDRAVOTNÍHO STAVU V RÁMCI PRACOVNĚLÉKAŘSKÝCH SLUŽEB A PŘI POSUZOVÁNÍ A UZNÁVÁNÍ NEMOCÍ Z POVOLÁNÍ A K JEJICH PŘEZKOUMÁVÁNÍ

Povaha úkonů vydávaných v souvislosti s posuzováním zdravotního stavu je značně problematická a otázka jejich přezkoumávání prošla názorovým vývojem. Jde o činnost, která je regulována předpisy veřejného práva, v případě uznávání nemocí z povolání zde jsou i státem aprobovaná zdravotnická zařízení, která jsou oprávněna nemocí z povolání uznávat. Pro tuto činnost se tak nabízí termín správní činnost, nicméně je otázkou, zda to správní činnost je nebo je jí jen v některých případech a zda se tedy na tuto agendu obecné předpisy o správním řízení vztahují.

Ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny podle ust. § 70 písm. a) SŘS úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími a podle ust. § 70 písm. d) SŘS úkony správního orgánu, jejichž vydání závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osob nebo technického stavu věcí, pokud sama o sobě neznamenaají právní překážku výkonu povolání, zaměstnání nebo podnikatelské, popřípadě jiné hospodářské činnosti, nestanoví-li zvláštní zákon jinak.

Takové úkony mohou představovat lékařské posudky, vydávané k tomu příslušnými zdravotnickými zařízeními v případech

²¹ Srov. např. zvláštní úpravu doručování v § 44 ZSZS.

²² Srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 18. června 2009, sp. zn.: III. ÚS 2833/08.

stanovených v ust. § 41 písm. a) až g) ZSZS. Posuzování zdravotního stavu v souvislosti s nemocí z povolání nebo ohrožením nemocí z povolání je tedy jedním z druhů posudkové činnosti. Pouze k těmto lékařským posudkům se vyžaduje výše zmíněné ověření podmínek výkonu práce ve vztahu k možnosti vzniku onemocnění. Proti všem druhům lékařským posudkům je za podmínek stanovených v zákoně č. 373/2011 Sb. přípustný návrh na jejich přezkoumání, o kterém rozhoduje zásadně krajský úřad, který udělil poskytovateli oprávnění k poskytování zdravotních služeb, nejedná-li se o případy podle § 48 ZSZS.

Nejvyšší správní soud i Ústavní soud se již zabývali otázkami souvisejícími s přezkoumáním lékařských posudků, resp. správních rozhodnutí, jimiž byly tyto posudky potvrzeny. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že [ú]kon krajského úřadu, kterým byl přezkoumán posudek lékaře závodní preventivní péče (nyní pracovnělékařských služeb) o zdravotní způsobilosti k práci pro účely ust. § 37 odst. 1 písm. a) zákona č. 65/1965 Sb. zákoníku práce (nyní podle ust. § 41 odst. 1 písm. a) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce), není rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 odst. 1 SŘS. Takový úkon je podle ust. § 70 písm. a) SŘS vyloučen ze soudního přezkumu.²³

Tento závěr byl pak následně akceptován i Ústavním soudem, který dovodil, že posudek vydaný zařízením závodní preventivní péče o způsobilosti k práci určitého zaměstnance není aktem vrchnostenského orgánu nadaného právem rozhodovat o právech a povinnostech, ale jde o odborné stanovisko lékaře, který zákonem předvídaným a vyžadovaným způsobem poskytuje součinnost zaměstnavateli. Ten je pak teprve tím, kdo na podkladě zjištění a závěrů lékaře činí konkrétní úkony v rámci pracovněprávního vztahu, kterými zasahuje právní sféru zaměstnance.

Podle názoru Ústavního soudu je posudek o zdravotním stavu souhrnem medicínských či biofyzikálních zjištění, k nimž dospěje posuzující lékař použitím exaktních přírodovědeckých metod. Tato činnost nemá nic společného s výkladem obecné právní normy a její následnou aplikací na zjištěný faktický stav. Jako rozhodnutí lze posudek vnímat jen v nejobecnějším smyslu tohoto slova, tedy že lékař při posuzování zdravotního stavu volí (rozhoduje) mezi tím, zda aktuální zdravotní stav zaměstnance umožňuje vykonávat dosavadní práci či nikoliv. Jinak platí, že o zdravotním stavu se nerozhoduje, ten se zjišťuje; navíc zdravotní stav je nepochybně veličinou proměnnou.

Tentýž závěr platí dle Ústavního soudu i ohledně povahy aktu, jímž se lékařský posudek přezkoumává. Ani tento přezkumný akt nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje práva či povinnosti ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS. Ostatně tento přezkum se omezuje pouze na otázku správnosti, neboť jeho výsledkem může být buď potvrzení vydaného posudku, nebo jeho zrušení, nikoliv však jeho změna. Listinou

²³ Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu cit. sub 7.

garantované právo na soudní ochranu Ústavní soud vykládá materiálně, tedy v tom smyslu, že záleží na faktickém naplnění jeho obsahu, a je vedlejší, zda reálně je ochrana poskytována soudy na úseku soudnictví občanskoprávního či správního. Dobrodiní soudního přezkumu musí být nicméně zachováno. Jinými slovy, správnou cestou k obraně práv posuzované osoby - zaměstnance v případech obdobných posuzovanému je žaloba na neplatnost úkonu zaměstnavatele opírajícího se o posudek o zdravotní způsobilosti.²⁴

Nejvyšší správní soud tedy předně opustil argumentaci (a Ústavní soud tento právní názor přijal²⁵), že se jedná o kompetenční výlukou ve smyslu ust. § 70 písm. d) SŘS a nadále vychází z toho, že se jedná o výlukou ve smyslu ust. § 70 písm. a) SŘS, tedy že lékařský posudek vůbec materiálně znaky rozhodnutí nevykazuje. Přitom je zajímavé sledovat názorový vývoj na otázku (ne)přezkoumatelnosti lékařských posudků v judikatuře Nejvyššího správního soudu, přičemž poznamenávám, že se vždy jednalo o lékařské posudky o dočasné pracovní neschopnosti, o zdravotní způsobilosti k práci a o (ne)uznání nemoci z povolání.

Již v jednom ze svých raných rozsudků (ve věci zahájené ještě před Vrchním soudem v Praze) dospěl Nejvyšší správní soud k názoru, že [p]osudkový závěr o zdravotním stavu, a tedy i o tom, zda nemoc má charakter nemoci z povolání, není rozhodnutím, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva ve smyslu § 77 odst. 1 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ani ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS. Žalobu na přezkoumání takového závěru je třeba odmítnout dle § 70 písm. a), ale i d) SŘS.²⁶

V dalším svém rozhodnutí Nejvyšší správní soud shledal jako správný postup krajského soudu, který žalobu směřující proti lékařskému posudku o zdravotní nezpůsobilosti vykonávat nadále práci horníka-zámečnicka projednal a kompetenční výlukou pro některý z důvodů uvedených v § 70 SŘS neshledal²⁷. S předchozím rozhodnutím se však soud v odůvodnění svého rozsudku nevyřadil a lze se tak pouze domnívat, že jej buď neregistroval, nebo jej nepokládal za v dané věci konkurující, neboť se týkal lékařského posudku o uznání nemoci z povolání.

²⁴ Srov. náleží pléna Ústavního soudu ze dne 23. září 2008, sp. zn.: Pl. ÚS 11/08, ASPI, ID: JUD142082CZ, 2008.

²⁵ Srov. též usnesení Ústavního soudu ze dne 10. července 2001, sp. zn.: III. ÚS 233/01, ASPI, ID: JUD32645CZ, 2001.

²⁶ Srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 11. listopadu 2003, č. j.: 7 A 93/2002 – 41.

²⁷ Srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 13. září 2005, č. j.: 2 As 5/2005-86.

V dalším rozhodnutí ve věci žaloby směřující proti lékařskému posudku o zdravotní nezpůsobilosti vykonávat nadále práci požárníka v dole se Nejvyšší správní soud přiklonil na rozdíl od krajského soudu ke kompetenční výluce podle ust. § 70 písm. d) SRS a kasační stížnost odmítl.²⁸

Tento názorový vývoj svědčí o složitosti problematiky a též o nejednoznačnosti zařídění agendy vydávání lékařských posudků, resp. o jaký typ výkonu veřejné správy se jedná, pokud se o výkon veřejné správy vůbec jedná. Nedomnívám se tudíž, že lze mít tuto oblast za vyřešenou, již jen proto ne, že v předchozí judikatuře nepanuje názorová jednota a k citovanému nálezu Ústavního soudu je připojeno disentanční stanovisko čtyř ústavních soudců, které pojmenovává některé významné problémy, jež zůstávají odmítnutím soudního přezkumu nevyřešeny. Obdobný názor pak vyjádřil též P. Varvařovský.²⁹

Tyto problémy lze shrnout do následujících tezí: 1. Veškerá rozhodnutí se vždy zabývala jen povahou lékařského posudku a nezabývala se povahou úkonu krajského úřadu, jež je tím aktem, proti kterému žaloby účastníků směřovaly. 2. Rozhodnutí NSS i ÚS vycházejí z předpokladu, že civilní větev soudnictví opustí svoji dosavadní praxi vázanosti lékařským posudkem, resp. přezkumným úkonem a bude jej s ohledem na jeho povahu non-rozhodnutí považovat toliko za jeden z důkazů v soudním řízení. 3. Lze pokládat za sporné, že při přezkoumání lékařského posudku nejsou řešeny otázky právní, nýbrž toliko vysoce odborné posouzení zdravotního stavu. 4. Reálná možnost soudní ochrany v civilní větvi soudnictví je umožněna pouze zaměstnanci, zaměstnavatel takovou možnost nemá (ledaže by bylo lze se ad absurdum domáhat přezkumu lékařského posudku až v řízení o správní žalobě o případně uložené sankci za porušení pracovněprávních předpisů). 5. Do soukromoprávního vztahu mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem vstupuje autoritativně veřejná moc a lékařský posudek (příp. přezkumný potvrzující akt krajského úřadu) fakticky zakládá zaměstnavateli novou povinnost, např. převést zaměstnance na jinou práci či s ním skončit pracovní poměr.

Pokládám za podstatné zauvažovat v této souvislosti, zda se jednotlivé posudky mohou svým charakterem od sebe lišit v závislosti na povaze subjektu, který je vydává. Vezměme si pro srovnání lékařský posudek vydaný poskytovatelem pracovnělékařských služeb a lékařský posudek vydaný zdravotnickým zařízením státem (Ministerstvem zdravotnictví) aprobovaným³⁰ k uznávání nemocí z povolání.

²⁸ Srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 2. srpna 2006, č. j.: 3 Ads 51/2006-85.

²⁹ VARVAŘOVSKÝ, P. K charakteru lékařského posudku o trvalé nezpůsobilosti k práci. ASPI, ID: LIT32469CZ, 2009 (publikováno v časopise Právní Fórum 03/2009, s. 127 a n.)

³⁰ Srov. § 66 ZSZS.

Poskytovatel pracovnělékařských služeb je smluvním zdravotnickým zařízením, které pro zaměstnavatele zásadně na jeho náklady zajišťuje pracovnělékařské služby vymezené v zákoně č. 373/2011 Sb., tedy mj. provádí lékařské prohlídky zaměstnanců s ohledem na jejich zdravotní způsobilost k výkonu práce. Na toto zdravotnické zařízení nejsou kladeny žádné specifické požadavky; postačí, že mu bylo uděleno oprávnění k poskytování zdravotních služeb v některé ze stanovených odborností. V tomto případě lze tedy skutečně hovořit o „poradci“ zaměstnavatele, byť tento je povinen se podle lékařských posudků svého smluvního poskytovatele v pracovněprávních vztazích řídit.³¹

Zdravotnická zařízení oprávněná uznávat nemoci z povolání si zaměstnavatel (a tím méně zaměstnanec) nevybírá, tato jsou určena Ministerstvem zdravotnictví na základě zákonných kritérií se stanoveným „správním“ obvodem.³² I v těchto případech je zaměstnavatel povinen řídit se v případě uznání (vyhlášení) nemoci z povolání takovým posudkovým závěrem v pracovněprávních vztazích, přičemž se vznikem nemoci z povolání jsou spojeny významné finanční dopady pro zaměstnavatele; jednak nárok zaměstnance na odstupné ve výši nejméně dvanáctinásobku průměrného výdělku³³ a jednak nárok z titulu odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovních úrazech a nemocech z povolání.

K otázce použití lékařského posudku o zdravotní způsobilosti k práci se vyjádřil Nejvyšší soud při posuzování dovolání ve věci platnosti výpovědi z pracovního poměru a uvedl, že pokud byl posudek vydán v souladu s právními předpisy, nepodléhá toto správní rozhodnutí (jak soud výslovně uvedl) v řízení zahájeném na návrh zaměstnavatele podle ustanovení § 64 zákoníku práce přezkoumání soudem z hlediska svého obsahu, a soud z takového rozhodnutí ve smyslu ust. § 135 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen "OSŘ") vychází.³⁴ Tento závěr lze zřejmě vztáhnout i na případy lékařského posudku o nemoci z povolání, pokud je podkladem např. pro úkon zaměstnavatele směřující k převedení zaměstnance na jinou práci či ke skončení pracovního poměru výpovědi ze strany zaměstnavatele.

Je zde však jeden zásadní rozdíl mezi lékařským posudkem o zdravotní způsobilosti k práci a lékařským posudkem o nemoci z povolání. Zatímco u obou posudků je vždy předmětem objektivního

³¹ Srov. ust. § 55 odst. 1 písm. b) ZSZS.

³² Pro posuzování a uznávání nemocí z povolání se neuplatní právo zvolit si poskytovatele oprávněného k poskytnutí zdravotních služeb podle ust. § 28 odst. 3 písm. b) zákona č. 372/2011 Sb. s ohledem na ust. § 61 odst. 2 ZSZS.

³³ Srov. ust. § 67 odst. 2 ZP.

³⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. listopadu 2004, sp. zn.: 21 Cdo 829/2004.

(lékařsky nejodbornějšího možného) posouzení zdravotní stav zaměstnance, který mu buď vůbec, dočasně či trvale brání ve výkonu konkrétně určeného druhu práce, u lékařského posudku o nemoci z povolání je navíc podkladovým vyjádřením výše zmíněným řešena otázka vztahu mezi zdravotním stavem zaměstnance a zjištěnými pracovními podmínkami, resp. zda na pracovišti zaměstnavatele pracoval zaměstnanec za takových podmínek, za kterých určitá zjištěná nemoc jako nemoc z povolání vzniká či může vzniknout.

Domnívám se proto, že v těchto případech nelze věc uzavřít s tím, že se jedná pouze o zjišťování zdravotního stavu zaměstnance. Zjištění zdravotního stavu a jeho porovnání se seznamem nemocí z povolání uvedených v nařízení vlády č. 290/1995 Sb., ve znění nařízení vlády č. 114/2011 Sb. je pouze prvním krokem kliniky nemocí z povolání; až potom lze hovořit o odborné lékařské činnosti, při které není zapotřebí řešit otázku aplikace práva na konkrétní zjištěný skutkový stav. Po tomto kroku následuje žádost o provedení ověření podmínek výkonu práce; to až na výjimku podle ust. § 62 odst. 2 písm. c) ZSZS provádějí správní orgány a tato činnost je nepochybně činností správní řídicí se normami hmotného i procesního práva. Jak výše uvedeno, tento podklad je závazným podkladem v řízení a výsledný lékařský posudek jej musí respektovat. Je tedy zjevné, že vyluka ze soudního přezkumu podle ust. § 70 písm. d) SŘS je neaplikovatelná a je otázkou, zda i do budoucna bude udržitelný závěr Nejvyššího správního soudu o vyluce podle ust. § 70 písm. a) SŘS.

Je tedy zřejmé, že v problematice nemocí z povolání si nevystačíme samostatně s právem veřejným či právem soukromým, ale že se obě tyto základní skupiny právních norem navzájem prolínají a v některých ohledech se uplatňují nezávisle na sobě. Proces uznávání nemocí z povolání vykazuje dle mého názoru významné veřejnoprávní prvky, a tudíž je třeba i lékařský posudek o uznání či neuznání nemoci z povolání pokládat za akt veřejnoprávní se všemi důsledky, které jsou s tím spojeny. Na druhé straně nároky zaměstnance v souvislosti s odpovědností zaměstnavatele za škodu při nemocech z povolání vyplývají z pracovněprávního vztahu, který je obecně soukromoprávní povahy (odhlížím zde od problematiky služebních poměrů) a zaměstnanec i zaměstnavatel se mohou domáhat svých tvrzených nároků v civilní větvi soudnictví.

V popsaném duchu zřejmě tuto problematiku nazírá i Ústavní soud, když v jiném případě pokládal za správné, že v soudním sporu o náhradu škody za ztrátu na výdělků po dobu pracovní neschopnosti a po skončení pracovní neschopnosti pro zjištěnou nemoc z povolání se obecné soudy nespokojily s lékařským posudkem o uznání nemoci z povolání a necítily se jím v řízení o žalobě o náhradu škody vázány ve smyslu ust. § 135 odst. 2 OSŘ, nýbrž si postupně vyžádaly dalších pět lékařských posudků, které posuzovaly v jejich komplexu a i v porovnání s posudky ostatními. Odpovědnost za škodu při nemoci z povolání obecné soudy u zaměstnavatele přes platný lékařský posudek o uznání nemoci z povolání neshledaly a krajský soud

nakonec dospěl k závěru, že zaměstnanec (žalobce) žádnou nemocí z povolání netrpěl a netrpí.³⁵ Je otázkou, zda může připadat v úvahu i situace opačná, tedy že by soudem v civilním řízení bylo rozhodnuto o odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při nemoci z povolání, ač by zde existoval lékařský posudek vydaný oprávněným poskytovatelem o neuznání nemoci z povolání. Tyto úvahy však již přesahují původní základní zaměření tohoto příspěvku.

4. SHRNUTÍ

Lze tedy shrnout, že ne ve všech případech se obecné soudy v civilní větvi soudnictví cítí být vázání lékařským posudkem, a to zejména nikoli tehdy, pokud se k problematice lékařské významně přidává problematika právní, v daném konkrétním případě řešení otázky odpovědnosti za škodu podle zákoníku práce. Tím se současně odkrývá další problematické místo, totiž pokud zaměstnanec netrpí a nikdy netrpěl nemocí z povolání, nebyl zde nikdy ani právní důvod ke skončení pracovního poměru či jiným pracovněprávním úkonům.

Dále lze učinit závěr, že zde nejméně v případech lékařských posudků u nemocí z povolání veřejná moc nepochybně zasahuje do pracovněprávního vztahu zaměstnance a zaměstnavatele, přičemž alespoň pro zaměstnavatele má takový posudek povahu úkonu, kterým se zasahuje do jeho práv a povinností. Svědčí tomu jednak veřejnou mocí určený okruh subjektů oprávněných uznávat nemoci z povolání se svěřenou územní působností, který má dle mého názoru charakter přenesení vymezené části veřejné moci na právnickou nebo fyzickou osobu, která jinak povahu správního orgánu nemá a jednak skutečnost, že výsledek činnosti těchto osob je pro zaměstnavatele (samozřejmě i zaměstnance, avšak ten na jeho základě nemusí žádné úkony činit, byť do jeho právní sféry taktéž zasahuje) závazný a musí se na jeho podkladě určitým způsobem zachovat. I lékařský posudek poskytovatele pracovnělékařských služeb, kterého si však zaměstnavatel může bez jakýchkoli omezení vybírat, je pro něj obdobně závazný, nicméně lze zde dovést nejvýše veřejný zájem na jejich vydávání, avšak domnívám se, že nikoli svěřenou veřejnou mocí.

Přikláním se proto k názoru, že úkon krajského úřadu, přezkoumávající lékařský posudek o ne/uznání nemoci z povolání nelze považovat za vyloučený ze soudního přezkumu podle ust. § 70 písm. a) ani d) SŘS. Činím tedy na tomto místě závěr, že dle mého názoru zde poskytovatel zdravotních služeb oprávněný uznávat nemoci z povolání vystupuje v roli právnické nebo fyzické osob, vykonávající působnost v oblasti veřejné správy jak to předpokládá ust. § 1 odst. 1 SŘ a na jeho postup se zásadně vztahuje část čtvrtá správního řádu. Tomuto závěru pak odpovídá, že správní akt, který je výsledkem přezkoumání lékařského posudku, je podle ust. § 47 odst. 3 ZSZS prohlášen za úkon podle části čtvrté správního řádu. Stejně tak

³⁵ Srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 3. května 2013, sp.zn.: I. ÚS 2864/09.

podkladové vyjádření k ověření podmínek výkonu práce pro účely uznávání nemocí z povolání představuje úkon, na jehož vydání se vztahuje část čtvrtá správního řádu.

Vyjádření o ověření podmínek výkonu práce je tak dle mého názoru přezkoumatelné jednak po linii správní analogickým postupem podle ust. § 149 odst. 4 SŘ v rámci návrhu na přezkoumání lékařského posudku tímto vyjádřením podmíněného podle ust. § 46 odst. 1 ZSZS. Po linii soudní by mělo být přezkoumatelné v rámci žaloby proti úkonu správního orgánu příslušného k přezkoumání takového lékařského posudku podané podle ust. § 65 odst. 1 SŘS. Současně se domnívám, že by se tím odstranila možná dvojkolejnost přezkumu a právní nejistota, která ohledně platnosti lékařského posudku o uznání či neuznání nemoci z povolání panuje v těch případech, kdy jedna ze stran pracovněprávního vztahu podá ve věci odpovědnosti při nemocech z povolání žalobu. Projednání věci jako soukromoprávního sporu by mělo přicházet v úvahu pouze v těch případech, kdy předmětem tohoto sporu jsou kvalitativně jiné skutečnosti než ty, které již byly předmětem veřejnoprávního zkoumání.

Literature:

- Hendrych, D. a kol.: Právní slovník, 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2009, 1459 s., ISBN 978-80-7400-059-1
- Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář, 4. Vydání, Praha: C. H. Beck, 2013, 844 s, ISBN 978-80-7400-484-1
- Průchová Ivana a kol.: Stavební zákon a ochrana životního prostředí, 1. vydání, Brno: Masarykova universita, 2011, 487 s., ISBN 978-80-210-5667-1.
- Varvařovský, P.: K charakteru lékařského posudku o trvalé nezpůsobilosti k práci. ASPI, ID: LIT32469CZ, 2009 (publikováno v časopise Právní Fórum 03/2009, s. 127 a n.)
- Vedral, J.: Správní řád. Komentář, 2. vydání, Praha: Bova Polygon, 2012, 1446 s., ISBN 978-80-7273-166-4.

Contact – email

ivo.krysa@khsstc.cz

ROZKLAD PODANÝ "NEÚČASTNÍKEM" ŘÍZENÍ PROTI ROZHODNUTÍ O POVOLENÍ FÚZE - PŘEKVAPIVÉ ROZHODNUTÍ KRAJSKÉHO SOUDU

KAMIL NEJEZCHLEB

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže/Masarykova univerzita,
Právnická fakulta, Česká republika

Abstract in original language

Tento příspěvek analyzuje rozhodnutí Krajského soudu v Brně týkající se práva ne-účastníka řízení o povolení spojení soutěžitelů, který podal v rámci tohoto řízení námitky, podat proti rozhodnutí ve věci rozklad. V tomto rozhodnutí Krajský soud zrušil rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže založené na tom, že dle správního řádu rozklad může podat toliko účastník správního řízení. Ústředním bodem příspěvku je rozbor tohoto rozhodnutí ve světle možností obrany proti nepravomocnému rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže v oblasti fúzí pro ne-účastníky řízení a zamyšlení se nad jeho obecnými potenciálními dopady pro vedení řízení ve věci fúzí. Závěrem jsou shrnuty nejdůležitější implikace, které z rozhodnutí plynou.

Key words in original language

opravný prostředek, právo na obhajobu, fúze, rozklad, účastník řízení, správní řízení, zákon o ochraně hospodářské soutěže, správní řád, námitky.

Abstract

This paper analyses the decision of District court in Brno regarding the right of third person who submitted objections within the proceedings in merger review that is not a participant to such proceedings. This decision rejected decision of the Czech Competition Authority based on the fact that according to the Administrative Code only participant to proceedings has the right to appeal in administrative proceeding. The main goal of this paper is an assessment of this Regional court's in Brno decision in the light of possibilities of defense against decision of the Competition Authority prior it comes to force in merger cases given to person that is not party to proceedings and also thinking about potential general implications for proceedings regarding merger review. In the end the most important implications stemming from the decision are summarized.

Key words

appeal, right of defense, merger, party to proceedings, administrative proceedings, Competition act, Administrative procedure Code, objections

Úvod¹

Tento článek analyzuje rozhodnutí Krajského soudu v Brně č. j. 62 Af 55/2011-174 (dále jen „Rozhodnutí KS“) týkající se práva neúčastníka řízení o povolení spojení soutěžitelů bránit se proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“), kterým je dané spojení povoleno v případech, kdy tento neúčastník řízení podal v rámci řízení o povolení spojení námitky proti posuzovanému spojení. V tomto rozhodnutí Krajský soud v Brně (dále jen „KS“) zrušil rozhodnutí ÚOHS založené na tvrzení, že dle zákona 500/2004 Sb. Správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘ“) může rozklad podat toliko účastník správního řízení. Vedle obecného rozboru specifik správních řízení v oblasti spojování soutěžitelů vedených ÚHOS a možností obrany proti nepravomocným správním aktům ústředních orgánů státní správy jakožto obecných východisek, je ústředním bodem tohoto článku rozbor Rozhodnutí KS a z něj plynoucích možností obrany proti nepravomocným rozhodnutím ÚOHS v oblasti fúzí pro neúčastníky řízení. Současně je analyzováno i praktické promítnutí Rozhodnutí KS pro ÚHOS při vedení řízení ve věci fúzí. Závěrem jsou shrnuty nejdůležitější implikace, které z rozhodnutí plynou a učiněny úvahy, ve vztahu k řešení problematiky soudní nepřezkoumatelnosti povolených spojení.

SPECIFIKA SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ VE VĚCI SPOJOVÁNÍ SOUTĚŽITELŮ

Správní řízení ve věci přezkumu spojování soutěžitelů vedené ÚOHS nemá ucelenou úpravu² a řídí se jednak zákonem č. 143/2001 Sb. Zákon o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOHS“) a dále SŘ. Mezi těmito dvěma předpisy platí obecný právní princip *lex specialis derogat legi generali*. Proto má při vedení správních řízení ÚOHS přednost speciální úprava obsažená v ZOHS.

Specifická procesní pravidla pro přezkum fúzí najdeme v § 15-16a ZOHS. Z této úpravy je zřejmé, že řízení o povolení spojení soutěžitelů je vždy řízením návrhovým.³ Zásadním specifikem tohoto řízení z pohledu možnosti třetích osob brojit proti navrhovanému spojení je jednak povinnost ÚOHS zveřejnit v Obchodním věstníku a prostřednictvím veřejné datové sítě informace o tom, že spojení posuzuje a dále stanovit lhůtu pro podání námitek proti oznámenému

¹ Veškeré názory obsažené v tomto příspěvku jsou výlučně názory autora a nevyjadřují v žádném případě postoje a právní názory Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a nemusejí s nimi nutně korespondovat.

²Viz např. Munková J., Kindl J. - Zákon o ochraně hospodářské soutěže. Komentář. 2. vyd., C.H.Beck Praha. 2009.

³Druhým typem řízení, které může ÚOHS vést je řízení z moci úřední, resp. *ex officio*.

posuzovanému spojení.⁴ Tato zákonná konstrukce dává třetím osobám možnost proti spojení protestovat prostřednictvím tzv. institutu podání námitek, a to v rámci prvostupňového řízení před vydáním rozhodnutí ve věci.⁵ Vedle tohoto specifika obsahuje ZOHS speciální úpravu týkající se zahájení řízení v oblasti fúzí, kdy uvádí, že řízení je zahájeno dnem, kdy byl ÚOHS doručen návrh na povolení spojení obsahující všechny předepsané náležitosti, kterými jsou odůvodnění, doklady osvědčující skutečnosti rozhodné pro spojení a náležitosti stanovené prováděcím právním předpisem.⁶ Pokud návrh tyto náležitosti neobsahuje, může ÚOHS bez zahájení správního řízení vydat písemné stanovisko, zda se jedná o spojení podléhající povolení podle ZOHS a že je třeba návrh doplnit. V praxi v případech, kdy návrhu chybí jen některé méně podstatné části, ÚOHS správní řízení zahájí a navrhovatele současně vyzve, aby své podání doplnil.

Správní řízení v oblasti přezkumu spojování soutěžitelů lze z hlediska jejich průběhu dle § 16 odst. 2 ZOHS rozdělit na čtyři kategorie. První kategorií jsou řízení, kdy ÚOHS zjistí, že posuzované spojení soutěžitelů nepodléhá přezkumu. V takovém případě o tom vydá do 30 dnů rozhodnutí. Druhou kategorií jsou řízení, kdy ÚOHS dospěje k názoru, že spojení soutěžitelů podléhá přezkumu a zároveň, že posuzované spojení nebude mít za následek podstatné narušení hospodářské soutěže. V tomto případě rovněž do 30 dnů vydá rozhodnutí, kterým spojení soutěžitelů povolí. Třetí kategorií jsou případy, kdy ÚOHS dospěje k názoru, že posuzované spojení soutěžitelů podléhá přezkumu a zároveň, že posuzované spojení vzbuzuje vážné obavy z podstatného narušení hospodářské soutěže. V takovém případě ve lhůtě 30 dnů oznámí toto zjištění písemně účastníkům řízení a sdělí jim, že pokračuje v řízení. Čtvrtým případem je specifická situace vztahující se ke zmeškání lhůty uvedené předchozích třech kategoriích, jehož následkem je, že nastává fikce, že uplynutím této lhůty ÚOHS spojení povolil.

Z hlediska výsledku řízení o povolení spojení mohou nastat tři situace, a to, že spojení je povoleno, spojení je povoleno s podmínkou přijetí závazků a spojení je zakázáno. Z pohledu třetích osob, které brojí proti povolení spojení, může být relevantní protestovat proti rozhodnutí, že spojení nepodléhá přezkumu, rozhodnutí o povolení spojení, a rovněž proti rozhodnutí o povolení spojení podmíněnému závazky, pokud by takovéto závazky považovaly za nedostatečné. V tomto ohledu je třeba ještě doplnit, že třetí osoby by mohly mít

⁴Viz § 16 odst. 1 ZOHS.

⁵Tato úprava je podobná úpravě unijní, jež je upravena především v Nařízení rady č. 139/2004 ze dne 20 ledna 2004 týkající se kontroly spojování soutěžitelů (the EC Merger Regulation).

⁶Vyhláška 252/2009 Sb., kterou se stanoví náležitosti návrhu na povolení spojení soutěžitelů.

zájem protestovat rovněž proti situaci, kdy ÚOHS zmešká lhůtu pro povolení spojení a díky tomu je presumováno, že spojení je povoleno. Z toho plyne, že třetí osoby nesouhlasící se spojením soutěžitelů mohou mít teoreticky zájem brojit proti rozhodnutí ÚOHS v oblasti posuzování fúzí ve všech případech, krom toho, kdy ÚOHS spojení soutěžitelů nepovolí.

Pokud jde o účastníky řízení, dle § 21a ÚOHS jsou v řízeních o povolení spojení a v řízeních o povolení výjimky ze zákazu uskutečňování spojení účastníky řízení pouze osoby, které jsou povinny podat návrh na povolení spojení. To jsou obecně soutěžitelé, kteří se hodlají spojit fúzí, mají nabýt podnik jiného soutěžitele (nebo jeho část) smlouvou nebo zakládají společně kontrolovaný podnik a rovněž soutěžitel,⁷ který má získat možnost přímé nebo nepřímé kontroly jiného soutěžitele. Jiné účastníky řízení v řízeních o povolení spojení soutěžitelů ÚOHS nepřipouští. Současně je dle § 25a ÚOHS vyloučeno použití obecného ustanovení o účastenství v řízení obsažené v SR, neboť SR vymezuje účastenství pro potřeby specifických řízení vedených ÚOHS v oblasti hospodářské soutěže příliš široce. Existuje obava, že v soutěžních případech vedených se soutěžiteli na exponovaných trzích s viditelným přímým dopadem na konečné spotřebitele (telekomunikace, energie, atd.) by se v podstatě téměř každý mohl cítit rozhodnutím ÚOHS přímo dotčen na svých právech a domáhat se proto účastenství v řízení. Vzhledem k tomu, že ÚOHS by musel komunikovat s obrovským množstvím účastníků, umožnit jim nahlížet do spisu, vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, umožnit jim být přítomni na ústních jednáních atd. a také faktu, že žádné rozhodnutí ÚOHS by nemohlo nabýt účinnosti dříve, než by bylo doručeno všem účastníkům řízení, by byla rozhodovací činnost ÚOHS prakticky paralyzována. Rovněž je vyloučeno použití § 28 SR, dle kterého je třeba za účastníka řízení do doby než se prokáže opak, považovat i osobu, která pouze tvrdí, že je účastníkem řízení. Lze říci, že pokud by měl ÚOHS za účastníky řízení do doby prokázání opaku považovat i osoby, které pouze tvrdí, že jsou účastníky, mohl by tento princip vést k ohrožení schopnosti ÚOHS vydávat rozhodnutí, neboť by mohl být zahlcen spekulativními tvrzeními různých osob, že jsou účastníky řízení.⁸ Lze tak dovodit, že účastníkem řízení o povolení spojení soutěžitelů nemůže být nikdo jiný než, ten kdo je povinen podat návrh na povolení spojení.

⁷Pojem soutěžitel je specifickým pojmem soutěžního práva, který je definován v § 2 odst. 1 a v maximální možné míře odpovídá pojmu „undertaking“ používanému na unijní úrovni. Podrobnější rozbor konceptu soutěžitele např. PETR, M, DOSTAL, O, KREISELOVÁ, I a VAVŘÍČEK, V. Zakázané dohody a zneužívání dominantního postavení v ČR. Praha: C. H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-307-3.

⁸Viz důvodová zpráva k zákonu č. 361/2005 Sb., změně zákona o ochraně hospodářské soutěže. (dále jen „důvodová zpráva“)

Ve vztahu k přezkumu a možnostem obrany proti nepravomocným rozhodnutím postupuje obecně ÚOHS v jím vedených řízeních dle SŘ avšak s dvěma výjimkami plynoucími z § 25a ZOHS. V rozhodnutí o rozkladu není ÚOHS omezen v tom smyslu, že rozhodnutí lze rozkladem zrušit nebo změnit jen v případě, pokud se tím plně vyhoví rozkladu a za podmínky že není způsobena újma žádnému z účastníků řízení, pokud s tím všichni účastníci souhlasí, nebo rozklad zamítnout. ÚOHS tedy může např. rozhodnutí změnit i v případě, kdy není plně vyhověno rozkladu.⁹ Dalším rozdílem oproti „klasickému“ rozkladu je neplatnost zásady "reformatio in peius", což znamená, že v rámci řízení o rozkladu proti rozhodnutí ÚOHS může jeho předseda změnit svým druhostupňovým rozhodnutím rozhodnutí prvního stupně i v neprospěch toho účastníka řízení, který podal rozklad.¹⁰

ODVOLÁNÍ RESP. ROZKLAD NEÚČASTNÍKA ŘÍZENÍ PŘED ÚOHS

Specifickou ucelenou úpravu týkající se podávání rozkladu v ZOHS nenacházíme a musíme si proto pomoci ustanoveními SŘ. Dle § 152 odst. 4 SŘ platí, že pokud to není z povahy věci vyloučeno, použijí se na řízení o rozkladu ustanovení o odvolání. Pokud tedy při posuzování rozkladu postupujeme dle § 81 odst. 1 SŘ, může účastník řízení vždy podat proti rozhodnutí rozklad, s výjimkou, kdy zákon stanoví jinak. Z toho plyne, že obecně rozklad proti správnímu rozhodnutí může podat pouze účastník řízení. Jak bylo vysvětleno výše, v řízeních vedených ÚOHS dle ZOHS je vyloučeno použití § 27 odst. 1 a 2. a § 28 SŘ upravujících obecně účastenství ve správních řízeních a navíc, specificky pro řízení o povolení spojení soutěžitelů, je okruh jejich účastníků v ZOHS taxativně omezen.¹¹ Lze proto dovozovat, že podání rozkladu proti rozhodnutí ÚOHS ve věci spojování soutěžitelů může pohledem ZOHS a SŘ příslušet pouze účastníkům řízení v dané věci, tedy pouze osobám povinným podat návrh na povolení spojení. Jiné osoby nikdy nemohou mít, touto logikou vzato, aktivní legitimaci k podání řádného rozkladu.

⁹Použití předmětného ustanovení SŘ by v konečném důsledku způsobilo, že rozhodnutí druhého stupně ÚOHS by byla příliš svázána a dvouinstanční přezkum řízení vedených ÚOHS by tak značně ztrácel svůj smysl, kdy i za současného stavu lze o smysluplnosti, funkčnosti a užitečnosti institutu rozkladu proti rozhodnutím ústředních státních orgánů obecně polemizovat.

¹⁰Důvodová zpráva uvádí, že: „Nemožnost změnit provostupňové rozhodnutí v neprospěch odvolatele, která obecně platí podle správního řádu, pokud nepodá opravný prostředek i jiný účastník řízení, by s ohledem na speciální charakter správních a sankčních řízení před Úřadem nebyla odůvodnitelná. V řízení před Úřadem je třeba posoudit velké množství rozhodných skutečností a nelze vyloučit, že z řízení ve druhém stupni vyplyne nutnost změnit správní akt v neprospěch odvolatele, tak, aby druhoinstanční rozhodnutí Úřadu, resp. předsedy Úřadu, bylo objektivní, správné a především adekvátní k prokázané nebezpečnosti deliktního jednání.“

¹¹Viz § 21a ZOHS.

Platí, že pokud rozkladu chybí některá ze základních podmínek tohoto podání, jedná se o rozklad nepřipustný. Pokud tedy osoba, která není účastníkem řízení a nemá aktivní legitimaci k podání rozkladu, podá podání označené jako rozklad, posoudí se toto podání jako tzv. nepřipustný rozklad a použije se ustanovení § 92 odst. 1 věty druhé SR.¹² V této specifické situaci lze rozlišovat dva případy, a to pokud je nepřipustný rozklad podán současně s podáním řádného rozkladu, kdy lze rozhodnout společně v řízení o řádném rozkladu,¹³ a pokud je podán pouze nepřipustný rozklad, kdy je třeba rozhodovat v relativně samostatném řízení. Druhá zmíněná varianta je zřejmě relevantní pro naprostou většinu případů týkajících se řízení o povolení spojení soutěžitelů, protože těžko si lze představit, že účastníci řízení, kterým je zamýšlené spojení povoleno budou proti tomuto povolení brojit. Situace, kdy by mohla nastat první varianta (tedy spojení nepřipustného a řádného rozkladu) v případě posuzování spojení soutěžitelů, přichází do úvahy zřejmě jen tehdy, pokud by ÚOHS rozhodl o povolení spojení se závazky, které by účastníci řízení (osoby povinné podat návrh na povolení spojení) napadli v rámci rozkladu a současně by třetí osoby brojily podáními označenými jako rozklad proti povolení daného spojení se závazky, protože by tyto závazky považovaly za nedostatečné. Teoreticky by mohla nastat ještě jedna varianta spojení nepřipustného a řádného rozkladu, pokud by ÚOHS spojení nepovolil a třetí osoba, jež by měla zájem na povolení spojení, podala proti zákazu spojení podání označené jako rozklad a současně by rozklad podali i účastníci řízení o povolení spojení.

V situacích, kdy nelze rozhodnutí o nepřipustném rozkladu spojit s rozhodováním o řádném rozkladu, je třeba považovat řízení o nepřipustném rozkladu za do značné míry samostatné, neboť na rozhodnutí o nepřipustném nebo opožděném rozkladu nejsou závislé právní účinky napadeného rozhodnutí (např. může být již pravomocné nebo nabude právní moci nezávisle na podání tohoto rozkladu). Z toho důvodu také rozhodnutí o zamítnutí nepřipustného nebo opožděného rozkladu netvoří celek s napadeným rozhodnutím na rozdíl od rozhodnutí o zamítnutí řádného rozkladu (to má vliv na právní moc napadeného rozhodnutí). Ohledně nepřipustnosti rozkladu se rozhoduje výhradně z procesních důvodů a neužije se § 89 odst. 2 SR týkající se rozsahu přezkumu odvoláním (rozkladem) napadeného rozhodnutí v rámci řádného odvolání. Je však třeba si

¹²Srovnej závěr č. 64 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 26. 11. 2007 - Způsob vyřízení podání označeného jako „odvolání“ podaného osobou, která není účastníkem řízení.

¹³Postupuje se obecně podle § 81 a násl. SR a současně ve vztahu k nepřipustnému odvolání je použita úprava § 86 odst. 2, § 88 odst. 1 a § 92 SR.

uvědomit, že i nepřipustný rozklad je projednáván v odvolacím řízení.¹⁴

Ustanovení § 86 odst. 2 a § 88 odst. 1 správního řádu zjednodušuje postup při vyřizování nepřipustného rozkladu tak, že se k němu nemusí vyjadřovat ostatní potenciální odvolatelé (není k tomu důvod, neboť rozklad bude zamítnut z procesních důvodů a proto není, k čemu by se vyjadřovali) a že se postoupí druhému stupni (vedoucímu) ústředního orgánu státní správy ve zkrácené lhůtě pouze se stanoviskem popisujícím důvody nepřipustnosti nebo opožděnosti rozkladu. Ten dále postupuje dle § 92 SŘ a zkoumá, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Shledá-li předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, posuzuje se opožděný nebo nepřipustný rozklad jako podnět k přezkumnému řízení nebo žádost o obnovu řízení nebo žádost o vydání nového rozhodnutí.¹⁵ Tato povinnost odvolacího orgánu koresponduje se ochrany veřejného zájmu.

Pokud jde o účastenství v řízení o nepřipustném rozkladu, je třeba nahlížet na toto řízení samostatně, odděleně od řízení, z něž vzešlo rozhodnutí, proti němuž byl nepřipustný rozklad podán. Z toho lze dovodit, že při posuzování, kdo je účastníkem řízení o nepřipustném rozkladu se bude vycházet z § 27 odst. 1 SŘ, a to i v případech nepřipustného rozkladu proti rozhodnutí ve věci spojování soutěžitelů. V řízení o nepřipustném rozkladu se i přes jeho relativní samostatnost použije ve vztahu k jeho právní moci § 91 odst. 1 SŘ, tedy není možné se proti rozhodnutí ve věci nepřipustného rozkladu dále odvolat. Pro nabytí právní moci rozhodnutí o nepřipustném rozkladu, je třeba toto rozhodnutí oznámit podavateli podání označeného jako rozklad.

SHRnutí VÝŠE UVEDENÉHO A IMPLIKACE PRO MOŽNOST BRÁNIT SE PROTI ROZHODNUTÍ ÚOHS O POVOLENÍ SPOJENÍ SOUTĚŽITELŮ

Z výše uvedeného lze dovozovat, že ač mají třetí osoby v rámci řízení o povolení spojení soutěžitelů právo podávat proti tomuto spojení námitky, nelze je dle ÚOHS ve spojení se SŘ nikdy považovat za účastníky řízení a nemají tedy právo proti rozhodnutí ve věci povolení spojení soutěžitelů podat rozklad. Takovéto podání by bylo třeba kvalifikovat jako nepřipustný rozklad, který by měl být předsedou ÚOHS zamítnut v relativně samostatném řízení, jehož

¹⁴Srovnej závěr č. 79 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 22. 6. 2009 - Doručování rozhodnutí o nepřipustném nebo opožděném odvolání.

¹⁵Např. viz rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) 5 As 8/2013 – 30.

účastníkem by byla pouze ona třetí osoba, která podala podání označené jako rozklad proti rozhodnutí v daném řízení o povolení spojení soutěžitelů, jehož nebyla účastníkem. Řízení o nepřipustném rozkladu a rozhodnutí v něm by nemělo mít žádný vliv na právní moc rozhodnutí ve věci samotné, tedy na rozhodnutí o povolení fúze. Současně by nepřipustný rozklad založil povinnost pro odvolací orgán – předsedu ÚOHS posoudit, zda nejsou dány podmínky pro zahájení přezkumného řízení, obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Tato konstrukce fakticky znamená, že v případech posuzování povolení spojení soutěžitelů, kdy je spojení povoleno bez námitek, neexistuje reálná¹⁶ možnost, aby rozhodnutí ÚOHS bylo přezkoumáno správními soudy ve správním soudnictví, při zachování jeho subsidiárního charakteru.¹⁷

ROZHODNUTÍ KS – ROZKLAD NEÚČASTNÍKA

Rozhodnutí KS 62 Af 55/2011 možnost podání rozkladu proti rozhodnutí o povolení spojení soutěžitelů neúčastníkem řízení při splnění určitých předpokladů povoluje. Doslova uvádí, že „ŽALOBCE NELZE ZA ÚČASTNÍKA ŘÍZENÍ O POVOLENÍ SPOJENÍ SOUTĚŽITELŮ POVAŽOVAT. TO VŠAK PODLE ZDEJŠÍHO SOUDU V POSUZOVANÉ VĚCI JEŠTĚ NEZNAMENÁ, ŽE JÍM PODANÝ ROZKLAD BYL ROZKLADEM NEPŘÍPUSTNÝM.“ Argumentace v rozhodnutí stojí především na úvaze, že pokud zákonodárce dává někomu právo brojit proti povolení spojení soutěžitelů námitkami v rámci řízení, musí být výkon tohoto práva možno efektivně realizovat tak, že uplatnění námitek je chráněno možností užití řádného opravného prostředku proti jejich nevyslyšení a následně žalobou ve správním soudnictví. Samotná existence institutu podání námitek v řízení o povolení spojení soutěžitelů je v Rozhodnutí KS chápána jako realizace práva být slyšen.¹⁸

Faktické, že ZOHS a SŘ vyplývající, odejmutí možnosti přezkumu námitek je v rozhodnutí kritizováno dále z důvodu, že povolování spojení ÚOHS by bylo postaveno v mnoha případech mimo smysluplnou kontrolu a díky tomu by mohlo docházet k narušení hospodářské soutěže na relevantních trzích bez možnosti jakéhokoliv

¹⁶Teoreticky by se proti povolení spojení mohli odvolat samotní spojující se soutěžitelé, jakožto účastníci řízení. Tuto situaci si však lze v reálném životě představit jen stěží.

¹⁷Blíže k subsidiaritě soudního přezkumu a obecně nutnosti vyčerpat řádné opravné prostředky před možností brojit žalobou ve správním soudnictví např. viz rozhodnutí NSS č. j. 4 Aps 2/2010 – 44.

¹⁸Toto právo je v řízeních ve věcech fúzí před Evropskou komisí realizováno prostřednictvím tzv. úředníka pro slyšení. Blíže o funkci úředníka pro slyšení a jeho pravomocích a povinnostech např. viz Zingales, Nicolo, The Hearing Officer in EU Competition Law Proceedings: Ensuring Full Respect for the Right to Be Heard?. Competition Law Review, Vol. 7, No. 1, 2010. Dostupné na: <http://ssrn.com/abstract=1879924>.

vnějšího zásahu. Vzhledem k uvedeným argumentům dospěl KS v Brně v Rozhodnutí KS k závěru, že platí-li subsidiarita soudního přezkumu, nelze právo být slyšen realizovat jinak, než osobu, která podá námitky proti povolení spojení, považovat za osobu, která je ve vztahu k vyřízení námitek oprávněna proti rozhodnutí o povolení spojení podat rozklad. Z toho lze dovozovat, že možnost podání rozkladu proti povolení spojení soutěžitelů neúčastníkem řízení je, dle dikce Rozhodnutí KS, podmíněna podáním námitek a omezena jejich rozsahem.

EVROPSKÁ ANALOGIE

V Rozhodnutí KS je odkazováno na rozhodnutí Tribunálu ve věci T-177/04 „easyJet vs. Commission“ (dále jen „Rozhodnutí EJ“).¹⁹ V tomto rozhodnutí Tribunálu bylo rovněž přiznáno právo bránit se před soudem osobě, která nebyla účastníkem řízení o povolení spojení. Toto právo plyne dle Rozhodnutí EJ ze čtvrtého pododstavce čl. 230 Smlouvy o založení Evropského Společenství,²⁰ který uvádí „KAŽDÁ FYZICKÁ NEBO PRÁVNICKÁ OSOBA MŮŽE PODAT ŽALOBU PROTI ROZHODNUTÍM, KTERÁ JSOU JÍ URČENA, JAKOŽ I PROTI ROZHODNUTÍM, KTERÁ, BYŤ VYDÁNA VE FORMĚ NAŘÍZENÍ NEBO ROZHODNUTÍ URČENÉHO JINÉ OSOBĚ, SE JÍ BEZPROSTŘEDNĚ A OSOBNĚ DOTÝKAJÍ“. Proto je třeba zkoumat, zda rozhodnutí, proti kterému osoba, jež není účastníkem řízení, brojí, se jí bezprostředně a osobně dotýká. Ve vztahu k povolování spojení je v Rozhodnutí EJ řečeno, že rozhodnutí, které povoluje v podstatě okamžité provedení fúze, může nepochybně vést k okamžité změně poměrů a fungování na fúzi dotčených trzích. Z toho Tribunál dovodil, že rozhodnutí se týká žalobkyně bezprostředně. Dále bylo v Rozhodnutí EJ zkoumáno, zda je splněna podmínka osobního dotčení, tedy, zda je žalobkyně zasažena napadaným rozhodnutím specificky, odlišně od ostatních osob, čímž by byla individualizována způsobem obdobným, jako samotní adresáti rozhodnutí (účastníci řízení).

V případech posuzování spojení soutěžitelů je dle Rozhodnutí EJ třeba zkoumat ve vztahu ke splnění podmínky osobního dotčení předně, zda soutěžitel brojící proti rozhodnutí o povolení spojení byl aktivní²¹ v řízení v rámci možností svěřených mu zákonem a zda dojde k dotčení jeho postavení na trhu. Samotná účast v řízení nepostačuje, avšak je zásadně brána při rozhodování o přípustnosti žaloby do úvahy, přičemž lze přihlížet rovněž ke kvalitě a relevanci předložených námitek. Druhým kritériem zkoumaným ve vztahu k osobnímu dotčení je zásah do postavení na trhu, kdy v rámci

¹⁹Rozsudek Tribunálu ze dne 4. 7. 2006 ve věci T-177/04 ze dne 4. 7. 2006. Dostupný na: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=T-177/04>.

²⁰Odpovídá současnému článku 263 Smlouvy o fungování Evropské unie.

²¹Nikoli jako účastník, ale prostřednictvím podávání námitek.

Rozhodnutí EJ z písemností předložených žalobkyní jednoznačně vyplývalo, že je jedním z hlavních konkurentů obou spojujících se soutěžitelů, a to jak na trzích, kde spojující se soutěžitelé působili samostatně, tak tam, kde působili oba společně. V Rozhodnutí EJ tak bylo konstatováno, že podmínky bezprostřednosti i osobního dotčení jsou splněny a žalobkyně tedy byla aktivně legitimována podat proti rozhodnutí o povolení spojení soutěžitelů žalobu.

Ve vztahu k Rozhodnutí KS lze konstatovat, že podmínky bezprostřednosti i osobního dotčení popsané v Rozhodnutí EJ jsou zřejmě naplněny i ve vztahu k žalobkyni v rámci Rozhodnutí KS, protože žalobkyně podala v rámci řízení vedeného ÚOHS při posuzování předmětného spojení relevantní námitky, snažila se získat přístup do spisu,²² o přiznání účastenství v řízení a současně je aktivním hráčem na trhu, na němž působí spojující se soutěžitelé a na který bude mít dané spojení soutěžitelů nepochybně dopad.

ÚVAHY

V současné situaci by měl ÚOHS v souladu s pravomocným Rozhodnutím KS přiznávat možnost třetích osob podat v rozsahu uplatněných námitek rozklad proti rozhodnutí o povolení spojení soutěžitelů, za předpokladu, že tyto osoby podají v rámci daného řízení námitky, snaží se v něm aktivně vystupovat a působí na trhu, který je posuzovaným spojením dotčen. Tyto podmínky splňující třetí osoby však nemají statut účastníků řízení, tedy zřejmě nemají právo na doručení rozhodnutí, nahlížení do spisu, vyjadřování se k podkladům rozhodnutí atd.

Takováto situace působí značné praktické problémy související především s otázkou, jak určit okamžik, kdy rozhodnutí o povolení spojení nabude právní moci. Pokud totiž osobě, jež má právo podat rozklad, avšak jakožto neúčastník řízení nemá právo na doručení rozhodnutí, doručeno není, jaká je potom lhůta pro podání rozkladu pro takovou osobu? S tím dále souvisí otázka, jak tedy má ÚOHS obecně postupovat, zda doručovat rozhodnutí neúčastníkům, jimž svědčí dle Rozhodnutí KS právo podat v rozsahu uplatněných námitek rozklad a poučovat je o tomto jejich právu? Za zmínku stojí i úvaha, zda by bylo dostatečné „klasické“ poučení takovýchto osob, či zda by měl ÚOHS v poučení pro neúčastníky oprávněně podat rozklad proti rozhodnutí o povolení spojení soutěžitelů uvádět kromě informací uváděných v klasickém poučení rovněž skutečnost, že rozsah jejich práva podat rozklad je v souladu s Rozhodnutím KS omezen na přezkum řádného vypořádání jimi vznesených námitek?

Z pohledu zachování co nejvyšší právní jistoty a postupu v souladu s Rozhodnutím KS, je doručování rozhodnutí o povolení spojení

²²V této souvislosti je třeba poznamenat, že v řízení přímo souvisejícím s Rozhodnutím KS o možnosti nahlédnout do spisu Nejvyšší Správní Soud rozhodnutím ze dne 28. 3. 2012 č. j. 9 Afs 29/2012 nahlédnout do předmětného spisu umožnil.

(povolení spojení se závazky) i těm osobám, které podaly námitky a působí na dotčených trzích, ze strany ÚOHS patrně nejbezpečnější cesta. Tímto postupem lze s ohledem na dikci § 83 SŘ dovozovat, že lhůta pro podání rozkladu je 15 dní od oznámení rozhodnutí těmto osobám. V případě opačného postupu by totiž patrně bylo nutno dovodit dle § 84 SŘ, že lhůta pro podání rozkladu neúčastníkem řízení je 30 dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí o povolení spojení dozvěděl, nejpozději však do 1 roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno posledním z účastníků. V takovémto případě by spojení soutěžitelů uskutečněné dříve než rok po oznámení rozhodnutí o povolení spojení posledním z účastníků řízení mohlo teoreticky být kvalifikováno jako nepovolené spojení, neb rozhodnutí o něm nemuselo, díky možnosti podat řádný rozklad ze strany neúčastníka řízení a roční lhůtě pro podání rozkladu v případě neoznámení rozhodnutí, nabýt právní moci dříve.

SŘ nevylučuje podání rozkladu rovněž v případě, kdy rozhodnutí je přepokládáno fikcí či domněnkou vydání rozhodnutí související většinou s nečinností správních orgánů.²³ Tímto pohledem by tedy obecné připuštění možnosti podávat rozklad třetím osobám, které podaly námitky v rámci řízení o povolení spojení soutěžitelů, znamenalo, že i v situacích, kdy by dle § 16 odst. 3 a 5 došlo k povolení spojení díky zmeškání lhůty pro vydání rozhodnutí ze strany ÚOHS, by ti, kdož podali v daném řízení námitky, mohli proti této fikci povolení spojení brojit rozkladem. Pokud by tedy ÚOHS zmeškal lhůtu pro vydání rozhodnutí o povolení spojení soutěžitelů v rámci řízení, ve kterém byly podány námitky a v souladu s Rozhodnutím KS by tak nutně musela existovat nejméně hypotetická možnost podání rozkladu ze strany namítajících neúčastníků, by dané spojení patrně již nemohlo být fikcí považováno za povolené a spojující se soutěžitelé by tak museli čekat na marné uplynutí lhůty pro podání rozkladu neúčastníkem. V jejich situaci by patrně nejjistější cestou bylo zjistit, které třetí osoby podaly v rámci daného řízení námitky, oznámit jim, že měla nastat fikce rozhodnutí o povolení k určitému dni a poté čekat 90 dní v souladu s § 84 odst. 1 ve spojení s § 83 odst. 2 SŘ,²⁴ zda fikce povolení spojení nebude

²³VEDRAL, J. Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 627.

²⁴Tím, že se jedná o fikci, neexistuje žádné poučení o možnosti podání odvolání (rozkladu), tedy lhůta pro jeho podání bude zřejmě činit pro neúčastníka řízení příznivějších 90 dní ode dne, kdy by mu bylo oznámeno ze strany účastníků řízení, že spojení bylo povoleno fikcí, nikoliv pouze 30 dní dle § 84 odst. 1 SŘ. Díky tomu, že není jisté, zda se mu rozhodnutí vůbec doručuje, nelze dovozovat, že musel v určitý okamžik vědět, že došlo k fikci povolení díky marnému uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí ve věci. Poučení ze strany účastníků řízení by zřejmě nebylo možno považovat za dostatečné. Ti by však v tomto směru zřejmě mohli požádat ÚOHS, aby neúčastníky řádně poučil ve vztahu k možnosti podat rozklad proti fikci rozhodnutí díky zmeškání lhůty. V takovém případě by zřejmě pro neúčastníky řízení od okamžiku jejich řádného poučení ze strany ÚOHS počala běžet standardní 15 denní lhůta pro podání rozkladu.

ze strany některého z neúčastníků řízení, který podal námitky, napadena rozkladem.

S umožněním (za určitých podmínek) podávat rozklad neúčastníkům řízení o povolení spojení dále souvisí skutečnost, že častá praxe fúzujících soutěžitelů, vzdát se po vydání rozhodnutí o povolení spojení práva podat rozklad za účelem okamžitého zplnomocnění daného rozhodnutí a možnosti následné okamžité realizace spojení, již nadále nebude možná v případě, že v rámci řízení bude existovat třetí osoba, jež podá námitky a bude působit na dotčeném trhu. Bude totiž hrozit, že tato třetí osoba podá v souladu s Rozhodnutím KS řádný rozklad, tedy že rozhodnutí nenabude právní moci již vzdáním se práva podat rozklad ze strany všech účastníků řízení.

Postup dle Rozhodnutí KS zásadně ovlivňuje charakter a uvažování při spojování soutěžitelů, neboť plánování a uskutečňování fúzí je velmi obtížné, časově náročné a roli v něm hrají nejrůznější strategické a ekonomické faktory, kdy je často snaha naplánovat okamžik spojení co nejpřesněji, aby spojení přineslo co nejvíce synergických efektů a bylo ekonomicky co nejvýhodnější, např. díky vývoji kurzu, ceně komodit, nalezení nového technologického postupu, legislativním změnám atd. Připuštění rozkladu neúčastníka v oblasti fúzí znamená obrovskou časovou nejistotu pro spojující se soutěžitele, neboť je těžké odhadovat, jak dlouhou dobu bude trvat řízení o rozkladu a následně i jeho soudní přezkum, protože je vysoce pravděpodobné, že třetí osoba, která bude proti fúzi brojit rozkladem a neuspěje, podá následně i žalobu ve správním soudnictví.

Na druhé straně je třeba přiznat, odhlédneme-li nyní od pravomocného Rozhodnutí KS, že díky současné konstrukci správního soudnictví jakožto subsidiárního ve vztahu k přezkumu rozhodnutí veřejné správy, existenci institutu rozkladu a taxativnímu vymezení účastníků řízení o povolení spojení soutěžitelů v ZOHS platí, že rozhodnutí ÚOHS povolující spojení soutěžitelů nemůže být nikdy předmětem přezkumu ze strany správních soudů. Pokud by tedy při povolení spojení soutěžitelů ÚOHS pochybil, jeho rozhodnutí by bylo nezvratné.

S ohledem na výše uvedené se domnívám, že určitá možnost ingerence a obrany proti rozhodnutí povolujícímu fúzi by v právním státě dána být měla, avšak cesta, kterou zvolil KS v Brně v Rozhodnutí KS je značně problematická a působí mnoho praktických problémů pro ÚOHS i spojující se soutěžitele. Rozhodnutí KS vytváří podivný „hybrid“ neúčastníka řízení oprávněného brojit proti rozhodnutí ÚOHS o povolení spojení soutěžitelů řádným rozkladem, avšak podmíněným a vázaným na jím podané námitky v rámci řízení a podmínky bezprostřednosti a osobního dotčení, jehož další související účastnická práva jsou značně nejasná. V této souvislosti pak za nejvíce problematické považuji nejasnosti ve vztahu k nabytí právní moci rozhodnutí. Proto v případech, kdy jsou splněny výše popsané podmínky pro možnost podání rozkladu neúčastníkem řízení proti rozhodnutí o povolení spojení soutěžitelů, by patrně bylo lépe uvažovat,

zda v těchto případech i přes taxativní omezení v ZOHS nepřiznat takovéto třetí osobě právo být účastníkem řízení, např. na základě lidskoprávních principů. Takováto konstrukce by sice ztížila a prodloužila v daných případech řízení před ÚOHS, ale rozhodně by přinášela více právní jistoty pro všechny zúčastněné strany, než konstrukce zvolená v Rozhodnutí KS.

ZÁVĚR

Z pohledu SŘ se Rozhodnutí KS nepochybně jeví jako exces, zejména díky paradoxu, že Rozhodnutí KS explicitně uvádí, že osoba, jež podala námitky proti povolení spojení soutěžitelů, není účastníkem řízení, a přesto je třeba jí při splnění určitých podmínek přiznat možnost brojit proti rozhodnutí ÚOHS řádným rozkladem. Rozhodnutí KS však dále neříká, jaká další specifická oprávnění by takováto osoba měla mít a jak by vůči ní měl tedy ÚOHS postupovat, a proto působí značné praktické problémy zejména ve vztahu k doručování rozhodnutí a na něj navázanému posuzování právní moci. Na druhé straně Rozhodnutí KS upozorňuje na zásadní problém faktické nemožnosti soudního přezkumu rozhodnutí povolujícího spojení soutěžitelů, přičemž lze dovodit, že tento problém se analogicky vztahuje i na fiktivní rozhodnutí o povolení spojení pro zmeškání lhůty a rozhodnutí povolující spojení soutěžitelů se závazky v případech, kdy účastníci řízení o povolení spojení soutěžitelů s navrženými závazky souhlasí a nemají tak důvod sami podávat rozklad. Takovýto stav rovněž nelze považovat za správný a nalezení cesty, jakým způsobem umožnit soudní přezkum i v případech povolení spojení soutěžitelů, je tak nanejvýš na místě. Konstrukci pro zajištění této možnosti vytvořenou Rozhodnutím KS si s ohledem na výše uvedené dovolím označit za průkopnickou, nicméně ne příliš šťastnou.

Proti Rozhodnutí KS je v době psaní tohoto příspěvku ze strany ÚOHS podána kasační stížnost. Uvidíme tedy, jak se Nejvyšší správní soud s touto problematikou vypořádá a jakým směrem se budou dále vyvíjet možnosti obrany proti rozhodnutím ÚOHS v oblasti spojování soutěžitelů.

Literatura:

- PETR, M, DOSTAL, O, KREISELOVÁ, I a VAVŘÍČEK, V. Zakázané dohody a zneužívání dominantního postavení v ČR. Praha: C. H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-307-3.
- VEDRAL, J. Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012.
- JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHDALO, D. Správní řád. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 100-104. ISBN: 978-80-7400-401-8.
- MUNKOVÁ J., KINDL J. - Zákon o ochraně hospodářské soutěže. Komentář. 2. vyd., C.H.Beck Praha. 2009.

- ZINGALES, Nicolo, The Hearing Officer in EU Competition Law Proceedings: Ensuring Full Respect for the Right to Be Heard?. Competition Law Review, Vol. 7, No. 1, 2010.
- Závěr č. 79 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 22. 6. 2009 - Doručování rozhodnutí o nepřípustném nebo opožděném odvolání.
- Závěr č. 64 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 26. 11. 2007 - Způsob vyřízení podání označeného jako „odvolání“ podaného osobou, která není účastníkem řízení.
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 8/2013.
- Rozsudek Tribunálu T-177/04.
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Afs 29/2012.
- Nařízení rady č. 139/2004 ze dne 20 ledna 2004 týkající se kontroly spojování soutěžitelů (the EC Merger Regulation).
- Zákon 500/2004 Sb. Správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 143/2001 Sb. Zákon o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů.

Contact – email

kamil.nejzchleb@compet.cz

ADMINISTRATÍVNE VYHOSTENIE A ZAISTENIE AKO PRÁVNE INŠTITÚTY OBMEDZUJÚCE SLOBODU POHYBU A POBYTU CUDZINCOV

MIRIAM ODLEROVÁ

Akadémia Policajného zboru v Bratislave, Slovenská republika

Abstract in original language

Článok rozoberá inštitút administratívneho vyhostenia cudzincov z územia Slovenskej republiky a zaistenia cudzincov podľa zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v súvislosti s dodržiavaním ľudských práv cudzincov, najmä poskytovaním právnej pomoci a dĺžkou súdneho preskúmania rozhodnutí.

Key words in original language

administratívne vyhostenie, zaistenie, sloboda pohybu a pobytu cudzincov, vylúčenie odkladného účinku, právna pomoc cudzincovi

Abstract

The contribution deals about the institute of administrative expulsion of foreigners from Slovak republic and their detention according to act no. 404/2011 Z.z. about residence of foreigners, respecting human rights of foreigners, particularly in the provision of legal aid and the length of judicial review of decisions

Key words

administrative expulsion, detention, freedom of movement and residence of foreigners, suspensive effect the decision, legal aid for foreigner

Úvod

Sloboda pohybu a pobytu je súčasťou osobnej slobody, ktorá je charakterizovaná voľným, ničím neobmedzeným pohybom človeka, ktorý sa môže podľa vlastného rozhodnutia zdržiavať na určitom mieste alebo slobodne z tohto miesta odísť.¹ Sloboda pohybu a pobytu cudzincov na území Slovenskej republiky je zakotvená v čl. 23 ods. 5

¹ Čič, M. et al. Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Martin: Matica slovenská, 1997, s. 94.

Ústavy Slovenskej republiky², podľa ktorého možno cudzinca vyhostiť iba v prípadoch ustanovených zákonom. „Obsahom slobody pohybu a pobytu je právo niekde sa usadiť, meniť miesto pobytu, ako aj právo územie Slovenskej republiky opustiť.“³ Právne inštitúty obmedzujúce slobodu pohybu a pobytu cudzincov u nás sú súdne vyhostenie, administratívne vyhostenie, zákaz vstupu a zaistenie. Tieto sú upravené v Ústave Slovenskej republiky, Trestnom poriadku⁴ a v zákone č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o pobyte cudzincov“). Ide o sankcie, aplikáciou ktorých štátne orgány obmedzujú vstup na územie Slovenskej republiky alebo z jeho územia cudzinca odsúvajú, pričom účelom aplikácie týchto sankcií je ochrana spoločnosti, štátu a jednotlivcov pred cudzincom, ktorý protiprávne konal a predísť ich ďalšiemu protiprávnemu konaniu na území Slovenskej republiky alebo Európskej únie.⁵

Osobná sloboda si zasluhuje riadnu ochranu aj pri obmedzeniach vykonávaných správnymi orgánmi voči cudzincom, ako je to pri zaistení a administratívnom vyhostení. Na vnútroštátnu ochranu práv slúžia inštitúty správneho súdnictva, verejný ochranca práv a inštitút ústavnej sťažnosti vo veciach porušenia základných práv a slobôd zakotvených v druhej hlave Ústavy Slovenskej republiky a v medzinárodných zmluvách, ktorými je Slovenská republika viazaná.

Administratívne vyhostenie a zaistenie spolu úzko súvisia. V náleze Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. II. ÚS 264/09-81 zo dňa 19.10.2010, sa konštatuje: "...konanie o zaistení, ktorého sa týkala prejednávacia sťažnosť a konanie o vyhostení sú síce dve odlišné konania, ale v žiadnom prípade nie sú úplne nezávislé či izolované." V ďalšom texte sa chcem venovať práve týmto dvom inštitútom a poukázať na pretrvávajúce problémy zákonnej úpravy v tejto oblasti.

Medzinárodnoprávna úprava vyhostenia

Medzinárodnoprávnu úpravu vyhostenia upravujú medzinárodné zmluvy, ktoré sú považované za jeden z najdôležitejších mechanizmov rozvoja, predovšetkým medzinárodného práva

² Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky

³ KRÁL, J. a kolektív: Ústavné garancie ľudských práv. Bratislava: Univerzita Komenského, 2004. ISBN: 80-7160-173-X, s. 71

⁴ Zákon č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok

⁵ BALGA, J.: Právne inštitúty obmedzujúce slobodu pohybu a pobytu cudzinca. In Právo na ochranu osobnej slobody: zborník z celoštátneho odborného seminára s medzinárodnou účasťou k príležitosti 60. výročia založenia Rady Európy. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2010. ISBN 978-80-8054-479-9, s. 50-66.

verejného. Podľa čl. 13 Všeobecnej deklarácie ľudských práv má každý právo na slobodu pohybu a na voľbu bydliska vo vnútri hraníc každého štátu. Každý má právo opustiť ktorúkoľvek krajinu, i svoju vlastnú a vrátiť sa do svojej krajiny. Deklarácia patrí medzi prvú medzinárodnoprávnú úpravu problematiky vyhostenia. Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach v čl. 12 garantuje právo slobody pohybu a pobytu osobám, ak sa oprávnené zdržiavajú na území určitého štátu.

Čl. 5 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, čl. 4 Protokolu č. 4 a čl. 1 Protokolu č. 7 k tomuto dohovoru upravujú oblasť vyhostenia cudzincov. Čl. 4 Protokolu č. 4 stanovuje, že „hromadné vyhostenie cudzincov je zakázané“. Čl. 1 Protokolu č. 7 obsahuje procesné záruky týkajúce sa vyhostenia cudzincov. Tento článok zaručuje cudzincom s povoleným pobytom tri procesné práva, a to právo uplatniť námietky proti svojmu vyhosteniu, právo dať preskúmať svoj prípad a právo dať sa zastupovať za týmto účelom pred príslušným úradom alebo pred osobou alebo osobami týmto úradom určenými. Výnimky z aplikácie týchto procesných záruk sú stanovené v čl. 1 ods. 2 Protokolu č. 7: „Cudzinca možno vyhostiť pred výkonom práv uvedených v odseku 1 a), b) a c) tohto článku, ak je také vyhostenie potrebné v záujme verejného poriadku alebo je odôvodnené záujmami národnej bezpečnosti.“ Avšak aj keď je cudzinec vyhostený v súlade s čl. 1 ods. 2 Protokolu č. 7 pred výkonom spomínaných práv, môže sa ich domáhať po svojom vyhostení.⁶ Nejde teda o derogáciu procesných práv cudzincov, avšak ich skutočné využitie sa cudzincom komplikuje. Uvedený článok 1 Protokolu č. 7 sa však vzťahuje len na cudzincov s povoleným pobytom.

Podmienky pre uplatnenie práva uplatniť námietky proti svojmu vyhosteniu stanovuje vnútroštátne právo. Podľa dôvodovej správy k Protokolu č. 7 sa cudzinec môže domáhať tohto práva ešte predtým, ako mu je umožnené dať preskúmať svoj prípad. Toto právo sa teda vzťahuje na konanie o vyhostení, nie na preskúmanie rozhodnutia o vyhostení. Aby cudzinec vedel uplatniť prípadné námietky, musí poznať dôvody svojho vyhostenia, a teda štátne orgány sú povinné mu ich oznámiť.

Právo dať preskúmať svoj prípad znamená právo na preskúmanie rozhodnutia o vyhostení cudzinca. Konkrétnu formu preskúmania stanoví zase vnútroštátne právo, pričom postačuje, ak o preskúmaní rozhodnutia rozhodne zase ten istý orgán, ktorý vydal pôvodné rozhodnutie. V dôvodovej správe k Protokolu č. 7 je uvedené, že ak vnútroštátne právo umožňuje proti rozhodnutiu podať odvolanie, čl. 1 Protokolu č. 7 sa už na toto odvolacie konanie nevzťahuje a nebráni ani vyhosteniu cudzinca pred skončením tohto odvolacieho konania. Čl. 1 Protokolu č. 7 nezakotvuje právo na ústne konanie. Postačí, ak

⁶ Pozri rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva č. 33118/05 zo dňa 15.2.2011 Geleri proti Rumunsku.

príslušný orgán rozhodne na základe písomných podkladov. Možnosť dať preskúmať svoj prípad musí byť ale skutočná, nielen formálna.⁷

Právo dať sa zastupovať pred príslušným úradom je tiež konkrétnejšie upravené vnútroštátnym právom. Nie je však možné z neho vyvodiť právo na zastúpenie advokátom. „Príslušným úradom“ nemusí byť súdny orgán, ale aj správny orgán.

Podľa čl. 2 Protokolu č. 4 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd každý, kto sa právoplatne zdržiava na území niektorého štátu, má na tomto území právo slobody pohybu a slobody zvoliť si miesto pobytu. Tieto práva môžu v určitých oblastiach podliehať obmedzeniam ustanoveným podľa zákona a odôvodneným verejným záujmom v demokratickej spoločnosti. Ďalej každý môže slobodne opustiť ktorúkoľvek krajinu, aj svoju vlastnú. Žiadne obmedzenia sa nemôžu uvaliť na výkon týchto práv okrem tých, ktoré ustanovuje zákon a sú nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti, verejnej bezpečnosti, udržania verejného poriadku, predchádzania zločinnosti, ochrany zdravia alebo morálky alebo ochrany práv a slobôd iných.

Vnútroštátna právna úprava administratívneho vyhostenia a zaistenia

Vyhostenie predstavuje jednostranné rozhodnutie štátu pobytu, ktorým sa cudzinec vykazuje zo štátneho územia.⁸ V praxi ide o rozhodnutie kompetentného štátneho orgánu štátu pobytu na základe taxatívne stanovených podmienok uvedených v príslušných právnych predpisoch, ktorým sa cudzinec vykazuje zo štátneho územia rozhodnutím súdu alebo správneho orgánu. Právo vyhostiť cudzinca za zákonom stanovených podmienok vyplýva z územnej kompetencie štátu a býva pokladané za podstatnú súčasť suverenity každého štátu.

Inštitút administratívneho vyhostenia pozostáva z dvoch zložkových cieľov. Primárnym je zabezpečiť, aby cudzinec bez oprávnenia zdržiavať sa na území Slovenskej republiky z tohto územia vycestoval a sekundárnym, ak je to potrebné vzhľadom na okolnosti prípadu, uložiť cudzincovi v rozhodnutí o administratívnom vyhostení zákaz vstupu.

K aplikácii právnych noriem upravujúcich cudzineckú problematiku J. Balga uvádza: "Aplikácia právnych noriem je často zložitý proces, ktorý spočíva v uplatňovaní právnych kritérií, poznávania, hodnotenia a rozhodovania. Protiprávne konania znamenajú i narušenie právneho systému a to nesie so sebou v neposlednom rade porušenie legality. Z

⁷ Pozri rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva č. 1537/08 zo dňa 2.9.2011 Kaushal a ďalší proti Bulharsku.

⁸ BALGA, J.: Cudzinecký režim. Bratislava: Akadémia PZ, 1998, ISBN 80-8054-083-7, s. 41.

princípu legality vyplýva povinnosť štátnych orgánov zabezpečovať ochranu základných práv a slobôd aj cudzincov"⁹.

Zákon č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len "zákon o pobyte cudzincov") nadobudol účinnosť 1. januára 2012. Nahradil desať rokov platný zákon č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Nový zákon o pobyte cudzincov zabezpečil úplnú kompatibilitu s európskou legislatívou, ktorá sa prispôsobuje dynamicky sa vyvíjajúcej migračnej situácii v členských štátoch Európskej únie. Do uvedeného zákona bolo transponovaných niekoľko európskych smerníc, napr. Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES o práve občanov Európskej únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, smernica Rady 2009/50/ES o podmienkach vstupu a pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín na účely vysokokvalifikovaného zamestnania, atď.

Administratívne vyhostenie upravuje prvá hlava štvrtej časti zákona o pobyte cudzincov. Podľa tohto zákona je administratívne vyhostenie "rozhodnutie policajného útvaru o tom, že cudzinec nemá alebo stratil oprávnenie zdržiavať sa na území Slovenskej republiky a je povinný opustiť územie Slovenskej republiky, s možnosťou určenia lehoty na jeho vycestovanie do krajiny pôvodu, krajiny tranzitu, ktorejkoľvek tretej krajiny, ktorá ho prijme, alebo na územie členského štátu¹⁰, v ktorom má udelené právo na pobyt alebo poskytnutú medzinárodnú ochranu"¹¹. Hromadné vyhostenie cudzincov na základe jedného rozhodnutia je neprípustné – toto ustanovenie vychádza zo zákazu hromadného vyhostenia cudzincov podľa čl. 4 Protokolu č. 4 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd v znení Protokolu č. 11.

Zákon o pobyte cudzincov rozlišuje administratívne vyhostenie štátneho príslušníka tretej krajiny a administratívne vyhostenie občana Európskej únie a jeho rodinného príslušníka. Dôvody administratívneho vyhostenia štátneho príslušníka tretej krajiny sú taxatívne stanovené v § 82 ods. 1 zákona o pobyte cudzincov. Zákon o pobyte cudzincov stanovuje prípady, kedy nie je možné cudzinca vyhostiť, pričom ide o uplatnenie zásady „non – refoulement“ z územia Slovenskej republiky voči cudzincovi alebo osobe bez štátnej príslušnosti, ktorá vyplýva z medzinárodných záväzkov Slovenskej republiky.

⁹ BALGA, J.: Systém schengenského aquis. Bratislava: VEDA, 2009. ISBN: 978-80-224-1058-8, s. 113.

¹⁰ Členským štátom sa tu myslí členský štát Európskej únie okrem Slovenskej republiky, iný štát, ktorý je zmluvnou stranou Dohody o Európskom hospodárskom priestore, a Švajčiarska konfederácia.

¹¹ § 77 ods. 1 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Občania Európskej únie a ich rodinní príslušníci majú širšie práva v porovnaní so štátnymi príslušníkmi tretích krajín (tieto im priznáva vyššie spomínaná smernica 2004/38/ES), a preto sa na nich administratívne vyhostenie (a s tým súvisiaci zákaz vstupu) vzťahuje len v osobitných prípadoch.

Ak sú teda dané dôvody administratívneho vyhostenia, vydá policajný útvar formou rozhodnutia stanovenou zákonom č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“) rozhodnutie o administratívnom vyhostení. V prvom stupni konania o administratívnom vyhostení rozhoduje policajný útvar, ktorý dôvody na administratívne vyhostenie zistil ako prvý.

V prípade ak policajný útvar vylúči odkladný účinok odvolania voči rozhodnutiu o administratívnom vyhostení, túto skutočnosť uvedie vo výrokovej časti rozhodnutia.¹² Ak skutočnosti, ktoré zakladajú dôvod na vylúčenie odkladného účinku zistí policajný útvar až po vydaní rozhodnutia o administratívnom vyhostení, vydá samostatné rozhodnutie o vylúčení odkladného účinku. Proti vylúčeniu odkladného účinku sa cudzinec nemôže odvolať.

Ak policajný útvar uplatní v rozhodnutí o administratívnom vyhostení vylúčenie odkladného účinku odvolania (§ 55 ods. 2 správneho poriadku) je ako správy orgán povinný sa s tým v odôvodnení rozhodnutia o administratívnom vyhostení náležite vysporiadať. Vylúčením odkladného účinku odvolania bude rozhodnutie o administratívnom vyhostení ihneď vykonateľné. Rozhodnutie o administratívnom vyhostení, v ktorom správny orgán vylúči odkladný účinok odvolania je po vyčerpaní opravných prostriedkov preskúmateľné súdom.

Ak policajný útvar vydá rozhodnutie o administratívnom vyhostení, zároveň určí aj lehotu na vycestovanie cudzinca podľa príslušných ustanovení zákona o pobyte cudzincov.

S inštitútom administratívneho vyhostenia úzko súvisí zaistenie. Zákon o pobyte cudzincov umožňuje zaistiť štátneho príslušníka tretej krajiny za ustanovených podmienok v konaní o administratívnom vyhostení, na účel výkonu administratívneho vyhostenia alebo výkonu trestu vyhostenia, na účel výkonu jeho prevozu podľa osobitného predpisu alebo na účel jeho vrátenia podľa medzinárodnej zmluvy (ak neoprávnene vstúpil na územie Slovenskej republiky alebo sa neoprávnene zdržiava na území Slovenskej republiky).

Zákon o pobyte cudzincov umožňuje zaistiť príslušníka tretej krajiny na nevyhnutnú dobu, najviac na 6 mesiacov, policajný útvar však

¹² Podľa § 55 ods. 2 správneho poriadku ak to vyžaduje naliehavý všeobecný záujem alebo ak je nebezpečenstvo, že odkladom výkonu rozhodnutia utrpí účastník konania alebo niekto iný nenahraditeľnú ujmu, môže správny orgán odkladný účinok vylúčiť, naliehavosť treba riadne odôvodniť.

môže rozhodnúť o predĺžení zaistenia, v niektorých prípadoch až o ďalších 12 mesiacov.

Zaistený štátny príslušník tretej krajiny môže podať proti rozhodnutiu o zaistení a proti rozhodnutiu o predĺžení lehoty zaistenia opravný prostriedok do 15 dní odo dňa doručenia rozhodnutia, a to orgánu, ktorý ho vydal. Orgán, ktorý rozhodnutie vydal, predloží opravný prostriedok do piatich pracovných dní príslušnému krajskému súdu v Bratislave alebo v Košiciach¹³ spolu so spisovým materiálom, ktorý sa na vec vzťahuje, a s písomným vyjadrením k opravnému prostriedku. Podanie opravného prostriedku nemá odkladný účinok. O opravnom prostriedku rozhodne súd v konaní podľa Občianskeho súdneho poriadku¹⁴. Podľa § 88 ods. 8 zákona o pobyte cudzincov o takomto opravnom prostriedku rozhodne súd v konaní podľa § 250sa Občianskeho súdneho poriadku. Je to nové ustanovenia Občianskeho súdneho poriadku s názvom „Konanie o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu o zaistení“.

Predchádzajúci zákon o pobyte cudzincov (zákon č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov) v § 62 ods. 6 uvádzal: "Zaistený cudzinec môže podať proti rozhodnutiu o zaistení a proti rozhodnutiu o predĺžení lehoty zaistenia opravný prostriedok na súd do 15 dní od doručenia rozhodnutia o zaistení alebo rozhodnutia o predĺžení lehoty zaistenia; o opravnom prostriedku rozhodne súd bezodkladne. Podanie opravného prostriedku nemá odkladný účinok." V praxi však robil problém pojem "bezodkladne", keďže odvolacie konanie na prvostupňových súdoch trvá týždne až mesiace a na druhostupňových ešte dlhšie.

Podľa nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 264/09 z 19.10.2010 „Orgány verejnej moci sú v súvislosti s rozhodovaním o zaistení cudzinca za účelom vyhostenia povinné brať do úvahy spojitosť medzi zaistením a jeho účelom. O opravnom prostriedku proti rozhodnutiu o zaistení cudzinca rozhodujú súd a odvolací súd prednostne a urýchlene pri starostlivom posúdení veci.“ Súdny argumentoval tým, že odvolania voči rozhodnutiam o zaistení majú prioritu, ale musia rešpektovať aj procesný a administratívny poriadok súdov.¹⁵ Ústavný súd Slovenskej republiky v tomto rozhodnutí argumentoval, že v konkrétnom prípade "bolo možné a primerané vykonať súdne preskúmanie pozbavenia osobnej slobody

¹³ Príslušný krajský súd sa určí podľa umiestnenia útvaru policajného zaistenia cudzincov, ktoré sú v Sečovciach a v Medved'ove.

¹⁴ Zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok

¹⁵ Pozri argumentáciu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v prípade č. II. ÚS 264/09-81 (rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 19.10.2010), tiež vysvetlenie prezentované v diskusii počas Národného seminára o zaistení, ktorý sa konal 05.10.2011 v Bratislave na Slovensku.

príslušným krajským súdom v lehote podstatne kratšej, teda urýchlene". Čo sa týka rozhodovania Najvyššieho súdu Slovenskej republiky Ústavný súd Slovenskej republiky rozhodol, že: "bolo možné a primerané vykonať súdne preskúmanie pozbavenia osobnej slobody sťažovateľa Najvyšším súdom v omnoho kratšej lehote, počítanej na dni".

Vyššie uvedené rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky malo veľký vplyv pri rokovaní o novom zákone o pobyte cudzincov. Podľa súčasnej právnej úpravy, t.j. podľa § 88 ods. 8 zákona o pobyte cudzincov o opravnom prostriedku v konaní o zaistení rozhodne súd v konaní podľa § 250a Občianskeho súdneho poriadku. Podľa neho musí súd určiť termín pojednávania tak, aby sa uskutočnilo najneskôr do siedmich pracovných dní od doručenia návrhu na súd, pričom odvolanie predloží krajský súd odvolaciemu súdu s označením "ZAISTENIE" najneskôr do 48 hodín od uplynutia lehoty na vyjadrenie. Takto určené procesné lehoty môžu celý proces rozhodovania na jednej strane urýchliť, na druhej strane však vyvstáva otázka, nakoľko budú tieto lehoty dostatočné z hľadiska zabezpečenia a poskytovania právnej pomoci zaisteným cudzincom. Ďalším problémom sa javí aj to, či sa v tomto prípade skutočne skráti lehota súdneho preskúmania zaistenia, keďže nová právna úprava priniesla len zmenu lehoty, dokedy má byť konanie na odvolacom súde začaté - nič sa nehovorí o ostatných procesných lehotách, ani o letohe vydania rozhodnutia.

Ďalším problémom súvisiacim so zaistením cudzincov je poskytovanie právnej pomoci. Slovenská republika zverila s účinnosťou od 1. januára 2012 poskytovanie právnej pomoci v konaní o administratívnom vyhostení štátnej rozpočtovej organizácii Centrum právnej pomoci Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len "Centrum právnej pomoci") v § 24c zákona č. 327/2005 Z. z. o poskytovaní právnej pomoci osobám v materiálnej núdzi a o zmene a doplnení 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 zákona č. 8/2005 Z. z. (ďalej len „zákon o poskytovaní právnej pomoci“). Zákon však nič nehovorí o poskytovaní právnej pomoci štátnym príslušníkom tretích krajín v ich konaní o zaistení¹⁶. V minulosti Slovenská republika zabezpečovala poskytovanie bezplatnej právnej pomoci štátnym príslušníkom tretích krajín nielen v konaní o ich administratívnom vyhostení, ale aj v konaní o ich zaistení. Bezplatnú právnu pomoc pritom realizovala za pomoci finančných prostriedkov

¹⁶ Podľa § 24c tohoto zákona má fyzická osoba právo na poskytnutie právnej pomoci v konaní o administratívnom vyhostení, ak je štátnym príslušníkom tretej krajiny, požiadala o poskytnutie právnej pomoci, nemá svojho zvoleného zástupcu na konanie, v ktorom žiada o poskytnutie právnej pomoci podľa tohoto zákona, nachádza sa v stave materiálnej núdze a policajný útvar Úradu hraničnej a cudzineckej polície vydal rozhodnutie o administratívnom vyhostení.

z Európskeho fondu pre návrat. Z nich sa hradili právne služby, ktoré boli poskytované právnikmi mimovládnych organizácií, konkrétne Ligy za ľudské práva, ktorá poskytovala právnu pomoc a zastupovanie všetkým zaisteným v konaní o zaistení a v súvisiacich oblastiach a Slovenskej humanitnej rady, ktorá poskytovala právnu pomoc v azylovom konaní zaisteným osobám, ktoré požiadali o azyl v zaistení. Tieto osoby teda zostali bez prístupu k bezplatnej právnej pomoci. Môžu využívať právnu pomoc advokátov podľa § 25 Občianskeho súdneho poriadku, avšak tým, že sa im obmedzí osobná sloboda, pričom sa často nachádzajú v zlej finančnej situácii a ich postavenie zhoršuje jazyková bariéra a krátka (iba 15 dňová) časová lehota na podanie odvolania proti rozhodnutiu o zaistení, sa takýmto osobám prakticky znemožňuje reálny prístup k službám advokátov.

V októbri 2012 schválila Národná rada Slovenskej republiky zákon č. 335/2012 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon 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, a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony. Týmto zákonom sa s účinnosťou od 1. januára 2013 rozšírilo ustanovenie § 27 Občianskeho súdneho poriadku o nový odstavec 3, podľa ktorého sa v konaní podľa piatej časti tretej hlavy tohto zákona (Rozhodovanie o opravných prostriedkoch proti rozhodnutiam správnych orgánov) účastníkom odňalo právo nechať sa zastupovať ktoroukoľvek fyzickou osobou spôsobilou na právne úkony. Tým sa reálne odňala možnosť zaisteným štátnym príslušníkom tretích krajín získať efektívnu právnu pomoc v ich konaní o zaistení (podávanie opravných prostriedkov proti rozhodnutiam o zaistení). V súvislosti s tým verejná ochrankyňa práv navrhla vypustiť toto ustanovenie z právneho poriadku Slovenskej republiky, čo by opätovne umožnilo aj mimovládnym organizáciám, ktoré sa špecializujú na poskytovanie právnej pomoci cudzincom, poskytovať právnu pomoc príslušníkom tretích krajín v ich konaní o zaistení. Ďalej navrhla rozšíriť v zákone o poskytovaní právnej pomoci kompetencie Centra právnej pomoci aj na poskytovanie právnej pomoci štátnym príslušníkom tretích krajín v ich konaní o zaistení. Do dnešného dňa však k takejto zmene zákona nedošlo.

Ako vyplýva zo správy verejnej ochrankyne práv o dostupnosti právnej pomoci zaisteným štátnym príslušníkom tretích krajín z júna 2013, verejná ochrankyňa práv nadobudla podozrenie z porušenia najmä nasledovných ustanovení Ústavy Slovenskej republiky, Listiny základných práv a slobôd a medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná: článok 46 a 47 Ústavy Slovenskej republiky, článok 36 a 37 Listiny základných práv a slobôd, článok 5 a 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (Oznámenie Federálneho ministerstva zahraničných vecí č. 209/1992

Zb.), článok 6 v spojení s článkom 47 Charty základných práv Európskej únie (2007/C 303/01).¹⁷

Záver

Aj keď právny poriadok Slovenskej republiky garantuje možnosť preskúmať rozhodnutie o administratívnom vyhostení riadnymi aj mimoriadnymi opravnými prostriedkami, v prípade vylúčenia odkladného účinku odvolania voči takémuto rozhodnutiu, je ich uplatnenie značne sťažené. Odkladný účinok nemá ani podanie opravného prostriedku voči rozhodnutiu o zaistení. Pritom každé zaistenie osoby predstavuje vážny zásah do osobnej slobody garantovanej Ústavou Slovenskej republiky, Listinou základných práv a slobôd¹⁸ a tiež aj celým radom medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná.

V súčasnosti sa situácia v oblasti dodržiavania ľudských práv cudzincov postupne zlepšuje jednak kvôli postupnému preberaniu súvisiacich európskych smerníc, ale aj vďaka pomoci mimovládnych organizácií. Počas doby zaistenia majú napr. zástupcovia mimovládnych organizácií prístup do útvarov policajného zaistenia pre cudzincov, a to na základe súhlasu riaditeľa zariadenia. Keďže však Centrum právnej pomoci poskytuje bezplatnú právnu pomoc cudzincom len v azylových veciach a v konaní o administratívnom vyhostení, bezplatná právna pomoc v súvislosti s rozhodnutím o zaistení príslušníkov tretích krajín zostáva naďalej právne negarantovaná. Aj keď verejná ochrankyňa práv navrhla rozšíriť kompetencie Centra právnej pomoci aj pre tieto prípady, dodnes takáto zákonná úprava absentuje.

V súvislosti so zaistením cudzincov by bolo tiež vhodné zaoberať sa myšlienkou zákonnej úpravy rôznych alternatív k zaisteniu, a to jednak pred zaistením samotným, ale aj pri preskúmaní, či sa má doba zaistenia predĺžiť.¹⁹ Príkladom by nám mohli byť alternatívy používané niektorými členskými štátmi Európskej únie, napr. povinnosť odovzdať pas alebo cestovné doklady, obmedzenia pobytu, prepustenie na kauciu, zaručenie tretej strany, pravidelné hlásenie sa na úradoch, prepustenie s podporou prípadového pracovníka, či elektronický monitoring. Takéto alternatívy by sa mohli využívať v

¹⁷ Pozri Správu verejnej ochrankyne práv o dostupnosti právnej pomoci zaisteným štátnym príslušníkom tretích krajín, Bratislava, jún 2013.

¹⁸ Ústavný zákon č. 23/1991 Zb. ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd ako ústavný zákon Federálneho zhromaždenia Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky

¹⁹ Pozri Agentúra Európskej únie pre ľudské práva (FRA). (2010), "Chapter 5: Alternatives to detention" in Detention of third country nationals in return procedures: Thematic report. Vienna: FRA, 2010. K dispozícii na <http://www.unhcr.org/4474140a2.html>

opodstatnených prípadoch a predstavovali by menej závažný zásah do základných ľudských práv a slobôd ako je zaistenie.

Literature:

- BALGA, J.: Právne inštitúty obmedzujúce slobodu pohybu a pobytu cudzinca. In: Právo na ochranu osobnej slobody, zborník z celoštátneho odborného seminára s medzinárodnou účasťou ku príležitosti 60. výročia založenia Rady Európy Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2010, s. 50-66. ISBN 978-80-8054-479-9.
- BALGA, J.: Systém schengenského aquis. Bratislava: VEDA, 2009. ISBN: 978-80-224-1058-8.
- BALGA, J.: Cudzinecký režim. Bratislava: Akadémia PZ, 1998, ISBN 80-8054-083-7.
- ČIČ, M. et al.: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Martin: Matica slovenská, 1997, s. 94. ISBN 80-7090-444-5.
- KOSAŘ, D.: Co říkají o vyhoštění cizinců Protokoly č. 4 a 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod? In: Právní rozhledy, 22/2011, 19. ročník, s. 810-815. ISSN 1210-6410.
- KRÁL, J. a kolektív: Ústavné garancie ľudských práv. Bratislava: Univerzita Komenského, 2004. ISBN: 80-7160-173-X.
- MITTELMANNOVÁ, M., ŠTEVULOVÁ, Z.: Zaistenie a alternatívy k zaisteniu v Slovenskej republike. Národná správa november 2011. Liga za ľudské práva, 2011, ISBN: 978-80-971002-1-6.
- Správa verejnej ochrankyne práv o dostupnosti právnej pomoci zaisteným štátnym príslušníkom tretích krajín, Bratislava, jún 2013.
- Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach prijatý v New Yorku 16. decembra 1966.
- Všeobecná deklarácia ľudských práv, New York 10.12.1948.
- Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva č. 33118/05 zo dňa 15.2.2011 Geleri proti Rumunsku.
- Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva č. 1537/08 zo dňa 2.9.2011 Kaushal a ďalší proti Bulharsku.
- Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 264/09 z 19. októbra 2010.
- Ústavný zákon č. 23/1991 Zb. ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd ako ústavný zákon Federálneho zhromaždenia Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky.
- Oznámenie FMZV č. 209/1992 Zb., Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd.
- Zákon č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
- Zákon č. 327/2005 Z. z. o poskytovaní právnej pomoci osobám v materiálnej núdzi a o zmene a doplnení 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 zákona č. 8/2005 Z. z. v znení neskorších predpisov.

- Zákon č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Contact – email

miriam.odlerova@gmail.com

K NIEKTORÝM PROBLÉMOV SLOBODNÉHO PRÍSTUPU K INFORMÁCIÁM

TOMÁŠ PERÁČEK

Fakulta managementu Univerzity Komenského v Bratislave, Slovenská republika

Abstrakt v originálnom jazyku

Príspevok analyzuje vybrané zásady zákona o slobodnom prístupe k informáciám ako je zásada rovnosti, zásada nepreukazovania dôvodu žiadosti, zásada primeranej lehoty, zásada odôvodnenia zamietavého stanoviska, zásada preskúmatelnosti neposkytnutia informácie, zásada povinnosti zákonodarných a súdnych orgánov poskytnúť informácie ako aj zásada odmietnutia sprístupniť informácie. Autor sa venuje niektorým problémom, ktoré s týmito zásadami súvisia.

Kľúčové slová v originálnom jazyku

Spravodlivosť, rovnosť, právo na informácie, ústava, slobodný prístup k informáciám, základné princípy, informácia

Abstract

Paper analyzes chosen precepts of Slovak law on free access to information, such as precept of equality, precept of not documenting reason for request, precept of appropriate term, precept of giving reason for negative answer, precept of ability to review negative answer, precept of duty of legislative and judicial bodies to provide information and also precept of refuse to provide information. Author deals with some problems which are linked to these precepts.

Key words

Justice, equality, right to information, constitution, free access to information, essential principles, information.

Prijatím a účinnosťou ústavy¹ sa položil ústavný základ práva na informácie v Slovenskej republike, ktorá vznikla 1. januára 1993².

¹ Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. nadobudla účinnosť 1. októbra 1992 okrem čl. 3 ods. 2, čl. 23 ods. 4, ak ide o vyhostenie alebo vydanie občana inému štátu, čl. 53, 84 ods. 3, ak ide o vypovedanie vojny inému štátu, čl. 86 písm. k) a l), čl. 102 písm. g), ak ide o vymenúvanie profesorov vysokých škôl a rektorov a o vymenúvanie a povyšovanie generálov, písmená j) a k), čl. 152 ods. 1 druhá veta, ak sa týka ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov vydaných orgánmi Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky, ktoré nadobudli

Uplynulo viac ako šesť rokov (do mája 1998), kým bolo ústavné právo na informácie vyjadrené v zákone č. 171/1998 Z. z. o prístupe k informáciám o životnom prostredí v znení neskorších predpisov. Už zo samotného názvu vyplýva, že tento zákon upravoval len spôsob a podmienky sprístupňovania včasných a úplných informácií o stave životného prostredia a o príčinách a následkoch tohto stavu, ktoré majú k dispozícii orgány verejnej správy. Išlo teda skôr o zákonnú realizáciu Článku 45³ Ústavy SR, a nie o realizáciu Článku 26 Ústavy SR.

I na základe tejto skutočnosti a aj v súvislosti so snahou SR stať sa členským štátom Európskej únie bolo potrebné prijať osobitný zákon, ktorý by vymedzil okruh povinných osôb a spôsob sprístupňovania nielen informácií o životnom prostredí, ale všetkých informácií, ktoré boli získané a spracované z verejných prostriedkov.

Účelom tohto zákona malo byť zabezpečenie práva na informácie ktoré majú orgány verejnej správy k dispozícii pre verejnosť, zverejňovania základných a štandardných informácií o činnosti povinných osôb automaticky tak, aby boli všeobecne prístupné, zjednodušiť a sprehľadniť výkon verejnej správy. Na tento účel mali byť využívané tak tradičné ako aj moderné prostriedky zverejňovania informácií, šírenia informácií v elektronických médiách. Ostatné dostupné informácie mali sprístupňovať povinné osoby na požiadanie žiadateľa. Výnimkou z tohto pravidla sú informácie, ktorých sprístupnenie osobitné právne predpisy zákon vylučujú alebo v nevyhnutnej miere obmedzujú⁴. Právna úprava mala stanoviť náležitosti žiadosti o sprístupnenie informácie, postup pri jej podávaní a vybavovaní, zakotviť možnosť odvolania sa proti rozhodnutiu o odmietnutí žiadosti, či výšku úhrady priamych materiálnych nákladov spojených so sprístupnením informácie. Obsahom normy mali byť tiež ustanovenia o povinnosti mlčanlivosti zamestnancov povinných osôb....⁵

účinnosť súčasne s príslušnými zmenami ústavných pomerov Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky v súlade s touto ústavou.

² Článok 1 odsek 1 a 2 ústavného zákona FZ ČSFR č. 542/1992 Zb. o zániku Českej a slovenskej federatívnej republiky

³ „Každý má právo na včasné a úplné informácie o stave životného prostredia a o príčinách a následkoch tohto stavu“

⁴Ide hlavne o informácie, ktoré sú na základe zákona vyhlásené za predmet štátneho alebo služobného tajomstva, či informácie podliehajúcej šifrovej ochrane, ale tiež informácie, ktoré by porušili ochranu osobnosti a súkromia osôb či obchodného tajomstva.

⁵ Dôvodová správa k zákonu č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám

Ministerstvo vnútra SR v roku 1999 vypracovalo a predložilo Vláde Slovenskej republiky legislatívny zámer zákona o slobodnom prístupe k informáciám. Vláda legislatívny zámer schválila Uznesením č. 997 zo dňa 17. novembra 1999. Ministerstvo vnútra SR však už nevypracúvalo paragrafované znenie zákona, pretože vzápätí bol vláde predložený poslanecký návrh zákona, neskôr známy ako „langošov“, ktorý bol na programe rokovania dňa 22. decembra 1999, avšak v zozname uznesení sa nenachádzal.

Na jeho vypracovaní sa podieľala i Občianska iniciatíva za dobrý zákon o prístupe k informáciám, ktorá v tom čase združovala 120 mimovládnych organizácií a médií. Pôvodne sa Občianska iniciatíva usilovala zladit' Langošov návrh s ďalším, na ktorom pracovali poslanci I. Šimko a J. Budaj, no ani po viacerých stretnutiach sa dve existujúce podoby návrhu zákona nepodarilo zharmonizovať a preto J. Langoš predložil svoj návrh NR SR samostatne. Podľa názoru Mimovládnych organizácií návrh zákona J. Langoša obsahoval všetky potrebné občianske princípy a najmä ten najdôležitejší, aby bolo všetko vo verejnej správe prehľadné.

Poslanecký návrh I. Šimka a J. Budaja naopak nepočítal s tým, že verejná správa by bola povinná zverejňovať všetky svoje interné rozhodnutia, v čom videli aktivisti z občianskej iniciatívy a J. Langoš zásadný rozpor. Pre denník SME Ivan Šimko povedal: "Rozdiel, o ktorom hovorí pán Langoš, podľa mňa nie je až taký dramatický. Pre mňa bolo podstatné, aby bol zákon v konečnom dôsledku prijatý, teda vypracovaný v takej podobe, aby bol v parlamente priechodný." Podľa názoru I. Šimka toto kritérium Langošov návrh nespĺňal, naopak mal viacero právnych nedostatkov a jeho podanie do parlamentu⁶ bolo unáhlené a voči ostatným, ktorí pracovali na zákone vyše roka, nekorektné a dodal, že na svojom návrhu prestávajú pracovať a počkajú si, či bude priechodný už podaný Langošov návrh.⁷

Výsledkom celej prípravy návrhu zákona bolo, že Národná rada Slovenskej republiky dňa 17. mája 2000 poslanecký návrh zákona schválila počtom hlasov 80 vrátane hlasov I. Šimka a J. Budaja.

Niektoré právne zásady zákona o slobodnom prístupe k informáciám

Zásada rovnosti.

Rovnosť môžeme analyzovať z rôznych hľadísk – ekonomického, politického alebo právneho. V ekonomike ide o sociálnu rovnosť

⁶ Pod poslanecký návrh zákona sa podpísalo 17 poslancov medzi nimi i Pavol Hrušovský, Lajosz Meszáros, Peter Zajac

⁷ Denník SME, 06. 11. 1999, s. 2

najmä v oblasti vlastníctva a prerozdelenia statkov. V politickej rovine ju chápeme najmä ako súvislosť s realizáciou princípu rovnosti a fungovaním demokracie. V oblasti práva sa prejavuje ako kritérium legalizmu. Sloboda, rovnosť a spravodlivosť sú hodnoty, ktoré si cení každá demokratická spoločnosť. Hodnota rovnosti býva často chápaná ako súčasť spravodlivosti, ktorá je chápaná mnohorozmerne, pretože nie je len potrebou, ale predovšetkým hodnotou, ktorá akceptuje potrebu životného ideálu, a teda aj slobody a rovnosti.⁸ Rovnosť a spravodlivosť majú rozdielnu funkciu než sloboda. Liberalistické koncepcie, ktoré sú najviac rozšírené poukazujú na to, že ani moderné demokracie sa nemôžu zaobísť bez takej hodnoty akou je rovnosť, pretože bez rovnosti niet spravodlivosti. Rovnosť teda chápeme ako všeobecné pravidlo, ktoré upravuje vzťahy medzi ľuďmi.

Z Ústavy SR ako aj zo zákona o slobode informácií vyplýva, že právo na informácie má „každý“, čo znamená, že toto právo majú všetky fyzické osoby i právnické osoby. Ide nielen o občanov Slovenskej republiky, ale aj o cudzích štátnych príslušníkov. Oprávnenie žiadať informácie nie je obmedzené ani bydliskom žiadateľa, ani jeho vzťahom k povinnej osobe. Informácie o určitej obci alebo regióne môže žiadať aj osoba, ktorá nemá na ich území bydlisko. Informácie o činnosti povinnej osoby⁹ môže žiadať napríklad aj zamestnanec tejto povinnej osoby. Akýkoľvek žiadateľ teda môže žiadať o informácie všetky povinné osoby v Slovenskej republike. Žiadateľom môže byť aj právnická osoba so sídlom v zahraničí.

Podľa právneho poriadku sú nositeľmi práv a povinností v SR fyzické aj právnické osoby. Ako zo samotnej podstaty právnických osôb vyplýva, právnické osoby nemôžu byť nositeľom všetkých práv a povinností, ktoré sa priznávajú, resp. ukladajú fyzickým osobám. Právnická osoba nemôže napríklad uzavrieť manželstvo, vykonávať vojenskú službu a pod. Právnické osoby však rovnako ako fyzické osoby majú právo vlastníť majetok či právo na slobodu prejavu a právo na informácie. Práve infozákon rozšíril okruh nositeľov práva na informácie aj na právnické osoby. Z jeho ustanovení teda vyplýva, že oprávnenou osobou je naozaj každý, bez ohľadu na štátne občianstvo (občan SR, cudzinec, osoba bez štátnej príslušnosti), právny status (fyzická osoba, právnická osoba), vek (plnoletá osoba,

⁸ Chovancová, J. – Valent, T. *Základy filozofie pre právnikov*, Bratislava 1999, s. 38

⁹ Pojem povinná osoba je vymedzený priamo v zákone o slobodnom prístupe k informáciám. Podľa tohto zákona sú teda povinnými osobami a to v zmysle § 2 cit. zákona: štátne orgány, obce, vyššie územné celky, ako aj tie právnické osoby a fyzické osoby, ktorým zákon zveruje právomoc rozhodovať o právach a povinnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb v oblasti verejnej správy, a to iba v rozsahu tejto ich rozhodovacej činnosti; ďalej právnické osoby zriadené zákonom a právnické osoby zriadené štátnym orgánom, vyšším územným celkom alebo obcou podľa osobitného zákona ako aj právnické osoby založené vyššie spomenutými povinnými osobami.

neplnoletá osoba) ako aj spôsobilosť na právne úkony (osoba s plnou spôsobilosťou na právne úkony, osoba s obmedzenou spôsobilosťou na právne úkony, osoba pozbavená spôsobilosti na právne úkony).

Zásada nepreukazovania dôvodu žiadosti.

Žiadateľ nie je podľa § 3 ods. 3¹⁰ povinný preukazovať právny alebo iný dôvod, prípadne záujem, pre ktorý informáciu požaduje, a povinná osoba nie je oprávnená požadovať od žiadateľa uvedenie alebo preukázanie takéhoto záujmu alebo dôvodu, prípadne jeho preukázanie ešte podmieňovať poskytnutie informácií.

Napriek takto jasne formulovanému ustanoveniu sa v doterajšej praxi stávalo, že povinné osoby podmieňovali sprístupnenie informácií preukázaním dôvodu, pre ktorý žiadateľ informáciu požaduje. Takéto prípady sa stávali predovšetkým v prvých rokoch účinnosti infozákona a som presvedčený, že príslušných úradníkov, ktorí žiadosť vybavovali, v skutočnosti nezaujímal dôvod vyžiadania informácií. Cieľom bola skôr šikana z ich strany v snahe odradiť občanov od toho, aby požadovali od nich informácie. Takéto konanie možno považovať za dedičstvo bývalého režimu, kde vo všeobecnosti platila zásada „občan je tu pre úradníka“, a nie zásada, ktorá by mala platiť v súčasnosti (a čoraz viac aj platí) – „úradník je tu pre občana a má občanovi poskytovať služby, ktoré si občan už zaplatil formou daní.“

Ako som už vyššie uviedol, informácie musí povinná osoba žiadateľovi sprístupniť bez toho, aby žiadateľ musel uviesť či preukázať dôvod, pre ktorý informáciu žiada, alebo preukázať oprávnenosť či opodstatnenosť žiadosti. Ide o zásadu, ktorá je európskym štandardom.¹¹

Povinná osoba teda nemôže podmieňovať sprístupnenie informácie podaním vysvetlenia, za akým účelom žiadateľ informáciu požaduje a tiež nie je oprávnená zisťovať dôvod žiadosti. Na prípadné otázky zamestnancov povinnej osoby, prečo alebo na aký účel žiadateľ informáciu požaduje, nie je žiadateľ povinný odpovedať.

¹⁰ „Informácie sa sprístupňujú bez preukázania právneho alebo iného dôvodu alebo záujmu, pre ktorý sa informácia požaduje.“

¹¹ *Napr. čl. 3 ods. 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/4/ES o prístupe verejnosti k informáciám o životnom prostredí alebo čl. V. ods. 1 Odporúčania Výboru ministrov Rady Európy o prístupe k verejným dokumentom č. Rec (2002)2 zo dňa 21. februára 2002*

Zásada primeranej lehoty.

Vybavením žiadosti je buď sprístupnenie požadovanej informácie alebo vydanie písomného rozhodnutia o nesprístupnení informácie. Infozákon stanovuje, že „žiadosť o sprístupnenie informácií povinná osoba vybaví bez zbytočného odkladu, najneskôr do ôsmich pracovných dní odo dňa podania žiadosti alebo odo dňa odstránenia nedostatkov žiadosti podľa § 14 ods. 2 a 3 a do 15 pracovných dní, ak sa sprístupňuje informácia nevidiacej osobe v prístupnej forme podľa § 16 ods. 2 písm. a), ak tento zákon neustanovuje inak.“¹²

Informácie, ktoré sú jednoduché a ktorých vyhľadanie nezaberie veľa času, musia byť sprístupnené „bez zbytočného odkladu“. To znamená ihneď, ako je to možné. Napríklad jednoduchú informáciu o tom, aké sú v určitý deň úradné hodiny, treba poskytnúť aj okamžite telefonicky. Poskytnutie jednoduchej informácie až v ôsmy pracovný deň (v posledný deň lehoty) môže byť za určitých okolností porušením zákonnej povinnosti poskytovať informácie „bez zbytočného odkladu“.

Zo závažných dôvodov ustanovených v § 17 ods. 2 zákona o slobode informácií môže povinná osoba predĺžiť lehotu na vybavenie žiadosti, najviac však o osem pracovných dní a o 15 pracovných dní vtedy, ak sa sprístupňujú informácie nevidiacej osobe v prístupnej forme podľa § 16 odsek 2 t. j. slepeckým typom písma (Braillovým), alebo zväčšeným typom písma.

Maximálna lehota na vybavenie žiadosti po predĺžení je teda 16 resp. 30 pracovných dní. Lehotu nemožno vždy automaticky predĺžiť o plných osem pracovných dní, ale len o toľko dní, koľko ich je ešte potrebných na vybavenie žiadosti. Z iných dôvodov, ako sú ustanovené v § 17 odsek 2 písmeno a), b) a c), nemožno lehotu predĺžiť. Pred uplynutím základnej lehoty v zmysle ustanovenia § 17 ods. 1 musí povinná osoba predĺženie lehoty oznámiť žiadateľovi. V opačnom prípade nastupuje zákonná fikcia zamietavého rozhodnutia¹³ z dôvodu nedodržania lehoty povinnou osobou vybaviť žiadosť.

Zákon o slobode informácií okrem lehoty na vybavenie žiadosti určuje aj lehoty na vykonanie rôznych iných úkonov. Ide napríklad o lehotu na postúpenie žiadosti inej povinnej osobe, lehotu na podanie odvolania proti rozhodnutiu alebo lehotu na rozhodnutie o odvolaní. Podľa všeobecných pravidiel stanovených v zákone o správnom konaní začína lehota plynúť dňom nasledujúcim po dni, keď došlo ku skutočnosti určujúcej začiatok lehoty (napr. ak je žiadosť povinnej osobe doručená v určitý deň, prvým dňom lehoty na vybavenie

¹² Paragraf 17 odsek 1 zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám.

¹³ Paragraf 18 odsek 3 zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám.

žiadosti je až nasledujúci deň).¹⁴ Lehota je dodržaná, ak sa v posledný deň lehoty odovzdá písomnosť (napr. zásielka so sprístupnenými informáciami alebo odvolanie) na poštovú prepravu. Potvrdením o dodržaní lehoty je odtlačok pečiatky pošty (napr. na podacom lístku alebo obálke). Ak posledný deň lehoty prípadne napríklad na sobotu či nedeľu alebo deň pracovného pokoja, posledným dňom lehoty je až nasledujúci pracovný deň (napr. pondelok). Tieto pravidlá sa uplatnia pre lehoty, ktoré sú určené určitým počtom kalendárnych dní a kde môže koniec lehoty pripadnúť na sobotu alebo deň pracovného pokoja (nedeľu, štátny sviatok).

V prípade lehoty na vybavenie žiadosti o informácie, ktorá je určená počtom pracovných dní, ide o osobitný prípad. V takom prípade logicky nemôže nielen koniec, ale ani začiatok lehoty pripadnúť na deň pracovného pokoja, ale len na pracovný deň.

Lehota na vybavenie žiadosti o informácie začína plynúť prvým pracovným dňom nasledujúcim po dni, v ktorom bola žiadosť podaná (t. j. oznámená resp. doručená povinnej osobe).

Zásada odôvodnenia zamietavého stanoviska.

Paragraf 18 odsek 2 upravuje situáciu, keď povinná osoba žiadosti o sprístupnenie informácií nevyhoví v plnom rozsahu a vydá o tom bezodkladne, najneskôr však do ôsmich, resp. pätnástich pracovných dní odo dňa podania žiadosti osobitné písomné rozhodnutie. Rozhodnutie musí obsahovať všetky náležitosti, ktoré obsahuje štandardné rozhodnutie a to v zmysle § 47 správneho poriadku (zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní):

osoby, ktorých sa rozhodnutie týka;

kto bol žiadateľom;

označenie príslušného orgánu;

predmet žiadosti;

výroková časť, teda že žiadosti sa nevyhovuje, a to čiastočne alebo v plnom rozsahu;

odôvodnenie, prečo a z akých právnych dôvodov nebolo žiadosti vyhovené;

poučenie o tom, že voči rozhodnutiu sa možno odvolať, komu a v akej lehote sa možno odvolať. Poučenie obsahuje aj údaj, či rozhodnutie možno preskúmať súdom.

¹⁴ Paragraf 27 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov

V súvislosti s čiastočným sprístupnením požadovaných informácií, t. j. niektoré informácie sa sprístupnia a niektoré nie, ktoré sa v praxi často stáva, je potrebné upozorniť na niekoľko skutočností. Ak je povinná osoba toho názoru, že niektoré z požadovaných informácií možno sprístupniť, ale k niektorým je prístup podľa § 8 – § 11 infozákona obmedzený, sprístupní žiadateľovi informácie, ktoré sú verejné. Ostatné informácie, ku ktorým je prístup obmedzený, nesprístupní, ale musí o tom vydať rozhodnutie o nesprístupnení informácií vrátane odôvodnenia a poučenia o opravnom prostriedku.

V prípade, ak by povinná osoba iba sprístupnila informácie, ktoré sú verejné, a tajné informácie by nechala bez povšimnutia, čiže by sa k nim vôbec nevyjadрила, došlo by k naplneniu § 18 ods. 3, t. j. k vydaniu fiktívneho rozhodnutia o nesprístupnení informácií, ktorú analyzujem nižšie.

K naplneniu ustanovenia § 18 ods. 3, t. j. k vydaniu fiktívneho rozhodnutia o nesprístupnení informácií dôjde aj v prípade, ak žiadateľ žiadal určité informácie, ale povinná osoba mu sprístupnila iné informácie, t. j. také, ktoré žiadateľ nechcel. V tomto prípade ide opäť k vydaniu fiktívneho rozhodnutia o nesprístupnení informácií. Je potrebné konštatovať, že takéto prípady nie sú v praxi príliš časté. Príčinou je zväčša nedostatočne vyšpecifikovaná informácia, o ktorú má žiadateľ záujem, alebo snaha povinnej osoby vyhnúť sa takýmto spôsobom sprístupneniu požadovaných informácií.

Paragraf 18 ods. 4 obsahuje úpravu, ktorá sa javí ako nie celkom racionálna a odôvodnená. Ak právnická osoba založená štátom (štátnym orgánom), obcou, mestom alebo VÚC¹⁵, ktorá nakladá s verejnými prostriedkami (štátnymi, obecnými alebo prostriedkami VÚC), t. j. napríklad obchodná spoločnosť, ktorá je z tohto dôvodu povinná sprístupňovať informácie o hospodárení s verejnými financiami alebo verejným majetkom, žiadosti o informáciu nevyhoví a to buď celkom alebo sčasti, je povinná najneskôr do troch dní podať osobe, ktorá ju založila alebo s ktorou uzavrela zmluvu o plnení úloh na úseku starostlivosti o životné prostredie, podnet na vydanie rozhodnutia o nesprístupnení informácie.

To znamená, že takéto právnické osoby majú síce povinnosť sprístupňovať určité informácie, ale nemajú právomoc vydávať rozhodnutia. Tieto povinné osoby sú však samostatnými právnickými osobami s vlastnou právnou subjektivitou, ktoré vystupujú v právnych vzťahoch samostatne a za účelom vzniku, zmeny alebo zániku právneho vzťahu môžu v určitých prípadoch vydávať rozhodnutia

¹⁵ Vyšší územný celok (skratka „VÚC“) je v zmysle § 1 zákona č. 302/2001 Z. z. O samospráve vyšších územných celkov samosprávny kraj, ktorý je právnická osoba za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodáriaca s vlastným majetkom a s vlastnými príjmami, zabezpečujúca a chrániaca práva a záujmy svojich obyvateľov. Samosprávny kraj má svoje symboly, ktorými sú erb, vlajka, pečať, prípadne znelka a tieto môže používať pri výkone samosprávy.

podľa správneho poriadku. Z toho vyplýva, že nie je žiadny dôvod na to, aby táto povinná osoba nemohla vydávať rozhodnutia samostatne, ale musí podať podnet na vydanie takéhoto rozhodnutia povinnej osobe, ktorá ju založila, a už vôbec nie je dôvod na to, aby takýto podnet podávala osobe, s ktorou má uzavretú zmluvu o plnení úloh na úseku starostlivosti o životné prostredie. Takúto úpravu nevysvetľuje ani dôvodová správa k infozákonu.

Odsek 3 § 18 upravuje situáciu, keď je povinná osoba nečinná. Ak povinná osoba neposkytla informácie v lehote, stanovenej infozákonom, hoci podľa zákona tieto informácie mala k dispozícii, ani nevydala rozhodnutie, ktorým by žiadateľovi oznámila, že jeho žiadosti úplne alebo čiastočne nevyhovie, ex lege sa predpokladá, že povinná osoba napriek tomu, že nekonala, vydala rozhodnutie, ktorým odmietla poskytnúť informácie. Ide o tzv. fiktívne rozhodnutie o nesprístupnení informácie. Táto právna fikcia slúži na ochranu žiadateľa, pretože umožňuje, aby žiadateľ, ak na tom trvá, mal možnosť využiť príslušné ustanovenia zákona, a teda mal možnosť odvolať sa, a tak získať informácie, o ktoré žiada. V žiadnom prípade nemožno toto ustanovenie infozákona pokladať za ustanovenie, ktoré legalizuje nečinnosť povinnej osoby. Každá žiadosť o informácie podľa infozákona musí byť vybavená. V praxi sa však často stávali prípady, keď povinné osoby odôvodňovali svoju nečinnosť konštatovaním, že im nečinnosť umožňuje ustanovenie § 18 odsek 3 infozákona. Nie je to pravda. Takéto rozhodnutie je vždy nezákonné, čo konštatoval aj Najvyšší súd SR, pretože zákonná fikcia slúži na ochranu žiadateľa, a nie na ospravedlnenie nečinnosti povinnej osoby.

„Fiktívne rozhodnutie žalovaného správneho orgánu ako povinnej osoby, ako aj fiktívne rozhodnutie ministra ako vedúceho orgánu štátnej správy o podanom rozklade podliehajú síce súdnej preskúmvacej právomoci, ale vzhľadom na to, že ide o zákonnú fikciu, nebolo v možnostiach súdu preskúmať dôvody uvedených rozhodnutí obidvoch stupňov, a teda ani posúdiť ich zákonnosť. Z uvedeného vyplynul záver Najvyššieho súdu SR, že napadnuté rozhodnutia sú nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť a pre nedostatok dôvodov. Preto ich podľa § 250j ods. 2 OSP zrušil a vec vrátil žalovanému správne orgánu na ďalšie konanie, v ktorom je právnym názorom súdu viazaný (§ 250j ods. 3 OSP).“¹⁶

Zásada preskúmateľnosti neposkytnutia informácie. Paragraf 19 odsek 1 až 4 upravuje postupy žiadateľa o informácie v prípade, ak mu prvostupňový orgán ním požadované informácie nesprístupnil, čiže buď vydal rozhodnutie o nesprístupnení informácií, alebo vôbec

¹⁶ Rozsudok Najvyššieho súdu SR č. k. 7 SŽ 180/01

nekonal, a teda došlo k vydaniu fiktívneho rozhodnutia o nesprístupnení informácií:

Odsek 1 citovaného ustanovenia obsahuje základnú úpravu pre podanie opravného prostriedku, t.j. ustanovuje, v ktorých prípadoch možno podať opravný prostriedok, v akej lehote a ktorému orgánu.

Opravný prostriedok, t. j. odvolanie a rozklad možno podať len v dvoch prípadoch:

1. ak bolo vydané a žiadateľovi doručené rozhodnutie o úplnom alebo čiastočnom nesprístupnení informácií;
2. ak bolo vydané tzv. fiktívne rozhodnutie, ktoré je považované za rozhodnutie o nesprístupnení informácií.

Lehota na podanie opravného prostriedku je 15 dní a v prípade rozhodnutia o nesprístupnení informácií začína plynúť odo dňa jeho doručenia žiadateľovi, v prípade fiktívneho rozhodnutia uplynutím tretieho dňa od márneho uplynutia 8-dňovej, resp. predĺženej 16-dňovej lehoty na vybavenie žiadosti (t. j. ak povinná osoba dostala žiadosť o sprístupnenie informácií 1. októbra 2011, osemdňová lehota na vybavenie žiadosti uplynie 9. októbra 2011, fiktívne rozhodnutie sa považuje za doručené 12. októbra 2011, prvým dňom lehoty na podanie opravného prostriedku je 13. október 2011 a táto lehota sa končí 27. októbra 2011). Opravný prostriedok sa podáva povinnej osobe, ktorá vydala rozhodnutie, ktoré sa napáda opravným prostriedkom.

Odvolanie proti rozhodnutiu povinnej osoby sa posudzuje ako každé iné podanie v zmysle správneho poriadku podľa jeho obsahu. Správny poriadok neustanovuje osobitné náležitosti podania, a teda ani odvolania, ale v § 19 ods. 2 hovorí iba o tom, čo musí byť z podania (odvolania) zrejmé.

Pri rozhodovaní o podanom opravnom prostriedku je potrebné vychádzať z ustanovenia § 22 ods. 1 infozákona, ktorý zakotvuje tzv. subsidiárnu pôsobnosť zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) vo vzťahu k infozákonu. Paragraf 22 ods. 1 ustanovuje: „Ak nie je v tomto zákone ustanovené inak, použijú sa na konanie podľa tohto zákona všeobecné predpisy o správnom konaní (správny poriadok).“ Z tohto ustanovenia teda jednoznačne vyplýva, že primárne sa na konanie podľa infozákona použijú ustanovenia infozákona. Ak však infozákon niektoré otázky výslovne a osobitne neupravuje, podporne sa na ich úpravu použijú ustanovenia správneho poriadku. Podľa infozákona sa opravný prostriedok podáva povinnej osobe, ktorá vydala rozhodnutie, ktoré sa napáda opravným prostriedkom. Infozákon však neobsahuje ustanovenia o autoremedúre; tie obsahuje len správny poriadok.

Ak teda došlo k podaniu opravného prostriedku povinnej osobe, ktorá vydala prvostupňové rozhodnutie, táto povinná osoba má dve možnosti ako môže konať:

v rámci autoremedúry podľa § 57 správneho poriadku v 30-dňovej zákonnej lehote vyhovie v plnej miere odvolaniu a tým zmení svoje predchádzajúce rozhodnutie, či už zamietavé, alebo fiktívne. Dochádza teda k podpornému uplatneniu ustanovení správneho poriadku. V tomto prípade je však potrebné upozorniť na jednu skutočnosť. Lehota na rozhodnutie v rámci autoremedúry je koncipovaná ako „do 30 dní“, t. j. nie v 30. deň, ale tak skoro, ako je to možné v rámci lehoty 30 dní. Povinná osoba by teda mala svoje prvostupňové rozhodnutie prehodnotiť v najkratšom možnom čase (jej vlastné rozhodnutie, ktoré vydala v prvom stupni, a dôvody tohto rozhodnutia by jej mali byť dostatočne známe). Ak povinná osoba nezistí dôvody na to, aby vyhoveda v plnom rozsahu odvolateľovi, predloží odvolanie spolu s výsledkami doplneného konania a so spisovým materiálom odvolaciemu (nadriadenému) orgánu v lehote 30 dní odo dňa, kedy dostala odvolanie, a upovedomí o tom účastníka konania;

ak nevyužije možnosť autoremedúry v zmysle správneho poriadku, predloží odvolanie na rozhodnutie nadriadenému orgánu.

Je potrebné zdôrazniť, že opravným prostriedkom sa myslí odvolanie a rozklad, aj keď odsek 1 používa len pojem „odvolanie“. Z ustanovenia odseku 2 je však zrejmé, že pod pojmom odvolanie sa myslí aj druhá forma opravného prostriedku, ktorým je rozklad proti rozhodnutiu ústredného orgánu štátnej správy, t. j. ministerstva alebo iného ústredného orgánu štátnej správy. Takáto úprava podávania opravného prostriedku platí všeobecne u orgánov štátnej správy, t. j. v rámci systému, v ktorom sa uplatňujú vzťahy nadriadenosti a podriadenosti jednotlivých orgánov štátnej správy.

O opravnom prostriedku teda môže primárne rozhodnúť samotná povinná osoba, ktorá vydala prvostupňové rozhodnutie (aj fiktívne) alebo podľa § 19 odsek 2 prvá veta nadriadený orgán tejto povinnej osoby. V prípade niektorých povinných osôb sa však vzťahy nadriadenosti a podriadenosti neuplatňujú, nemožno preto ani uplatniť ustanovenia správneho poriadku o autoremedúre. Ide napríklad o obce, mestá, VÚC, ale aj samotné ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy. V § 19 odsek 2 sa upravuje aj otázka, kto rozhoduje o opravnom prostriedku v prípadoch týchto povinných osôb. Pokiaľ ide o orgány územnej samosprávy – obce, mestá a VÚC, odsek 2 ustanovuje, že o odvolaní proti rozhodnutiu obecného úradu rozhoduje starosta.

Pokiaľ ide o prvostupňové rozhodnutia ministerstiev a iných ústredných orgánov štátnej správy, možno proti nim podať opravný prostriedok nazvaný rozklad, o ktorom rozhoduje príslušný minister alebo vedúci iného ústredného orgánu štátnej správy na základe návrhu ním ustanovenej rozkladovej komisie podľa § 61 ods. 2 správneho poriadku. Vedúci ústredného orgánu štátnej správy nie je návrhom rozkladovej komisie viazaný, ale môže ho pri rozhodovaní zobrať do úvahy.

Podľa § 19 ods. 3 odvolací orgán musí o odvolaní rozhodnúť do 15 dní od doručenia odvolania povinnou osobou, ktorá rozhodovala o žiadosti o sprístupnenie informácií v prvom stupni. Toto ustanovenie úzko súvisí s možnosťou prvostupňovej povinnej osoby rozhodnúť o odvolaní v rámci autoremedúry. Odvolanie sa podáva povinnej osobe, ktorá vydala odvolaním napadnuté rozhodnutie alebo ho mala vydať. Táto povinná osoba by mala svoje rozhodnutie prehodnotiť v najkratšom možnom čase a ak odvolaniu v plnom rozsahu nevyhovie, musí v lehote 30 dní odo dňa, keď jej odvolanie došlo, predložiť odvolanie odvolaciemu (nadriadenému) orgánu. Ten má potom povinnosť rozhodnúť o odvolaní v lehote 15 dní od doručenia odvolania povinnou osobou. Od podania odvolania do vydania rozhodnutia môže teda uplynúť až 45 dní, čo je neprimerane dlhá doba.

V tejto súvislosti je potrebné spomenúť už citovaný rozsudok Najvyššieho súdu SR č. 7 SŽ 180/01, z ktorého vyplýva, že Najvyšší súd SR pri svojom rozhodovaní nebral do úvahy možnosť žalovanej povinnej osoby prehodnotiť svoje rozhodnutia o nesprístupnení informácií v rámci autoremedúry, ale naopak, potvrdil žiadateľov postup, ktorý spočíval v tom, že žiadateľ nečakal na možné prejednanie svojho odvolania v rámci autoremedúry (30 dní), ale len čo uplynula 15-dňová lehota na rozhodnutie o odvolaní, ihneď podal žalobu na súd. Znamená to, že pre súd bolo dôležité dodržanie lehôt uvedených v infozákone a nie ustanovenie § 57 správneho poriadku o autoremedúre.

Odvolací orgán môže potom rozhodnúť nasledovne:

v 15-dňovej odvolacej lehote vyhovie odvolaniu. Ak nadriadený orgán vyhovie odvolaniu, zaviazze (usmerní) povinnú osobu, teda prvostupňový orgán, voči ktorého rozhodnutiu odvolanie smeruje, ako má žiadosť vybaviť. Vec sa teda vráti na povinnú osobu v prvom stupni. Prvostupňový orgán je viazaný rozhodnutím odvolacieho orgánu o odvolaní, teda je povinný konať spôsobom, ktorý určí odvolací orgán. V praxi však môže nastať prípad, že prvostupňový orgán si aj napriek kladnému rozhodnutiu odvolacieho orgánu nesplní svoju povinnosť a nezverejní požadované informácie. Vtedy môže žiadateľ opätovne podať odvolanie voči rozhodnutiu (aj fiktívnemu), alebo môže podať sťažnosť na nečinnosť adresovanú nadriadenému orgánu alebo podať podnet prokurátorovi, aby preskúmal, či konaním, resp. nečinnosťou povinnej osoby nedochádza k porušeniu zákona.

v 15-dňovej odvolacej lehote nevyhovie odvolaniu, teda odvolanie zamietne. Ak nadriadený orgán odvolanie zamietne, potvrdí tým rozhodnutie povinnej osoby o nesprístupnení informácií. Proti takémuto rozhodnutiu sa už nemožno odvolať ani podľa ustanovení infozákona, ani podľa ustanovení správneho poriadku.

v 15-dňovej odvolacej lehote nerozhodne o odvolaní (je nečinný). Aj v prípade rozhodovania o odvolaní môže dôjsť k vydaniu tzv. fiktívneho rozhodnutia o odvolaní. Ak odvolací orgán v lehote 15 dní od doručenia odvolania nerozhodne, predpokladá sa, že vydal rozhodnutie, ktorým odvolanie zamietol a napadnuté rozhodnutie potvrdil. Za deň doručenia tohto fiktívneho rozhodnutia sa považuje druhý deň po uplynutí lehoty na vydanie rozhodnutia, t. j. 15 dní + 2 dni = 17 dní. Na 18. deň môže teda žiadateľ podať na súde žalobu proti fiktívnemu rozhodnutiu odvolacieho orgánu o odvolaní.

Aj napriek tomu, že v zmysle § 59 ods. 4 správneho poriadku „proti rozhodnutiu odvolacieho orgánu o odvolaní sa nemožno ďalej odvolať“, negatívne rozhodnutie o odvolaní neznamená pre žiadateľa definitívny koniec v snahe získať požadované informácie. Infozákon v § 19 ods. 4 zakotvuje možnosť súdneho preskúmania rozhodnutí povinných osôb a odvolacích orgánov na základe žaloby podanej na príslušnom súde. Súdne preskúmanie rozhodnutia povinnej osoby a odvolacieho orgánu prichádza do úvahy, ak dôjde k naplneniu nasledujúcich podmienok:

povinná osoba si nespĺnila svoju povinnosť a nesprístupnila požadované informácie aj napriek rozhodnutiu odvolacieho orgánu, ktorým vyhovel odvolaniu a usmernil povinnú osobu, ako má žiadosť vybaviť, alebo odvolací orgán zamietol odvolanie žiadateľa, alebo nerozhodol o odvolaní, a tým potvrdil rozhodnutie povinnej osoby o nesprístupnení informácií;

žiadateľ podal na súd žalobu o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia, ktorá obsahuje všetky náležitosti predpokladané ustanovením § 42 ods. 3 a § 249 ods. 2 OSP.

Otázku, či boli v konaní a rozhodnutí súdu dodržané ústavné práva a princípy, posudzoval viackrát aj Ústavný súd SR. Ústavný súd SR zrušil rozsudok Najvyššieho súdu SR z dôvodu, že najvyšší súd sa v rozsudku vôbec nezaoberal ustanovením zákona o slobode informácií, ktoré bolo podstatné pre posúdenie otázky, či bola inštitúcia oprávnená odmietnuť poskytnutie požadovaných informácií, a bez zohľadnenia ktorého nebolo možné urobiť vo veci právny záver. Najvyšší súd SR tým porušil základné právo žiadateľa na spravodlivý súdny proces podľa článku 46 a právo na slobodný prístup k informáciám podľa článku 26 ods. 2 Ústavy SR.

Nález Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 59/04 zo dňa 24. júna 2004

„Ďalej ide o námietku, podľa ktorej sa najvyšší súd nezaoberal ani ustanovením § 11 ods. 2

zákona o slobode informácií, hoci toto ustanovenie znamená výnimku z ustanovenia § 11 ods. 1 písm. a) pre prípad informácií získaných za verejné financie, resp. informácií týkajúcich sa použitia verejných financií, prípadne informácií o nakladaní s majetkom štátu alebo obce.
...

Z rozsudkov Najvyššieho súdu nevyplýva, že by sa bol Najvyšší súd zaoberal vecou z vyššie uvedených hľadísk, hoci pri právnom názore, ktorý zaujal, bol takýto postup nevyhnutný. Tento nedostatok považuje ústavný súd za prejav arbitrárnosti rozsudku najvyššieho súdu, čo znamená zároveň porušenie čl. 46 ods. 2 ústavy.

Uvedenými závažnými procesnoprávnymi pochybeniami majúcimi charakter arbitrárnosti nemohla byť rozsudkom najvyššieho súdu poskytnutá v dostatočnej miere ani ochrana základného práva sťažovateľky na slobodný prístup k informáciám podľa čl. 26 ods. 2 ústavy. Preto bolo treba dospieť aj k záveru o porušení tohto ústavného práva.“

Nezákonné rozhodnutie, voči ktorému sa už nemožno odvolať (t. j. ktoré je právoplatné), možno napadnúť aj inými opravnými prostriedkami. Na prokuratúru možno podať podnet na vydanie tzv. protestu prokurátora proti nezákonnému rozhodnutiu. Na orgán, ktorý je nadriadený tomu, ktorý rozhodnutie o odvolaní vydal, možno zasa podať podnet na zrušenie alebo zmenu rozhodnutia (ide o tzv. konanie o preskúmaní rozhodnutia mimo odvolacieho konania). Postup pri použití týchto opravných prostriedkov upravuje zákon o prokuratúre¹⁷ a zákon o správnom konaní.¹⁸

Zásada formy podania žiadosti o sprístupnenie informácie.

Žiadosť možno podať písomne, ústne, faxom, elektronickou poštou alebo iným technicky vykonateľným spôsobom.¹⁹

Žiadosť o informácie možno podať nielen písomne (listom), ústne, faxom, elektronickou poštou (e-mailom), ale aj inými spôsobmi, ktoré sú pre povinnú osobu technicky vykonateľné (realizovateľné).

¹⁷ Zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov

¹⁸ Paragraf 65 a nasl. a § 69 zákona č. 71/1969 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov

¹⁹ Paragraf 14 zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám v znení neskorších predpisov

Žiadosť možno podať aj telefonicky, a to za predpokladu, že ide o technicky realizovateľnú možnosť (ak má povinná osoba k dispozícii funkčný telefonický prístroj). Ak je to možné (napr. ak ide o jednoduchú informáciu), telefonickú žiadosť vybaví poverený zamestnanec povinnej osoby ihneď a informáciu telefonicky poskytne. Ak to nie je možné (napr. ak pracovník musí požadovanú informáciu najprv vyhľadať alebo ak žiadateľ žiada sprístupniť informáciu iným spôsobom), poverený zamestnanec predmet žiadosti zapíše a žiadosť vybaví v zákonnej lehote.

Pri žiadostiach podaných faxom nie je potrebné následne doplniť žiadosť písomným originálom žiadosti (listom). Podobne netreba následne doplniť ani žiadosť podanú elektronickou poštou.²⁰

Zásada úhrady nákladov.

Keďže žiadateľ je povinný zaplatiť úhradu materiálnych nákladov spojených so sprístupnením informácie, žiadateľ má právo vedieť predpokladanú výšku tejto úhrady. Sadzobník úhrad za sprístupňovanie informácií musí každá povinná osoba zverejniť na internetovej stránke alebo na verejne prístupnom mieste v jej sídle. Ak sa dá výška úhrady odhadnúť len ťažko, môže žiadateľ v zmysle § 14 ods. 5 zákona o slobode informácií požiadať povinnú osobu, aby mu predpokladanú výšku úhrady za sprístupnenie informácie písomne oznámila. Aj o toto oznámenie možno požiadať už v samotnej žiadosti o informácie. Odporúča sa však, aby povinná osoba oznámila žiadateľovi predpokladanú výšku úhrady aj bez jeho výslovnej žiadosti.

Pri predpokladanej výške úhrady tak žiadateľ môže zvážiť, či nepožiada o sprístupnenie informácií iným spôsobom (napr. vo forme elektronického dokumentu), alebo či prípadne nevezme žiadosť späť. Povinná osoba však nemôže od žiadateľa vyžadovať zálohu alebo predbežnú úhradu nákladov spojených so sprístupnením informácie, prípadne podmieňovať vybavenie žiadosti zaplatením tejto úhrady.

Za samotné sprístupnené informácie alebo za prácu pri vybavovaní žiadostí o informácie sa úhrada neplatí. Žiadateľ o informácie je povinný uhradiť iba materiálne náklady (napr. cena spotrebovaného papiera, obálky, diskety, poštovné). Podrobnosti o úhrade nákladov za sprístupnenie informácií stanovuje vyhláška Ministerstva financií SR č. 481/2000 Z. z. o podrobnostiach úhrady nákladov za sprístupnenie informácií.

²⁰ ide tu o osobitnú úpravu odlišnú od všeobecnej úpravy spôsobu urobenia podania žiadosti podľa § 19 odsek 1 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní, podľa ktorého treba doplniť podanie urobené faxom (napr. žiadosť o stavebné povolenie) do troch dní písomne alebo ústne do zápisnice.

Podľa § 1 tejto vyhlášky sa za materiálne náklady považujú náklady na obstaranie technických nosičov dát, a to najmä diskiet, kompaktných diskov, vyhotovenie kópií požadovaných informácií, obstaranie obalu, a poštovné.

Výška úhrady za technické nosiče dát, papier alebo obálky má presne zodpovedať nákladom, ktoré povinná osoba vynaložila na ich zaobstaranie (kúpu). Sadzobníky určujúce nadmerne vysoké úhrady materiálnych nákladov sú však podľa môjho názoru v rozpore so zákonom o slobode informácií i s vyhláškou Ministerstva financií SR.

Podľa § 3 uvedenej vyhlášky môže žiadateľ uhradiť povinnej osobe náklady viacerými spôsobmi, napr. poštovou poukážkou, bezhotovostným prevodom na účet v banke alebo v hotovosti do pokladne. Povinná osoba môže zaplatenie úhrady nákladov aj odpustiť. Tento postup sa široko využíva najmä v prípadoch, v ktorých výška úhrady nákladov dosahuje nízku sumu. Podľa súdnej praxe nemožno podmieňovať vybavenie žiadosti predbežným zaplatením úhrady materiálnych nákladov, pretože obmedziť právo na sprístupnenie informácií je možné len zo zákonom ustanovených dôvodov.²¹

Literature:

- Bečica, S. a kol. 2006 Slobodný prístup k informáciám : práva, povinnosti a vzory, Bratislava : ZMOS, 2006. ISBN 80-967304-1-X Šíbl
- Čič, M. a kol. 1997. Komentár k ústave Slovenskej republiky, Martin : Matica Slovenská. 1997. 598 s. ISBN 80-7090-444-5
- Drgonec, J. 2007. Komentár k ústave SR, Šamorín : Heuréka 2007. 1197 s. ISBN 80-89122-38-8

²¹ „Nezaplatenie finančnej úhrady materiálnych nákladov vopred nie je podľa zákona o slobode informácií dôvodom na obmedzenie prístupu k informáciám. Z procesu sprístupňovania informácií, ktorý je upravený v ust. § 14 a nasl. cit. zákona nevyplýva pre povinnú osobu možnosť nerozhodnúť o žiadosti o informáciu alebo informáciu nesprístupniť z dôvodu, že žiadateľ vopred nezaplatil finančnú úhradu nákladov. Zaplatenie finančnej úhrady vopred nie je podľa zákona podmienkou ďalšej činnosti štátneho orgánu. ... Podľa ust. § 17 ods. 1 zákona o slobode informácií, žiadosť o sprístupnenie informácie povinná osoba vybaví bez zbytočného odkladu, najneskôr do 10 dní od podania žiadosti. Z uvedeného vyplýva, že povinná osoba musí teda do 10 dní buď informácie sprístupniť, alebo vydať písomné rozhodnutie o nesprístupnení informácií. Žiadateľovi teda jednoznačne zo zákona vyplýva právo, aby sa o jeho žiadosti v zákonnej lehote (do 10 dní) rozhodlo, a to bez ohľadu na to, či vopred zaplatil finančnú úhradu materiálnych nákladov alebo nie.“ Rozsudok Krajského súdu v Bratislave, sp. zn. 19 S 216/02 zo dňa 14. novembra 2002

- Fogaš, L. – Cibulka, L. 1992. Listina základných práv a slobôd – Ústavný zákon s komentárom. Bratislava : SPN 1992. 61 s. ISBN 80-08-01831-3
- Chovancová, J. Liberalizmus verzus komunitarizmus. Bratislava : VO Praf UK, 2009, 160 s. ISBN 978-80-7160-283-5
- Chovancová, J. – Valent, T. 2002 Základy filozofie pre právnikov. Bratislava : VO Praf UK, 2002, 248 s. ISBN 80-7160-170-5
- Kamenec, T. – Pirošík V. 2003. Právo na informácie. Bratislava : Občan a demokracia, 2003. 22 s.
- Korbel, F. a kol. 2005. Právo na informácie. Praha : LINDE, 2005, 410 s. ISBN 807201532X
- Ottová, E. 2006. Teória práva. 3. vydanie. Šamorín : Heuréka, 2006. 306 s. ISBN 978-80-89122-59-2
- Sotolář, J., 2008 Zákon o slobodnom prístupe k informáciám, SOTAC, Košice, 2008 168 s. ISBN 978-80-969155-4-5
- Wilfling, P. – Babjaková, K. 2006. Právo na informácie. Bratislava : Občan a demokracia, 2006, 88 s.

Časopisecká literatúra

- Baček, R. 1998. Podrobnosti o návrhu zásad práva na informácie. In Evropské a mezinárodní právo. ISSN, 1998, roč. 7, č. 3, s. 17-19
- Boháč, L. 1999. Ochrana ľudských práv v Európe podľa jedenásteho protokolu. In Právnik. ISSN 0231-6625, 1998, roč. 137, č. 3, s. 207-215
- Dealder, E. J. 1998. Občan, správa a právo v společenstve v Nizozemí. In Evropské a mezinárodní právo. ISSN 1210-3977, 1998, roč. 7, č. 9-10, s. 26-41

Právne predpisy:

- Ústavný zákon FZ ČSFR č. 23/1991 Zb. Ústavná listina základných práv a slobôd
- Ústavný zákon SNR č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov
- Zákon NZ ČSSR č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov
- Zákon NZ ČSSR č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov
- Zákon NZ ČSSR č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov
- Zákon NR SR č. 145/1995 Z. z. o správnych poplatkoch v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 171/1998 Z. z. o prístupe k informáciám o životnom prostredí v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám v znení neskorších predpisov

- Vyhláška Ministerstva financií SR č. 481/2000 Z. z. o podrobnostiach úhrady nákladov za sprístupnenie informácií v znení neskorších predpisov
- Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2003/98/ES o opakovanom použití informácií verejného sektora;
- Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2003/4/ES o prístupe verejnosti k informáciám o životnom prostredí;
- Smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/98/ES o opakovanom použití informácií verejného sektora;
- Nariadenie (ES) č. 1049/2001 Európskeho parlamentu a Rady z 30. mája 2001;
- Nálezy Ústavného súdu SR
- Nález Ústavného súdu SR, I. ÚS 57/2000;
- Nález Ústavného súdu SR sp. zn. II. ÚS 10/99;
- Nález Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 59/04;
- Nález Ústavného súdu SR, sp. zn. II. ÚS 28/96;
- Nález Ústavného súdu SR sp. zn. II. ÚS 44/00;

Rozsudky českých a slovenských súdov

- Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky, sp. zn. 6 As 40/2004;
- Rozsudok Krajského súdu v Českých Budějoviciach, sp. zn. 10 Ca 232/2001;
- Rozsudok Krajského súdu v Českých Budějoviciach sp. zn. 10 Ca 182/2003;
- Rozsudok Najvyššieho správneho súdu ČR sp. zn. 5 A 65/2002;
- Rozsudok Najvyššieho súdu SR č. 7 Sž 180/01;
- Rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 6 Sž 73/01;
- Rozsudok Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 19 S 216/02;
- Dôvodová správa k zákonu č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám

Contact – email

tomas.peracek@fm.uniba.sk

OCHRANA PŘED FIKTIVNÍMI SPRÁVNÍMI AKTY

SOŇA POSPÍŠILOVÁ

Univerzita Palackého, Právnická fakulta, Česká republika

Abstrakt

Příspěvek se zaměřuje na problematiku fikce rozhodnutí, jak pozitivního, tak negativního, a to z pohledu teorie práva, ústavněprávních východisek právní ochrany a na jejich příklady z pozitivního správního práva.

Klíčová slova

Fikce rozhodnutí, nečinnost veřejné správy, právní ochrana.

Abstract

The paper deals with phenomenon of fictitious administrative acts (positive even negative), from the view of legal theory, constitutional law basis of instruments of rights protection and the examples from positive administrative law.

Key words

Fictitious administrative act; inactivity of public administration; legal protection.

1. POJEM FIKCE

Pod pojmem fikce teorie práva rozumí právem vytvořenou právní konstrukci, kdy za splnění zákonem stanovených předpokladů dochází k fingování určité právní skutečnosti, jež ve skutečnosti neexistuje. Podstatou fikce je to, že vyvolává právní následky tak, jakoby fingovaná skutečnost reálně existovala.¹ Může být přitom fingovaná jak situace (stav), tak jednání.²

Fikce je podle Knappa prostředkem posilujícím právní jistotu, neboť "... právní norma je per definitionem obecná a je vždy aplikována na konkrétní případ, ale sama zpravidla nemůže předvídat všechnu různost konkrétních případů, na něž bude aplikována. Paradoxně

¹ Zuklínová k fikcím (a právním domněnkám) uvádí, že s nimi právo zcela zvláštním způsobem nakládá pro potřeby posouzení a dokazování a že je dokonce schopno právní skutečnost "stvořit" pro svůj specifický účel. Srov. Zuklínová, M. in Dvořák, J., Švestka, J., Zuklínová, M. a kol.: Občanské právo hmotné. Svazek 1. Díl první: Obecná část. Praha: Wolters Kluwer 2013, s. 209.

² Tamtéž, s. 209.

vyjádřeno to znamená, že právní jistota implikuje i jistou míru právní nejistoty ...".³

Předmětem zájmu autorky je fikce rozhodnutí, v níž je fingovanou právní skutečností správní akt jako akt aplikace správního práva.⁴ Dle jeho obsahu a právních účinků, které vyvolává, rozlišujeme fikci pozitivního rozhodnutí a fikci negativního rozhodnutí. V případě FIKCE POZITIVNÍHO ROZHODNUTÍ se má se za to, že nevydal-li příslušný správní orgán rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě, že žádosti či jinému návrhu bylo v plném rozsahu vyhověno. FIKCE NEGATIVNÍHO ROZHODNUTÍ naopak znamená, že v případě nevydání rozhodnutí příslušným správním orgánem v zákonem stanovené lhůtě se má za to, že žádost či jiný návrh byl v plném rozsahu zamítnut.

2. PRÁVNÍ OCHRANA PŘED FIKTIVNÍMI SPRÁVNÍMI AKTY

Listina základních práv a svobod⁵ v článku 38 garantuje každému právo, aby jeho věc byla projednána bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Toto právo je třeba vztáhnout nejen na rozhodování soudů, ale též na rozhodování orgánů veřejné správy, jímž dochází k aplikaci práva.⁶

³ Knapp, V.: Teorie práva, 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 206. Jako další prostředky posilující právní jistotu vedle fikce Knapp uvádí právní domněnky (zejména domněnka nevinny v trestním řízení), konstantní judikaturu, literaturu a také některé právní principy (např. pravidlo in dubio pro reo, zásadu ne bis in idem, atd.).

⁴ Teorie správního práva rozlišuje mezi fikcí a nevyvratitelnou domněnkou vydání správního aktu. Domněnka se od fikce liší v tom, že nezáleží na tom, zda byl správní akt vydán, ale vychází se z toho, že nebyl ve stanovené lhůtě žadateli (navrhovatelé) oznámen. Na účinky domněnky nemá vliv ani případné pozdější oznámení aktu. Staša však podotýká, že v praxi se rozdíl mezi fikcí a domněnkou stírá a v případě zkoumání problému z hlediska nástupu účinků nečinnosti, půjde vždy o fikci. Staša, J. Správní akty. In Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 228.

⁵ Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

⁶ Zásada konat v přiměřené lhůtě je Radou Evropy řazena rovněž mezi zásady dobré veřejné správy, upravené v Doporučení Výboru ministrů CM/Rec (2007) 7 o dobré veřejné správě. Doporučení v ustanovení části I., článku 7. ukládá orgánům veřejné správy konat a plnit své povinnosti v přiměřené lhůtě. Obecný požadavek na projednání věci obsahuje také článek 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, publikované pod č. 209/1992 Sb.. V případě jeho porušení lze po vyčerpání vnitrostátních prostředků právní ochrany využít možnosti obrátit se se stížností proti postupu ČR k Evropskému soudu pro lidská práva.

Zákon může zakotvit fikci vydání rozhodnutí jako právní následek marného uplynutí konkrétní lhůty pro vydání rozhodnutí správního orgánu. Smyslem právních konstrukcí, v nichž je obsažena fikce správního aktu, je chránit adresáta před nečinností správního orgánu. Nečinnost má v případech, kdy fikci pozitivního nebo negativního správního aktu stanoví zákon, stejné účinky, jako správní akt.⁷ *pro nastoupení účinků fikce rozhodnutí musí být splněny dva základní předpoklady:*

- Tento následek nečinnosti je výslovně předpokládán a upraven zákonem a při jejím užití musí být respektovány všechny náležitosti, které s ní zákon spojuje.
- Zákon stanoví přesnou délku lhůty pro rozhodnutí. Z tohoto hlediska je zcela vyloučeno její použití v souvislosti s nedodržením tzv. přiměřené lhůty, ani například současná úprava lhůt pro rozhodnutí ve správním řádu⁸ není úpravou vhodnou pro užití fikce rozhodnutí (zejména z důvodu užití neurčitých právních pojmů „bezodkladně“, „zvláště složitý případ“ či připočtení lhůty „až 30 dní“ v ustanovení § 71 správního řádu).⁹

Fikce rozhodnutí jako právní následek nečinnosti správního orgánu sice zjednodušuje výkon veřejné správy, na druhé straně však nesmí způsobit újmu osobám v pozici účastníků řízení ve formě krácení jejich práva na právní ochranu. *Procesní prostředky ochrany proti fiktivnímu rozhodnutí jsou v zásadě totožné jako v případě vydání skutečného správního aktu.* Výjimkou je žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, která je nepřipustná v případě, že zvláštní zákon s nečinností správního orgánu spojuje fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní následek.¹⁰

Přehled možností přezkoumání správních aktů nabízí např. Sládeček¹¹ či Průcha¹². Fiktivní rozhodnutí lze přezkoumat ve správním řízení na

⁷ Staša, J. Správní akty. In Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 227.

⁸ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění, dále jen "správní řád".

⁹ Frumarová, K. Ochrana před nečinností veřejné správy. Praha: Leges, 2012, s. 89.

¹⁰ § 79 odst. 1 věta druhá zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění. Fikce rozhodnutí (pozitivního i negativního), představuje totiž dle zákonodárce dostatečný prostředek právní ochrany před nečinností, neboť nápravy fiktivního rozhodnutí se lze vždy domáhat ve správním řízení podáním opravného prostředku.

¹¹ Sládeček, V. Obecné správní právo. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 146 - 147. Sládeček především rozlišuje mezi opravnými a dozorčími prostředky, jež se uplatňují uvnitř veřejné

základě opravného prostředku účastníka řízení, který podal žádost či jiný návrh na zahájení řízení. Zvláštní právní úpravy možnost přezkumu fiktivního správního aktu ve správním řízení upravují přímo nebo ji lze dovodit z jejich ustanovení o použití správního řádu.¹³ Přezkum fiktivního rozhodnutí ve správním soudnictví na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. soudního řádu správního připadá v úvahu v případě, kdy odvolací správní orgán potvrdí negativní fiktivní rozhodnutí a odvolání zamítne. Vzhledem k tomu, že fiktivní rozhodnutí neobsahuje odůvodnění, jsou příslušnými správními soudy vždy rušena jako nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů dle § 76 odst. 1 písm. a), soudního řádu správního.¹⁴ Věc se poté vrací správním orgánům k dalšímu řízení, přičemž doktrína i judikatura se kloní k názoru, že pokud by opět byl správní orgán nečinný, již se fikce podruhé neuplatní¹⁵, a tudíž až teprve tehdy by přicházela v úvahu žaloba na ochranu proti nečinnosti.¹⁶

3. PŘÍKLADY FIKTIVNÍCH SPRÁVNÍCH AKTŮ

Ačkoli právní institut fikce správního aktu je v našem právním řádu spíše okrajový jev, vyskytuje se a v poslední době se s ním setkáváme stále častěji.¹⁷

Fikci pozitivního rozhodnutí nalezneme např. v zákoně č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže (§ 16 odst. 3, § 18 odst. 4), zákoně č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů (§ 16 odst. 3) a zákoně č.

správy. Dále uvádí přezkoumání správního aktu ve správním soudnictví, u Ústavního soudu ČR a u Evropského soudu pro lidská práva, doplnkově též podáním podnětu k Veřejnému ochránci práv.

¹² Průcha, P. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Brno - Plzeň: Doplněk a Aleš Čeněk, 2012, 298 - 301, 331 - 341.

¹³ Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí - § 9 odst. 3 ve spojení s § 14 odst. 1.

¹⁴ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2003, čj. 6 A 78/2002-39, rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 A 16/2002-43 ze dne 14. 12. 2004, www.nssoud.cz.

¹⁵ Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 2. 2007, čj. 22 Ca 258/2005-52 (publikovaný pod č. 1231 ve Sb. NSS, roč. 2007, sešit č. 7) by jiný výklad vedl k tomu, že opakovaná nečinnost správního orgánu by znamenala opět fikci rozhodnutí, které by muselo být soudem pro nepřezkoumatelnost opět zrušeno a vše by se tak mohlo stále opakovat, aniž by existovala efektivní ochrana účastníka před nečinností správního orgánu.

¹⁶ Frumarová, K. Ochrana před nečinností veřejné správy. Praha: Leges, 2012, s. 103.

¹⁷ Mikule, V. Ochrana před nezákonnou nečinností. In Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 679.

231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání (§ 21 odst. 3, § 28 odst. 3, § 29 odst. 4). V případě fikce pozitivního rozhodnutí, zakotvené v uvedených zákonech, nastává marným uplynutím zákonem stanovené lhůty pro rozhodnutí správního orgánu stejný právní stav, jako kdyby správní orgán návrhu výslovně vyhověl.

Fikce negativního rozhodnutí zavedly zákony upravující přístup k informacím, které má k dispozici veřejná správa. Konkrétně šlo o § 9 odst. 3 zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí a § 15 odst. 4 a § 16 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění před novelou provedenou zákonem č. 61/2006 Sb..¹⁸ V současné době je fikce negativního rozhodnutí obsažena pouze v prvním z uvedených zákonů, v zákoně o právu na informace o životním prostředí. Neposkytne-li příslušný orgán požadovanou informaci žadateli ve lhůtě stanovené zákonem ani nevydá rozhodnutí o odepření zpřístupnění informace, má se za to, že rozhodl informace odepřít.

Uplatnění fikce rozhodnutí přinášelo a přináší některé *sporné otázky*, na které průběžně reaguje jak judikatura,¹⁹ tak odborná literatura.²⁰ Fikce pozitivního správního aktu ve svých důsledcích může představovat jisté nebezpečí pro veřejný zájem tehdy, jestliže v důsledku nečinnosti správního orgánu je návrhu vyhověno, ačkoli by měl být z důvodu ochrany veřejného zájmu zamítnut.²¹ Dále je třeba upozornit na to, že uplatnění fikce pozitivního rozhodnutí je vhodné jen v některých správních záležitostech. Jedná se zejména o jednostranné správní záležitosti, v nichž vystupuje pouze navrhovatel, o jehož právech a povinnostech se v řízení rozhoduje, přičemž práva, právem chráněné zájmy a povinnosti jiných osob nemohou být rozhodnutím přímo dotčeny. U vícestranných správních záležitostí připadá použití fikce pozitivního rozhodnutí v úvahu jen tehdy, pokud

¹⁸ Neposkytl-li požadované informace příslušný orgán ve lhůtě stanovené pro vyřízení žádosti nebo nevydal-li rozhodnutí o zamítnutí žádosti, mělo se za to, že vydal rozhodnutí, kterým poskytnutí informace odepřel. Zákon zároveň zavedl fikci negativního rozhodnutí i pro nečinnost v odvolacím řízení.

¹⁹ Vývojem názorů judikatury se podrobně zabývá Frumarová v publikaci Frumarová, K. Ochrana před nečinností veřejné správy. Praha: Leges, 2012, s. 85 - 106.

²⁰ Různé problémy pozitivní a negativní fikce rozebírá vedle Frumarové např. Svoboda P. Fikce správního aktu, devoluce a podobné právní instituty - recept proti průtahům ve správním řízení? Správní právo, 1999, č. 5, s. 281 - 285.

²¹ Svoboda P. Fikce správního aktu, devoluce a podobné právní instituty - recept proti průtahům ve správním řízení? Správní právo, 1999, č. 5, s. 283.

je vyloučen vznik zájmového rozporu mezi účastníky řízení, což v praxi nastává zřídka.²²

Negativní fikce²³ nebezpečí ohrožení veřejného zájmu nepřináší. Na nevýhodu negativního fiktivního rozhodnutí z důvodu absence jeho odůvodnění, způsobující nepřezkoumatelnost soudem pro nedostatek důvodů, jsem již upozornila výše. Mohlo by se zdát, že fikce zamítavého rozhodnutí spojená s nečinností správního orgánu má za cíl především usnadnění práce správnímu orgánu a z tohoto pohledu může situaci některých žádostmi často zahlcených správních orgánů značně usnadnit. Je ale třeba uvědomit si i její nevýhodu, spočívající ve skutečnosti, že nečinnost správního orgánu nepřináší žadateli očekávaný výsledek řízení, a to vyhovění žádosti. Žadatel je proto nucen podniknout další kroky procesního charakteru, aby se domohl případného kladného rozhodnutí v dané věci, čímž se řešení jeho záležitosti dále prodlužuje a nijak nepřispívá k naplnění požadavku na rychlost řízení.²⁴

4. ZÁVĚR

Fikce správního aktu jako právní prostředek ochrany před nečinností veřejné správy je institutem, který se v české právní úpravě uplatňuje výjimečně. Zejména fikce negativního správního aktu nepřináší účastníkům efektivní možnost právní ochrany a měla by být v právním řádu eliminována na minimum. Ani ve zmiňovaných jednostranných nebo vícestranných bezrozporných správních záležitostech není možné zavedení fikce pozitivního správního aktu všeobecně, ale pouze v jednotlivých případech, ve kterých její uplatnění nemůže ohrozit veřejný zájem.²⁵

²² Tamtéž.

²³ Fikce negativního správního aktu se v právních řádech evropských států uplatňuje zejména ve Francii, kde je tento právní institut tradičně spojen s tamním modelem správního soudnictví. Nečinnost správního úřadu, tj. nevydání rozhodnutí ve stanovené lhůtě, je stejným důvodem k podání žaloby na překročení pravomoci ("recours pour excès de pouvoir") jako akt skutečně vydaný. Podrobně se problematikou francouzského správního soudnictví zabývá např. Horáková, M. Správní soudnictví ve Francii. In Sládeček, V., Tomoszková, V. a kol.: Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy. Praha: Wolters Kluwer 2010, s. 220 - 248.

²⁴ Frumarová, K. Ochrana před nečinností veřejné správy. Praha: Leges, 2012, s. 95.

²⁵ Svoboda P. Fikce správního aktu, devoluce a podobné právní instituty - recept proti průtahům ve správním řízení? Správní právo, 1999, č. 5, s. 284.

Literatura:

- Dvořák, J., Švestka, J., Zuklínová, M. a kol.: Občanské právo hmotné. Svazek 1. Díl první: Obecná část. Praha: Wolters Kluwer 2013, 432 s., ISBN 978-80-7478-326-5
- Frumarová, K.: Ochrana před nečinností veřejné správy. Praha: Leges, 2012, 328 s., ISBN 978-80-87576-22-9
- Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 826 s., ISBN 978-80-7179-254-3
- Knapp, V.: Teorie práva, 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995, 247 s., ISBN 80-7179-028-1
- Průcha, P.: Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Brno - Plzeň: Doplněk a Aleš Čeněk, 2012, 428 s., ISBN 978-80-7239-281-0 (Doplněk Brno), ISBN 978-80-7380-381-0 (Aleš Čeněk Plzeň)
- Sládeček, V.: Obecné správní právo. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 500 s., ISBN 978-80-7478-002-8
- Sládeček, V., Tomoszková, V. a kol.: Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy. Praha: Wolters Kluwer 2010, 260 s., ISBN 978-80-7357-518-2
- Svoboda P.: Fikce správního aktu, devoluce a podobné právní instituty - recept proti průtahům ve správním řízení? Správní právo, 1999, č. 5, s. 276 - 288

Contact – email

sona.pospisilova@upol.cz

K POVAZE ŘÁDNÝCH OPRAVNÝCH PROSTŘEDKŮ PROTI ROZHODNUTÍ ÚSTŘEDNÍCH SPRÁVNÍCH ÚŘADŮ

PETR PRŮCHA

Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Nejvyšší správní soud
v Brně, Česká republika

Abstract

Příspěvek poukazuje na povahu řádných opravných prostředků proti rozhodnutí ústředních správních úřadů ve správním řízení, a to s ohledem na skutečnost, že tyto úřady nemají instančně nadřazené správní orgány. Text přibližuje úpravu obecného opravného prostředku pro tyto případy, označovaného jako rozklad, a dále poukazuje na některé zvláštnosti, vyjádřené ve speciálních předpisech. Příspěvek vyústuje v akcentaci takové úpravy, která by u daných opravných prostředků respektovala neexistenci devolutivního účinku, a to i pro úvahu o možnosti vratné fáze rozhodnutí o rozkladu.

Key words

Ústřední správní úřad, ministr, vedoucí ústředního správního úřadu, rozhodnutí, rozklad, odvolání, námitky, devolutivní účinek, zrušení rozhodnutí a vrácení věci k dalšímu řízení, jednoinstančnost, dvouinstančnost.

Abstract

This paper points out the nature of the proper remedies against the central administrative offices in the administrative proceedings, due to the fact that these authorities have an instance superior administrative authorities. Text approaching adaptation of appeal in these cases, known as decomposition, and highlights some of the traits expressed in special regulations. Post results in accentuation of such adjustments, which remedies in respect of the devolved nature of the absence, and even to consider the possibility of the return phase of the decision on the appeal.

Key words

The central administrative authority, the Minister, the head of the central administrative office, scanning, appeals, objections, devolutiv effect, annulment of the decision and return the case for further proceedings, insatnce one, two instances.

Řádné opravné prostředky ve správním řízení jsou standartně spojovány s představou dvouinstančnosti, kdy o opravném prostředku rozhoduje zpravidla, tj. pokud příp. podanému opravnému prostředku nevyhoví tzv. autoroemedurou sám správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, instančně nadřízený orgán. Tzn., že řádné opravné prostředky se vyznačují tzv. devolutivním účinkem. To v plném rozsahu v našich podmínkách platí o odvolání, se kterým se počítá typicky tam, kde má orgán, který rozhoduje v prvním stupni, nad sebou také příslušný nadřízený odvolací orgán.

V podmínkách rozhodování ústředních správních úřadů je již z povahy věci situace jiná, neboť ústřední správní úřad žádný instančně nadřízený správní orgán nemá, a proto platí, že musí zákonná úprava volit jiné způsoby, jak rozhodnutí ústředních správních úřadů při podání řádných opravných prostředků přezkoumat.

Stávající správní řád, tj. zákon č. 500/2004 Sb., a to do značné míry obdobně jako správní řád předchozí (zákon č. 71/1967), pro tyto případy počítá s rozkladem, jako specifickým řádným opravným prostředkem bez devolutivního účinku.

Rozklad je řádný opravný prostředek ve správním řízení, který přichází v úvahu u tzv. prvoinstančních rozhodnutí ústředních orgánů státní správy, resp. proti rozhodnutí, které vydal ústřední správní úřad, ministr, státní tajemník ministerstva, nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu v prvním stupni. Vzhledem k tomu, že rozklad nemá obecnou použitelnost ve vztahu k rozhodnutí veřejné správy, je jeho úprava při zvolené systematické a struktuře správního řádu zařazena mezi tzv. zvláštní ustanovení o správním řízení (§ 152).

V porovnání s odvoláním ve správním řízení má rozklad, jako druhý, resp. jiný, řádný opravný prostředek, některé společné a některé rozdílné rysy. Shodné rysy spočívají zejména v tom, že u rozkladu stanoví správní řád stejnou obecnou lhůtu pro jeho podání jako u odvolání a to lhůtu 15ti dnů ode dne oznámení rozhodnutí a i tady platí, že je třeba v případě potřeby dané řízení doplnit provedením nově navrhaných důkazů, a dále, že je při přezkoumání napadeného rozhodnutí také třeba diferencovat v rozsahu přezkumu (zatímco soulad s právními předpisy se přezkoumává v celém rozsahu, a věcná správnost zásadně jen v rozsahu uplatněných námitek – s modifikacemi, s nimiž počítá § 89 odst. 2 správního řádu).

To souvisí s tím, že pro řízení o rozkladu se předpokládá přiměřené využití ustanovení správního řádu o odvolacím řízení, jímž je třeba rozumět takové využití dané úpravy, které z ní sice bude vycházet, ale současně bude také respektovat podstatu, stejně jako jednotlivosti, jimiž se rozklad od odvolání liší.

K rozhodování o rozkladu je příslušný rozhodovat vedoucí vždy příslušného ústředního orgánu státní správy, tj. ministr, nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu, a to na základě návrhu jím ustanovené rozkladové komise, která rozhoduje v 5ti členných

senátech. Požadavek na to, aby většina členů jak komise, tak vždy sestaveného senátu, byla z osob mimo daný ústřední správní úřad, již systémově vytváří předpoklad pro co největší nestrannost rozhodování. To však neznamená, že by příp. nemohla být namítána podjatost člena senátu. Naproti tomu podjatost ministra nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu s ohledem na dikci § 14 odst. 6 správního řádu však namítat nelze.

Z povahy věci v řízení o rozkladu při rozhodování ministra nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu nepřichází v úvahu varianta z odvolacího řízení, kdy odvolací orgán jako orgán druhého stupně může rozhodnutí zrušit a věc vrátit orgánu prvního stupně k novému projednání a rozhodnutí. Právě takovýmto postupem by byla popřena podstata rozkladu, jako opravného prostředku bez devolutivního účinku, neb ústřední správní úřad jako celek je jedinou instancí v obvyklém procesním smyslu, přičemž „vrácení“ věci není nic jiného, než jeden z důsledků uplatnění či naplnění devolutivního účinku, spočívající v jeho „vratné“ fázi. V této souvislosti se nabízí poukázat na to, že praxi toto pojetí rozkladu zřejmě příliš nevyhovuje, a lze se poměrně často setkávat s tím, kdy vedoucí ústředního orgánu v řízení o rozkladu rozhodnutí ruší a věc vrací k novému projednání a rozhodnutí aparátu ústředního orgánu (složce, která napadené rozhodnutí vydala), a uměle se tak prezentují a „využívají“ dvě procesní quasi-instance v rámci jednoho instančního stupně. Takovýto příp. postup, vzhledem k výše uvedenému, neodpovídá podstatě rozkladu, a je-li pro praxi účelný, potom by bylo třeba právní úpravu institutu rozkladu v uvedeném směru změnit. Nicméně tento postup nepřímou akceptuje i správně-soudní judikatura (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 6. 2012, čj. 3 As 28/2012-21), i když současně zcela správně považuje tento projev příslušnosti za příslušnost funkční (a nikoliv instanční) – (srov. např. rozsudek NSS ze dne 15. 1. 2004, sp.zn. 6 A 11/2002).

Tento přístup praxe nelze vnímat jinak, než snahu o nepřijetí takového dopadu stávající úpravy rozkladu, který se nabízí z odst. 5 § 152 správního řádu, a to, že řízení o rozkladu se podle nynější úpravy se pro případ změny rozhodnutí v zásadě omezuje na rozhodnutí odpovídající rozhodnutí v autoremeduře, což bývá odmítáno s tím, že odst. 4 přece umožňuje užít i ustanovení o dalších způsobech rozhodnutí o odvolání. Nicméně toto ustanovení užítí ustanovení o odvolání umožňuje jen pokud to nevyklučuje povaha věci, a jak bylo výše poznamenáno, z povahy rozkladu je u něj vyloučen devolutivní účinek.

Současně je však třeba uvést, že tato obecná úprava rozkladu není v podmínkách naší právní úpravy opravných prostředků proti rozhodnutí ústředních správních úřadů zcela bezvýjimečná, neboť se ve speciální právní úpravě pro některé jednotlivé případy rozhodování ústředních správních úřadů lze setkat i s jinými řešeními, které příp. i dílem s devolutivním účinkem podávaných opravných prostředků počítají, a stejně tak se lze v praxi setkat s tím, že se u ústředních správních úřadů v rámci řízení o rozkladu někdy uplatňuje devoluce tzv. vnitro-organizačně. To potom poněkud relativizuje obecný

výchozí pohled, v jehož smyslu u opravných prostředků ve vztahu k rozhodnutí ústředních správních úřadů nepřichází devolutivní účinek v úvahu.

V daných souvislostech se také nabízí poznamenat, že do určité míry obdobná situace, kdy rozhodování o opravném prostředku nepřechází na instančně nadřazený správní orgán a rozhoduje se o něm v rámci vnitro-organizační vertikality daného subjektu, přichází ve smyslu platné právní úpravy v úvahu také u některých orgánů s celostátní působností. Tady se jako příklad tohoto řešení nabízí poukázat např. na rozhodování Státní energetické inspekce podle energetického zákona (zákon č. 458/2000 Sb.), kdy platí, že Rozhodnutí v prvním stupni vydává Státní energetická inspekce. O odvolání proti rozhodnutí Státní energetické inspekce rozhoduje ústřední ředitel Státní energetické inspekce., nebo na rozhodování České správy sociálního zabezpečení podle zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (zákon č. 582/1991 Sb.), kdy jako opravný prostředek přichází v úvahu námitky, o nichž přísluší rozhodovat tomu orgánu, který napadené rozhodnutí vydal, s tím, že o námitkách nemohou rozhodovat osoby, které se účastnily řízení o vydání napadeného rozhodnutí.

Pokud se vrátíme k ústředním správním úřadům a jejich rozhodování, potom v naší právní úpravě vedle případů, které počítají s využitím rozkladu, jak je upraven přímo správním řádem, najdeme především jako speciální případy, kdy právní úprava počítá namísto rozkladu s odvoláním. Takovým případem je např. rozhodování Ministerstva pro životní prostředí podle zákona o Antarktidě (zákon č. 276/2003 Sb.), kterému přísluší rozhodnout o odebrání nerostů, paleontologických nálezů, živočichů, rostlin nebo výrobků z nich, o nichž lze důvodně předpokládat, že byly získány českou osobou v Antarktidě v rozporu s předmětným zákonem, přičemž proti takovému rozhodnutí se podává odvolání. Zákon přitom neřeší, kdo o odvolání rozhoduje, jen obecně uvádí, že se v řízení podle toho zákona postupuje podle správního řádu, pokud není stanoveno jinak. Toliko z povahy věci tak lze dovozovat, že o odvolání by v takových případech zřejmě měl rozhodovat ministr.

Jiným případem, kdy se proti rozhodnutí ministerstva podává odvolání, je rozhodování ve věcech pobytu cizinců podle zákona o pobytu cizinců (zákon č. 326/1999 Sb., kdy platí, že o odvolání rozhoduje Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, která je organizační součástí ministerstva, a současně je nadřazeným správním orgánem ministerstva při jeho rozhodování ve věcech pobytu cizinců, a jí nadřazeným správním orgánem je potom ministr vnitra.

Dalším případem či dalšími případy, kdy je proti rozhodnutí ministerstva podáváno odvolání, jsou některé případy rozhodování podle zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (zákon č. 361/2003 Sb.), který počítá s tím, že v některých případech mohou jménem ministerstva rozhodovat vedoucí organizačních částí ministerstva jako služební funkcionáři, přičemž proti rozhodnutí služebních funkcionářů se podává odvolání, o němž přísluší

rozhodnout, nebude-li vyhověno autoremedurou, odvolacímu orgánu. Odvolacím orgánem je služební funkcionář nadřízený služebnímu funkcionáři, který napadené rozhodnutí vydal, a tím by z povahy věci měl být zřejmě ministr. Zvláštností takového odvolacího řízení přitom je, že odvolací orgán nemá možnost napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit správnímu orgánu prvního stupně, ale může toliko napadené rozhodnutí změnit nebo zrušit a řízení zastavit, jinak odvolání zamítne a rozhodnutí potvrdí. Mimo to v režimu tohoto zákona současně platí, že pokud ve věci rozhoduje ministr nebo vládou určený člen vlády, lze proti takovým rozhodnutím podávat rozklad. I v těchto případech však platí, a to zcela logicky, že ministr nebo určený člen vlády nemá možnost napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit správnímu orgánu prvního stupně, neboť by věc vracel k rozhodnutí sám sobě.

V přehledu vybraných specifík rozhodování o řádných opravných prostředcích proti rozhodnutí ústředních správních úřadů, resp. orgánů, ještě poukažme na jednu zvláštnost, a to, kdy se sice hovoří o rozkladu, avšak stran rozhodnutí o něm se odkazuje v plném rozsahu na využití pravidel, stanovených pro rozhodnutí o odvolání. Takovým případem je postup, předpokládaný zákonem o České národní bance (zákon č. 6/1993 Sb.), kde se výslovně uvádí Pro ukončení řízení o rozkladu podaném proti rozhodnutí České národní banky podle tohoto nebo jiného zákona se použijí ustanovení správního řádu o odvolání. Pro tyto případy je pak zřejmě třeba dovodit, že bude při rozhodování o rozkladu zřejmě možno rozhodnout i tak, že se napadené rozhodnutí může zrušit a věc vrátit té dané organizační složce České národní banky, která rozhodovala v tzv. prvním stupni.

Z uvedeného, a to jak pokud se jedná o vlastní úpravu rozkladu ve správním řádu, tak pokud se jedná o případy speciálních úprav, je zřejmá nejen značná nejednotnost úpravy řádných opravných prostředků proti rozhodnutí ústředních správních úřadů, ale také i nejednotnost v praktickém pojmání možnosti rušit rozhodnutí se současným vrácením věci tomu, kdo v rámci daného orgánu rozhodoval tzv. v prvním stupni.

Myslím, že nelze než konstatovat, že naše stávající úprava rozhodování o řádných opravných prostředcích proti rozhodnutí ústředních správních úřadů v celém rozsahu je poněkud nepovedená, a zřejmě také nejasněná. To se po mém soudu týká právě otázky, zda má být toto rozhodování jednoinstanční, nebo dvouinstanční, včetně možnosti rozhodnutí rušit a věc vracet k novému rozhodnutí.

Osobně jsem toho názoru, že u ústředních správních úřadů by mělo být respektováno, že se jedná o orgány, které nemají žádný instančně nadřízený orgán, a tuto skutečnost se nejví vhodně řešit ve své podstatě uměle vytvářenou představou o srovnatelné dvouinstančnosti uvnitř daného ústředního správního úřadu. To již proto, že dvouinstančnost orgánů ve veřejné správě je primárně spojena s organizační odděleností, vertikální organizací a uspořádáním a

v důsledku toho i úrovní samostatností jednotlivých stupňů organizace veřejné správy. Naproti tomu v případě vnitro-organizační dvouinstančnosti u ústředních správních úřadů jde ve své podstatě o horizontální způsob přezkumu (stále se pohybujeme v jednom stupni, akorát s rozdíly ve funkční příslušnosti), na který jen uměle aplikujeme „vertikalitu“ vlastní instančnímu uspořádání. Dané úpravy tak spojují nespojitelné.

Ústřední správní úřady jsou zpravidla správní orgány monokratické, a proto také z pohledu nazírání z vnějšku, dost dobře nelze rozlišovat mezi úkony úředního aparátu a mezi úkony vedoucího daného správního úřadu. Navenek jde vždy o rozhodnutí daného ústředního správního úřadu, který tvoří toliko jeden organizační celek. Proto také nejsou zcela vyjímečné případy kdy již tzv. prvostupňově rozhoduje sám ministr, či vedoucí jiného správního úřadu. A tady je již z logiky věci vyloučeno, aby v řízení o rozkladu, bylo rozhodnutí rušeno a věc vrácena k novému rozhodnutí. Za tohoto stavu věci potom, přinejmenším u monokratických ústředních správních úřadů, není důvodu, aby tomu mělo být jinak v případě těch rozhodnutí ústředních správních úřadů, kde je rozhodování obecně svěřeno danému ústřednímu správnímu úřadu. To by myslím mělo být nepochybné především pro pojetí rozkladu, jak je má na mysli stávající úprava obsažená ve správním řádu.

Jako vyjímečné si přitom lze představit, že pro zvláštní případy, kde pro to budou svědčit okolnosti zvláštního zájmu, by právní úprava předepisovala odvolání, a jen pro tyto případy by potom přicházelo v úvahu quasi-dvouinstanční řízení, včetně jeho vratné fáze.

Jsem tedy toho názoru, že by si naše právní úprava řádných opravných prostředků proti rozhodnutí ústředních správních úřadů zasloužila takovou korekci, která by vedla v první řadě k takové výslovné právní úpravě rozkladu (ve správním řádu), u něhož by nebylo možné rozhodnutí rušit a věc vracet k novému projednání a rozhodnutí, a která by dále ve zvláště odůvodněných jednotlivých případech mohla rozklad výslovně nahradit odvoláním, s tím, že jen v takových případech by bylo možné rozhodnutí po jeho zrušení vracet k dalšímu řízení (v rámci interna daného orgánu). Takové řešení by nejen odstranilo stávající nejasnosti, ale současně by také vedlo k posílení právní jistoty dotčených subjektů.

Contact – email

petr.prucha@law.muni.cz

ABSENCIA ODKLADNÉHO ÚČINKU OPRAVNÉHO PROSTRIEDKU PROTI NIEKTORÝM ROZHODNUTIAM V AZYLOVOM KONANÍ A JEJ MOŽNÉ DÔSLEDKY V SÚVISLOSTI S REALIZÁCIOU VYHOSTENIA

EMIL SEMJAN

Prezídium Policajného zboru, Úrad hraničnej a cudzineckej polície,
Útvar policajného zaistenia pre cudzincov Sečovce, Slovenská
republika

Abstract in original language

Príspevok obsahuje základné informácie o azylovom konaní, jeho začatí a spôsoboch ukončenia, najmä tých, proti ktorým podaný opravný prostriedok nemá odkladný účinok. Podrobne sa venuje informáciám týkajúcim sa zaistenia cudzinca - žiadateľa o azyl, vo vzťahu k právnej úprave a rozhodnutiam súdov v tejto oblasti

Key words in original language

zaistenie a azyl, zamietnutie žiadosti o azyl, zastavenie konania, odkladný účinok opravného prostriedku, administratívne vyhostenie, zaistenie žiadateľa o azyl

Abstract

Contribution contains basic information about the asylum procedure, the initiation and termination methods, especially those against whom administrative appeal does not have suspensive effect. Detail is given to information relating to an alien's arrest - an asylum seeker in relation to legislation and court decisions in this area

Key words

detention and asylum, rejtction of an application for asylum, suspension of proceeding suspensive effect of appeals, administrative expulsion, detention of an asylum seeker

1. ÚVOD DO PROBLEMATIKY

V zákone č. 404/2011 Z.z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o pobyte cudzincov“) je okrem iného upravená pôsobnosť Policajného zboru v oblasti pobytu cudzincov na území Slovenskej republiky, administratívneho vyhostenia, zákazu vstupu, zaistenia štátneho príslušníka tretej krajiny a jeho umiestnenia v zariadení.

V súlade s Dohovorom o právnom postavení utečencov zo dňa 28. júla 1951¹, môže ktokoľvek požiadať o medzinárodnú ochranu. Štáty, ktoré pristúpili k tomuto dohovoru sa zaviazali poskytnúť ochranu všetkým osobám, ktoré spadajú pod pojem utečenec, definovaný týmto dohovorom. Určením procesných postupov v konaní o udelenie medzinárodnej ochrany sú stanovené určité povinnosti štátnym orgánom, ako aj povinností utečencov voči štátu, v ktorom sa nachádzajú, čo znamená, že sa musia podrobiť zákonom a iným predpisom, najmä opatreniam týkajúcim sa dodržiavania verejného poriadku. Týmto nie sú dotknuté práva zaručené v Dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd²(ďalej len „Dohovor“).

Konanie o medzinárodnej ochrane a teda v užšom slova zmysle konanie o azyle je upravené v zákone č. 480/2002 Z.z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o azyle“). Na konanie o azyle je v Slovenskej republike príslušný Migračný úrad Ministerstva vnútra Slovenskej republiky.

Konanie o udelenie azylu sa začína vyhlásením cudzinca na príslušnom policajnom útvaru o tom, že žiada o udelenie azylu alebo o poskytnutie doplnkovej ochrany na území Slovenskej republiky³.

V prípade, že cudzinec⁴ je v zmysle zákona o pobyte cudzincov⁵ zaistený a umiestnený v útvaru policajného zaistenia pre cudzincov, príslušným na prijatie takéhoto vyhlásenia je policajt tohto útvaru. Zaistením cudzinca sa rozumie oprávnenie policajného útvaru, ktorým je cudzincovi obmedzená osobná sloboda na čas nevyhnutne potrebný,

¹ Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 319/1996 Z.z. o pristúpení Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky k Dohovoru o právnom postavení utečencov a k Protokolu týkajúcemu sa právneho postavenia utečencov.

² Oznámenie Federálneho ministerstva zahraničných vecí Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky č. 209/1992 Zb. o ratifikácii Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd v znení protokolov č. 3, 5 a 8.

³ § 3 zákona č. 480/2002 Z.z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

⁴ V zmysle zákona o pobyte cudzincov je do útvaru policajného zaistenia pre cudzincov možné umiestniť na základe rozhodnutia o zaistení iba štátneho príslušníka tretej krajiny. (§ 88 ods.1) Pre účely tohto príspevku budeme pracovať s pojmom cudzinec, aj keď podľa zákona o pobyte cudzincov je cudzinec každý, kto nie je štátnym občanom Slovenskej republiky (§2 ods. 3) a štátnym príslušníkom tretej krajiny je každý, kto nie je štátnym občanom Slovenskej republiky ani občanom Únie; štátnym príslušníkom tretej krajiny sa rozumie aj osoba bez štátnej príslušnosti. (§2 ods. 4).

⁵ § 88 zákona č. 404/2011 Z.z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

najviac však na 6 mesiacov. Zmyslom konania o zaistení cudzinca nie je konečné posúdenie otázky, či má byť tomuto cudzincovi udelené správne, resp. trestné vyhostenie alebo či má byť vydaný na základe medzinárodnej zmluvy alebo či má cudzinec inak nútene vycestovať z územia Slovenskej republiky, ale len vytvorenie podmienok pre to, aby tento hlavný cieľ mohol byť realizovaný a nebol vopred zmarený tým, že sa cudzinec bude ukrývať, či inak vyhýbať realizácii vyhostenia.⁶ Z uvedeného je zrejmé, že v týchto prípadoch je konanie o administratívnom vyhostení alebo konanie o zákaze vstupu úzko prepojené s konaním o azyle. Aj keď v tejto súvislosti je potrebné podotknúť, že podanie žiadosti o udelenie azylu nie je dôvodom na prepustenie zaisteného cudzinca. Zároveň nie je zaistením cudzinca dotknuté konanie podľa osobitného predpisu, teda konanie o azyle.

Konanie o udelenie azylu môže byť ukončené viacerými spôsobmi, no v tomto príspevku sa budeme primárne zaoberať tými rozhodnutiami, ktorými je ukončené konanie o azyle a proti ktorým podaný opravný prostriedok nemá odkladný účinok.

Proti rozhodnutiu, ktorým bola žiadosť o udelenie azylu zamietnutá ako neprípustná⁷ alebo ako zjavne neopodstatnená⁸, možno podať opravný prostriedok na súd do 20 dní od jeho doručenia; podanie opravného prostriedku nemá odkladný účinok, ak súd nerozhodne inak. V prípade zamietnutia žiadosti o azyl z dôvodu jej neprípustnosti alebo z dôvodu jej zjavnej neopodstatnenosti, je príslušným na rozhodnutie v prvom stupni Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, pričom proti jeho rozhodnutiu je možné podať opravný prostriedok na súd. Podanie opravného prostriedku na súd nemá v týchto prípadoch automatický odkladný účinok, avšak súd môže na návrh odložiť vykonateľnosť napadnutého rozhodnutia podľa ustanovenia § 250n Občianskeho súdneho poriadku, v ktorom je uvedené, že ak to povaha veci nevyklučuje, môže ten, kto podáva opravný prostriedok, navrhnúť, aby bola odložená vykonateľnosť napadnutého rozhodnutia. Súd môže tomuto návrhu vyhovieť, ak by vykonaním napadnutého rozhodnutia bol zmarený účel jeho preskúmania. Migračný úrad Ministerstva vnútra Slovenskej republiky môže o zamietnutí žiadosti o udelenie azylu ako neprípustnej a zamietnutí žiadosti o udelenie azylu ako zjavne neopodstatnenej rozhodnúť iba v lehote do 60 dní od začatia konania.

⁶ Rozsudok najvyššieho súdu č. 1 Sza/6/2013 zo dňa 24. Septembra 2013.

⁷ § 11 zákona č. 480/2002 Z.z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

⁸ § 12 zákona č. 480/2002 Z.z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

V prípade zastavenia konania o azyle v zmysle § 19 ods. 1 písm. i) zákona o azyle z dôvodu, že v konaní o azyle sa už právoplatne rozhodlo o tom, že sa žiadosť zamieta ako zjavne neopodstatnená, neudeluje sa azyl, odníma sa azyl, nepredlžuje sa doplnková ochrana alebo sa ruší doplnková ochrana a súčasne sa skutkový stav podstatne nezmenil, je rovnako ako vo vyššie uvedených prípadoch, odkladný účinok rozkladu proti rozhodnutiu o zastavení konania vylúčený zo zákona. V prvom stupni rozhoduje Migračný úrad Ministerstva vnútra Slovenskej republiky a druhostupňovým správny orgánom na rozhodnutie o rozklade je Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky. Právoplatné rozhodnutie je následne možné napadnúť žalobou v správnom súdnom poriadku podľa ustanovení § 247 až 250k zákona č. 99/1963 Z. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len "Občiansky súdny poriadok").

2. NEEEXISTENCIA ODKLADNÉHO ÚČINKU OPRAVNÉHO PROSTRIEDKU A ZAISTENIE CUDZINCA

Rozhodnutie, ktoré je možné napadnúť opravným prostriedkom, nie je právoplatné. Zákon síce pripúšťa opravný prostriedok proti rozhodnutiu vydanom v správnom konaní, zároveň však ustanovuje, že jeho podanie nemá odkladné účinky, a preto vykonateľnosť tohto rozhodnutia nastáva bez ohľadu na využitie opravného prostriedku. Dôsledkom odkladného účinku vo všeobecnej rovine je pozastavenie všetkých účinkov napadnutého rozhodnutia, až do doby právoplatného ukončenia konania pred súdom, teda napadnuté rozhodnutie nemôže byť vykonané. Skutočnosť, že opravný prostriedok v konaní o azyle nemá odkladný účinok, nezavaruje žiadateľovi o azyl jeho právneho postavenia alebo práv žiadateľovi o azyl. Preto právo osoby ako žiadateľovi o azyl oprávnené sa zdržiavať na území Slovenskej republiky počas konania o udelenie azylu trvá ďalej.⁹

Absencia odkladného účinku odvolania znamená, že sa konkrétne rozhodnutie stáva vykonateľné pred nadobudnutím právoplatnosti. V prípade rozhodnutia o zamietnutí žiadosti o azyl ako neprípustnej alebo zjavne neopodstatnenej takéto rozhodnutie nemá zrejmy vykonateľný prvok, teda inými slovami nie je čo vykonať. Samotná neexistencia odkladného účinku vo vyššie uvedených prípadoch nespôsobuje, že sa žiadateľ o azyl stane neoprávnené sa zdržiavajúcim cudzincom, keďže podľa zákona o azyle sa na území Slovenska ďalej zdržiava oprávnené. Rozhodnutie o azyle je rozhodnutie udeliť alebo neudeliť niekomu určité postavenie. Ak je rozhodnutie o azylovej žiadosti jej zamietnutie, rozhodnutie samotné neobsahuje právnu povinnosť, ktorá sa má vykonať.¹⁰

⁹ § 22 ods. 1 zákona č. 480/2002 Z.z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

¹⁰ Mittelmannová, M. – Številová, Z. Zaistenie a alternatívy k zaisteniu v Slovenskej republike Národná správa, november 2011, Bratislava: Liga za ľudské práva 2011, ISBN: 978-80-971002-1-6, s. 14.

Na základe uvedeného je možné povedať, že cudzinci, ktorí požiadali o azyl a v konaní o azyle boli vydané procesné rozhodnutia o zastavení konania o azyle, prípadne o zamietnutí ich žiadostí o azyl ako neprípustných, či zjavne neopodstatnených, môžu čeliť konkrétnemu obmedzeniu uplatňovania ich práva oprávnene sa zdržiavať na území Slovenska počas trvania azylového konania. V tejto súvislosti je irelevantné či opravný prostriedok proti takémuto rozhodnutiu bol, alebo nebol podaný. Obmedzenie cudzinca môže spočívať v jeho zaistení a následnej možnosti realizácie jeho vyhostenia z územia Slovenskej republiky. Ale aj v tejto oblasti musí správny orgán konať len v rámci svojich kompetencií, požadovaným spôsobom a formou, primeranými prostriedkami a teda zákonne. Žiadna iná možnosť tu neprichádza do úvahy. Neexistencia odkladného účinku opravného prostriedku a následný postup správneho orgánu teda v žiadnom prípade nemôžu byť chápané ako prostriedok na ukončenie dodržiavania práva žiadateľa o azyl, aj keď správny orgán prihliada aj na všetky známe okolnosti v súvislosti s oprávnenosťou pobytu takýchto cudzincov (obzvlášť v prípade tých, ktorým už bolo pred ich žiadosťou o udelenie azylu vydané rozhodnutie o administratívnom vyhostení, prípadne boli právoplatne odsúdení k trestu vyhostenia, pozn.). V prípade, že cudzinec, ktorého žiadosť o udelenie azylu bola z vyššie uvedeným spôsobom zamietnutá, resp. konanie o azyle bolo zastavené a v konaní o administratívnom vyhostení ešte nebolo právoplatne rozhodnuté, či už z dôvodu, že konanie o administratívnom vyhostení bolo prerušené (z dôvodu podania žiadosti o udelenie azylu, pozn.), resp. nebolo vôbec začaté, takéto konanie o administratívnom vyhostení možno začať, resp. v ňom pokračovať až po tom, čo bude konanie o azyle právoplatne ukončené. Postup správnych orgánov príslušných konať v tejto oblasti sa odvíja a odvíja od platnej legislatívnej úpravy a od aplikačnej praxe súdov.

3. STANOVISKO KRAJSKÉHO SÚDU

Krajský súd v Prešove vo svojom rozsudku, sp. zn. 11Scud/1/2011 zo dňa 13.01.2012 konštatoval, že správne orgány nesprávne aplikovali príslušné ustanovenie § 57 ods. 1 písm. b) bod 1 Zákona o pobyte cudzincov (zákon č. 48/2002 Z.z. účinný do 31.12.2011, pozn.) pri administratívnom vyhostení žalobcu, nakoľko z uvedeného ustanovenia vyplýva, že administratívne vyhostiť cudzinca a určiť mu zákaz vstupu môže policajný útvar, ak sa cudzinec zdržiava na území Slovenskej republiky neoprávnene. S poukazom na citáciu ustanovenia § 19 ods. 1 písm. i) Zákona o azyle, podľa ktorého ministerstvo konanie o azyle zastaví, ak sa v konaní o azyle už právoplatne rozhodlo o tom, že sa žiadosť zamietá a to (zrejme malo byť uvedené „ako“, pozn.) zjavne neopodstatnená, neudeluje sa azyl, odníma sa azyl, nepredlžuje sa doplnková ochrana alebo sa zrušuje doplnková ochrana a skutkový stav sa podstatne nezmenil alebo

Pri aplikácii tohto ustanovenia však správne orgány opomenuli existenciu ustanovenia § 19 ods. 3 Zákona o azyle, podľa ktorého proti rozhodnutiu o zastavení konania možno podať rozklad na ministerstvo do 7 dní odo dňa doručenia rozhodnutia okrem

rozhodnutia podľa ods. 1 písm. i), proti ktorému možno podať rozklad do 20 dní odo dňa jeho doručenia, rozklad však nemožno podať proti rozhodnutiu podľa ods. 1 písm. c) až e). V prípadoch podľa ods. 1 písm. e) sa písomné rozhodnutie nevydáva, rozhodnutie o zastavení konania sa iba vyznačí v spise. Rozklad proti rozhodnutiu podľa ods. 1 písm. i) nemá odkladný účinok.

Z citovaných ustanovení Zákona o azyle vyplýva, že žalobcovi bola v tomto prípade odňatá možnosť podania rozkladu a bolo mu týmto postupom prvostupňového správneho orgánu zabránené v uplatnení svojho práva. S poukazom na ustanovenie § 22 ods. 1 Zákona o azyle, v zmysle ktorého žiadateľ je počas konania o udelenie azylu oprávnený zdržiavať sa na území Slovenskej republiky, ak tento zákon alebo osobitný predpis neustanovuje inak, správne orgány pochybili aj s poukazom na aplikáciu tohto ustanovenia a rozhodnutie o vyhostení z dôvodu neoprávneného pobytu žalobcu na území Slovenskej republiky s poukazom na vyššie citované ustanovenia vydali predčasne. V dôsledku toho, že rozhodnutie o zastavení konania vydané Migračným úradom Ministerstva vnútra Slovenskej republiky zo dňa 24.septembra 2010 bolo doručené žalobcovi dňa 04.októbra 2010 a zároveň v ten istý deň bolo doručené aj rozhodnutie o administratívnom vyhostení žalobcu z dôvodu neoprávneného zdržiavania sa na území Slovenskej republiky podľa ustanovenia § 57 ods. 1 písm. b) bod 1 Zákona o pobyte cudzincov, správne orgány postupovali v rozpore s vyššie citovanými zákonnými ustanoveniami Zákona o pobyte cudzincov, ako aj Zákona o azyle.¹¹

Tento rozsudok výrazne ovplyvnil postup správnych orgánov v rozhodovaní v obdobných veciach v tejto oblasti. Voči osobám – neúspešným žiadateľom o udelenie azylu, ktorí po vydaní rozhodnutia o zamietnutí žiadosti o udelenie azylu ako neprípustnej, ako zjavne neopodstatnenej, alebo po zastavení konania spravidla nedočkali na právoplatné ukončenie konania o udelenie azylu, správne orgány vo veci administratívneho vyhostenia už nemali možnosť uplatniť svoje právomoci vo vzťahu k osobám, ktoré sa na území Slovenskej republiky zdržiavali nelegálne. Ak však takéto osoby – neúspešní žiadatelia o udelenie azylu nedočkali na právoplatnosť a v zásade ani na rozhodnutie o opravnom prostriedku, opustili územie Slovenskej republiky a s najväčšou pravdepodobnosťou sa presunuli na územie iného členského štátu, keďže vonkajšie hranice by bez platného cestovného dokladu oficiálne prekročiť nemohli.¹² Ako už bolo

¹¹ Rozsudok Krajského súdu v Prešove, sp. zn. 11Scud/1/2011 zo dňa 13.01.2012.

¹² Podľa oficiálnych štatistík Migračného úradu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky v roku 2012 bolo konanie o udelenie azylu ukončené rozhodnutím ktorým bola žiadosť zamietnutá ako zjavne neopodstatnená v 66 prípadoch, ako neprípustná bola zamietnutá v 15 prípadoch a zastavené konanie bolo v 383 prípadoch (všetky zastavené konania podľa § 19 ods. 1 písm. a/ až j/, pozn.) Na územie Slovenskej republiky bolo v roku 2012 podľa Nariadenia Rady (ES) č. 343/2003 (Dublinské

uvedené, zmyslom konania o zaistení cudzinca je len vytvorenie podmienok pre to, aby hlavný cieľ – správne, resp. súdne vyhostenie alebo vydanie na základe medzinárodnej zmluvy, či nútený odsun z územia Slovenskej republiky – mohol byť realizovaný a nebol vopred zmarený tým, že sa bude cudzinec ukrývať, či inak vyhýbať realizácii vyhostenia. Časový priestor pre konanie o zaistenie cudzinca je veľmi obmedzený, správny orgán má preto povinnosť sa zaoberať v konaní o zaistení možnými prekážkami vyhostenia, keď sú mu tieto prekážky v dobe rozhodovania o zaistení známe, resp. keď pred samotným rozhodnutím vyšli najavo. V takomto prípade je správny orgán povinný sa s týmito skutočnosťami vysporiadať, predbežne ich posúdiť a učiniť si úsudok o tom, či je vyhostenie aspoň potenciálne možné.¹³ Pokiaľ sú príslušnému správne orgánu známe prekážky vyhostenia, nemôže byť zaistenie naďalej považované za zaistenie v rámci konania o vyhostenie v zmysle čl. 5 ods. 1 písm. f) Dohovoru, keďže podľa doslovného znenia ustanovenia čl. 5 ods. 1 písm. f) Dohovoru možno zaistiť osobu, proti ktorej „prebieha konanie o vyhostenie“.

4. STANOVISKO ÚSTAVNÉHO SÚDU

Formulácia slovenského prekladu dohovoru vychádza pravdepodobne z francúzskeho znenia („une procédure d'expulsion... est en cours“), čím sa odlišuje od anglického znenia, ktoré v tejto súvislosti používa formuláciu „action is being taken with a view to deportation“, teda „sa podnikajú kroky s cieľom vyhostenia“. Z toho vyplýva, že sám Dohovor predpokladá, že osoba môže byť zaistená i za stavu, keď jej vyhostenie nie je jednoznačné, teda keď ešte o ňom nebolo právoplatne rozhodnuté. Postačuje, že prebieha konanie o jej vyhostenie, teda také konanie, ktoré môže skutočne k vyhosteniu viesť.¹⁴

Ústavný súd Slovenskej republiky vo svojom náleze č. II. ÚS 147/2013-50 zo dňa 9. októbra 2013, v ods. 7.2 konštatuje, že cudzinec zaistený v zmysle čl. 5 ods. 1 písm. f) Dohovoru nemusí byť reálne a efektívne vyhostiteľný ihneď v okamihu zaistenia, keďže jeho vyhostenie je práve predmetom onoho konania, ktoré má viesť k rozhodnutiu o tom, či cudzinec vyhostený bude, alebo nie. Je totiž zrejmé, že počas konania o vyhostení, môže konajúci orgán zistiť také okolnosti, ktoré realizácii vyhostenia bránia, ale tieto v čase zaistenia známe neboli, rovnako ako môže správny orgán zistiť také skutočnosti, ktoré pôvodne neprípustne sa javiace vyhostenie umožnia.

nariadenie) prijatých 151 osôb. Dostupné na <http://www.minv.sk/?statistiky-20>.

¹³ Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. 1 Sza/6/2013.

¹⁴ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky č. II. ÚS 147/2013-50, zo dňa 09.09.2013, ods. 7.2 .

Tu sa dostávame k posudzovaniu vzťahu medzi konaním o žiadosti o udelenie azylu podľa zákona o azyle a konaním o vyhostenie podľa zákona o pobyte cudzincov. V zmysle už citovaného článku 5 ods. 1 písm. f) Dohovoru, pojem „konanie o vyhostení“ podľa názoru ústavného súdu a v súlade s praxou samotného Európskeho súdu pre ľudské práva je potrebné chápať autonómne ako súbor takých úkonov orgánu štátu, ktoré sú podľa vnútroštátneho práva potrebné na to, aby skutočne došlo k realizácii vyhostenia dotknutej osoby, teda jej fyzickému odovzdaniu alebo odoslaniu do iného štátu. Z pohľadu Dohovoru nemusí ísť nevyhnutne o konanie len jedného orgánu štátu, resp. len jednej sústavy orgánov, ale môže ísť aj o viacero vzájomne previazaných konaní, ktoré smerujú k úspešnej realizácii úkonu vyhostenia dotknutej osoby.¹⁵

Čiže z uvedeného vyplýva, že konanie o azyle nemožno chápať ako prekážku vyhostenia, teda rešpektovanie princípu non-refoulement v zmysle jeho výslovného zakotvenia v čl. 33 ods. 1 Ženevského dohovoru a zároveň v národnej úprave v zmysle § 81 zákona o pobyte cudzincov, kde sú prekážky administratívneho vyhostenia uvedené. Konanie o azyle, až do jeho ukončenia možno chápať ako súčasť „konania o vyhostení“. Ustanovenie § 22 ods. 1 zákona o azyle teda možno chápať tak, že aj keď počas konania o udelenie azylu bráni vyhosteniu, po vydaní negatívneho rozhodnutia v konaní o udelení azylu už táto ochrana zaniká a neúspešný žiadateľ o udelenie azylu sa stáva vyhostiteľným. Samozrejme platí domnienka právoplatnosti takéhoto rozhodnutia.

Je však potrebné zdôrazniť, že aj keď zaistenie cudzinca počas konania o udelenie azylu je na základe citovaných rozhodnutí prípustné, neznamená to automatické zaistenie každého žiadateľa, resp. neúspešného žiadateľa o udelenie azylu na území Slovenskej republiky. Zákon o pobyte cudzincov v § 88 vymedzuje presne, kedy je policajt oprávnený cudzinca³ zaistiť. Rozhodnutie Migračného úradu Ministerstva vnútra, ktorým bola žiadosť o udelenie azylu zamietnutá ako neprípustná alebo ako zjavne neopodstatnená, môže byť vydané len v lehote 60 dní od začatia konania. Cudzinec môže byť zaistený na čas nevyhnutne potrebný, najviac však na šesť mesiacov. Aj keď policajný útvar môže rozhodnúť o predĺžení lehoty zaistenia najviac o ďalších 12 mesiacov, toto oprávnenie neplatí, ak ide o žiadateľa o azyl. Takže v konečnom dôsledku pri individuálnom posudzovaní konkrétneho prípadu je v kompetencii správneho orgánu všetky okolnosti náležite vyhodnotiť a skúmať realnosť vyhostenia. Teda ak sú všetky okolnosti správnym orgánom objektívne vyhodnotené tak, že zákonom určená maximálna doba zaistenia nie je dostatočná aby mohli byť vykonané všetky potrebné úkony potrebné na to, aby skutočne došlo k realizácii vyhostenia, takéto zaistenie by bolo zjavne neúčelné.

¹⁵ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky č. II. ÚS 147/2013-50, zo dňa 09.09.2013, ods. 7.3.

V prípade zastavenia konania o azyle v zmysle § 19 ods. 1 písm. i) zákona o azyle podľa už citovaného nálezu ústavného súdu možno dospieť k záveru, že skutočným zmyslom ustanovenia § 19 ods. 3 zákona o azyle je to, aby napriek plynutiu lehoty na podanie rozkladu, resp. podanému rozkladu, nastúpili účinky rozhodnutia o zastavení konania o žiadosti o azyl a pominuli účinky spojené s prebiehajúcim konaním o tejto žiadosti, najmä účinok ustanovenia § 22 ods. 1 zákona o azyle o tom, že žiadateľ je počas konania o azyle oprávnený zdržiavať sa na území Slovenskej republiky.

5. PRIPRAVOVANÁ NOVELIZÁCIA PRÁVNÝCH PREDPISOV

V súčasnosti sa v záverečnej fáze schvaľovacieho procesu nachádza novela zákona o azyle, ktorou budú okrem iného transponované ustanovenia smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ¹⁶ z 26. júna 2013, o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany (prepracované znenie) a smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ¹⁷ z 26. júna 2013, ktorou sa stanovujú normy pre prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu (prepracované znenie)

Vo vyššie spomínanom § 22 zákona o azyle sa navrhuje upraviť oprávnenie žiadateľa o udelenie azylu zdržiavať sa na území Slovenskej republiky tak, aby bolo viazané na rozhodnutie o žiadosti o udelenie azylu. (teda nie ako je to doposiaľ, „počas konania o udelenie azylu“, ale „do rozhodnutia o žiadosti o udelenie azylu“) Ak bude rozhodnutie vydané v konaní o udelenie azylu vykonateľné, žiadateľ už nebude oprávnený zdržiavať sa na území Slovenskej republiky na základe zákona o azyle, a pokiaľ nemá udelený pobyt podľa zákona o pobyte cudzincov, získava status osoby s neoprávneným pobytom na území Slovenskej republiky, a je voči nemu možné použiť príslušné ustanovenia zákona o pobyte cudzincov.¹⁸ Takáto právna úprava vychádzala z potreby aplikačnej praxe. Žiadateľ o udelenie azylu, ktorému je Migračným úradom vydané rozhodnutie o zastavení konania podľa ustanovenia § 19 Zákona o azyle, môže v zmysle navrhovaného znenia § 19 ods. 4¹⁹

¹⁶Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ z 26. júna 2013, ktorou sa stanovujú normy pre prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu (prepracované znenie), Ú. v. EÚ L 180, 29.6.2013, s. 60 – 95.

¹⁷Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ z 26. júna 2013, ktorou sa stanovujú normy pre prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu (prepracované znenie), Ú. v. EÚ L 180, 29.6.2013, s. 96 – 115.

¹⁸ Navrhovaná zmena vychádza z požiadaviek aplikačnej praxe ako aj z rozsudku Krajského súdu v Prešove pod sp. zn. 11Scud/1/2011-116 zo dňa 13. januára 2012, ktorý sa o. i. týkal aplikácie § 22 ods. 1, v spojitosti s § 19 ods. 1 písm. i) a ods. 3 zákona o azyle.

¹⁹ v aktuálne účinnom znení zákona č. 480/2002 Z.z. o azyle, je to § 19 ods. 3.

zákona o azyle podať rozklad na ministerstvo do 7 dní odo dňa doručenia rozhodnutia okrem rozhodnutia podľa ods. 1 písm. i), proti ktorému možno podať rozklad do 20 dní odo dňa jeho doručenia, rozklad proti rozhodnutiu podľa ods. 1 písm. i) nemá odkladný účinok.

Ako už bolo vyššie spomenuté v súvislosti s citovaným rozsudkom Krajského súdu v Prešove, v takýchto prípadoch neúspešní žiadatelia o udelenie azylu na území Slovenskej republiky spravidla nedočkali na rozhodnutie o rozklade a územie Slovenskej republiky opustili. Táto skutočnosť, teda opustenie Slovenskej republiky osobami, ktoré nespĺňajú, resp. prestali spĺňať podmienky oprávňujúce ich zdržiavať sa na území Slovenskej republiky legálne, je primárnym cieľom orgánov zabezpečujúcim návratovú politiku štátu, no tieto osoby neopustili územie EU a teda aj po vydaní rozhodnutia o rozklade sa zdržiavali na území EU nelegálne. Členské štáty však túto skutočnosť (nie len túto skutočnosť, pozn.) prehodnotili (aj keď s istým časovým odstupom, pozn.) a dôsledkom toho bolo prijatie smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ z 26. júna 2013, ktorou sa stanovujú normy pre prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu (prepracované znenie), kde v zmysle článku 8 bude možné zaistiť žiadateľov o udelenie azylu. Účelom zaistenia žiadateľa o udelenie azylu bude úspešné ukončenie azylového konania. Toto oprávnenie bude transponované do zákona o pobyte cudzincov.

6. ZÁVER

Legislatívna úprava inštitútu zaistenia cudzinca a realizácia jeho vyhostenia, resp. odsunu je problematika živá a progresívne sa meniacia. Vo vzťahu k zaisťovaniu cudzinca, ktorý je žiadateľom o udelenie azylu, resp. ešte toto konanie nebolo právoplatne ukončené, bolo pred niekoľkými rokmi skoro nemysliteľné uvažovať nad možnosťou jeho zaistenia. Ešte pred prijatím a účinnosťou novely zákona o azyle, a teda aj zákona o pobyte cudzincov, došlo k prijatiu niekoľkých rozhodnutí súdov, ktoré obsahujú zásadné stanoviská týkajúce sa uvedenej problematiky. Len škoda, že k tomu došlo až po tak relatívne dlhom čase.

Každopádne absencia odkladného účinku odvolania v prípade rozhodnutia o zamietnutí žiadosti o azyl ako neprípustnej, zamietnutí žiadosti o azyl ako zjavne neopodstatnenej a rozhodnutie o zastavení konania o azyle z dôvodu, že v konaní o azyle sa už právoplatne rozhodlo o tom, že sa žiadosť zamietá ako zjavne neopodstatnená, neudeľuje sa azyl, odníma sa azyl, nepredlžuje sa doplnková ochrana alebo sa ruší doplnková ochrana a súčasne sa skutkový stav podstatne nezmenil, nie je samoúčelná. Na jednej strane dáva priestor správnym orgánom, aby v rámci presne určených hraníc mohli primerane konať, na strane druhej ale necháva možnosť účastníkovi azylového konania – cudzincovi žiadajúcemu o medzinárodnú ochranu, aby sa mohol domáhať preskúmania svojich práv primeraným spôsobom.

V prípade vydania jedného z troch druhov rozhodnutí, ktoré boli rozobraté v príspevku, rovnako pri podaní, ako aj nepodaní opravného prostriedku, podľa novely § 22 ods. 1 zákona o azyle, bude žiadateľ o udelenie azylu oprávnený zdržiavať sa na území Slovenskej republiky do rozhodnutia o žiadosti o udelenie azylu. V prípade žiadateľa o udelenie azylu je možné, že v jeho prípade budú súčasne prebiehať tri konania, ktoré budú viesť dva správne orgány. Konanie o administratívnom vyhostení, konanie o zaistení a konanie o azyle. Konanie o azyle vedie Migračný úrad Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, ostatné dve konania vedie úrad hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru. Tieto konania spolu súvisia a vyžaduje sa presné poradie úkonov vykonaných v rámci týchto konaní. To znamená, že aj tieto dva správne orgány musia spolupracovať a informovať sa navzájom.

Literature:

- Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 319/1996 Z.z. o pristúpení Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky k Dohovoru o právnom postavení utečencov a k Protokolu týkajúcemu sa právneho postavenia utečencov.
- Oznámenie Federálneho ministerstva zahraničných vecí Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky č. 209/1992 Zb. o ratifikácii Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd v znení protokolov č. 3, 5 a 8.
- Zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 404/2011 Z.z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
- Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní, v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok, v znení neskorších predpisov.
- Rozsudok najvyššieho súdu č. 1 Sza/6/2013 zo dňa 24. Septembra 2013.
- Rozsudok Krajského súdu v Prešove, sp. zn. 11Scud/1/2011 zo dňa 13.01.2012.
- Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky č. II. ÚS 147/2013-50, zo dna 09.09.2013.
- Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ z 26. júna 2013, ktorou sa stanovujú normy pre prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu (prepracované znenie), Ú. v. EÚ L 180, 29.6.2013, s. 60 – 95.
- Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ z 26. júna 2013, ktorou sa stanovujú normy pre prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu (prepracované znenie), Ú. v. EÚ L 180, 29.6.2013, s. 96 – 115.

- Mittelmanová, M. – Številová, Z. Zaistenie a alternatívy k zaisteniu v Slovenskej republike Národná správa, november 2011, Bratislava: Liga za ľudské práva 2011, ISBN: 978-80-971002-1-6.
- Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky [online]. [cit. 13.12.2013] Dostupné z: <http://www.minv.sk/?statistiky-20>

Contact – email

emil.semjan@minv.sk

ODVOLACÍ ŘÍZENÍ Z HLEDISKA EVROPSKÉHO SPRÁVNÍHO PRÁVA TRESTNÍHO

MARTIN ŠKUREK

Palackého univerzita v Olomouci, Právnická fakulta, Česká republika

Abstrakt

Cílem tohoto příspěvku je zamyšlení nad úpravou problematiky odvolacího řízení v evropském správním právu trestním. První část článku se zabývá pojmem a významem evropského správního práva trestního, druhá se zabývá požadavky čl. 7 Úmluvy a navazující judikatury Evropského soudu pro lidská práva a poslední část přináší krátké zhodnocení souladu vnitrostátní úpravy a požadavků evropského správního práva trestního.

Klíčová slova

Evropská úmluva, Evropský soud pro lidská práva, evropské správní právo trestní, odvolací řízení, spravedlivé řízení

Abstract

The aim of this paper is to reflect the issue of adjusting the appeal proceedings in the European administrative law, criminal. First part of the article deals with the concept and importance of European administrative penalty law, the second part addresses the requirements of Article 7 of the Convention and the related case law of the European Court of Human Rights, and the last section presents a brief assessment of the conformity of national rules and requirements of the European administrative penalty law.

Key words

European Convention, European Court of human rights, European administrative penalty law, appeal proceedings, fair trial

Úvod

Cílem tohoto příspěvku je zamyšlení nad zakotvením problematiky odvolacího řízení v evropském správním právu trestním. Proto na samotném počátku tohoto pojednání je třeba vyjasnit základní pojmy odvolací řízení a evropské správní právo trestní. Odvolacím řízením můžeme chápat tu část, v našem případě řízení o správním deliktu, ve kterém se účastník, který neuspěl v prvostupňovém řízení o změnu nepravomocného rozhodnutí ve svůj prospěch. Odvolací řízení je iniciováno na základě jím podaného odvolání, které je zcela v jeho dispozici. Ve smyslu ustanovení § 81 a 82 zákona č. 200/1990 Sb., o

přestupcích a ustanovení § 81 až 93 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, které obsahují základ právní úpravy odvolání proti nepravomocnému rozhodnutí orgánu veřejné správy a to i v oblasti správního trestání, odvolací orgán veřejné správy přezkoumává odvoláním napadené rozhodnutí z hlediska zákonnosti a věcné správnosti. Přičemž zákonnost napadeného rozhodnutí a řízení jemu předcházející odvolací orgán veřejné správy přezkoumává v plném rozsahu, věcnou správnost napadeného rozhodnutí jen v rozsahu odvolatelem přímo uvedených námitek.

Pojem evropské správní právo trestní¹ souvisí s pojmem europeizace práva,² přičemž tato europeizace je následkem postupů a činností Evropské unie a Rady Evropy. Výsledkem této europeizace je poté soubor níže zmiňovaných a popisovaných dokumentů. Mezi tyto dokumenty řadíme zejména mezinárodní smlouvy a dohody, které jsou pro státy, které k nim přistoupily, právně závazné a také množství doporučení a rezolucí, které mají jen tzv. doporučující charakter. Evropské správní právo trestní tak netvoří ucelený systém právních norem, ale je spíše souhrnem pramenů nejrůznější povahy. Na úrovni EU neexistuje ucelené supranacionální evropské správní právo trestní, které by bylo výsledkem zákonodárné moci orgánů EU, jehož aplikace by byla jednou z činností příslušných orgánů.³

Na úrovni práva EU ve vztahu ke správnímu právu trestnímu jsou významná zejména ustanovení čl. 6 odst. 2 a 3 Smlouvy o EU.⁴ EU se tedy jako celek prostřednictvím čl. 6 Smlouvy o EU přihlásila k takovému standardu ochrany lidských práv a základních svobod tak, jak to Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod výslovně stanoví. Významnou je také skutečnost, že Evropský soudní dvůr ve svých rozhodnutích vychází z obecných zásad právních, které sám zformuloval z obecných zásad mezinárodního práva veřejného.⁵ Jedná se o zásadu práva na obhajobu, zákazu retroaktivity, zákazu dvojího postihu za týž čin, zásadu rovnosti, proporcionality, právní jistoty, předvídatelnosti práva a další.⁶

¹ Pomahač, R., Handrlica, J. Evropské správní právo. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 5.

² Prášková, H. Europeizace trestního práva správního. Právní rozhledy, 2010, roč. 20, č. 13, s. 55.

³ Tichý, L. a kol. Evropské právo. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 82 a násl.

⁴ Smekal, H. Lidská práva v Evropské unii. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 9.

⁵ Šišková, N. Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii. 2. vydání. Praha: Linde, 2008, s. 142.

⁶ Tomášek, M. Existuje „evropské trestní právo“? Trestněprávní revue. 2004, roč. 3, č. 5, s. 146.

Úmluva je nejvýznamnějším předpisem evropského správního práva trestního. Na ni potom navazuje judikatura Evropského soudu pro lidská práva, která je klíčová pro interpretaci a následnou aplikaci Úmluvy. Úmluva byla podepsána v Římě dne 4. Listopadu 1950 všemi zakládajícími členskými státy Rady Evropy a vstoupila v účinnost 3. září 1953.⁷ Obsah Úmluvy byl v následujících letech doplněn dodatkovými Protokoly č. 3, 5, 8, které byly později nahrazeny Protokolem č. 11.⁸ Úmluva se od roku 1998 tedy uvádí ve znění Protokolu č. 11 s dalšími dodatkovými Protokoly. Dodatkové protokoly většinou zakotvují některá další hmotná práva, která nejsou uvedena v původním textu Úmluvy, např. Protokol č. 1 zakotvuje právo na ochranu majetku, právo na vzdělání, Protokol stanoví zákaz uvěznění pro dluh, vyhošťování občanů a hromadné vyhošťování cizinců a zaručuje svobodu pohybu, Protokol č. 7 zakládá právo na dvoustupňové řízení a zásadu *ne bis in idem*⁹, Protokol č. 12 stanoví obecný zákaz diskriminace a konečně Protokol č. 13 zakazuje ukládání a výkon trestu smrti za všech okolností. Ostatní protokoly upravují práva procesního charakteru.¹⁰

Česká a Slovenská federativní republika se stala řádným členem Rady Evropy již v listopadu 1990, Úmluvu podepsala v únoru 1991 a ratifikovala ji v březnu roku 1992. Po zániku České a Slovenské federativní republiky k 1. 1. 1993 musela Česká republika jako nástupnický stát znovu podat žádost o členství v Radě Evropy, která však měla toliko formální charakter a byla vyřízena již v průběhu roku 1993.

Co se týče působnosti, rozlišujeme časovou, věcnou, osobní a územní působnost Úmluvy. Z hlediska časové působnosti je Česká republika vázána ustanoveními Úmluvy od data její aplikace, přičemž Úmluvu není možné aplikovat na skutečnosti nastalé v členském státě před datem její ratifikace. Z hlediska územní působnosti je Úmluva aplikovatelná na území členských států, které k ní přistoupily, tzn. na území, kde vykonávají svoji svrchovanost. Z hlediska věcné aplikace je důležitý samotný účel Úmluvy, kterým je ochrana těch práv a svobod, které jsou v ní vymezeny. Úmluva se tedy vztahuje na všechny případy, kdy jsou dotčena základní práva a svobody chráněná Úmluvou. Plnění ustanovení Úmluvy ze strany členských států a jejich orgánů kontroluje a vynucuje Evropský soud pro lidská práva, který sídlí ve Štrasburku. Z hlediska osobní působnosti Úmluvy je nutné

⁷ Kmec, J. Výběr smluv Rady Evropy. Praha: Prospektrum, 2001, s. 10.

⁸ Bates, E. The evolution of the European Convention of Human Rights. Oxford: Oxford University Press, 2010, s. 108 – 110.

⁹ Kmec, J. K některým aspektům zásady *ne bis in idem* ve světle judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Trestní právo, 2004, roč. 9, č. 3, s. 17.

¹⁰ Coban, A., R. Protection of property rights within the European Convention of Human Rights. Aldershot: Alshgate Publishing Limited, 2004, s. 1 – 3.

říct, že se vztahuje na každého člověka, který se na území členského státu domáhá prošetření případů porušení základních práv a svobod chráněných Úmluvou.¹¹ Stížnost k Soudu mohou podle čl. 34 podat jak fyzické, tak i právnické osoby, případně i skupiny těchto osob a nevládní organizace. Úmluva se vztahuje na všechny osoby, nejenom na občany členských států, které k Úmluvě přistoupily.

Co se týče vztahu Úmluvy a právních řádů členských států Rady Evropy, je klíčové ustanovení čl. 1, který uvádí, že: „Vysoké smluvní strany přiznávají každému, kdo podléhá jejich jurisdikci, práva a svobody uvedené v Hlavě I této Úmluvy“. Tento čl. 1 v praxi znamená, že státy, které ratifikovaly Úmluvu, se zavázaly zaručit práva zakotvená v Úmluvě a nadto podle č. 46 odst. 1 přijaly závazek řídit se konečným rozsudkem Evropského soudu pro lidská práva ve všech sporech, jichž jsou stranami. Je však věcí členských států, jakým způsobem zaručí ochranu základních práv a svobod zaručených Úmluvou. Tato ochrana je primárně úkolem orgánů veřejné moci v jednotlivých členských státech. Úmluva předpokládá, že se bude jednat o všechny orgány veřejné moci, protože všechny orgány veřejné moci členských států jsou jejich prostřednictvím v rámci svých postupů Úmluvou vázány. Soud má tedy jen subsidiární úlohu a přichází na řadu až v situaci, kdy nedojde k nápravě situací, které jsou v rozporu s Úmluvou, v rámci sféry členských států. Je dále věcí členských států, jakým způsobem zakomponují Úmluvu do svých právních řádů. Ze strany Rady Evropy není požadována přímá inkorporace Úmluvy do právního řádu, jedná se však o vhodnou formu a to již z hlediska vykonatelnosti jednotlivých ustanovení Úmluvy.¹²

Co se týče samotného vlivu Úmluvy na právní úpravu správního trestání jednotlivých členských států, je nejvýznamnější zakotvení právě procesních záruk spravedlivého řízení. Tyto záruky bychom mohli rozdělit na dva celky. První z nich se týká kvality řízení (právo na spravedlivý proces, vedený veřejně a v přiměřené lhůtě, při respektování presumpce nevinny a stanovených minimálních práv obviněného) a kvality orgánu, který příslušné řízení vede. Tyto principy jsou uznávány jak orgány členských států EU (všechny členské státy EU jsou zároveň i členy Rady Evropy), tak i samotnými orgány EU. V této souvislosti je nutné připomenout, že zakotvení procesních záruk spravedlivého řízení do právně závazného dokumentu, kterým Úmluva bezesporu je, se nutně muselo projevit i v právních řádech členských států, které jsou založeny na stejných principech. V duchu ustanovení Úmluvy jsou také přijímány

¹¹ Šturma, P. Aktivní legitimace a procesní způsobilost v řízení před Evropskou komisí a Evropským soudem pro lidská práva. *Právník*, 1992, roč. 132, č. 6, s. 15.

¹² Malenovský, J. Nově demokratické státy Evropy a 14. protokol: klikatá, ale správná cesta k adjustaci desynchronizovaného mechanismu. *Právník*. 2006, roč. 146, č. 6, s. 601 – 605.

jednotlivé podzákoné právní předpisy, ale i interní normativní akty. Co nejtěsnější harmonizaci právních řádů členských států v oblasti správního práva trestního dále přispívá konstantní judikatura Soudu, která vysvětluje jednotlivé pojmy obsažené v jednotlivých ustanoveních Úmluvy týkajících se správního trestání, a judikatura nejvyšších orgánů soudní moci v členských státech, která vychází z judikatury Soudu.

Co se týče právního řádu České republiky, je pro tento vztah klíčové ustanovení čl. 10 Ústavy České republiky. Současné znění čl. 10 Ústavy je výsledkem ústavního zákona č. 395/2001 Sb., tzv. euronovely, kterým byla Úmluva vtažena do právního řádu České republiky. Jednotlivá ustanovení Úmluvy jsou přímo vykonatelná, což znamená, že jsou přímým pramenem práv, ale i povinností osob, které se jich mohou před orgány členských států přímo dovolat. Přímá vykonatelnost také znamená, že jednotlivá ustanovení Úmluvy jsou přímo aplikovatelná orgány členských států. Hlavní podmínkou přímé vykonatelnosti je dostatečná určitost ustanovení Úmluvy.¹³

Z hlediska vztahu českého práva a Úmluvy mohou vzniknout tři základní situace. Pokud Úmluva obsahuje právo, které vnitrostátní právní řád neupravuje, použije se ustanovení Úmluvy. Pokud Úmluva a vnitrostátní právo upravují shodná práva, je povinností soudů a jiných orgánů interpretovat vnitrostátní právo v souladu se smyslem Úmluvy. Případnou kolizi českého práva a Úmluvy řeší ustanovení čl. 10 Ústavy, podle kterého má Úmluva aplikační přednost. Úmluva se však ve smyslu ustanovení čl. 53 použije pouze v případě, že je pro danou osobu v určitém případě výhodnější než vnitrostátní zákon. Čl. 53 Úmluvy totiž stanoví zásadu aplikace příznivější právní normy. V případě kolize Úmluvy s českým ústavním pořádkem by byla nutná změna ústavního pořádku samotného, protože Úmluva nemá přednost před českým ústavním pořádkem, který je tvořen Ústavou, Listinou základních práv a svobod a dalšími ústavními zákony. Důležitým článkem Ústavy, na který je v souvislosti s její aplikací a postavením v právním řádu upozornit, je čl. 95, podle kterého jsou soudci soudů všech typů a stupňů při svém rozhodování vázáni pouze zákonem a mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu České republiky. Tato skutečnost tedy znamená, že čeští soudci musejí mít podrobnou znalost jednotlivých ustanovení Úmluvy a také se musejí orientovat v recentní judikatuře Soudu. Soudci jsou dále podle ustanovení čl. 95 Ústavy oprávněni posuzovat soulad podzákoných právních předpisů, které mají v daných případech aplikovat, se zákony a mezinárodními smlouvami. Pokud potom dojdou k závěru, že je podzákoný právní předpis v rozporu se zákonem nebo mezinárodní

¹³ Šturma, P. Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2003, s. 31 – 32.

smlouvou, musejí odmítnout jeho aplikaci a tento postup zdůvodnit ve svém rozhodnutí.¹⁴

Základním cílem příspěvku je tedy zhodnocení zakotvení problematiky odvolacího řízení v klíčových pramenech evropského správního práva trestního a také judikatuře Soudu. Dalším cílem tohoto příspěvku je zhodnocení naplnění požadavků, které vyplývají z pramenů evropského správního práva trestního, na právní úpravu odvolacího řízení v právním řádu České republiky.

Spravedlivé..., i odvolací řízení!

Co se týče samotného obsahu Úmluvy z roku 1950, ta přímo ve svých ustanoveních neobsahuje přímý příkaz nutnosti konat odvolací řízení. Někteří autoři tuto nutnost odvozují z ustanovení čl. 13 Úmluvy, ve kterém je uvedeno, že: „Každý, jehož práva a svobody přiznané touto Úmluvou byly porušeny, musí mít účinné právní prostředky nápravy před národním orgánem, i když se porušení dopustily osoby při plnění úředních povinností...“ Soud v této souvislosti uvedl, že čl. 13 Úmluvy musí být, stejně jako ostatní články v Úmluvě obsažené, předmětem ochrany členských států. Základní povinností členských států je předcházet porušování Úmluvy a jednotlivé případy porušení, pokud již nastanou, ve své sféře sankcionovat. Členské státy musejí v rámci svých právních řádů nastavit nástroje k efektivnímu plnění této povinnosti. Jedním z těchto nástrojů jsou i nápravné prostředky, jejichž existenci čl. 13 vyžaduje. Účelem čl. 13 je, aby právní systémy členských států plnily výše popsanou roli v plném rozsahu a to právě stanovením povinnosti vložit do právního řádu nápravné prostředky, které mají odstranit následky situací spočívajících v porušení jednotlivých ustanovení Úmluvy. Ve své judikatuře Soud stanovil požadavek, že: „v právních řádech členských států musí být zaručena dostupnost nápravných prostředků vedoucích k nápravě následků situací, které jsou v rozporu s Úmluvou.“ V tomto smyslu čl. 13 státům stanoví povinnost aktivně konat. Státy tak zejména musejí vytvořit soustavu orgánů zabývajících se případy porušení práv zaručených Úmluvou a také stížnostmi na porušení základních procesních práv. V ideálním případě by těmito orgány měly být soudy, což potvrzuje i konstantní judikatura Soudu. Těmito orgány však mohou být i jiné orgány veřejné moci, které zajišťují požadavek nestrannosti a nezávislosti tak, jak byly vymezeny v judikatuře Soudu. Musí se jednat o národní orgány nezávislé a nestranné na tom, který se dopustil porušení Úmluvy. Druhým požadavkem je to, aby prostředky vedoucí k nápravě situací v rozporu s Úmluvou byly efektivními. Tento požadavek má různé důsledky. Za prvé se jedná o povinnost provést důkladné a řádné vyšetření celé věci, v rámci kterého budou plně respektována práva zaručená Úmluvou. Rozhodnutí příslušných

¹⁴ Hubálková, E. Evropská úmluva o lidských právech a Česká republika. Praha: Linde Praha, a.s., 2003, s. 77.

národních orgánů o nápravných prostředcích by také v zásadě měla být předmětem přezkumu. Tento požadavek však není absolutní a vždy bude záležet na důležitosti věci, která je předmětem řízení. Soudní přezkum bude nutný vždy, kdy se bude jednat o případy tvrzeného porušení nehmotného práva (tj. např. práva na život, zdraví, čest, občanskou a lidskou důstojnost, osobní svobodu a jiná práva). Řízení, v rámci kterého příslušný orgán veřejné moci řeší případy porušení Úmluvy, musí být nastaveno efektivně tak, aby rozhodující orgán byl schopen zjistit stav věci, o kterém nejsou pochybnosti.¹⁵ Čl. 13 Úmluvy se, vzhledem k výše uvedenému, přímo týká povinnosti členských států Rady Evropy ve svých právních řádech zavést právní úpravu poskytování zadostiučnění v případech porušení Úmluvy vůči určitým právním subjektům, tj. fyzickým i právnickým osobám bez ohledu na jejich původ. V této souvislosti je možné říct, že Česká republika tuto povinnost plní prostřednictvím zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

Soud se problematikou kvality odvolacího řízení prvně a výslovně zabýval v roce 1970 v případě *Delcourt vs. Belgie*, ve kterém mimo jiné přímo uvedl, že i odvolací řízení, pokud je v právních řádech členských států zakotveno, musí naplňovat všechny požadavky stanovené čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Tyto požadavky v té době již byly poměrně rozpracovány a i další judikatura tu předchází de facto potvrzovala. Základním prvkem jakéhokoliv řízení je podle čl. 6 Úmluvy a podle judikatury Soudu jeho spravedlivost.¹⁶ Požadavek spravedlivosti se musí vztahovat na celé řízení, ne pouze na ústní projednání věci v rámci prvostupňové fáze řízení. Otázku, zda se obviněné osobě dostalo v rámci řízení o jejím deliktu spravedlivosti, je třeba nahlížet z pohledu celého řízení, i když v některých případech může mít i jedno jediné pochybení zásadní negativní dopad. Toto pochybení je však ve většině případů možné napravit v rámci dalších fází řízení. Otázka, zda se obviněnému dostalo spravedlivého řízení, se samozřejmě liší od otázky, zda je dané rozhodnutí o trestním obvinění správné, nebo ne. Soud v této souvislosti několikrát ve své judikatuře zdůraznil, že není poslední instancí daného řízení a že nepřezkoumává správnost stížnostmi napadených rozhodnutí.¹⁷ Soud nemá pravomoc posoudit, zda se soud členského státu v rámci řízení dopustil skutkových nebo právních otázek ve světle právního řádu toho kterého členského státu, ale zabývá se pouze otázkou, zda dané

¹⁵ Roca, J., G., Santolaya, P. *Europe of rights: Compendium of the European Convention of Human Rights*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012, s. 449 – 467.

¹⁶ Mowbray, A. *Cases, materials, and commentary on the European Convention on Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 341 a násl.

¹⁷ Van Dijk, P., Van Hoof, F. a kol. *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*. Antwerpen: Intersentia, 2006, s. 511 – 650.

řízení naplnilo požadavky čl. 6 Úmluvy.¹⁸ Základními podmínkami spravedlivého řízení jsou: kontradiktornost řízení, přístup k rozhodovacímu orgánu, veřejné projednání trestného deliktu, rovnost zbraní, přiměřenost délky řízení, presumpce nevinny a realizace základních obhajovacích práv.¹⁹

Vzhledem k výše uvedenému byla celá situace vyjasněna a na první pohled by o ní nebylo pochyb. Na tomto místě je vhodné uvést o jednotlivých komponentech spravedlivého řízení, jak vyplývají z čl. 6 Úmluvy a judikatury Soudu, základní fakta.

Jednotlivé komponenty spravedlivého řízení

Kontradiktornost řízení

Prvním důležitým předpokladem pro zajištění spravedlivosti řízení je zejména jeho charakter.²⁰ V rámci řízení o deliktu by obviněný, jeho obhájce, ale i druhá strana měli mít možnost seznámit se skutkovými tvrzeními a důkazy předloženými druhou stranou řízení. Je také záležitostí právních řádů členských států, aby stanovily pravidla pro předkládání a posuzování jednotlivých důkazů. Nicméně pokud se Soud zabývá otázkou spravedlivosti řízení, musí se také zabývat způsobem, jakým byly důkazy, které jsou podkladem rozhodnutí, pořízeny, předloženy a následně posouzeny. Zejména v řízení o trestním obvinění, je pro naplnění spravedlivosti řízení nutné, aby veškeré důkazy byly prováděny za přítomnosti obviněného nebo jeho právního zástupce, pokud mají zájem se procesu dokazování zúčastnit. Je to důležité z důvodu, aby obviněný, případně jeho obhájce, měli možnost napadnout zákonnost a hodnověrnost těchto důkazů. Toto právo obviněného také zahrnuje oprávnění nechat prostřednictvím rozhodovacího orgánu předvolat a vyslechnout svědky a to jak v jeho prospěch, tak i v neprospěch, případně s jejich výpověďmi polemizovat. Aby mohlo řízení o trestním obvinění v praxi fungovat, je nutné zachovat přístupnost všech důkazů oběma stranám sporu. Dále je nutné, aby vyšetřující orgány předkládaly obviněnému nebo jeho právnímu zástupci všechny jimi získané důkazy, které mají k dispozici. Jak však Soud dále poznamenává, toto právo obviněného nebo jeho obhájce na přístup k důkazům není absolutní. V případě

¹⁸ Rozakis, Ch. The contribution of the European Court of Human Rights to the development of the law states immunity. Kehl: N. P. Engel Verlag, 2007, s. 387 – 402.

¹⁹ Kmec, J., Kosář D., Bobek, M., Kratochvíl, J. Evropská úmluva o lidských právech: Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck Velké komentáře, 2012, s. 735.

²⁰ Roca, J., G., Santolaya, P. Europe of rights: Compendium of the European Convention of Human Rights. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012, s. 153 – 167.

Edwards vs. Spojené království,²¹ Soud došel k závěru, že toto právo může být omezeno ve veřejném zájmu, např. z důvodu národní bezpečnosti. V zájmu zachování národní bezpečnosti mohou být užity i velmi citlivé materiály a údaje o jednotlivých osobách, je však jasné, že příslušné orgány členských států musejí mít pravomoc používání těchto materiálů kontrolovat. V tomto smyslu se jedná o povinnost členských států. Na tomto místě je nutné zdůraznit, že Soud nepřezkoumává, zda rozhodnutí orgánů členských států o zákazu zpřístupnění důkazů v jednotlivých případech, byla vydána v souladu s právním řádem toho kterého členského státu. Soud pouze přezkoumává kvalitu řízení jako takového, aby se ujistil, že dané řízení naplňuje požadavky čl. 6 a veškeré zásady sporného řízení. S požadavkem spornosti řízení úzce souvisí právo na přístup k rozhodovacímu orgánu.²²

Přístup k rozhodovacímu orgánu

Prvním základním předpokladem práva na spravedlivé projednání věci podle čl. 6 je to, aby osoba obviněná ze spáchání deliktu měla možnost přístupu k rozhodujícímu orgánu (Soud ve své judikatuře používá pojem „tribunal“). Jedná se o právo, které sice *expresis verbis* nevyplývá z textu čl. 6, ale bylo založeno a rozpracováno judikaturou Soudu. Stručně řečeno, toto právo znamená, že osoba obviněná z deliktu musí mít podle právního řádu členského státu možnost předložit svůj případ příslušnému orgánu, přičemž členské státy nesmějí do svých právních řádů klást překážky nebo stanovovat nevhodné a komplikované postupy, které by realizaci tohoto práva *de facto* zabránily.²³

Právo na přístup k orgánu zahrnuje i práva na pravomocné vyřízení věci. Podle interpretace Soudu právo na přístup, jakožto jedna z komponent spravedlivého procesu, přímo vyplývá z ustanovení čl. 6 odst. 1. Stěžovat si na porušení práva přístupu může k Soudu podat každý, kdo se domnívá, že neměl možnost předložit svoji věc orgánu, který je příslušný projednat veškeré skutkové i právní otázky daného případu, nebo i v situacích, kdy tento rozhodující orgán odmítne ve věci přijmout rozhodnutí. Toto právo se týká všech osob obviněných ze spáchání jakéhokoliv deliktu. Právo na přístup je v judikatuře Soudu poprvé zmíněno v souvislosti s případem *Golder vs. Spojené*

²¹ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 1. června 2002, *Edwards vs. Spojené království*, Sb. rozh. s. ECHR 2002-II, bod 51

²² Kmec, J., Kosař, D., Bobek, M., Kratochvíl, J. *Evropská úmluva o lidských právech: Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck Velké komentáře, 2012, s. 740 – 751.

²³ Leach, P. *Taking a case to the European Court of Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 306 – 310.

království,²⁴ ve kterém soud došel k jasnému závěru, že čl. 6 garantující spravedlivé řízení by byl v praxi nepoužitelný, pokud by obviněný neměl právo na přístup k rozhodovacímu orgánu. Podle stanoviska Soudu je právo na přístup vyplývající z ustanovení čl. 6 odst. 1 Úmluvy přirozeným právem, které existuje vedle zásady zakazující odepření spravedlnosti. S právem na přístup souvisí i kvalita rozhodujícího orgánu, který musí mít tzv. soudní funkce, tzn. zejména pravomoc danou věc rozhodnout. Za takový orgán není možné, ve smyslu čl. 6 považovat orgán, který v dané věci přijímá jen stanoviska a doporučení bez právního významu pro postavení obviněného. Právo na přístup rovněž zahrnuje i právo obviněného na oznámení rozhodnutí. Obviněný se všech výše uvedených práv může vzdát.²⁵

S právem na přístup k rozhodovacímu orgánu souvisí i otázka lhůt. Je samozřejmé, že z důvodu zajištění řádného výkonu spravedlnosti mohou být v právních řádech členských států stanoveny lhůty a jiné procesní podmínky pro předložení věci k soudu nebo pro podání opravných prostředků proti rozhodnutím o deliktech. V některých případech může obviněný zmeškat lhůtu pro podání opravného prostředku. Pokud se jedná o objektivní důvody, které vznikly bez zavinění obviněného, mělo by mu být zmeškání lhůty pro podání odvolání prominuto. Tento objektivní důvod např. vzniká v situaci, kdy obviněný nemůže podat řádné odvolání ve lhůtě, protože mu nebylo oznámeno rozhodnutí orgánu prvního stupně, a to bez ohledu na snahu obviněného ze své iniciativy zjistit obsah odůvodnění rozhodnutí, proti kterému zamýšlí podat odvolání. Úmluva však nikde nestanoví, jakou formu by toto oznámené rozhodnutí mělo mít. Nikde v textu Úmluvy není přímo stanoveno, že by obviněnému mělo být oznámeno rozhodnutí doručením jeho písemného vyhotovení. Soud v podstatě v každém jím řešeném případě zajímá, zda řízení jako celek splnilo požadavky čl. 6 Úmluvy a to s ohledem na jeho specifika, přičemž ho také zajímá snaha samotného obviněného o to, aby řízení v jeho věci proběhlo zcela podle čl. 6 Úmluvy. Další relevantní otázkou, která vyvstává v souvislosti s právem na přístup k rozhodovacímu orgánu, je otázka jeho efektivity.²⁶

Orgán

Z teze EÚLP nevyplývá, že by o všech „trestních deliktech“ měl rozhodovat soud (čl. 6 užívá pojem „tribunal“). Musí to však být

²⁴ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 21. února 1975, Golder vs. Spojené království, Sb. rozh. s. ECHR 1975-A-18, bod 26

²⁵ Roca, J., G., Santolaya, P. Europe of rights: Compendium of the European Convention of Human Rights. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012, s. 153 – 167.

²⁶ Kmec, J., Kosař, D., Bobek, M., Kratochvíl, J. Evropská úmluva o lidských právech: Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck Velké komentáře, 2012, s. 660 – 670.

orgán nezávislý, nestranný, zřízený zákonem, který danou věc projednává a rozhoduje v prvním stupni nebo i jako orgán odvolací a vždy musí jednat v plné jurisdikci, tzn. že musí přezkoumávat jak právní, tak i skutkovou stránku daného případu. Klíčovými charakteristickými pojmy rozhodujících orgánů jsou tedy nezávislost, nestrannost a zákonnost. Čl. 6 však nestanoví, že by se proces musel odehrávat před porotními nebo plně profesionálními soudy. Proces se může odehrávat i před tzv. přísedícími, což není v rozporu s čl. 6. Ve smyslu čl. 6 se proces může odehrávat před jakýmkoliv orgánem, který je nadán pravomocí v dané věci rozhodovat. Podle názoru Soudu je však rozhodující, aby byl rozhodující orgán zřízen zákonem a působil v jeho rámci, což znamená, že činnost orgánu musí být v souladu se zákony, které se na orgán vztahují. Podle Soudu není ale nutné, aby každá část soudního systému nebo systému správních úřadů a jejich činnosti byla přímo upravena zákonem. Některé záležitosti mohou být přímo přenechány soudům nebo jiným orgánům, které o nich budou v rámci své pravomoci a působnosti rozhodovat samy (např. rozvrh práce soudů, vyhlášky a nařízení správních úřadů).

Veřejné projednání věci

Právo na veřejné projednání věci se skládá ze čtyř základních prvků. Tím prvním je právo obviněného být fyzicky přítomen u rozhodujícího orgánu, tím druhým je právo obviněného se účinně podílet na průběhu řízení o deliktu, třetím prvkem je veřejnost řízení o deliktu, což znamená, že jakákoliv ze stran řízení může podat před rozhodovacím orgánem návrh na to, aby se řízení odehrávalo za přítomnosti veřejnosti a médií, čtvrtým a posledním prvkem práva na veřejné projednání věci je povinnost rozhodovacího orgánu vyhlásit svoje rozhodnutí o deliktu veřejně.²⁷

Druhým prvkem práva na veřejné projednání věci je právo na efektivní účast obviněného v řízení před rozhodovacím orgánem. Aby tato účast byla efektivní, nestačí pouhá fyzická přítomnost obviněného před rozhodovacím orgánem. Obviněný musí být schopen participovat na řízení o deliktu skutečně efektivně. Soud prohlásil, že tato schopnost může být ovlivněna i objektivními faktory jako jsou zdravotní stav, věk, duševní vyspělost atd.

Třetím prvkem práva na veřejné projednání věci je právo obviněného požádat rozhodovací orgán o konání řízení za přítomnosti veřejnosti a médií. Čl. 6 odst. 1 Úmluvy požaduje, aby řízení o deliktu bylo veřejné, avšak i přesto z tohoto obecného pravidla stanoví určité výjimky. Podle názoru soudu by v právních řádech členských států

²⁷ Cremona, J. The public character of trial and judgement in the jurisprudence of the European Court of Human Rights. München: Carl Heymanns Verlag KG, 1990, s. 107 – 113.

mělo existovat zákonné pravidlo, že řízení o deliktu je vždy veřejné, pokud příslušný zákon nestanoví jinak. Veřejný charakter řízení ochraňuje obviněného před výkonem tzv. tajné kabinetní justice bez dohledu veřejnosti. Veřejnost řízení je také jedním z nástrojů posilování důvěry ve výkon justice a činnost soudů a dalších rozhodovacích orgánů. Průhlednost justice přispívá k zajištění spravedlivosti řízení a to pro účely čl. 6 Úmluvy, který je považován za zásadně důležitý v evropských demokratických právních společnostech. Veřejné projednávání deliktu také umožňuje médiím plnit svoji funkci hlídacího psa. Právo na veřejné projednání věci za přítomnosti veřejnosti může být omezeno jen za striktně stanovených podmínek (národní bezpečnost, veřejná bezpečnost a bezpečnost účastníků řízení, veřejný pořádek a mravnost, věk obviněného z deliktu atd.). Nedodržení práva obviněného na veřejné projednání věci v řízení před orgánem prvního stupně, není, vzhledem k jeho povaze, možné napravit v rámci odvolacího řízení.²⁸

Posledním prvkem práva na veřejné projednání věci je povinnost rozhodovacího orgánu vyhlásit svoje rozhodnutí o deliktu veřejně. Požadavek na veřejné vyhlášení rozhodnutí může být ve výjimečných případech omezen. Forma zveřejnění jednotlivých rozhodnutí je poté věcí samotných členských států. Při stanovení této formy je třeba přihlídnout k povaze daného řízení jakožto celku a k jeho obsahu a předmětu. K naplnění čl. 6 Úmluvy však stačí, pokud má obviněný podle právního řádu členského státu právo obdržet písemné vyhotovení kopie rozhodnutí rozhodovacího orgánu nebo právo na konzultaci s rozhodovacím orgánem o vydaném rozhodnutí. Proti smyslu Úmluvy není ani praxe, kdy rozhodovací orgán zveřejní své rozhodnutí v oficiální sbírce rozhodnutí.

Čl. 6 odst. 1 tedy zajišťuje právo všech osob na veřejné slyšení. To znamená, že řízení musí probíhat veřejně a v ústní formě, nikoliv písemně. Přítomnost veřejnosti v řízení je důležitá pro transparentnost rozhodování a přispívá ke zvyšování důvěry v rozhodovací činnost příslušných orgánů. Veřejnost může být za jistých okolností z projednávání případu vyloučena. Jedná se zejména o účely ochrany mravnosti, veřejného pořádku, národní bezpečnosti, bezpečnosti veřejnosti nebo případy, kdy je třeba chránit soukromý život účastníků řízení. Veřejnost může být také vyloučena v případech, kdy existuje „společenská objednávka“ po určitém obsahu rozhodnutí a rozhodovací orgán se tímto chce vyvarovat nepřiměřeného vnějšího nátlaku společnosti. Účastníci řízení mohou rozhodovací orgán požádat o vyloučení veřejnosti. Právo na veřejné slyšení není pro účastníky nutností a povinností. Toto vzdání se práva však musí být

²⁸ Roca, J., G., Santolaya, P. Europe of rights: Compendium of the European Convention of Human Rights. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012, s. 197 – 218.

učiněno svobodně a zcela zjevným způsobem.²⁹ Co se týče práva na veřejné vyhlášení rozhodnutí, nejsou zde podle čl. 6 Úmluvy žádné výjimky, na rozdíl od práva na veřejné slyšení. S problematikou veřejného vyhlášení rozhodnutí souvisí i požadavek na to, aby rozhodnutí o deliktu bylo odůvodněno. Požadavky čl. 6 budou naplněny v případech, kdy se rozhodovací orgán ve svém rozhodnutí vypořádá se všemi zásadními skutkovými i právními argumenty vznesenými účastníky řízení, i když se nevypořádá s určitým bodem, který určitá strana řízení považuje ze svého pohledu za zásadní. Každopádně jakékoliv pochybení rozhodovacího orgánu prvního stupně týkající se povinnosti vypořádat zásadní objektivní skutkové i právní argumenty účastníků řízení může být následně napraveno v rámci řízení o opravném prostředku.³⁰

Rovnost zbraní

Princip rovnosti zbraní, ve smyslu spravedlivé rovnováhy mezi stranami řízení, je ústředním prvkem práva na spravedlivé řízení a je nedílnou součástí požadavku na spornost řízení. V podstatě tento princip vyžaduje, aby každá strana měla možnost prezentovat svůj případ před rozhodovacím orgánem a to včetně předkládání důkazů a to tak, aby jedna ze stran nebyla vůči druhé ve významné nevýhodě. Princip rovnosti zbraní znamená zejména rovnost v procesním postavení stran. Princip rovnosti zbraní pro jakékoliv řízení. Na druhou stranu však Soud jasně říká, že drobné nerovnosti v právním postavení stran řízení, které zakotvují právní řády jednotlivých členských států, nejsou v rozporu s čl. 6 Úmluvy. Soud v souvislosti s tímto principem nevyvodil vyčerpávající výčet procesních pravidel. Přesné procesní požadavky závisejí na povaze jednotlivých řízení, včetně důležitosti jejich předmětu. Příslušné procesní záruky tedy musejí odpovídat povaze toho kterého řízení. K těmto procesním zárukám patří zejména právo na předložení důkazů, zpochybnit zákonnost a věrohodnost důkazů předložených druhou stranou a tvrdit rozhodné skutečnosti. V této souvislosti je důležité, aby obě strany měly zaručeny stejné podmínky pro předkládání věci rozhodovacímu orgánu, při podávání svědecké výpovědi a předkládání důkazů, což je základní předpoklad rovnosti zbraní. Princip rovnosti zbraní rovněž znamená, že straně, která byla řádně předvolána a nedostavila se k projednání trestního obvinění bez uvedení řádného důvodu, nebude dána náhradní možnost pro vyjádření svého postoje. Rovnost zbraní může být porušena zejména v případech, kdy právní řády členských

²⁹ Kmec, J., Kosař, D., Bobek, M., Kratochvíl, J. Evropská úmluva o lidských právech: Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck Velké komentáře, 2012, s. 687.

³⁰ Roca, J., G., Santolaya, P. Europe of rights: Compendium of the European Convention of Human Rights. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012, s. 197 – 218.

států staví v přístupu k rozhodovacímu orgánu závažné objektivní překážky, případně je přijat zákon, který má za cíl ovlivnit rozhodnutí příslušného orgánu v jednom jediném případě.

Soud v rámci své bohaté judikatury vymezil další práva a povinnosti osoby obviněné v rámci řízení o trestním obvinění, které tvoří další část obsahu spravedlivého projednání věci u soudu, tak jak je to požadováno čl. 6 Úmluvy. Obviněný má právo na to, aby mohl vypovídat, právo na efektivní účast na slyšení, právo na rovnost zbraní, právo vyjádřit se ke všem skutečnostem a důkazům tvrzeným druhou stranou, má právo na řádné prošetření svého případu, právo na to, aby proces byl zakončen vydáním odůvodněného rozhodnutí. Obviněný má dále právo na to, aby byl považován za nevinného, dokud se mu plným a nepochybným způsobem neprokáže vina, má právo na konfrontaci se svědky, kteří vypovídají proti němu, má právo odepřít výpověď, pokud by si zhoršil procesní postavení, právo na právní pomoc, právo na uplatňování zákazu retroaktivity.³¹

Přiměřenost délky řízení

Právo na vydání rozhodnutí bez zbytečného odkladu se týká v podstatě všech druhů řízení a to i řízení o trestných deliktech. Účelem práva na vydání rozhodnutí v přiměřeném čase, je ochrana obviněného před excesivními průtahy v rámci řízení. Čl. 6 v této souvislosti podtrhuje důležitost „vyjevení spravedlnosti bez zbytečných odkladů, které by mohly ohrozit její naplňování v praxi a věrohodnost příslušného rozhodovacího orgánu.“ Toto právo má tedy chránit všechny účastníky řízení před procedurálními zpožděními a podtrhuje důležitost výkonu justice bez průtahů, které mohou ohrozit její efektivitu a důvěryhodnost. Tento požadavek je kladen na všechny orgány všech stupňů a typů (tedy i na soudy včetně těch ústavních). Co se týče požadavku přiměřené lhůty pro řešení případu, existuje bohatá judikatura Soudu a to i přesto, že se jedná o poměrně jasný princip.^{32 33} To, zda je určitá věc projednávána přiměřenou dobu, nebo ne, závisí na posouzení okolností toho kterého případu. Soud nestanovil žádný časový limit. Faktory, které Soud bere v potaz, jsou zejména obtížnost případu, chování účastníka řízení a postup soudů a

³¹ Kmec, J., Kosař, D., Bobek, M., Kratochvíl, J. Evropská úmluva o lidských právech: Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck Velké komentáře, 2012, s. 737 – 740.

³² Kmec, J., Kosař, D., Bobek, M., Kratochvíl, J. Evropská úmluva o lidských právech: Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck Velké komentáře, 2012, s. 701.

³³ ROCA, Javier, Garcia, SANTOLAYA, Pablo. Europe of rights: Compendium of the European Convention of Human Rights. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012, s. 177 – 197.

správních úřadů daného státu. Je také nutné brát v potaz, co je pro účastníka řízení tzv. ve hře.

Presumpce nevinny

Presumpce nevinny je zakotvena v čl. 6 odst. 2 Úmluvy. Čl. 6 odst. 2 se uplatňuje vůči všem obviněným z trestného deliktu.³⁴ Je nanejvýše nutné, aby rozhodovací orgány dodržovaly princip presumpce nevinny v průběhu celého řízení, tzn. od okamžiku obvinění určité osoby z trestného deliktu až po vydání pravomocného rozhodnutí o tomto deliktu. Navíc je nutné uvést, že princip presumpce nevinny se neuplatňuje jen v rámci posuzování skutkové podstaty obvinění. Presumpce nevinny je další podstatnou procesní zárukou, kterou musí orgán rozhodující o protiprávním jednání dodržovat. Rozhodující orgány nesmějí v řízení postupovat podle předpokladu, že se obviněný dopustil daného protiprávního jednání. To také znamená, že rozhodovací orgán nesmí vyvozovat určité závěry z mlčení obviněného. Pokud by rozhodovací orgán z tohoto mlčení vyvozoval vinu obviněného, musel by obviněný aktivně prokazovat svoji nevinu, což je absolutně nepřípustné. Je také důležité uvést, že Soud v rámci čl. 6 odst. 2 Úmluvy nezkoumá průběh řízení a jeho spravedlnost, ani dopad jednotlivých procesních úkonů příslušných orgánů, které k nim mají pravomoc, na postavení obviněného, ale spíše se soustředí na prohlášení oprávněných úředních osob, která se týkají otázky viny, nebo nevinny obviněného. Otázkou, kterou se Soud zabývá v souvislosti s projednáním stížností podaných na základě čl. 6 odst. 2, je to, zda kontext, znění a smysl napadeného prohlášení mohou vést k předčasnému vyslovení viny obviněného. Podle principu presumpce nevinny jsou povinny postupovat všechny rozhodovací orgány členských států. Následně však Soud prohlásil, že cílem čl. 6 odst. 2 Úmluvy není možné orgánům členských zakázat informování veřejnosti o probíhajících řízeních o trestných deliktech.³⁵

Toto informování by však mělo být co nejvíce diskrétní a obezřetné, aby vůči obviněným nedošlo k porušení principu presumpce nevinny. Soud dále uvádí, že pokud je princip presumpce nevinny obviněného ohrožen určitým neopatrným vyjádřením již v rámci prvních fází řízení, lze tuto chybu napravit v následujících fázích řízení a to tak, aby splňovalo veškeré podmínky čl. 6 Úmluvy. Z výše uvedeného vyplývá, že presumpci nevinny je nutné uplatňovat jen do okamžiku, kdy je osobě obviněné plným a nepochybným způsobem prokázána vina. V této souvislosti Soud ve své judikatuře vychází ze zásady, že

³⁴ Jebens, S.-E. The scope of the presumption of innocence in Article 6 § 2 of the Convention. Kehl: N. P. Engel Verlag, 2007, s. 207 – 228.

³⁵ Van Dijk, P., Van Hoof, F. a kol. Theory and practice of the European Convention on Human Rights. Hague: Kluwer Law International, 2006, s. 458 – 462.

neprokázaná vina se rovná prokázané nevině. Typicky tato zásada nachází uplatnění v rámci řízení o náhradu škody způsobené nezákonným stíháním za trestný delikt. Soud se v některých svých rozhodnutích jasně vyjádřil, že náhradu škody nelze odmítnout jen pro to, že se v pravomocně skončeném řízení nepodařilo vyvrátit veškeré pochybnosti o nevině obviněného. Nejedná se ovšem o případy, kdy trestní řízení o deliktu bylo proti obviněnému zastaveno jen z důvodu procesních pochybení příslušných vyšetřujících a rozhodovacích orgánů. Tento přístup příslušného orgánu může vést k porušení čl. 6 odst. 2 Úmluvy. Soud v této souvislosti uzavírá, že: „presumpce nevinu bude porušena v případě, pokud, aniž by byla vina obviněnému prokázána plným a nepochybným způsobem a on neměl možnost uplatnit svá základní obhajovací práva, z rozhodnutí příslušného rozhodovacího orgánu o jiné věci jasně vyplývá jeho přesvědčení o vině obviněného. Závěr o porušení presumpce nevinu může vyplývat z určitých úvah rozhodovacího orgánu, který je vyjádří v rámci některého ze svých rozhodnutí, a to i bez formálních skutkových zjištění.“³⁶

Základní obhajovací práva

Záruky stanovené v čl. 6 odst. 3 Úmluvy zakotvují minimální obhajovací práva v rámci řízení o trestných deliktech. Tyto záruky jsou již dlouhou dobu Soudem uznávány jako specifické aspekty práva na spravedlivé řízení, které je zakotveno čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Soud tak vždy zkoumá čl. 6 odst. 1 a čl. 6 odst. 3 ve vzájemné souvislosti. To znamená, že pokud stěžovatel chce být před Soudem úspěšný se svou stížností týkající se porušení základních obhajovacích práv, musí také zároveň prokázat, že toto porušení mělo negativní vliv i na spravedlivost řízení jako celku, a to i řízení odvolacího nebo kasačního.³⁷

Jedním ze základů práva na obhajobu je právo být informován o trestním obvinění. Toto právo je zároveň určujícím pro postup obviněného z trestného deliktu a jeho obhajoby. Informace, kterou je třeba obviněnému předat, musí obsahovat skutečnosti o povaze a příčinách trestného deliktu. Povahou deliktu, ve smyslu judikatury Soudu, rozumíme právní klasifikaci deliktu, ze kterého byla určitá osoba obviněna, a příčinou rozumíme jednání, kterého se obviněný údajně dopustil. Otázka, zda se obviněnému dostalo skutečně dostatečné informace o povaze a příčinách trestného deliktu, musí Soud posuzovat v kontextu s všeobjímajícím právem na spravedlivé

³⁶ Roca, J., G., Santolaya, P. Europe of rights: Compendium of the European Convention of Human Rights. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012, s. 251 – 267.

³⁷ Roca, J., G., Santolaya, P. Europe of rights: Compendium of the European Convention of Human Rights. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012, s. 267 – 281.

řízení, které je upraveno čl. 6 odst. 1. Soud v této souvislosti uvádí, že poskytnutí plné, detailní a bezchybné informace o trestním obvinění proti obviněnému a jeho právní kvalifikaci, kterou může rozhodovací orgán ve svém rozhodnutí vyslovit je zásadním předpokladem pro to, aby dané řízení mohlo být považováno za spravedlivé. Podstatou práva být informován o trestním obvinění je umožnit obviněnému přípravu jeho obhajoby. Čl. 6 odst. 3 písm. a) nevyžaduje, aby byl obviněný detailně informován např. o všech důkazech, které proti němu svědčí. Tyto informace je možné obviněnému poskytnout až v rámci pozdějších fází řízení tak, jak to vyžaduje čl. 6 odst. 3 písm. b) Úmluvy. Navíc je nutné říct, že nikde v judikatuře Soudu není stanoven požadavek, aby byl obviněný informován písemně, ústní informace, pokud je dostatečná, není v rozporu s čl. 6 odst. 3. Úmluva také příslušným orgánům nezakazuje změnit názor na právní kvalifikaci trestního obvinění, které vznáší proti obviněnému. V takových případech obviněný musí být bez zbytečného odkladu informován o nové kvalifikaci již dříve oznámených trestních obviněních a musí mu být poskytnut dostatečný časový prostor pro reakci a následnou přípravu obhajoby.³⁸

Důležitou komponentou práva být informován je právo být informován včas. V judikatuře, která se této otázky týká, je malého rozsahu a nepřináší uspokojivou odpověď, jaká lhůta je v tomto smyslu považována za přiměřenou. Nicméně jakákoliv informace, ať už skutková nebo právní, musí být obviněnému oznámena s takovým časovým předstihem, aby měl možnost připravit svoji obhajobu a to v souladu se svým právem zakotveným čl. 6 odst. 3 Úmluvy. Co se týče skutkových otázek, obviněný musí být informován o místě, datu a čase domnělého trestného deliktu, ze kterého byl obviněn.³⁹

Další komponentou základních obhajovacích práv je právo obviněného na adekvátní čas k přípravě obhajoby a prostředků k její realizaci. Pojmy čas a prostředky jsou velmi silně spojené a souvisejí spolu. Jak bylo uvedeno výše, čl. 6 odst. 1 se týká toliko práva na spravedlivé řízení, zatímco čl. 6 odst. 2 a 3 Úmluvy zakotvují základní obhajovací práva. Za účelem posouzení otázky, zda byla dodržena základní obhajovací práva, je nutné, aby se Soud zabýval celkovou pozicí a situací obhajoby, nikoliv izolovaně jen postavením samotného obviněného. Požadavek na včasné informování obviněného o trestném deliktu podle čl. 6 odst. 3 písm. a) Úmluvy úzce souvisí s požadavkem na ponechání přiměřeného času obviněnému pro přípravu obhajoby podle čl. 6 odst. 3 písm. b) Úmluvy. V této souvislosti je potom těžké najít rovnováhu mezi tím,

³⁸ Van Dijk, P., Van Hoof, F. a kol. *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*. Hague: Kluwer Law International, 2006, s. 464 – 465.

³⁹ Roca, J., G., Santolaya, P. *Europe of rights: Compendium of the European Convention of Human Rights*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012, s. 267 – 281.

aby trestný delikt byl projednán v přiměřeném čase a mezi tím, aby byl obviněnému ponechán přiměřený čas na přípravu obhajoby. Podstatou práva na přiměřený čas k přípravě obhajoby je zamezit tomu, aby rozhodovací orgány členských států vedly tzv. ukvapená řízení, ve kterých obviněný nebude mít možnost se řádně hájit. Doba, kterou obviněný potřebuje k přípravě své obhajoby, se liší případ od případu a samotná judikatura Soudu nestanoví přesnou délku potřebné doby, ale pouze kritéria, na základě kterých lze posoudit, zda obviněnému byl dán přiměřený čas k přípravě obhajoby. Potřebná doba se odvíjí také od složitosti případu, případně závisí na procesní fázi, do které řízení o trestném deliktu dospělo. Ve skutkově jasných případech může být obviněnému ponechána poměrně krátká doba mezi vznesením trestního obvinění a počátkem jednání příslušného rozhodovacího orgánu o trestném deliktu. V této souvislosti Soud vyvodil povinnost rozhodovacích orgánů členských států informovat obviněného o všech relevantních procesních lhůtách.⁴⁰

Další komponentu základních obhajovacích práv obviněného tedy představuje právo na uplatnění nezbytných prostředků pro výkon obhajoby. Otázku, které prostředky řadíme do prostředků nutných pro výkon obhajoby, je třeba zkoumat vzhledem ke zvláštním okolnostem každého jednotlivého případu. Základním nástrojem pro výkon obhajoby je zřejmě právo obviněného na komunikaci s právním zástupcem, tj. obhájcem. Toto právo však může být v určitých případech a směrech omezeno. V kauze *S. vs. Švýcarsko* Soud vyvodil právo obviněného na rozhovor se svým právním zástupcem v nepřítomnosti třetích osob, které je vlastní právu na obhajobu. Soud dále ve svých rozsudcích stanovil dvě základní podmínky pro ustanovení bezplatného právního zastoupení obviněnému a to: nedostatek materiálních prostředků obviněného a zájem spravedlnosti. Kritéria pro ustanovení bezplatného právního zastoupení v souvislosti založené veřejným zájmem byla vyvozena v případě *Quaranta vs. Švýcarsko*⁴¹ a to: závažnost protiprávního jednání a závažnost hrozící sankce, složitost případu a osobní situace obviněného. V kauze *Artico vs. Itálie*⁴² dále Soud judikuje, že práva chráněná Úmluvou nejsou teoretická a iluzorní, ale musejí být vykládána a aplikována reálným a efektivním způsobem. Obviněnému se tedy musí dostat efektivního zastoupení. V případě *Goddi vs. Itálie*⁴³ Soud došel k závěru, že právní zástupce obviněného musí být informován o všech jednáních

⁴⁰ Van Dijk, P., Van Hoof, F. a kol. *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*. Hague: Kluwer Law International, 2006, s. 465 – 468.

⁴¹ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 24. května 1991, *Quaranta vs. Švýcarsko*, Sb. rozh. s. ECHR 1991-A-205, bod 70

⁴² Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 15. května 1980, *Artico vs. Itálie*, Sb. rozh. s. ECHR 1980-A-57, bod 5

⁴³ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 9. dubna 1984, *Goddi vs. Itálie*, Sb. rozh. s. ECHR 1984-A-76, bod 6

v dané věci a pokud možno i o všech procesních úkonech v dané věci.⁴⁴

Soud v několika případech také posuzoval otázku, nakolik je právo obviněného a jeho obhájce na přístup k vyšetřovacímu spisu složkou základních obhajovacích práv, tzn. jedním z nástrojů k přípravě obhajoby. Soud došel k jasnému závěru, že i toto právo je základním obhajovacím právem, protože obviněný potřebuje znát výsledky vyšetřování k tomu, aby mohl účinně připravit svoji obhajobu. Co se týče práva na přístup k vyšetřovacímu spisu, do určité míry záleží i na skutečnosti, který rozhodovací orgán vyšetřování vedl. Vzhledem k výše uvedenému je tedy nutné, aby obviněný znal veškeré poznatky, které se podařilo zjistit příslušnému rozhodovacímu, k tomu, aby mohl připravit svoji obhajobu, tzn. zejména dosáhnout zproštění obvinění z deliktu nebo prokázat polehčující okolnosti, které zmenšují jeho vinu nebo snižují trest za spáchaný delikt. Soud také došel k závěru, že není nutné, aby k vyšetřovacímu spisu měl přístup přímo obviněný, protože postačí, pokud je tento přístup zaručen obhájci obviněného. Nezbytným prostředkem k přípravě obhajoby je také právo obviněného nahlédnout do všech dokumentů ve všech spisech vedených o trestném deliktu. Pokud obviněnému není ze strany rozhodovacího orgánu zpřístupněn některý spis nebo jeho dokumenty, může obviněný na základě této skutečnosti podat stížnost k Soudu, která však bude úspěšná pouze v případě, že zároveň prokáže porušení čl. 6 odst. 3 písm. b), tzn. práva na obhajobu, jakožto výsledku postupu rozhodovacího orgánu.⁴⁵

Otázku šíře práva na bezplatné tlumočení Soud řešil v případě *Lüdicke, Belkacam and Koç vs. Německo*,⁴⁶ kdy stěžovatelům byla příslušným orgánem uložena povinnost nahradit náklady řízení včetně tlumočení, protože v daném případě byli stěžovatelé odsouzeni, ačkoliv jim bylo přiznáno bezplatné tlumočení. Soud se v tomto případě zabýval výkladem pojmu bezplatné. Příslušný orgán došel k závěru, že bezplatnost je možná pouze ve fázi, kdy je osoba z určitého protiprávního jednání obviněna, jakmile je ale odsouzena, nevztahuje se na ni právo bezplatného tlumočení, které stanoví čl. 6. Soud však došel k závěru, že bezplatně znamená bezplatně a to beze změny po celé řízení, včetně řízení vykonávacího. V opačném případě by hrozilo riziko, že obviněný nebude svého práva na tlumočnicka využívat z důvodu obav z náhrady nákladů tlumočení. V kauze

⁴⁴ Roca, J., G., Santolaya, P. *Europe of rights: Compendium of the European Convention of Human Rights*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012, s. 267 – 281.

⁴⁵ Roca, J., G., Santolaya, P. *Europe of rights: Compendium of the European Convention of Human Rights*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012, s. 267 – 281.

⁴⁶ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 28. listopadu 1978, *Lüdicke, Belkacam and Koç vs. Německo*, Sb. rozh. s. ECHR 1978-A-144, bod 8

Kamasinski vs. Rakousko⁴⁷ Soud rozhodl, že právo na bezplatné tlumočení se nevztahuje jen na ústní jednání v dané věci, ale zahrnuje také tlumočení nebo přeložení všech dokumentů nebo rozhodnutí, které musejí být obviněnému srozumitelné, aby byla zajištěna spravedlnost řízení, jinak řečeno zahrnuje i fázi vyšetřování.⁴⁸

Článek 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě a Engelova kritéria

I přes to, že Soud před rokem 1970 a po něm, kdy byl vydán rozsudek v kauze *Delcourt vs. Belgie*, poměrně jasně vyložil obsah čl. 6 Úmluvy a to i k odvolacímu řízení, Úmluvou ani Soudem samotným nebylo členským státům obligatorně o trestných deliktech konat odvolací řízení. Změna nastala až v listopadu 1984, kdy byl přijat Protokol č. 7 k Úmluvě, konkrétně jeho čl. 2, ve kterém je výslovně uvedeno, že: „1. Každý, koho tribunál uzná vinným z trestného deliktu, má právo dát přezkoumat výrok o vině nebo trestu soudem vyššího stupně. Výkon tohoto práva, včetně důvodů, pro něž může být vykonáno, stanoví zákon. 2. Z tohoto práva jsou přípustné výjimky v případech méně závažných trestných deliktů určených zákonem, nebo pokud byl jednotlivec souzen v prvním stupni nejvyšším soudem nebo byl uznán vinným a odsouzen na základě odvolání proti osvobozujícímu rozsudku.“ Znění tohoto čl. 2 lze kritizovat z toho důvodu, že je jím z působnosti čl. 6 odst. 1 vyloučena neurčená skupina osob, která se dopustila trestného deliktu méně závažné povahy. Celý čl. 2 se tak stává v podstatě uspokojivě nevyložitelným a dává členským státům poměrně široké diskreční pravomoci. Do celé věci nevnese světlo ani navazující Vysvětlující memorandum Výboru ministrů Rady Evropy, které bylo vydáno také v listopadu 1984, ve kterém je výslovně uvedeno, že: „Článek 2 uznává právo každého obviněného z trestného deliktu na přezkoumání rozhodnutí, kterým byla vyslovena jeho vina a uložena sankce, vyšším orgánem. To však neznamena, že by daná právo měl každý obviněný. Pokud se např. obviněný přizná, je v odvolacím řízení možné přezkoumat jen sankci. Výrazem orgán se nemyslí jen soud. Výbor ministrů také uznává diverzitu právních řádů členských států. Je proto možné, aby se odvolací řízení vedlo jen o právních otázkách, nikoliv skutkových a je také možný přezkum v tzv. plné jurisdikci o otázkách právních i skutkových. Právo na odvolání není automatické, Výbor ministrů proto nezpochybňuje úpravu, která konání odvolacího řízení váže na návrh obviněného. Čl. 2 připouští z práva na odvolání některé výjimky a to: v případech méně závažných trestných deliktů přímo označených zákonem, v případech, kdy byl obviněný odsouzen v prvním stupni

⁴⁷ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 6. listopadu 1981, *Kamasinski vs. Rakousko*, Sb. rozh. s. ECHR 1980-A-88, bod 63

⁴⁸ Kmec, J., Kosař, D., Bobek, M., Kratochvíl, J. *Evropská úmluva o lidských právech: Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck Velké komentáře, 2012, s. 833.

nejvyšším orgánem, v případech, kdy je to dáno postavením obviněného, tzn. v případech ministrů, soudců, držitelů vysokých státních úřadů, nebo v případech, kdy je to dáno povahou deliktu a konečně v případech, kdy byl obviněný odsouzený na základě odvolání proti osvobozujícímu rozhodnutí. Měřítkem pro to, zda se jedná o méně závažný delikt, je skutečnost, zda lze za jeho spáchání uložit trest odnětí svobody.“ Zejména poslední ustanovení Memoranda by mohlo v praxi znamenat, že příslušné orgány veřejné správy, které se zabývají postihováním správních deliktů, za jejichž spáchání nelze podle právního řádu České republiky uložit trest odnětí svobody, by mohly postupovat mimo čl. 6 Úmluvy. Tuto praxi si nelze představit. Nejvyšší správní soud České republiky opakovaně ve své judikatuře dochází k závěru, že veškeré principy trestního řízení, které spadá do oblasti působnosti čl. 6 Úmluvy, je nutné vztáhnout i na řízení o správních deliktech, tzn. i realizaci záruk procesních práv osob obviněných ze správních deliktů.

Celá dikce čl. 2 a Memoranda jako by navazovala na rozsudek Soudu v případě *Engel vs. Nizozemí*⁴⁹ z roku 1972. Soud v tomto případě vymezil tři základní (Engelova) kritéria, která jsou zásadní pro rozhodnutí o tom, zda obvinění z daného deliktu („trestní obvinění“) bude spadat pod režim čl. 6 Úmluvy.^{50 51} Prvním kritériem je kvalifikace daného deliktu v právním řádu členského státu (tzn. zda protiprávní jednání spadá do oblasti trestního práva, příp. správního práva trestního).⁵² Soud toto posouzení považuje za klíčové. Někdy je však právní úprava členského státu natolik nejasná, pročez Soud stanovil další dvě kritéria. Tím druhým je povaha samotného deliktu, zejména zájem, proti kterému tento delikt směřuje, povaha subjektu deliktu a účel sankce za tento delikt ukládané.⁵³ V praxi to tedy znamená, že Soud posuzuje samotnou povahu deliktu, tak jak je vymezena právním řádem členského státu, a zda má tento delikt určité společné znaky s trestnými činy.⁵⁴ Soud také vymezil jasnou hranici

⁴⁹ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 8. června 1976, *Engel a další vs. Nizozemí*, Sb. rozh. s. ECHR 1976-A-22, bod 82 – 83

⁵⁰ Roca, J., G., Santolaya, P. *Europe of rights: Compendium of the European Convention of Human Rights*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012, s. 153 – 167.

⁵¹ Van Dijk, P., Van Hoof, F. a kol. *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*. Hague: Kluwer Law International, 2006, s. 391.

⁵² Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 21. února 1984, *Öztürk vs. Německo*, Sb. rozh. s. ECHR 1984-A-73, bod 49

⁵³ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 15. července 1982, *Eckle vs. Německo*, Sb. rozh. s. ECHR 1982-A-52, bod 33

⁵⁴ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 24. února 1994, *Benedoum vs. Francie*, Sb. rozh. s. ECHR 1994-A-284, bod 47

mezi delikty, které se týkají disciplíny určité části populace, jako jsou členové zákonodárných sborů, soudci, vojáci, policisté a další příslušníci veřejných ozbrojených sborů, nebo zda se jedná o delikty páchané osobami bez zvláštního postavení, vlastností a působnosti, tzn. celou společností. Pokud se jedná o delikty spáchané osobami se zvláštním postavením, vlastnostmi a působností, tak existuje mnohem vyšší pravděpodobnost, že tyto delikty nebudou spadat pod čl. 6. Znak deliktu spočívající v tom, že se jej může dopustit pouze určitá část populace a souvisí s vnitřní disciplínou, je pouze jedním z kritérií důležitým pro posouzení povahy deliktu.⁵⁵ Podle třetího kritéria je totiž nutné také posoudit závažnost, místo a způsob výkonu sankce uložené za spáchání deliktu.^{56 57}

Lze uzavřít, že na půdě Rady Evropy a judikatuře nejvyšších soudů České republiky dochází ke dvěma protichůdným tendencím. Zatímco Výbor ministrů Rady Evropy prostřednictvím své činnosti a Soud prostřednictvím své judikatury se snaží z poměrně striktních požadavků čl. 6 Úmluvy, nelogicky a k tíži věci samotné, ustoupit, nejvyšší soudy České republiky se naopak snaží praxi postihování správních deliktů co nejvíce přiblížit požadavkům čl. 6 Úmluvy a navazujícím ustanovením. Důvod je poměrně jasný a to nenaplnění některých základních požadavků čl. 6 Úmluvy v právní úpravě České republiky zabývající se správním trestáním. Základem právní úpravy správního trestání v České republice je totiž zákon č. 200/1990 Sb., přestupkový zákon, který byl přijat ještě před ratifikací Úmluvy a také zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, jehož hlavním smyslem je zajištění řádného výkonu veřejné správy jako celku z procesního hlediska. Tato situace je zcela nekomfortní pro zajištění požadavků čl. 6 Úmluvy v jakémkoliv řízení o správních deliktech a jeho základních procesních fázích.

Závěr

S ohledem na výše zmíněné požadavky čl. 6 Úmluvy, můžeme, a nejenom ke vztahu k odvolacímu řízení o správních deliktech, dojít k následujícím závěrům. Existují v podstatě tři množiny zásad zakotvených ve vnitrostátní úpravě a dokumentech evropského správního práva trestního, tzn. zejména v Úmluvě. Jedna skupina zásad se v rámci obou právních úprav prolíná. Jedná se zejména o

⁵⁵ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 22. března 2001, *Streletz vs. Německo*, Sb. rozh. s. ECHR 2001-II, bod 82

⁵⁶ Kmec, J., Kosař, D., Bobek, M., Kratochvíl, J. Evropská úmluva o lidských právech: Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck Velké komentáře, 2012, s. 574 – 582.

⁵⁷ Roca, J., G., Santolaya, P. Europe of rights: Compendium of the European Convention of Human Rights. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012, s. 153 – 167.

zásadu zákonnosti, rychlosti, presumpce nevinny, rovnosti účastníků řízení, volného hodnocení důkazů. Druhá skupina zásad není vyjádřena ani v právní úpravě správního trestání, ale ani v dokumentech evropského správního práva trestního. Jedná se o zásadu bezprostřednosti a zákazu analogie v neprospěch pachatele přestupku. Poslední množinu zásad tvoří ty, které jsou sice upraveny v jedné z výše uvedených právních úprav, aniž by byly reflektovány druhou právní úpravou. Z hlediska vnitrostátní úpravy správního trestání se jedná o zásadu zjištění skutkového stavu bez důvodných pochybností, přiměřenosti, zákazu zneužití pravomoci, oficiality a legality, součinnosti, vyhledávací. Z hlediska evropského správního práva trestního se jedná o zásadu ústnosti a veřejnosti. Na první pohled by se tedy mohlo zdát, že správního trestání, až na dvě podstatné výjimky musí naplňovat požadavky evropského správního práva trestního. Naplnění těchto požadavků v rámci současné právní úpravy však jednoduché. Je nutné si uvědomit, že většinu ze zásad, které jsou upraveny jenom na vnitrostátní úrovni je nutno vyvodit z ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, čímž není dána jejich provázanost s jednotlivými instituty řízení o správních deliktech, které má jiný charakter než obecné správní řízení. K naplnění požadavků evropského správního práva trestního nestačí pouhá deklarace zásad v předpisech upravujících problematiku správního trestání, ty musejí mít svůj odraz v konkrétních ustanoveních příslušných zákonů, zejména zákona č. 200/1990 Sb., přestupkového zákona. Vnitrostátní právní úprava správního trestání postrádá zejména naplnění požadavku práva na obhajobu prostřednictvím právního zástupce, vyjasnění postavení tohoto právního zástupce ve vztahu k rozhodujícímu orgánu veřejné správy i ke klientovi samotnému, možnost obhajoby prostřednictvím právního zástupce pro bono a také naplnění požadavku ústnosti a veřejnosti řízení o správních deliktech. Nejenom v této souvislosti je třeba de lege ferenda uvažovat o rozsáhlé reformě právní úpravy správního trestání. Tyto úvahy však namnoze přesahují možnou obsahovou kapacitu tohoto článku.

Literature:

- Bates, E. The evolution of the European Convention of Human Rights. Oxford: Oxford University Press, 2010, s. 108 – 110.
- Coban, A., R. Protection of property rights within the European Convention of Human Rights. Aldershot: Alshgate Publishing Limited, 2004, s. 1 – 3.
- Cremona, J. The public character of trial and judgement in the jurisprudence of the European Court of Human Rights. München: Carl Heymanns Verlag KG, 1990, s. 107 – 113.
- Hubálková, E. Evropská úmluva o lidských právech a Česká republika. Praha: Linde Praha, a.s., 2003, s. 77.

- Jebens, S.-E. The scope of the presumption of innocence in Article 6 § 2 of the Convention. Kehl: N. P. Engel Verlag, 2007, s. 207 – 228.
- Leach, P. Taking a case to the European Court of Human Rights. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 306 – 310.
- Malenovský, J. Nově demokratické státy Evropy a 14. protokol: klikatá, ale správná cesta k adjustaci desynchronizovaného mechanismu. Právník. 2006, roč. 146, č. 6, s. 601 – 605.
- Mowbray, A. Cases, materials, and commentary on the European Convention on Human Rights. Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 341 a násl.
- Prášková, H. Europeizace trestního práva správního. Právní rozhledy, 2010, roč. 20, č. 13, s. 55.
- Roca, J., G., Santolaya, P. Europe of rights: Compendium of the European Convention of Human Rights. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012, s. 449 – 467.
- Rozakis, Ch. The contribution of the European Court of Human Rights to the development of the law states immunity. Kehl: N. P. Engel Verlag, 2007, s. 387 – 402.
- Smekal, H. Lidská práva v Evropské unii. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 9.
- Šišková, N. Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii. 2. vydání. Praha: Linde, 2008, s. 142.
- Šturma, P. Aktivní legitimace a procesní způsobilost v řízení před Evropskou komisí a Evropským soudem pro lidská práva. Právník, 1992, roč. 132, č. 6, s. 15.
- Tichý, L. a kol. Evropské právo. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 82 a násl.
- Tomášek, M. Existuje „evropské trestní právo“? Trestněprávní revue. 2004, roč. 3, č. 5, s. 146.
- Van Dijk, P., Van Hoof, F. a kol. Theory and practice of the European Convention on Human Rights. Antwerpen: Intersentia, 2006, s. 511 – 650.
- Pomahač, R., Handrlica, J. Evropské správní právo. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 5.

Contact – email

martin.skurek@upol.cz

"PRECEDENTY" A EFEKTIVNOST SPRÁVNÍHO TRESTÁNÍ¹

SOŇA SKULOVÁ, JIŘÍ VENCLÍČEK

Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Česká republika

Abstract in original language

Příspěvek pojednává o efektivnosti správního trestání v souvislosti s takzvanými „precedenty“, tedy typově významnými rozhodnutími, které zakládají ustálenou rozhodovací praxi. Nastíněná problematika je nejprve analyzována z pohledu prvoinstančního rozhodování, aby bylo následně možné provést syntézu získaných poznatků a aplikovat ji v oblasti efektivnosti druhoinstančního rozhodování.

Key words in original language

Efektivnost, správní trestání, legitimní očekávání, ustálená rozhodovací praxe, místní zvláštnost, řádné opravné prostředky

Abstract

Contribution discusses the effectiveness of administrative punishment in connection with so-called "precedents", which establish a consistent administrative practice. Outlined problems are at first analyzed from the perspective of the first instance decision-making so subsequently we can make synthesis of obtained knowledge and apply it on the second instance decision-making.

Key words

Effectiveness, administrative punishment, legitimate expectations, consistent administrative practice, local specialties, proper remedies

ÚVOD

V následujícím příspěvku bychom rádi přiblížili několik převážně diskusních problémů, spojených s efektivností správního trestání a takzvanými „precedenty“, které vždy v dané věci zakládají ustálenou rozhodovací praxi. Byť tématem konferenční sekce Dnů práva 2013 jsou návrhové prostředky ochrany, tak je nezbytné nastíněnou problematiku zkoumat z pohledu prvoinstančního rozhodování, abychom se následně mohli zatím alespoň v základní rovině dotknout otázek efektivnosti druhoinstančního rozhodování na úseku správního trestání, resp. jeho vybraných problémů, reagujících na pronikání

¹ Příspěvek byl vytvořen v rámci projektu Efektivnost návrhových prostředků ochrany proti nepravomocným správním aktům (MUNI/A/0896/2012)

principu legitimního očekávání do oblasti správního trestání v podmínkách ČR.

Autoři přivítají reakce na předložené otázky či prezentované názory a teze, jejichž diskuzní povahy jsou si plně vědomi.

EFEKTIVNOST, VEŘEJNÁ SPRÁVA A SPRÁVNÍ TRESTÁNÍ

Efektivnost představuje pouze jedno z více hodnotících kritérií veřejné správy. Vedle toho můžeme veřejnou správu hodnotit také podle přiměřenosti, účelnosti, hospodárnosti apod. Tento výčet rozhodně nelze považovat za uzavřený.² Samotnou efektivnost však nelze zaměňovat, či redukovat na pouhou rychlost, popřípadě ekonomickou výhodnost. Všechny tyto oblasti spolu do určité míry souvisejí, nicméně takováto souvislost nemusí představovat přímou úměru.³

Ve veřejné správě můžeme rozlišovat vnitřní efektivnost, jež vypovídá o možnostech vnitřního uspořádání správních orgánů a vnější, neboli společenskou efektivnost, která je zaměřená na plnění cílů veřejné správy.⁴

Pro účely tohoto příspěvku se zabýváme především vnější, společenskou efektivitou, kterou lze vyjádřit jako poměr mezi na jedné straně vloženými, nikoliv pouze materiálními, prostředky, použitými metodami, vytyčenými cíli či úkoly a na druhé straně skutečně dosaženými výsledky.⁵ Již z tohoto vyjádření společenské efektivnosti je ovšem zřejmé, že se nejedná o kvantifikovatelný poměr, což ovšem vyplývá z povahy veřejné správy.⁶

Chceme-li tedy ve shora nastíněném smyslu pátrat po efektivnosti správního trestání, tak je nejprve potřeba odpovědět na otázku, co je vlastně cílem výkonu veřejné správy na tomto úseku. Na jedné straně

² KLIKOVÁ, Alena; SKULOVÁ, Soňa. K vybraným otázkám pojmu, principu a hodnocení efektivnosti ve veřejné správě. In Bratislavské právnické fórum 2013. Srov. také HENDRYCH, Dušan. Správní věda: Teorie veřejné správy. Vyd. 3. Praha: Wolters Kluwer, 2009. S. 186.

³ SKULOVÁ, Soňa; et al. Základy správní vědy. Brno: Masarykova univerzita, 2001. S. 196.

⁴ SKULOVÁ, Soňa. Rozhodování ve veřejné správě: Některé správně vědní a správně právní aspekty. Brno: Masarykova univerzita, 1995. S. 115.

⁵ SKULOVÁ, Soňa; et al. Základy správní vědy. Brno: Masarykova univerzita, 2001. S. 201

⁶ KUBA, Jaroslav. Veřejná správa v ČR a její aktuální problémy. Aplikované právo. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 1/2008, 53 - 67.

by se mělo jednat o zajištění, respektive předcházení ohrožení či narušení bezproblémového a bezporuchového výkonu veřejné správy a o ochranu stanovených hodnot. Při tom je však třeba zdůraznit, že správní trestání nechrání výlučně takové hodnoty, které obsahově souvisí s veřejnou správou. Zákodárce už tradičně, od dob Rakouska-Uherska, svěřuje ochranu některých významných hodnot správnímu právu, resp. veřejné správě⁷, byť by to v mnoha případech koncepčně lépe odpovídalo trestnímu právu, resp. orgánům činným v trestním řízení.

K tomu lze uvést výstižnou citaci docentky Práškové, která uvádí: „Je možno shrnout, že právní teorie i praxe, starší i novější, naše i zahraniční, nenašla dosud obecně platnou hranici mezi oběma typy deliktů. Relativnost a proměnlivost rozdílu a hranice mezi delikty vedla a vede k posunům mezi oběma oblastmi trestní pravomoci, důvodem je především účelnost.“⁸

Vzhledem k výše uvedenému si dovoluujeme konstatovat, že správní trestání představuje do značné míry cíl samo o sobě.

Také Nejvyšší správní soud už před časem potvrdil, že věcný rozdíl mezi trestnými činy a správními delikty je velmi malý, což je také důvodem pro uplatňování obdobných principů.⁹ Z této skutečnosti však lze dovést, že i do správního trestání by se měly promítnout funkce trestání vymezené trestním právem. Jedná se o funkci ochrannou, represivní, regulativní, a z hlediska tohoto příspěvku zvláště důležitou, preventivní funkce trestání.

PREVENTIVNÍ FUNKCE SPRÁVNÍHO TRESTÁNÍ

Působení správního trestání by tedy mělo být mimo jiné takové, aby předcházelo správním deliktům téhož nebo i potenciálních pachatelů v budoucnu, což bývá v terminologii trestního práva označováno jako individuální a generální prevence.¹⁰ Pokud správní trestání není spojeno s preventivním účinkem, tak neplní svůj základní cíl a nelze je považovat za efektivní.

⁷ Srov. např. úpravu přestupků proti občanskému soužití nebo proti majetku (§ 49, resp. 50 zákona č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších změn a doplnění).

⁸ HENDRYCH, Dušan; et al. Správní právo: Obecná část. Vyd. 7. Praha: C. H. Beck, 2009. S. 440.

⁹ Rozhodnutí NSS sp. zn. 8 As 17/2007 ze dne 31. 5. 2007

¹⁰ KRATOCHVÍL, Vladimír; et al. Kurs trestního práva: Trestní právo hmotné: Obecná část. Praha: C. H. Beck, 2009. S. 16, Viz také: NOVOTNÝ, Oto; ZAPLETAL, Josef; et al. Kriminologie. Vyd. 2. Praha: ASPI, 2004. S. 204.

Z tohoto pohledu je proto např. zcela nepřijatelné, pokud jsou zejména policisté a obecní strážníci primárně motivováni k tomu, aby postihovali správní delikty, na místo toho, aby jim předcházeli. Pokud má příslušná úřední osoba možnost odradit potenciálního pachatele od provedení správního deliktu, tak by to měla učinit, byť to znamená, že nedojde k uložení žádného trestu. V některých případech může být pasivní pozorování (potenciálního) pachatele až do okamžiku započetí správního deliktu nevyhnutelné, například při odhalování pokračujících nebo trvajících správních deliktů, existují-li k tomu závažné důvody.

Zcela nepřijatelná je však, dle názoru autorů, například situace, kdy policisté pasivně vyčkávají, až určitá osoba rozjede motorové vozidlo, byť mají poznatek, že by tato osoba mohla být pod vlivem alkoholu. Jestliže správní trestání slouží k ochraně významných společenských a právních hodnot, tak primárně nesmí dojít k jejich reálnému ohrožení.¹¹ Upřednostňování represe nad prevencí tedy současně znamená bagatelizaci hodnot, které mají být správním trestáním chráněny. Tyto právem chráněné hodnoty se stávají pouhou zámlinkou pro trestání jako takové a uložení trestu je současně účelem i vlastním prostředkem.

Má-li správní trestání plnit preventivní funkci, tak musí otevřeně vyjadřovat, že určité protiprávní jednání je nezbytně spojeno s právem předvídatelným sankčním následkem. Tato závislost ostatně vyplývá z jedné ze základních zásad trestního práva „nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege,“ kterou lze jistě obdobně užít také v oblasti správního trestání.¹² Nicméně, legislativní konstrukce správních sankcí je v českém právním prostředí tzv. relativně určitá, což znamená, že poskytují někdy i značný prostor pro individualizaci v rámci správního uvážení příslušného správního orgánu.

Preventivní význam správního trestání ovšem nespočívá pouze v tom, že v důsledku protiprávního jednání dochází k uložení sankce. Takto uložená sankce v sobě musí nést určitou informaci o tom, že je přiměřená konkrétním okolnostem spáchaného deliktu a současně je blízká či totožná se sankcemi, které byly uloženy v obdobných nebo stejných věcech. V tomto kontextu lze připomenout myšlenku prof. Knappa k vysokým sankcím: „Staleté zkušenosti ukazují, zejména v trestním právu, předně, že porušování práva neubývá úměrně se zpřísněním sankce, a dále, že sankce (zejména přísné sankce) vedou k vytváření zmíněných deregulátorů, resp. antiprávních systémů, které

¹¹ Pozn. V tomto smyslu hovoříme o objektu deliktu, což je jeden z pojmových znaků správního deliktu. (MATES, Pavel. Základy správního práva trestního. Vyd. 4. Praha: C. H. Beck, 2008. S. 11)

¹² KRATOCHVÍL, Vladimír; et al. Kurs trestního práva: Trestní právo hmotné: Obecná část. Praha: 2009. S. 25; Viz také HENDRYCH. Dušan; et al. Správní právo: Obecná část. Vyd. 7. Praha: C. H. Beck, 2009. S. 442.

vynalézají způsoby, jak se hrozící sankci vyhnout.“¹³. Na druhé straně je zde však názor pléna ústavního soudu z roku 2002: „obecné nerespektování konkrétní právní úpravy ze strany jednotlivců může mít za příčinu (...) nedostatečné sankce, kdy se protiprávní jednání "vyplácí" i při riziku jejich uložení“¹⁴. V obou citovaných případech je chyba v tom jakou informaci přináší sankce do společnosti a tedy, jakým způsobem plní svou imanentní preventivní úlohu.

Jestliže lze považovat neproporcionálně vysoké či nízké sankce v jednotlivých případech za nežádoucí, tak o to více je nežádoucí, pokud obecně v určitých obdobných či stejných věcech jsou vydávána rozhodnutí, která ukládají nezanedbatelně nižší či vyšší sankce oproti výši, kterou by bylo možné považovat za proporcionální. Neurčitý a nepředvídatelný sankční následek může bagatelizovat vnímání závažnosti správního deliktu, neboť oslabuje tezi, že páčání deliktů je zavrženíhodné a nevýhodné pro pachatele. Takové sankce následně negativně ovlivňují celou společenskou efektivnost správního trestání.

PRECEDENTY, USTÁLENÁ ROZHODOVACÍ PRAXE A LEGITIMNÍ OČEKÁVÁNÍ

V oblasti správního trestání se tedy zvyrazňuje funkce ustálené rozhodovací praxe, která je založena významným rozhodnutím, jehož kvalita umožňuje následování i v dalších obdobných či stejných věcech.

Precedent v tomto smyslu nepůsobí jako normativní pramen práva, ale tím způsobem, že stojí na počátku ustálené rozhodovací praxe, která zakládá legitimní očekávání adresátů veřejné správy.¹⁵ Naplnění

¹³ KNAPP, Viktor. Teorie práva. Praha: C. H. Beck, 1998. S. 36-37

¹⁴ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2002

¹⁵ Pozn.: K pojetí a působení precedentů v našich podmínkách výstižně uvádí Z. Khün, že: „(...) v českém právním řádu, obdobně jako v jiných kontinentálních systémech lze vyloučit, že by judikatura vyšších soudů působila ve formě formálně závazného precedentu“ (srov. BOBEK, M., KÜHN, Z.: Judikatura a právní argumentace. Vyd.2. Praha: Auditorium, 2013. S. 112). K tomu však následně, a dle názoru autorů nezbytně, dodává, že: „(...) nelze zastávat názor o normativní irelevanci judikatury vyšších soudů. Judikatura českých soudů tedy sice není formálně závazná, ale má normativní sílu. Ta se projevuje tak, že soudce musí zvážit aplikovatelnost relevantní judikatury na jím řešený případ. Pokud soudce dovede aplikovatelnost judikatury, musí právní názor v judikatuře vyslovený ve svém rozhodnutí použít, ledaže přesvědčivě vysvětlí, proč je aplikovatelná judikatura nesprávná.“ (Ibid, str. 113). Dle A. Gerlocha soudcovské právo je v rámci kontinentálního systému práva tvořeno tzv. quasiprecedenty, což jsou rozhodnutí, která působí jako precedenty, ale nejsou formálně závazná a jejich nedodržení (ve smyslu překonání dřívější rozhodovací praxe) není sankcionováno. (GERLOCH, A.:

legitimního očekávání není však pouze logickým důsledkem respektování cíle správního trestání ve shora nastíněném smyslu; je také jednou ze základních zásad činnosti správních orgánů dle ustanovení správního řádu.¹⁶ Princip legitimního očekávání lze však dovodit také z ústavního principu právního státu,¹⁷ což již v minulosti vyslovil Ústavní soud.¹⁸

Legitimní očekávání tak působí jako přirozená limitace správního uvážení, která umožňuje adresátům veřejné správy oprávněně očekávat, že v jejich případě bude rozhodnuto v celkovém vyznění stejně jako ve srovnatelných případech.¹⁹ Legitimní očekávání tedy na jedné straně působí jako „referenční hledisko ve vztahu k dodržování zásad rovného zacházení a zákazu libovůle“²⁰, na druhé straně však také jako výraz právní jistoty, předvídatelnosti práva a konzistence rozhodování.²¹

Do požadavků na rozhodování veřejné správy se ovšem promítají také další významné zásady, jako je zejména proporcionalita, jejíž působení vůči legitimnímu očekávání lze deklarovat na následujících rozhodnutích Nejvyššího správního soudu: „Známá a dostupná správní praxe soutěžního úřadu sice sama o sobě nepředstavuje právní rámec pro ukládání pokut, slouží ale jako referenční hledisko ve vztahu k dodržování zásad rovného zacházení a zákazu libovůle, a je tak významným vodítkem bránícím neodůvodněným excesům při správním trestání. Soutěžní úřad však může přistoupit ke zvýšení

Teorie práva. Vyd. 5. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, str. 101.)

¹⁶ Ustanovení § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷ Ustanovení čl. 1 odst. 1 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů. K tomu obdobně např. SKULOVÁ, S., a kol.: Správní právo procesní. Vyd. 2. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. S. 56.

¹⁸ Pozn.: „Avšak Ústavní soud konstatuje, že princip ochrany legitimního očekávání je pevně svázán s principy právního státu, a plyne tedy z čl. 1 odst. 1 Ústavy. Ústavní soud považuje za vhodné připomenout, že sociální filozofie došla k závěru, že jsou-li nejisté hranice legitimních očekávání založených na zákonu, je nejistá i svoboda (...). Ochrana legitimního očekávání je integrální součástí vlády práva.“ (Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 167/05 ze dne 26. 4. 2005)

¹⁹ Rozhodnutí NSS sp. zn. 2 Afs 47/2004 ze dne 12. 8. 2004

²⁰ Rozhodnutí NSS sp. zn. 1 Afs 58/2009 ze dne 31. 3. 2010

²¹ Rozhodnutí NSS sp. zn. 8 As 31/2008 ze dne 11. 12. 2008

úrovně pokut v mezích stanovených právními předpisy, je-li to objektivně nutné za účelem zajištění účinnosti aplikace pravidel v oblasti hospodářské soutěže.²² Nebo také obdobně: „Pokuta může být ojedinělá a nebývale vysoká, ukládá-li se za neobvyklý a velmi závažný správní delikt, tedy za něco, co vybočuje z obvyklého standardu „běžných“ deliktů a na co je třeba reagovat přísnější sankcí.“²³

Naplňování zásad dobré správy, stejně jako dynamika společenského vývoje, může vést k narušení ustálené rozhodovací praxe; v tomto smyslu tedy může vzniknout nový precedent.

Legitimní očekávání ovšem naráží také na skutečnost, že není zakládáno pouze jediným způsobem, tj. ustálenou rozhodovací praxí, ale může být ovlivněno také interními normativními instrukcemi (pokud se týkají výkonu veřejné správy navenek, vůči adresátům, a upravují-li aplikační postupy příslušných zákonných ustanovení)²⁴ nebo ujištěním oprávněné úřední osoby.²⁵ Je otázkou, v jakém vzájemném vztahu jsou zejména první dva způsoby. Máme za to, že podstata změny legitimního očekávání je i v těchto případech stále stejná, tedy že přichází v úvahu tehdy, převládne-li nutnost vhodnějšího, respektive přiměřenějšího právního řešení nad stávající právní jistotou, což musí být adresátovi řádně vysvětleno v odůvodnění rozhodnutí.

Pokud stávající ustálená rozhodovací praxe není z hlediska řešení problematiky dostatečně proporcionální, tak je nezbytné tuto praxi zvrátit. K tomu může sloužit vydání a zveřejnění interní normativní instrukce, obsahující návod k přiměřenějšímu řešení typově určené věci. Je však zřejmé, že tento dokument nemůže mít takový charakter, který by v rámci rozhodování o konkrétních věcech zcela vyloučil možnost správního uvážení. Správnímu orgánu musí být vždy ponechána určitá volnost k tomu, aby do svého rozhodnutí mohl promítnout všechny rozhodné skutečnosti. Nelze však vyloučit, aby bylo takové uvážení typově zúženo.

²² Rozhodnutí NSS sp. zn. 1 Afs 58/2009 ze dne 31. 3. 2010

²³ Rozhodnutí NSS sp. zn. 7 As 188/2012 ze dne 13. 3. 2013

²⁴ K tomu např. SKULOVÁ, S: Správní uvážení: základní charakteristika souvislosti pojmu. Brno: Masarykova univerzita, 2003. S. 52-53. K úloze interních přepisů působících při výkonu veřejné správy navenek srov. rozhodnutí NSS sp.zn. 5 As 28/2007-89 (hlediska pro poskytování daňových úlev dle předchozí zákonné úpravy správy daní a poplatků), nebo sp.zn. 4 As 20/2007-64 (postup při aplikaci zákona o pobytu cizinců), se zdůrazněním principu předvídatelnosti, a také efektivnosti postupu dotčených osob, včetně možnosti vyhnout se event. použití opravných prostředků.

²⁵ Rozhodnutí NSS sp. zn. 6 A 25/2002 ze dne 23. 3. 2005

Nejvyšší správní soud ovšem uvádí, že jakýkoliv odklon musí být platný pro futuro, musí vycházet z racionálních důvodů a musí být platný pro všechny případy, kterých se praxí zavedený postup správního orgánu dotýká.²⁶ Možnost odklonu od ustálené rozhodovací praxe ovšem nemusí být vždy zcela jednoznačná.

Pokud je ustálená rozhodovací praxe správního orgánu protiprávní, tak se zásada legitimního očekávání dostává do střetu se silnější zásadou legality. Nejvyšší správní soud ostatně konstatoval, že se správní orgán nemůže dovolávat předchozí nezákonné správní praxe.²⁷ Nicméně je nutno upozornit, že z pohledu ochrany práv účastníka, Nejvyšší správní soud později dovedl, že dosavadní dysfunkce správního orgánu může se stát exkulpačním či liberačním důvodem.²⁸ Odklon od protiprávní správní praxe je tedy nejen možný, ale také nutný. Dosavadní protiprávní praxe správního orgánu však v některých případech, v kombinaci s legitimním očekáváním, vytváří zvláštní důvod pro zánik deliktní odpovědnosti.

PRECEDENT VLASTNÍ, NEBO S OBECNOU PŮSOBNOSTÍ?

Účinky legitimního očekávání tak působí na řadu právních institutů. Lze však uplatňovat stejné legitimní očekávání u všech věcně příslušných správních orgánů? Nejvyšší správní soud nejprve zaujal stanovisko, že správní delikt nemá být posuzován závisle na právním názoru jiného správního orgánu,²⁹ nicméně později se setkáváme s názorem, že „samotný přenos pravomocí z jednoho správního orgánu na druhý není důvodem pro odklon od ustálené rozhodovací praxe předchozího orgánu.“³⁰ Z toho lze zřejmě vyvodit, že legitimní očekávání působí napříč veřejnou správou, což však vyvolává praktické problémy, zejména vzhledem k tomu, že v České republice neexistuje centrální registr správních rozhodnutí, který by umožňoval sdílet informace mezi více správními orgány.

V této souvislosti se nabízí také otázka přenositelnosti ustálené rozhodovací praxe mezi správními orgány v samostatné a přenesené působnosti, tedy v podstatě rozsahu působnosti precedentu. Tato otázka je podložena způsobem interpretace slova „může“, které je obvyklým legislativně technickým vyjádřením prostoru pro správní uvážení. V současné době však bývá tento termín, i vzhledem k zásadě oficiality v oblasti správního trestání, interpretován jako uvážení volby, nikoliv jednání. Pokud bychom však připustili názor,

²⁶ Rozhodnutí NSS sp. zn. 2 As 7/2005 ze dne 25. 4. 2006

²⁷ Rozhodnutí NSS sp. zn. 2 As 7/2005 ze dne 25. 4. 2006

²⁸ Rozhodnutí NSS sp. zn. 1 As 188/2012 ze dne 18. 4. 2013

²⁹ Rozhodnutí NSS sp. zn. 7 A 17/2002 ze dne 30. 1. 2004

³⁰ Rozhodnutí NSS sp. zn. 2 As 7/2005 ze dne 25. 4. 2006

že v oblasti samosprávy je nastíněnou legislativní technikou založena volba jednání, tak je nutné konstatovat, že právní rámec správního trestání by byl jiný v oblasti samosprávy, než v oblasti státní správy. Vzájemná přenositelnost ustálené rozhodovací praxe by v takovém případě nemohla být samozřejmá.

Jakkoliv může být tato otázka sporná, přikláníme se spíše k takové interpretaci termínu „může“, která samosprávnému subjektu zakládá uvážení jednání, nikoliv pouze volby. Máme za to, že takovýto výklad lépe odpovídá charakteru a postavení samosprávy, která jasněji propojuje „genius loci“ a vlastní správu.³¹ Ani tato interpretace samozřejmě nemůže zakládat libovůli a nerovnost; zakládá však větší prostor k promítnutí vlastních samosprávných priorit. Proti tomuto závěru lze namítat, že rozhodnutí „nepotrestat pachatele správního deliktu“ příliš neodpovídá charakteru veřejně-mocenského trestání. V takovém případě je ovšem spíše otázkou, zda právě správní trestání je činnost, kterou by měla vykonávat samospráva (nejedná-li se výlučně o disciplinární delikty).

„Genius loci“ se však neprojevuje pouze při výkonu samosprávy, ale také při výkonu vertikálně dekoncentrované státní správy. V takovém případě často o správním potrestání rozhodují opět orgány obce či kraje, avšak v přenesené působnosti. Při tom však vzniká zásadní otázka, zda je možné odstoupit od ustálené rozhodovací praxe promítnutím objektivních „místních zvláštností“. Lze například pachateli dopravního přestupku překročení rychlosti uložit vyšší pokutu než je za shodných skutkových a právních okolností obvyklé, jen proto, že v místě dochází k výrazně vyššímu množství dopravních nehod? Takovéto pojetí by zřejmě zvýrazňovalo veřejný zájem a účel trestání na vahách proporcionality. Vyšší trest může být v takovýchto případech přiměřenější, neboť svým způsobem je protiprávní jednání závažnější, přesto je třeba zhodnotit možné námitky.

Nabízí se, že výkon státní správy by měl být na celém území České republiky jednotný. Nicméně, sama skutečnost, že veřejná správa reaguje na specifické okolnosti specifickým způsobem, neznamená, že by státní správa nebyla vykonávána jednotným způsobem. V tomto ohledu by bylo možné mluvit spíše o vzniku nového precedentu, který pro futuro zakládá novou ustálenou rozhodovací praxi.

Za významnější ovšem považujeme námitku, že pachateli správního deliktu v rámci správního uvážení o sankci nelze přičítat k tíži „místní objektivní zvláštnosti“, ke kterým nemusí mít žádný vnitřní vztah ani v podobě nevědomé nedbalosti. To ovšem neplatí v momentě, kdy o této místní zvláštnosti pachatel měl nebo musel vědět. Takové situace budou zřejmě velmi specifické. Například ve zmíněné oblasti dopravních přestupků je řidič motorového vozidla povinen znát a

³¹ K tomu více in SKULOVÁ, S.: Správní uvážení. Základní charakteristika a souvislosti pojmu. Brno: Masarykova univerzita, 2003. S. 66-72.

respektovat dopravní značení. Pokud je tedy určitý úsek pozemní komunikace označen značkou „pozor, úsek častých dopravních nehod“, tak je řidiči poskytnuta jasná informace o této místní zvláštnosti; pokud se i tak dopustí dopravního přestupku, tak je možné takové protiprávní jednání hodnotit jako závažnější.

Přesto je třeba upozornit na fakt, že ne každou statistickou odchylku mezi jednotlivými správními obvody věcně příslušných správních orgánů, lze považovat za místní zvláštnost, která by odůvodňovala zvýšený sankční postih. Vždy je třeba hodnotit přiměřenost, účel sankce a materiální stránku celé věci.³²

MÍSTNÍ ZVLÁŠTNOSTI A OPRAVNÉ PROSTŘEDKY

Problematika promítání místních zvláštností do legitimního očekávání ovlivňuje také druhoinstančního rozhodování o správním trestání. Opravné prostředky by měly umožňovat včasné a účinné odhalení a nápravu dysfunkcí veřejné správy. V případě správního trestání, respektive uvážení o výběru sankce by se však ve většině případů mohlo jednat o nápravu pouze takové dysfunkce, která způsobila nesprávné či protiprávní udělení sankce, nebo zvýšení sankce. V případě přestupkového řízení totiž platí zásada zákazu reformatio in peius.³³ Nicméně, v případě jiných správních deliktů by mohlo dojít druhoinstančním rozhodnutím k uložení vyšší sankce, pokud by to odpovídalo výjimce z uvedené zásady dle správního řádu,³⁴ nebo pokud by zákonná úprava daného řízení o jiném správním deliktu vylučovala užití správního řádu. K tomuto problému se již v minulosti vyslovil Ústavní soud, který konstatoval, že zásada zákazu reformatio in peius není obecnou zásadou správního trestání.³⁵

Druhoinstanční správní orgán tedy ve většině případů není oprávněn zvýšit uloženou sankci, přestože to může představovat dysfunkci v podobě nepřiměřeného snížení ochrany veřejného zájmu. Totéž pochopitelně platí i tehdy, pokud prvoinstanční orgán do výše ukládané sankce nepromítne místní zvláštnost, která je vzhledem ke své povaze přičitatelná k tíži pachatele. Jak již bylo uvedeno Ústavním soudem, neproporcionálně nízká sankce nemusí mít preventivní účinek,³⁶ což podle našeho názoru vylučuje efektivnost

³² Rozhodnutí NSS sp. zn. 5 As 104/2008, ze dne 14. 12. 2009

³³ Ustanovení § 82 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů a rozhodnutí NSS sp. zn. 8 As 5/2009 ze dne 25. 2. 2009

³⁴ Ustanovení § 90 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů

³⁵ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 880/08 ze dne 28. 1. 2009

³⁶ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2002

správního trestání. Jedná se tedy o dysfunkci, která však nemůže být odstraněna, což přináší snížení efektivity také opravného prostředku na tomto úseku.

Na druhou stranu je třeba uvést, že promítnutí místní zvláštnosti do rozhodnutí o vině a trestu za spáchání správního deliktu by mělo být úlohou především toho orgánu, který je této okolnosti nejbližší a disponuje její znalostí. Věcná příslušnost druhoinstančního orgánu je založena mimo jiné na devolutivním účinku řádného opravného prostředku. Rozhoduje tedy „vzdálenější“ správní orgán, který nemusí být vybaven předmětnou místní znalostí. Ochrana veřejného zájmu tak v tomto smyslu leží spíše na prvoinstančním orgánu, který je však povinen zvýšení sankce promítnutím přičitatelné místní zvláštnosti řádně odůvodnit.

Druhoinstanční správní orgán přesto ve vztahu k ochraně legitimního očekávání působí jako významný činitel a to obzvláště v českém prostředí, kterému chybí centrální registr správních rozhodnutí. Tento správní orgán by měl sjednocovat rozhodovací praxi, metodicky řídit orgány ve svém správním obvodu a informovat je o vlastním rozhodování jakož také o rozhodování správních soudů, což by mělo vést k pozvolnému sblížení rozhodovací praxe na území celé České republiky. Efektivnost řádných opravných prostředků na úseku správního trestání tedy podle našeho názoru působí skrze efektivnost správního trestání jako takového a tedy i na možnost sblížení rozhodovací praxe a harmonizaci legitimního očekávání.

ZÁVĚR

Uvedený příspěvek je zaměřen na správně vědní analýzu efektivity na úseku správního trestání z hlediska vzniku, působení, ale také překračování legitimního očekávání. První kapitola vymezuje efektivnost veřejné správy a správního trestání. Z této kapitoly vyplývá, že efektivnost správního trestání je do značné míry založena na preventivním úkolu správního trestání. Na to navazuje druhá kapitola, která se zabývá propojením precedentů, ustálené rozhodovací praxe a legitimního očekávání. Tato kapitola vymezuje vztah mezi preventivním úkolem správního trestání a legitimním očekáváním, které je založeno ustálenou rozhodovací praxí, resp. takzvanými precedenty v širším slova smyslu. Ustálená rozhodovací praxe významně ovlivňuje preventivní úkol správního trestání a tedy i jeho efektivnost. Současně je nastíněno, za jakých okolností je možné opustit ustálenou rozhodovací praxi, a v jakých případech to může být problematické. Jednou z takových oblastí je promítání tzv. místních zvláštností do výše uloženého trestu. Získané poznatky jsou následně aplikovány na oblast efektivity řádných opravných prostředků, respektive toho, co tuto efektivnost de lege lata snižuje a co by ji naopak mohlo zvýšit.

Literature:

- BOBEK, M., KÜHN, Z.: Judikatura a právní argumentace. Vyd.2. Praha: Auditorium, 2013. 494 s.
- GERLOCH, A.: Teorie práva. Vyd. 5. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. 308 s.
- HENDRYCH, Dušan; et al. Správní právo: Obecná část. Vyd. 7. Praha: C. H. Beck, 2009. 837 s.
- HENDRYCH, Dušan. Správní věda: Teorie veřejné správy. Vyd. 3. Praha: Wolters Kluwer, 2009. S. 232.
- KLIKOVÁ, Alena; SKULOVÁ, Soňa. K vybraným otázkám pojmu, principu a hodnocení efektivnosti ve veřejné správě. In Bratislavské právnické fórum 2013.
- KNAPP, Viktor. Teorie práva. Praha: C. H. Beck, 1998. 248 s.
- KRATOCHVÍL, Vladimír; et al. Kurs trestního práva: Trestní právo hmotné: Obecná část. Praha: C. H. Beck, 2009. 834 s.
- KUBA, Jaroslav. Veřejná správa v ČR a její aktuální problémy. Aplikované právo. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 1/2008, 53 - 67.
- MATES, Pavel. Základy správního práva trestního. Vyd. 4. Praha: C. H. Beck, 2008. 210 s.
- NOVOTNÝ, Oto; ZAPLETAL, Josef; et al. Kriminologie. Vyd. 2. Praha: ASPI, 2004. 451 s.
- SKULOVÁ, S., a kol.: Správní právo procesní. Vyd. 2. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. 386 s.
- SKULOVÁ, S.: Správní uvážení. Základní charakteristika a souvislosti pojmu. Brno: Masarykova univerzita, 2004. 241 s.
- SKULOVÁ, Soňa; et al. Základy správní vědy. Brno: Masarykova univerzita, 2001. 241 s.
- SKULOVÁ, Soňa. Rozhodování ve veřejné správě: Některé správně vědní a správně právní aspekty. Brno: Masarykova univerzita, 1995. 131 s.
- Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2002
- Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 167/05 ze dne 26. 4. 2005
- Rozhodnutí NSS sp. zn. 7 A 17/2002 ze dne 30. 1. 2004
- Rozhodnutí NSS sp. zn. 2 Afs 47/2004 ze dne 12. 8. 2004
- Rozhodnutí NSS sp. zn. 6 A 25/2002 ze dne 23. 3. 2005
- Rozhodnutí NSS sp. zn. 2 As 7/2005 ze dne 25. 4. 2006
- Rozhodnutí NSS sp. zn. 8 As 17/2007 ze dne 31. 5. 2007
- Rozhodnutí NSS sp. zn. 8 As 31/2008 ze dne 11. 12. 2008
- Rozhodnutí NSS sp. zn. 8 As 5/2009 ze dne 25. 2. 2009
- Rozhodnutí NSS sp. zn. 5 As 104/2008 ze dne 14. 12. 2009
- Rozhodnutí NSS sp. zn. 1 Afs 58/2009 ze dne 31. 3. 2010
- Rozhodnutí NSS sp. zn. 1 Afs 58/2009 ze dne 31. 3. 2010
- Rozhodnutí NSS sp. zn. 7 As 188/2012 ze dne 13. 3. 2013

- Rozhodnutí NSS sp. zn. 1 As 188/2012 ze dne 18. 4. 2013
- Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

Contact – email

j.venclicek@gmail.com

sona.skulova@law.muni.cz

PŘEZKUM NEGATIVNÍCH FIKTIVNÍCH ROZHODNUTÍ VE SPRÁVNÍM ŘÍZENÍ SE ZAMĚŘENÍM NA OBLAST POSKYTOVÁNÍ INFORMACÍ O ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ

HANA VIČAROVÁ HEFNEROVÁ

Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta, Česká republika

Abstract in original language

Fiktivní negativní rozhodnutí zaujímají v českém právním řádu specifické postavení, neboť se liší od klasických rozhodnutí nefiktivní povahy, a to svou formou. Pozitivní právo umožňuje účastníkovi řízení se proti tomuto typu rozhodnutí bránit, nicméně možnost této obrany s sebou nese jisté specifické problémy, jakými jsou otázky týkající se lhůty pro podání opravného prostředku, problematika odůvodnění samotného fiktivního rozhodnutí a odůvodnění vtěleného do opravného prostředku a v neposlední řadě také rozhodování o opravném prostředku proti fiktivnímu rozhodnutí ve správním řízení.

Key words in original language

Fiktivní negativní rozhodnutí; lhůta; odůvodnění; odvolání; právo na informace o životním prostředí; přezkum; rozhodování

Abstract

Fictitious negative decisions have in the Czech legal order specific position because they differ from classical decision of „nonfictitious“ nature, particularly by their form. Positive law allows to the participant of administrative proceedings to protect against this type of decision, however the possibility of this defence has some specific problems, such as issues relating to the time limit for lodge an appeal, the issue of reasoning of fictitious decision itself and reasoning embodied in the appeal and, last but not least, deciding about an appeal against a fictitious decision in administrative proceedings.

Key words

Fictitious negative decision; period; reasoning; appeal; right to information of the environment; review; deciding

1 Úvod

Správní řád¹ v §67 odst. 1 uvádí definici rozhodnutí ve správním řízení. Tedy definici individuálního správního aktu, jímž dochází zejména k rozhodnutí o předmětu řízení. Záleží, zda svým

¹ dále jen „SŘ“

„rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.“² V zákonem stanovených případech může správní orgán formou rozhodnutí rozhodnout i o procesních otázkách.

Správní řád pak dále stanovuje obecnou povinnost správních orgánů vyhotovovat rozhodnutí v písemné, tedy hmatatelné formě. Z tohoto pravidla rovněž existují výjimky, kdy není nutno vyhotovovat rozhodnutí písemně. Nicméně v tomto případě je zapotřebí vyhlásit výrokovou část rozhodnutí, podstatné části jeho odůvodnění a poučení o opravném prostředku. Do spisu se posléze učiní záznam, který mimo jiné dle zákona musí obsahovat výrokovou část a odůvodnění.³

Zvláštní kategorií rozhodnutí, která je zapotřebí rozlišovat od rozhodnutí, která se na základě ustanovení zvláštního zákona nevyhotovují v písemné formě, jsou ty případy, kdy zvláštní zákon obsahuje ustanovení o tzv. fiktivním rozhodnutí.

Jedná se o úkon správního orgánu ve formě rozhodnutí, které fakticky, reálně a hmatatelně neexistuje, ale osoby, jichž se toto rozhodnutí týká (účastníci řízení) se chovají tak, jako by toto rozhodnutí fakticky, reálně existovalo – existovalo vydané a doručené účastníkům řízení. Může se jednat jak o fiktivní negativní, tak fiktivní pozitivní rozhodnutí, která jsou stavěna naroveň klasickým „nefiktivním“ rozhodnutím co se týče jejich vlastností a právních následků, ačkoli z hlediska formy jsou patrné jisté odlišnosti. Oba typy rozhodnutí jsou právně závazné, v případě fiktivního rozhodnutí nemá na již nastalé právní následky případně pozdější doručení faktického (písemného) rozhodnutí žádný vliv.⁴

Ve svém příspěvku se dále budu zabývat negativními fiktivními rozhodnutími, neboť v případech, kdy dochází k zahájení řízení na žádost a této žádosti není vyhověno, a dokonce je možno „vydat“ fiktivní rozhodnutí o negativním obsahu, tato skutečnost podněcuje účastníky řízení k podání opravných prostředků, přičemž oblast

² §67 odst. 1 SR

³ §67 odst. 2 SR obsahuje taxativní výčet náležitostí záznamu, který je učiněn do spisu a to následovně: výroková část, odůvodnění, datum vydání, číslo jednací, datum vyhotovení, otisk úředního razítka, jméno, příjmení, funkce nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby.

⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. dubna 2009, čj. 4 As 55/2007-84; dále také viz FRUMAROVÁ, Kateřina. Fikce rozhodnutí - skutečně účinná ochrana před nezákonnou nečinností veřejné správy?. In: *ACTA UNIVERSITATIS PALACKIANAE OLOMUCENSIS FACULTAS IURIDICA 5/6 – 2003, 2004*. 1. vyd. Olomouc, 2004, s. 127. ISBN 80-244-0804-XISSN 1212-107X. [online]. [cit. 2013-11-01] Dostupné z: http://www.upol.cz/fileadmin/user_upload/Veda/AUPO/AUPO_Iuridica_5_6.pdf

přezkumu negativních fiktivních rozhodnutí skýtá jisté problematické aspekty.

2 Fiktivní negativní rozhodnutí v právní úpravě práva na informace o životním prostředí

Zmínku o fiktivních negativních rozhodnutích nenalezneme ve správním řádu, tento typ rozhodnutí je charakteristický pro oblast práva na informace o životním prostředí, které je na ústavní úrovni garantováno prostřednictvím čl. 35 odst. 2 Listiny základních práv a svobod,⁵ konkrétní právní úpravu nalezneme v zákoně č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí (dále jen „InfoZŽP“).⁶

Fiktivní negativní rozhodnutí je dle InfoZŽP možno vydat tehdy, pokud se jedná o tzv. pasivní zpřístupňování informací o životním prostředí, tedy zpřístupňování informací na žádost. Pokud je tedy k povinnému subjektu podána žádost o poskytnutí informací o životním prostředí a povinný subjekt se v zákonem stanovené třicetidenní lhůtě k žádosti nevyjádří – informaci neposkytne či nevydá rozhodnutí – dnem následujícím po uplynutí lhůty nastává z důvodu nečinnosti povinného subjektu tzv. fikce rozhodnutí. V daném případě fikce negativního rozhodnutí, neboť se má za to, že povinný subjekt žádosti nevyhověl – fiktivně odepřel poskytnout

⁵ Čl. 35 odst. 2 Listiny základních práv a svobod: „Každý má právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů.“

⁶ Právo na informace o životním prostředí je speciálním derivátem k obecnému politickému právu na informace zakotvenému v Listině základních práv a svobod v čl. 17. odst. 1. Toto obecné právo na informace je rozvedeno v zákoně č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Již z číselného označení obou zákonů vyplývá jistá nezvyklost, kterou spatřuji v té skutečnosti, že právní úprava s užším zaměřením (informace o životním prostředí) byla přijata dříve než úprava obecná o svobodném přístupu k informacím. Daný právní stav dále může mylně vést k dojmu, že se jedná o obecnou a speciální právní úpravu. Tento vztah je však vyloučen v §2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím. Obdobně je koncipována i slovenská právní úprava, nicméně zákon č. 205/2004 Z. z., o shromažďování, uchování a šíření informací o životním prostředí, je k zákonu č. 211/2000 Z.z., o slobodám prístupu k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov ve vztahu speciality. K porovnání základních principů slovenské právní úpravy viz BAHÝL', Ján. Poskytovanie informácií o životnom prostredí – porovnanie českej a slovenskej právnej úpravy prístupu k informáciám na žiadosť. In: TEKELI, Jozef. *Právna úprava starostlivosti o životné prostredie: Zborník príspevkov z vedeckej konferencie Košice 25. novembra 2008*. 1. vyd. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2009, 73 s. ISBN 978-80-7097-752-1. Dostupné z: http://www.upjs.sk/public/media/1084/Zbornik_22.pdf

žádanou informaci, případně žádost o poskytnutí informací fiktivně zamítl.⁷

Fikce je spatřována ve skutečnosti, že toto rozhodnutí není fakticky (písemně) vytvořeno a doručeno účastníku řízení – žadateli. Fiktivní negativní rozhodnutí správního orgánu je spojováno s určitou nečinností povinného subjektu. Pokud tedy dojde k naplnění podmínek stanovených v zákoně (v daném případě marné uplynutí zákonem stanovené lhůty k vydání rozhodnutí), může dojít k úplnému nahrazení vůle povinného subjektu, která je formulována a konkretizována v individuálním správním aktu. Namísto této vůle je vyjádřena daným fiktivním negativním rozhodnutím vůle, která je vyjádřena přímo v zákoně.⁸ InfoZŽP operuje s negativním fiktivním rozhodnutím následovně: „Jestliže povinný subjekt ve stanovené lhůtě neposkytl informace či nevydal rozhodnutí, má se za to, že rozhodl informace odepřít.“⁹

3 Přezkum fiktivního negativního rozhodnutí ve správním řízení

Nejčastěji využívaným prostředkem obrany proti fiktivnímu negativnímu rozhodnutí je odvolání (případně rozklad) ve správním řízení. Samotný InfoZŽP samostatnou právní úpravu odvolání neobsahuje, nicméně ustanovení §14 odst. 1 tohoto zákona odkazuje, při jeho aplikaci v řízení dle §9 odst. 1, 3 a 4 InfoZŽP a při počítání lhůt, na použití předpisů o správním řízení. Jelikož v případě „vydání“ fiktivního negativního rozhodnutí se jedná o řízení dle §9 odst. 3 InfoZŽP, jsou splněny podmínky pro aplikaci správního řádu a je tedy možno podat proti fiktivnímu negativnímu rozhodnutí opravný prostředek, kterým je odvolání (případně rozklad).¹⁰

⁷ S přihlédnutím k dikci zákona v § 9 odst. 1 InfoZŽP ve vztahu k odst. 3 téhož zákonného ustanovení by se mělo jednat při dodržení jednotnosti užívané terminologie o fiktivní rozhodnutí o odepření zpřístupnění informace, nikoli zamítnutí žádosti o poskytnutí informace.

⁸ Obdobně se vyjadřují i zahraniční autoři, viz TÓTHOVÁ, Katarína. Vymožitelnost práva vo verejnej správe. In VRABKO, Marián. *Správne právo hmotné: všeobecná časť*. 1. vyd. V Prahe: C.H. Beck, 2012, s. 351-381. ISBN 9788089603039.

⁹ §9 InfoZŽP

¹⁰ Podotýkám a upozorňuji na skutečnost, že z důvodu negativního vymezení působnosti zákona o svobodném přístupu k informacím se bude při přezkumu negativního fiktivního rozhodnutí aplikovat pouze ustanovení správního řádu upravující odvolání (případně rozklad) a nikoli ustanovení o odvolání v případě neposkytnutí informací dle zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť tyto dvě právní úpravy nejsou ve vztahu speciality – viz § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, kde je přímo vymezeno, že tento „zákon se nevztahuje na poskytování informací, (...) pokud zvláštní zákon upravuje jejich poskytování, zejména vyřízení žádosti

Tento nástroj ochrany ve vztahu k negativnímu fiktivnímu rozhodnutí skýtá jisté problematické aspekty a to zejména: problematiku lhůty pro podání odvolání, otázky týkající se odůvodnění fiktivního negativního rozhodnutí a odůvodnění odvolání podávanému proti němu a problematika rozhodování o odvolání proti fiktivnímu negativnímu rozhodnutí. Těmito několika problematickými aspekty se budu dále podrobněji věnovat ve svém příspěvku.

3. 1 Odvolací lhůta

Explicitně není počátek běhu odvolací lhůty proti negativnímu fiktivnímu rozhodnutí v InfoZŽP stanoven, nicméně, lze dovodit, že v případě, kdy platí obecné pravidlo, že odvolání je možno podat až poté, co došlo k vydání rozhodnutí, tato lhůta začíná běžet prvním dnem následujícím po dni, kterým uběhla lhůta pro povinný subjekt dle InfoZŽP k vyřízení žádosti – v ideálním případě by se tedy mělo jednat o 31. den po podání žádosti.¹¹

Z důvodu neexistence explicitního upřesnění délky lhůty pro podání odvolání v InfoZŽP, je možno připustit za použití správního řádu několikery způsob výkladu pro její délku.

Může se jednat o obecnou a klasickou 15 denní lhůtu ode dne oznámení rozhodnutí dle §83 odst. 1 SŘ, přičemž za den oznámení bude považován poslední den lhůty pro vydání rozhodnutí o žádosti o poskytnutí informací o životním prostředí. Nicméně dle mého názoru je aplikovatelné i ustanovení §83 odst. 2 SŘ, kdy v případě chybějícího poučení o opravném prostředku, což dopadá na případ

včetně náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt, opravných prostředků a způsobu poskytnutí informace, “- kdy InfoZŽP je oním speciálním zákonem.

¹¹Kromě této situace, kdy je podána žádost o poskytnutí informací a povinný subjekt je nečinný a z důvodu jeho nečinnosti nastává fikce negativního rozhodnutí, může s žádostí o poskytnutí informací povinný subjekt naložit dle §3 odst. 2 a §4 – 7 InfoZŽP i jinými způsoby, a to následovně: a) jestliže je žádost nesrozumitelná nebo příliš obecná, je do 15 dnů od jejího obdržení žadatel vyzván k upřesnění žádosti, pokud do 15 dnů od doručení výzvy není žádost upřesněna, má se za to, že žadatel od žádosti upustil, b) pokud je žádost podána nepřislušnému povinnému subjektu, tento sdělí žadateli bez zbytečného odkladu, nejpozději do 15 dnů od obdržení žádosti, že je nepřislušný k podání žádaných informací a pokud je mu známo, který povinný subjekt informacemi disponuje, postoupí žádost tomuto subjektu a uvědomí o tom žadatele, c) jestliže se jedná o informaci již zveřejněnou, může povinný subjekt maximálně do 15 dnů namísto poskytnutí informace sdělit žadateli údaje, které mu umožní informaci vyhledat a získat, d) povinný subjekt požadovanou informaci zpřístupní, a to bez zbytečného odkladu, nejpozději do 30 dnů od obdržení žádosti, e) v případech stanovených zákonem rozhodne o odepření zpřístupnění požadovaných informací, byť se jedná i jen o částečné odepření, a to ve lhůtě bez zbytečného odkladu, nejpozději do 30 dnů od obdržení žádosti.

fiktivního negativního rozhodnutí, je možné podat odvolání do 90 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, kdy za den oznámení rozhodnutí je možno obdobně považovat opět poslední den lhůty pro vydání rozhodnutí o žádosti o poskytnutí informací o životním prostředí.

Ačkoli z judikatury správních soudů týkající se fiktivních negativních rozhodnutí lze dovodit, že v praxi je odvolateli využívána obecná 15 denní lhůta pro podání odvolání, dle mého názoru je použitelná i lhůta 90 denní s ohledem na ustanovení týkající se neexistence odůvodnění rozhodnutí. K vyšší právní jistotě by jistě přispělo explicitní vyjádření týkající se délky této lhůty přímo v InfoZZP.

3. 2 Právo na odůvodnění rozhodnutí v souvislosti s nutností odůvodnit odvolání

Jedním ze základních procesních práv účastníka řízení, ať již soudního nebo správního, je právo na odůvodnění rozhodnutí, a to zejména z důvodu nemožnosti zneužití libovůle subjektu rozhodujícího v daném řízení ale i z důvodu jisté předvídatelnosti rozhodnutí ve vztahu k adresátům. Tato povinnost úzce souvisí s principem právní jistoty a legitimního očekávání.

Právo na odůvodnění rozhodnutí je úzce propojeno s povinností účastníka odvolacího řízení (odvolatele) své odvolání zdůvodnit, což může smysluplně učinit pouze tehdy, pokud zná důvody, které vedly subjekt rozhodující v prvním stupni k vydání daného rozhodnutí.

3. 2. 1 Právo na odůvodnění rozhodnutí

Vydané fiktivní negativní rozhodnutí není odůvodněno, což považuji za významný zásah do procesních práv účastníka řízení, neboť právě v odůvodnění rozhodnutí se účastník dozví, jaké důvody vedly povinný subjekt k vydání onoho konkrétního rozhodnutí, i když v tomto případě je pojem „vydání rozhodnutí“ poněkud zavádějící.

Již Vrchní soud v Praze se vyjádřil před několika lety v jednom ze svých rozhodnutí tak, že každý účastník správního řízení má v jeho rámci různá procesní subjektivní práva, mezi něž je řazeno i právo na zdůvodnění správního rozhodnutí.¹²

Také Ústavní soud se několikrát vyjádřil k problematice neodůvodňování rozhodnutí – ať již soudních rozhodnutí, či rozhodnutí správních orgánů. Judikoval, že je povinností soudů (což lze vztáhnout i na správní orgány, jelikož i tyto vydávají rozhodnutí,

¹² Blíže rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 17. 5. 1999, č. j. 6A 95/94-87.

kteřá jsou způsobilá zasáhnout do práv a povinností účastníků řízení¹³) svá rozhodnutí odůvodňovat, jelikož tímto způsobem je možno vyloučit libovůli v rámci rozhodovací činnosti soudů či správních orgánů. Právo na odůvodnění rozhodnutí je jedním ze základních principů, na kterém je postaveno právo na spravedlivý proces¹⁴ a neodůvodnění správního rozhodnutí významným způsobem zasahuje do tohoto základního práva jednotlivce.

Přestože je judikatura Ústavního soudu týkající se neodůvodňování rozhodnutí ze strany soudů či správních orgánů ve vztahu k právu na spravedlivý proces docela bohatá,¹⁵ i nadále v českém právním řádu nalezneme možnosti pro vznik a existenci fiktivních negativních rozhodnutí bez odůvodnění.¹⁶ Tento stav je v rozporu s Rezolucí Výborů ministrů Rady Evropy, ve které je obsaženo právo účastníka řízení na informace o důvodech, o které se správní akt opírá, jestliže tento zasahuje do jeho práv, svobod a zájmů.¹⁷

Dle mého názoru by nemělo být pro fiktivní negativní rozhodnutí v našem právním řádu místo, neboť absence odůvodnění takového rozhodnutí je významným a nežádoucím zásahem do procesních práv účastníka řízení. Na tuto problematiku pak navazuje a úzce s ní souvisí i možnost koncipování smysluplného odůvodnění odvolání.

¹³ Blíže k vztáhnutí práva na spravedlivý proces nejen k soudům ale i ke správním orgánům viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2007, sp. zn. 8 Afs 59/2005 a dále také MOLEK, Pavel. *Právo na spravedlivý proces*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 30-31. ISBN 9788073577483.

¹⁴ Blíže viz náleží Ústavního soudu České republiky ze dne 6. března 1997 č. III. ÚS 271/96.

¹⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 4. listopadu 1999, sp. zn. III. ÚS 188/99, nález Ústavního soudu ze dne 20. 11. 2000, sp. zn. IV. ÚS 137/2000, nález Ústavního soudu ze dne 20. března 2001, sp. zn. IV. ÚS 649/2000.

¹⁶ Aktuálně se jedná o ustanovení § 9 odst. 3 InfoZŽP. V minulosti se jednalo také o § 15 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, který obsahoval obdobnou konstrukci jako InfoZŽP s tím, že přímo zakotvoval možnost podat proti takto vydanému fiktivnímu rozhodnutí odvolání: „*Jestliže orgán ve lhůtě pro vyřízení žádosti neposkytl informace či nevydal rozhodnutí podle § 15 odst. 1, má se za to, že vydal rozhodnutí, kterým informace odepřel. Proti tomuto rozhodnutí lze podat odvolání do 15 dnů ode dne, kdy uplynula lhůta pro vyřízení žádosti.*“

¹⁷ Blíže čl. IV. Rezoluce Výboru ministrů Rady Evropy č. (77) 31 ze dne 28. září 1977

3. 2. 2 Povinnost odůvodnit odvolání

Zákon (SŘ) vyžaduje pro odvolání (případně rozklad) jakožto specifický druh podání jisté náležitosti. Požadavky na obsahové náležitosti odvolání jsou speciálně stanoveny v §82 odst. 2 SŘ v návaznosti na §37 odst. 2 téhož zákona. Z odvolání musí být vždy patrné mimo jiné „v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo“ (§82 odst. 2 část věty první). Je tedy zapotřebí odvolání řádně zdůvodnit, přičemž tímto zdůvodněným odvoláním lze dle §82 odst. 1 SŘ „napadnout výrokovou část rozhodnutí, jednotlivý výrok nebo jeho vedlejší ustanovení“, přičemž „odvolání jen proti odůvodnění je nepřipustné.“

Ačkoli je odvolání jen proti odůvodnění rozhodnutí nepřipustné, bude jeho zdůvodnění vždy vycházet z odůvodnění rozhodnutí, neboť pouze na základě odůvodnění rozhodnutí je možno odvolání řádně koncipovat. Zde se otevírá šance a možnost odvolateli brojit proti fiktivnímu negativnímu rozhodnutí správního orgánu konkrétními důvody, nicméně konstrukce odůvodnění odvolání bude vzhledem k absenci odůvodnění fiktivního negativního rozhodnutí složitá, čímž se odvolatel ocitá ve ztíženém postavení. A konečně v případě rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, které neobsahuje odůvodnění, nejenže nemá dotčený adresát o co opřít svou odvolací polemiku, ale taktéž druhoinstanční správní orgán nemá o co opřít svůj dohled.¹⁸

3. 3 Rozhodnutí o odvolání

V případě, že povinný subjekt, u něhož je odvolání podáno, neshledá podmínky pro autoremeduru dle §87 SŘ, musí nejpozději do 30 dnů ode dne doručení odvolání předložit správní spis se svým stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu a tento má dle správního řádu několik možností jak s odvoláním naložit.¹⁹

Nejpříznivější situací je pro žadatele stav, kdy nadřízený správní orgán napadené rozhodnutí zruší a věc vrátí povinnému subjektu k novému projednání se závazným právním názorem. V případě negativních fiktivních rozhodnutí je toto řešení, kdy je rozhodnutí povinného subjektu pro vážné procesní vady zrušeno a věc vrácena povinnému subjektu k projednání, žádoucí.²⁰ Dle rozhodnutí

¹⁸ MOLEK, Pavel. *Právo na spravedlivý proces*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 277. ISBN 9788073577483.

¹⁹ K jednotlivým možnostem blíže viz 90 odst. 1 – 5 SŘ

²⁰ Blíže viz FUREK, Adam a Lukáš ROTHANZL. *Zákon o svobodném přístupu k informacím a související předpisy: komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vyd. Praha: Linde Praha, 2012, s. 697. ISBN 978-80-7201-868-0.

Nejvyššího správního soudu 1 As 33/2006-48 ze dne 31. ledna 2007 „nelze napadené rozhodnutí toliko zrušit s tím, že pokud žadatel na poskytnutí požadovaných informací trvá, je třeba, aby podal novou žádost.“ Poté, co je věc vrácena povinnému subjektu, tento musí rozhodnout znovu a to v souladu se závazným právním názorem odvolacího správního orgánu.

Pokud druhoinstanční správní orgán odvolání zamítne a potvrdí fiktivní negativní rozhodnutí povinného subjektu, toto zamítavé rozhodnutí by teoreticky mělo splňovat veškeré požadavky, které jsou na něj kladeny z obsahového hlediska, a to tedy výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků řízení. Odvolací správní orgán by se měl v tomto hmatatelném písemném rozhodnutí obsahujícím odůvodnění vypořádat s důvody, které jej vedly k zamítnutí odvolání a potvrzení rozhodnutí povinného subjektu.

Z hlediska přezkumu zákonitosti se uplatňuje v odvolacím správním řízení úplný revizní princip, přičemž důvody pro odepření zpřístupnění informací jsou taxativně vymezeny v §8 InfoZŽP. Odvolací správní orgán by měl daný případ posoudit sám a sám by měl zvážit, zda na daný případ dopadá některá z výjimek poskytování informací dle InfoZŽP. V odůvodnění rozhodnutí o odvolání by měl tedy poté sumarizovat, jaké důvody jej vedly k zamítnutí odvolání a potvrzení rozhodnutí povinného subjektu a to dle mého názoru konkrétně tak, že vymezí zákonem stanovený důvod pro odepření zpřístupnění informace. Otázkou však zůstává, zda se jedná o tentýž důvod, pro který odepřel zpřístupnit informaci povinný subjekt, jelikož jeho fiktivní rozhodnutí „neobsahuje“ odůvodnění.

V minulosti bylo často diskutováno o vhodnosti existence možnosti odvolacího správního orgánu potvrdit fiktivní negativní rozhodnutí povinného subjektu svým rozhodnutím a to tak, že by v reálně a fakticky vydaném rozhodnutí důvody pro odmítnutí žádosti o poskytnutí informací sám de facto vykonstruoval, tak jak bylo naznačeno výše. Názory nauky se přiklonily k názoru, že toto řešení není vhodné zejména z toho důvodu, že by byl žadatel připraven o jednu rozhodovací instanci, neboť v případě odůvodněného rozhodnutí o zamítnutí odvolání a potvrzení rozhodnutí povinného subjektu, by až v odvolacím řízení došlo k vydání prvního reálného a odůvodněného rozhodnutí.

Vhodným a žádoucím řešením této situace je, aby odvolací správní orgán, který posuzuje fiktivní negativní rozhodnutí povinného subjektu, jeho rozhodnutí zrušil a to pro vážné procesní vady a věc mu vrátil k novému projednání.²¹ Nicméně osobně si myslím, že v případě, kdy by došlo k prvotnímu vykonstruování důvodů pro odmítnutí zpřístupnění informací až v rámci odvolacího řízení, existují v právním řádu možnosti, jak se proti takovému rozhodnutí bránit. Neúspěšný žadatel může podat žalobu proti rozhodnutí správního

²¹ Viz tamtéž.

orgánu ve správním soudnictví, případně kasační stížnost jakožto opravný prostředek v rámci správního soudnictví a v nejzazším případě stížnost ústavní pro porušení jeho základního lidského práva na informace o stavu životního prostředí dle čl. 35 odst. 2 Ústavy České republiky.

Ačkoli v právním řádu existují další možnosti, jak se proti druhostupňovému rozhodnutí, které poprvé obsahuje vykonstruované důvody pro odmítnutí zpřístupnění informací, bránit, i já se přikláním k názoru, že není vhodné a žádoucí, aby první reálné odůvodněné rozhodnutí o odepření poskytnutí informací, bylo vytvořeno až druhoinstančním správním orgánem, a to i z toho důvodu, že by mohlo dojít k nárůstu nápadu ve správním soudnictví a správní soudy by byly o to více zahlceny.

V případě, že dojde ke zrušení rozhodnutí povinného subjektu ze strany nadřízeného správního orgánu, je tento povinen žádost o poskytnutí informací znovu projednat. Při „novém“ vyřizování žádosti je pak povinný subjekt vázán právním názorem nadřízeného správního orgánu. Nevylučuje se, že by nemohlo ze strany povinného subjektu opětovně dojít k odepření poskytnutí informací, nicméně toto jeho rozhodnutí nesmí být v rozporu s dříve vyjádřeným závazným právním názorem nadřízeného správního orgánu. Za této situace není de lege lata vyloučena existence dalšího fiktivního negativního rozhodnutí, přičemž proti tomuto novému fiktivnímu negativnímu rozhodnutí je opět možno dle § 90 odst. 1 písm. b) SŘ podat odvolání. Judikatura se však přiklání k názoru, že není možné, aby se uplatňovala opětovná fikce rozhodnutí – „zákonná fikce o vydání rozhodnutí o odepření informací se z povahy věci může uplatnit pouze jednou.“²²

4 Závěr

Fiktivní negativní rozhodnutí měla v našem právním řádu přispět ke zrychlení a zefektivnění rozhodování ve veřejné správě. Tento specifický druh rozhodnutí, který je možno vydat dle zákona o právu na informace o životním prostředí, však s sebou přináší také mnoho problémů týkajících se zejména přezkumu těchto rozhodnutí ve správním řízení.

Jedná se hlavně o problematiku lhůty pro podání odvolání, která není explicitně zákonem stanovena a je na ni možno pohlížet ze dvou úhlů pohledu.

Dále se jedná o problematiku neexistence odůvodnění fiktivního negativního rozhodnutí, kdy toto lze považovat za výrazný nedostatek

²² Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 2. 2007, č. j. 22 Ca 258/2005-52.

právní úpravy a to jednak ve vztahu k účastníku řízení, který je tak krácen na svém procesním právu na odůvodnění rozhodnutí a v případě obrany formou podání odvolání je jeho postavení v případě koncipování zdůvodnění odvolání značně ztíženo a jednak ve vztahu k nadřízenému správnímu orgánu v případě odvolacího řízení, kdy tento nemůže řádně plnit svou dozorovou funkci.

V neposlední řadě nelze opomenout rozhodování o odvolání proti negativnímu fiktivnímu rozhodnutí, kdy jako nejvhodnější variantou se dle mého názoru jeví zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci nadřízeným správním orgánem zpět správnímu orgánu, který rozhodoval v prvním stupni. V žádném případě není vhodné, aby druhostupňový správní orgán zamítnul odvolání a potvrdil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně s tím, že by důvody pro negativní rozhodnutí v dané věci byly vykonstruovány až v druhostupňovém řízení a to druhostupňovým správním orgánem.

Osobně se v případě negativních fiktivních rozhodnutí přikláním k tomu, aby v případě stávající právní úpravy pro ně místo v našem právním řádu nebylo a to zejména z důvodu, že představují významný zásah do základních práv účastníků řízení.

5 Poznámka na okraj k připravované nové právní úpravě

Ze Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012²³ schválené vládou dne 19. ledna 2011 vyplývá úkol novelizovat právní úpravu přístupu k informacím. Ministerstvo vnitra předložilo vládě návrh paragrafového znění 17. dubna 2013.

Návrh novely v oblasti informovanosti veřejnosti přináší celou řadu změn. Zejména by mělo dojít ke sloučení InfoZŽP se zákonem o svobodném přístupu k informacím, čímž by došlo k odstranění zejména procesní dvoukolejnosti právních úprav. Původní InfoZŽP by měl být přejmenován na zákon o zpřístupňování prostorových dat a o organizaci vzdělávání v oblasti ochrany životního prostředí.

Pokud se jedná o negativní fiktivní rozhodnutí, ta již v nově navrhované právní úpravě nenalezneme, neboť by mělo dojít ke zrušení i §9 odst. 3 InfoZŽP. V případě nečinnosti povinného subjektu by měl mít žadatel možnost požádat nadřízený správní orgán o uplatnění ochrany před nečinností povinného subjektu podle zvláštního ustanovení novelizovaného zákona o svobodném přístupu k informacím.

Účinnost novely je stanovena na 1. leden 2014, nicméně jelikož tento návrh novely je momentálně projednáván Legislativní radou vlády,

²³ Dostupné na: <http://www.mvcr.cz/clanek/uplna-verze-strategie-vlady-v-boji-proti-korupci-na-obdobi-let-2011-a-2012.aspx>

která na svém 124. zasedání dne 8. srpna 2013 přerušila projednávání návrhu tohoto zákona, je toto datum více než nereálné, a tak nezbývá než čekat kdy a v jaké podobě dojde ke změnám v oblasti informovanosti veřejnosti.

Literature:

- Bahýl', J. Poskytovanie informácií o životnom prostredí – porovnanie českej a slovenskej právnej úpravy prístupu k informáciám na žiadosť. In: Tekeli, J. Právna úprava starostlivosti o životné prostredie: Zborník príspevkov z vedeckej konferencie Košice 25. novembra 2008, Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2009, 73 s. ISBN 978-80-7097-752-1.
- Frumarová, K. Fikce rozhodnutí - skutečně účinná ochrana před nezákonnou nečinností veřejné správy?. In: ACTA UNIVERSITATIS PALACKIANAE OLOMUCENSIS FACULTAS IURIDICA 5/6 – 2003, 2004, Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2004, 127 s. ISBN 80-244-0804-XISSN 1212-107X.
- Furek, A. et al: Zákon o svobodném přístupu k informacím a související předpisy: komentář, Praha: Linde Praha, 2012, 1031 s. ISBN 978-807-2018-680.
- Molek, P. Právo na spravedlivý proces. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, 573 s. ISBN 978-807-3577-483.
- Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012
- Vrabko, M. Správne právo hmotné: všeobecná časť, Praha: C. H. Beck, 2012, 453 s. ISBN 978-808-9603-039.

Contact – email

hana.vicarova@upol.cz

h.hefnerova@email.cz

K PRÁVNEJ ÚPRAVE OPRAVNÝCH PROSTRIEDKOV V SPRÁVNÝCH KONANIACH O PRIESTUPKOCH A O INÝCH SPRÁVNÝCH DELIKTOCH¹

PAVOL ZLOCH

Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta, Slovenská republika

Abstract in original language

Autor príspevku vychádzajúc zo stavu právnej úpravy v Slovenskej republike porovnáva vybrané procesné inštitúty spojené s opravnými prostriedkami v správnom trestaní resp. s preskúmaním správnych rozhodnutí vo veciach priestupkov a vo veciach iných správnych deliktov. Poukazuje na vzťah inštitútu zániku zodpovednosti za správne delikty k týmto konaniam.

Key words in original language

Správny delikt, správne konanie, správne rozhodnutie, opravný prostriedok, odvolanie

Abstract

Author of this contribution – according to the state of legal regulation in Slovak republic – is comparing selected procedural institutes that are connected/associated with remedial measures in the administrative sentencing, resp. with administrative decisions deliberation in matters of administrative offenses and other administrative delicts. The author also shows on the relationship of liability termination institute for the administrative delicts to these proceedings..

Key words

administrative delict, offense, administrative procedure, administrative decision, remedial measure, appeal

1. Názov témy tohto príspevku i jeho obsah je podmienený úlohami vyplývajúcimi so zamerania grantov riešených katedrou na stav správno-právnej úpravy správneho trestania a tiež tematickým zameraním rokovania sekcie t. j. na ochranu subjektívnych práv proti neprávoplatným individuálnym aktom verejnej správy. Súčasťou plnenia úloh vyplývajúcich z vyššie uvedených grantov je i posúdenie stavu právnej úpravy inštitútu zániku administratívno-právnej zodpovednosti za správne delikty v Slovenskej republike. Do akej miery sú v nej reflektované princípy dobrej verejnej správy a princípy

¹ Tento príspevok bol vyhotovený v rámci projektu VEGA č. 1/0092/13 "Princípy administratívno-právnej zodpovednosti-právna úprava a právna prax".

vzťahujúce sa k správneho trestaniu formulované v dokumentoch vydaných orgánmi Európskej únie² resp. zakotvené v Ústave Slovenskej republiky (č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších ústavných zákonov - ďalej len Ústava SR), najmä v článkoch 46, 47 a 48 ods.2.

2. Jedným z inštitútov, ktorý sa do problematiky zániku zodpovednosti vo väčšej alebo menšej miere premieňa sú aj opravné prostriedky proti rozhodnutiam v správnych konaniach o správnych deliktach resp. inštitúty preskúmania opravnými prostriedkami napadnutých rozhodnutí správnych orgánov. Tu možno postrehnúť obojstranné väzby medzi týmito inštitútmi.

Ak nastanú skutočnosti, ktoré majú za následok zánik zodpovednosti za správny delikt (tento inštitút sa spravidla v teórii správneho práva pričleňuje k správneho právu hmotnému) musí alebo nemusí to mať odraz, odozvu v procesných úkonoch správnych orgánov konajúcich vo veciach správnych deliktov. Či bude alebo nebude mať odraz v procesných úkonoch to je závislé jednak od štádia v akom sa konanie o konkrétnom správnom delikte nachádza a jednak od toho ako sú ustanovenia zákona upravujúce podmienky zániku zodpovednosti za správne delikty konštruované.

Ako ďalšiu vzájomnú väzbu možno uviesť skutočnosť, že inštitúty preskúmania rozhodnutí správnych orgánov vo veciach správnych deliktov (konania o opravných prostriedkoch) sú na jednej strane prostriedkom ochrany subjektívnych práv účastníkov pred nezákonnosťou resp. i nesprávnosťou tohto rozhodovania. Na strane druhej práve vo vzťahu k zániku zodpovednosti predstavuje ich využitie určité riziko vyhnutia sa zodpovednosti za spáchaný správny delikt najmä ak sú spojené s ďalšími možnosťami účastníkov na prietahy. Ako nasvedčujú viaceré judikáty práve časové aspekty sú často limitujúce pre uplatnenie administratívno-právnej zodpovednosti správnym orgánom za spáchaný správny delikt.³ Niekedy sú rozhodujúce i jednotlivé dni. Napríklad v prípadoch kde k odhaleniu, zisteniu dochádza vo väčšom časovom odstupe od spáchania deliktu

² Vo vzťahu k téme možno uviesť najmä rezolúciu Výboru ministrov Rady Európy (77)7 o minimálnom štandarde práv jednotlivcov ako účastníkov správneho konania; odporúčanie Rady Európy (91)1, kde sú ustanovené požiadavky na právnu úpravu správneho trestania; odporúčanie (R(80)2 k inštitútu správneho uváženia; odporúčania o dobrej verejnej správe Rec(2007)7 a prijatie kódexu - Dodatku k Odporúčaniu Rec (2007)7, kde v sekcii I čl.2-10 sú zakotvené zásady zákonnosti, rovnosti, nestrannosti, proporcionality, právnej istoty, konania v primeranej časovej lehote, participácie, úcty k súkromiu a transparentnosti. V sekcii II a sekcii III sú zakotvené zásady limitujúce procesný postup vykonávateľov verejnej správy pri rozhodovaní.

³ Pozri napríklad vybrané judikáty in: Šiškeová, S., Lavický, P., Podhrázký, M.: Přehled judikatury ve věcech správního trestání. 1. vydání. Praha: ASPI, 2006, s. 637-646.

sa môže správny orgán dostať do časovej tiesne. Môžu k tomu byť účastníkom využité viaceré možnosti na prietahy (nejasné vyjadrenia sa k veci, oneskorené predkladanie dôkazov a podobne v priebehu konania i účelovo nedostatočné podanie opravného prostriedku účastníkom v posledný deň lehoty a ďalšie). I keď výzvy správneho orgánu na odstránenie nedostatkov podania sú spojené s prerušením konania, iné sťažovanie priebehu konania s poriadkovými pokutami, neovplyvňuje to plynutie prekluzívnych lehôt, ak sú viazané na právoplatné rozhodnutie. Lehoty po dobu prerušenia konania síce neplynú, ale ide o procesné lehoty na vykonanie úkonov správnym orgánom alebo na rozhodnutie vo veci prípadne na rozhodnutie o opravnom prostriedku. Súbežné prerušenie plynutia prekluzívnej lehoty ustanovenej na zánik zodpovednosti v jednotlivých osobitných zákonoch tým nenastáva. Nasvedčuje tomu i text ustanovenia § 29 ods. 5 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní znení neskorších predpisov (ďalej len správny poriadok): " Pokiaľ je konanie prerušené, lehoty podľa tohto zákona neplynú". Pri zaujatí tohto stanoviska som si vedomý, že môže byť predmetom diskusií.

Zrejme i poznatky z praxe o rozhodovaní správnych orgánov vo veciach správnych deliktov "v časovej tiesni" v dôsledku prekluzívnych lehôt ovplyvnilo legislatívu v ostatných rokoch v tom, že sú vykonávané korekcie formulácií ustanovení o zániku zodpovednosti za správne delikty, o plynutí prekluzívnych lehôt tak, že by využívanie prietahov zo strany účastníkov konaní mali obmedziť. V slovenskej legislatíve sa to prejavilo vo viacerých spôsoboch. Predĺžením pôvodne ustanovených prekluzívnych lehôt, zavedením inštitútu prerušenia plynutia lehoty pre zánik zodpovednosti a napokon zmenou požiadavky na procesný úkon, ktorý musí byť správnym orgánom do uplynutia prekluzívnej lehoty vykonaný.

Tak napríklad novelou zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch (ďalej len zákon o priestupkoch) uskutočnenou zákonom č. 515/2003 Z. z. bola v § 20 predĺžená prekluzívna lehota z jedného roka na dva roky⁴. Podobne novelou zákona č. 50/1976 Zb., stavebného zákona vykonanou zákonom č. 479/2005 Z. z. bola v § 107 subjektívna lehota na uloženie pokuty predĺžená z jedného na dva roky: "Pokutu možno uložiť iba do dvoch rokov odo dňa, keď sa orgán oprávnený na uloženie pokuty dozvedel o tom, že právnická osoba alebo fyzická osoba oprávnená na podnikanie nespĺnila povinnosť...". Objektívna trojročná lehota ostala zachovaná.⁵ V zákone č. 530/2011 Z. z. o

⁴ Týmto zákonom bola právne regulovaná reforma orgánov miestnej štátnej správy v roku 2003 a doplnenie ustanovenia o predĺžení prekluzívnej lehoty u priestupkov nepôsobí systémovo. Na viac nie je vôbec komentované v dôvodovej správe. V Českej republike ostala jednoročná lehota zachovaná.

⁵ V prípadoch kde sa viaže prekluzívna lehota na uloženie sankcie sa možno stretnúť v slovenskej právnej úprave i s kratšou lehotou. Napríklad v § 64 ods.4 zákona č. 308/2000 Z. z. o vysielaní a retransmisii: " Rada o uložení

spotrebnej dani v § 70 ods.6 je ešte dlhšia lehota: " Pokutu nemožno uložiť, ak uplynulo 5 rokov od konca roka v ktorom došlo k porušeniu tohto zákona". Pre úpravu daňových deliktov sú takéto dlhé prekluzívne lehoty typické.

Zákonom č. 428/2004 Z. z., ktorým bol novelizovaný zákon č. 99/1963 Zb., občiansky súdny poriadok (ďalej len OSP) bol OSP doplnený o nové ustanovenie § 246d v ktorom je obsiahnutý inštitút prerušenia plynutia predmetných prekluzívnych lehôt: "Ak osobitný zákon upravujúci priestupky, kárne, disciplinárne a iné správne delikty určuje lehoty pre zánik zodpovednosti, prípadne pre výkon rozhodnutia tieto lehoty počas konania podľa tejto časti neplynú ..." (obdobne v českej úprave § 41 SŘS).

Príznačné pre legislatívu v SR v ostatných rokoch je tiež snaha o oddialenie zániku zodpovednosti nie už predlžovaním lehôt ako tomu bolo v zákone o priestupkoch a v ďalších zákonoch ale zmenou formulácií procesných inštitútov, ktoré zánik zodpovednosti podmieňujú. V ustanoveniach niektorých osobitných zákonov sa uplynutie prekluzívnej lehoty (subjektívnej i objektívnej) už neviaže k prejednaniu alebo k uloženiu sankcie, kedy správne rozhodnutie musí nadobudnúť právoplatnosť pred uplynutím prekluzívnej lehoty ale len k začatiu konania o správnom delikte.⁶ Pričom v jednotlivých zákonoch sú stanovené rôzne dlhé doby, lehoty pre úkon začatia konania. Napríklad v § 41 ods.5 zákona č. 94/2013 Z. z., puncový zákon, je formulácia: " Konanie o uložení pokuty možno začať do jedného roka, keď sa úrad o porušení dozvedel, najneskôr však do troch rokov odo dňa, keď k porušeniu došlo". V § 30 ods.3 zákona č. 372/ 2012 Z. z. o štátnych hmotných rezervách:" Konanie o uložení pokuty...môže Správa rezerv začať do jedného roka, keď sa o neoprávnenom použití štátnych hmotných rezerv dozvedela, najneskôr však do troch rokov odo dňa ich neoprávneného použitia...". Ak príslušný správny orgán v prípadoch takejto právnej úpravy urobil predpísaný úkon na začatie konania, tak je potom otázka zániku zodpovednosti uplynutím takto vymedzenej prekluzívnej doby ako aj otázka prerušenia konania alebo predĺženia doby konania využitím riadnych opravných prostriedkov účastníkom konania prakticky nerozhodná, bezpredmetná. To platí i v prípadoch, ak v konaniach o mimoriadnych opravných prostriedkoch resp. o žalobe bolo právoplatné rozhodnutie správneho orgánu o takomto správnom delikte zrušené a vec bola vrátená na ďalšie konanie a rozhodnutie. Ak

sankcie rozhodne do šiestich mesiacov odo dňa, keď sa o porušení povinnosti dozvedela, najneskôr však do jedného roka odo dňa, keď bola povinnosť porušená...".

⁶ Obdobný spôsob bol volený pri zmene podmienok pre výkon rozhodnutia, správnu exekúciu. Napríklad v novele správneho poriadku zákonom č. 527/2003 Z. z. bolo pôvodné ustanovenie § 71 ods.3 ("Rozhodnutie možno vykonať najneskôr do 3 rokov ...") formulačne zmenené ("Výkon rozhodnutia možno nariadiť najneskôr do 3 rokov ...") čo podstatne zmenilo časový limit pre vykonanie exekúcie.

napríklad súd v rozsudku podľa § 250j ods. 2 alebo 3 napadnuté rozhodnutie zruší a vráti vec žalovanému správne orgánu na ďalšie konanie správny orgán nezačne nové konanie (konanie bolo začaté a prebieha) ale dokončí prebiehajúce správne konanie s akceptovaním právneho názoru súdu. Ak by s novým rozhodnutím vo veci správneho deliktu vo vyššie uvedených prípadoch správny orgán otáľal, vydal by ho vzhľadom na okolnosti prípadu až v neprimerane dlhej dobe, zrejme by pri preskúvaní takého rozhodnutia bolo aktuálne aplikovať všeobecné právne princípy právneho štátu, ústavné princípy, prípadne i analógiu.⁷ Tu možno poukázať na princípy uvedené v Odporúčaní Rady Európy (91)1 v zmysle ktorých "akýkoľvek postih protiprávneho správania musí správny orgán vykonať v primeranej lehote" a "správne orgány v sankčnom konaní postupujú s rýchlosťou, ktorá je rozumná vzhľadom k okolnostiam prípadu" (obdobne čl.7 Dodatku k odporúčaniu CM/ rec (2007)7); čl. 6 ods.1 Európskeho dohovoru o ľudských právach.).⁸ Ďalej na ustanovenie čl. 48 Ústavy Slovenskej republiky: "každý má právo, aby sa jeho vec prerokovala bez zbytočných prieťahov ...". Obdobne ustanovenie § 3 ods.4 správneho poriadku. A napokon i ustanovenia § 49, 50 a 57 ods.2 správneho poriadku, kde sú ustanovené lehoty na rozhodnutia v správnych konaniach. Lehoty na rozhodnutie v správnom konaní sa považujú za lehoty zákonné a záväzné a majú rovnaký charakter ako ostatné zákonné lehoty. Nie sú však považované za kogentné lehoty ale len za tzv. "poriadkové lehoty". Nedodržanie týchto lehôt je síce v rozpore s právnym predpisom ale nemožno z toho vyvodzovať hmotnoprávne dôsledky.⁹ Tým nie sú dotknuté opatrenia proti nečinnosti a dôsledky z nej vyplývajúce pre správny orgán resp. jeho úradné osoby.

3. Početnosť prameňov správneho práva so značnou diferenciaciou v právnej úprave správneho trestania predstavuje určité problémy v teórii¹⁰ i v právno-aplikačnej praxi¹¹ a to či už z hľadiska

⁷ S využitím analógie na preklopenie medzier v právnej úprave správnych deliktov sa stretávame v judikátoch (pozri napríklad Rozsudok Najvyššieho súdu SR 8 SŽ/18/201) i v odbornej literatúre (pozri napríklad Jemelka, L.: Princip subsidiarity správneho rádu. 1 vydání. Praha: C.H.Beck. 2013, s. 21-26).

⁸ Napríklad v rozsudku Európskeho súdu pre ľudské práva J-ESLP č. 122/2000 vyslovil súd stanovisko, že celková dĺžka disciplinárneho konania 7 rokov a 4 mesiace nemôže byť považovaná za primeranú v zmysle čl.6 ods.1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a tento článok bol v danom prípade porušený. Pozri citované dielo v odkaze 2 s. 410 a 411.

⁹ Pozri napríklad judikát v ČR SJS 14/1998.

¹⁰ V slovenskej teórii správneho práva sa tradične pri klasifikáciách správnych deliktov zdôrazňovala zložitost' vykonania dôslednej klasifikácie, nakoľko sa v právnej úprave vyskytovali a vyskytujú čiastkové rozdiely i vnútri jednotlivých druhov alebo skupín správnych deliktov. Od základného členenia na priestupky a iné správne delikty bolo upustené. Pri klasifikáciách sa vyčleňujú skupiny správnych deliktov v podstate na rovnakej úrovni bez snahy o subklasifikáciu do hlavných skupín a v rámci nich do podskupín.

posudzovania hmotnoprávnych alebo procesnoprávnych aspektov. Nie inak je tomu aj pri členení správnych deliktov, klasifikáciách. Svojim spôsobom k tomu prispievajú aj samotné legálne vymedzenia alebo definície správnych deliktov (keď sú vôbec v prameni práva obsiahnuté). V legálnej definícii priestupku (§ 2 ods. 1 zákona o priestupkoch) v tzv. negatívnom vymedzení je použitá formulácia " ... ak nejde o iný správny delikt postihnuteľný podľa osobitných zákonov ...". Ako „iné správne delikty“ tu potom nie je vhodné začleňovať disciplinárne delikty¹². Postih za disciplinárny delikt sa nepovažoval za prekážku postihu takého protiprávneho konania, toho istého skutku za priestupok. „ Postih v spomenutých konaniach nevytvára prekážku „res iudicata“ vo vzťahu k tomu istému skutku, ktorý je prejednávaný ako priestupok“. ¹³ Predpokladal takú možnosť i zákonodarca, keď ustanovil, že sa má táto skutočnosť zohľadňovať pri ukladaní sankcií za priestupok, ... či a akým spôsobom bol za ten istý skutok postihnutý v kárnom alebo disciplinárnom konaní.“ (§ 12 ods. 1 priestupkového zákona). Podľa môjho názoru citovaných častí ustanovenia je vylúčené aplikovať v tých prípadoch, kde je v zákonoch ustanovené, že o disciplinárny delikt nejde, ak ide o priestupok. Napríklad vo vzťahu k zneniu § 124 zákona č. 346/2005 Z. z. o štátnej službe profesionálnych vojakov ozbrojených síl alebo § 52 ods.1 zákona č. 73/1998 Z. z. o št. službe policajtov. Zo znenia týchto ustanovení je zrejmé, že ak zavinené porušenie povinností naplňuje znaky priestupku nejde o disciplinárne previnenie. Nemôže ísť o naplnenie zákonom ustanovených znakov. Takýto skutok možno postihnúť len ako priestupok. Tu má postavenie subsidiárnej kategórie disciplinárne previnenie. Opačné riešenie by podľa môjho názoru bolo nezákonné. Vedie k takémuto stanovisku i to, že v negatívnom vymedzení priestupku je len všeobecný pojem " iný správny delikt" z čoho jednoznačne nemožno vyvodzovať, že sa tým rozumie i disciplinárny alebo kárny delikt. Oproti tomu v uvedených zákonoch o štátnej službe je v negatívnom vymedzení jednoznačne určený delikt - priestupok.

4. Otázky zániku zodpovednosti za správne delikty ako aj preskúmania rozhodnutí o správnych deliktoch prakticky nemožno analyzovať a posudzovať bez zohľadnenia inštitútov spojených so vznikom tejto zodpovednosti a jej trvaním. Tak je treba poukázať najmä na inštitút hmotnoprávnej a procesnoprávnej exempcie z pôsobnosti daného zákona upravujúceho administratívno-právne delikty¹⁴, okolnosti vylučujúce protiprávnosť činu, upustenie od

¹¹ Pozri napríklad poznámka v judikáte: Rozsudok NS SR 8Sž/18/2011, 8Sž/22/2011, 8Sž /23/20011, 8Sž/24/2011

¹² V právnej úprave správneho súdnictva i v judikátoch sa od priestupkov, iných správnych deliktov odčleňujú kárne a disciplinárne správne delikty

¹³ Machajová, J.: Základy priestupkového práva- Komentár. Šamorín: Heuréka, 1998, s. 49

¹⁴ Napríklad zmeny právnej úpravy spočívajúce v zrušení imunity osobitnej skupiny fyzických osôb vykonané v minulom a tomto roku.

uloženia sankcie a úľavy a odpustenie sankcie¹⁵, na okolnosti, ktoré majú za následok zánik zodpovednosti za správne delikty, súbeh správnych deliktov v rámci jednotlivej skupiny správnych deliktov, ako aj na členenie správnych deliktov na hromadné, pokračujúce trvajúce a opakované.¹⁶ Ako nasvedčujú judikáty v odbore správneho súdnictva nesprávna interpretácia a aplikácia týchto inštitútov, pochybenia zo strany správnych orgánov v tomto smere sú početným javom.

Okolnosti vylučujúce protiprávnosť činu (nutná obrana, krajná núdza, konanie na príkaz, výkon právomoci, dovolená miera rizika atď.), ktorý by inak naplňoval všetky ostatné znaky priestupku musia existovať v čase takého konania. Keďže obligatórnym znakom všetkých správnych deliktov je protiprávne správanie osoby v právnom slova zmysle tu nejde o správny delikt vôbec. Z procesného hľadiska sú dôvodom na odloženie veci, zastavenie správneho konania resp. zrušenie rozhodnutia v rámci preskúmavania rozhodnutí o správnych deliktoch. Upustenie od uloženia sankcie môže byť fakultatívne na základe správneho uváženia správneho orgánu súčasťou rozhodnutia o správnom delikte, ak zákon takú možnosť výslovne pripúšťa, páchatel bol uznaný vinným zo spáchania správneho deliktu a dôvody pre upustenie od uloženia sankcie existujú v čase rozhodovania o správnom delikte. Tu treba odlišovať tiež sankciu pokarhania od napomenutia v blokovom konaní (§ 11 ods.1 písm. a) a § 84 ods.2 zákona o priestupkoch), ktoré sa zo zákona nepovažuje za sankciu. Podobne inštitút „výčitky“ (§ 54 zákona č. 73/1998 Z. z.), ktorý môže byť aplikovaný v konaní o disciplinárnom previnení alebo o priestupku policajta sa za disciplinárne opatrenie nepovažuje. Odlišovať je treba i odpustenie poriadkovej pokuty, ktorý inštitút môže správny orgán fakultatívne aplikovať, ak dôvody pre odpustenie nastanú po rozhodnutí o poriadkovej pokute.

Zánik zodpovednosti za správny delikt podmieňujú právne skutočnosti, ktoré nastanú po spáchaní správneho deliktu. Sú tu naplnené všetky jeho znaky. Zánik zodpovednosti nastane, ak o správnom delikte resp. deliktoch ešte nebolo právoplatne v správnom konaní rozhodnuté. Tu zjavne pôjde o tzv. formálnu právoplatnosť t.j., ak už rozhodnutie nemožno napadnúť riadnym opravným prostriedkom. Zjavne tu zohráva významnú rolu i doba po

¹⁵ Tu možno poukázať na dva varianty

¹⁶ V niektorých osobitných zákonoch sa uvádza možnosť uložiť pokutu aj opakovane. Napríklad v ustanovení § 62 ods. 7 zákona č. 530/2011 Z. z. je uvedené, že pri opätovnom porušení tej istej povinnosti v priebehu 2 rokov od predchádzajúceho porušenia možno uložiť pokutu v 2 násobnej výške. Tu zrejme nepôjde o pokračujúci typ deliktu, čo možno vzťahovať k zániku zodpovednosti za správne delikty, ale o prirážajúcu okolnosť.

ktorú prebieha konanie o riadnych opravných prostriedkoch. Slovenská právna úprava v jednotlivých zákonoch tieto skutočnosti reguluje ako som už uviedol v úvode diferencovane v závislosti od druhu správneho deliktu. V zákone o priestupkoch (§ 20) sú uvedené dve takéto skutočnosti. Uplynutie času 2 rokov od spáchania priestupku a amnestia. Uplynutie času 2 rokov od spáchania priestupku, vylučuje možnosť prejednávania priestupku. V kontexte na osobitné ustanovenia o konaní o priestupkoch možno vyvodit', že prejednaním priestupku sa rozumie i uskutočnenie blokového konania a rozkazného konania. So zánikom zodpovednosti uplynutím času od spáchania sú spojené procesné inštitúty odloženia veci orgánom objasňovania, správnym orgánom pred začatím správneho konania, zastavenia konania (ods.3 písm. a) §60, ods. 2 písm. e) § 66 a ods.1 písm. f) § 76 zákona o priestupkoch). Ak bolo pôvodné rozhodnutie vo veci priestupku zrušené a vrátené na ďalšie konanie nové rozhodnutie musí do uplynutia prekluzívnej lehoty nadobudnúť právoplatnosť. Inak musí byť ex offio konanie zastavené. Pokiaľ ide o amnestiu tu je právnou skutočnosťou pre zánik zodpovednosti za priestupok rozhodnutie (vlády SR). K zániku zodpovednosti sa pritom vzťahuje len časť formulácie uvedeného ustanovenia vyjadrená slovne „...nemožno ho tiež prejednať ...“ (abolícia). Ostatná časť formulácie predstavuje agraciáciu. V odbornej literatúre sa k uvedeným dvom skutočnostiam, ktoré majú za následok zánik zodpovednosti pričleňuje i tretia a to smrť páchatel'a.¹⁷

V osobitných zákonoch upravujúcich hmotnoprávne a procesnoprávne vzťahy na jednotlivých úsekoch verejnej správy a tiež správne delikty (buď len tzv. ostatné správne delikty okrem priestupkov alebo viacero skupín správnych deliktov) sa ako skutočnosť pre zánik zodpovednosti za daný správny delikt uvádza len uplynutie času. Vyplýva to zrejme z formulácie ústavného splnomocnenia, podľa ktorého je vláda oprávnená udeľovať amnestiu výslovne len vo veciach priestupkov. Ako na výnimku z uvedeného môže byť poukázané na ustanovenia § 59 ods. 3 zákona č. 73/1998 Z. z. a § 131 ods.2 zákona č. 346/2005 Z. z. podľa ktorých môže minister vnútra resp. minister obrany nariadiť, aby sa neprejednávali disciplinárne previnenia (nevzťahuje sa na priestupky prejednávané podľa týchto zákonov). Vo vzťahu k deliktom právnických osôb sa v textoch príslušných prameňov správneho práva neuvádza vôbec a v odbornej literatúre a v judikátoch len sporadicky ako možná skutočnosť zániku zodpovednosti zánik osoby páchatel'a (fyzickej alebo právnickej osoby). Domnievam sa, že tejto problematike je aktuálne venovať pozornosť. V judikátoch sa stretáme s riešením týchto situácií. Sú tu i možnosti, ktoré poskytuje platná právna úprava Napríklad možnosť paralelného postihu za rovnaký protiprávny skutok právnickej osoby ako aj fyzických osôb podľa § 6 zákona o priestupkoch. Samozrejme

¹⁷ Pozri napríklad: MACHAJOVÁ, J., citované dielo, s. 69; PRÁŠKOVÁ, H. in HENDRYCH, D. a kol., citované dielo, s. 456; TÓTH, J. in ŠKULTÉTY, P. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Šamorín: Heuréka, 2009, s. 179

za podmienky, že takýto skutok naplňuje znaky konkrétneho priestupku i znaky iného správneho deliktu páchaného právnickou osobou. Takýto postih nie je obmedzený zásadou „ne bis in idem“ a na naplnenie zmyslu, účelu a funkcií uplatňovania administratívno-právnej zodpovednosti by zásadnejší vplyv nemal ani zánik zodpovednej právnickej osoby. Zosobnenie administratívno-právnej zodpovednosti v týchto prípadoch ale aj v prípadoch, že firma pokračuje v pôsobení považujem všeobecne za účinnejšiu ochranu chránených záujmov ako keď je postihovaná len firma. Mnohé firmy so sankciami dokonca počítajú a premietajú ich do cenových kalkulácií.

Zánik zodpovednosti uplynutím času sa v rôznych variantoch týka takmer všetkých správnych deliktov snád' s výnimkou poriadkových deliktov podľa všeobecnej úpravy v § 45 správneho poriadku. Pre posúdenie uplynutia času je potrebné určiť okamžik začiatku plynutia zákonom ustanoveného časového úseku ako aj jeho koniec. Opomenúť nemožno ako bolo už uvedené ani prerušenie plynutia týchto prekluzívnych lehôt. Na prvý pohľad by riešenie tejto otázky nemalo predstavovať problém. Ak sa ale pozrieme na formulácie textov viacerých príslušných prameňov správneho práva stretne sa tu s terminologickou nejednotnosťou. Problémy potom nastávajú pri interpretácii a aplikácii ustanovení v praxi i pri zovšeobecňovaní poznatkov. I tak pre ich riešenie je potrebné využiť existujúce poznatky teórie správneho práva. Tak napríklad pre skupinu priestupkov je lehota 2 rokov viazaná k výrazu „od jeho spáchania“. Niekedy sa k výrazu spáchanie pripája výraz „od jeho dokonania“. Pričom dokonáním sa nerozumeje ukončenie činnosti resp. nečinnosti, ktorá má charakter protiprávny ale naplnenie všetkých znakov skutkovej podstaty (materiálneho i formálnych znakov) a neexistencia okolností vylučujúcich protiprávnosť činu. Tu treba potom vziať do úvahy typy priestupkov v závislosti od spôsobu protiprávneho konania. Pri trvajúcich správnych deliktoch je rozhodné kedy sa ukončil protiprávny stav. Pri pokračujúcich a hromadných správnych deliktoch okamih, kedy došlo k poslednému protiprávnemu konaniu páchatel'a. Osobitne prekluzívnu lehotu treba posudzovať ak dochádza k súbehu správnych deliktov. S tým mali napríklad problémy obce pri uplatňovaní administratívno-právnej zodpovednosti za priestupky a správne delikty podľa zákona č. 50/1976 Zb., stavebného zákona. Porušenie viacerých povinností ustanovených v stavebnom zákone neriešili ako súbeh. Napríklad uskutočnenie stavby alebo rekonštrukcie existujúcich stavieb pre ktoré treba stavebné povolenie neposudzovali v kontexte územného konania, stavebného konania a kolaudačného konania, keď páchatel'om chýbali všetky zákonom ustanovené rozhodnutia. Ako správny delikt riešili len zhotovenie stavby bez stavebného povolenia. Keďže delikty boli zisťované až vo väčšom časovom odstupe od ich spáchania a prieskumy zamerané spôsobovanými účastníkmi konaní o správnych deliktoch boli takéto konania stavebné úrady povinné zastaviť resp. nemohli o pokutách znovu rozhodnúť, ak boli už právoplatné rozhodnutia zrušené súdom v konaniach o žalobách. Problém mali obce s vrátením už zaplatených pokút, nakoľko v rozpočtoch nepočítali s určitou rezervou pre tieto prípady. Pritom v mnou posudzovaných prípadoch i po zrušení

takýchto rozhodnutí resp. po uplynutí 2 ročnej prekluzívnej lehoty vo vzťahu k deliktu spočívajúcim v protiprávnom uskutočnení stavby boli splnené všetky podmienky a neexistovala žiadna prekážka pre postih za neoprávnené užívanie takto uskutočnenej stavby (bez kolaudačného rozhodnutia), ktorý správny delikt je deliktom trvajúcim. Tu sa plynutie prekluzívnej lehoty počíta až od okamihu ukončenia tohto protiprávneho stavu. Keďže sankcie sú podľa jednotlivých písmen v príslušnom odseku ustanovení § 105 i § 106 spoločne ustanovené využitím vyššie uvedeného správnym orgánom odpadli problémy s vracaním čiastok zaplatených pokút. Na obdobné problémy v Českej republike poukazuje napríklad rozsudok Krajského súdu v Hradci Králové sp. zn. 30 Ca 225/97 30 kde vyslovil záver, že ak užíva niekto stavbu bez kolaudačného rozhodnutia alebo v rozpore s ním a v takom konaní pokračuje nezačína bežať objektívna 3 ročná lehota so zahájením takej činnosti ale až s jej ukončením.

S plynutím a uplynutím prekluzívnej lehoty pre zánik zodpovednosti bezprostredne súvisí tiež už uvádzaný inštitút prerušenia plynutia lehoty. Všeobecne má takýto dôsledok konanie o správnom delikte pri preskúvaní rozhodnutí správnych orgánov v rámci správneho súdnictva. Zo znenia textu ustanovenia § 246d OSP vyplýva že prerušenie lehoty pre zánik zodpovednosti za správne delikty sa vzťahuje na všetky konania podľa piatej časti OSP. Prakticky to pripadá do úvahy zrejme len vo vzťahu ku konaniam o žalobách (druhá hlava) a o opravných prostriedkoch (tretia hlava). Diskusia by mohla byť vedená ku konaniu o opravnom prostriedku. Ak totiž o opravnom prostriedku koná 2. stupňový odvolací správny orgán lehoty pre zánik zodpovednosti za správny delikt plynú aj počas odvolacieho konania. Ak o odvolaní rozhoduje súd v správnom súdnictve lehoty neplynú. Je tu tak fixované svojím spôsobom nerovné postavenie subjektov, páchatel'ov v závislosti od druhu deliktu a subjektu príslušného na konanie o opravnom prostriedku. Vážnejší problém to zrejme nepredstavuje nakoľko ide asi len o niekoľko málo prípadov. Napríklad delikty o ktorých koná v 1. stupni Rada pre vysielanie a retransmisiu alebo Národný bezpečnostný úrad a o riadnom opravnom prostriedku rozhoduje Najvyšší súd SR. V niektorých zákonoch sa do plynutia lehoty nezapočítava doba po ktorú bolo o skutku vedené konanie pred iným orgánom verejnej moci. Napríklad pred orgánom činným v trestnom konaní.

K právnej úprave správnych disciplinárnych deliktov možno všeobecnejšie konštatovať, že i tu je rozdielna právna úprava. Zákon č. 400/2009 Z. z., o štátnej službe zodpovednosť štátnych zamestnancov za disciplinárne delikty neupravuje. Je tu ale uložené služobným úradom upraviť porušenie služobnej disciplíny v služobnom poriadku. V osobitných zákonoch¹⁸ k zániku

¹⁸ Pozri napríklad: zákon č. 233/1995 Z. z., o súdnych exekútoroch, zákon č. 216/1995 Z. z., o Komore geodetov a kartografov, zákon č. 274/2009 Z. z. o poľovníctve, už uvádzané zákony o štátnej službe príslušníkov ozbrojených zložiek a ďalšie.

zodpovednosti za disciplinárne delikty sú ustanovované subjektívne i objektívne prekluzívne lehoty. Obidve sú časovo podstatne kratšie ako u priestupkov resp. u vpredu uvádzaných iných správnych deliktov. Rozdiel je i v určení procesného úkonu, ktorého vykonanie je rozhodné pre prekluzívnu lehotu a jeho vlastností. Napríklad v § 57 ods.1 už uvádzaného zákona č. 73/1998 Z. z. je ustanovené, že: "Za disciplinárne previnenie možno uložiť disciplinárne opatrenie najskôr v nasledujúci deň po spáchaní disciplinárneho previnenia a len do 30 dní odo dňa, keď sa o disciplinárnom previnení dozvedel ktorýkoľvek z nadriadených, najneskôr však do jedného roka odo dňa spáchania disciplinárneho previnenia. Podľa § 60 tohto zákona rozhodnutie o uložení disciplinárneho opatrenia vyhlasuje policajtovi nadriadený a vyhlásením rozhodnutia je disciplinárne opatrenie uložené. Prekluzívna lehota tu nie je viazaná k nadobudnutiu právoplatnosti rozhodnutia ale k platnosti nakoľko po vyhlásení môže policajt proti rozhodnutiu podať opravný prostriedok. V zákone č. 346/2005 Z. z. sa v § 132 sa už nepoužíva pojem vyhlásenie ale doručenie.

K skupine správnych poriadkových deliktov možno poukázať na zvláštnosť v úprave v správnom poriadku. Zánik zodpovednosti tu riešený vôbec nie je. Poriadková pokuta sa ukladá rozhodnutím a pre uloženie i možnosť opravného prostriedku by mali platiť lehoty ustanovené v správnom poriadku. Inak je tomu v ďalších zákonoch v ktorých sú poriadkové delikty upravené. Napríklad v zákone č. 158/1998 Z. z. o sťažnostiach je upravená poriadková pokuta i prekluzívna lehota pre zánik zodpovednosti: " Za porušenie právnej povinnosti možno začať konanie o uložení poriadkovej pokuty v správnom konaní najneskôr do troch mesiacov odo dňa, keď bola zápisnica z prešetrenia sťažnosti odovzdaná orgánu, v ktorom sa zistili nedostatky (§ 18). Poriadkovú pokutu nemožno uložiť po uplynutí jedného roka po oznámení o vybavení sťažnosti" (§ 22 ods.3). Obdobná úprava je v ustanovení § 16 ods.3 zákona č. 10/1996 Z. z., o kontrole v štátnej správe: " Poriadkovú pokutu možno uložiť do dvoch mesiacov odo dňa zistenia porušenia právnej povinnosti, najneskôr do jedného roka od porušenia povinnosti".

5. Záverom tohto príspevku možno konštatovať ako spoločnú črtu slovenskej právnej úpravy (zjavne i českej) správneho trestania vôbec ako aj obidvoch v tomto príspevku posudzovaných inštitútov a to roztrieštenosť. Rozloženie právnej úpravy do množstva právnych predpisov - zákonov. Inak povedané je tu absencia kodifikácie správneho práva trestného. Pričom možno konštatovať dosť podstatnú diferenciáciu právnej úpravy okrem iného i inštitútov preskúmvania správnych rozhodnutí o správnych deliktoch ako aj inštitútu zániku zodpovednosti za ne v závislosti od druhu alebo skupiny správnych deliktov. Logicky tu vyvstáva otázka či takéto diferenciácie, rozdiely v právnej úprave (dokonca i v jednej skupine správnych deliktov) sú dôvodné, opodstatnené a nevyhnutne potrebné, Či akceptovať roztrieštenosť právnej úpravy správneho trestania alebo sa pokúsiť o prijateľnú mieru zjednotenia právnej úpravy - plnú alebo aspoň čiastkovú kodifikáciu. Odchylnú právnu úpravu v osobitných zákonoch voliť skutočne len v nevyhnutných prípadoch, keď si to ochrana verejných, celospoločenských záujmov skutočne a

jednoznačne vyžaduje. Na bližší rozbor všetkých prameňov správneho práva v tomto príspevku nebol priestor. Preto som sa pokúsil aspoň na vybratých ustanoveniach prameňov správneho práva trestného skôr v podobe poznámok resp. úvah argumentovať vyššie uvedené.

Domnievam sa, že by bolo vhodné i do doby komplexnej novej slovenskej právnej úpravy správneho trestania bližšiu hmotnoprávnu i procesnoprávnu stránku postihu za iné správne delikty riešiť odkazmi na existujúcu právnu úpravu priestupkov. I v nej je uplatnená subsidiárna pôsobnosť správneho poriadku, ale sú tam aj postihnuté aspoň niektoré procesné osobitosti, ktoré zodpovedajú špecifikám správneho trestania. Aj v konaniach o iných správnych deliktoch by bolo vhodné aplikovať osobitnú procesnú úpravu napríklad inštitútov oznamovania úkonov a rozhodnutí (aj verejnou vyhláškou?), osobitných náležitostí výroku rozhodnutí, vylúčenia odkladného účinku odvolania, zákazu k horšiemu po uplatnení opravných prostriedkov účastníkom, prerušenia behu prekluzívnych lehôt a ďalších. Prehľad o rozhodovaní v ústavnom a správnom súdnictve nasvedčujú tomu, že je tu aj priestor pre návrhy de lege ferenda na odstránenie medzier v právnej úprave, ktoré sú preklenované judikatúrou, často i s použitím analógie.

Literature:

- BABJAKOVÁ, E., HAJDOVÁ, J.: Judikatúra vo veciach priestupkového práva. Bratislava: IURA EDITION s.r.o., 2012, ISBN 978-80-8078-462
- BLAŽEK, P. Správní trestání v kontextu demokratického státu. 1.vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1996, 120 s., ISBN 80-210-1385-0
- HAŠANOVÁ, J. Správne právo. Bratislava: VEDA, 2001, 437 s., ISBN 978-80-224-1176-9
- HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7 vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, 875 s., ISBN 978-80-7400-049-2
- JEMELKA, L.: Princip subsidiarity správního řádu. I vydání. Praha: C.H.Beck 2013, 334 s., ISBN 978-80-7400-479-7
- KRATOCHVÍL, V. a kol. Trestní právo hmotné Obecná část. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, 834 s., ISBN 978- 80- 7400-042-3
- MACHAJOVÁ, J. a kol. Všeobecné správní právo. 5. vydanie. Bratislava: EUROKODEX s.r.o., 2010, 688 s., ISBN 978-80-89447-27-5
- MACHAJOVÁ, J. Základy priestupkového práva. Komentár. 1. vydanie. Šamorín: Heuréka, 1998,s. 336,
- PRUCHA, P. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Brno: Masarykova univerzita, Doplněk, 2007, 420 s., ISBN 978-80-210-4276-6
- SLÁDEČEK,V. Obecné správní právo. 2.vydání. Praha: ASPI, 2009, 464 s., ISBN 987-80-7357-382-9

- ŠKULTÉTY, P. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 1.vydanie. Šamorín: HEURÉKA,2009, 225 s., ISBN 978-80-89122-60-8
- VRABKO, M. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 1.vydanie. Bratislava: C.H.Beck, 2012,480 s., ISBN 978-80-89603-03-9

Contact – email

pavol.zloch@truni.sk

Vědecká redakce MU:

prof. PhDr. Ladislav Rabušic, CSc.; Ing. Radmila Droběnová, Ph.D.
Mgr. Michaela Hanousková; doc. Mgr. Jana Horáková, Ph.D.
doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D.; Mgr. et Mgr. Oldřich Krpec, Ph.D.
prof. PhDr. Petr Macek, CSc.; PhDr. Alena Mizerová
doc. Ing. Petr Pirožek, Ph.D.; doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.
Mgr. David Povolný; Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D.
prof. RNDr. David Trunec, CSc.; prof. MUDr. Anna Vašků, CSc.
prof. PhDr. Marie Vítková, CSc.; Mgr. Iva Zlatušková
doc. Mgr. Martin Zvonař, Ph.D.

DNY PRÁVA 2013 – DAYS OF LAW 2013

Část IV.

**Právní ochrana proti nepravomocným správním aktům
(individuálním i smíšeným)**

**Eds.: doc. JUDr. Petr Havlan, CSc., Mgr. David Hejč,
JUDr. Jiří Valdhans, Ph.D.**

Vydala Masarykova univerzita roku 2014
Spisy Právnické fakulty MU č. 472 (řada teoretická)

Ediční rada:

J. Kotásek (předseda), J. Bejček, V. Kratochvíl, N. Rozehnalová,
P. Mrkývka, J. Hurdík, R. Polčák, J. Šabata

1. vydání, 2014

ISBN 978-80-210-6811-7