



MASARYKOVA UNIVERZITA
PRÁVNICKÁ FAKULTA

DNY PRÁVA 2016

DAYS OF LAW 2016

Část IX.
Deset let účinnosti správního řádu
z hlediska soudní judikatury

ACTA UNIVERSITATIS BRUNENSIS

IURIDICA

vol. 590

SPISY PRÁVNICKÉ FAKULTY
MASARYKOVY UNIVERZITY

řada teoretická
svazek č. 590

DNY PRÁVA 2016 – DAYS OF LAW 2016

Část IX.

Deset let účinnosti správního řádu z hlediska soudní judikatury

Eds.:

David Hejč, Alena Kliková, Anna Chamráthová, Jiří Valdhans

Masarykova univerzita
Brno 2017

Recenzenti:

doc. JUDr. Kateřina Frumarová, Ph.D.

JUDr. David Hejč, Ph.D., JUDr. Alena Kliková, Ph.D.

JUDr. Lucia Madleňáková, Ph.D., JUDr. Lukáš Potěšil, Ph.D.

prof. JUDr. Petr Průcha, CSc., JUDr. Stanislav Sedláček, Ph.D.

doc. JUDr. Soňa Skulová, Ph.D., JUDr. Veronika Smutná, Ph.D.

JUDr. Ing. Josef Staša, CSc., JUDr. Martin Škurek, Ph.D.

© 2017 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-210-8560-2

Obsah

Systémová podjatost v územní samosprávě	7
<i>Jan Brož</i>	
Obecná právní úprava přezkumného řízení v reflexi aplikační praxe	21
<i>Zdeněk Fiala</i>	
Premeny výkladu ustanovení Správneho poriadku v judikatúre správnych súdov	37
<i>Matej Horvat</i>	
Opatření obecné povahy a dodržování principu proporcionality	56
<i>Jana Janderová</i>	
Přezkumné řízení jako prostředek řešení kolize dvou správních rozhodnutí vydaných v téže věci	75
<i>Marcela Kašpárková</i>	
Aplikace správního řádu v disciplinárním řízení z pohledu judikatury	87
<i>Ivo Keisler</i>	
The Issue of Control of Administrative Acts in the Context of the Current Regulations of the Court and Administrative Procedure in Poland	104
<i>Magdalena Michalak, Przemysław Kledzik</i>	
The Annulment of an Administrative Decision on the Example of the Polish and Czech Procedure	119
<i>Artur Krakala</i>	
Vztah správního řádu a zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů	138
<i>Kristýna Mlezivová</i>	
Použití správního řádu při rozhodování o žádosti o dotaci	154
<i>Jana Pecková Hodečková, David Slováček</i>	

Súdny prieskum rozhodnutí vnútroštátnych správnych orgánov v oblasti správneho trestania a jeho nadnárodný kontext	164
<i>Bernard Pekár, Mária Srebalová</i>	
Prostředky ochrany proti nečinnosti veřejné správy ve světle soudní judikatury	178
<i>Soňa Pospíšilová</i>	
K závazným stanoviskům	190
<i>Petr Průcha</i>	
Zásada materiální pravdy	200
<i>Martin Škurek</i>	
Uplatnění základních zásad činnosti správních orgánů při realizaci faktických úkonů a bezprostředních zákroků ve světle judikatury Nejvyššího správního soudu	217
<i>Pavel Všetická</i>	
The Principle of Trust in Public Authorities in the Case-Law of Polish Administrative Courts	235
<i>Ewa Wójcicka</i>	

Systémová podjatost v územní samosprávě

Jan Brož

Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Česká republika

Abstract in original language

Příspěvek pojednává o problematice systémové podjatosti v územní samosprávě. Problematika systémové podjatosti není v ust. § 14 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, výslovně řešena. Jakési řešení této otázky je možné nalézt v judikatuře správních soudů. Tento příspěvek pojednává zejména o rozhodovací praxi správních soudů v této otázce s tím, že dojde ke kritickému hodnocení aktuálního přístupu Nejvyššího správního soudu. Závěrem autor uvádí své doporučení pro futuro.

Keywords in original language

Podjatost; systémová podjatost; námitka podjatosti; správní soud; judikatura.

Abstract

The paper deals with the problems of systematic bias in the self-government. The problem of systematic bias is not in the par. 14 bill. No 500/2004 Coll., Administrative Procedure Code, explicitly solved. Some solution of this question can be found in the case law of administrative courts. This paper deals mainly with the case law of administrative courts in this question with critical evaluation of the recent policy of Supreme Administrative court. In the end the author presents his recommendation pro futuro.

Keywords

Bias; Systematic Bias; Objection of Bias; Administrative Court; Case Law.

1 Úvod

Recentní právní úprava podjatosti ve správním řízení je vystavěna na poměrně přísných hodnotících kritériích, neb již samotná důvodná pochybnost o tom, zda osoba projednávající či rozhodující konkrétní věc je nepodjatá, vede k vyloučení takové osoby z projednání a rozhodování v dané věci.

Vycházejí z výše uvedené jevící se striktnosti právní úpravy uvedené v ust. § 14 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“), by se dalo očekávat, že správní řád bude *expressis verbis* řešit i tzv. systémovou podjatost, avšak takto tomu není, protože řešení této otázky musela nalézt až soudní praxe.

Autor má za to, že systémová podjatost v územní samosprávě je velice zásadní problém, kterýžto signifikantním způsobem ovlivňuje kvalitu rozhodování v dané věci (tímto je myšlena zejména kvalita rozhodující oprávněné úřední osoby, kterážto musí být nestranná, což je jeden z požadavků ústavního pořádku) s tím, že jsou zde důvodné pochybnosti o nepodjatosti oprávněných úředních osob, jsou-li zaměstnanci územně samosprávného celku, o jehož právech a povinnostech je v daném řízení rozhodováno či jehož práva a povinnosti jsou v daném řízení dotčeny.

Právní názor Nejvyššího správního soudu na tuto, jak správním řádem, tak správním řádem z r. 1967 neřešenou právní otázku se postupně vyvíjel, a to až do rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu.

Autor tedy toto rozhodnutí rozšířeného senátu kriticky zhodnotí, neb se s jeho závěry neztotožňuje, což v následujícím textu hodlá podrobně rozvést. Taktéž autor navrhne své návrhy na řešení této otázky, tedy úvahy de lege ferenda.

2 Podjatost jako obecný institut správního řízení

Již z čl. 36 odst. 1 usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**LZPS**“), je možno dovést celou řadu práv každého. Jedním z těchto práv je nepochybně i právo na nestranné a nezávislé posuzování věci. Toto ústavní východisko se následně promítá též do zákonné úpravy správního řízení obsažené ve správním řádu, a to konkrétně v ust. § 14 správního řádu.

Jak plyne i z odborné literatury¹ úprava možnosti namítat podjatost je též jedním z projevů zásady rovnosti dotčených osob, kterážto je výslovně

¹ Srov. VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 728. ISBN 978-80-7273-166-4. KADEČKA, Stanislav. Je rozhodování obce ve vlastní věci opravdu nepodjaté? *Právní rozhledy*, 2005, roč. 2005, č. 13. ISSN 1210-6410.

zakotvena v ust. § 7 správního řádu, a též projevem požadavku na to, aby přijaté řešení odpovídalo okolnostem daného případu, což je explicitě zakotveno v ust. § 2 odst. 4 správního řádu.

Významu práva namítat podjatost si je vědom i Nejvyšší správní soud, jenž konstatoval: „*Posouzení podjatosti by mělo být nazíráno principem, že nikdo nesmí být soudcem ve vlastní věci, a ve sporu mezi dvěma subjekty musí vždy rozhodovat nezávislý třetí subjekt. Integrovaní součástí práva na spravedlivý proces tak, jak je vymezeno v č. l. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále též „Listina“), je garance toho, aby ve věci rozhodovala nezávislá a nestranná osoba (ať již soudce, či úřední osoba ve správních řízeních). Nestrannost a nezájatost této osoby je jistě jedním z hlavních předpokladů spravedlivého rozhodování a jednou z hlavních premis důvěry občanů a jiných subjektů práva v právo a právní stát (č. l. 1 odst. 1 Ústavy České republiky).“²*

Recentní právní úprava námítky podjatosti obsažená v ust. § 14 správního řádu je založena na důvodné (tj. nikoliv jakékoliv, ale kvalifikované) pochybnosti o nepodjatosti, pročež není nutno fakticky prokazovat podjatost, ale postačí pochybnost o nepodjatosti. Tato právní úprava působí poměrně striktním způsobem, avšak v praxi takto vyhraněně uplatňována není.

Tato právní úprava se na první pohled odlišuje od dřívější právní úpravy obsažené ve správním řádu z r. 1967 (konkrétně v ust. § 9 tohoto zákona), která požadavek „důvodnosti“ neobsahovala, avšak byla dovozována soudní praxí, což potvrzuje i odborná literatura³. Pro úplnost je třeba uvést, že tento rozdíl, ač dle autora zcela zjevný, nebyl jakkoliv zmiňován ani důvodovou zprávou k novému správnímu řádu⁴.

V souvislosti s obecným posuzováním podjatosti nelze též opomenout skutečnost, že podjatost má dvě hlediska. Jednak se jedná o tzv. subjektivní hledisko, tj. to, jak je podjatost vnímána ze strany samotných účastníků řízení, případně rozhodujících osob. Toto hledisko je nutno využívat toliko jako jakési východisko, jelikož rozhodování musí činěno výlučně na základě hlediska objektivního⁵.

² Blíže viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 79/2009-141.

³ Srov. VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 728. ISBN 978-80-7273-166-4.

⁴ Srov. důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona správní řád. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4 & CT=201 & CT1=0>

⁵ Blíže viz nález Ústavního soudu ČR ze dne 3. 7. 2001, sp.zn. II. ÚS 105/01. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 7. 1999, sp.zn. 2 Cdon 829/96.

3 Systémová podjatost

Systémovou podjatostí (někdy též označovanou jakožto generální podjatost) je taková podjatost, která vyplývá ze samé podstaty organizace a uspořádání veřejné správy, se kterou se dá setkat v celé řadě správních řízení. Systémová podjatost v územní samosprávě vyplývá ze smíšeného modelu územní veřejné správy, kterýžto byl v České republice po r. 1989 opětovně po éře národních výborů nastolen.

Smíšeným modelem územní veřejné správy se rozumí takový model, ve kterém je územně samosprávným celkům (ať již krajům či obcím) svěřen výkon jak samosprávy v rámci samostatné působnosti⁶, tak přenesený výkon státní správy v rámci působnosti přenesené.⁷

Systémová podjatost, ač je v posledních letech tématem řešeným, nejedná se o problém posledních let. Již koncem 19. století a počátkem 20. století si tohoto problému byla soudobá doktrína vědoma, pročež docházelo k omezování či vylučování rozhodování ve vlastní věci vlastními zaměstnanci⁸.

Při přípravě „nového“ správního řádu byla v počátcích návrhu tato problematika řešena, avšak po poměrně složitém projednávání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně a v Senátu ČR došlo ke značným změnám a úprava systémové podjatosti byla nakonec zcela vypuštěna.

Nicméně i v recentní právní úpravě, byť speciálních zákonů je možno nalézt náznaky toho, že zákonodárce si byl (či je) vědom přinejmenším rizika systémové podjatosti, neb kupříkladu zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o vyvlastnění**“), v ust. § 16 odst. 3 řeší situaci, kdy by účastníkem vyvlastňovacího řízení měla být obec, jejíž obecní úřad rozhoduje o vyvlastnění jakožto příslušný vyvlastňovací úřad tak, že krajský úřad usnesením určí ve svém správním obvodu jiný věcně příslušný vyvlastňovací úřad. Obdobně je upravena situace, kdy by byl účastníkem kraj či hlavní město Praha.

⁶ Blíže příkladmo ust. § 35 a násl. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

⁷ Obdobně ust. § 61 a násl. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

⁸ K tomuto blíže odkazuje autor na KADEČKA, 2005, op. cit.

Nelze též opomenout úpravu tzv. nového přestupkového zákona, tj. zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „**nový přestupkový zákon**“), který v ust. § 63 *expressis verbis* vylučuje z projednávání a rozhodování věci daný územně správní celek, jde-li o přestupek, z jehož spáchání je podezřelý územně samosprávný celek sám či člen zastupitelstva tohoto územně samosprávného celku.

I přesto, že si je zákonodárce zjevně vědom rizik systémové podjatosti, neupravuje tuto problematiku ve správním řádu. Nicméně, ačkoliv by se tak na první pohled mohlo zdát, nejedná se o mezeru v právu, jelikož (jak autor uvedl již i výše) zákonodárce tuto otázku výslovně upravit nechtěl⁹. V původním návrhu správního řádu úprava této otázky navržena byla, ale (jak plyne z rozpravy při přijímání tohoto zákona) zákonodárce tuto otázku upravit nechtěl, a tudíž ji nelze vyplnit tradičními postupy pro vyplňování mezer v právu (příkladem pomocí analogie legis či iuris).

K zákonné regulaci systémové podjatosti v územní samosprávě je tedy možno učinit dílčí závěr, že v zásadě v České republice tato regulace v recentní době absentuje, a to až na výjimky (např. zákon o vyvlastnění či nový přestupkový zákon). Nicméně je nutno opakovaně akcentovat, že nejde o opomenutí zákonodárce, tedy o „opomenutou“ mezeru v právu, ale o jeho úmyslné neupravení ve správním řádu s argumenty, se kterými se autor rozhodně neztotožňuje.

4 Judikturní přístup k systémové podjatosti v územní samosprávě

Vzhledem k tomu, že problém systémové podjatosti vyvstával již za účinnosti starého správního řádu z r. 1967, musely se správní soudy s tímto problémem určitým způsobem vypořádat. Jedním z těchto případů je rozhodnutí o povolení pokácení stříbrného javoru v Jičíně, kde o povolení na žádost města Jičín rozhodoval místní městský úřad. Věc se následně

⁹ Senát Parlamentu ČR (prostřednictvím jednoho ze svých výborů) argumentoval tím, že již zákon (míněno správní řád) sám zakazuje to, aby byly osoby podjaté s tím, že nelze a priori předpokládat podjatost. Argumentem byla taktéž praktičnost, resp. značná nepraktičnost takového postupu, neboť by v celé řadě správních řízení docházelo ke změně rozhodujícího správního orgánu. Nadto se nabízí i otázka, zda by byly takové změny v českém prostředí fakticky realizovatelné. Blíže k tomuto viz rozprava nad návrhem zákona Správní řád. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/033schuz/s033234.htm#r1>

dostala až ke Krajskému soudu v Hradci Králové, který vytkl správnímu orgánu, že všichni úředníci města Jičín měli být vyloučeni z projednávání dané věci z důvodu systémové podjatosti, protože byla věc zatížena natolik fatální procesní vadou, že toto samo o sobě bylo důvodem pro zrušení napa- deného rozhodnutí. Krajský soud v Hradci Králové tedy zaujal stanovisko, že systémovou podjatost nelze tolerovat v žádném případě.

Nejvyšší správní soud se však s právním názorem Krajského soudu v Hradci Králové neztotožnil a zrušil tento rozsudek, jelikož dle názoru Nejvyššího správního soudu nelze a priori vyslovit podjatost úředních osob, pokud k systémovým pochybnostem nepřistoupí určitá další skutečnost¹⁰.

Nejvyšší správní soud tedy nejen připustil existenci systémové podjatosti v územní samosprávě, ale ani o ní nepochyboval. Zdůraznil však, že pokud tato systémová podjatost má být důvodem vyloučení všech úředníků daného úřadu, musí zde být dána nějaká další skutečnost, tedy je nutno podja- tost prokazovat. Pak se ovšem nabízí otázka, jak se liší obecná podjatost od té systémové v pojetí této doktríny Nejvyššího správního soudu. Autor zastává názor, že bohužel nikoliv.

Následně Nejvyšší správní soud v jiné věci rozhodl tak, že pokud by byl prokázán zjevně soukromý zájem zaměstnavatele (tedy obce) na daném rozhodnutí, pak by bylo možno uvažovat o vyloučení z důvodu systémové podjatosti¹¹.

K poměrně zásadní změně právního názoru správních soudů přispěl rozší- řený senát Nejvyššího správního soudu svým usnesením¹², ve kterém rozší- řený senát nejprve akcentoval, že zaměstnanecký vztah úředníka a příslušné obce (či kraje) již sám o sobě skýtá řadu rizik spočívající zejména v tom, že zaměstnavatel může (a má) značný vliv na pracovní poměr zaměstnance (např. povýšení, odměny, setrvání v pracovním poměru, další benefity ať již finančního či nefinančního charakteru) s tím, že i každodenní praxí je možno zasahovat a svým způsobem třeba i komplikovat život konkrétního

¹⁰ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2004, č. j. 2 As 21/2004-67. Toto bylo následně potvrzeno v zásadě i Ústavním soudem ČR, blíže viz usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 23. 10. 2012, sp.zn. II. ÚS 555/07.

¹¹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2008, č. j. 6 As 24/2007-89.

¹² Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119.

zaměstnance. Takto funguje (samozřejmě s jistými modifikacemi a specifiky) i vztah mezi územně samosprávnými celky a jeho zaměstnanci, úředníky. Toto by byl nepochybně argument pro automatickou absolutní aplikaci systémové podjatosti v územní samosprávě.

Dále rozšířený senát konstatuje, že na úředníky územně samosprávných celků nelze klást takové nároky či požadavky jako jsou kladeny na soudce (požadavek nestrannosti a nezávislosti), ale toliko požadavek nestrannosti, neboť tito úředníci jsou a priori ze své podstaty závislí na územně samosprávném celku z povahy zaměstnaneckého poměru.

Rozšířený senát však závěrem vytváří nový pojem, a to „riziko systémové podjatosti“, přičemž v podstatě konstatuje, že úředníci územně samosprávného celku, jde-li v předmětném správním řízení o zájem tohoto celku, nejsou a priori vyloučeni z projednávání, tedy to, že jsou zaměstnanci příslušného územně samosprávného celku, není samo o sobě dostatečným důvodem pro jejich vyloučení. Nicméně v případech vznesení námitky podjatosti je nutno posuzovat otázku podjatosti se zvýšenou opatrností, tedy být v určitém smyslu striktnější a vycházet právě ze zvýšeného rizika systémové podjatosti.

V bodu 62 usnesení rozšířený senát uvádí: *„Rozšířený senát proto dospěl ke závěru, že v případech, kdy rozhoduje úředník územního samosprávného celku ve věci, která se přímo nebo nepřímo týká tohoto celku, není a priori vyloučen z rozhodování pro svoji „systémovou podjatost“, avšak je u něho dáno „systémové riziko podjatosti“, kvůli němuž je třeba otázku jeho případné podjatosti posuzovat se zvýšenou opatrností oproti věcem, které se zájmu územního samosprávného celku nijak nedotýkají.“*

Argumenty k tomuto závěru našel rozšířený senát v zásadě dvojí. Prvním z těchto je argument historickým zákonodárcem, neboť tento zcela vědomě právní úpravu systémové podjatosti v rámci územní samosprávy odmítl, ačkoliv v původním návrhu správního řádu taková úprava obsažena výslovně byla. K tomuto argumentu Nejvyšší správní soud zejména akcentoval: *„... je patrné, že historický zákonodárce nepovažoval „systémovou“ podjatost za apriorní a bezvýjimečný důvod pro to, aby o věci rozhodoval jiný správní orgán než ten, který by tak měl činit podle běžných pravidel věcné a místní příslušnosti. Jinak řečeno, historický zákonodárce chtěl, aby se i případy „systémové“ podjatosti posuzovaly podle obecných pravidel stanovených v § 14 odst. 1 správního řádu z roku 2004, přičemž měl za to, že zdaleka ne ve všech případech, na které by abstraktní kritéria „systémové“ podjatosti*

dopadala, bude takováto podjatost také skutečně dána. Naopak, měl nepochybně za to, že i v těchto případech bude zpravidla rozhodovat správní orgán podle obecných pravidel věcné a místní příslušnosti a podjatost bude spíše výjimkou z pravidla.“

Druhým argumentem byly zejména hospodárnost, zajištění patričné odbornosti rozhodování, schopnost projevit místní znalost a docílit únosné míry administrativní náročnosti rozhodovacího procesu.

Nejvyšší správní soud k tomuto uvedl: „*Podobně vedle nestrannosti rozhodování jsou legitimními cíli, ke jejichž dosahování může uspořádání systému orgánů veřejné moci a v rámci něho orgánů veřejné správy směřovat, hospodárnost takového uspořádání, zajištění patričné odbornosti i s ohledem na očekávanou typovou obtížnost, typový charakter a počet případů, jež budou rozhodovány, schopnost projevit místní znalost a docílit únosné míry administrativní náročnosti rozhodovacího procesu. Uvedené cíle jsou či mohou být ve střetu s přísným, bezvýjimečným pojetím „systémové podjatosti“, neboť v případě, že by ve všech takovýchto případech byly příslušné úřední osoby bez dalšího vyloučeny, bylo by nezbytné velký počet věcí vyřizovat v řízení před jinými orgány než těmi, které jsou ke tomu podle obecných pravidel příslušné. To by dosahování výše popsanych cílů ve významné míře znemožnilo.“*

Lze tedy uzavřít, že Nejvyšší správní soud posunul svoji judikaturu v oblasti systémové podjatosti v územní samosprávě tím směrem, že systémová podjatost spočívající v existenci zaměstnaneckého poměru mezi úředníkem a územně samosprávným celkem, jehož zájmy mohou být v řízení vedeným tímto úředníkem dotčeny, není sama o sobě důvodem pro vyloučení všech úředníků tohoto územně samosprávného celku, ale tento zaměstnanecký vztah je toliko důvodem rizika systémové podjatosti, ke kterému musí přistoupit ještě další skutková okolnost, kterážto povede k vyloučení těchto úředníků z projednávání a rozhodování dle ust. x§ 14 správního řádu. Pro úplnost autor dodává, že tento závěr rozšířeného senátu nebyl přijat jednotně a soudce Jiří Palla k tomuto podal svůj dissent, ke kterému se autor ještě vrátí dále v tomto článku.

Je vhodné dále poukázat na navazující judikaturu Nejvyššího správního soudu, ze které je patrné, co je těmi dalšími skutkovými okolnostmi, které musí přistoupit k tomu, aby došlo k uplatnění systémové podjatosti, a tudíž byli vyloučeni z rozhodování všichni úředníci daného územně samosprávného celku.

Ve věci systémové podjatosti úředníků statutárního města Most¹³ Nejvyšší správní soud potvrdil jako správné rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem, ve kterém Dohoda o partnerství a spolupráci na rozšíření systémového řešení odpadového hospodářství Ústeckého kraje ze dne 5. 5. 2011 a též Dohoda o vzájemné spolupráci mezi Statutárním městem Most a soukromým investorem byly shledány jako natolik zásadní, že byly důvodem pro uplatnění systémové podjatosti, neboť územně samosprávný celek měl zjevný zájem na výsledku daného řízení, které rozhodovali jeho úředníci v přenesené působnosti.

Obdobným způsobem aplikoval závěry Nejvyšší správní soud ve věci systémové podjatosti Krajského úřadu Plzeňského kraje¹⁴, kdy shledal podjatost krajského úřadu jako celku, a to z toho důvodu, že Plzeňský kraj uzavřel se soukromým investorem dohodu o partnerství a spolupráci na Integrovaném systému nakládání s komunálními odpady v Plzeňském kraji.

5 Hodnocení současné praxe, úvahy de lege ferenda

Autor má za to, že ačkoliv rozšířený senát Nejvyššího správního soudu posoudil správně rizika plynoucí z ekonomické a související závislosti úředníků na územně samosprávném celku, jehož jsou zaměstnanci, zvolil řešení poměrně utilitaristické a nešťastné.

Jak správně uvádí soudce Jíří Palla ve svém disentním stanovisku, argumentovat historickým zákonodárcem není vhodné, přičemž autor souhlasí s poukazem na to, že to, že zákonodárce výslovně nepojednal o určité otázce, jde k tíži zákonodárce, nikoliv k tíži adresátů právních norem. Pokud měl totiž historický zákonodárce za to, že by se v rámci územně samosprávných celků neměla systémová podjatost aplikovat vůbec, měl to takto výslovně upravit. Ostatně třeba v případě vedoucích ústředních orgánů státních správy byla podjatost ex lege vyňata, ačkoliv i u těchto osob k podjatosti nepochybně dojít může.

Dále má autor za to, že argumentovat poměrně utilitaristickými legitimními cíli tak, jak činí rozšířený senát, není nejen v souladu s čl. 36 odst. 1 L.ZPS, které garantuje nestrannost rozhodujících osob jako součást práva

¹³ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2015, č. j. 7 As 158/2014-30.

¹⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2015, č. j. 7 As 57/2015-80.

na spravedlivý proces, ale též tyto argumenty nejsou (dalo by se říci) promyšlené až do posledního detailu. Správní řád sám zná postup, kdy dojde k vyloučení veškerých osob v rámci daného správního orgánu, pročez je nutno vybrat jiný věcně příslušný orgán dle pravidel obsažených ve správním řádu. Nadto pokud budou vyloučeny úředníci jednoho územně samosprávného celku v řízení, v němž lze spatřovat zájem tohoto celku, znamená to, že obdobný postup by měl být uplatňován i u dalších územně samosprávných celků dané úrovně, pročez by si v zásadě v řadě případů dva územně samosprávné celky „pouze“ vyměnily agendu s tím, že by tímto postupem však bylo zcela zachováno základní lidské právo na nestranné rozhodování.

Autor souhlasí se soudcem Jiřím Pallou i v tom, že aktuální právní úprava správního řádu není úplně ideální, neboť nedává nadřízenému správnímu orgánu možnost zcela dle své úvahy zvolit „náhradní“ správní orgán, což by bylo nutno samozřejmě legislativně zlepšit, aktuálně je dle ust. § 131 odst. 4 správního řádu je možno zvolit toliko některý ze sousedících správních obvodů.

Nelze opomenout i řadu dalších argumentů, proč by měl projednávat a rozhodovat jiný věcně příslušný správní orgán než ten, jenž má zájem na výsledku řízení. Příkladem je možno uvést výhodu určitého nadhledu a menšího tlaku na rozhodující oprávněnou úřední osobu, neb bude-li rozhodovat úředník o „cizí“ obci, nepochybně na něj nebudou občané obce, o jejichž zájmech je rozhodováno, schopni činit takový nátlak (byť nepřímý jako je nátlak sociální) jako na úředníka, který v dané obci bydlí a rozhoduje o zájmech „vlastní“ obce.

Jak již bylo zmíněno výše, taktéž bude úplně zachováno základní lidské právo na spravedlivý proces, přičemž jak plyne z ústavního pořádku ČR a z testu proporcionality, základní lidská práva je nutno zachovávat v maximální možné míře a je možno je omezovat toliko, není-li zde jiné řešení a vždy musí být takové omezení proporcionalní a je podmíněno legitimním cílem.

Autor tedy uzavírá, že podle jeho názoru rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl nešťastně a měl rozhodnout tak, jak i uvádí ve svém disentu soudce Jiří Palla, tedy tak, že systémová podjatost v územní samosprávě je sama o sobě dostatečným důvodem pro vyloučení všech úředníků zaměstnaných zainteresovaným územně samosprávným celkem.

Zákonodárce by tedy měl na tento nežádoucí stav rozhodně reagovat příslušnou právní úpravou. V zásadě se nabízí dvě varianty. První z těchto variant je výslovné zakotvení vyloučení (neuplatnění) systémové podjatosti u úředníků územně samosprávných celků tak, aby zde byla výslovná úprava obdobně, jako je tomu v případě vedoucích ústředních orgánů státní správy, ze které by jasně plynulo, že zákonodárce nechce postihovat systémovou podjatost v územní samosprávě. Přijetí této varianty by vedlo k tomu, že by se podjatost rozhodující oprávněné úřední osoby posuzovala podle obecných pravidel uvedených v ust. § 14 správního řádu.

Druhou variantou je úprava problematiky systémové podjatosti v územní samosprávě s tím, že bude explicitně řešena otázka toho, jakým způsobem se určí „náhradní“ správní orgán, který bude projednávat a rozhodovat věc územně samosprávného celku, jehož úřad je z důvodu systémové podjatosti vyloučen z projednání a rozhodnutí takové věci. Autorovi se jeví jako nejefektivnější způsob obsažený již v platné právní úpravě zákona o vyvlastnění, tedy, že by nadřízený orgán určil jiný správní orgán ve svém správním obvodu, případně též připadá v úvahu úprava nového přestupkového zákona. Toto by vedlo k tomu, že by právě nadřízený orgán mohl aktuálně reagovat na eventuální přetíženost některých úřadů (ať již obce či kraje) a též by bylo zajištěno, že tento nadřízený orgán vybere dostatečně odborně způsobilé úřady k rozhodování. Nadto toto přinese již zmiňovaný benefit spočívající v určitém odstupu rozhodujících osob od dané věci.

6 Závěr

Autor ve svém příspěvku rozvedl a blíže se zabýval problematikou systémové podjatosti v územní samosprávě, ve které spatřuje značná rizika. Oproti tomu recentní přístup Nejvyššího správního soudu (navazující na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu) spatřuje v současném systému územní samosprávy toliko riziko systémové podjatosti. Rizikem systémové podjatosti je Nejvyšším správním soudem rozuměn jakýsi „vykřičník“ při posuzování podjatosti oprávněné úřední osoby, ale samo o sobě není systémová podjatost dostatečným důvodem pro vyloučení nejen této osoby, ale celého úřadu z projednávání dané věci.

Autor podrobně rozebral jednotlivé argumenty uvedené v usnesení rozšířeného senátu, avšak, jak ostatně plyne z výše uvedeného textu, s těmito se neztotožnil. Naopak je považuje za nepřesvědčivé a přiklání se spíše k argumentům soudce Jiřího Pally, kterýžto taktéž má za to, že systémová podjatost je sama o sobě dostatečným důvodem pro vyloučení kupříkladu celého úřadu příslušného územně samosprávného celku, jde-li v řízení o zájem tohoto územně samosprávného celku.

Autor nepovažuje recentní právní úpravu, která „úmyslně“ neřeší otázku systémové podjatosti v obecné rovině, za vhodnou. Dle jeho názoru nelze shledat ani jako dostatečný případný poukaz na základní zásady činnosti správních orgánů obsažené v ust. § 2 a násl. správního řádu. Ač totiž z těchto základních zásad plyne jednoznačná povinnost pro správní orgány, tedy též pro oprávněné úřední osoby, postupovat (tedy i rozhodovat) nestranně (srov. ust. § 7 odst. 1 věta druhá) a též dodržovat zásadu legality (viz ust. § 2 odst. 1), nelze toto považovat za dostatečné. Důvodem pro tento závěr je skutečnost, že oprávněná úřední osoba se ani nemusí sama „cítit“ podjatá či dokonce rozhodovat podjatě a jednomu z účastníků řízení stranit. Důvodná pochybnost ostatních účastníků řízení však již sama o sobě je dle ust. § 14 správního řádu dostatečným důvodem pro vyloučení takové osoby z projednávání a rozhodování dané věci, přičemž tato kvalifikovaná pochybnost zde nepochybně nastává, jelikož jedním z účastníků řízení je obec, která v přenesené působnosti o dané věci rozhoduje.

Závěrem tedy autor navrhuje dvě varianty řešení, neboť nejhorší varianta je podle jeho názoru současná výslovná neupravenost této otázky, která účastníkům řízení, byť znalým judikatury Nejvyššího správního soudu, způsobuje značnou právní nejistotu. Důvodem je skutečnost, že tyto účastníci nevědí, kdy se riziko systémové podjatosti vyvine ve vyloučení celého územně samosprávného celku z rozhodování a kdy naopak bude tento celek ve vlastní věci rozhodovat. Dle osobního názoru autora je nutno vylučovat všech úředníky příslušného úřadu (ať již obecního či krajského), jde-li o zájem obce, resp. kraje, neboť nestrannost rozhodování je natolik důležitou složkou práva na spravedlivý proces (zaručeného čl. 36 LZPS), že na něj nelze rezignovat z důvodu případného hospodárnějšího (finančně či administrativně) řešení dané věci. Nota bene za situace, kdy je platná

právní úprava vystavěna toliko na důvodné pochybnosti o nepodjatosti, a tudíž de facto nezáleží na tom, zda oprávněná úřední osoba rozhoduje ve prospěch jedné strany či strany druhé, ale pro její vyloučení postačí již kvalifikovaná forma pochybnosti.

Literature

KADEČKA, Stanislav. Je rozhodování obce ve vlastní věci opravdu nepodjaté? *Právní rozhledy*, 2005, roč. 2005, č. 13. ISSN 1210-6410.

VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 728. ISBN 978-80-7273-166-4.

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 3. 7. 2001, sp.zn. II. ÚS 105/01.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 79/2009-141.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 7. 1999, sp.zn. 2 Cdon 829/96.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2004, č. j. 2 As 21/2004-67.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2008, č. j. 6 As 24/2007-89.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2015, č. j. 7 As 158/2014-30.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2015, č. j. 7 As 57/2015-80.

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119.

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona správní řád. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4 & CT=201 & CT1=0>

Rozprava k návrhu zákona Správní řád. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/033schuz/s033234.htm#r1>

Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů.

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

Contact – e-mail:

brozjan@mail.muni.cz

Obecná právní úprava přezkumného řízení v reflexi aplikační praxe

Zdeněk Fiala

Policejní akademie České republiky v Praze, Katedra veřejné správy,
Česká republika

Abstract in original language

Cílem tohoto příspěvku je upozornit na změny, které sebou vývoj v oblasti judikatury a právní teorie a praxe za posledních 10 let přinesl ve vztahu k institutu přezkumného řízení. V úvodní části příspěvku je ve stručnosti nejprve přiblížena podstata přezkumného řízení a jeho průběh. V druhé části příspěvku jsou posléze představeny a rozebrány jednotlivé vybrané otázky, kterými se zabýval poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu či správní soudy ve vztahu k tomuto institutu.

Keywords in original language

Přezkumné řízení; správní řád.

Abstract

The aim of this paper is point out to the changes that evolution in the field of jurisprudence and legal theory and practice brought for the past 10 years in relation to institute review proceedings. In the first part of this paper is to briefly approached the essence of the review procedure and its progress. In the second part are then presented and discussed various selected issues dealt with by Advisory Council of the Minister of Interior to the Administrative Procedure Act and Administrative Courts in relation to this institution.

Keywords

Review Procedure, the Administrative Procedure Act.

1 Úvodem

Obecná právní úprava přezkumného řízení je obsažena v ustanoveních § 94 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Z uvedeného vyplývá, že tato úprava se použije

pouze tehdy, nestanoví-li správní řád ve svých dalších ustanoveních¹ nebo zvláštní zákon² jiný postup.

S ohledem na začlenění přezkumného řízení v systematice správního řádu je tento institut již tradičně řazen mezi mimořádné opravné prostředky. V pravém slova smyslu však jde spíše o dozorčí prostředek ve správním řízení. V ustanovení § 94 odst. 1 správního řádu se výslovně uvádí, že podnět účastníka k provedení přezkumného řízení není návrhem na zahájení řízení. Z uvedeného vyplývá, že na provedení přezkumného řízení není právní nárok a toto řízení je ovládáno zásadou oficiality. Účastník původního správního řízení, ale i kdokoli jiný (např. dotčený orgán, postižená osoba, exekuční orgán, zájmové organizace, orgán činný v trestním řízení, prvostupňový správní orgán aj.) mohou dát k provedení přezkumného řízení příslušnému správnímu orgánu pouze podnět a tímto iniciovat určitý postup, nicméně k zahájení samotného řízení dochází teprve až na základě úkonu správního orgánu, kterým je usnesením o zahájení řízení. K zahájení přezkumného řízení může dojít samozřejmě i bez takového podnětu, tj. v návaznosti na vlastní kontrolní zjištění.

V přezkumném řízení tedy správní orgány z úřední povinnosti přezkoumávají pravomocná či v určitých případech i předběžně vykonatelná rozhodnutí, jestliže lze pochybovat o tom, že ta byla vydána v souladu s právními předpisy. V přezkumném řízení lze dále samostatně přezkoumat i usnesení o odložení věci či zastavení řízení. Z přezkumného řízení jsou ze zákona vyloučena rozhodnutí, jimiž byl účastníkovi udělen souhlas k právnímu jednání nebo povolen vklad práva k nemovitosti evidované v katastru nemovitostí nebo bylo rozhodnuto ve věci osobního stavu a žadatel nabyt práv v dobré víře. Celkem logicky jsou z přezkumu vyloučena dále rozhodnutí vzešlá z přezkumného řízení a rozhodnutí odvolacího správního orgánu podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, jestliže již bylo při novém projednávání věci vydáno nové rozhodnutí.

¹ § 136 odst. 4 (právo dotčeného orgánu podat podnět na přezkum); § 149 odst. 5 (v přezkumném řízení lze zrušit/změnit závazné stanovisko); § 165 odst. 1 až 7 (přezkum veřejnoprávní smlouvy), § 174 odst. 2 (přezkum opatření obecné povahy), § 156 odst. 2 (přezkum vyjádření, osvědčení).

² Např. zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, jakož i zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Přezkumné řízení podle § 94 a násl. správního řádu tak směřuje ke změně či zrušení již pravomocného rozhodnutí správního orgánu. Kritériem přezkoumávání je pak pouze zákonnost přezkoumávaného správního rozhodnutí, nikoliv též věcná správnost nebo jiná hlediska. I v případě rozporu přezkoumávaného rozhodnutí s právními předpisy však musí přezkoumávající orgán dbát na zachování proporcionality mezi právy účastníka nabytými v dobré víře a právní jistotou na straně jedné a požadavkem na zákonnost na straně druhé.³ Soulad rozhodnutí s právními předpisy se posuzuje podle právního stavu a skutkových okolností v době jeho vydání, nikoli tedy k zahájení řízení či nabytí právní moci rozhodnutí.⁴

K provedení přezkumného řízení je podle § 95 odst. 1 správního řádu věcně příslušný nadřízený správní orgán orgánu, který rozhodnutí vydal. Podle § 95 odst. 2 správního řádu může přezkumné řízení provést i správní orgán, který rozhodnutí vydal, avšak toliko za splnění následujících podmínek: podnět k přezkumnému řízení dal účastník, správní orgán plně vyhoví účastníkovi, který podnět uplatnil, nebyla tím způsobena újma žádnému jinému účastníkovi, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas.

Podle § 96 odst. 1 správního řádu lze usnesení o zahájení přezkumného řízení vydat nejdéle do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, nejpozději však do 1 roku ode právní moci rozhodnutí ve věci.

Z uvedeného je patrné, že dvou měsíční lhůta pro zahájení přezkumného řízení není spjata s okamžikem podání podnětu, ale teprve s okamžikem, kdy se správní orgán o důvodu zahájení dozvěděl, tj. s okamžikem, kdy dospěl k závěru, že tu pochybnosti o zákonnosti pravomocného rozhodnutí skutečně existují (jde o důvodnou pochybnost, nikoli jistotu). Lhůta pro učinění tohoto závěru není zákonem stanovena. Pokud nadřízený správní orgán neshledá důvody pro zahájení přezkumného řízení, sdělí tuto skutečnost účastníkovi s uvedením důvodů do 30 dnů ode dne, kdy k tomuto závěru dospěl. Je třeba upozornit, že tuto povinnost má správní orgán i v případě, že o to účastník ve svém podnětu nepožádal. Jedná

³ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2010, č. j. 6 As 36/2009-162.

⁴ Rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 9. 2. 2010, č. j. 10 Ca 234/2008-24, Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1As 24/2011-79.

se zákonnou povinností. V opačném případě vydá do dvou měsíců usnesení o zahájení přezkumného řízení, neuplynula-li objektivní lhůta 1 roku, a toto usnesení doručí účastníkovi řízení, přičemž pro zachování uvedené lhůty je předmětné vydání usnesení, nikoli jeho oznámení.

Jestliže správní orgán po zahájení přezkumného řízení zjistí, že právní předpis porušen nebyl, řízení usnesením zastaví. Toto usnesení se pouze poznamenává do spisu. Proti tomuto usnesení není přípustný žádný opravný prostředek.

V opačném případě rozhodnutí zruší nebo změní, popř. zruší a věc vrátí správnímu orgánu prvního stupně k novému projednání. Takovéto rozhodnutí nelze vydat po uplynutí 15 měsíců od právní moci přezkoumávaného rozhodnutí. Po uplynutí této lhůty nezbývá než přezkumné řízení usnesením zastavit. V této souvislosti je však třeba uvést, že uvedená lhůta se vztahuje toliko na první v přezkumném řízení vydané rozhodnutí prvního stupně. Po zrušení prvního v přezkumném řízení vydaného rozhodnutí prvního stupně lze pokračovat v přezkumném řízení a vydat v něm další rozhodnutí, a to případně i opakovaně.⁵ Z uvedeného tedy vyplývá, že správní orgán zastaví přezkumné řízení podle § 97 odst. 2 správního řádu, pouze pokud nebylo první rozhodnutí prvního stupně v přezkumném řízení vydáno ve lhůtě 15 měsíců ode dne právní moci rozhodnutí ve věci.

Za situace, kdy je porušení právního předpisu zjevné ze spisového materiálu, a při splnění ostatních podmínek, může příslušný správní orgán provést tzv. zkrácené přezkumné řízení, tj. rovnou (bez dokazování) vydat rozhodnutí podle § 97 odst. 3 správního řádu.

Výše více či méně parafrázována zákonná ustanovení správního řádu vážící se k institutu přezkumného řízení se na první pohled mohou, zvláště dnes, již jevit jako bezproblémová, avšak praxe se v průběhu účinnosti této úpravy potýkala s celou řadou aplikačních problémů a sporných otázek, k nimž se vyjadřovala nejenom odborná literatura, ale i soudní judikatura a poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu.

Z pohledu autora jsou pro praxi nejzajímavějšími otázkami souvisejícími s institutem přezkumného řízení tyto okruhy aplikačních problémů:

⁵ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, č. j. 7 As 21/2010.

2 Počátek běhu lhůty na vyzoomnění podatele a povaha sdělení

Poradní sbor ministra vnitřně se ve svém závěru č. 70 ze dne 6. 10. 2008 zabýval otázkou, jaký okamžik je rozhodující pro začátek běhu této lhůty, zda den obdržení podnětu (viz § 42 správního řádu) nebo den, kdy správní orgán po předběžném posouzení věci dospěl k závěru, že nejsou důvody k zahájení přezkumného řízení. Na úvod poradní sbor předeslal, že k dané problematice existují dva rozdílné názory. Podle prvního názorového proudu začíná předmětná lhůta běžet dnem, kdy se správní orgán po předběžném posouzení věci rozhodl, že nejsou důvody k zahájení přezkumného řízení. Tento názor se opírá o formulaci „jestliže správní orgán neshledá důvody k zahájení přezkumného řízení, sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodů do 30 dnů podatelí“ – vykládáno jako do 30 dnů od chvíle, kdy správní orgán neshledal důvody neboli do 30 dnů po neshledání důvodů. Podle druhého názorového proudu, k němuž se přiklonil nakonec i poradní sbor však třicetidenní lhůta pro vyzoomnění účastníka o nezahájení přezkumného řízení podle § 94 odst. 1 věty třetí za středníkem začíná běžet ode dne, kdy správní orgán obdržel podnět k provedení přezkumného řízení. Poradní sbor tento svůj závěr odůvodnil tím, že věta třetí § 94 odst. 1 se týká pouze podnětů podaných účastníky původního řízení, přičemž podněty podané jinými osobami správními orgány se řídí § 42 správního řádu a při odlišném počítání začátku běhu lhůty by docházelo k nedůvodným rozdílům. Současně argumentoval i tím, že při uplatnění jiného výkladu by se prakticky smazal smysl stanovení této lhůty, kterým je mimo jiné i ochrana práv podatele. Okamžik zahájení běhu by totiž záležel na určitém vnitřním duševním pochodu úřední osoby, a kdy skutečně nastal, by bylo objektivně nepřezkoumatelné; ochrana před nečinností by byla v případě podnětu účastníků nerealizovatelná.

Byť jde o závěr, který se poměrně značně odchyľuje od jazykové výkladu předmětného ustanovení, je jej nepochybně z praktického pohledu třeba podpořit a dodržení 30 denní lhůty na vyzoomnění podatele lze jedině doporučit. Zdůraznit je však v tomto směru dle názoru autora nejen to, že jde o lhůtu pořádkovou, ale i to, že tato lhůta počíná běžet teprve dnem, kdy byl podnět doručen se spisovým materiálem a vyjádřením orgánu, který rozhodnutí vydal, orgánu příslušnému k provedení přezkumného řízení.

Důvodem pro speciální úpravu obsaženou v ustanovení § 94 odst. 1 může být totiž i to, že zákonodárce předpokládal, že podatel bude svůj podnět adresovat nejprve orgánu, který rozhodnutí vydal, ten se k němu nejen vyjadřuje, ale posuzuje jej i z hlediska možnosti tzv. autoremedury. Oproti tomu ustanovení § 42 správního řádu počítá s tím, že je podnět doručen již tomu orgánu, který je i oprávněn k jeho vyřízení.

Z uvedené závěru poradního sboru mimo jiné dále vyplývá i to, že příslušný správní orgán je povinen vyrozumět o nezahájení přezkumného řízení podatele „účastníka“ vždy, avšak podatele „neúčastníka“ jen za předpokladu, že o to ve svém podání výslovně požádal.

Pokud jde o povahu samotného vyrozumění (sdělení), lze v tomto směru odkázat na konstantní judikaturu správních soudů, která uvádí: „*Přípis, jímž správní orgán sděluje, že neshledává důvody k zahájení přezkumného řízení (§ 94 odst. 1 správního řádu z roku 2004), je pouhým sdělením úřadu straně... Odložením podnětu jako nedůvodného a tedy nezrušením rozhodnutí, proti kterému podnět směřuje, nezabíjí proto dozorců úřad nijak do sféry subjektivních práv účastníka řízení; ta zůstávají takovým negativním výsledkem přezkumu naprosto nedotčena. Správní akt, jímž je výsledek takového přezkoumání intimován účastníkovi, je pouhým sdělením úřadu straně, nikoli rozhodnutí.*“⁷

3 Souběh přezkumného řízení a soudního řízení správního

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu se v minulosti dále zabýval i otázkami, zda je možné zahájit a vést přezkumné řízení, a zda je přípustné, aby toto řízení vyústilo ve zrušení předmětného rozhodnutí v případě, že již bylo napadeno žalobou ve správním soudnictví podle soudního řádu správního⁸, jakož i podle páté části občanského soudního řádu.⁹

Pokud jde tedy o konkurenci přezkumného řízení a soudního řízení platí, že přezkumné řízení lze zahájit případně v něm i pokračovat i po podání žaloby proti přezkoumávanému rozhodnutí ke správnímu soudu, neboť soudní řád

⁶ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 As 55/2007-71.

⁷ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2008, č. j. 9 Ans 1/2008-135, obdobně též Rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 4. 3. 2011, č. j. 7 Ca 81/2009-70.

⁸ Závěr č. 106 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10. 6. 2011.

⁹ Závěr č. 40 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 18. 9. 2006.

správní připouští možnost „opravného řízení“ v průběhu řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu a stanoví soudu možnost po dobu takového řízení přerušit řízení. Při soudním přezkumu rozhodnutí podle soudního řádu správního dále na rozdíl od přezkumu podle části páté občanského soudního řádu nepřechází na soud výlučná pravomoc rozhodnout ve věci (viz závěr poradního sboru č. 40), a proto lze připustit souběžné řízení vedené v téže věci správním orgánem a správním soudem (komplikací může být přístup ke spisovému materiálu). Z uvedeného tedy vyplývá, že dospěje-li po podání správní žaloby správní orgán k závěru, že jsou tu důvody, které by odůvodnily změnu nebo zrušení rozhodnutí v rámci přezkumného řízení, zahájí takové řízení a stejnopis vyrozumění účastníka zašle rovněž soudu s případným návrhem na přerušování řízení¹⁰, přičemž k přerušování řízení by patrně bylo postačující již samotné podání podnětu k zahájení přezkumného řízení. Pokud by soud řízení přerušil a žalované rozhodnutí bylo v přezkumném řízení zrušeno nebo změněno, byl by to důvod pro zamítnutí žaloby. Jestliže by bylo přezkumné řízení zastaveno, mohl by soud pokračovat v přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí. I za situace, kdyby soudní řízení přerušeno byla by dřívější změna nebo zrušení rozhodnutí v přezkumném řízení opět důvodem pro zamítnutí žaloby. Naopak zrušení zažalovaného rozhodnutí soudem by bylo důvodem pro zastavení přezkumného řízení, neboť odpadl jeho důvod (viz § 66 odst. 2 správního řádu).

Alternativně by se správní orgán poté, co se dozvěděl o podání žaloby ke správnímu soudu, mohl vydat cestou uspokojení navrhovatele ve smyslu § 153 správního řádu, tzn. svůj záměr jako odpůrce uspokojit navrhovatele sdělit soudu a vyžádat si od něj správní spisy. Uspokojení navrhovatele by pak bylo důvodem pro zastavení soudního řízení, přičemž právní moc rozhodnutí soudu o zastavení řízení by měla přímý vliv na právní moc rozhodnutí vydaného podle § 153 správního řádu.

4 Nepřípustnost přezkoumání rozhodnutí o odvolání proti usnesení

Bylo již uvedeno, že v přezkumném řízení lze přezkoumat až na zákonem stanovené výjimky v zásadě všechna hmotněprávní rozhodnutí, včetně

¹⁰ Srov. Rozhodnutí Vrchního soudu v Praze, č. j. 6 A 518/94.

usnesení o odložení věci a usnesení o zastavení řízení. Procesní rozhodnutí, tj. všechna ostatní usnesení, lze přezkoumávat až spolu s rozhodnutím ve věci, popřípadě s jiným rozhodnutím, jehož vydání předcházela, a jediné tehdy, může-li to mít význam pro soulad rozhodnutí ve věci nebo jiného rozhodnutí s právními předpisy anebo pro náhradu škody. Takovými usneseními nejčastěji budou ta, jež jsou pro účastníka v určitém smyslu negativní – např. usnesení o „neúčastenství“, „neprominutí zmeškání úkonu“, „nepodjatosti úřední osoby“, „zamítnutí návrhu“. Tato usnesení však mohou být samostatně napadena řádným opravným prostředkem, o němž se posléze rozhoduje rozhodnutím. V této souvislosti byl poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu postaven před otázkou, zda lze v přezkumném řízení přezkoumávat rozhodnutí o odvolání proti usnesení, neboť tuto otázku správní řád výslovně neřeší. Poradní sbor na základě logické výkladu dovedl, že pokud ustanovení § 94 odst. 3 správního řádu vylučuje samostatný přezkum usnesení, nemůže být přezkum usnesení připuštěn pouze na základě toho, že proti usnesení bylo podáno odvolání, tj. vyslovil závěr, že rozhodnutí o odvolání proti usnesení nelze samostatně přezkoumat v přezkumném řízení s výjimkou rozhodnutí o odvolání proti usnesení o odložení věci (§ 43 správního řádu) a usnesení o zastavení řízení (§ 66 správního řádu).¹¹ S uvedeným závěrem lze jistě souhlasit mimo jiné i proto, že rozhodnutím o odvolání proti usnesení jsou stejně jako samotným usnesením řešeny toliko procesní otázky a ty lze v přezkumném řízení přezkoumávat z povahy věci pouze spolu s rozhodnutím ve věci (viz § 94 odst. 1 věta první a odst. 3 správního řádu). Současně je možno v tomto směru poukázat i na to, že procesní vady jsou z hlediska přezkumného řízení relevantní pouze v případě, že mohly mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci. V případě usnesení o odložení věci a usnesení o zastavení řízení podle § 66 správního řádu je proto potom situace odlišná, neboť tato usnesení mohou zasahovat do hmotněprávního postavení dotčených osob. Z tohoto důvodu se konečně připouští i jejich přezkum ve správním soudnictví.¹²

¹¹ Závěr č. 29 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10. 4. 2006.

¹² Srov. náález Ústavního soudu II. ÚS 158/99 (Sb. ÚS svazek 21, č. 26, s. 225) nebo usnesení Vrchního soudu v Praze č. j. 6 A68/96.

5 Forma zastavení přezkumného řízení podle § 94 odst. 4 správního řádu

V návaznosti na ustanovení § 94 odst. 4 správního řádu, podle kterého správní orgán přezkumné řízení zastaví, jestliže v jeho průběhu dojde k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, se poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu zabýval otázkou, zda se v tomto případě řízení zastavuje usnesením poznamenávaným do spisu (viz § 66 odst. 2 správního řádu) nebo rozhodnutím. Poradní sbor při řešení vyšel z ustanovení § 76 odst. 1 správního řádu, podle nějž správní orgán rozhoduje usnesením v případech stanovených zákonem a přiklonil se tak formě rozhodnutí. Současně podpůrně argumentoval i tím, že rozhodnutí o zastavení řízení podle § 94 odst. 4 správního řádu má charakter meritorního rozhodnutí, jakož i potřebnosti ochrany subjektivních práv účastníků a uvedl, že použitím „vyšší“ formy rozhodnutí nemůže být způsobena žádná újma, naopak je pro účastníky příznivější z hlediska možnosti obrany proti zastavení řízení a též z hlediska zkoumání možného dotčení veřejného zájmu nadřízeným správním orgánem na základě odvolání jiného účastníka. Současně je tak třeba doplnit, že byť jde svým způsobem o rozhodnutí vzešlé z přezkumného řízení, nejde o rozhodnutí podle § 97 správního řádu, a proto může být toto rozhodnutí posléze přezkoumáno i v přezkumném řízení.

6 Podstata a lhůty zkráceného přezkumného řízení

Bylo již uvedeno, že podle § 98 správního řádu může příslušný správní orgán provést zkrácené přezkumné řízení, pokud je porušení právního předpisu zjevné ze spisového materiálu a jsou splněny ostatní podmínky pro přezkumné řízení a není zapotřebí vysvětlení účastníků. Jde o řízení bez dokazování, v němž je prvním úkonem správního orgánu vydání rozhodnutí, kterým se rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, zruší nebo změní, popřípadě zruší a věc vrátí odvolacímu správnímu orgánu nebo správnímu orgánu prvního stupně se závazným právním názorem. Zkrácené přezkumné řízení je tedy projevem zásady procesní

ekonomie a jeho účelem je odstranit akt přijatý v rozporu s právními předpisy bez zbytečného zatěžování dotčených osob, nikoliv zjednodušit činnost správním orgánům a připravit dotčené osoby o jejich procesní práva. Ve zkráceném přezkumném řízení tak v zásadě nelze doplňovat správní spis. Správní orgán je však oprávněn požadovat upřesnění podnětu k provedení zkráceného přezkumného řízení, nicméně upřesnění nesmí být skrytým vysvětlením účastníka nebo doplňováním důkazů.¹³

Podle dosavadní soudní judikatury¹⁴ platilo, že se lhůty uvedené v § 96 odst. 1 správního řádu ve zkráceném přezkumném řízení neuplatňují. Tento závěr vycházel z toho, že se toto řízení na rozdíl od řádného přezkumného řízení nezahajuje vydáním usnesení podle uvedeného ustanovení, ale je zahájeno a současně i skončeno vydáním rozhodnutí ve smyslu § 97 odst. 3 správního řádu, které je tak prvním a jediným úkonem v rámci postupu dle § 98 správního řádu.

V kontextu tohoto výkladu se ke zkrácenému přezkumnému řízení vztahovala toliko lhůta pro vydání rozhodnutí dle § 97 odst. 2 správního řádu, tj. rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení bylo možné vydat i po uplynutí jednoleté lhůty stanovené pro zahájení řádného přezkumného řízení, avšak nejpozději do patnácti měsíců od právní moci přezkoumávaného rozhodnutí.

V této souvislosti je však třeba uvést, že praxe správních orgánů a stejně tak názory odborné veřejnosti na tuto situaci se vždy různily. Tak např. shodný názor je zastáván v publikaci JEMELKA, J., PONĎĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 3. vyd. C. H. Beck, Praha 2011, s. 405; v níž se uvádí, že: „pro vydání rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení potom neplatí jednoletá prekluzivní lhůta stanovená v § 96 odst. 1, ale patnáctiměsíční lhůta stanovená v § 97 odst. 2“, přičemž o subjektivní lhůtě se mlčí. Opačný názor je obsažen např. v závěru poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 89/2010 ze dne 26. 3. 2010, podle kterého je třeba rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení vydat ve lhůtách

¹³ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2011, č. j. 1 As 31/2011-72.

¹⁴ Srov. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2010, č. j. 1 As 68/2010-60; Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 3. 2011, č. j. 1 As 8/2011-64; Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2012, č. j. 8 As 57/2010-56; Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, č. j. 8 As 58/2010-66.

stanovených v § 96 odst. 1 správního řádu, tzn. v subjektivní dvouměsíční lhůtě ode dne, kdy se příslušný orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, nejpozději však v objektivní lhůtě do jednoho roku od právní moci přezkoumávaného rozhodnutí, přičemž lhůta podle § 97 odst. 2 správního řádu v délce patnácti měsíců pro vydání rozhodnutí se pro zkrácené přezkumné řízení neuplatní, neboť by došlo k absurdní situaci, kdy by po uplynutí jednoho roku od právní moci rozhodnutí nebylo sice možné zahájit řádné přezkumné řízení, bylo by však možné po dobu dalších tří měsíců vydat rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení. Není tedy důvodu, proč by mělo být zkrácené přezkumné řízení takto zvýhodněno, když jeho účelem je náprava pochybení, která jsou na první pohled zjevná a tudíž jistě odstranitelná ve lhůtách pro řádné přezkumné řízení. Také v novém vydání komentáře Vedrala ke správnímu řádu¹⁵, došlo k přehodnocení dřívějších závěrů a přijetí závěrů právě uvedených. Průcha ve svém komentáři ke správnímu řádu¹⁶ dospěl k závěru, že zkrácené přezkumné řízení není, ani pokud jde o jeho zahájení, ani pokud jde o jeho skončení, vázáno na žádné lhůty. Z povahy věci je ale zřejmé, že by mělo přicházet v úvahu bezodkladně a realizováno by mělo být nejpozději do uplynutí lhůty pro zahájení běžného, tj. nezkráceného přezkumného řízení, tj. v dvouměsíční subjektivní lhůtě. Z uvedených závěrů lze dovodit, že cílem ustanovení § 96 odst. 1 správního řádu je tak bezpochyby časově omezená možnost přezkumu zákonnosti pravomocných rozhodnutí, a to především z důvodu právní jistoty účastníků řízení. S použitím argumentu a maiori ad minus lze dovodit použití jmenovaného ustanovení § 96 odst. 1 správního řádu také pro zkrácené přezkumné řízení.

Konečně lze uvést, že výklad, jenž by prodlužoval lhůtu k vydání rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení, je považován i z hlediska usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 74/2013 ze 14. 2. 2014 za extenzivní interpretaci oprávnění správního orgánu, která je v rozporu s ústavními principy (čl. 2 odst. 2 Listiny), neboť orgány veřejné moci mohou zasahovat do práv a povinností občanů pouze v zákonem stanovených případech.

¹⁵ VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. II. aktualizované a rozšířené vyd. Bova Polygon, Praha, 2012, s. 859–853.

¹⁶ PRUCHA, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges, 2012, s. 289–290.

Druhý senát se tak v tomto svém usnesení přiklání k odlišnému právnímu názoru, než byl doposud konstantně zastáván dřívější soudní judikaturou a proto věc podle § 17 odst. 1 s. ř, s. předložil rozšířenému senátu.

S ohledem na výše uvedené nelze doporučit, aby správní orgány nadále přistupovaly k vydání rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení i po uplynutí lhůty stanovené v § 96 odst. 1 správního řádu.

7 Náprava nicotnosti v přezkumném řízení

Současná právní úprava, judikatura i teorie považují nicotnost za samostatný právní institut, který je odlišný od institutu nezákonnosti z hlediska právních účinků dotyčného správního aktu. Nezákonné rozhodnutí existuje, je právně závazné, vynutitelné a vychází se z presumpce jeho správnosti, dokud není zrušeno. Proti němu lze brojit opravnými či dozorčími prostředky, avšak pokud tyto nejsou včas a řádně uplatněny, zůstává nezákonné rozhodnutí objektivně existující a nelze ho již odstranit. Naproti tomu se na nicotné rozhodnutí vždy hledí jako na neexistující, zdánlivé, nezakládající žádné právní následky, neplatí o něm presumpce, a proto nemusí být respektováno, a veřejnou mocí dokonce ani nesmí být vynucováno. Nicotnost nelze zhojit uplynutím času, a může tak k ní být přihlédnuto kdykoliv z úřední povinnosti.

Nicotnost rozhodnutí způsobují vady podstatně závažnější nežli je tomu v případě nezákonnosti.¹⁷ Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu je typickým a nejčastějším důvodem nicotnosti rozhodnutí absolutní nedostatek věcně příslušnosti na straně správního orgánu, který jej vydal.¹⁸

K možnostem nápravy nicotnosti rozhodnutí se vyjadřoval Nejvyšší správní soud např. v rozsudku č. j. 1 As 36/2010-44 ze dne 19. 5. 2010 ve kterém se uvádí, že „*jestliže správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který vydal nicotné rozhodnutí, toto rozhodnutí zruší či změní v přezkumném řízení podle § 94 a násl. správního řádu z roku 2004 namísto toho, aby prohlásil jeho nicotnost, ztíží své rozhodnutí vadou, které jej činí rovněž nicotným. Je totiž z povahy věci vyloučené, aby správní orgán změnil či zrušil neexistující rozhodnutí.*“ Stejně tak dosavadní judikatura¹⁹

¹⁷ Srov. § 77 odst. 1 a 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸ Srov. Např. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005 č. j. 6 A 76/2001-96, či Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006-74.

¹⁹ Např. Rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 19. 12. 1997, č. j. 6 A 26/1995-29 a Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2008, č. j. 6 A 32/2002-117.

hovořila o tom, že pokud by bylo prvostupňové rozhodnutí nicotné, je třeba za nicotné považovat i rozhodnutí druhé instance, kterým by bylo nicotné rozhodnutí zrušeno. V této souvislosti lze odkázat především na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, č. j. 8 Afs 78/2006-74 ze dne 13. 5. 2008, podle kterého *„nicotný akt, jako akt nenapravitelný, nezhojitelný a díky tomu i neexistující, nelze měnit, a proto je nicotností automaticky stíženo i rozhodnutí o odvolání či např. o rozkladu, které navazuje na nicotné rozhodné správního orgánu prvního stupně.“*

V kontextu představené judikatury by bylo třeba v případech, kdy byl ze strany osoby, vůči které bylo vydáno nicotné rozhodnutí, podán podnět k přezkumnému řízení, postupovat a to bez ohledu na to, kdy byl takový podnět podán, dle ustanovení § 77 odst. 1 správního řádu, tj. věc předat nejbližše nadřízenému správnímu orgánu k prohlášení nicotnosti.

Tento závěr je však třeba v současné době revidovat s ohledem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, č. j. 7 As 100/2010-65, ze dne 12. 3. 2013, ve kterém se po podrobném rozboru pojmu a podstaty institutu nicotnosti rozhodnutí a možností nápravy nicotnosti rozhodnutí I. stupně v odvolacím řízení souhrnně uzavírá: *„Proto se rozšířený senát nemůže ztotožnit s právním názorem vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2010, č. j. 1 As 36/2010-44, č. 2096/2010 Sb. NSS“.* (výše citovaný rozsudek), s tím že: *„V odvolacím řízení lze tedy rozhodnutí I. stupně zrušit z důvodu jeho nicotnosti. Stejným způsobem je možné postupovat také v řízení o rozkladu, neboť pro něho v tomto směru platí příslušné ustanovení o odvolání, jak vyplývá z § 152 odst. 4 správního řádu. Tentyž závěr je možné učinit i ve vztahu k přezkumnému řízení podle § 94 a násl. správního řádu. Ostatně rušení nicotného rozhodnutí pro jeho rozpor s právními předpisy v odvolacím řízení se uplatňovalo i v době platnosti předchozího správního řádu č. 71/1967 Sb., který neobsahoval ustanovení o prohlášení nicotnosti. Potřeba pokračování takové praxe i za současné právní úpravy vyplývá ze skutečnosti, že nový správní řád obsahuje tytéž prostředky k nápravě skutkových a právních vad rozhodnutí správního orgánu a jemu předcházejícího řízení jako předchozí správní řád a oproti němu navíc zavedl jen řízení o prohlášení nicotnosti z důvodu absolutního nedostatku věcné příslušnosti, které má však povahu pouhého dozorcího prostředku a na jehož zahájení nemá nárok účastník řízení, v němž bylo nicotné rozhodnutí vydáno. Uvedený závěr respektuje podstatu institutu nicotnosti rozhodnutí a zároveň*

umožňuje ke ní ve prospěch účastníka řízení přiblížit již v rámci odvolacího řízení, které slouží ke nápravě všech pochybení správního orgánu prvního stupně. Ostatně ke řešení nápravy nicotnosti rozhodnutí I. stupně v rámci odvolacího řízení se přikládá i odborná literatura, která ho upřednostňuje před variantou zamítnutí odvolání s poukazem na to, že odvolání není podáno proti rozhodnutí, nýbrž proti neexistujícímu správnímu aktu. Navíc o této variantě se komentáře ke správnímu řádu zmiňují především kvůli právnímu názoru vyslovenému v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2010, č. j. 1 As 36/2010-44, který je tímto rozhodnutím rozšířeného senátu překonán.“

Vycházejí z výše uvedeného, pokud by byl tedy ve shora řešené a nastíněné situaci podán do 1 roku od právní moci rozhodnutí, mohl by správní orgán, který vydal nicotné rozhodnutí, provést přezkumné řízení za podmínek ustanovení § 95 odst. 2 správního řádu, jinak by byl povinen věc předat k provedení přezkumného řízení nejbližší nadřízenému správnímu orgánu. Vzhledem k charakteru vady by ten měl postupovat dle § 98 správního řádu, tj. ve zkráceném přezkumném řízení bezodkladně vydat rozhodnutí dle § 97 odst. 3 správního řádu, kterým nicotné rozhodnutí zruší (srov. předchozí výklad k povaze a podstatě zkráceného přezkumného řízení).

V rozhodnutí vydaném v přezkumném řízení, kterým bude rušeno nicotné rozhodnutí je třeba jako důvod vedoucí ke zrušení rozhodnutí výslovně uvést nicotnost rozhodnutí. V opačném případě by totiž mohl účastník řízení podat proti tomuto rozhodnutí žalobu, v níž by se mohl domáhat vyslovení nicotnosti rozhodnutí.²⁰

Teprve v případě, že byl podnět k přezkumnému řízení podán po uplynutí příslušných lhůt pro zahájení přezkumného řízení anebo pokud by byla nicotnost zjištěna v rámci kontrolní (dozorové) činnosti (myšleno bez podnětu) bylo by na místě uplatnit postup dle § 77 odst. 1 správního řádu, tj. věc předat nadřízenému správnímu orgánu k prohlášení nicotnosti.

²⁰ K tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010-65: „...Naopak, pokud výrok rozhodnutí o odvolání nevyjadřuje, že se rozhodnutí I. stupně zrušuje z důvodu jeho nicotnosti, považuje se tento správní akt za existující až do okamžiku jeho zrušení. Proti takovému rozhodnutí odvolacího správního orgánu by účastník řízení byl oprávněn podat žalobu podle § 65 a násl. s. ř. s., v níž by se mohl domáhat vyslovení nicotnosti rozhodnutí I. stupně s poukazem na to, že toto rozhodnutí není zatíženo pouhou nezákonností, nýbrž trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost. I z tohoto důvodu musí odvolací správní orgán svůj závěr o nicotnosti napadeného rozhodnutí vyjádřit ve výroku rozhodnutí o odvolání tím, že jím rozhodnutí I. stupně zruší z důvodu jeho nicotnosti.“

8 Závěr

S ohledem na výše uvedené lze uvést, že obecná právní úprava přezkumného řízení je poměrně konstrukčně a interpretačně náročná, o čemž svědčí i skutečnost, že se v průběhu 10 let k tomuto dozorcímu prostředku sloužícímu k nápravě nezákonných rozhodnutí nashromáždila poměrně bohatá judikatura, pod jejímž vlivem byly přehodnoceny některé doposud běžně v praxi uplatňované postupy a zastávané názory. Aplikační praxe na úseku vedení přezkumného řízení podle správního řádu se však v posledních letech pomalu ustálila. Na druhou stranu vývoj v některých oblastech veřejné správy sebou rovněž přinesl i požadavky na zakotvení zvláštních procesních úprav zpravidla v podobě stanovení odchylných lhůt, v některých případech i zavedení speciálních důvodů pro zrušení rozhodnutí, kdy typickým příkladem je např. oblast správního trestání v návaznosti na přezkum pokutových (resp. příkazových) bloků a odstranění překážky věci rozhodnuté mezi trestním řízením a řízením přestupkovým), což sebou logicky přináší další a předně nové otázky.

Literature

JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád, Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. BECK, 2009.

PRŮCHA, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges, 2012.

VEDRAL, J. *Správní řád, Komentář*. II. aktualizované a rozšířené vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012.

Závěr č. 29 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10. 4. 2006.

Závěr č. 40 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 18. 9. 2006.

Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 89/2010 ze dne 26. 3. 2010

Závěr č. 106 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10. 6. 2011.

Rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 9. 2. 2010, č. j. 10 Ca 234/2008-24.

Rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 4. 3. 2011, č. j. 7 Ca 81/2009-70.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 1997, č. j. 6 A 26/1995-29.

- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001-96.
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18. dubna 2007, č. j. 4 As 10/2006– 57.
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 As 55/2007-71.
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006-74.
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2008, č. j. 6 A 32/2002-117.
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2008, č. j. 9 Ans 1/2008-135.
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2010, č. j. 6 As 36/2009-162.
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2010, č. j. 1 As 36/2010-44.
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2010, č. j. 1 As 68/2010-60.
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 3. 2011, č. j. 1 As 8/2011-64.
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1As 24/2011-79.
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2011, č. j. 1 As 31/2011-72.
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. září 2011, č. j. 3 Ads 79/2011-62.
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2012, č. j. 8 As 57/2010-56.
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010-65.
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2014, č. j. 2 As 74/2013.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 10. října 2013, č. j. I. ÚS 2959/13-1.

Contact – e-mail

fiala@polac.cz

Premeny výkladu ustanovení Správneho poriadku v judikatúre správnych súdov¹

Matej Horvat

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta,
Slovenská republika

Abstract in original language

Príspevok je zameraný na viaceré konkrétne ustanovenia Správneho poriadku, ktorých aplikácia doznala v ostatnej dobe významné zmeny. Ide najmä o otázku obsahu výroku rozhodnutia o správnom delikte a o otázky spojené s doručovaním písomností účastníkom konania. Autor poukazuje na zásadné zmeny vo výklade týchto ustanovení, ktoré vyplývajú z judikatury slovenských správnych súdov. Cieľom je posúdiť vhodnosť výkladových zmien v týchto prípadoch.

Keywords in original language

Správny delikt; výrok rozhodnutia o správnom delikte; doručovanie; náhradné doručovanie; fikcia doručenia.

Abstract

The paper is focused on various specific articles in the Act on Administrative Procedure that has recently undergone significant changes in their interpretation. These articles are: enunciation of the decision on administrative offence and the service of the decision to the parties of the procedure. Author points out several major changes in the interpretation of the aforementioned articles. These changes have arisen from the case-law of the administrative courts. The aim of the paper is to assess the suitability of these changes to the interpretation of the articles.

Keywords

Administrative Offence; Enunciation of Decision on Administrative Offence; Service; Fiction of Service.

¹ Článok bol spracovaný v rámci projektu VEGA č. 1/0136/15 „Právna úprava správneho trestania“ udeleného Vedeckou grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR a Slovenskej akadémie vied.

1 Úvod

Interpretácia zákonných ustanovení patrila a vždy bude patriť k významným činnostiam odbornej právnej obce. Právna hermeneutika je v mnohom najzákladnejšou takouto činnosťou, bez ktorej osvojenia si nemožno predstaviť praktický život v žiadnom z právnických povolání. Hoci vo viacerých teoretických prácach nájdeme vyjadrené myšlienky, podľa ktorých by text právnej normy mal byť výkladovo zrozumiteľný tomu, komu je určený,² v praxi to tak už dnes nie je. Dovolím si preto tvrdiť, že v dnešnej dobe už nemožno akceptovať túto myšlienku. Text právneho predpisu je tvorený právnikmi a je určený právnikom, teda odbornej verejnosti, ktorá študovala právnu vedu na rôznych stupňoch v akademickom prostredí vysokých škôl.³

Samozrejme treba akceptovať skutočnosť, že text právneho predpisu by mal byť čo najjednoduchší, a teda by nemal byť zbytočne komplikovaný. Treba si osvojiť myšlienku, že tam, kde si to vyžaduje situácia, tam by mal byť právny predpis jednoduchý a tam, kde to možné nie je, tam by mal byť zložitejší, avšak nie až na úroveň nezrozumiteľnosti. Prvé musí platiť napríklad pre základy trestnej či administratívnej zodpovednosti, kde právny predpis určite musí byť jednoduchý, aby jeho adresát jednoznačne vedel, ktoré jeho konanie (opomenutie konania) je v súlade s právom a ktoré už s ním v súlade nie je. Druhý spomenutý prípad sa môže vzťahovať napríklad na oblasť daní alebo životného prostredia. Tu však je vhodné zdôrazniť, že aj napriek tomu by právny predpis nemal byť úplne nezrozumiteľný pre bežných ľudí; zbytočná komplikovanosť môže byť často kontraproduktívna.

Zo samotnej podstaty právnych predpisov vyplýva, že nemôžu byť písané konkrétnym jazykom, ale že len vymedzujú všeobecné situácie pre neurčitý, avšak určiteľný, okruh adresátov, pre ktorých stanovujú konkrétne pravidlo správania. „Život“ týmto všeobecným predpisom dá až ich aplikácia na konkrétnu situáciu medzi konkrétnymi účastníkmi právneho vzťahu.

² Napríklad BALOG, B., SURMAJOVÁ, Ž. Legislatívno-technické požiadavky. In: SVÁK, J. a kol. *Teória a prax legislatívy*. Bratislava: Eurokódex, 2012, s. 231.

³ Porovnaj BENNION, F. If It's Not Broke, Don't Fix it: A Review of the New Zealand Law Commission's Proposals on the Format of Legislation. In: *Statute Law Review*, 1994, roč. 15, č. 3, s. 165.

Tu vystupuje do popredia jednak realizácia práva v súlade s jednotlivými právnymi predpismi, ale najmä jeho aplikácia orgánmi aplikácie práva. Medzi tieto orgány treba jednoznačne zaradiť orgány verejnej správy, ale aj súdy.⁴

Výklad právneho predpisu napríklad nájdeme v rôznych aktoch aplikácie práva, ktoré vydávajú tieto zmienené orgány v rámci svojej rozhodovacej činnosti. Osobitný ráz dostáva výklad právnych predpisov, ktorý poskytujú orgány verejnej správy vo svojich rozhodnutiach,⁵ a to z toho dôvodu, že tieto rozhodnutia v drvivej väčšine podliehajú súdnemu prieskumu na základe správnej žaloby.⁶ Týmto spôsobom sa aj správne súdy „vyjadrujú“ k výkladu právneho predpisu. Treba zdôrazniť, že ideálnou situáciou je tá, pokiaľ sa súdny výklad a výklad orgánu verejnej správy zhoduje, alebo navzájom dopĺňa, t. j. vzájomne oba kooperujú s cieľom ochrany verejných subjektívnych práv účastníkov konania.

Okrem výkladu zákona aplikačnou praxou sa treba osobitne zmieniť aj o výklade právnych predpisov, ktorý poskytuje právna veda. Ten nájdeme v rôznych komentároch, monografiách, odborných vedeckých článkoch a inde. Aj tento výklad má svoj nespochybniteľný význam, pretože pri výklade právnych predpisov právnou vedou⁷ by vždy mal byť v popredí teologický výklad jednotlivých zákonných (príp. podzákonných) ustanovení. Cieľom je jednak vystihnúť zámer zákonodarcu, ochrániť verejný záujem, ale aj zároveň zabezpečiť určitý štandard ochrany verejných subjektívnych práv konkrétnych účastníkov právnych vzťahov.⁸

⁴ K realizácii práva a aplikácii práva v oblasti správneho práva pozri napr. TÓTHOVÁ, K. Realizácia noriem správneho práva. In: VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: C. H. Beck, 2012, s. 86–90.

⁵ Alebo inak nazvaných individuálnych správnych aktoch.

⁶ Pozri najmä § 6 a § 7 Správneho súdneho poriadku (zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok), ktoré vymedzujú, čo všetko správne súdy preskúmajú (§ 6) a čo do ich prieskumnej právomoci nepatrí (§ 7).

⁷ Napríklad správne súdy totiž poskytujú ochranu účastníkom konania len čo do rozsahu zákonnosti a nie už správnosti. K tomu pozri viac napríklad TÓTHOVÁ, K. Realizácia noriem správneho práva. In: VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: C. H. Beck, 2012, s. 88.

⁸ Treba poukázať na to, že v tomto prípade ide o spôsob výkladu právnych predpisov, ktorý by mal byť rešpektovaný pre oblasť verejného práva; je nepochybné, že výklad v súkromnom práve stojí na čiastočne odlišných základoch.

V nasledovných podkapitolách tohto článku sa venujem najmä výkladu zákonných ustanovení Správneho poriadku⁹ poskytnutých správnymi súdmi. Cieľom je poukázať na ustanovenia o výroku rozhodnutia a o doručovaní rozhodnutia, ktoré podstúpili značné výkladové rozšírenia oproti klasickému gramatickému výkladu. Výsledkom článku je zamyslenie sa nad opodstatnenosťou využitia tohto extenzívneho výkladu spomenutých ustanovení správnymi súdmi.

2 Výrok rozhodnutia a odôvodnenie rozhodnutia o správnom delikte

Správny poriadok upravuje výrok rozhodnutia¹⁰ vydaného v správnom konaní¹¹ v § 47 ods. 2. Podľa tohto ustanovenia výrok obsahuje rozhodnutie vo veci s uvedením ustanovenia právneho predpisu, podľa ktorého sa rozhodlo, prípadne aj rozhodnutie o povinnosti nahradiť trovy konania. Pokiaľ sa v rozhodnutí ukladá účastníkovi konania povinnosť na plnenie, správny orgán určí pre ňu lehotu; lehota nesmie byť kratšia, než ustanovuje osobitný zákon.¹²

Výrok teda predstavuje najvýznamnejšiu obsahovú súčasť rozhodnutia správneho orgánu, a to z toho dôvodu, že v ňom sa koncentruje pravidlo,

⁹ Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov.

¹⁰ Výrok rozhodnutia spolu s jeho odôvodnením a poučením tvoria materiálne (t. j. obsahové) náležitosti rozhodnutia, ktoré musí obsahovať každé rozhodnutie vydané v správnom konaní.

¹¹ Tento pojem definuje právna teória nasledovne: Zákonom ustanovený postup správnych orgánov, účastníkov konania, zúčastnených osôb a ďalších osôb (a prípadne aj dotknutých orgánov) pri vydávaní, preskúmaní a nútenom výkone rozhodnutí – individuálnych správnych aktov, ktorými sa rozhoduje o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach konkrétnych fyzických osôb a právnických osôb (účastníkov konania) v konkrétnych právnych vzťahoch v oblasti verejnej správy. ŠKROBÁK, J. Pôsobnosť správneho poriadku. In: VRABKO, M. a kol. *Správne právo procesné. Všeobecná časť*. Bratislava: C. H. Beck, 2013, s. 55.

¹² Obdobné všeobecné ustanovenia nájdeme aj v iných Správnych poriadkoch: napríklad čl. 16 gréckeho Správneho poriadku, čl. 107 poľského Správneho poriadku, § 58 rakúskeho Správneho poriadku. Naproti tomu maďarský Správny poriadok je veľmi podrobný. Podľa čl. 71 ods. 1 písm. d) maďarského Správneho poriadku musí výrok rozhodnutia obsahovať samotné rozhodnutie, miesto, čas a spôsob podania opravného prostriedku (ako aj možnosť súdneho prieskumu), označenie dotknutého správneho orgánu, vyčíslené trovy konania a povinnosť ich zaplatiť s lehotou a to isté platí aj pre iné peňažné plnenia.

ktorým sa majú riadiť konkrétni účastníci konania; len výrok rozhodnutia môže nadobudnúť právoplatnosť a eventuálne aj vykonateľnosť.¹³

Vzhľadom na skutočnosť, že Správny poriadok je všeobecným procesno-právnym predpisom pre oblasť verejnej správy, je zrejmé, že jeho jednotlivé ustanovenia budú viac či menej všeobecné, aby mohli postihnúť čo najviac prípadov. Výnimkou rozhodne teda nie je ani ustanovenie o výroku rozhodnutia. Z tohto dôvodu je mimoriadne vhodné, aby v osobitných prípadoch bol obsah výroku rozhodnutia ustanovený konkrétnejšie. Takúto úpravu nájdeme v osobitných právnych predpisoch.¹⁴

Správny poriadok ustanovuje dve obligatórne skutočnosti, ktoré musí obsahovať výrok, a to

- a) rozhodnutie vo veci samej s uvedením ustanovenia právneho predpisu, podľa ktorého sa rozhodlo,
- b) určenie lehoty na dobrovoľné splnenie povinnosti, pokiaľ sa v rozhodnutí ukladá účastníkovi konania povinnosť na plnenie.¹⁵

Vo výroku sa tiež uvádza rozhodnutie o trovách konania, avšak len v takom prípade, ak takéto trovy vznikli a majú byť uhradené účastníkom konania voči inému subjektu správneho konania. Z tohto uhla pohľadu preto nie každé rozhodnutie obsahuje aj výrok o trovách konania.

V prípade správnych deliktov je však takéto všeobecné vymedzenie nedostatočujúce. Aj preto zákonodarca upravil výrok rozhodnutia o priestupku, ako o jednom z druhov správnych deliktov, takto: Výrok rozhodnutia o priestupku, ktorým je obvinený z priestupku uznaný vinným, musí obsahovať tiež popis

¹³ Právoplatnosť je vlastnosť rozhodnutia, ktoré už nemožno napadnúť riadnym opravným prostriedkom. Právoplatné rozhodnutie je konečné a zásadne nezmeniteľné, keďže zakladá prekážku právoplatne rozhodnutej veci. Vykonateľnosť je vlastnosť rozhodnutia, ktorá umožňuje uskutočniť jeho nútený výkon aj napriek prípadnej absencii vôle adresáta rozhodnutia. ŠKROBÁK, J. *Preskúmavanie neprávoplatných rozhodnutí vydaných v správnom konaní*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2014, s. 12–13.

¹⁴ Napríklad § 27 ods. 2 zákona č. 747/2004 Z. z. o dohľade nad finančným trhom, § 77 zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch, § 12 ods. 2 zákona č. 39/2015 Z. z. o poisťovníctve, § 59 ods. 2 zákona č. 566/2001 Z. z. o cenných papieroch a investičných službách (zákon o cenných papieroch), atď.

¹⁵ Pre úplnosť uvediem, že pokiaľ táto lehota nie je určená, nespôsobuje to nezákonnosť rozhodnutia. Podľa § 71 ods. 1 Správneho poriadku, ak v rozhodnutí nebola určená lehota na plnenie, určí ju orgán, ktorý uskutočňuje výkon rozhodnutia; lehota nesmie byť kratšia, než ustanovuje osobitný zákon.

skutku s označením miesta a času spáchania priestupku, vyslovenie viny, druh a výšku sankcie, prípadne rozhodnutie o upustení od uloženia sankcie, o započítaní času do času zákazu činnosti, o uložení ochranného opatrenia, o nároku na náhradu škody a o trovách konania.¹⁶

V prípade iných správnych deliktov takéto jednoznačné ustanovenie nenájdeme.¹⁷ Jednotná procesnoprávna úprava vo vzťahu k iným správnym deliktom neexistuje. Vzhľadom na to sa na ňu bude vzťahovať procesná úprava zakotvená v Správnom poriadku (pozri § 1 ods. 1 Správneho poriadku), a teda aj na výrok rozhodnutia sa bude plne vzťahovať § 47 ods. 2 Správneho poriadku.

Avšak práve v tomto momente „do hry“ vstupuje súdna judikatúra, vďaka ktorej je zrejmé, že aj výrok rozhodnutia o inom správnom delikte musí obsahovať rovnaké špecifikácie, ako boli spomenuté vo vzťahu k výroku o priestupku.

Napríklad podľa odôvodnenia rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (SR) z 29. apríla 2015, sp. zn. 6Sžo/33/2014: *Vymedzenie predmetu konania vo výroku rozhodnutia o správnom delikte, musí spočívať v špecifikácii deliktu tak, aby sankcionované konanie nebolo zameniteľné s iným konaním. Tento záver je vyvoditeľný priamo z ustanovenia § 47 ods. 2 správneho poriadku. V rozhodnutiach trestného charakteru, ktorými sú nepochybne i rozhodnutia o iných správnych deliktoch, je nevyhnutné vymedziť presne, za aké konkrétne konanie je subjekt postihnutý.*

Explicitne to vyjadruje aj odôvodnenie rozsudku Najvyššieho súdu SR zo 7. októbra 2014, sp. zn. 3Sž/23/2013: *Výrok administratívneho rozhodnutia o správnom delikte musí obsahovať popis skutku s uvedením miesta, času a spôsobu spáchania.*

¹⁶ Pozri § 77 zákona o priestupkoch a SREBALOVÁ, M. § 77. In: SREBALOVÁ, M. a kol. *Zákon o priestupkoch. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2015, s. 390 a nasl. Je zrejmé, že výrok o vine môže správny orgán vydať len v takom prípade, ak sú splnené všetky zákonom stanovené podmienky na vyvodenie zodpovednosti. T. j. nenastanú napríklad dôvody zániku zodpovednosti. KISELYOVÁ, Z. Zánik zodpovednosti právnickej osoby a prechod deliktuálnej zodpovednosti právnickej osoby. In: ZBORNÍK. *Trestnoprávna a administratívno-právna zodpovednosť*. Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2014, s. 101.

¹⁷ Táto roztrieštenosť je objektom neutichajúcej kritiky právnej teórie, ktorá vyžaduje prijatie všeobecnej právnej úpravy správneho trestania. KISELYOVÁ, Z. Kontrola rozhodovacích procesov v oblasti správneho trestania. In: ZBORNÍK. *Kontrola rozhodovacích procesov vo verejnej správe ako prostriedok hospodárskej efektívnosti verejnej správy*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2013, s. 59.

V dlhšom prevedení sa možno oboznámiť aj s tým, kedy Najvyšší súd SR považuje špecifikáciu výroku rozhodnutia za postačujúcu: *Navrhovateľka ďalej namietala, že v predmetnom rozhodnutí absentoval konkrétny spôsob spáchania skutku (presná identifikácia a popis časti odvysielaného komunikátu), na základe ktorého sa navrhovateľka dopustila správneho deliktu. Najvyšší súd dospel k záveru, že výrok rozhodnutia spĺňa všetky obsahové náležitosti (miesto, čas, spôsob a samotný správny delikt). Vo výroku predmetného rozhodnutia je pod I. a II. uvedené, že posudzované programy boli odvysielané na programovej službe ABC. V prvom prípade je uvedené, že program XYZ bol vysielaný od...hod. v trvaní...hod. (vrátane reklamných prerušení), bol prerušený zaradením reklamy päťkrát. V časti výroku II. je podrobne rozpisovaný čas spáchania správneho deliktu (dňa... v čase od... hod. do... hod.), spôsob jeho spáchania (odvysielanie reklamného bloku v čase od cca hod. do cca v trvaní... minút), miesto jeho spáchania (na televíznej programovej službe ABC), a samotný správny delikt (konanie navrhovateľky v rozpore s objektívnym právom vyjadreným v ustanovení ...). Najvyšší súd má za to, že tvrdenie navrhovateľky je neopodstatnené, zavádzajúce a účelové. Ak by najvyšší súd bral do úvahy právny výklad navrhovateľky ohľadom predmetného výroku, v konečnom dôsledku by sa potierali rozdiely medzi výrokom a odôvodnením. Výrok v predmetnom prípade (s približnutím na špecifikovanie miesta, času, spôsobu a správneho deliktu) by mal byť vecný, a aj stručný. Naopak následne odôvodnenie samotného výroku by malo byť rozsiahlejšie a jednotlivé aspekty rozhodnutia náležite analyzované. Na základe vyššie uvedeného má najvyšší súd za to, že predmetný výrok naplnil všetky potrebné kritériá a bol náležite zdôvodnený.¹⁸*

Dôvod, pre ktorý je nevyhnutné, aby výrok rozhodnutia o správnom delikte bol takto špecifický, jednoznačne spočíva v tom, aby bola vylúčená prekážka veci rozhodutej (*rei iudicata*), *ne bis in idem*, ale aj litispendencia. Rovnako je to dôležité aj pre určenie rozsahu dokazovania z dôvodu zabezpečenia riadneho práva na obhajobu.

S výrokom rozhodnutia obsahovo súvisí aj odôvodnenie rozhodnutia, ktoré je z hľadiska svojho rozsahu najrozsiahlejšou súčasťou rozhodnutia. Uvádza sa, že sa chápe ako nevyhnutná súčasť práva na spravodlivý proces podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru. Povinnosť orgánov verejnej moci riadne odôvodňovať ich rozhodnutia je jednou zo záruk pre vylúčenie ľubovôle pri rozhodovaní. Odôvodnenie je aj zárukou toho, aby dotknutá osoba mohla účinne uplatniť

¹⁸ Rozsudok Najvyššieho súdu SR z 5. mája 2015, sp. zn. 4Sž/11/2014. Odôvodnenie krátené autorom článku – *pozn. autora*.

svoje právo na opravný prostriedok.¹⁹ Odôvodnenie musí byť presvedčivé, musí v ňom byť vystihnutá podstata skutočnosti tak, aby správny orgán presvedčil o nevyhnutnosti svojho postupu, zákonnosti a správnosti rozhodnutia, prípadne o nevyhnutnosti dobrovoľného plnenia povinností zo strany zaviazaných.²⁰

Ústavný súd SR k tomu uvádza: *Súčasťou obsahu základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy je aj právo účastníka konania na také odôvodnenie súdneho rozhodnutia, ktoré jasne a zrozumiteľne dáva odpovede na všetky právne a skutkovo relevantné otázky súvisiace s predmetom súdnej ochrany, t. j. s uplatnením nárokov a obranou proti takému uplatneniu. Všeobecný súd pritom nemusí dať odpoveď na všetky otázky nastolené účastníkom konania, ale len na tie, ktoré majú pre vec podstatný význam, prípadne dostatočne objasňujú skutkový a právny základ rozhodnutia. Odôvodnenie rozhodnutia všeobecného súdu, ktoré stručne a jasne objasní skutkový a právny základ rozhodnutia, postačuje na záver o tom, že z tohto aspektu je plne realizované základné právo účastníka na spravodlivý proces.*²¹

V Správnom poriadku sú tieto skutočnosti vyjadrené v § 47 ods. 3 nasledovne: V odôvodnení rozhodnutia správny orgán uvedie, ktoré skutočnosti boli podkladom na rozhodnutie, akými úvahami bol vedený pri hodnotení dôkazov, ako použil správnu úvahu pri použití právnych predpisov, na základe ktorých rozhodoval, a ako sa vyrovnal s návrhmi a námietkami účastníkov konania a s ich vyjadreniami k podkladom rozhodnutia.

Ak teda o výroku rozhodnutia v priestupkovom konaní (a extenzívne aj pre výrok rozhodnutia o správnom delikte) platí, že musí byť formulovaný jasne, stručne a jednoznačne tak, aby účastníci priestupkového konania a orgány, ktoré majú rozhodnutie preskúmať, príp. vykonať, mohli jednoznačne a bez pochybností poznať výsledok konania,²² potom odôvodnenie musí obsahovať také zhodnotenie prípadu, ktoré jednoznačným a presvedčivým spôsobom presvedčí účastníkov konania nielen o zákonnosti, ale aj o správnosti výroku rozhodnutia.

¹⁹ KOŠIČIAROVÁ, S. *Správny poriadok. Komentár*. Šamorín: Heuréka, 2013, s. 225.

²⁰ VRABKO, M. Rozhodnutie správneho orgánu. In: VRABKO, M. a kol. *Správne právo procesné. Všeobecná časť*. Bratislava: C. H. Beck, 2013, s. 173.

²¹ Pozri rozhodnutia Ústavného súdu SR sp. zn. IV. ÚS 115/03 a sp. zn. III. ÚS 209/04; predmetné odôvodnenie možno, podľa môjho názoru, aplikovať aj na rozhodovanie správnych orgánov.

²² MACHAJOVÁ, J. *Základy priestupkového práva. Komentár k zákonu o priestupkoch a súvisiace právne predpisy*. Šamorín: Heuréka, 1998, s. 171.

Keďže tieto dve obsahové náležitosti spolu súvisia, možno konštatovať, že v rámci odôvodnenia rozhodnutia o správnom delikte musí správny orgán v prvom rade opísať skutkovú podstatu veci. V tejto časti bližšie identifikuje miesto, čas a spôsob spáchania správneho deliktu. Vychádza pritom z výroku rozhodnutia vo veci samej. Následne na to musí uskutočniť rozbor a zhodnotenie podkladov pre vydanie rozhodnutia a osobitne aj dôkazov. Za použitia zásady voľného hodnotenia dôkazov sa musí vyrovnat' s prípadnými rozpormi medzi jednotlivými dôkazmi. Správny orgán sa taktiež musí vyrovnat' s jednotlivými návrhmi účastníkov konania (prípadne iných subjektov konania), pričom osobitne sa musí vyrovnat' s tými, ktoré majú relevanciu k danému prípadu. Som toho názoru, že tie návrhy, ktoré nesúvisia s podstatou prípadu, správny orgán nemusí zohľadniť, avšak musí uviesť, prečo ich nevzal do úvahy v rámci svojho rozhodnutia.²³ Záležitost' následne musí správny orgán právne subsumovať pod príslušnú skutkovú podstatu správneho deliktu. Tá musí byť uvedená aj vo výroku rozhodnutia, ale v odvodnení už správny orgán uvádza, prečo podradil popísaný skutkový stav veci pod konkrétnu skutkovú podstatu správneho deliktu. Len takýmto spôsobom správny orgán dostojí kvalite odôvodnenia rozhodnutia, ktorú po ňom vyžadujú nielen správne súdy, ale aj Ústavný súd SR.

V opačnom prípade, ako vyplýva napríklad z uznesenia Najvyššieho súdu SR z 30. apríla 2015, sp. zn. 8SŽi/27/2013: *Nakoľko nie je z odôvodnenia napadnutého rozsudku súdu prvého stupňa zrejmé, akými úvahami sa súd riadil pri utváraní záveru o skutkovom stave, prečo nepovažoval za dôvodnú právnu argumentáciu žalobcu v žalobe a prečo považuje námietky žalobcu za neopodstatnené, je nutné považovať takýto rozsudok za nepreskúmateľný pre nedostatok dôvodov, nedávajúci dostatočné záruky pre to, že nebol vydaný spôsobom porušujúcim ústavne zaručené právo na spravodlivý proces.*²⁴ Uvedené je dôvodom na zrušenie veci a jej vrátenie na ďalšie konanie

²³ Podľa uznesenia Najvyššieho súdu SR 30. apríla 2015, sp. zn. 8SŽi/27/2013: *Aj keď s obľahom na judikatúru ESLP nie je potrebné zdôvodňovať každý argument účastníkov konania (pozri Van Hurk v. Holandsko, 1994), súdne rozhodnutia musia byť odôvodnené a musia obsahovať odpovede súdu na všetky argumenty prednesené stranami, ktoré viedli k rozhodnutiu. Dôvody musia byť špecifikované s obľahom na skutkové okolnosti prípadu a nie len odkazovať na určité časti zákonov (napr. rozsudok ESLP Ruiz Torija proti Španielsku z 09. 12. 1994).* Som toho názoru, že toto možno aplikovať aj na rozhodovanie správnych orgánov.

²⁴ Aj v tomto prípade možno tento argument aplikovať aj na rozhodovanie správnych orgánov.

Na základe uvedeného možno jednoznačne konštatovať, že v prípade správnych deliktov správne súdy zvolili jednoznačne extenzívny výklad ustanovení Správneho poriadku, čím sa do značnej miery odchyľili od pôvodného textu zákona. Zastávam názor, že pre tieto prípady je tento výklad na mieste a je nevyhnutné ho akceptovať pre celú oblasť správnych deliktov, nielen priestupkov. Dôvod spočíva v snahe o ochranu práv obvineného zo spáchania správneho deliktu, kde právna úprava do dnešného dňa vykazuje mnohé nedostatky spočívajúce najmä v neexistencii relevantnej a komplexnej právnej úpravy.

3 Doručovanie rozhodnutia správneho orgánu

Vzhľadom na skutočnosť, že správne konanie je vedené primárne zásadou písomnosti,²⁵ platí, že doručovanie je mimoriadne významným inštitútom. Dôvodom je skutočnosť, že tam, kde chýba osobný kontakt medzi subjektmi konania, tam tento kontakt je nahradený písomnosťami, ktoré im musia byť navzájom doručované.²⁶ Právna úprava doručovania sa v Správnom poriadku nachádza v § 24 až § 26.

Explicitne je v Správnom poriadku upravené doručovanie do vlastných rúk a doručovanie verejnou vyhláškou. Priamo v Správnom poriadku nie je upravené tzv. bežné doručovanie, aj keď ho možno odvodiť za použitia argumentu o opaku z § 24 ods. 1.²⁷ V článku sa bližšie zaujímam len o doručovanie do vlastných rúk. Aký je však vzťah medzi jednotlivými spôsobmi doručovania?

²⁵ Pre správne konanie je charakteristický priebeh konania na základe písomných podkladov. Všeobecne sa nevyžaduje, aby vec bola za prítomnosti účastníkov konania prejednaná ústnou formou. Ústne konanie je typické len pre niektoré druhy konania. SOBIHARD, J. *Správny poriadok. Komentár*. Bratislava: Iura Edition, 2007, s. 36.

²⁶ Od pojmu doručenie treba odlišovať pojem oznámenie. Oznámenie je v porovnaní s doručením širším pojmom. Doručenie je jedným zo spôsobov oznámenia, ktoré sa bude vzťahovať na písomnosti. Okrem toho môže prísť v určitých prípadoch aj k oznámeniu formou ústneho vyhlásenia. VAČOK, J. *Vybrané inštitúty ochrany zákonnosti v prvostupňovom správnom konaní*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2014, s. 138.

²⁷ Dôležité písomnosti, najmä rozhodnutia, sa doručujú do vlastných rúk adresátovi alebo osobe, ktorá sa preukáže jeho splnomocnením na preberanie zásielok. Argumentom o opaku dospějeme k záveru, že iné ako dôležité písomnosti netreba doručovať do vlastných rúk, a teda sa doručujú bežným spôsobom.

Podľa môjho názoru odpoveď na túto otázku spočíva v určení, ktorý z daných spôsobov je všeobecným a ktorý osobitným. Osobitný spôsob má prednosť pred všeobecným spôsobom (tzv. „konzumuje“ ho). Za najosobitejší spôsob treba považovať doručenie verejnou vyhláškou (§ 26 Správneho poriadku). Tam, kde sú splnené podmienky na doručenie verejnou vyhláškou, treba využiť tento spôsob doručovania. Platí, že ho treba využiť bez rozdielu voči všetkým účastníkom konania.²⁸ Znáмым účastníkom konania však správny orgán môže oznámiť, že sa určitá písomnosť doručovala prostredníctvom verejnej vyhlášky; týmto účastníkom nemôže doručovať samotnú písomnosť do vlastných rúk. Takýto postup by mohol byť diskriminačný a navyše by spôsobil problémy pri určovaní presného dátumu doručenia písomnosti ako takej a s tým spojeným určením dňa právoplatnosti rozhodnutia.

Po odpadnutí doručovania verejnou vyhláškou nám ostalo doručovanie do vlastných rúk. V rámci § 24 a § 25 Správneho poriadku je upravené doručovanie do vlastných rúk

- a) adresátovi (§ 24 ods. 2 Správneho poriadku),
- b) adresátovi, ktorý je právnická osoba (§ 25 ods. 2 Správneho poriadku),
- c) adresátovi, ktorý je fyzická osoba – podnikateľ (§ 25 ods. 3 Správneho poriadku),
- d) adresátovi, ktorý si vyhradil doručovanie do poštového priečinku (§ 25 ods. 4 Správneho poriadku).

Z textu zákona vyplýva, že najosobitejším spôsobom doručovania z nich, je doručovanie do poštového priečinku. Táto osobitosť spočíva v tom, že na základe prejavu vôle adresáta pošta nerealizuje akt doručovania prostredníctvom doručovateľa, ale len oznamuje adresátovi príchod poštovej zásielky.²⁹

Zároveň pri tomto type doručovania je jedno, či adresát je právnickou osobou, fyzickou osobou alebo fyzickou osobou – podnikateľom; postup je pri všetkých týchto adresátoch identický: pošta adresátovi oznámi príchod

²⁸ Jeden z dôvodov doručovania verejnou vyhláškou je ten, keď správnemu orgánu nie sú známi všetci účastníci konania. Aj v prípade, keď je správnemu orgánu neznámy čo i len jeden účastník konania, platí, že správny orgán je povinný doručovať všetkým verejnou vyhláškou.

²⁹ Ak si adresát na základe dohody preberá zásielky na pošte a nemá pridelený priečinok, tak dokonca pošta príchod zásielky ani len neoznamuje.

zásielky, možnosť prevzatia a odbernú lehotu na predpísanom tlačive, ktoré vloží do poštového priečinku. Ak si adresát na základe dohody preberá zásielky na pošte a nemá pridelený priečinok, pošta tieto zásielky neoznačuje. V obidvoch prípadoch sa dátum príchodu zásielky považuje za dátum uloženia. Ak si adresát nevyzdvihne písomnosť do troch dní od uloženia, posledný deň tejto lehoty sa považuje za deň doručenia, aj keď sa adresát o uložení nedozvedel.

Všeobecnejším spôsobom je doručovanie právnickej osobe a fyzickej osobe - podnikateľovi³⁰ a za najvšeobecnejší spôsob možno označiť doručenie podľa § 24 ods. 2 Správneho poriadku, ktoré možno označiť za doručovanie fyzickej osobe – nepodnikateľovi a ktorá si nevyhradila doručovanie do poštového priečinku.

Aký je vzťah medzi § 24 ods. 2 a § 25 ods. 4 Správneho poriadku podľa právnej teórie? Dlhé roky sa tradovalo, že: keďže zo zákona sa dátum príchodu zásielky považuje za dátum uloženia zásielky, znamená to, že v týchto prípadoch nie je možné vo vzťahu k fyzickej osobe aplikovať ustanovenie § 24 ods. 2, ktoré sa týka opakovaného doručovania. Od dátumu uloženia má adresát možnosť vyzdvihnúť si úradnú zásielku v rámci odbernej lehoty. Súčasne plynie zákonná lehota podľa odseku 4, ktorej márne uplynutie spôsobuje vznik fikcie doručenia zásielky.³¹ Rovnako tak v inom komentári k Správneému poriadku sa dočítame: Ak si v súlade s § 25 ods. 4 preberá fyzická osoba, ktorá si vyhradila poštový priečinok alebo si zásielky vyzdvihuje osobne na pošte, nevzťahuje sa na ňu doručovanie do vlastných rúk podľa § 24 ods. 2.³²

³⁰ T. j. podľa § 25 ods. 2 a § 25 ods. 3 Správneho poriadku; treba povedať, že spôsob doručovania je v oboch prípadoch totožný: Ak nemožno doručiť písomnosť právnickej osobe (podnikateľovi – fyzickej osobe) na adresu, ktorú uviedla alebo je známa, ani na adresu jej sídla uvedenú v obchodnom registri (na adresu jej miesta podnikania uvedenú v živnostenskom registri) alebo v inom registri, v ktorom je zapísaná, a jej iná adresa nie je správneému orgánu známa, písomnosť sa považuje po troch dňoch od vrátenia nedoručenej zásielky správneému orgánu za doručenú, a to aj vtedy, ak ten, kto je oprávnený konať za právnickú osobu, sa o tom nedozvie (aj vtedy, ak sa podnikateľ – fyzická osoba o tom nedozvie).

³¹ KOŠIČIAROVÁ, S. *Správny poriadok. Komentár*. Šamorín: Heuréka, 2013, s. 127.

³² POTÁŠCH, P., HAŠANOVÁ, J. *Zákon o správnom konaní (správny poriadok). Komentár*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 117.

Tento názor bol podporený aj judikatúrou. Z uznesenia Najvyššieho súdu SR z 30. 4. 2014, sp. zn. 5Sžnč/3/2013, vyplýva: *Správny poriadok (na rozdiel od Občianskeho súdneho poriadku) upravuje aj prípady, keď si adresát vyhradil doručovanie do poštového priechínku (P. O. Box). Ak si adresát písomnosti (fyzická osoba, právnická osoba, fyzická osoba – podnikateľ) neželá, aby mu písomnosti doručoval poštový doručovateľ a vyhradil si na doručovanie zásielok poštový priechínok (P. O. Box), z ktorého si písomnosti preberá sám, oznamuje sa mu príchod zásielky na tlačive, ktoré na tento účel vystavuje poštový podnik. Tlačivo sa vloží do poštového priechínka. Dátum príchodu zásielky sa považuje za dátum uloženia. Ak si adresát písomnosť nevyzdvihne do troch dní od uloženia (deň uloženia sa do lehoty nezapočítava), nastáva posledný deň trojdňovej lehoty fikcia doručenia zásielky, a to aj vtedy, ak sa adresát o uložení nedozvedel.*

V najnovšej Zbierke stanovísk Najvyššieho súdu a rozhodnutí súdov Slovenskej republiky vo veciach správnoprávnych³³ však nájdeme nasledujúcu právnu vetu: *Ak fyzická osoba (nepodnikateľ), ktorá si vyhradila na doručovanie zásielok poštový priechínok, preukáže, že sa v čase doručovania zásielky do vlastných rúk v obvyklom mieste bydliska nezdržovala, považuje sa fikcia doručenia za vyrátenú a právne účinky spojené s doručením zásielky nemôžu nastať.* Táto právna veta pochádza z rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej aj „NS SR“) z 2. februára 2016, sp. zn. 4Sžo/35/2015.

Ako vyplýva z tejto právnej vety NS SR, došlo tu k prepojeniu § 24 ods. 2³⁴ a § 25 ods. 4 Správneho poriadku, pokiaľ ide o doručovanie do poštového priechínku fyzickým osobám – nepodnikateľom. Týmto rozhodnutím NS SR nielen vyvrátil právne názory právnej teórie, ale sa aj odchýlil od vlastnej rozhodovacej činnosti.

V danom prípade, ktorý riešil NS SR, si žalobca podľa § 25 ods. 4 Správneho poriadku vyhradil doručovanie zásielok do poštového priechínku, a preto doručujúca pošta v súlade so zákonom, uložila zásielku s prvostupňovým rozhodnutím o vyhovení protestu prokurátora do žalobcovho priechínku 17. 9. 2013. Žalobca predloženými dokladmi – zmluvou o obstaraní zájazdu

³³ Číslo 5/2016; dostupná na http://www.supcourt.gov.sk/data/files/1282_zbierka_5_2016.pdf (navštívené 6. 11. 2016).

³⁴ Časť o nutnosti zdržiavať sa v mieste doručenia pochádza práve z § 24 ods. 2 Správneho poriadku, t. j. ustanovenia o doručovaní fyzickej osobe – nepodnikateľovi: Ak nebol adresát písomnosti, ktorá sa má doručiť do vlastných rúk, zastihnutý, hoci sa v mieste doručenia zdržiava, doručovateľ ho vhodným spôsobom upovedomí, že písomnosť príde znovu doručiť v určený deň a hodinu.

z 11. 9. 2013, fotokópiou vstupných a výstupných víz príslušných tureckých orgánov i čestným vyhlásením jeho rodinných príslušníkov preukázal, že v čase uloženia predmetnej zásielky, sa v mieste doručovania nezdržoval, pretože v čase od 14. 9. 2013 do 21. 9. 2013 trávil dovolenku v Turecku. Spornou bola otázka, či mohla 20. 9. 2013 nastať fikcia doručenia rozhodnutia, keď sa žalobca minimálne do 21. 9. 2013 zdržiaval v zahraničí, a preto si zásielku objektívne v čase od 17. 9. 2013 od 20. 9. 2013 na pošte v Bardejove prevziať nemohol. Žalobca si zásielku fyzicky prevzal 2. 10. 2013 na doručujúcej pošte a prevzatie potvrdil svojim podpisom na doručienke. Rozklad proti rozhodnutiu žalovaného podaný na poštovú prepravu 16. 10. 2013 bol preto podľa žalobcu uplatnený v zákonnej lehote a minister dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja mal o ňom meritórne rozhodnúť. Minister však neformálnym oznámením zo 14. 11. 2013 vyhodnotil rozklad ako podaný oneskorene (počítal lehotu na podanie rozkladu od 20. 9. 2013) a jeho obsah hodnotil len z toho pohľadu, či neodôvodnil obnovu konania alebo preskúmanie napadnutého rozhodnutia mimo odvolacieho konania, alebo či konanie je postihnuté vadou, ktorá mala za následok nezákonnosť jeho rozhodnutia (oznámenia).

NS SR v rámci odôvodnenia uvádza, že: *rozdiel medzi štandardným spôsobom doručovania zásielky do vlastných rúk podľa § 24 ods. 1 a 2 Správneho poriadku a doručovaním zásielky adresátovi, ktorý si vybral doručovanie zásielok do poštového priechodu podľa § 25 ods. 4 Správneho poriadku, je ten, že pri druhom spôsobe doručovania odpadá povinnosť doručovateľa vykonať pokus o doručenie zásielky adresátovi v mieste doručenia a v prípade neúspechu ho vhodným spôsobom upovedomiť, že písomnosť príde znovu doručiť v určený deň a hodinu. Najvyšší súd nesúhlasí s tvrdením žalovaného, v ktorom uvádza, že sa na aplikáciu § 25 ods. 4 Správneho poriadku nevzťahujú podmienky doručovania uvedené v § 24 ods. 2 a že sa na daný prípad nevzťahuje pre vznik fikcie doručenia ani podmienka zdržiavania sa v mieste doručenia. Pri doručovaní podľa § 25 ods. 4 Správneho poriadku sa zásielka hneď po jej príchode uloží na pošte a adresátovi sa príchod zásielky, možnosť jej prevzatia a odberná lehota oznámi na predpísanom tlačíve, ktoré sa vkladá do poštového priechodu (ale aj SMS správou, či e-mailom). Platí, že ak si adresát nevzdvihne písomnosť do troch dní od uloženia, posledný deň tejto lehoty sa považuje za deň doručenia zásielky, aj keď sa adresát o uložení nedozvedel. Nastáva teda fikcia doručenia*

zásielky. V oboch spomenutých prípadoch doručovania sa však zásielka určená do vlastných rúk môže považovať za doručenie tzv. náhradným spôsobom len za predpokladu, že adresát mal reálnu možnosť vyždvihnúť si zásielku na pošte a oboznámiť sa s jej obsahom. Pokiaľ adresát zásielky – fyzická osoba (nepodnikateľ), ktorá si vyhradila na doručovanie zásielok poštový priečinok, preukáže, že sa v mieste a v čase jej doručovania v obvyklom mieste bydliska nezdržovala, považuje sa fikcia doručenia za vyvrátenú a právne účinky spojené s dorúčením zásielky nemôžu nastať.

Domnievam sa, že názor NS SR je v určitom ohľade veľmi progresívny a má svoje určité opodstatnenie, ale zároveň si myslím, že v ňom je niekoľko nedopovedaných vecí, ktoré môžu v právnej praxi spôsobiť závažné problémy. V prvom rade si myslím, že NS SR vo svojom výklade nedostatočne odôvodnil, prečo prepojil § 25 ods. 4 s § 24 ods. 2 Správneho poriadku, taktiež sa vôbec nevenoval odôvodneniu, prečo sa odchyľil od tradovaného názoru právnej teórie, ako aj od vlastnej rozhodovacej činnosti.

NS SR sa tiež takmer vôbec nevenoval skutočnostiam, ako sa má správny orgán dozvedieť, že v prípadoch, keď sa ukladá zásielka do poštového priečinku, či sa adresát zdržiava v mieste doručenia.³⁵ V pertraktovanom rozsudku NS SR len odkazuje na iný svoj rozsudok, podľa ktorého: *zdržívaním sa adresáta v mieste doručenia treba podľa názoru súdu rozumiť prípad, ak sa adresát v čase doručovania zásielky zdržiava na území obce (mesta), v ktorej má bydlisko, t. j. nie je dlhodobo mimo obce, mesta, na dovolenke, na liečení, na pracovnej ceste a podobne. Za neprítomnosť v mieste doručenia nepochybne treba považovať aj prípad, ak sa adresát v obci síce zdržiava, ale pre svoj zdravotný stav sa objektívne na adresu pošty, kde má poštový priečinok, nie je schopný dostaviť a takto nemá možnosť dozvedieť sa o uložení zásielky* (rozsudok NS SR sp. zn. 4Sž/35/2002).

Čo je vlastne miesto zdržiavania sa pre prípad, že sa ukladá zásielka do poštového priečinku? Má sa tu podľa daných rozsudkov za to, že ide o miesto trvalého pobytu? Ak má adresát aj prechodný pobyt, má sa na myslí aj tento pobyt? Má správny orgán zisťovať, či sa nezdržoval na všetkých týchto miestach v čase ukladania zásielky do poštového priečinku, alebo postačuje ak sa zdržiaval iba na jednom z týchto miest?

³⁵ K problematike pojmu „zdržívanie sa v mieste doručenia“ pozri podrobnú štúdiu ŠKROBÁK, J. *Preskúmanie neprávoplatných rozhodnutí vydaných v správnom konaní*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2014, s. 83–99.

Zásadne som toho názoru, že z hľadiska právnej istoty možno súhlasiť s názorom, že fikcia doručenia nenastane v prípade, ak adresát sa v danom čase nezdržiava v mieste svojho pobytu, aj keď by bolo vhodné ustáliť aký konkrétny pobyt sa tu má na myslí.

Ak si takto zodpovieme túto problematiku, dostávame sa k ďalšej otázke. Z rozsudku nie je zrejmé, prečo NS SR obmedzil tento výklad len pre fyzické osoby – nepodnikateľov a nie na všetky fyzické osoby bez rozdielu. Myslím si, že správny súd sa zrejme domnieval, že v takom prípade by bolo potrebné tento výklad rozšíriť ešte aj o právnické osoby, čo sa mu už asi nezdalo vhodné.

Nuž a posledným problematickým bodom, a dovoľm si tvrdiť, že najvýznamnejším, je, že podľa názoru NS SR vyslovenom v odôvodnení svojho rozsudku (t. j. nie v právnej vete), sa dočítame aj nasledovné: *Najvyšší súd mal zo súdneho ako i administratívneho spisu za preukázané, že žalobca sa do 21. 9. 2013 zdržiaval mimo územia Slovenskej republiky, a preto sa nemohla zásielka s prvostupňovým rozhodnutím uložená na pošte v Bardejove 17. 9. 2013, považovať za doručenie fikciou už dňom 20. 9. 2013, nakoľko fikcia doručenia tejto zásielky bola žalobcom vyvrátená. Zákonná 15-dňová lehota na podanie rozkladu proti prvostupňovému rozhodnutiu teda nezačala plynúť 21. 9. 2013, ale dňom nasledujúcim po dátume 2. 10. 2013, kedy si žalobca zásielku fyzicky prevzal na doručujúcej pošte a prevzatie potvrdil svojim podpisom na doručeníke* (podčiarknutie pridané autorom článku - pozn. autora). *Rozklad proti rozhodnutiu žalovaného podaný na poštovú prepravu 16. 10. 2013 bol z uvedených dôvodov uplatnený v zákonnej lehote a Minister dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR mal o ňom meritorne rozhodnúť.*

Práve tú časť odôvodnenia, podľa ktorej sa lehota na podanie rozkladu mala počítat' až od reálneho prevzatia zásielky adresátom, považujem za veľmi problematickú. Som toho názoru, že v tomto prípade NS SR už nesprávne využil extenzívny výklad zákona, čím môže reálne spôsobiť obsoletnosť ustanovení o náhradnom doručovaní. NS SR totiž judikoval, že až reálnym prevzatím zásielky začína plynúť lehota na vykonanie určitého úkonu (v danom prípade na podanie rozkladu) a nie od okamihu, kedy sa adresát mal reálnu možnosť oboznámiť s tým, že zásielka bola uložená v poštovom priečinku.

Domnievam sa, že správnym výkladom ustanovenia malo byť taký, podľa ktorého sa lehota začne počítať od okamihu, keď sa adresát prvýkrát reálne mohol oboznámiť s uložením zásielky, t. j. napríklad najskôr deň po jeho návrate z dovolenky. Opačný výklad, ktorý poskytol NS SR, znamená, že postačuje, aby sa adresát v čase ukladania zásielky nezdržoval v mieste svojho pobytu a následne je vlastne úplne jedno, kedy si preberie túto zásielku, pretože akékoľvek lehoty pre neho začnú plynúť až vtedy, keď sám si zásielku prevezme. Myslím si, že extenzívny výklad NS SR zbytočne napomôže špekulatívnemu nepreberaniu zásielok adresátmi, pretože tí sa budú cítiť „beztrestní“, keďže lehoty na vykonanie právnych (procesných) úkonov pre nich začnú plynúť až vtedy, keď si skutočne prevezmú doručovanú zásielku.

4 Závery

Výklad právnych predpisov súdmi má svoje nevyhnutné opodstatnenie. Práve súdy ako nezávislé a nestranné orgány ochrany práva by mali byť povolané na poskytovanie najkvalitnejšieho výkladu jednotlivých ustanovení právnych predpisov v konkrétnych súvislostiach daného prípadu. Správne súdy v tomto nie sú výnimkou, pričom možno uviesť, že práve výklad správnych súdov má poskytnúť aj niečo navyše. Tým cieľom je prostredníctvom výkladu právneho predpisu kultivovať verejnú správu a napomáhať jej rozvoju ako služby verejnosti pri styku s jej adresátmi.

Som toho názoru, že mnohé z myšlienok správnych súdov prezentované v rôznych rozhodnutiach predovšetkým Najvyššieho súdu SR prispievajú k tomuto cieľu. Osobitne treba zdôrazniť mimoriadne náročnú úlohu, ktorú správne súdy majú pri poskytovaní výkladu právnych predpisov v oblasti správneho trestania. V tejto oblasti je úloha správnych súdov doslova nevyhnutnosťou, pretože súčasná slovenská právna úprava trpí mnohými nedokonalosťami.

Výrok a odôvodnenie rozhodnutia správneho orgánu treba jednoznačne vytvárať v súlade s rozhodovacou činnosťou Najvyššieho súdu SR v tejto oblasti. Je nevyhnutné akceptovať názor, že výrok rozhodnutia o správnom delikte musí okrem iného obsahovať aj popis skutku s uvedením miesta, času a spôsobu spáchania správneho deliktu, teda, inými slovami, správny orgán musí špecifikovať správny delikt tak, aby sankcionované konanie nebolo zameniteľné s iným konaním. Toto platí aj v prípade, keď právny predpis

takúto špecifikáciu vyslovene nevyžaduje (t. j. aj pre prípady správnych deliktov iných než priestupky). Dôvodom takto špecifikovaného výroku je najmä vylúčenie postihnutia tej istej osoby dvakrát za to isté konanie (*ne bis in idem*), t. j. pregnantne naplniť princíp *rei indicata*.

Obdobne to platí aj pre odôvodnenie rozhodnutia správneho orgánu, ktoré tiež musí podrobnejším spôsobom obsahovať argumentáciu správneho orgánu ohľadom viny páchatel'a.

Veľmi významnou súčasťou judikatúry, ktorá mení klasický pohľad na ustanovenia Správneho poriadku, je aj judikatúra, ktorá sa zaoberá doručovaním. Správne súdy predovšetkým rozvinuli svoju činnosť v chápaní pojmu „zdržiavať sa v mieste pobytu“, pretože to je veľmi významné na naplnenie podmienok, kedy môže nastať fikcia doručenia. V tomto ohľade treba túto judikatúru rozhodne chápať ako pozitívum.

Na strane druhej však treba poukázať aj na niektoré problémy, ktoré v dôsledku výkladu ustanovení o doručovaní nastali a na ktoré bolo poukázané v hlavnej časti článku. Som toho názoru, že pokiaľ ide o doručovanie do poštového priečinku fyzickej osobe – nepodnikateľovi, je odôvodniteľné, aby sa naň vzťahovala podmienka o tom, že sa musí zdržiavať v mieste svojho bydliska, ako vyplynulo z judikatúry. S čím sa však nemožno stotožniť, je aby sa lehota na vykonanie procesného úkonu naviazaného na doručenie takejto písomnosti začala počítať až reálnym fyzickým prevzatím tejto zásielky. V tomto prípade by bolo vhodnejšie, aby lehota pre fikciu doručenia bola počítaná od prvého momentu, kedy sa adresát (aspoň hypoteticky) mohol oboznámiť o uloženej zásielke. Inými slovami, ak bol adresát v nemocnici, tak deň po prepustení z nemocničnej starostlivosti, ak bol na dovolenke, tak deň po jej návrate, a pod. Opačným výkladom by sme dospeli k nevhodnej interpretácii, ktorá by nahrávala špekulatívnemu nepreberaniu zásielok, čo by viedlo k úplnému znefunkčneniu inštitútu doručovania. A to určite nemohlo byť cieľom ani zámerom zákonodarcu.

Literature

BENNION, F. If It's Not Broke, Don't Fix it: A Review of the New Zealand Law Commission's Proposals on the Format of Legislation. In: *Statute Law Review*, 1994, roč. 15, č. 3, s. 164–169. ISSN 0144-3593.

- KOŠIČIAROVÁ, S. *Správny poriadok. Komentár*. Šamorín: Heuréka, 2013, 360 s. ISBN 978-80-89122-85-1.
- MACHAJOVÁ, J. *Základy priestupkového práva. Komentár k zákonu o priestupkoch a súvisiace právne predpisy*. Šamorín: Heuréka, 1998, 335 s. ISBN 80-967653-2-9.
- POTÁŠCH, P., HAŠANOVÁ, J. *Zákon o správnom konaní (správny poriadok). Komentár*. Praha: C. H. Beck, 2012, 362 s. ISBN 978-80-7400-422-3.
- SOBIHARD, J. *Správny poriadok. Komentár*. Bratislava: Iura Edition, 2007, 350 s. ISBN 978-80-8078-182-8.
- SREBALOVÁ, M. a kol. *Zákon o priestupkoch. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2015, 484 s. ISBN 978-80-89603-30-5.
- SVÁK, J. a kol. *Teória a prax legislatívy*. Bratislava: Eurokódex, 2012, 440 s. ISBN 978-80-89447-65-7.
- ŠKROBÁK, J. *Preskúvanie neprávoplatných rozhodnutí vydaných v správnom konaní*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2014, 214 s. ISBN 978-80-7160-373-3.
- VÁČOK, J. *Vybrané inštitúty ochrany zákonnosti v prvostupňovom správnom konaní*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2014, 184 s. ISBN 978-80-7160-372-6.
- VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: C. H. Beck, 2012, 480 s. ISBN 978-80-89603-03-9.
- VRABKO, M. a kol. *Správne právo procesné. Všeobecná časť*. Bratislava: C. H. Beck, 2013, 278 s. ISBN 978-80-89603-13-8.
- ZBORNÍK. *Kontrola rozhodovacích procesov vo verejnej správe ako prostriedok hospodárskej efektívnosti verejnej správy*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2013, 232 s. ISBN 978-80-7160-363-4.
- ZBORNÍK: *Trestnoprávna a administratívnoprávna zodpovednosť*. Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2014, 304 s. ISBN 978-80-8082-777-9.

Contact – e-mail

matej.horvat@flan.uniba.sk

Opatření obecné povahy a dodržování principu proporcionality

Jana Janderová

Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní, Česká republika

Abstract in original language

Cílem příspěvku je analyzovat uplatnění principu proporcionality a jeho dodržování u opatření obecné povahy. Zkoumána je zejména relevantní judikatura správních soudů týkající se územních plánů a námitek stěžovatelů, kteří argumentují nepřiměřeností zásahů do jejich subjektivních práv. Výsledky analýzy jsou syntetizovány, přičemž příspěvek sumarizuje nejčastější příčiny porušení zásady přiměřenosti způsobující neplatnost opatření obecné povahy.

Keywords in original language

Zásada proporcionality; opatření obecné povahy; územní plán; vlastnické právo.

Abstract

The paper analyzes application of the principle of proportionality with generally binding measures and their compliance with this principle. Relevant case law of administrative courts is studied, especially cases dealing with zoning plans and objections of complainants who argue that the encroach upon their individual rights is disproportionate. Results of the analysis are synthesized; the paper summarizes the most common causes of violation of the principle of proportionality which renders generally binding measures invalid.

Keywords

Principle of Proportionality; Generally Binding Measures; Zoning Plan; Property Rights.

1 Úvod

Princip proporcionality coby poměřování dvou základních lidských práv vychází z německé právní kultury. Postupem času se o něj začala opírat řada kontinentálních ústavních soudů a rovněž Evropský soud pro lidská práva. Stal se taktéž jedním ze základních principů správního práva. Jako takový má sloužit především k řešení konfliktů protichůdných zájmů veřejných na straně jedné a soukromých na straně druhé. Přitom soukromý zájem může mít i povahu základního lidského práva, do kterého má být správní činností zasazeno.

Tento příspěvek analyzuje užití principu proporcionality při posuzování zákonnosti vydaných opatření obecné povahy. Opatřeními obecné povahy, která v poměrech České republiky nejčastěji podléhají přezkumu správních soudů, jsou územní plány a případně též další územně-plánovací dokumentace. U nich se proporcionalita projevuje zejména v nastavení spravedlivé rovnováhy mezi obecným zájmem na využití území obce (či vyššího územního celku) a právem vlastnit majetek.

Při vydávání územních plánů a jejich změn je třeba postupovat v souladu s principem proporcionality tak, aby byly přijímány jen takové změny využití území, které, mají-li zasáhnout do vlastnických práv, jsou nezbytné a potřebné a jejich dopad nepřekročil přiměřenou míru. Kontrolu dodržení principu proporcionality zajišťují především správní soudy. Zásadní roli hrají konkrétní skutkové okolnosti situace, ve které dochází ke střetu veřejného zájmu s vlastnickým právem. Co může být obecně vnímáno jako přiměřené v jednom případě, nemusí být shodně posuzováno v případě jiném. Proto se tento příspěvek obšírněji zabývá rozbořením dvou kauz, na nichž demonstuje, které zásahy jsou dle rozhodovací praxe ještě přiměřené, a které již nikoliv.

Příspěvek analyzuje jak relevantní judikaturu českých správních soudů, tak Evropského soudu pro lidská práva. Cílem je komparovat přístup český s přístupem evropským, zobecnit kazuistickou judikaturu a vyvodit závěry o tom, kde je „hledaná míra“, tedy jaké zásahy územních plánů do vlastnického práva jsou přijatelné, a jaké naopak způsobují neplatnost příslušné změny územního plánu.

2 Princip proporcionality obecně a jeho specifika v oblasti správního práva

2.1 Hledání míry věci

Proporcionalita souvisí s ideou právního státu. Je právním nástrojem, pomocí něhož má být vláda donucována k dodržování práva obsaženého v zákonech. Zásahy státu by měly být minimální a nastupovat by měly jen tehdy, jsou-li nezbytné ve veřejném zájmu. Závažnost veřejného zájmu by měla být poměřována se zájmem, do kterého je zasahováno. Hledá se tedy jakási rozumná míra, přijatelný kompromis. Posuzuje se míra omezení ve vztahu k účelu omezení.¹

S testem proporcionality se v oblasti správního práva můžeme setkat ve třech skupinách případů. Zjišťování proporcionality územních plánů spadá do kategorie poměrování veřejného zájmu na straně jedné a základního lidského práva (v našem případě práva vlastnit majetek) na straně druhé.² Z toho, že určitému soukromému zájmu je přiznána povaha základního práva, vyplývá, že zásahy do něj by měly být z povahy věci minimální, dovolené pouze ve výjimečných případech a co možná nejmírnější. Společnost je všeobecně srozuměna s tím, že ani základní práva nejsou absolutní či bezbřehá a mají své hranice. Přesto by jakýkoliv zásah měl být zdůvodnitelný okolnostmi případu a zároveň by měl právo omezovat co nejméně. Tímto směrem se orientuje úvaha při posuzování proporcionality. Hodnota, respektive váha, jednoho z poměřovaných zájmů, tedy lidského práva, je známa. Zbývá tedy zjistit váhu zájmu veřejného, tuto poměřit s vahou lidského práva a posoudit nezbytnost příslušného zásahu.

Ve správním řádu je zásada proporcionality zakotvena v ustanovení § 2 odst. 3, kde je výslovně uvedeno, že správní orgán může zasahovat pouze v nezbytném rozsahu. Společně s ostatními zásadami se vztahuje na výkon veškeré správní činnosti, tedy i na vydávání opatření obecné povahy.

¹ K vývoji vnímání principu proporcionality blíže viz HOLLÄNDER, P. Putování po stezkách principu proporcionality: intence, obsah, důsledky. *Právník*, 3/2016, s. 266–269.

² Druhým případem je posuzování, zda uložená sankce je přiměřená spáchanému správnímu deliktu. Konečně pak třetím a nejsložitějším na posouzení je test proporcionality správního uvážení. U správního uvážení musí být zjišťována váha obou proti sobě stojících zájmů a zároveň soudy musí být zdrženlivější, respektovat, že správa musí mít prostor, do kterého soudy nezasahují, a coby porušení principu proporcionality sankcionovat jen excesy.

2.2 Proporcionalita a její složky

Test proporcionality zahrnuje tři základní kritéria poměřování dvou zájmů. Jsou to kritéria vhodnosti, potřebnosti a poměřování závažnosti dvou protichůdných zájmů.³

Kritérium vhodnosti odpovídá na otázku, zda institut omezující určité základní právo (či jiný zájem), umožňuje dosáhnout sledovaného cíle. Tedy, zda opatřením sledovaný veřejný zájem vůbec dosažen být může. Kritérium potřebnosti spočívá v porovnávání užitého prostředku omezujícího základní právo s jinými opatřeními umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se tohoto základního práva. Bylo-li možné užít jiný (mírnější) prostředek, nebude toto kritérium splněno. A konečně poměřování závažnosti obou soupeřících zájmů či základních práv na pomyslných miskách vah je chápáno jako přiměřenost v užším slova smyslu.

Nyní přejdeme k tomu, jak je princip proporcionality uplatňován konkrétně v územním plánování. Nejprve v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva a následně pak i v rozhodovací praxi českých soudů.

3 Proporcionalita v pojetí Evropského soudu pro lidská práva

Na evropské úrovni chrání před zásahy do vlastnického práva Článek 1 Dodatkového protokolu č. 1 Evropské úmluvy o lidských právech (dále též jen „Úmluva“).⁴ Judikáty Evropského soudu pro lidská práva (dále též

³ Tyto tři složky proporcionality ostatně rozeznává ve své judikatuře i Nejvyšší správní soud. Z rozsudku č. j. 1 Ao 1/2005-98 ze dne 27. 9. 2005 vyplývá, že soud vnímá proporcionalitu jak v jejím užším, tak v jejím širším smyslu. Proporcionalitou v širším smyslu je obecná přiměřenost právní regulace. Soud se proto v rámci přezkumu „věnuje též otázkám, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem (kritérium potřebnosti), zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů); v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu).“ V projednávaném případě soud posuzoval proporcionalitu nikoliv u územního plánu, ale u jiného opatření obecné povahy, konkrétně opatření obecné povahy, kterým byly stanoveny technické a organizační podmínky pro realizaci přenositelnosti telefonních čísel a zásady pro účtování ceny mezi podnikateli v souvislosti s přenositelností čísel.

⁴ Dle čl. 1 Protokolu č. 1 Úmluvy platí, že: „(1) Každá fyzická nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek. Nikdo nemůže být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu a za podmínek, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva. (2) Předchozí ustanovení nebrání právu států přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravily užívání majetku v souladu s obecným zájmem a zajistily placení daní a pokut.“

jen „ESLP“) podstatně ovlivňují pohled na zásahy do vlastnického práva na celoevropské úrovni. Soud nezakazuje státům zasahovat do vlastnického práva, vyžaduje jen, aby opatření, v jehož důsledku k zásahu dochází, obstálo při poměrování zájmů veřejných a zájmu individuálního. Státu je ponechán poměrně široký prostor pro zvážení.

ESLP pro jím posuzované zásahy užívá následující pětistupňový test, v rámci nějž proporcionalitu testuje v posledním kroku:

1. Jde o vlastnictví ve smyslu článku 1 Dodatkového protokolu č. 1?
2. Jde o zásah do pokojného užívání majetku?
3. Jde o zásah na zákonném podkladě?
4. Sledoval zásah veřejný zájem?
5. Jednalo se o spravedlivou rovnováhu mezi sledovaným veřejným zájmem a zásahem do zaručeného práva? V tomto kroku se sleduje zejména doporučenost zásahu.

Podívejme se blíže na jednotlivé kroky testu. V prvním z nich ESLP posuzuje, zda zájem, jenž byl dle stěžovatele zasažen, lze klasifikovat jako vlastnické právo. Aby byl zajištěn jednotný přístup ke všem členským zemím Rady Evropy a shodná úroveň ochrany bez ohledu na národní pojetí vlastnického práva, vykládá ESLP obsah pojmu právo pokojně užívat majetek, autonomně. Toto právo dle soudu zahrnuje například i smluvní práva, obchodní podíly, patenty, licence k rybolovu a územní rozhodnutí. Přitom obrysy vlastnického práva nejsou striktně stanoveny, což umožňuje soudu flexibilně tento právní institut rozšířit podle aktuálních potřeb odpovídajících vývoji společenských vztahů.⁵ Stěžovatel musí nicméně vždy prokázat, že jím sledovaný zájem (ohledně kterého hledá ochranu svědčící vlastnickému právu) má ekonomickou hodnotu. Podstatné je, že soud neposkytuje ochranu pouhým budoucím očekáváním, protože postrádají nezbytnou míru konkrétnosti. Ochranu jim přiznává pouze za situace, kdy mají dostatečný právní základ v národních předpisech. Dle ESLP legitimní očekávání, jež jsou hodná ochrany, musí být konkrétnější než pouhá naděje či vyhlídka.

⁵ Viz ESCARCENA, S. L. Interferences with Property under European Human Rights Law. In: *Florida Journal of International Law*, University of Florida, Vol. 24, Issue 3, Dec. 2012, s. 518.

Ohledně zásahů do vlastnického práva ESLP dovedl, že mohou dosahovat jedné ze tří úrovní, spočívající v odnětí vlastnictví, kontrole způsobu užívání majetku, anebo v jiných formách zásahů. Je tomu tak, protože citované ustanovení článku 1 obsahuje tři pravidla, která jsou dle soudu vzájemně provázaná. Jímí jsou ochrana pokojného užívání majetku (odst. 1 věta 1), ochrana před zbavením majetku (odst. 1 věta 2) a možnost státu upravit užívání majetku (odst. 2). Přitom: „druhé a třetí pravidlo se týkají zvláštních případů zásahu do pokojného užívání majetku, a musí být tudíž vykládány ve světle obecného principu vyjádřeném prvním pravidlem.“⁶ Navíc z obecného pravidla zakotveného v první větě čl. 1 odst. 1 plyne nutnost zvážit: „zda bylo dosaženo spravedlivé rovnováhy mezi obecným zájmem společnosti a požadavky na ochranu základních práv jednotlivce [...] Hledání této rovnováhy je vlastní celé Úmluvě a odráží ji i struktura článku 1.“⁷

Zákonný základ je dán, jsou-li zásahy předvídaný právními normami, které jsou dostatečně jasné, určité a srozumitelné a zároveň dostupné a předvídatelné. Přitom ESLP vykládá široce prameny práva, ve kterých se tyto normy mohou nacházet. Nemusí to být jen zákony, ale mohou to být i sekundární předpisy a dokonce zavedená praxe.

U toho, co může být považováno za veřejný zájem, ponechává poměrně široký prostor státům pro realizaci jimi zavedených sociálních a ekonomických pravidel.

Test proporcionality zásahu je považován za nejdůležitější z pěti kroků. Soud výslovně hovoří o hledání spravedlivé rovnováhy a zvažuje, zda v důsledku státního zásahu nemusel jednotlivec snášet nadměrné břímě. Posuzuje se, zda v případě odnětí práva byla poskytnuta kompenzace, která však nemusí dosahovat plné hodnoty majetku. U „pouhého“ omezení majetkových práv poskytnuta být nemusí. Dále se posuzuje dostatečnost procesních záruk v širokém slova smyslu. Soud přihlíží k tomu, zda rozhodnutí nebyla nepředvídatelná či svévolná. ESLP dovozuje, že státy mají pozitivní povinnost konat

⁶ Rozsudek pléna ESLP z 21. 2. 1986 ve věci James a další proti Spojenému království, č. stížnosti 8793/79, odst. 37.

⁷ Rozsudek pléna ESLP z 23. 9. 1982 ve věci Sporrong a Lönnroth proti Švédsku, č. stížnosti 7151/75 a 7152/75, odst. 69.

v souladu se zásadou dobré správy.⁸ Shledá-li její porušení, zásah není přiměřený. Nepřiměřený tak je například často zásah, u kterého by bylo spravedlivé požadovat jeho snášení, bylo-li by omezeno na rozumně dlouhou dobu. Považuje-li však ESLP jeho trvání za nepřiměřeně dlouhé, stává se i takovýto relativně „snesitelný“ zásah nepřiměřeným, a tedy zásahem, který porušuje vlastnické právo. Dále pak i zásahy, které nejsou „konzistentní“ jak bude ukázáno na konkrétní kauze níže.

V oblasti územního plánování test proporcionality ESLP aplikoval v řadě kauz. Například v rozsudku ESLP ve věci Pine Valley Developments Ltd. a další proti Irsku ze dne 29. listopadu 1991, se zabýval rozhodnutím o neplatnosti ultra vires vydaného územního rozhodnutí⁹, které bylo dlouhodobě zapsáno do veřejného rejstříku ve prospěch společnosti obchodně se zabývající nákupem nemovitostí za účelem jejich zástavby nebo rekonstrukce. ESLP neshledal zásah do majetku nepřiměřeným, a z tohoto důvodu rozporným s čl. 1 Protokolu č. 1 Úmluvy. Přestože bylo prokázáno, že stěžovatelé legitimně očekávali, že budou moci na pozemcích stavět, ESLP zásah nepovažoval za nepřiměřený, neboť snížení hodnoty pozemků posoudil jako obchodní riziko, které museli stěžovatelé nést.¹⁰ Soud nicméně shledal,

⁸ K tomu viz např. rozsudek ESLP ve věci Moskal proti Polsku, stížnost č. 10373/05 (2009), odst. 72: „... v kontextu vlastnických práv musí být zvláštní význam přiznán zásadě řádné správy. Je žádoucí, aby veřejné orgány jednaly s maximální pečlivostí, a to zejména při řešení záležitostí zásadního významu pro jednotlivce, jako například sociálních dávek a jiných vlastnických práv. V projednávaném případě se Soud domnívá, že... úřady nerozhodly v přiměřené lhůtě a vhodným a konzistentním způsobem.“

⁹ V dané kauze šlo o takový typ rozhodnutí, jež umožňovalo adresátovi stavět na pozemku, nicméně před zahájením stavby musel ještě získat souhlas s žádostí obsahující detailní způsob provádění stavby. Územní rozhodnutí nebylo podmínkou pro předložení této žádosti. Přesto, tento druh rozhodnutí byl podstatný z pohledu toho, že pro adresáta znamenalo ujištění, že v principu je jeho záměr výstavby na daných pozemcích přijatelný. Na základě něj poté pozemky nakoupil. Později se ukázalo, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s územním plánem. V době jeho vydání neměl správní orgán (ministr) pravomoc územní plán „obejít“. V roce, kdy byl vydán rozsudek soudu, kterým bylo rozhodnutí zrušeno, vydalo Irsko právní předpis, dle kterého bylo možné dodatečně ratihabovat. Soudní rozsudek však ratihabici bránil. Hodnota pozemků klesla o 91% a stěžovatelé žádali po státu náhradu. Poté, co ji Irsko odmítlo poskytnout, obrátili se na ESLP.

¹⁰ Odst. 59: „Stěžovatelé se pustili do komerční aktivity, která již svou samotnou povahou zahrnovala prvek rizika [...], a byli si vědomi nejen územního plánu, ale také odporu místního orgánu [namísto kterého rozhodl ministr], Dublinské okresní rady, proti jakémukoli odklonu od něj (viz odstavce 10 a 12 výše). Z uvedených důvodů Soud neshledává, že by prohlášení neplatnosti [stavebního] povolení bez toho, aby bylo učiněno jakékoli opatření ve prospěch [stěžovatelů], bylo lze považovat za nepřiměřené opatření.“

že stěžovatelé byli diskriminováni, když obdobná územní rozhodnutí byla ratihabována, avšak dotčené územní rozhodnutí vydané ve prospěch stěžovatelů nebylo.

Ploeger a Groetelaers¹¹ tvrdí, že z kazuistické judikatury ESLP týkající se zásahů do vlastnického práva způsobených územními plány, lze zobecnit závěry, že podstatné jsou právě procesní záruky. Nástroje územního plánování nesmí být užity svévolně a nepředvídatelně. ESLP při vážení proporcionality zásahu rovněž zvažuje faktor nejistoty, ať už vycházející ze zákonů nebo vyplývající ze správní praxe.

4 Územní plány coby příklad opatření obecné povahy a jejich přezkum správními soudy

Územní plány se v České republice vydávají formou opatření obecné povahy. Jsou abstraktně-konkrétním správním aktem s konkrétně určeným předmětem, jímž je úprava možných způsobů využití daného území, a obecně vymezeným okruhem adresátů, kterými jsou osoby s vlastnickým a jinými právy k nemovitostem v daném území. Proces jejich vydávání je podrobně upraven stavebním zákonem, coby zvláštní právní úpravu, která obsahuje značně specifický proces vydávání opatření obecné povahy v porovnání s obecnou úpravou ve správním řádu. Subsidiárně se však postupuje podle obecné úpravy obsažené v šesté části správního řádu.¹²

Pro potřeby tohoto příspěvku, neboť se obsáhleji věnuje soudní judikatuře, považuji za účelné shrnout právní úpravu přezkumu opatření obecné povahy soudy. Soudní řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je upraveno v ustanoveních § 101a až 101d zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „SŘS“). Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je ve smyslu ustanovení § 101a odst. 1 SŘS oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy vydaným správním orgánem, zkrácen. Návrh

¹¹ PLOEGER, H. D., GROETELAERS, D. A. The importance of the fundamental Right to Property for the Practice of planning: An Introduction to the case Law of the European Court of Human Rights on Article 1, Protocol 1. In: *European Planning Studies*, Taylor & Francis, Vol. 15, No. 10, November 2007, p. 1423–1438. ISSN 0965-4313.

¹² Podrobný popis procesu vydávání územních plánů je obsažen např. v článku: JANDEROVÁ, J. Územní plány a správní soudy. In: *Správní právo*, Praha: Ministerstvo vnitra, č. 5/2014, s. 296–324.

na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části vydaného krajem, může podat též obec, a to dle odst. 2 téhož ustanovení. Odpůrcem je pak podle odst. 3 ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho části je navrhováno.

Podání návrhu je dle ustanovení § 101 b odst. 2 SŘS limitováno lhůtou tří let ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Zmeškání lhůty nelze prominout. Lhůta pro vydání soudního rozhodnutí činí dle ustanovení § 101d odst. 2 SŘS 90 dnů.

Řízení je ovládáno zásadou koncentrace a zásadou dispozitivní. V průběhu řízení nelze doplňovat nové skutkové či právní důvody nad rámec již uvedených v návrhu. Soud je vázán tím, co je návrhem napadáno, naopak není vázán právními důvody návrhu a může tedy opatření obecné povahy zrušit i z jiných právních důvodů než z těch, ve kterých nezákonnost spatřuje navrhovatel.

Nepřezkoumává se však vhodnost a efektivita konkrétního řešení, jež správní orgán zvolil. K rozsahu soudního přezkumu se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 24. 6. 2010 č. j. 7 Ao 2/2010-83 následovně: “Pořizování územně plánovací dokumentace je komplexním úkolem, a to nejen s ohledem na technickou náročnost a vyžadovanou expertízu, ale též na nutnost provedení volby mezi určitými typy funkčního využití. K provedení této volby a stanovení jejich limitů jsou proto povolány orgány územního plánování, které mají nejen potřebné schopnosti, ale též detailní znalost lokálních poměrů a potřeb. Tyto orgány by proto měly mít maximální míru úvahy ve výběru funkčního využití území... Stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování zůstává činností, do které správní soudy mohou pouze minimálně zasahovat. V rovině aplikace postupu přezkumu opatření obecné povahy to znamená, že Nejvyššímu správnímu soudu rozhodně nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití či zda by nebylo výhodnější vymezit oblast klidu jinde, než je tomu v územním plánu současném. Co mu však přezkoumávat přísluší je, zda změnu přijal pravomocný a kompetentní orgán a zda přitom postupoval zákonem předepsaným způsobem.”

Soud rozhoduje na principu kasačním, jak vyplývá z ustanovení § 101d odst. 2 SŘS. V případě, že shledá opatření obecné povahy nezákonným, nebo bylo-li vydáno správním orgánem, který překročil meze své působnosti a pravomoci, případně nebylo-li vydáno zákonem stanoveným způsobem, pak jej nebo jeho příslušnou část zruší, jinak návrh zamítne. Přitom vychází ve smyslu ustanovení § 101 b odst. 3 SŘS ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy.

Práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením opatření obecné povahy nebo jeho části zůstávají dle ustanovení § 101d odst. 4 SŘS nedotčena. Proto zruší-li soud část územního plánu, pak tato skutečnost nebude mít žádný dopad na stavebníka, který na základě schváleného územního plánu získal územní rozhodnutí a stavební povolení ke konkrétní stavbě v lokalitě řešené zrušenou částí územního plánu. Bylo-li pak na základě opatření obecné povahy (nebo jeho zrušené části) rozhodnuto o správním deliktu a toto rozhodnutí nabylo právní moci, ale nebylo vykonáno, je to důvodem pro obnovu řízení.

5 Vybraná judikatura českých správních soudů k proporcionalitě územně plánovací dokumentace

Nejvyšší správní soud vytvořil pro přezkum opatření obecné povahy známý algoritmus, který spočíval v pěti krocích.¹³ Podle něj se v prvních třech krocích měla posoudit kritéria formální, v dalších dvou pak kritéria materiální. Zkoumala se tak pravomoc správního orgánu opatření obecné povahy vydat a působnost správního orgánu. Ve třetím kroku se kontroloval procesní postup. Následoval přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu s hmotným právem. Na závěr, byť to nebylo výslovně v SŘS uvedeno, soud podle algoritmu zkoumal obsah napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality.

Je třeba podotknout, že zmíněný algoritmus byl pro tento druh soudního řízení vyvozován z předchozího znění § 101d odst. 1 SŘS¹⁴ (část soudních rozhodnutí dále v textu citovaných pochází právě z tohoto období). Podle současné právní úpravy se tento algoritmus již neuplatní, neboť je soud

¹³ Blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2005 – 98 ze dne 27. 9. 2005.

¹⁴ Do 31. 12. 2011. Ke změně došlo novelou SŘS – zákonem č. 303/2011 Sb.

při přezkumu opatření obecné povahy vázán rozsahem a důvody návrhu. Nicméně i nadále lze důvody obsažené v návrhu rozlišovat podle předmětných kritérií (jak byla v rámci algoritmu rozlišována), a tímto důvodem tedy může být i porušení principu proporcionality. Právě tomuto důvodu nezákonnosti se věnuje tento příspěvek.

5.1 Obecně k proporcionalitě

Proporcionalitou se zevrubně zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120. Konstatoval, že územní plán tím, že reguluje možné způsoby využití určitého území, představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý, zásah do vlastnického práva. Vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích územním plánem připuštěných (dle jím předvídaných variant), a jsou tudíž omezeni v tom, co se svým pozemkem či stavbou do budoucna mohou činit. Územní plán tedy může představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek. Zásahy do vlastnického práva musí mít zásadně výjimečnou povahu, neboť toto právo je jedním ze základních pilířů, na nichž již po staletí stojí západní civilizace a její svobodný rozvoj.

Zároveň Nejvyšší správní soud konstantně uznává, že volba konkrétní podoby využití určitého území je vždy výsledkem politické procedury schvalování územního plánu. K tomu ale dodává, že tato politická procedura, resp. její výsledky, musí mít své právní limity a ve vztahu k omezení základních práv jednotlivce musí mimo jiné obstát právě v testu proporcionality. V otázce přiměřenosti k soudnímu přezkumu přistupuje však s nejvyšší opatrností a zdrženlivostí a posuzuje ji v kontextu práva obce na samosprávu, což inherentně obsahuje i právo uspořádat své územní poměry podle vlastních představ v zákonem vymezených mantinelech.¹⁵

Podstatný je rovněž další závěr Nejvyššího správního soudu, že vlastník nemovitostí „nemá právní nárok na stanovení takových podmínek rozvoje plochy zahrnující pozemky v jeho vlastnictví, které by plně vyhovovaly jeho soukromoprávním zájmům“.¹⁶ To se týká jak změny, které by se vlastník dožadoval, tak setrvání na statu quo. Ke stávajícímu způsobu využití dotče-

¹⁵ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 4/2011 - 42 ze dne 31. 8. 2011.

¹⁶ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 2/2011 - 17, ze dne 19. 5. 2011.

ných pozemků musí orgány samospráv z povahy věci přihlížet v souladu se zásadou legitimního očekávání, vzhledem k územnímu a společenskému vývoji však nelze očekávat absolutní neměnnost poměrů.

Na druhé straně si je Nejvyšší správní soud vědom toho, že se nemůže zříct svého úkolu a je povinen bdít nad zjevnými excesy a extrémními zásahy do ústavních práv jednotlivce. Z ústavní úpravy vyplývá povinnost obce nalézt spravedlivou rovnováhu mezi zájmy jednotlivce a zájmem obecním. Dosah zájmu obce je určující pro nejvyšší přijatelnou míru možného omezení vlastníků. Obec může jejich práva omezit jen potud, pokud je její zájem skutečně hodný ochrany. I zcela převažující zájem obce tak nemůže práva vlastníků omezit natolik, že by popřel podstatu a smysl práva na vlastnictví a jeho ochranu.¹⁷

5.2 Subsidiarita a minimalizace zásahu

Z toho, co již bylo napsáno, vyplývá, že mnohdy nelze dosáhnout toho, aby vlastníci na území regulovaném územním plánem nebyli dotčeni ve svých právech. Co však je tím excesem, který již nesmí být v demokratickém právním státě připuštěn?

Nejvyšší správní soud ve své konstantní judikatuře vychází ze závěru, že ani intenzivní zásah ještě nemusí být neproporcionální, je-li dodržena zásada subsidiarity a minimalizace takového zásahu. Ta spočívá v kumulativním splnění následujících podmínek:

1. zásah má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod,
2. zásah je činěn v nezbytně nutné míře,
3. zásah je činěn nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli,
4. zásah je činěn nediskriminačním způsobem a

¹⁷ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Aos 1/2012 - 48, ze dne 11. 12. 2013. Napaden byl regulační plán urbanistického pojetí zástavby Letkov – Podlesí. Soud konstatoval, že obec zvýšenou měrou dbá na souladný vzhled nové zástavby. Proti sobě stál zájem stěžovatelky na tom, aby sama mohla určit, jakým způsobem bude vypadat její plot, a zájem obce na použití jednotných stavebních prvků, jež jsou „stěžejním rysem urbanistického pojetí zástavby.“ Zájem obce na jednotném vzhledu však nemůže sloužit jako pouhý podklad pro omezení práv stěžovatelky.

5. zásah je činěn s vyloučením libovůle.¹⁸

Značná intenzita zásahu do vlastnického práva tedy ještě sama o sobě exces, a neplatnost přijaté změny územního plánu, nezpůsobuje. V rozsudku č. j. 9 Ao 1/2011 - 192, ze dne 2. 10. 2013, kde Nejvyššího správní soud posuzoval změnu územního plánu města Rokytnice nad Jizerou,¹⁹ posuzoval případ, kdy navrhovatel nesouhlasil s vynětím svého pozemku ze zastavitelných ploch. Tímto postupem došlo k zásahu do jeho vlastnických práv, protože nové určení funkčního využití pozemku jej nikoliv nevýznamně limitovalo v jeho využití. Soud uzavřel, že evidentní zásah do vlastnického práva není sám o sobě důvodem ke zrušení napadeného dodatku k územnímu plánu z důvodu porušení přiměřenosti právní regulace při územním plánování. Přesto soud vyvodil, že neproporcionální by zásah mohl být, přistoupili by ještě další důvod, tedy „například v situaci, kdy by pořizovatel bez relevantních důvodů rozhodl o přípustné zastavitelnosti jiné plochy, která dle uplatněných kritérií vyžaduje vyšší úroveň ochrany životního prostředí a ohrožených druhů, případně kdy by rozhodl o ponechání z hlediska ochrany deklarovaných veřejných zájmů zcela srovnatelné plochy v zastavitelném území na základě prokazatelně diskriminačních důvodů.“

5.3 Kontext - dva zdánlivě podobné případy s odlišným koncem

Byť Nejvyšší správní soud, na rozdíl od ESLP, explicitně nevyjadřuje jako východisko při posuzování proporcionality zásahu dodržování principů dobré správy, vnímá jako podstatný element kontext situace. V recentní judikatuře lze vysledovat tendenci přihlížet k jednání obce a dotčených vlastníků, jejich pohnutkám a ochotě hledat kompromis. Nejvyšší správní soud například výslovně zmiňuje jako okolnosti, ke kterým je třeba přihlídnout, pečlivost při zpracování územního plánu, dodržení zákonných podmínek, ale i vstřícnosti vůči projevené vůli obyvatel.²⁰ Rozeberme nyní dva případy,

¹⁸ Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2009 - 120 ze dne 21. 7. 2009.

¹⁹ Nejvyšší správní soud posuzoval proporcionalitu územního plánu až v návaznosti na náleze Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1669/11 ze dne 7. 5. 2013, kterým byl zrušen původní rozsudek Nejvyššího správního soudu. Ústavní soud dospěl k závěru, že nejvyšší správní soud v původní rozhodnutí opřel o přemrštěné požadavky ohledně detailnosti a rozsahu vypořádání námitek a nepřiměřeně zasáhl do práva na samosprávu.

²⁰ Viz Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 175/2014 - 29 ze dne 11. 8. 2016.

kdy došlo k omezení vlastnického práva tak, že po změně územního plánu nemohli vlastníci na dotčených pozemcích postavit rodinný dům. Budeme na nich demonstrovat, že pro soudní rozhodnutí jsou klíčové okolnosti, za kterých k omezení dochází a chování obce (tedy potažmo též dodržování principů dobré správy). V obou případech vlastníci napadli změnu územního plánu, v jejímž důsledku už nemohli postavit rodinný dům, jehož stavbu dosavadní územní plán umožňoval. Výsledek soudního jednání byl rozdílný, neboť okolnosti případů se značně odlišovaly.

Prvním ze srovnávaných případů je přezkoumávaná změna územního plánu obce Metylovice.²¹ Tu napadla u soudu navrhovatelka, která brojila proti funkčnímu rozdělení svého pozemku v zastavěné části obce, na němž stojí její rodinný dům, na oblast určenou k bydlení a sídelní zeleň soukromou a vyhrazenou. Spatřovala v takovém rozdělení diskriminační zásah do svého vlastnického práva, protože plánovala na příslušné části pozemku, jenž byl určen jako sídelní zeleň, postavit rodinný dům, což se s uspořádáním, který stanovil napadený územní plán, neslučovalo.

Obec naopak argumentovala, že v předmětné lokalitě je nutno klást důraz na zachování krajinných hodnot území, a proto není žádoucí rozšiřovat zástavbu do volné krajiny. Navrhovatelka však poukázala v této souvislosti na řešení vedlejšího pozemku, u kterého byla vymezena část určená na stavbu jednoho rodinného domu, třebaže na rozdíl od dotčeného pozemku ani nespadal do zastavěného území obce. Takový postup považovala za diskriminační. Soud dovodil, že spravedlivou míru ovšem napadený zásah nepřekročil. Zdůvodnil to takto: „Obec Metylovice v rozhodnutí o námitkách, v samotném územním plánu a jeho odůvodnění přesvědčivě zdůvodnila, kde spatřuje zvláště závažný veřejný zájem na pásmu ochranné zeleně a proč není nakloněna masové zástavbě, překotnému urbanistickému rozvoji a především rozšiřování zástavby do volné krajiny. Se stanoviskem obce se zcela ztotožňuje i dotčený orgán, odbor životního prostředí... je navíc zřejmé, že ochrana životního prostředí, krajinného rázu a zachování ekologické stability je jednou z priorit tohoto obecního společenství, což se jako zelená nit vine celým územním plánem.“

²¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 4/2011 - 42 ze dne 31. 8. 2011.

Soud se dále vyjádřil k tvrzené diskriminaci. K ní nedošlo, protože ve vstřícném jednání obce v druhém případě (navrhovatelka byla mimochodem spoluvlastníkem druhého pozemku) nebylo lze spatřovat diskriminaci vůči stěžovateli ani jejímu pozemku, tím spíše, že obec zdůvodnila nutnost rozdílného postupu pro oba pozemky. Šlo naopak o „přesvědčivý signál, že tam, kde obec spatřovala prostor pro kompromis, požadavkům vlastníků, a to včetně navrhovatelky, vyhověla.“

I regulační požadavek nerozšiřovat zástavbu do volné krajiny a naopak směřovat další stavební rozvoj jen do centrální části obce na dosud nezastavěné parcely podle soudu svědčily o tom, že obec nesleduje krátkodobé cíle jedné politické reprezentace. S ohledem na cenný charakter obce soud shledal takový přístup nanejvýš rozumný. Návrhu na zrušení změny územního plánu tedy nevyhověl.

V kauze druhé, změny územního plánu obce Sokolnice,²² Nejvyšší správní soud opět zkoumal kontext celé situace. Proti sobě stály zájem obce na rozvoji sportu na jejím území a vlastnické právo navrhovatelů. Obec upravila územní plán tak, že původní funkční využití pozemků stěžovatelů změnila ze stabilizované plochy určené pro individuální bydlení v rodinných domech, obklopených soukromou zelení a zahrádkami, na plochu otevřená sportoviště, plochy rekreace se zázemím.

Územní plán však na pozemku dotčeném změnou nevymezil žádné veřejně prospěšné stavby či veřejně prospěšná opatření.²³ Tím méně pak takové veřejně prospěšné stavby či opatření, pro něž by bylo možné daný pozemek vyvlastnit či vlastnické právo k němu omezit tak, že by byl zatížen věcným břemenem. Obec tedy nevyjádřila konkrétní představu o tom, jakou stavbu hodlá na pozemku umístit, a vytvářela si v podstatě jen jakýsi „prostor do zásoby“ pro případ, že by se v budoucnu rozhodla nějaké sportoviště vybudovat.

²² Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 175/2014 - 29 ze dne 11. 8. 2016.

²³ Krajský soud, jehož názor potvrdil i Nejvyšší správní soud, dospěl k závěru, že však lze stěží předpokládat, že takové omezení vlastnického práva, aniž by došlo ke změně vlastnického práva k pozemku, umožní rozvoj sportovní činnosti v obci. Obec zamýšlela realizovat stavbu na pozemku vlastníků. Nezbytným předpokladem k takové stavbě na pozemku navrhovatelů je jejich souhlas. Navrhovatelé s takovým využitím svého pozemku nesouhlasili, a jejich souhlas se ani nedal očekávat. Vhodnějším a jednodušším řešením rozvoje sportovních činností obce se tak jevílo využít pozemek obce, příp. pozemek jiné veřejnoprávní korporace, kde lze poskytnutí souhlasu se stavbou či takovým využitím pozemku předpokládat.

Podle soudu došlo ke zpochybnění splnění kritéria vhodnosti zásahu, neboť vhodnější se mu zdálo využití jiného pozemku, když dotčený pozemek pro odpor jeho vlastníků nemohl být pro účel sledovaný změnou územního plánu stejně využit. „V posuzované věci proti jasně definovanému vlastnickému právu stál do jisté míry vágně formulovaný veřejný zájem, kdy obec nijak konkrétně nespecifikovala, totiž neupřesnila, jaká opatření podporující rozvoj sportu mají být na pozemku... realizována a zda se skutečně bude jednat o záměr svědčící o dostatečně intenzivním a bezprostředním veřejném zájmu. Rovněž obec „přezkoumatelným“ způsobem nespecifikovala či nevyčísliła, jak finančně, organizačně nebo časově by byly náročné alternativní varianty rozvoje sportovišť, než ty, které byly zamýšleny na sporném pozemku.“ Změnu územního plánu tedy coby nepřiměřenou zrušil.²⁴

6 Závěr

Územní plán ideálně vyjadřuje rovnováhu, kompromis mezi zájmy obce, stanovisky dotčených orgánů, vlastníků pozemků a staveb i sousedních obcí. Cílem je dosáhnout obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů při harmonickém využití území. Takový kompromis může nabýt celé řady podob a konkrétní volba využití určitého území reflektuje i aktuální politickou vůli v orgánech obce. Vlastnické právo a další práva k nemovitým věcem tak hrají při rozhodování o možných způsobech využití území významnou roli. Změny možného využití území mívají podstatný dopad do vlastnických práv, která však požívají ochrany základního lidského práva. Při posuzování, zda veřejný zájem sledovaný obcí v jejím územním plánu nepřesáhl rozumnou míru zásahů do vlastnického práva, správní soudy zjišťují, zda při vydávání územního plánu byl dodržen princip proporcionality. Konkrétní obsah územního plánu zkoumají pohledem jednotlivých dílčích kritérií vymezených v judikatuře. Jími jsou výjimečná povaha daných zásahů, jejich provádění z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře

²⁴ V odůvodnění rozsudku Nejvyšší správní soud vyslovil další zajímavou myšlenku. Na jednu stranu potvrdil, že samotný souhlas nebo nesouhlas vlastníka nemůže být rozhodujícím faktorem pro stanovení způsobu užití toho kterého území. Přesto dospěl k závěru, že nelze od postoje vlastníka pozemku zcela odhlédnout. Soud přiznal rovněž určitou váhu skutečnosti, že vlastníci pozemku byli v průběhu procesu vydávání územního plánu aktivní. Dále přihlédl k tomu, že požádali o stavební povolení.

a nejšetnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem, s vyloučením libovůle a na základě zákona, a to při zvážení specifických okolností každého jednotlivého případu. Je možné konstatovat, že test proporcionality je užíván obdobně, jako jej užívá Evropský soud pro lidská práva.

Při vážení zájmů soudy vychází z premisy, že při změnách územních plánů dochází k zásahům do vlastnických práv pravidelně, přičemž těmto zásahům se mnohdy nedá vyhnout. Neplatnost územních plánů (jejich měněné části) mohou způsobovat v podstatě jen absolutní excesy a ignorance principu proporcionality. Úkolem soudu není určovat, jakým způsobem má být určité území využito a aktivně tak dotvářet územní plánování, ale pouze korigovat extrémní. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že je v kompetenci příslušných správních orgánů, aby citlivě vážily zájmy veřejné a zájmy soukromé, a to zejména s ohledem na specifické historické, ekonomické, demografické a geografické podmínky dané obce. V případě, kdy k excesu dojde, však ochranu formou zrušení příslušné změny územního plánu poskytne. I v tomto případě z komparace s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, jež ponechává široký prostor státům a zakazuje jen zřejmé excesy, vyplývá srovnatelný přístup českých soudů.

Celkový kontext situace hraje významnou roli pro posouzení proporcionality zásahu do vlastnického práva. V recentní judikatuře lze vysledovat tendenci k tomu přikládat stále větší význam jednání obce s veřejností v průběhu procesu vydávání změny územního plánu. Zjišťují se pohnutky obce pro přijatou změnu, transparentnost jejího konání, snaha nalézt kompromis, domluvit se s dotčenými vlastníky. Nezbyvá než uzavřít, že rovněž v tomto smyslu přístup českých správních soudů významně konverguje s postojem Evropského soudu pro lidská práva, který zkoumá soulad jednání, jež vedlo k zásahu do vlastnického práva, s principem dobré správy.

Literatura

BAHÝLOVÁ, L. Judikatura Nejvyššího správního soudu: Opatření obecné povahy (podruhé). In: *Soudní rozhledy*, č. 7, roč. 2011, s. 237–242. ISSN 1211-4405.

- CRAIG, P. *Administrative Law*. Seventh Edition. London: Sweet & Maxwell, 2012, pp. 1–980. ISBN 978-0-414-02299-7.
- ESCARCENA, S. L. Interferences with Property under European Human Rights Law. In: *Florida Journal of International Law*, Vol. 24, Issue 3, Dec. 2012, p. 513-543. ISSN 1556-2670.
- HOLLÄNDER, P. Putování po stezkách principu proporcionality: intence, obsah, důsledky. *Právník*, Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 3/2016, ročník 155, 2016, s. 261–284. ISSN 0231-6625.
- JACOBS, H. M. An Alternative Perspective on United States – European property Rights and land Use Planning: Differences without Any Substance. In: *Planning and Environmental Law*, American Planning Association, Vol. 61, No. 3, 2009, pp. 3–12. ISSN 1556-8601.
- JANDEROVÁ, J. Územní plány a správní soudy. In: *Správní právo*, Praha: Ministerstvo vnitra, č. 5/2014, s. 296–324. ISSN 0139-6005.
- JANDEROVÁ, J. *Vady v procesu územního plánování. Sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference Region v rozvoji společnosti 2014*. Brno: Mendelova univerzita v Brně, 2014, s. 341–349. ISBN 978-80-7509-139-0.
- JEMELKA, L. a kol. *Správní řád: komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 690. ISBN 978-80-7400-401-8.
- PLOEGER, H. D., GROETELAERS, D. A. The importance of the fundamental Right to Property for the Practice of planning: An Introduction to the case Law of the European Court of Human Rights on Article 1, Protocol 1. In: *European Planning Studies*, Taylor & Francis, Vol. 15, No. 10, November 2007, p. 1423–1438. ISSN 0965-4313.
- SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. ISBN 978-80-7380-110-6.
- VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. II. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 1364–1365. ISBN 978-80-7273-166-4.
- Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 54/10 ze dne 24. 4. 2012, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>
- Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 61/04 ze dne 5. 10. 2006, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Pine Valley Developments Ltd. a další proti Irsku ze dne 29. listopadu 1991, č. podání 12742/87.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2006 – 74, ze dne 18. 6. 2007, dostupný na www.nssoud.cz

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2009 - 185 ze dne 23. 9. 2009, dostupný na www.nssoud.cz

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 4/2011 - 42 ze dne 31. 8. 2011, dostupný na www.nssoud.cz

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 1/2014 - 29 ze dne 11. 8. 2016, dostupný na www.nssoud.cz

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Ao 2/2010 – 78 ze dne 24. 6. 2010, dostupný na www.nssoud.cz

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Aos 1/2012 - 48 ze dne 11. 12. 2013, dostupný na www.nssoud.cz

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, dostupné na www.nssoud.cz

ZAHUMENSKÁ, V. Náhrady škody v případě zrušení územního plánu. In: *Acta Iuridica Olomucensia*, 2016, Vol. 11, No. 2, s. 203–210. ISSN 1805-9554.

Kontaktní – e-mail

jana.janderova@upce.cz

Přezkumné řízení jako prostředek řešení kolize dvou správních rozhodnutí vydaných v téže věci

Marcela Kašpárková

Nejvyšší správní soud, Česká republika

Abstract in original language

Zrušil-li Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu, jímž bylo zrušeno správní rozhodnutí, a správní orgán ještě před tím, než Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti rozhodl, vydal ve věci nové rozhodnutí, existují vedle sebe dvě správní rozhodnutí vydaná v téže věci – rozhodnutí „oživlé“ a nově vydané. Taková situace je nežádoucí a způsob jejího řešení není výslovně upraven žádným z procesních institutů. Nejvyšší správní soud nicméně ve své recentní judikatuře vyslovil, že vhodným nástrojem k odstranění později vydaného správního rozhodnutí je přezkumné řízení podle § 94 a násl. správního řádu.

Keywords in original language

Přezkumné řízení; „oživlé“ rozhodnutí; *non bis in idem*; zásada vázanosti skutkovým a právním stavem existujícím v době vydání přezkoumávaného rozhodnutí; odkladný účinek kasační stížnosti.

Abstract

In case the Supreme Administrative Court quashed a judgement of a regional court by which an administrative decision was annulled and in the meantime an administrative authority rendered a new decision, two administrative decisions concerning the same case occur – the “revived” decision and the new one. Such situation is undesirable and the way how to proceed is not explicitly regulated by any procedural norm. Nevertheless, the Supreme Administrative Court in its recent case law ruled that the review proceeding under Art. 94 et seq. of the Czech Administrative Code is the suitable tool for removing the administrative decision issued later.

Keywords

Review Proceeding; „Revived“ Decision; non bis in idem; the Principle of Reviewing the Case from the Facts and Legal Situation Existing at the Time of Decision-Making; Suspensory Effect of a Cassation Complaint.

1 Úvod

Pokud krajský soud v řízení o správní žalobě zruší rozhodnutí správního orgánu, má žalovaný správní orgán možnost podat proti zrušujícímu rozsudku krajského soudu kasační stížnost podle § 102 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů („s. ř. s.“). Kasační stížnost jako mimořádný opravný prostředek proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu nemá ze zákona odkladný účinek [výjimkou z tohoto pravidla je kasační stížnost podaná proti rozsudku vydanému v řízení ve věcech porušení pravidel financování volební kampaně (§ 107 odst. 2 s. ř. s.) a ve věcech mezinárodní ochrany (§ 32 odst. 5 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů)]. Správní orgán v pozici stěžovatele nicméně může navrhnout, aby Nejvyšší správní soud jeho kasační stížnosti odkladný účinek přiznal podle § 107 s. ř. s. (za přiměřeného užití § 73 odst. 2 až 5). K přiznání odkladného účinku kasační stížnosti správního orgánu však dochází pouze výjimečně, je-li odložení účinků rozhodnutí krajského soudu odůvodněno ochranou důležitého veřejného zájmu, jehož ohrožení může v konkrétním případě představovat nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku vznikne jiným osobám a jež nebude v rozporu s jiným veřejným zájmem. Pouhá hrozba existence dvou odlišných správních rozhodnutí vydaných v téže věci sama o sobě není důvodem pro přiznání odkladného účinku.¹

V případě, kdy kasační stížnost nemá ze zákona odkladný účinek a nebyl jí ani na návrh rozhodnutím Nejvyššího správního soudu přiznán, je povinností správního orgánu pokračovat ve správním řízení a řídit se závazným právním názorem vysloveným v rozsudku krajského soudu bez ohledu na to, zda s tímto právním názorem souhlasí a zda proti němu podal kasační

¹ K tomu blíže usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014 – 58, publ. pod č. 3270/2015 Sb. NSS.

stížnost.² Až do doby rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti je totiž třeba pohlížet na napadený rozsudek krajského soudu jako na správný. Může tak dojít k tomu, že správní orgán na základě zrušujícího rozsudku krajského soudu vydá nové rozhodnutí (které již může být v právní moci), a až poté Nejvyšší správní soud rozhodne o kasační stížnosti. Pokud Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zruší, dojde tím k „oživnutí“ napadeným rozsudkem dříve zrušeného správního rozhodnutí.³ Následně tak vedle sebe existují dvě správní rozhodnutí vydaná v téže věci, jejichž výroky a odůvodnění mohou být i zcela protichůdné.

Problematika tzv. oživlých rozhodnutí se v judikatuře Nejvyššího správního soudu objevuje již deset let a opakovaně byla označena za nežádoucí a existujícími procesními instituty jen obtížně řešitelnou.⁴ Návod, jak lze takovou procesní situaci řešit, přinesl nedávný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2016, č. j. 2 Azs 307/2015 – 41, jehož závěrům (a nejen jim) se bude autorka v tomto příspěvku blíže věnovat.

2 Pár slov k „ožívání“ rozhodnutí

Dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu se přiklání k tomu, že krajským soudem prve zrušené správní rozhodnutí poté, co je Nejvyšším správním soudem zrušen zrušující rozsudek krajského soudu, „ožívá“, a tedy vyvolává účinky, které mělo před svým zrušením.⁵ Na úrovni krajského soudu je tak třeba o žalobě znovu meritorně rozhodnout. Vedral na podporu správnosti této konstrukce uvádí, že pokud by k „ožívání“ správních rozhodnutí nedocházelo, nemohl by se zřejmě vůbec uplatnit ani § 110 odst. 3 s. ř. s. o vázanosti krajského soudu právním názorem Nejvyššího správního soudu v opakovaném řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti by tak v podstatě ztrácelo význam. Dalším praktickým argumentem je to, že pokud by rozhodnutí „neoživala“, musely by příslušné správní orgány

² Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006 – 49, publ. pod č. 1255/2007 Sb. NSS.

³ Srov. usnesení č. j. 10 Ads 99/2014 – 58, konkrétně jeho odst. [34].

⁴ Např. již citované usnesení č. j. 10 Ads 99/2014 – 58 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2013, č. j. 9 Afs 71/2012 – 34.

⁵ Srov. usnesení rozšířeného senátu č. j. 2 Ans 3/2006 – 49 a č. j. 10 Ads 99/2014 – 58, rozsudek č. j. 9 Afs 71/2012 – 34, nebo rozsudek ze dne 19. 9. 2013, č. j. 7 As 95/2011 – 108.

po zrušení svých rozhodnutí krajským soudem a následném zrušení zrušujícího rozsudku Nejvyšším správním soudem rozhodnout v dané věci opětovně, a to podle všeho zcela stejně jako učinily před zahájením řízení o žalobě.⁶

Vzhledem k tomu, že autorka ve svém příspěvku rozebírá judikaturu Nejvyššího správního soudu, vychází z jím zastávaného přístupu o „ožívání“ rozhodnutí. Za zmínku však stojí, že část odborné veřejnosti se naopak přiklání k erbenovskému „*Ty mrtvý, lež a nevstávej!*“ a konstrukci „ožívání“ správních rozhodnutí odmítá. Jejich postoj je založen především na absenci konkrétní právní úpravy, která by „ožívání“ rozhodnutí odůvodňovala.⁷

3 Řešení kolize dvou správních rozhodnutí vydaných v téže věci

Ustanovení soudního řádu správního ani zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, nepamatují na možnou existenci dvou správních rozhodnutí vydaných v téže věci v důsledku zrušení rozsudku krajského soudu ke kasační stížnosti žalovaného správního orgánu. Žádný z procesních institutů zakotvených v těchto předpisech tudíž výslovně neupravuje, jak nežádoucí situaci po „oživnutí“ dříve vydaného správního rozhodnutí řešit. Její vhodné procesní vyřešení tak musí nabídnout správní praxe nebo judikatura.

3.1 Návod dle dřívější judikatury Nejvyššího správního soudu

Nejvyšší správní soud již v roce 2009 posuzoval věc, v níž správní rozhodnutí „oživilo“ v důsledku zrušení zrušujícího rozsudku krajského soudu. Jednalo se o případ správního trestání, ve kterém byla vydána dvě identická vykonatelná správní rozhodnutí, jimiž byla vyslovena vina a uložen trest téže osobě za totožný správní delikt. Nejvyšší správní soud zde vyšel z toho, že princip *non bis in idem* se uplatní i pro oblast správního trestání a jelikož jde o princip ústavní (zakotvený v čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod) je třeba

⁶ VEDRAL, J. K důsledkům zrušení rozhodnutí krajského soudu v řízení o kasační stížnosti. Praha, 2010, s. 2–3. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 4. 1. 2017].

⁷ Tamtéž, s. 3; MIKULE, V. K jednomu podnětu na novelizaci soudního řádu správního. *Správní právo*, 2010, č. 8, s. 495.

jej prosadit na úkor výkladu některých procesních institutů soudního řádu správního. Proto princip *non bis in idem* aplikoval v intencích § 109 odst. 4 s. ř. s.⁸ z úřední povinnosti za současného pomnutí úpravy v § 75 odst. 2 s. ř. s., podle níž je řízení před správními soudy ovládáno zásadou přezkumu podle skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Jelikož v pořadí druhé (Nejvyšším správním soudem nepotvrzené) správní rozhodnutí nemohlo v konkurenci s prvním (potvrzeným) rozhodnutím v téže věci obstát, zavázal krajský soud k tomu, aby našel řešení, jež bude v souladu s ústavní normou dle čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod. Uvedl, že tímto řešením bude zrušení později vydaného správního rozhodnutí bez dalšího,⁹ tedy jeho zrušení bez současného vrácení věci žalovanému správnímu orgánu k dalšímu řízení.¹⁰

V rozsudku ze dne 9. 12. 2010, č. j. 5 Ans 10/2010 - 157, Nejvyšší správní soud k řešení kolize dvou správních rozhodnutí vydaných v téže věci *obiter dictum* podotkl, že pokud taková situace nastane, bude úkolem správního orgánu se s ní zákonným způsobem vypořádat, a vyjádřil názor, že by v úvahu mohlo připadat zahájení přezkumného řízení podle § 94 a násl. správního řádu. To ovšem pouze tehdy, bude-li splněna podmínka přípustnosti přezkumného řízení a při zachování lhůt k jeho zahájení a vydání rozhodnutí v jeho rámci. Dále Nejvyšší správní soud připomenul, že v každém jednotlivém případě je třeba posuzovat proporcionalitu zásahu do dobré víry některého účastníka s újmou vzniklou jinému účastníku nebo veřejnému zájmu.¹¹

3.2 Návod dle rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Azs 307/2015 - 41

Na obě shora rozebíraná rozhodnutí Nejvyšší správní soud navázal rozsudkem č. j. 2 Azs 307/2015 – 41 vydaným dne 9. 6. 2016. Přestože se jím řešená věc nedotýkala řízení o přestupku či správním deliktu, vycházel

⁸ V době vydání rozebíraného judikátu bylo pravidlo dle § 109 odst. 4 s. ř. s. obsaženo v odstavci 3 tohoto ustanovení.

⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2009, č. j. 6 As 44/2008 – 139, publ. pod č. 1842/2009 Sb. NSS.

¹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2010, č. j. 6 As 15/2010 – 138, který byl vydán ve věci související se sp. zn. 6 As 44/2008.

¹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne dne 9. 12. 2010, č. j. 5 Ans 10/2010 – 157.

i zde Nejvyšší správní soud z principu *non bis in idem*, v rozporu s nímž bylo to, že o jediném odvolání proti jedinému prvostupňovému správnímu rozhodnutí o zamítnutí žádosti žalobkyně o udělení dlouhodobého pobytu bylo rozhodnuto dvakrát. Princip *non bis in idem*, třebaže je v rovině ústavní zakotven pouze pro oblast trestní v podobě zákazu potrestat odpovědnou osobu za tentýž čin dvakrát, je třeba dle Nejvyššího správního soudu chápat obecněji jako zákaz dvojího projednání téže věci a aplikovat i na nede- liktní správní řízení. Jedná se totiž o obecný princip právní, který nachází své uplatnění jak v trestním právu, tak v právu správním i soukromém.¹² S tímto principem se pojí dvě negativní překážky řízení, a to překážka věci rozsouzené a zahájené, obě upravené v § 48 správního řádu. Překážku věci rozsouzené však správní řád pojímá úzce, a to tak, že ji zakládá pouze pozitivní rozhodnutí ve věci.¹³ Prvostupňové správní rozhodnutí o zamítnutí žádosti žalobkyně o udělení dlouhodobého pobytu ani v pořadí první druhostupňové správní rozhodnutí, jímž bylo odvolání žalobkyně odmítnuto pro opožděnost, tudíž překážku věci rozsouzené nezaložilo. Tím, co bránilo existenci dvou pravomocných správních rozhodnutí o tomtéž odvolání žalobkyně, tak nebyla překážka věci rozsouzené dle § 48 odst. 2 správního řádu, ale ve správním řádu výslovně nezmníněný obecný princip zákazu dvojího projednání téže věci.

¹² Nejvyšší správní soud tento závěr opřel o svůj dřívější rozsudek ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 A 614/2002 – 36, v němž bylo vysloveno, že *non bis in idem* je třeba pokládat za „stěžejní princip správního řízení“, který platí bez ohledu na to, zda procesní předpis zákaz dvojího projednání téže věci stanoví či nikoliv. Svůj dílčí závěr, že *non bis in idem* je obecným právním principem nacházejícím uplatnění i v jiném odvětví než trestním, Nejvyšší správní soud nepodpořil odkazem na judikaturu, oporou pro jeho závěr však může být například to, že také Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 27. 3. 2007, sp. zn. 25 Cdo 1081/2005, označil *non bis in idem* za obecnou právní zásadu, která platí i v řízení o soudním výkonu rozhodnutí. Za tutéž věc zde Nejvyšší soud pokládal stejný způsob výkonu na týž předmět výkonu uplatňovaný mezi týmiž účastníky pro pohledávku přisouzenou stejným exekucním titulem, přičemž předmětem výkonu rozhodnutí příkázáním pohledávky se rozuměl tentýž účet povinného. Odkázat lze v tomto kontextu rovněž na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2007, č. j. 2 Afs 49/2006 – 195, podle kterého „[v]e stavebním řízení jako obecné ve většině správních řízení platí zásada *ne bis in idem*“.

¹³ Dle § 48 odst. 2 správního řádu totiž platí, že „[p]řekážka totéž právo nebo uložit tutéž povinnost lze z téhož důvodu téže osobě pouze jednou“. Negativní rozhodnutí (např. o zamítnutí žádosti) tedy překážku věci rozsouzené ve smyslu citovaného ustanovení založit nemůže, neboť se nejedná o rozhodnutí, jímž by bylo přiznáno právo či stanovena povinnost.

Vycházejí z premisy uvedené v předchozím odstavci, Nejvyšší správní soud naznal, že vhodným prostředkem řešení kolize dvou pravomocných správních rozhodnutí vydaných v téže věci je přezkumné řízení. Podle § 94 odst. 1 věty první správního řádu „[v] přezkumném řízení správní orgány z moci úřední přezkoumávají pravomocná rozhodnutí v případech, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy“¹⁴. Onen nesoulad s právními předpisy lze chápat obecněji jako nesoulad s právními principy, v dané věci s *non bis in idem*. Specifická situace přitom vyžaduje, aby před tímto principem ustoupila i zásada dle § 96 odst. 2 správního řádu, podle níž se soulad s právními předpisy posuzuje podle právního a skutkového stavu v době vydání přezkoumávaného rozhodnutí. Je tomu tak proto, že v době vydání přezkoumávaného rozhodnutí, tj. v pořadí druhého správního rozhodnutí, první rozhodnutí ještě „neožilo“, a tak zde rozpor (prozatím) není založen. Nebyla-li by však v situacích nastalých po „oživnutí“ rozhodnutí dána přednost principu *non bis in idem* před § 96 odst. 2 správního řádu, bylo by jejich řešení dle Nejvyššího správního soudu nikoli jen obtížné, ale přímo nemožné.

Z rozsudku Nejvyššího správního soudu tak lze vyvodit obecný návod, že žalovaný správní orgán by měl poté, co se dozví o „oživnutí“ dříve vydaného správního rozhodnutí, podnitit ve vztahu k druhému, později vydanému správnímu rozhodnutí zahájení přezkumného řízení. V takovém případě je ovšem třeba dodržet subjektivní dvouměsíční lhůtu pro zahájení přezkumného řízení počítanou od chvíle, kdy se příslušný správní orgán o důvodech pro zahájení řízení dozvěděl, i objektivní jednoroční lhůtu, která počíná běžet od právní moci přezkoumávaného rozhodnutí (§ 96 odst. 1 správního řádu). Rozhodnutí v přezkumném řízení musí být dle § 97 odst. 2 správního řádu vydáno do patnácti měsíců od právní moci přezkoumávaného rozhodnutí (tj. v pořadí druhé správní rozhodnutí vydané ve stejné věci jako rozhodnutí „oživlé“). Tyto lhůty nelze dle rozsudku č. j. 2 Azs 307/2015 – 41 překročit, neboť by tím byla popřena jejich funkce procesního prostředku určeného k ochraně právní jistoty účastníků řízení. Z citovaného rozsudku druhého senátu Nejvyššího správního soudu¹⁴ a především z jemu předcházejícího rozsudku ve věci sp. zn. 5 Ans 10/2010 dále

¹⁴ Viz poslední věta jeho odst. [28].

plyne, že v každém jednotlivém případě musí správní orgán rozhodující v přezkumném řízení pečlivě vážit, zda zrušením v pořadí druhého správního rozhodnutí nevznikne některému účastníkovi, který z něj nabyl práva v dobré víře, újma, jež by byla ve zjevném nepoměru k újmě vzniklé jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, jak vyžaduje § 94 odst. 4 správního řádu. Zjistí-li, že je nutno chránit práva účastníka nabytá v dobré víře, bude muset přezkumné řízení zastavit a ke zrušení v pořadí druhého správního rozhodnutí nepřistoučit.¹⁵

Přezkumné řízení není dle rozsudku č. j. 2 Azs 307/2015 – 41 jedinou cestou, kterou lze nežádoucí správní rozhodnutí odstranit. Druhou možností je cesta správní žaloby dle § 65 a násl. s. ř. s. Pokud by účastník podal proti v pořadí druhému správnímu rozhodnutí žalobu, mohl by krajský soud zrušit napadené rozhodnutí pro rozpor s principem *non bis in idem* nebo s překážkou věci rozsouzené. I v tomto případě by se krajský soud, podobně jako správní orgán, mohl odklonit od zásady vázanosti skutkovým a právním stavem existujícím v době vydání napadeného správního rozhodnutí zakotvené v § 75 odst. 2 s. ř. s. Také odklon od pravidla dle § 78 odst. 4 s. ř. s., podle něhož soud současně se zrušením správního rozhodnutí vrací věc žalovanému k dalšímu řízení, je dle Nejvyššího správního soudu namístě, a to proto, že věci již bylo vydáno pravomocné a závazné správní rozhodnutí, které vyvolává právní účinky, a tak odpadá nezbytnost vést další řízení za účelem vydání nového, zákonného rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud se v rozebíraném judikátu zamýšlel také nad jinými v úvahu připadajícími způsoby řešení nežádoucí situace nastalé po „oživnutí“ správního rozhodnutí. Vyslovení nicotnosti v pořadí druhého správního rozhodnutí podle něj není ve hře, bylo-li vydáno k tomu oprávněným i příslušným správním orgánem a bylo-li jím rozhodnuto způsobem předvídaným zákonem, pokud je jeho jedinou vadou to, že bylo vydáno ve věci, o níž již bylo pravomocně rozhodnuto „oživlým“ rozhodnutím. Obnova řízení dle § 100 a násl. správního řádu není vhodnou cestou proto, že není určena k pouhému odstranění vadného správního rozhodnutí, ale k jeho nahrazení rozhodnutím novým. Na druhé správní rozhodnutí dle Nejvyššího

¹⁵ Tyto závěry nebyly v rozebíraných rozsudcích výslovně řečeny, plynou však z § 94 odst. 4 správního řádu.

správního soudu rovněž nelze nahlížet jako na *nové rozhodnutí* ve smyslu 101 písm. d) správního řádu a aplikovat na něj pravidlo podle § 102 odst. 9 správního řádu, podle něhož „(...) *nové rozhodnutí brání vykonatelnosti nebo jiným právním účinkům původního rozhodnutí*“, zejména proto, že následkem by bylo ponechání druhého správního rozhodnutí v účinnosti, což byl výsledek zpravidla neslučitelný s tím, že Nejvyšší správní soud potvrdil zákonnost prvního správního rozhodnutí ve věci a nikoli druhého.

Závěrem Nejvyšší správní soud podotkl, že jím navržené řešení nežádoucí situace, kdy vedle sebe v důsledku zrušení zrušujícího rozsudku krajského soudu existují dvě správní rozhodnutí vydaná v téže věci, nemusí přiléhat na situace postavené na odlišném skutkovém základě, a proto jej nelze do budoucna pokládat pro ostatní případy za jediné možné a aplikovatelné bez uvážení odlišností. Procesní situace po „oživnutí“ správního rozhodnutí totiž mohou být velmi přepestré.

4 K některým dosud nezodpovězeným otázkám

Judikatura Nejvyššího správního soudu dosud nepodala odpovědi na všechny otázky obklopující problematiku „oživlých“ rozhodnutí. Jednou z nich je například to, jak postupovat v situaci, kdy správní orgán nezruší později vydané správní rozhodnutí v přezkumném řízení (ať již z důvodu nečinnosti nebo kvůli uplynutí zákonných lhůt) a kdy současně ke zrušení druhého správního rozhodnutí nedojde ani v řízení o žalobě (například proto, že žaloba nebude podána, neboť druhé správní rozhodnutí je ve prospěch účastníka). Nejvyšší správní soud ve shora citovaném rozsudku č. j. 2 Azs 307/2015 – 41 okrajově zmínil, že v takovém případě může připadat v úvahu analogické užití § 124a zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění účinném od 1. 1. 2015, podle něhož „[d]ojde-li v řízení o kasační stížnosti ve správním soudnictví ke zrušení pravomocného rozhodnutí krajského soudu, na jehož základě bylo správcem daně vydáno nové rozhodnutí ve věci v souladu s právním názorem krajského soudu, stává se toto rozhodnutí neúčinným dnem nabytí právní moci nového rozhodnutí krajského soudu, kterým je žaloba zamítnuta nebo ve kterém dojde ke změně právního názoru oproti zrušenému pravomocnému rozhodnutí krajského soudu“. Zákonodárce pro účely daňového řízení tedy zvolil postup, podle něhož je později vydané rozhodnutí správce daně po „oživnutí“ dřívějšího rozhodnutí ve věci

neúčinné, a tedy nevyvolává žádné právní účinky.¹⁶ Neúčinnost rozhodnutí správce daně přitom nastává *ex lege*, aniž by ji bylo třeba deklarovat výrokem rozhodnutí.¹⁷ V budoucnu potenciálně řešeným problémem tak může být, zda lze § 124a daňového řádu analogicky aplikovat i na nedaňové věci týkající se „oživlých“ rozhodnutí.

Další nezodpovězenou otázkou je to, jaký další postup zvolit, pokud správní orgán dospěje k závěru, že později vydané správní rozhodnutí nelze zrušit, neboť by to bylo v rozporu s § 94 odst. 4 správního řádu. Třebaže by se i v takovém případě nabízely úvahy o analogii s § 124a daňového řádu jakožto prostředku *ultima ratio*, bylo by dle názoru autorky absurdní přistoupit po konstatování nemožnosti zrušit rozhodnutí z důvodu nutnosti chránit práva nabytá v dobré víře k analogické aplikaci ustanovení, které ochranu práv nabytých v dobré víře vůbec nebere v potaz.

5 Závěr

Problematika kolize dvou správních rozhodnutí vydaných v téže věci v důsledku zrušení pravomocného rozsudku krajského soudu, jímž bylo zrušeno správní rozhodnutí, se v judikatuře opakovaně objevuje již řadu let. Ačkoliv rozsudek Nejvyššího správního soudu z června roku 2016 posunul debaty na toto téma o několik kroků kupředu, mnoho otazníků přetrvává nebo je tento rozsudek dokonce vyvolává. Lze tak uzavřít, že „ožívání“ správních rozhodnutí není mrtvým jevem, ale naopak lze v souvislosti s ním do budoucna očekávat další, nepochybně zajímavá rozhodnutí.

Literature

Důvodová zpráva k zákonu č. 458/2011 Sb. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 4. 1. 2017].

¹⁶ K neúčinnosti *ex lege* nicméně nedochází ihned po „oživnutí“, ale až poté, co krajský soud, vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, v novém rozsudku žalobu zamítne nebo zrušujícím rozsudkem zaváže správce daně právním názorem odchylným od předchozího právního názoru – viz důvodová zpráva k zákonu č. 458/2011 Sb., jímž byl § 124a vložen do daňového řádu.

¹⁷ Takové legislativní řešení je na jedné straně praktické, neboť eliminuje problémy řešené v tomto příspěvku. Na straně druhé však (na rozdíl od § 94 odst. 4 správního řádu) nijak nezohledňuje, že některý z účastníků mohl na základě později vydaného rozhodnutí správce daně nabýt práva v dobré víře a následnou neúčinností takového rozhodnutí mu může vzniknout podstatná újma.

MIKULE, V. K jednomu podnětu na novelizaci soudního řádu správního. *Správní právo*, 2010, č. 8, s. 492–497.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 A 614/2002–36. Nejvyšší správní soud [online]. *Nejvyšší správní soud*, © 2003 – 2010 [cit. 4. 1. 2017]. Dostupný z: <http://www.nssoud.cz/main0col.aspx?cls=JudikaturaSimpleSearch & SimpleSearch=1 & cislofull=2%20 A%20 614/2002 & pagesource=0>

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2007, č. j. 2 Afs 49/2006 – 195. Nejvyšší správní soud [online]. *Nejvyšší správní soud*, © 2003 – 2010 [cit. 4. 1. 2017]. Dostupný z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2006/0049_2Afs_0600195A_prevedeno.pdf

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2009, č. j. 6 As 44/2008 – 139. Nejvyšší správní soud [online]. *Nejvyšší správní soud*, © 2003 – 2010 [cit. 4. 1. 2017]. Dostupný z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2008/0044_6As__0800142A_prevedeno.pdf

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2010, č. j. 6 As 15/2010 – 138. Nejvyšší správní soud [online]. *Nejvyšší správní soud*, © 2003 – 2010 [cit. 4. 1. 2017]. Dostupný z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2010/0015_6As__1000138A_prevedeno.pdf

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2010, č. j. 5 Ans 10/2010 – 157. Nejvyšší správní soud [online]. *Nejvyšší správní soud*, © 2003 – 2010 [cit. 4. 1. 2017]. Dostupný z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2010/0010_5Ans_100_20101216010536_prevedeno.pdf

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2013, č. j. 7 As 95/2011 – 108. Nejvyšší správní soud [online]. *Nejvyšší správní soud*, © 2003 – 2010 [cit. 4. 1. 2017]. Dostupný z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2011/0095_7As__110_20131011092901_prevedeno.pdf

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2013, č. j. 9 Afs 71/2012 – 34. Nejvyšší správní soud [online]. *Nejvyšší správní soud*, © 2003 – 2010 [cit. 4. 1. 2017]. Dostupný z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2012/0071_9Afs_12_20131011112746_prevedeno.pdf

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2016, č. j. 2 Azs 307/2015–41. Nejvyšší správní soud [online]. *Nejvyšší správní soud*, © 2003 – 2010 [cit. 4. 1. 2017]. Dostupný z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2015/0307_2Azs_1500041_20160701105250_prevedeno.pdf

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 3. 2007, sp. zn. 25 Cdo 1081/2005. Nejvyšší soud [online]. *Nejvyšší soud*, © 2016 [cit. 4. 1. 2017]. Dostupný z: http://nsoud.cz/Judikatura/judikatura_ns.nsf/WebSearch/F76414D1B1C0F460C1257A4E0069065F?openDocument&Highlight=0,

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006 – 49. Nejvyšší správní soud [online]. *Nejvyšší správní soud*, © 2003 – 2010 [cit. 4. 1. 2017]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2006/0003_2Ans_0600049A_prevedeno.pdf

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014–58. Nejvyšší správní soud [online]. *Nejvyšší správní soud*, © 2003 – 2010 [cit. 4. 1. 2017]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2014/009910Ads_1400058_20150702153159_prevedeno.pdf

VEDRAL, J. K důsledkům zrušení rozhodnutí krajského soudu v řízení o kasační stížnosti. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 4. 1. 2017].

Contact – e-mail

kasparkova.marcela@gmail.com

Aplikace správního řádu v disciplinárním řízení z pohledu judikatury

Ivo Keisler

Masarykova Univerzita, Právnická fakulta, Česká republika

Abstract in original language

Príspevok pojednáva o otázke aplikácie zákona č. 500/2004 Sb., správneho řádu, ve znění pozdějších předpisů, v disciplinárních řízeních z pohledu soudní judikatury, která k této problematice vznikla za dobu deseti let účinnosti tohoto zákona. Autor nejprve stručně obecně představuje otázku aplikace správního řádu a definuje problematiku disciplinárního trestání. Dále představuje relevantní judikaturu týkající se otázky aplikace správního řádu ve vybraných disciplinárních řízeních. V závěru se pak autor zamýšlí nad vhodností subsidiární aplikace správního řádu v řízení o správním deliktu a možnými eventualitami.

Keywords in original language

Správní řád; disciplinární řízení; judikatura

Abstract

The paper deals with the issue of application of the Act no. 500/2004 Coll., Code of Administrative Procedure, as amended, in disciplinary proceedings from the perspective of the case law, which arose in this issue during a period of ten years of effectiveness of this Act. The author first briefly in general presents an issue of application of the Code of Administrative Procedure and defines the issue of disciplinary punishment. Further he presents relevant case law relating to the issue of application of the Code of Administrative Procedure in selected disciplinary proceedings. In the end the author thinks about the suitability of the subsidiary application of the Code of Administrative Procedure in proceedings on administrative offense and about possible eventualities.

Keywords

Code of Administrative Procedure; Disciplinary Proceedings; Case Law.

1 Úvod

Velmi často, nikoliv výhradně, bývá zvykem, že zdrojem motivace pro tvorbu odborných právních textů, či přímo motivace pro volbu tématu konference nebo její dílčí sekce, jsou významné aktuální otázky spočívající zejména v legislativních změnách a zásadním judikатурním vývoji. Obzvláště byla tato skutečnost patrná v několika uplynulých letech, v nichž stěžejní motor odborné tvorby představovala rozsáhlá rekonfigurace soukromého práva, a to nejen mezi civilisty a komercialisty, ale také v rámci jiných právních odvětví, která byla touto sérií legislativních změn přímo či nepřímou zasažena. Jelikož jedním ze zásadních požadavků kladených na pozitivní právní řád (a právo jako takové) je stabilita pozitivního práva a s ní se pojící právní jistota,¹ jsem rád, že letošní téma sekce správního práva se namísto legislativních změn věnuje naopak ohledu za desetiletím účinnosti předpisu, který má právě stabilitu coby jeden ze svých účelů.

Cílem tohoto příspěvku je stručně představit otázku aplikace zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), v rámci správních disciplinárních řízení (výkonu správní disciplinární pravomoci) z pohledu soudní judikatury, která za uplynulé desetiletí ve vztahu k této problematice vznikla.² Jak již z názvu příspěvku vyplývá, oproti jiným příspěvkům předneseným v rámci sekce Deset let účinnosti správního řádu z hlediska judikatury (eventuálně zařazeným do post-konferenčního sborníku), nepojednává tento o otázce judikатурních posunů ve věci aplikace jednotlivých ustanovení správního řádu a institutů v nich obsažených, nýbrž o otázce postoje judikatury vzniklé ve věci aplikace správního řádu jako celku a jejího rozsahu v rámci jednotlivých disciplinárních řízení.

2 Aplikace správního řádu

Otázka aplikace správního řádu jako takového je pochopitelně řešena především pozitivním právem, a to hned úvodním ustanovením tohoto zákona.

¹ Oba tyto požadavky lze dovést jak z právní teorie, tak pozitivního práva, především čl. 1 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

² S ohledem na odvětvové zaměření není nikterak překvapující, že se v drtivé většině jedná o judikaturu Nejvyššího správního soudu.

Předmět úpravy správního řádu, tedy rozsah situací, v nichž má být tento zákon aplikován, je koncipován velmi široce s cílem obsáhnout co největší část množiny činností vykonávaných veřejnou správou. V souladu s jeho § 1 odst. 1 a 3 upravuje správní řád „*postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy*“, vyjma právních jednání prováděných těmito subjekty (správními orgány) a vztahů mezi orgány téhož územního samosprávného celku při výkonu samostatné působnosti.

Pro otázku aplikace správního řádu v konkrétní věci, a tedy i pro téma tohoto příspěvku, je zásadní skutečnost, že právní úprava v něm obsažená je právní úpravou obecnou, a tedy v rámci situací, na které ve výše uvedeném smyslu dopadá, aplikovanou subsidiárně – jeho ustanovení se použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup.^{3,4} Už na podkladu tohoto pojetí je nutno správní řád bezesporu považovat za nejzásadnější procesní předpis správního práva.⁵

Výše uvedeným nicméně relevantní problematika aplikace zákonného vymezení rozsahu aplikace správního řádu zdaleka nekončí. Klasické subsidiární pojetí zpravidla umožňuje nejen nahradit úpravu obsaženou v právním předpise obecném, speciální právní úpravou obsaženou v jiném předpise stejné právní síly, ale také její použití v ustanoveních tohoto předpisu bez dalšího vyloučit. V případě správního řádu je však situace značně odlišná – jeho subsidiární aplikovatelnost je oprati klasickému pojetí značně modifikována.⁶ Dle § 177 odst. 1 správního řádu platí, že „*základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 se použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje*.“ V důsledku tohoto pravidla jsou tak správní orgány

³ § 1 odst. 2 správního řádu.

⁴ Vyloučit aplikaci správního řádu je možno toliko právním předpisem se silou zákona, nikoliv jiným právním předpisem či dokonce jiným typem dokumentu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2011, č. j. 1 As 22/2011-64, publ. pod č. 2343/2011 Sb. NSS).

⁵ Hodí se zmínit, že co do subsidiarity jeho aplikace se správní řád neliší od jeho předchůdce, zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), jakkoliv je celkový rozsah situací, na něž správní řád dopadá citelně širší.

⁶ Hovořeno bývá dokonce o prolomení aplikačního pravidla *lex specialis derogat legi generali* (srov. POTĚŠIL, L. In: POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D. *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 767).

povinny při výkonu veřejné správy ve výše vymezeném rozsahu aplikovat základní zásady činnosti správních orgánů – pomyslné pilíře výkonu veřejné správy⁷ – rovněž v situacích, v nichž ve zbytku postupují výhradně podle speciální právní úpravy.

Dále pak je nutno poukázat rovněž na § 180 správního řádu, jenž ve svém prvním odstavci stanoví, že relevantní ustanovení správního řádu (včetně jeho části druhé) aplikují správní orgány také v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, v případech, kdy je ve správním řízení (jež má vést k vydání správního rozhodnutí) postupováno podle dosavadní speciální právní úpravy,⁸ a zároveň není v této speciálních právní úpravě řízení upraveno v celém rozsahu.^{9,10}

Aplikovatelnost správního řádu v rámci výkonu veřejné správy je tedy velmi široká; s nadsázkou bývá dokonce uváděno, že díky jeho § 177 a § 180 není před správním řádem (jeho aplikací) snadné uniknout.¹¹ I přes relativní jednoznačnost citovaného normativního textu je to soudní interpretace, která ve výsledku (v eventuálních sporných případech) stanoví, ve kterých konkrétních případech k této aplikaci dochází.

⁷ Základní zásady činnosti správních orgánů jsou výrazem snahy zajistit především požadovanou kvalitu a efektivnost činnosti výkonu veřejné správy, a to nejen v rámci správního řízení, ale ve všech formách její činnosti (srov. Skulová, S. In: Skulová, S. a kol.: *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 37 a násl.).

⁸ Právní úprava účinná před účinností správního řádu, tedy přede dnem 1. 1. 2006.

⁹ Jednoduše řečeno, i pokud dosavadní procesní právní úprava použití správního řádu explicitně vyloučila, nicméně sama některé instituty potřebné pro hladký průběh správního řízení upravuje nedostatečně nebo v ní zcela absentují (např. pravidla doručování účastníkům řízení, pravidla protokolace apod.), použije se v těchto jednotlivých případech text správního řádu navzdory jeho zmíněnému vyloučení.

¹⁰ V souladu s § 180 odst. 2 správního řádu se obdobné pravidlo použije pro postup správních orgánů v řízení, jehož cílem není vydání rozhodnutí; tato otázka však pro případ disciplinárního řízení není relevantní.

¹¹ Srov. POTĚŠIL, L. In: POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D. *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 6; což se v praxi daří patrně jen sféře správy daní podléhající režimu zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění pozdějších předpisů (srov. JEMELKA, L., PONDELÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 23).

3 Disciplinární trestání

Disciplinární trestání je součástí subodvětví tzv. správního práva trestního,¹² jehož předmětem je správněprávní odpovědnost – v tomto případě tedy odpovědnost disciplinární. Disciplinární odpovědnost bývá obecně definována coby odpovědnost vztahující se na porušování vnitro-organizačních vztahů, která nabývá právní formy, jde-li o organizační vztahy upravené právem;¹³ resp. odpovědnost za jednání (nebo opomenutí) narušující disciplínu, tj. kázeň nebo pořádek uvnitř nějakého společenského organismu anebo společenské instituce.¹⁴ Uvedená definice užívá rovněž pojmu „disciplína“, jenž představuje jednak „*podřízení se jednotlivce určitému pořádku*“ a jednak „*stanovený řád činností nějakého organizovaného celku, pravidla, podle nichž tento celek funguje a za jejichž porušení lze uložit sankci.*“¹⁵ Existence disciplinární odpovědnosti je pak výrazem potřeby zajistit dodržování předepsaných pravidel v relativně ucelených a stabilizovaných organizačních soustavách,¹⁶ přičemž disciplinárního deliktu se může dopustit toliko osoba, která má určitý (právní) vztah k dané organizační soustavě.¹⁷

Disciplinární odpovědnost, jak byla výše definována, není vždy jen konkrétním druhem správněprávní odpovědnosti, nýbrž jedná se o druh odpovědnosti prostupující napříč právními odvětvími¹⁸ s ohledem na charakter vztahu, jímž je disciplinárně odpovědná osoba k příslušnému společenskému organismu či organizační struktuře vázána a tím titulu z jakého tato entita vůči disciplinárně odpovědné osobě vykonává disciplinární pravomoc.¹⁹ Hovoříme-li konkrétně o disciplinární odpovědnosti správněprávní, jedná se o odpovědnost osoby, která je ve zvláštních

¹² Jakkoliv se jedná z pohledu vědy právního práva spíše o zkratku než ryze přesný pojem.

¹³ Srov. PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. Brno: Doplněk, 2004, s. 342.

¹⁴ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. Praha: ASPI, a. s., 2005, s. 170. Srov. HÁCHA, E. In: HÁCHA, E. HAVELKA, J. HOBZA, A. HOETZEL, J. WEYR, F. a kol. *Slovník veřejného práva československého (A – CH)*. Brno: Polygrafia - Rudolf M. Rohrer, 1929, s. 389.

¹⁵ STAŠA, J. In: MATEŠ, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. Praha: C. H. Beck, 2002, s. 79. Srov. HÁCHA, E. In: HÁCHA, E. HAVELKA, J. HOBZA, A. HOETZEL, J. WEYR, F. a kol. *Slovník veřejného práva československého (A – CH)*. Brno: Polygrafia - Rudolf M. Rohrer, 1929, s. 389.

¹⁶ PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. Brno: Doplněk, 2004, s. 342.

¹⁷ Srov. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. Praha: ASPI, a. s., 2005, s. 170.

¹⁸ Srov. PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. Brno: Doplněk, 2004, s. 342.

¹⁹ V praxi zdaleka není výjimkou vyzozování disciplinární odpovědnosti vyplývající z poměrů soukromoprávního charakteru.

právních vztazích k určité instituci, se zvláštními právy a povinnostmi vyplývajícími právě z toho služebního²⁰ či členského vztahu, přičemž se může jednat o instituci státní (úřednický aparát státu, ozbrojené síly, policie apod.), profesní komory nebo jiné instituce (veřejné vysoké školy, instituce, v nichž se vykonává trest odnětí svobody apod.).²¹

Z důvodu popsané specifické charakteristiky se pak subodvětví správního trestání vyznačuje jedním podstatným znakem, a sice velkou mírou roztržitosti právní úpravy stanovující jeho rámec.²² Tato skutečnost je přímým důsledkem faktu, že organizační režim každé z institucí, jimž je zákonem svěřen výkon správní disciplinární pravomoci, je stanoven zvláštním zákonem,²³ přičemž pojetí konkrétní úpravy v těchto zákonech se navzájem často velmi citelně liší (a to jak co do rozsahu, v němž je vůbec speciální procesní úprava v tom kterém zákoně obsažena, tak do konkrétních pravidel z této úpravy plynoucích).

Celá situace v oblasti právní úpravy disciplinárního trestání je dále komplikována tím, že nad rámec samotné disciplinární pravomoci je části z uvedených subjektů – konkrétně subjektům vykonávajícím veřejnou správu z pozice samosprávného orgánu²⁴ – svěřena rovněž diskreční pravomoc

²⁰ Lze narazit rovněž na konstatování, že se v tomto případě jedná o „specifický zaměstnanecký poměr“ (MATES, P., ŠKODA, J., VAVERA, F. Disciplinární právo státních zaměstnanců. *Trestněprávní revue*, Praha: C. H. Beck, 2016. roč. 15. č. 5, s. 105–111).

²¹ Srov. PRAŠKOVÁ, H. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 455.

²² Roztržitost (a praktická nesjednotitelnost) je, s ohledem na jeho rozsah a různorodost otázek, jež pod něj řadíme, typickým znakem správního práva jako tako takového; přesto míra procesní různosti panující v rámci subodvětví disciplinárního trestání dosahuje v tomto směru pomyslně o stupeň vyšší úrovně.

²³ Zvláštní právní úprava stanovující rámec organizace včetně pravidel pro výkon disciplinární pravomoci (tedy i pro vedení disciplinárního řízení) existuje v případě úřednického aparátu státu (zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů), bezpečnostních sborů (zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů), armády (zákon č. 221/1999 Sb., zákon o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů), veřejných vysokých škol (zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, ve znění pozdějších předpisů), či v případě téměř každé z profesních samosprávných komor s povinným členstvím (společně zákonně úpravě se těší trojice Česká lékařská komora, Česká stomatologická komora a česká lékárnická komora, a dále dvojice Česká komora architektů a Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě).

²⁴ Profesní samosprávné komory s povinným členstvím a veřejné vysoké školy.

k přijetí vlastních vnitřních předpisů obsahujících podrobná (z více či méně detailního zákonného rámce vycházející) pravidla výkonu této disciplinární pravomoci, mezi nimi rovněž průběhu disciplinárního řízení.²⁵

V důsledku uvedených skutečností se v jednotlivých případech výkonu disciplinární pravomoci v působnosti jednotlivých uvedených institucí setkáváme s velmi variabilními procesními pravidly, přičemž jakékoliv úvahy o jejich eventuálním sjednocení jsou prakticky nerealizovatelné.

4 Vybraná judikatura

Výše byla stručně obecně představena otázka aplikace správního řádu a definován pojem správního disciplinárního trestání. Následující část obsahuje náhled do otázky konkrétního právního stavu ve věci aplikace správního řádu na postup v disciplinárním řízení v nejvýznamnějších případech výkonu správněprávní disciplinární pravomoci. I přes výše naříkanou různorodost procesní úpravy disciplinárních řízení je možno rozřadit tuto právní úpravu do skupin, a to na základě podobnosti pojetí vybraných institucí, které jsou k výkonu disciplinární pravomoci oprávněny.

První skupinu představují státní instituce vykonávající disciplinární pravomoc nad osobami ve služebním poměru vůči státu. Majoritní skupiny osob ve služebním poměru představují státní zaměstnanci spadající do působnosti zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní službě“), příslušníci bezpečnostních sborů spadající do působnosti zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o příslušnících bezpečnostních sborů“), a příslušníci Armády České republiky – vojáci z povolání ve smyslu zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vojácích z povolání“).

Předně je nutno konstatovat, že žádný z uvedených předpisů explicitně aplikaci správního řádu nevyklučuje.²⁶ Pokud se pak jedná o vlastní rozhodovací praxi, k otázce aplikovatelnosti správního řádu v rámci řízení o právech

²⁵ Zpravidla je tato diskreční pravomoc realizována přijetím tzv. disciplinárního řádu coby vnitřního předpisu.

²⁶ Naopak zákon o státní službě jeho použití deklaruje výslovně v § 160, u zákona o vojácích z povolání tato skutečnost vyplývá a *contrario* z § 144.

a povinnostech osob ve služebním poměru v režimu uvedených zákonů (mezi nimi také v disciplinárním řízení), k této otázce zaujal postoj Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 27. 11. 2013, č. j. 3 Ads 133/2012-21. V něm uvedl, že „*Co se týče otázky, zda v projednávané věci bylo možné aplikovat § 14 správního řádu upravující institut vyloučení, uvážil Nejvyšší správní soud takto: Správní řízení je postup správního orgánu, jehož cílem je vydat správní akt schopný založit, změnit nebo zrušit práva a povinnosti osob, nebo je autoritativně stvrdit. Správní řízení je upraveno jednak obecným právním předpisem, kterým je zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a jednak zvláštními, složkovými právními předpisy, které obsahují zvláštní pravidla správního řízení a modifikují tak obecnou úpravu správního řízení. Mezi obecnou úpravou správního řízení (správním řádem) a mezi zvláštními, speciálními právními předpisy je vztah speciality, v jehož důsledku se obecný předpis (správní řád) použije vždy, pokud není ve zvláštním předpise stanoveno jinak (§ 1 odst. 2 správního řádu). Správní řád se tak použije mimo jiné také v případě, že zvláštní právní předpis na správní řád výslovně neodkazuje. V případě, že právní úprava zvláštního zákona vylučuje užití správního řádu, avšak zvláštní zákon současně neobsahuje úpravu odpovídající základním zásadám činnosti správních orgánů, uplatní se vždy základní zásady uvedené v § 2 až 8 správního řádu. Zákon o služebním poměru je zvláštním zákonem upravujícím správní řízení ve věcech služebního poměru, v němž se podle § 170 zákona rozhoduje o právech nebo povinnostech účastníků. Služební funkcionář v tomto řízení vystupuje v pozici správního orgánu ve smyslu ustanovení § 1 odst. 1 správního řádu a § 2 odst. 1 zák. č. 361/2003 Sb., byť odpovědnost za výkon takového rozhodnutí nese podle § 1 odst. 3 citovaného zákona příslušný bezpečnostní sbor. Zákon o služebním poměru neobsahuje ustanovení, které by odkazovalo na použití správního řádu či obecných předpisů o správním řízení, neobsahuje však ani ustanovení vylučující jeho použití. Jak již Nejvyšší správní soud konstatoval v rozsudku ze dne 21. 9. 2011, č. j. 3 Ads 79/2011 – 62, www.nssoud.cz, na který krajský soud odkázal, použije se na základě ustanovení § 1 odst. 2 správní řád tam, kde zákon o služebním poměru nestanoví jiný postup.“*

V souladu s tímto velmi výstižně prezentovaným právním názorem je tedy v případě disciplinárního řízení vedeného s osobami ve služebním poměru správní řád aplikovatelný v tzv. klasickém režimu subsidiarity. Samozřejmě Nejvyšší správní soud se v uvedeném rozsudku (resp. rozsudcích) věnoval konkrétně právnímu stavu v případě disciplinárního řízení v režimu zákona

o příslušnicích bezpečnostních sborů, nicméně s ohledem na totožnou podstatu služebního poměru osob ve služebním poměru a jejich disciplinární odpovědnosti, s podstatou služebního poměru a disciplinární odpovědnosti osob, na něž dopadá režim zákonů o státní službě a o vojácích z povolání (s ohledem na neexistenci speciálních vylukových ustanovení), nelze než konstatovat, že daný právní názor je plně aplikovatelný rovněž v případech této dvojice právních předpisů.²⁷

Do další pomyslné skupiny spadají profesní samosprávné komory s povinným členstvím.²⁸ Zatímco v případě osob ve služebním poměru je existující judikatura nadána jistou nesporností, v případě profesních samosprávných komor s povinným členstvím se správní soudy k otázce aplikovatelnosti správního řádu po dobu jeho dosavadní účinnosti vyjadřovaly daleko explicitněji. Zmínit lze především rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 1. 11. 2007, č. j. 22 Ca 501/2006-35, publ. pod č. 1495/2008 Sb. NSS, vydaný ve věci soudního přezkumu rozhodnutí vydaném v disciplinárním řízení orgány České lékařské komory.

V uvedeném rozsudku bylo konstatováno následující: „Podle § 180 odst. 1 správního řádu (č. 500/2004 Sb.) tam, kde se podle dosavadních právních předpisů postupuje ve správním řízení tak, že správní orgány vydávají rozhodnutí, aniž tyto předpisy řízení v celém rozsahu upravují, postupují v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, podle tohoto zákona. Podle § 9 správního řádu se správním řízením rozumí postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby, nebo jímž se v určité věci proklaňuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má, anebo nemá. Podle § 1 odst. 1 správního řádu se správním orgánem rozumí mimo jiné právnická osoba, pokud vykonává působnost

²⁷ U zbylých dvou zákonů bohužel obdobná judikatura neexistuje, což lze v případě zákona o státní službě odůvodnit relativně krátkou dobou jeho účinnosti, a v případě zákona o vojácích z povolání nízkou četností vedených řízení (ať už správních řízení či soudních řízení správních); v případě vojáků z povolání nicméně aplikovatelnost správního řádu implicitně vyplývá např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2015, č. j. 7 As 95/2015-49.

²⁸ V současné době v České republice existuje celkem dvanáct zákonem zřízených samosprávných komor s povinným členstvím, a sice Česká advokátní komora, Exekutorská komora České republiky, Notářská komora České republiky, Česká lékařská komora, Česká lékárnická komora, Česká stomatologická komora, Komora veterinárních lékařů České republiky, Komora daňových poradců České republiky, Komora patentových zástupců České republiky, Komora auditorů České republiky, Česká komora architektů a Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě.

v oblasti veřejné správy. Podle § 179 odst. 2 správního řádu bylo-li řízení pravomocně skončeno před účinností tohoto zákona, postupuje se při přezkumném řízení, obnově řízení nebo vydávání nového rozhodnutí podle tohoto zákona. Disciplinární řízení vedené žalovanou je správním řízením ve smyslu citovaných ustanovení správního řádu. Žalovaná rozhodla o zrušení rozhodnutí orgánu I. stupně již za účinnosti tohoto správního řádu. Její rozhodnutí podle § 14 odst. 1 písm. c) disciplinárního řádu má charakter rozhodování v přezkumném řízení - vyplývá to z toho, že námitka toho, kdo podal stížnost, na jejímž základě bylo disciplinární řízení vedeno, jednak nemá odkladný účinek, jednak je pouze podnětem pro předsedu nebo pověřeného člena žalované, aby na základě vlastního uvážení podal návrh žalované na zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně (srov. § 11 odst. 1 větu druhou a § 14 odst. 1 disciplinárního řádu). Proto se na projednávané rozhodnutí žalované ze dne 7. 4. 2006 podle § 14 odst. 1 disciplinárního řádu tento správní řád vztahuje. Za situace, kdy ani zákon č. 220/1991 Sb., ani disciplinární řád neupravují formu rozhodnutí podle § 14 odst. 1 disciplinárního řádu, není možné dovést, že postačí rozhodnutí poznamenat do zápisu ze zasedání žalované, jak to učinila žalovaná. Absence ustanovení o formě rozhodnutí je právě otázkou, jejíž řešení je nezbytné a která není předpisy, podle nichž správní orgán postupuje, upravena. Proto bylo v projednávaném případě nutné, aby žalovaná postupovala ve smyslu § 180 odst. 2 správního řádu podle ustanovení správního řádu o formě rozhodnutí.“

S právním názorem konstatujícím subsidiární aplikovatelnost správního řádu v disciplinárním řízení vedeném před příslušnými orgány České lékařské komory lze jediné souhlasit. Otázkou zůstává, z jakého důvodu Krajský soud v Ostravě v citovaném rozsudku dovedl aplikovatelnost za použití § 180 odst. 1 správního řádu a nikoliv na základě § 1 odst. 2 správního řádu, kteroužto cestu zvolil Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozsudku ze dne 27. 11. 2013, č. j. 3 Ads 133/2012-21, ačkoliv oba speciální právní předpisy, které byly v daných případech aplikovány, mají ve smyslu § 180 odst. 1 správního řádu povahu právních předpisů dosavadních.

Právní názor, dle něž je správní řád aplikovatelný rovněž v disciplinárním řízení vedeném v rámci disciplinární pravomoci profesních samosprávných komor s povinným členstvím, byl dále výslovně zopakován např. v rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 28. 11. 2013, č. j. 38 Ad 47/2011-29, v němž bylo uvedeno: „Krajský soud opakovaně ve věcech, jejichž účastníkem

je žalovaná (Česká lékařská komora, pozn. aut.), zdůraznil, že na rozhodování žalované se podpůrně vztahuje správní řád, a to zejm. v otázkách neupravených předpisy upravující vylučné řízení před orgány žalované (disciplinárním řádem).“

S ohledem na totožnost charakteru disciplinárního řízení vedeného v pravomoci ostatních profesních samosprávných komor s povinným členstvím lze pak bezesporu konstatovat, že totožný právní názor je aplikovatelný rovněž v jejich případě. Výjimku, a to docela podstatnou, představuje pouze Česká advokátní komora. Dle § 35e odst. 2 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů, platí, že „*nestanoví-li tento zákon nebo kárný řád něco jiného nebo nevyplyvá-li něco jiného z povahy věci, použijí se v kárném řízení přiměřeně ustanovení trestního řádu.*“ V případě výkonu disciplinární pravomoci Českou advokátní komorou plní tedy roli hlavního subsidiárně aplikovaného procesního předpisu nikoliv správní řád, ale zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní řád“).²⁹

Daleko problematičtější situace nastala v případě disciplinárního řízení vedeného v rámci disciplinární pravomoci veřejných vysokých škol. V tomto případě se na rozdíl od výše uvedené právní úpravy až do dne 1. 9. 2016 objevovalo explicitní vyloučení aplikace správního řádu, a to konkrétně v § 68 odst. 1 větě první zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vysokých školách“), která stanovila, že „*na rozhodování o právech a povinnostech studenta se nevztahují obecné předpisy o správním řízení*“; mezi rozhodování o právech a povinnostech studenta přitom logicky spadá rovněž výkon disciplinární pravomoci nad jeho osobou.³⁰

Rovněž tato problematika si však postupem času našla pomyslnou cestu do soudní rozhodovací praxe. K dané otázce aplikovatelnosti správního řádu (nejen) v disciplinárním řízení vedeném v režimu zákona o vysokých školách se opakovaně vyjádřil Nejvyšší správní soud, a to nejprve v rozsudku ze dne 26. 11. 2009, č. j. 5 As 86/2008-52, v němž uvedl, že „*zákon o vysokých školách*

²⁹ Lze se nicméně pozastavit nad tím, do jaké míry je toto pojetí pro správní řízení, jímž disciplinární řízení je, vhodné – viz níže.

³⁰ Tato výlučka byla odstraněna s účinností zákona č. 137/2016 Sb., představujícího zřejmě historicky nejzásadnější novelizaci zákona o vysokých školách.

vylučuje použití obecných předpisů o správním řízení na rozhodování o právech a povinnostech studenta. Vzhledem ke znění § 68 odst. 1 zákona o vysokých školách nelze bez dalšího postupovat podle § 105 téhož zákona, podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, postupuje se v řízení ve věcech upravených tímto zákonem podle obecných předpisů o správním řízení. Takto to zákonodárce určitě nezamýšlel, protože pak by § 68 odst. 1 zákona o vysokých školách neměl smysl. Ústavní soud ve svém rozhodnutí Pl. ÚS 21/04 ze dne 26. 4. 2005, mimo jiné, uvedl „vyloučení použití obecných předpisů o správním řízení při neexistenci jiných představuje rozpor se zásadou, že státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny) a také rozpor s čl. 36 odst. 1 Listiny, který upravuje právo každého na stanovený postup při domáhání se svých práv. Připouští-li vůbec doktrína použití analogie v oboru správního řízení, pak toliko za omezujících podmínek – pouze v omezeném rámci za účelem vyplňování mezer procesní úpravy a dále pouze ve prospěch ochrany práv účastníků správního řízení. Nelze z těchto stanovisek ale dovodit závěr, dle něhož by bylo lze považovat za akceptovatelné použitím analogie vytvořit procesní úpravu správního řízení v celé její úplnosti.“ Ve smyslu výše uvedeného nelze bez dalšího na základě ustanovení § 105 zákona o vysokých školách bez ohledu na díky ustanovení § 68 odst. 1 zákona o vysokých školách aplikovat všechny instituty správního řádu, tak jak se domnívá stěžovatel. Na druhou stranu však nelze zcela akceptovat názor krajského soudu, který aplikaci ustanovení správního řádu s odkazem na ustanovení § 68 odst. 1 zákona o vysokých školách zcela vyloučil. Nedokonalá procesní úprava nemůže jít k tíži účastníka řízení. Nejvyšší správní soud má tak zato, že správní řád, respektive základní zásady správního řízení lze aplikovat pouze výjimečně za účelem vyplňování mezer procesní úpravy, tak jak již judikoval Ústavní soud. To v obecné rovině.“

Na daný právní názor Nejvyšší správní soud dále navázal v rozsudku 30. 9. 2014, č. j. 6 As 191/2014-22, publ. pod č. 3147/2015, ve kterém konstatoval následující: „Ustanovení § 68 odst. 1 zákona o vysokých školách je nutné chápat jako odraz snahy zákonodárce vyjmout rozhodovací proces, ve kterém vysoká škola rozhoduje o právech a povinnostech svých studentů, z mantinelů podrobnostmi přetížené právní úpravy v podobě správního řádu. Jedná se o reflexi autonomie vysokých škol, resp. ochrany výkonu jejich zákonem garantované samosprávy, do určité flexibility při rozhodování o věcech studia a studentů. Účelem a smyslem této výjimky však není úplné vyloučení správního řádu ve všech jeho obecných ustanoveních včetně doručování – doručování se ostatně realizuje až po ukončení rozhodovacího procesu, tj. po vydání

rozhodnutí. Toliko v případě rozhodnutí podle § 68 odst. 2 písm. a) až f) zákona o vysokých školách tento zákon umožňuje speciální (a od obecné úpravy odchylnou) úpravu náhradního doručování obsaženou ve vnitřním předpisu vysoké školy, jde však typicky o rozhodnutí týkající se vnitřní autonomie vysoké školy a jejího vztahu ke studentovi. Jde-li však o ukončení studia, disciplinární přestupek nebo o vyloučení ze studia, tedy rozhodnutí, jimiž se přímo, anebo potenciálně zasahuje do realizace základního práva na vzdělání ve smyslu čl. 33 Listiny základních práv a svobod, zákon o vysokých školách speciální úpravu náhradního doručování ve vnitřním předpisu vysoké školy nepřipouští. Z toho však nelze vyvozovat, že je tím vyloučeno i užití obecné úpravy doručování, včetně možností náhradního doručení, ve správním řádu, jež je podrobná a propracovaná a používá se i ve věcech, jež jsou pro účastníky mnohem významnější, s důsledky mnohdy závažnějšími než rozhodování o věcech studia (např. rozhodování o přestupcích a správních delikttech). Ustanovení § 68 odst. 1 zákona o vysokých školách je tedy nutno zúženě vykládat tak, že obecné předpisy o správním řízení se nepoužijí jen na vlastní procesní úkony vysoké školy a studentů směřující k vydání rozhodnutí o právech a povinnostech studentů (jde tedy v podstatě o vyloučení zejména ustanovení o průběhu řízení v prvním stupni a dokazování), jinak se subsidiárně uplatní úprava správního řádu (§ 105 odst. 1 zákona o vysokých školách).“

Obdobný právní názor byl pak Nejvyšším správním soudem prezentován např. v rozsudku ze dne 17. 12. 2014, č. j. 9 As 75/2014-44.

Výsledkem tedy je, že i přes existenci explicitního vylučujícího ustanovení správní řád v řízeních o právech a povinnostech studentů v režimu zákona o vysokých školách aplikovatelný byl, byť ve značně omezeném rozsahu. Na druhou stranu výše předestřený komplikovaný výklad je v současné době již minulostí – od 1. 9. 2016 správní řád na předmětná řízení v režimu zákona o vysokých školách, včetně řízení disciplinárního, aplikovatelný v klasickém subsidiárním režimu ve smyslu jeho § 1 odst. 2.

5 Whodnost aplikace správního řádu v disciplinárním řízení

Když už je na pořadu otázka aplikace správního řádu v rámci disciplinárních řízení, byť z pohledu *de lege lata* a v kontextu vzniklé judikatury, neodpustím si krátké zamýšlení nad celkovou vhodností jeho užití v tomto typu správního řízení.

Z výše uvedeného jednoznačně vyplývá, že disciplinární trestání je součástí tzv. správního práva trestního, přičemž řízení o správních deliktech je oproti jiným správním řízením nadáno řadou specifík. Za vše mluví již ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu k problematice správního trestání, která umožňuje v řízení o správním deliktu obdobné užití principů trestního práva.³¹ S ohledem na tuto skutečnost, a dále skutečnost, že správní řád je koncipován jako procesní předpis sice velmi podobný, ale s ohledem na svůj účel také dosti obecný, není zcela s podivem, že lze narazit na názor, že jeho aplikace je pro disciplinární řízení nevyhovující. Jmenovat lze např. mnou již dříve citovaný názor prezentovaný Bražinou, který s ohledem na zmíněnou judikaturu Nejvyššího správního soudu navrhuje coby vhodné řešení explicitní odkaz na subsidiární použití zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní řád“);³² ostatně, jak bylo výše uvedeno, taková situace panuje v případě disciplinárního řízení vedeného v režimu zákona o advokacii.

S takto radikálním názorem se osobně neztotožňuji. Na jednu stranu rozhodně nejsem odpůrcem uvedené doktríny obdobné aplikace principů trestního práva v řízení o správních deliktech; naopak považuji citovaný právní názor za logický a vhodný. Na stranu druhou je však potřeba uvědomit si, že přes značnou podobnost je řízení o správním deliktu přece jen stále řízením správním a nikoliv řízením soudním, jakkoliv je trestnímu řízení soudnímu výstup z něj vycházející podobný. Na rozdíl od obdobné aplikace ze své podstaty obecně pojatých principů trestního práva, které lze bez zásadních obtíží použít rovněž pro odlišné podmínky panující v řízení před správním orgánem, přímá subsidiární aplikace trestního řízení může přinést rovněž řadu obtíží spojených s instituty typický pro řízení soudní, či pouze pro trestní řízení soudní.³³

³¹ Především rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002-27, publ. pod č. 461/2005 Sb. NSS, ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007-135, publ. pod č. 1338/2007 Sb. NSS, a judikatura na ně navazující.

³² BRAŽINA, R. Zahájení kárného řízení ve věcech kárného provinění státních zaměstnanců. In: KYSELOVSKÁ, T., KADLUBIEC, V., PROVAZNÍK, J., SPRINGINSFELDOVÁ, N., VIRDZEKOVÁ, A. *COFOLA 2015: the Conference Proceedings*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 506–514.

³³ Příkladem lze uvést otázku veřejnosti soudního jednání či otázku zastoupení ve formě tzv. nutné obhajoby, jež pojetí správního řízení rozhodně nekonvenují.

Coby s ohledem na specifika řízení o správním deliktu vhodnější variantu, která by rovněž přicházela v úvahu (jakkoliv v praxi využívána není), vnímám subsidiární užití zákona upravujícího procesní postup v řízení o přestupcích,³⁴ kterýžto předpis v sobě snoubí jednak procesní pravidla vhodná pro účely správního trestání, zároveň však nevybočuje z mezí běžných pro správní řízení.³⁵ Tento názor nicméně není nijak nový, naopak lze narazit na texty konstatující v případě disciplinárních deliktů vhodnost analogické aplikace právě zákona upravujícího procesní postup v řízení o přestupcích.³⁶

Toto hypotetické řešení s sebou nicméně přináší jisté negativum spočívající ve skutečnosti, že sám zákon upravující procesní postup v řízení o přestupcích (ať už současný či v budoucnu účinný) se vůči správnímu řádu nachází v pozici speciálního právního předpisu (s touto pozicí je u něj cíleně počítáno), a tedy ani on neobsahuje zdaleka vyčerpávající procesněprávní úpravu (není-li tedy některá procesní otázka tímto předpisem konkrétně upravena, aplikuje se subsidiárně právě správní řád). Ve výsledku tak v případě tohoto řešení bude potřeba aplikovat nejen původní speciální právní předpis obsahující úpravu daného disciplinárního řízení pro účely konkrétního disciplinárního pravomoc vykonávajícího subjektu, a spolu s ním příslušný zákon upravující procesní postup v řízení o přestupcích, ale ve třetím sledu rovněž správní řád; jinak nebude dosaženo odpovídajícího stupně komplexnosti.

V praxi pak může tento stav přinášet nežádoucí interpretační potíže, nicméně i přes tuto skutečnost, která sama o sobě nemůže výsledný závěr ovlivnit, mám za to, že subsidiární použití správního řádu v kombinaci s příslušným zákonem upravujícím procesní postup v řízení o přestupcích je pojetím, které rozhodně stojí za úvahu *de lege ferenda*.

³⁴ Ty představují, a po nabytí účinnosti zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ještě více představovat budou, přední typ správního deliktu, z kteréhož důvodu se těší také nejdokonalejší procesní úpravě.

³⁵ V době sepsání příspěvku je tímto předpisem zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů; v době vyhotovení sborníku jej však možná již nahradí zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, jehož počátek účinnosti je prozatím plánován na den 1. 7. 2017.

³⁶ Např. MATES, P. Disciplinární odpovědnost podle zákona o státní službě. *Trestněprávní revue*, Praha: C. H. Beck, 2015. 4/2015, s. 87–90.

6 Závěr

S ohledem na výše uvedené je nutno závěrem konstatovat, že až na vybrané případy nepředstavuje, resp. nepředstavovala, otázka aplikace správního řádu ve správních disciplinárních řízeních v pohledu soudní judikatury zásadní potíže. Na jednu stranu toto konstatování sice nepřenáší zásadně překvapivý objev, na stranu druhou, je možno tuto skutečnost považovat za jakýsi důkaz kvality textu správního řádu, či alespoň předmětných ustanovení upravujících otázky rozsahu jeho aplikace, která zůstala od počátku jeho účinnosti nezměněna. Ostatně, spadá-li mezi požadavky kladené na obecně právní řád stabilita pozitivního práva, nelze než kvitovat jakýkoliv příklad bezproblémové jeho aplikace.

Otázkou druhou, představou v závěru příspěvku, je pak ta, zda i přes relativně bezproblémovou aplikaci představuje správní řád procesní právní úpravu vhodnou pro specifické požadavky rozhodování o správním deliktu. Uznávám nicméně, že řešení této problematiky přesahuje tematický rozsah této konferenční sekce.

Literature

- HÁCHA, E., HAVELKA, J., HOBZA, A., HOETZEL, J., WEYR, F. a kol. *Slovník veřejného práva československého (A – CH)*. Brno: Polygrafia - Rudolf M. Rohrer, 1929, 871 s.
- HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2012. 826 s. ISBN 978-80-7179-254-3.
- JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016, 950 s. ISBN 978-80-7400-607-4.
- KYSELOVSKÁ, T., KADLUBIEC, V., PROVAZNÍK, J., SPRINGINSFELDOVÁ, N., VIRDZEKOVÁ, A. *COFOLA 2015: the Conference Proceedings*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 1081. ISBN 978-80-210-7976-2.
- MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. Praha: C. H. Beck, 2002, 180 s. ISBN 80-7179-789-8.

- MATES, P. Disciplinární odpovědnost podle zákona o státní službě. *Trestněprávní revue*, Praha: C. H. Beck, 2015, 4/2015, s. 87–90. ISSN 1213-5313.
- MATES, P., ŠKODA, J., VAVERA, F. Disciplinární právo státních zaměstnanců. *Trestněprávní revue*, Praha: C. H. Beck, 2016, roč. 15, č. 5, s. 105–111. ISSN 1213-5313.
- POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D. *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 816. ISBN 978-80-7400-598-5.
- PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. Brno: Doplněk, 2004, 356 s. ISBN 80-7239-157-7.
- SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, 388 s. ISBN 978-80-7380-381-0.
- SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. Praha: ASPI, a. s., 2005, 380 s. ISBN 80-7357-060-2.

Contact – e-mail

348049@mail.muni.cz

The Issue of Control of Administrative Acts in the Context of the Current Regulations of the Court and Administrative Procedure in Poland

Magdalena Michalak, Przemysław Kledziak

Univeristy of Szczecin, Poland

1 Administrative courts in Poland as an element of justice structure

The administration of justice in the Republic of Poland, in accordance with art. 175 of the Constitution of the Republic of Poland¹, shall be implemented by the Supreme Court, the common courts, administrative courts and military courts.

Pursuant to art. 183 (1) and (2) of the Constitution of the Republic of Poland, the Supreme Court shall exercise supervision over common and military courts regarding judgements and shall also perform other activities specified in the Constitution and statutes.

In accordance with art. 177 of the Constitution of the Republic of Poland, the common courts shall implement the administration of justice concerning all matters save for those statutorily reserved to other courts. This provision of the Constitution establishes the principle of the presumption of competence of common courts². The development of this principle is reflected in the Act on Common Courts Organization³. According to art. 1 of this Act, common courts administrate justice within the scope beyond the scope of administrative and military courts and the Supreme Court.

It follows that, apart from common courts, in the case of other categories of courts in Poland, the categories of cases which will be administrated need to be precisely determined by primary legislation. This does not mean the freedom of the legislator.

¹ The Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997 (Journal of Laws of 1997, No. 78 (483) as amended.).

² BANASZAK, B. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* / The Constitution of the Republic of Poland. Comment. Warsaw, 2009, p. 783.

³ The Act of 27 July 2001 Law on Common Courts Organisation (Journal of Laws of 2016 (2062) as amended).

The art. 184 of the Constitution of the Republic of Poland makes reference to subjective and objective scope of administrative courts. The above mentioned art. 184 of the Constitution of the Republic of Poland provides that the Supreme Administrative Court and other administrative courts shall exercise, to the extent specified by statute, control over the performance of public administration.

Acts issued on the basis of art. 184 of the Constitution of the Republic of Poland are: 1) Law on Administrative Courts Organization⁴, 2) the Law on proceedings before administrative courts⁵ and 3) Act regulations implementing the Act - Law on Administrative Courts Organization and the Act - Law on proceedings before administrative courts⁶.

Later the art. 184 of the Constitution of the Republic of Poland states that the such control shall also extend to judgements on the conformity to statute of resolutions of organs of local government and normative acts of territorial authorities of government administration.

Under art. 2 of L.A.C.O. administrative courts in Poland are the Supreme Administrative Court and regional administrative courts.

According to the art. 3 § 1 of L.A.C.O., matters within the jurisdiction of administrative courts shall be resolved, in the first instance, by regional administrative courts.

The Supreme Administrative Court, pursuant to art. 3 § 2 of L.A.C.O., supervises the activities of regional administrative courts to rule in the manner prescribed by laws, in particular recognizes appeals from decisions of those courts, adopts resolutions clarifying legal issues and resolves other matters within the jurisdiction of the Supreme Administrative Court under other laws.

With regard to the objective of activities under art. 1 § 1 of L.A.C.O. the legislator repeated, and at the same time developed a range of provisions of art. 184 of the Constitution of the Republic of Poland stipulating that

⁴ The Act of 25 July 2002 Law on Administrative Courts Organization (Journal of Laws of 2016 (1066) as amended, hereinafter „L.A.C.O.“).

⁵ The Act of 30 August 2002. Law on proceedings before administrative courts (Journal of Laws of 2016 (718) as amended, hereinafter „L.p.a.c.“).

⁶ The Act of 30 August 2002. Regulations implementing the Act - Law on Administrative Courts and the Law - Law on proceedings before administrative courts (Journal of Laws of 2002, No. 153 (1271) as amended).

administrative courts shall exercise judicial control over activities of public administration and settlement of conflicts of competence and of jurisdiction between local government, local-government appeal courts and between those authorities and government administration authorities.

This scope of activity of administrative courts is also confirmed by strictly procedural regulations. Namely, in accordance with art. 3 § 1 of L.p.a.c. administrative courts shall exercise control over the performance of public administration and apply measures specified in the Act.

Under art. 1 § 2 (2) of L.A.C.O., the inspection referred to in art. 1 § 1 of L.A.C.O. is exercised in terms of compliance with the law, if the laws does not provide otherwise.

The doctrine assumes that control shall compare what is with what should be, and the objective of such control is to determine whether the envisaged state has been realized.⁷ It has been pointed out, moreover, that the concept of control is used to determine the function of the entity authorized to exercise control consisting only of checking activities of other entities, without the constant possibility of influencing activities of the controlled entities by giving orders or commands to them. The entity equipped with the right of control is normally entitled to issue recommendations to controlled entities⁸. Since the notion of control distinguishes the concept of surveillance, which is the term used to describe a situation in which the supervisory body is equipped with the right measures to influence the behaviour of supervised entities. Supervisory powers include the right to control extended by a possibility of exerting a binding impact on supervised entities⁹

According to the above mentioned method of defining the concept of control in relation to art. 184 of the Constitution of the Republic of Poland and art. 1 § 1 of L.A.C.O. in the literature and case law it is stipulated that since administrative

⁷ ŚLUGOCKI, J. *Prawo administracyjne. Podstawowe zagadnienia ustrojowe* / Administrative law. Basic system issues. Warsaw, 2007, p. 389. Comp. MICHALSKA-BADZIAK, R. In: STAHL, M. (ed.). *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie* / Administrative law. Concepts, institutions, principles in theory and case law. Warsaw, 2004, p. 416–417.

⁸ WIKTOROWSKA, A., WIERZBOWSKI, M. In: WIERZBOWSKI, M. (ed.). *Prawo administracyjne* / Administrative law. Warsaw, 2001, p. 99.

⁹ Comp. WIKTOROWSKA, A., WIERZBOWSKI, M. In: WIERZBOWSKI, M., op. cit., p. 99.

courts shall exercise control over the performance of public administration, it means that there is no factual basis for their settlement of their pending cases. Otherwise they would play the role of a public administration authority¹⁰. The function of administrative litigation in Poland is therefore not instantiation of rules of substantive law, which is the essence of administrative proceedings, in which the resolution of the case takes place in the form of an administrative decision. The function of administrative litigation is control of legality of this realization exercised by the controlled public administration authority that issued the appealed administrative act to the court in administrative proceedings, as well as control of the legality of some normative acts issued by administration authorities¹¹. Court issuing a decision in a case cannot therefore adjudicate on its essence, but referring to the merits of the case, it may issue at maximum a cassation ruling, not an amend decision.

2 Object of control and the types of decisions of administrative courts in respect of acts issued in administrative proceedings

According to the art. 3 § 2 (1) and (2) of L.p.a.c. control of the activities of public administration by administrative courts includes, among others, adjudicating complaints against administrative decisions and decisions issued in administrative proceedings, against which an appeal may be brought or terminating the proceedings, as well as against decisions conclusive for a case on its merits.

In Poland the procedure for issuing administrative decisions and judgements, i.e. administrative acts taken in administrative proceedings is governed by two process laws. In this respect the Act Code of Administrative Proceedings is essential¹². In the doctrine and case law, it is assumed¹³ that the Code regulates general administrative proceedings¹³. The second process act in Poland in the field of jurisdiction administrative proceedings is Tax Ordinance

¹⁰ BANASZAK, op. cit., p. 812; WIKTOROWSKA, A. In: WIERZBOWSKI, M. (ed.). *Administrative procedure - general, tax, enforcement and before administrative courts*. Warsaw, 2004, p. 388.

¹¹ Comp. WRÓBEL, A. In: CHORAŻY, K., TARAS, A., WRÓBEL, A. *Administrative proceedings, enforcement proceedings and before administrative courts*. Kraków, 2004, p. 295.

¹² The Act of 14 June 1960 Code of Administrative Proceedings (Journal of Laws of 2016 (23) as amended, hereinafter „C.A.P⁶”).

¹³ WIERZBOWSKI, M. In: *Administrative proceedings - general...*, op. cit., ed. M. Wierzbowski, p. 9. - **where is primary citation?**

Act¹⁴, which - according to the classification adopted in the doctrine - regulates the special administrative proceedings¹⁵.

As regards judgements that terminate court proceedings in the first instance within the control of acts issued in administrative proceedings one can distinguish judgements and decisions terminating the case. The latter does not relate to the merits of the case, but results in ending the proceedings for formal reasons. Among the reasons justifying the issuance of relevant provisions, for example, one can specify: litigation after the deadline, failure to supplement formal deficiencies of the complaint within the specified time limit, failure to pay the court fee within the specified time limit, withdrawal of the complaint. In these cases, depending on the circumstances, the Administrative Court shall issue a decision on the rejection of a complaint¹⁶ or discontinuing the proceedings¹⁷.

Under art. 132 of L.p.a.c. the court decides on a case through issuing a judgement. A judgement is a decision serving substantive examination of the case unless a specific provision states otherwise¹⁸.

In terms of judgements issued under regulations of L.p.a.c., as of 1 January 2004, i.e. from the moment of entry into force of this Act, Polish administrative courts were able to issue decisions of the kind indicated below.

Under art. 151 of L.p.a.c. if a complaint is rejected in whole or in part, the court shall reject the application in whole or in part.

Under art. 145 § 1 of L.p.a.c., the administrative court of first instance taking into account a complaint against a decision or judgement issued in administrative proceedings:

1. shall revoke the decision in whole or in part, if it finds:
 - a) violation of substantive law, which took effect on the outcome of the case,

¹⁴ The Act of 29 August 1997 Tax Ordinance Act (Journal of Laws of 2015 (613) as amended).

¹⁵ J. Lang (in:) *Pravo...*, op. cit., ed. M. Wierzbowski, p. 22. - **where is primary citation?**

¹⁶ Under art. 58 § 1 and art. 220 § 3 of L.p.a.c.

¹⁷ Under art. 58 § 1 and art. 220 § 3 of L.p.a.c.

¹⁸ In view of the art. 15 § 2 of L.p.a.c. See TARNO, J. P. *Pravo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz* / Law on proceedings before administrative courts. Comment. Warsaw, 2006, p. 288; DAUTER, B. *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego* / Methodology of administrative courts. Warsaw, 2009, p. 368.

- b) violation of the law giving rise to the resumption of administrative proceedings,
 - c) other infringement of proceedings if it could have a significant impact on the outcome of the case;
2. shall annul the decision or judgement in whole or in part if there are reasons referred to in art. 156 of the Code of Administrative Procedure or other regulations;
 3. shall state that the decision or judgement has been issued in violation of the law if there are reasons specified in the Code of Administrative Procedure or other regulations.

Under art. 145 § 2 of L.p.a.c. in the case of complaints on decisions and orders issued in other proceedings than regulated in the Code of Administrative Procedure and in the provisions on administrative enforcement proceedings, the provisions of art. 145 § 1 of L.p.a.c. shall be applied taking into account the rules governing the proceedings which gave rise to the decision. Referred to above provisions of art. 145 § 1 (2) and (3) shall apply to extraordinary proceedings governed by the Code of Administrative Procedure with regard to annulment and reopening of proceedings.

The provision of art. 145 § 2 of L.p.a.c. refers to specific administrative proceedings, separate with regard to proceedings governed by the general Code of Administrative Procedure. In practice, this provision refers to administrative acts issued pursuant to the Tax Ordinance Act.

On 9 April 2015, Parliament passed the Act Amending the L.p.a.c.¹⁹, on the basis of which on 15 August 2015 were added, among others, art. 145 § 3 and art. 145a of L.p.a.c.

The provision of art. 145 § 3 of L.p.a.c. stipulates that in the case referred to in art. 145 § 1 (1) and (2) of L.p.a.c., the court deciding on the basis for annulment of administrative proceedings shall at the same time discontinue the proceedings.

In turn, under art. 145a § 1 of L.p.a.c., in the case referred to in art. 145 § 1 (1) (a) or (2) of L.p.a.c., if it is justified by the circumstances of the case, the

¹⁹ The law of 9 April 2015 Amending the Act - Law on proceedings before administrative courts (Journal of Laws of 2015 (658)).

court shall oblige the authority to issue a decision within a specified time limit pointing to the solution to the case or to a decision unless the decision has been left to the discretion of the authority.

In accordance with art. 145a § 2 of L.p.a.c., the competent authority shall notify the court of the decision referred to in art. 145a § 1 of L.p.a.c. within seven days from the date of issue. If the court has not been notified, it may impose on the authority a fine in the amount specified in art. 154 § 6 of L.p.a.c., i.e. up to the amount of ten times an average monthly salary in the national economy in the previous year, as announced by the President of the Central Statistical Office on the basis of separate regulations.

Pursuant to art. 145a § 3 of L.p.a.c. if no decision referred to in art. 145a § 1 of L.p.a.c. has been issued by the court within a specified time limit, a party may bring an action demanding a ruling confirming the existence or non-existence of a right or obligation. The court shall issue a decision in that regard if circumstances of the case allow it. As a result of examining the complaint, the court shall state whether failure to issue a decision was in flagrant violation of the law and may also on its own initiative or at the request of the authority impose a fine in the amount specified in art. 154 § 6 of L.p.a.c. or grant to the detriment of the the authority in virtue of the applicant a sum of money up to half of the amount specified in art. 154 § 6 of L.p.a.c.

3 Analysis of solutions adopted after the amendment of 9 April 2015

In order to analyse the regulations of art. 145 § 3 and art. 145a introduced by the amending Act of 9 April 2015, in the first place, it is reasonable to refer to the justification of the draft of an amending law²⁰.

In the introduction of the justification of the draft of an amending law, it has been indicated that the purpose of the changes is to streamline, simplify and ensure the speed of the proceedings before the administrative court in both the first and second instance. It was noted that this objective will be achieved in particular through changes including, among others,

²⁰ Justification for the draft of an amending law - Law on proceedings before administrative courts - Parliamentary document No. 1633 Source: www.sejm.gov.pl

equipping regional administrative courts, i.e. the court of first instance, with powers of substantive jurisdiction in case of control of administrative decisions (art. 145a).

In terms of specific comments to the individual provisions analysed in this study, it has been noted what follows. In relation to the amendment to art. 145 L.p.a.c., it has been explained that this change corresponds to the principle of equipping administrative courts with limited power to issue decisions to replace an administrative act or requiring the authority to give a decision on the specific content. It was stressed that one of the forms of implementation of this principle is to introduce the possibility of redemption by the court of administrative proceedings in which the contested act was issued. This is dictated by considerations of procedural economy. Today, when the court having annulled the contested decision considers that there are conditions for annulment of administrative proceedings, it shall transfer the matter to the authority to adjudicate the matter, which unnecessarily lengthens the whole procedure. Therefore, it has been proposed that the administrative court judgement in this situation should definitely resolve the administrative case without the need to re-engage the public administration authority only to issue a decision to annul the proceedings.

In justification for amendments to art. 145a of L.p.a.c., it has been emphasized that the proposed provision confers on administrative courts the power to determine in a judgement taking into account the complaint the way of settling the matter, and even a future settlement, if it is justified by circumstances of the case, which is related to the implementation of one of the main objectives of the amendment, designed to equip administrative courts with a possibility of substantive jurisdiction in a case. Under the current legal state, a court giving cassation rulings only shall include in the judgement only legal assessment and guidance on how to proceed.

With respect to the content of the proposed art. 145a of L.p.a.c., it has been pointed out that this proposal is part of a general trend in European legal systems which consists in administrative courts' taking over adjudicating on the merits.

Assessing L.p.a.c. regulations in terms of introduced changes, it should be noted that current solutions can affect acceleration of administrative

proceedings by limiting cassation rulings of courts and replacing them with the possibility of issuing directly by administrative court judgements deciding to discontinue administrative proceedings or judgements indicating how a given authority should precisely adjudicate a given case.

Despite the marked impact on the principle of procedural economy these developments nevertheless raise certain doubts as to their admissibility and legitimacy. Namely, in the case of regulations giving the possibility of suggesting by an administrative court a given settlement of a case, as well as redemption of administrative proceedings directly by the court in a judgement of the court, there is doubt as to their conformity with the Constitution of the Republic of Poland. Adopted in art. 145 § 3 and art. 145a § 1 of L.p.a.c. methods of adjudication may exceed the boundaries for control exercised by administrative courts and constitute a substantive dispute, with regard to which administrative courts in Poland, in the light of the provisions of art. 184 of the Constitution of the Republic of Poland, have no competence.

It should be noted that due to similar allegations on 27 July 2015, the provisions of art. 145 § 3 and § 145a of L.p.a.c. have been appealed against to the Constitutional Tribunal by a group of deputies required by law. The question of the constitutionality of art. 145 § 3 and § 145a of L.p.a.c. will not, however, constitute the subject of the Tribunal's substantive ruling. Due to parliamentary elections carried out in autumn 2015, the Constitutional Tribunal via the decision of 8 December 2015²¹ suspended the proceedings and subsequently due to formal reasons discontinued it by decision of 8 June 2016.²²

Referring successively to various amendments it should be noted that the modification of art. 145 § 3 of L.p.a.c. raises doubts primarily in the context of the established for years practice of solving cases in administrative proceedings. In the light of the regulation of administrative procedure²³, redemp-

²¹ The decision of the Constitutional Tribunal of 8 December 2015, ref. K 22/15, source: www.trybunal.gov.pl

²² The decision of the Constitutional Tribunal of 08 June 2016, ref. K 22/15, OTK ZU No. A/2016, item 38.

²³ Due to the framework of the present study, the analysis will be carried out solely on the basis of general administrative proceedings governed by the Code of Administrative Procedure.

tion of administrative proceedings may take place in two modes - mandatory and optional. The basis of the mandatory redemption of proceedings provides art. 105 § 1 of the Code of Administrative Procedure. According to the aforementioned provision, if the proceedings for any reason has become obsolete in whole or in part, a public administration authority shall issue a decision to discontinue the proceedings in whole or in part. In turn, the basis for the optional redemption of the administrative procedure is provided in the art. 105 § 2 of the Code of Administrative Procedure, according to which a public administration authority may discontinue proceedings if it is requested by the party upon whose request the proceedings were initiated and other parties do not object to that, and unless it is contrary to the public interest.

Undoubtedly annulment of administrative proceedings by the Administrative Court, pursuant to art. 145 § 3 of L.p.a.c. shall apply to the condition of mandatory redemption procedure. The doctrine indicates that the lack of purpose of administrative proceedings, which is mentioned in the art. 105 § 1 of the Code of Administrative Procedure means that one of the elements of material legal relationship is missing, and therefore it is not possible to issue a decision which solves the matter by deciding on its merits²⁴. Proceeding devoid of purpose is therefore a reflection of irrelevance of administrative case, which was to be decided under the procedure²⁵.

A decision to annul administrative proceedings ex officio, in the context of the provisions of art. 105 § 1 of the Code of Administrative Procedure should be issued, therefore, when there is no factual basis for the resolution of the case. In practice of the functioning of administrative authorities conducting administrative proceedings it has been accepted for years that the decision to discontinue the proceedings is also issued when there is no basis for the imposition by virtue of an administrative decision of obligation, withdrawal or reduction in that legal form of previously granted permissions. In judicial decisions it is raised that an administrative case is devoid

²⁴ BORKOWSKI, J. In: ADAMIŁAK, B., BORKOWSKI, J. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz* / Code of Administrative Procedure. The Constitution of the Republic of Poland. Comment. Warsaw, 2005, p. 485.

²⁵ DAWIDOWICZ, W. *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu* / Administrative proceedings. Outline of the lecture. Warsaw, 1983, p. 191.

of purpose under art. 105 § 1 of the Code of Administrative Procedure when there is no substantive basis for imperious interfering of an administrative authority, then any substantive outcome whether positive or negative is legally unacceptable²⁶. It should be assumed, however, that in the case of a decision to annul the proceedings issued in a case, in which the authority has accepted that there is no basis for the imposition of an obligation, or to revoke privileges considering that the facts of the case do not support the conclusion that substantive conditions justifying this the type of decision have been met, in fact, it shall issue a decision on the merits. The essential point in this case is to determine the basis for the imposition of an obligation or revocation of privileges. In such case, evidence is collected, it is analysed and on that basis facts of the case are determined in the context of a specific substantive norm, and then a determination is made whether or not substantive conditions for the imposition of an obligation have been met. It is appropriate to compare the above mentioned solutions with decisions issued in administrative proceedings initiated upon request concerning granting of certain entitlements to the applying entities. In proceedings of this kind, the competent authority shall also establish facts of the case in the context of a specific substantive norm and examine whether substantive conditions required to grant a given entitlement have been met. In the latter case, it shall refuse to grant the entitlement. In the absence of fulfilment of conditions to impose an obligation, in accordance with the rules of Polish syntax, it would seem proper to issue a decision of refusal to impose an obligation or refusal of deprivation or limitation of an entitlement. In the case of proceedings initiated ex officio, it would result, however, in a certain linguistic awkwardness. One could ask a question to whom the authority which initiated proceedings ex officio would refuse to impose an obligation. Notwithstanding the foregoing, even assuming a view that the lack of substantive conditions for the imposition of an obligation or revocation of powers is a manifestation of lack of purpose of proceedings justifying termination of the proceedings, it cannot be assumed that in this kind of case the decision does not address the merits of the case.

²⁶ See Judgement of the Voivodeship Administrative Court (WSA) in Łódź of 04 June 2008, ref. II SA / Łd 195/08, source: Central Database of Judgements of Administrative Courts - referred to as „CBOSA“ - orzeczenia.nsa.gov.pl

The point is to determine whether there are or not substantive conditions to impose an obligation or revoke an entitlement, and then such a decision, at least in part has a value of a solution based on facts. Thus, an administrative court issuing in the present situation a decision to discontinue the administrative proceedings pursuant to Art. 145 § 3 of L.p.a.c., to a certain extent adjudicates the matter on its merits. It should be noted that examples of such judgements can already be found in the case law of administrative courts²⁷. Therefore, one might have doubts as to the compatibility of art. 145 § 3 of L.p.a.c. with the art. 184 of the Constitution of the Republic of Poland because, as stated earlier, administrative courts have no rights in Poland to adjudicate a case on its merits.

Another provision that shall be analysed is art. 145a § 1 of L.p.a.c. On the basis of this provision, an administrative court in case of annulment of the contested decision for breach of substantive law or annulment of the contested decision because of the fulfilment of the conditions for annulment if it is justified by the circumstances of the case shall oblige the authority to issue, within a specified time limit, a decision indicating the way for resolving the case unless the decision was left to the discretion of the authority. Therefore, if the decision is not issued under administrative discretion, then under that provision, the court has an obligation to demonstrate to the authority the way of dealing with the case or its outcome. The condition posed by the legislator is that an indication of the settlement of the case or its outcome must be justified by the circumstances of the case. In the absence of additional evidence in the text of art. 145a § 1 of L.p.a.c. and in other regulations, we shall admit that whether the circumstances of a case justify the above mentioned indication the legislator left to the discretion of the court. It is also at the discretion of the court whether it will limit its decision only to providing a general method of dealing with the case or will indicate strictly the contents of the decision that the authority will be obliged to include in the decision issued as a result of reconsideration. Irrespective of the choice made in this regard by a court in the case of the

²⁷ See Judgement of the Voivodeship Administrative Court (WSA) in Gliwice of 25 October 2016, Ref. IV SA / GI 203/16, the decision invalid, source: Central Database of Judgements of Administrative Courts - referred to as „CBOSA“ - orzeczenia.nsa.gov.pl

normalization, granting authorization to rule on the merits to administrative courts in Poland does not raise any doubts. While it is true that it would take place indirectly, not directly, nevertheless under art. 153 of L.p.a.c., the authority would be obliged, under pain of penalties laid down further in art. 145a of L.p.a.c., to accurately take into account administrative court's indications. This normalization also causes doubts as to its compatibility with the art. 184 of the Constitution of the Republic of Poland.

4 Summary

The analysed regulations of L.p.a.c. introduced by the amendment act, which entered into force on 15 August 2015 indicate that some of the solutions could facilitate implementation of the principle of procedural economy, however they raise doubts as to their compatibility with the Constitution of the Republic of Poland. This applies above all to art. 145 § 3 and art. 145a of L.p.a.c. In connection with the contents of the above norms, a question arises whether on that basis administrative courts gained the opportunity of substantive settlement of administrative matters handled in the form of an administrative decision, as would indicate the content of justification of the draft act amending L.p.a.c. by virtue of which these changes have been introduced. It should be noted that in the context of the norms of the Constitution of the Republic of Poland, this would mean that administrative courts would transform from entities of public administration control into bodies applying the law, and therefore enter into the role of administrative authorities. This questions the current role of administrative authorities, in particular adjudicating cases under a principle of two-instance administrative proceedings resulting from the art. 78 of the Constitution of the Republic of Poland. This applies equally to the powers of administrative courts to indicate the subsequent way of settling a case by an authority, or even how to settle the matter, and the powers of courts to annul administrative proceedings. In the context of the last of the distinguished entitlements, it seems that the introduction of the power of courts to rule on the annulment of administrative proceedings, it would be justified if, contrary to the current judicial practice, the institution of lack of purpose of administrative proceedings was interpreted differently, i.e. as a circumstance

of absence of some of the elements constitutive for administrative and legal relation, precluding its establishment, not as a lack of evidence to establish a certain type of relation. In the case of discontinuance of the proceedings due to lack of grounds for imposing an obligation, an administrative court, in fact, applies the provisions of substantive law establishing facts of the case and on that basis assessing whether there are circumstances that would enable to impose an obligation in the context of these substantive rules. In such a case actually occurs examination of the case as to its merits. It seems that cessation of existence of a dispute should be assessed in a narrower sense, and proceedings in which there are no grounds to adjudicate the case on its merits should be treated as devoid of purpose. The current approach. In turn, pointing to a method of settling a dispute seems to fully deplete the advantages of adjudicating the case on its merits. In the context of raised comments on the content of art. 145 § 3 and art. 145a, one can only negatively assess the fact that the Constitutional Tribunal will not recognize the merits of a dispute brought previously in order to check the constitutionality of these provisions. The more so that, as indicated in the explanatory memorandum of the amending act, the proposed changes were entered in the general trend in European legal systems of taking over by administrative courts adjudicating cases on their merits. The decision of the Constitutional Tribunal on the above mentioned matter would clearly determine the legal position of administrative courts in Poland, and in the event of confirmation of the constitutionality of the implemented solutions, perhaps this circumstance would even be the basis for further changes in the administrative court as well as administrative proceedings and expand the scope of substantive jurisdiction of administrative courts. So far, though the analysed regulations - it should be stressed - benefit from the presumption of constitutionality, they nevertheless leave in this regard a shadow of a doubt. Despite signalling in the above mentioned project an intention of conveying to administrative courts the power to rule on the merits, currently, under art. 145a of L.p.a.c., the role of authorities conducting the proceedings for a second time as a result of the cassation was limited only to mediating in the transfer of the court's decision. The mere transfer of the case for reconsideration may be regarded in this situation as a specific need

to maintain the constitutionality of the requirement associated with the raised earlier lack of substantive grounds to adjudicate in individual cases handled in the form of an administrative decision by an administrative court.

Literature

- BANASZAK, B. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* / The Constitution of the Republic of Poland. Comment. Warsaw, 2009.
- DAWIDOWICZ, W. *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu* / Administrative proceedings. Outline of the lecture. Warsaw, 1983.
- BORKOWSKI, J. In: ADAMIAK, B., BORKOWSKI, J. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz* / Code of Administrative Procedure. The Constitution of the Republic of Poland. Comment. Warsaw, 2005.
- TARNO, J. P. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz* / Law on proceedings before administrative courts. Comment. Warsaw, 2006.
- DAUTER, B. *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego* / Methodology of administrative courts. Warsaw, 2009.
- WRÓBEL, A. In: CHORAŻY, K., TARAS, A., WRÓBEL, A. *Administrative proceedings, enforcement proceedings and before administrative courts*. Kraków, 2004.
- WIKTOROWSKA, A. In: WIERZBOWSKI, M. (ed.). *Administrative procedure - general, tax, enforcement and before administrative courts*. Warsaw, 2004.
- SŁUGOCKI, J. *Prawo administracyjne. Podstawowe zagadnienia ustrojowe* / Administrative law. Basic system issues. Warsaw, 2007.
- MICHALSKA-BADZIAK, R. In: STAHL, M. (ed.). *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie* / Administrative law. Concepts, institutions, principles in theory and case law. Warsaw, 2004.
- WIKTOROWSKA, A., WIERZBOWSKI, M. In: WIERZBOWSKI, M. (ed.). *Prawo administracyjne* / Administrative law. Warsaw, 2001.

Contact – e-mail

m.michalak.amb@gmail.com

The Annulment of an Administrative Decision on the Example of the Polish and Czech Procedure

Artur Krakala

University of Lodz, Faculty of Law and Administration, Poland

Abstract in original language

Czechy i Polska mają jedną z najdłuższych tradycji procedury administracyjnej na świecie. Jednakże, stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej jest stosunkowo nową instytucją w Czechach. Wady jakimi dotknięta jest decyzja są na tyle istotne, że nie wystarczające jest unieważnienie decyzji ze skutkiem *ex nunc*, ale koniecznym jest jej unieważnienie od momentu jej wydania – *ex tunc*. Stwierdzenie nieważności decyzji jest wyjątkiem od zasady trwałości decyzji ostatecznych i jego celem jest wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji lub postanowień dotkniętych kwalifikowanymi wadami prawnymi. Z tego powodu stwierdzenie nieważności nie opiera się na uznaniu administracyjnym, a przesłanki jego stwierdzenia muszą być precyzyjnie określone w prawie.

Keywords in original language

Stwierdzenie nieważności; decyzja administracyjna; szczególne postępowanie administracyjne; kwalifikowane wady prawne.

Abstract

The Czech Republic and Poland have one of the longest traditions of administrative procedure in the world. However, the institution annulment of the decision, due to the occurrence of certain material defects, is a new regulation in the Czech Republic. Defects which affected the decision means that it is not sufficient to annul the decisions with effect *ex nunc*, but it is necessary to annul it from the moment of its release – *ex tunc*. Annulment of the decision is an exception to the principle of sustainability of the final decisions and is designed to eliminate from legal transactions decisions or provisions affected by qualified legal defects. Because of that grounds for annulment

are not based at the discretionary of administration, which means that they must be precisely defined in the law.

Keywords

Annulment; Administrative Decision; Special Administrative Proceeding; Substantive Legal Defects.

1 Introduction

Administrative procedure in Czech Republic has a long tradition reaching the time of The Austrian-Hungary Empire¹. The Czech Republic was one of the first states in the world, which has codified the administrative procedure. This occurred on 13 January 1928 on the basis of regulation of the Government of the Republic of proceedings in matters within the scope of the political authorities². This regulation was based in large part on the Austrian Act of 21 July 1925. Which was the result of team work the most prominent Austrian scientists³. After World War II the Czech Republic continued their administrative traditions and 22 March 1955 the Council of Ministers issued a regulation on proceedings in administrative matters⁴, which was replaced by Regulation of 24 June 1960 on administrative proceedings⁵. This act was also quickly changed, since 29 June 1967 Czechoslovak Parliament adopted the Act on administrative procedures⁶. This act survived the breakup of Czechoslovakia from 1 January 1993 and was in force in the Czech Republic by 1 January 2006⁷, when entered into force the Act of 24 June 2004 on administrative proceedings⁸. As in Poland is the main normative act regulating administrative proceedings, but not the only one. We should distinguish next to him also the Act of 22 June 2009 on tax proceedings⁹ and the Act of 21 March 2002 on proceedings before administrative courts¹⁰.

1 In his time was created many valuable monographs. See e.g.: HOETZL, J. *Stany v rakouském řízení správním (příspěvky k poznání správního procesu)*, Praha 1911.

2 Vládní nařízení č. 8/1928, o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů.

3 ŁĘTOWSKI, J. *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*. Warszawa, 1990, p. 214.

4 Vládní nařízení č. 20/1955, o řízení ve věcech správních.

5 Vládní nařízení č. 91/1960, o správním řízení.

6 Zákon č. 71/1967, o správním řízení (správní řád).

7 In Slovakia his act is still valid today.

8 Zákon č. 500/2004 Sb, Správní řád.

9 Zákon č. 280/2009 Sb, Daňový řád.

10 Zákon č. 150/2002 Sb, Soudní řád správní.

Polish traditions of administrative proceedings also rely on solutions from Austria. Poland codified administrative procedure slightly later than Czechoslovakia. This was done under the Regulation of the President of the Republic of Poland on 22 March 1928 on administrative proceedings¹¹. This codification was preceded by the Act of 1 August, 1923 on legal remedies against decisions of the administrative authorities¹² and the Act on 31 May 1924 of the remedies against rulings and directives of the state school authorities¹³. It is worth noting that before the adoption of the Regulation of 1928 has been functioning in Poland administrative jurisdiction, which laid down the Act on 3 August 1922 of the Supreme Administrative Tribunal¹⁴. Jurisprudence SAT had a big influence on the future regulation of 1928¹⁵. It should be added that with the settlement of administrative proceedings, the Polish President issued regulations governing the enforcement proceedings¹⁶ and criminal and administrative¹⁷.

The Regulation on Administrative Procedure of 1928 without major changes was in force until 1961. Although under the resolution of the Council of State and Council of Ministers of 14 December 1950 on the consideration and resolution of appeals, letters and complaints population and criticism of the press¹⁸, introduced the possibility of reverses and changes of administrative decisions beyond the procedures set out in the Regulation of 1928, which put into question the essence of decisions final decisions¹⁹. This circumstance led to the enactment of 14 June 1960 Code of Administrative

¹¹ Dz. U. RP z 1928 r. No 38, p. 341.

¹² Dz. U. RP z 1923 r. No 91, p. 712. This Act was modeled on the force in the territory of the former Galicia Act of 12 May 1896. See: DAWIDOWICZ, W. In: *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*. Warszawa, 1962, s. 13.

¹³ Dz. U. RP z 1924 r. No 76, p. 784.

¹⁴ Dz. U. RP z 1922 r., No 67, p. 600.

¹⁵ Act on the SAT has been replaced by Regulation of the President of the Republic of Poland on October 27, 1932 of the Supreme Administrative Court (Dz. U. RP z 1932 r. No 94, p. 806).

¹⁶ Regulation of the President of the Republic of Poland on 22 March 1928 of forced proceedings in administration (Dz. U. RP z 1928 r. No 36, p. 342).

¹⁷ Regulation of the President of the Republic of Poland on 22 March 1928 of the penal and administrative procedure (Dz. U. RP z 1928 r. No 36, p. 365).

¹⁸ M.P. z 1951 r. No A-1, p. 1.

¹⁹ BOJANOWSKI, E. Geneza i rozwój postępowania administracyjnego. In: BOJANOWSKI, E., CIEŚLAK, Z., LANG, J. (red.). *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa, 2004, p. 13.

Procedure Act²⁰ (c.a.p.). In 1966 regulated by a separate act of enforcement proceedings in administration²¹. The Polish Code of Administrative Procedure was amended on several dozen times. One of the most important was the amendment of 1980, which has reactivated administrative judiciary²². Currently, the issue of administrative courts is governed by two acts: the Act of 25 July 2002 Law on The System of Administrative Courts²³ and the Act of 30 August 2002 Law on Proceedings Before Administrative Courts²⁴. In 1997 from c.a.p. was excluded for a separate act rules governing the tax proceedings²⁵. Given the above, it should be noted that as in the Czech Republic, and also in Poland, the administrative procedure is not governed by a single act. In addition to mentioned above acts should be indicated for certain procedural rules contained in numerous laws belonging to the substantive administrative law.

2 Annulment – general issues

The institution of annulment is an processing institution, creating the possibility for elimination from legal transactions decisions affected by the primarily substantive defects²⁶. This institution is a heterogeneous, because here there are characteristic elements of both of appeal, supervise measures, and to a limited extent - of revocability decision²⁷. Defects which affect the decision means that it is not sufficient to annul the decisions with *ex nunc* effect, but it is necessary to annul it from the moment of its release – *ex tunc*. But we must remember that the decisions affected so important defects entitled the presumption of legality. Despite of its defectiveness,

²⁰ Consolidated text: Dz. U. RP z 2016 r., p. 23, with amendments.

²¹ The Act of 17 June 1966 on enforcement proceedings in administration (consolidated text: Dz. U. RP z 2016 r., p. 599, with amendments).

²² The Act of 31 January 1980 Supreme Administrative Court, and amending the Act - Code of Administrative Procedure (Dz. U. RP z 1980 r. No 4 p. 8).

²³ Consolidated text: Dz. U. RP z 2016 r., p. 1066.

²⁴ Consolidated text: Dz. U. RP z 2016 r., p. 718, with amendments).

²⁵ The Act of 29 August 1997 Tax Ordinance (consolidated text: Dz. U. z 2015 r. p. 613, with amendments).

²⁶ CHRÓŚCIELEWSKI, W. Stwierdzenie nieważności decyzji. In: CHRÓŚCIELEWSKI, W., TARNO, J. P. (red.). *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*. Warszawa, 2004, p. 203.

²⁷ ADAMIAK, B. Postępowanie w sprawie stwierdzenie nieważności decyzji (postanowienia). In: ADAMIAK, B., BORKOWSKI, J. (red.). *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*. Warszawa, 2005, s. 323.

the administrative act produces legal effects²⁸. The administrative law does not apply construction of absolute invalidity, known in civil law²⁹. The doctrine also indicates the need to distinguish between invalid decision and the so-called non-act³⁰, which do not involve both party as well as the body and for the repeal before its effects are not necessary to declare the defective of non-act³¹. Abolition that presumption can only be made by a specific procedure leading to the adoption a declaratory decision. Released in this matter the decision does not invalidate existing but only concludes that it is affected by the defect causing the invalid from the very beginning.

At this point, there is some question – whether the annulment may affect the final decision or not. The text of article 156 c.a.p. does not contain such a reservation, like for example art. 145 c.a.p., in which the legislature explicitly pointed out that it applies to final decisions, which would mean that it can be annulled not final decision also. However, the case law of the Supreme Administrative Court has developed the principle, that in the event of an appeal by the party, the appeal mode has priority over the proceedings for annulment³². Thus, if the party lodged an appeal, the body can not adjudicate on the basis of art. 156³³, because this provision applies to situations in which the higher body operates not as an appeal body, but as the supervisory authority³⁴. In fact, there is a different scope and character of its

²⁸ JAŚKOWSKA, M. Komentarz do art. 156 k.p.a. In: JAŚKOWSKA, M., WRÓBEL, A. (red.). *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*. LEX.

²⁹ Judgment Supreme Administrative Court in Warsaw on 18 November 1998, III SA 1103/97, LEX No 35126. Zob. także: BORKOWSKI, J. *Nieważność decyzji administracyjnej*. Łódź-Zielona Góra, 1997, p. 55–58.

³⁰ Zob. np.: ISERZON, E. In: ISERZON, E., STAROŚCIAK, J. *Komentarz*. 1964, p. 212; ŚLADKOWSKA, E. *Wydanie decyzji administracyjnej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa w ogólnym postępowaniu administracyjnym*. Warszawa, 2013, p. 44 and next.

³¹ See for example: KONIECZNY, M. *Nieważność aktu administracyjnego w kontekście art. 156 kpa oraz nieważność ex lege a koncepcja aktu nieistniejącego w postępowaniu administracyjnym*. Przegląd Prawa Publicznego No 6/2014 r., p. 50 and next; GAJEWSKI, S., JAKUBOWSKI, A. Nieakt w prawie administracyjnym. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, No 6/2013, p. 74 and next.

³² Zob. wyrok NSA z dnia 24 lipca 1998 r. III SA 642/97, (LEX No 35491); wyrok NSA z dnia 5 stycznia 1982 r., II SA 919/81, (ONSA No 1/1982, p. 5); wyrok NSA z 7 maja 1984 r., II SA 225/84, (www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

³³ Judgment Supreme Administrative Court in Warsaw on 12 of March 1981, SA 472/81, (ONSA 1981, No 1, p. 21).

³⁴ Judgment Supreme Administrative Court in Lublin on 9 of January 1998, I SA/Lu 1341/96, (LEX No 32116).

operation as an appeal body and as a supervisory authority³⁵. In this case, the appeal body is obliged to examine the appeal and issue a decision in accordance with article 138 c.a.p., this is making the legal and merits assessment of legitimacy the appealed decision, but it can not in instancing proceedings applied art. 156 § 1 c.a.p.³⁶. This means that if the proceeding in first instance is irrelevant, the appeal body should issue a decision which reverse the decision and dismiss the proceedings of first instance (art. 138 § 1 point 2 c.a.p.). These considerations do not constitute any obstacles to annulment of the not-final decision at the explicit request of a party, submitted before the deadline for filing an appeal³⁷. Because the choice of an appeal non-final decision belongs to the party, which may use the instance procedure submitting the appeal, or – before the deadline for filing an appeal – request for annulment of the decision of the first instance body³⁸.

Both in case law and doctrine notes that the subject of proceedings for annulment of an administrative decision is a procedural matter. In proceedings for annulment of an administrative decision shall not be made – as in ordinary proceedings – assessment of the rights or obligations which has a party, but the body assesses the legality of the decision issued in the above ordinary proceedings. Evaluation made by the authority applies only to examine whether the questioned decision was affected by one of the defects described in article 156 § 1 c.a.p. Therefore, the aim of this procedure is not re-hear and determine the case, which has already been resolved by controlled decision³⁹. The decision described in article 158 § 1 is in fact

³⁵ Judgment Supreme Administrative Court in Warsaw on 24 of July 1998, III SA 642/97, (LEX No 35491).

³⁶ See Judgment Supreme Administrative Court in Warsaw on 5 of January 1982, II SA 919/81, (ONSA 1982, No 1, p. 5).

³⁷ Expiry of this period would mean validation of the decision.

³⁸ Judgment Supreme Administrative Court on 12 of August 2005, II OW 10/05 (LEX No 188292); Judgment Supreme Administrative Court on 1 of October 2002, II SA 2990/01, (www.orzeczenia.nsa.gov.pl); Judgment Supreme Administrative Court on 14 of February 2007, II GSK 290/06, (www.orzeczenia.nsa.gov.pl); Judgment Supreme Administrative Court on 7 of January 1992, III SA 946/91, (Przegląd Sądowy No 7-8/1993, p. 98); Judgment Supreme Administrative Court on 1 of October 1999, III SA 7537/98 (www.orzeczenia.nsa.gov.pl); Judgment Voivodship Administrative Court in Łódź on 3 of June 2015, III SA/Łd 335/15, (www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

³⁹ Judgment Supreme Administrative Court on 27 of January 2016, I OSK 880/14 (www.orzeczenia.nsa.gov.pl); Judgment Supreme Administrative Court on 22 January 2015, I OSK 1021/13 (LEX No 1655816).

a decision issued in an administrative case, although it does not resolve the case⁴⁰. However, they can not be subject to annulment material-technical's action or taken in the form of registration of the facts in the record or in the form of issuing certificates⁴¹.

It is also not acceptable simultaneous submission of an application for annulment of the decision and the complaint to the administrative court. In the case of coincidence of these two proceedings, the priority has the judicial proceeding⁴².

3 Prerequisites of an annulment of an administrative decision

The institution of annulment of an administrative decision is a new part of the Czech administrative procedure. It was introduced just in 2004, because the existing acts do not regulate these issues. According to § 77 point 1 is invalid the decision, which was issued by the incompetent body, except when the decision was issued by the higher body of the incompetent body. Annulment is declared by the higher body of the authority, which issued the decision in violation of the provision of subject matter jurisdiction. As invalid will be also declared a decision, that is affected by such defects, which make this decision obviously internal illegal either legally or de facto unenforceable. Invalid is also a decision affected by other defects, which do not allow even classify it as an administrative decision. In these cases annulment is granted by the Administrative Court (§ 77 point 2). If the premise of invalid concerns only a part of the decision, the invalid may be considered only those elements of the decision, unless their annulment does not violate the essence of decision (§ 77 point 3). Annulment may occur at any time, which means that not only the final decision could be invalidate. The annulment shall be notified to all the parties and their successors (§ 78 point 1). From the decision declaring annulment can not be appealed (§ 78 point 2).

⁴⁰ KIEŁKOWSKI, T. Komentarz do art. 158 k.p.a. In: KNYSIAK-MOLCZYK, H. (red.). *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa, 2015, p. 1066.

⁴¹ See Judgment Supreme Administrative Court on 21 of October 1983, I SA 794/83, ONSA 1983, No 2, p. 92. See also: Judgment Voivodship Administrative Court in Warsaw on 10 of May 2012 r., IV SA/Wa 61/12 (www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

⁴² Judgment Supreme Administrative Court on 17 of November 2005, II OSK 212/05, (LEX No 203707). See also: Judgment Supreme Administrative Court on 7 of June 2006, II OSK 50/06, (LEX No 266333).

In contrast to the Czech administrative proceedings in Poland, the institution of annulment has a long tradition and its origins dating back to the Regulation of 1928⁴³. The act currently in force has regulated these institution in art. 156 – 158 c.a.p. Just as in the Czech's Act grounds for annulment in Polish c.a.p. are indicated enumerated, but are not closed, because the rules set in substantive administrative law, may provide some specific situations justifying the annulment of the decision. They are not based on the administrative discretion, and thus their determination must entail the annulment. Because annulment is the exception the general principle of sustainability of final decisions (Art. 16 § 1 c.a.p.), this measure must be preceded by an undoubted determination that the decisions flagrant violate the law so as to justify their annulment (Art. 156 § 1 point 2 c.a.p.), and the findings are based on the collected evidence, which clearly confirms that⁴⁴. Therefore, the interpretation of these premises must be restrictive⁴⁵. The annulment decision must be preceded by an investigation that is initiated at the request of a party or *ex officio* (Art. 157 § 2 c.a.p.). The aim of this procedure is to determine the presence of at least one of the positive conditions set out in article 156 § 1 c.a.p., with the simultaneous absence of negative conditions described in art. 156 § 2 c.a.p. The competent authority for the annulment of the decision is the higher body of the body that issued the decision. In the case of a decision issued by the Minister or the Local Government Board of Appeal, the decisions issue the same authority (art. 157 § 1 c.a.p.).

The first premise of the annulment of the decision is incompetency of the body⁴⁶. As in the Czech Act, the premise contained also in Polish c.a.p., and it is not limited to the substantive jurisdiction of the body, but also includes the local jurisdiction, and an instance jurisdiction⁴⁷. It should be emphasized that the authorities are obliged *ex officio* respect their jurisdiction (art. 19 c.a.p.).

⁴³ See art. 101 of Regulation from 1928 r.

⁴⁴ Judgment Voivodship Administrative Court in Warsaw on 18 of April 2013, I SA/Wa 1361/12, (LEX No 1314579).

⁴⁵ Judgment Supreme Administrative Court in Warsaw on 7 of July 1983, II SA 581/83 (www.orzeczenia.nsa.gov.pl); Judgment Supreme Administrative Court in Warsaw on 29 of June 1999, IV SA 1889/97, (LEX No 47887); Judgment Supreme Administrative Court on 22 of September 1999, IV SA 1380/97, (LEX No 47894).

⁴⁶ This premise was the basis for annulment on the basis of Regulation from 1928.

⁴⁷ See Judgment Supreme Administrative Court on 7 of October 1982, II SA 1119/82, (ONSA No 2/1982, p. 95).

The second premise is laid down in article 156 § 1 c.a.p. and it refers to a decision without any legal basis or in flagrant violation of the law, which corresponds to the Czech regulation concerning identify significant legal defects of decision. This premise was the subject of considerable controversy both in doctrine and case law, because it concerns annulment of the decision, including decisions issued without any legal basis. It is not about improper indicated legal basis, which would be a mistake of form and violation of art. 107 § 1 c.a.p.⁴⁸, because in that case the legal basis really exists⁴⁹. Without a legal basis it will be issued a decision in the case when there is no legal provision which provides the legal basis for the operation of public administration or provision does not meet the requirements of legal basis⁵⁰. The second element of the discussed premise is a flagrant violation of the law. In flagrant way can be affected only a provision which can be used directly and does not require interpretation of the law⁵¹. About flagrant violation of the law decide jointly three conditions: the obviousness of violations of the law, the nature of the legal provision which has been violated and economic reasons or economic – consequences, which causes the decision⁵². For example, the decision flagrantly violating the law will be a decision imposing obligations on a deceased person⁵³.

The third premise set out in article 156 § 1 c.a.p. has no equivalent in the Czech law. It applies to cases already adjudicated by another administrative decision (*res iudicata*). It is a guarantee of protection of the principle of *res iudicata*, according to which the same issue may not appear in legal transactions at the same time two decisions settle the case as to its merits⁵⁴. Of course,

⁴⁸ This provision indicates the elements of an administrative decision, which includes giving the legal basis of the decision.

⁴⁹ See Judgment Supreme Administrative Court on 25 of February 1983, II SA 1904/82 (OSPiKA No 12/1983, p. 271).

⁵⁰ BORKOWSKI, J. Komentarz do art. 156 k.p.a. In: ADAMIAK, B., BORKOWSKI, J. (red.). *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa, 1996, p. 714.

⁵¹ Judgment Supreme Administrative Court on 17 September 2008, II OSK 1043/07 (LEX No 508497).

⁵² CHRÓŚCIELEWSKI, W. Stwierdzenie nieważności decyzji. In: CHRÓŚCIELEWSKI, W., TARNO, J. P. (red.). *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*. Warszawa, 2004, p. 206.

⁵³ Judgment Supreme Administrative Court in Warsaw on 27 of April 1983, II SA 261/83, (OSP 1984, No 5, p. 108), with z gloss M. Stahl.

⁵⁴ See Judgment Supreme Administrative Court on 14 of November 1991, SAB 29/91 (www.orzeczenia.nsa.gov.pl); Judgment Supreme Administrative Court on 6 of September 2011, I OSK 1518/10, (LEX No 965915).

this does not apply when the second decision was issued in a special mode. Use of this premise requires existence the identity of case, which occurs when the two decisions concerned the identical entity and subject of the matter, while simultaneously the identically of the legal status and the facts⁵⁵.

The fourth premise of annulment concerns issued the decision to the person who was not a party to the case. This condition is reflected in the Czech Act in the construction of the legal unenforceability of decision. This premise does not apply to mistakes in the referral of the decision⁵⁶, but issue on the rights and obligations of a person who was not party to the administrative proceedings⁵⁷ and can not be the subject of the certain rights and obligations due to the lack of fulfillment of the substantive conditions under the Act⁵⁸. An example of the fulfillment this premise may be, among others, referral decision to demolition of the building not to property owner, but to the user who is neither the manager nor the investor⁵⁹.

The fifth premise is associated with the inability to enforce the decision. The decision was already unenforceable at the date of issue and these unenforceability has a lasting nature. Unenforceability formed later can be the basis for other activities, for example: reversal or revocation of decision. In the doctrine and the case law indicates that the unenforceability may have legal and actual character. In the first case, there are certain legal orders or prohibitions that create irremovable obstacle to the exercise of the rights or obligations set out in the decision. Actual unenforceability points on technical obstacles to its execution⁶⁰. In the jurisprudence of the

⁵⁵ Judgment Supreme Administrative Court on 9 of June 2010, II OSK 931/09, (LEX No 597967); Judgment Supreme Administrative Court in Warsaw on 13 of November 2013, VIII SA/Wa 651/13, (LEX No 1412288).

⁵⁶ Judgment Supreme Administrative Court on 19 of January 2007, I OSK 350/06, (LEX No 291195); Judgment Supreme Administrative Court on 4 of July 2012, II GSK 892/11, (LEX No 1219387).

⁵⁷ Judgment Supreme Administrative Court on 24 of May 2007, II GSK 400/06, LEX No (351135); Judgment Supreme Administrative Court on 18 of June 2008 r., II OSK 674/07, LEX No (467518).

⁵⁸ Judgment Supreme Administrative Court in Warsaw on 5 of October 1989, II SA 973/89, (ONSA 1989, No 2, p. 90).

⁵⁹ See Judgment Supreme Administrative Court on 16 of April 1986, II SA 2562/85 (www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

⁶⁰ BORKOWSKI, J. Komentarz do art. 156 k.p.a. In: ADAMIAK, B., BORKOWSKI, J. (red.). *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa, 1996, p. 726. See also: Judgment Supreme Administrative Court in Warsaw on 8 of February 1985, I SA 1090/84 (www.orzeczenia.nsa.gov.pl); Judgment Supreme Administrative Court on 29 of September 2010, II GSK 686/09, (LEX No 746103).

Supreme Administrative Court emphasized that obstacles in implementing decision are not financial or economic considerations or negative attitude of addressees of the decision⁶¹.

The sixth premise of annulment of the decision, is a special case, not having fully reflected in the Czech's Act. The decision is invalid, because its implementation would produce a criminal offense. The premise of the annulment will be actions necessary to implement the decision, rather than any other undertaken in connection with its execution⁶². These activities must be a criminal offense, eg.: a crime or offense or act subject to a administrative penalty. It does not include cases of unlawful acts being the basis for compensation claims⁶³.

The last seventh premise concerning the invalidity by the law, refers to the specific provisions which must explicitly provide for this situation, the sanction of nullity⁶⁴. An example of such a specific provision is article 28 paragraph 1 of the Act of 27 March 2003 on town planning and spatial management⁶⁵, according to which a gross violation of the principles of preparing a study or local plan, a gross violation of the mode of their preparation, as well as violation of the jurisdiction of the body in this regard invalidate the resolution of the municipal council, in whole or parts.

Polish administrative procedure already in the Regulation of 1928 anticipated a negative premise for annulment. According to the article 101 paragraph 2 of the Regulation of 1928, does not declare annulment of the decision, since the validation of the decision have passed three years. This regulation applied only to decisions issued by a body without jurisdiction, but did not include other conditions laid down in the Regulation of 1928. The actual regulation prolongs the annulment up to 10 years from the date

⁶¹ Judgment Supreme Administrative Court on 13 of November 2008, II OSK 1365/07, (LEX No 532603); Judgment Supreme Administrative Court on 3 of June 2008, II OSK 590/07, (LEX No 484998); Judgment Supreme Administrative Court on 20 of December 1984, I SA 804/84, (ONSA 1984, No 2, p. 123).

⁶² BORKOWSKI, J. Komentarz do art. 156 k.p.a. In: ADAMIAK, B., BORKOWSKI, J. (red.). *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa, 1996, p. 728.

⁶³ JAŚKOWSKA, M. Komentarz do art. 156 k.p.a. In: JAŚKOWSKA, M., WRÓBEL, A. (red.). *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*. LEX.

⁶⁴ ADAMIAK, B. Nieważność aktu prawa miejscowego a wadliwość decyzji administracyjnej. *PiP*, No 9/2002, p. 21 and next.

⁶⁵ Consolidated text: Dz. U. RP z 2016 r., No 778, with amendments.

of notification or announcement of the decision. It should be emphasized that with time does not apply to the decision issued without any legal basis or flagrantly violate the law, unenforceable and the one that can cause criminal offense (art. 156 § 2 c.a.p.). In these cases, the annulment may occur even after 10 years. That ten-year period is counted from the date of notification or announcement of the decision to the date of issue the decision on its invalidity, and not to the date of the application for annulment of that decision⁶⁶. After these period body may only declare a decision in violation of the law, which take effect *ex nunc*. It seems that it should be introduce a rigid limitation period regardless of the type of defect. The current solution, both the Czech and Polish allow to annul the decision issued of 50-60 years ago. This may bring some difficulties in the conduct of the proceedings, if only because of the lack of old case files. Among other things, for this reason in Polish c.a.p. is also added a second condition that is irreversible legal effects caused by the decision. This premise is also not known the Czech regulations. The legislature decided that the decision affected one of the defects causing its annulment, is still an act causing a legal effects. Some of these effects should be maintained due to their irreversibility⁶⁷.

The concept of irreversible legal consequences, should be considered only at the level of law in force, not referring to the sphere of legal facts. Irreversibility refers to the substantive's effects of decisions⁶⁸. To evaluate the effects of an administrative decision, affected by defect giving a basis to its annulment, is legally irrelevant whether there are real possibilities of withdrawal of the consequences of implementation of the decision⁶⁹. Irreversibility legal effects can not therefore be identify with the impossibility of restore the facts existing before issuing defective decisions or restore the

⁶⁶ Judgment Supreme Administrative Court in Warsaw on 10 of July 2001, I SA 343/00, (LEX No 55298).

⁶⁷ BORKOWSKI, J. Komentarz do art. 156 k.p.a. In: ADAMIAK, B., BORKOWSKI, J. (red.). *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa, 1996, p. 709.

⁶⁸ CHRÓŚCIELEWSKI, W. Pojęcie "nieodwracalne skutki prawne" w rozumieniu art. 156 § 2 k.p.a. In: WIERZBOWSKI, M. (red.). *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, Warszawa, 2009, p. 77.

⁶⁹ Judgment Supreme Administrative Court on 13 of February 2014, II GSK 1884/12, (LEX No 1450707). See also: KOWALSKA, A. *Nieodwracalne skutki prawne jako negatywna przesłanka stwierdzenia nieważności decyzji określona w art. 156 § 2 k.p.a. w odniesieniu do praw słusznie nabytych*. Przegląd Prawa Publicznego, No 7-8/2012, p. 75 and next.

entire legal status existing before⁷⁰, but the legal inability to restore of the legal status by a public authority with the legal forms of action, within the limits of the law⁷¹. Currently, in the case law is accepted that the irreversibility of the legal consequences consists of one of the three situations - 1) has no longer existed subject, which concerned the right; 2) the entity has lost the ability to keep that right; 3) expired institution constituting a source of that right⁷². If the decision had an irreversible legal consequences, the body can only conclude issue a decision in violation of the law, which take effect *ex nunc*.

4 Summary

Annulment of the decision is an exception to the principle of sustainability of the final decisions and is designed to eliminate from legal transactions decisions or provisions affected by qualified legal defects. For this reason, grounds for annulment are not based at the discretionary of administration, which means that they must be precisely defined in the law. Premise contained in the Czech and Polish Acts do not correspond each other. Polish legislator has provided more situations justifying the annulment of the decision. For example, in the Czech procedure there is no such premise like issue a decision to a person who is not a party to the proceedings. There is no doubt that such a decision is invalid from the very beginning. Absence such premises in the Czech procedure may entail negative consequences for the addressees of such decisions. In Polish procedure such cases are very common. Public administration bodies protecting the right of parties to actively participate in the proceedings, as it were preventively inform the widest possible circle of entities, allowing them to participate as a party, and then giving them administrative decisions. Czech legislator did not settle directly the annulment of the decision concern the case already settled by another administrative decision. The introduction of this premise to the Czech procedure would protect the principle of *res judicata*.

⁷⁰ Judgment Supreme Court in set of 7 judges on 28 of May 1992, III AZP 4/92, (OSNC 1992, No 12, p. 211).

⁷¹ See Judgment Supreme Court on 28 of May 1992, III AZP 4/92, (OSNCP, No 12/1992, p. 211).

⁷² See Judgment Supreme Administrative Court on 23 of November 1987, I SA 1406/86, (ONSA 1987, No 2, p. 81).

It should also consider the possibility of introducing a limitation of a period for annulment, in accordance with the Polish procedure specimen. However, in this case, should be impose a term uniformly for all the premises. It is worth considering the introduction of regulations that would leave in force some decisions, despite of qualified legal defects, due to the legal effects which such a decision has had. However, such a solution although protecting the sustainability of the final decision, deprives the individuals the effective protection of his or her legal interest. Individual shall then be entitled only claim for compensation. This condition is especially important for the possibility of undermine a decision which had a legal civil effects. It is worth noting that the Polish tax regulations do not provide for that negative premises of annulment tax decision. This is due to the fact that the execution of taxes do not conduct an irreversible legal consequences⁷³.

Literature

- ADAMIAK, B. Nieważność aktu prawa miejscowego a wadliwość decyzji administracyjnej. *PIP*, No 9/2002.
- ADAMIAK, B. Postępowanie w sprawie stwierdzenie nieważności decyzji (postanowienia). In: ADAMIAK, B., BORKOWSKI, J. (red.). *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*. Warszawa, 2005.
- BOJANOWSKI, E. Geneza i rozwój postępowania administracyjnego. In: BOJANOWSKI, E., CIEŚLAK, Z., LANG, J. (red.). *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa, 2004.
- BORKOWSKI, J. Komentarz do art. 156 k.p.a. In: ADAMIAK, B., BORKOWSKI, J. (red.). *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa, 1996.
- ORKOWSKI, J. *Nieważność decyzji administracyjnej*. Łódź-Zielona Góra, 1997.
- CHRÓŚCIELEWSKI, W. Pojęcie “nieodwracalne skutki prawne” w rozumieniu art. 156 § 2 k.p.a. In: WIERZBOWSKI, M. (red.). *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*. Warszawa, 2009.

⁷³ ADAMIAK, B. Postępowanie w sprawie stwierdzenie nieważności decyzji (postanowienia). In: ADAMIAK, B., BORKOWSKI, J. (red.). *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*. Warszawa, 2005, p. 333.

- CHRÓŚCIELEWSKI, W. Stwierdzenie nieważności decyzji. In: CHRÓŚCIELEWSKI, W., TARNO, J. P. (red.). *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*. Warszawa, 2004.
- DAWIDOWICZ, W. In: *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*. Warszawa, 1962.
- GAJEWSKI, S., JAKUBOWSKI, A. Nieakt w prawie administracyjnym. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, No 6/2013.
- HOETZL, J. *Stany v rakouském řízení správním (příspěvky k poznání správního procesu)*, Praha, 1911.
- ISERZON, E. In: ISERZON, E., STAROŚCIAK, J. *Komentarz*. 1964.
- JAŚKOWSKA, M. Komentarz do art. 156 k.p.a. In: JAŚKOWSKA, M., WRÓBEL, A. (red.). *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*. LEX.
- KIELKOWSKI, T. Komentarz do art. 158 k.p.a. In: KNYSIAK-MOLCZYK, H. (red.). *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa, 2015.
- M. Konieczny, Nieważność aktu administracyjnego w kontekście art. 156 kpa oraz nieważność ex lege a koncepcja aktu nieistniejącego w postępowaniu administracyjnym, *Przegląd Prawa Publicznego* No 6/2014,
- KOWALSKA, A. *Nieodwracalne skutki prawne jako negatywna przesłanka stwierdzenia nieważności decyzji określona w art. 156 § 2 k.p.a. w odniesieniu do praw słusznie nabytych*. *Przegląd Prawa Publicznego*, No 7-8/2012, p. 75 and next.
- ŁĘTOWSKI, J. *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*. Warszawa, 1990.
- ŚLADKOWSKA, E. *Wydanie decyzji administracyjnej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa w ogólnym postępowaniu administracyjnym*. Warszawa, 2013.
- Judgment Supreme Court in set of 7 judges on 28 of May 1992, III AZP 4/92, (OSNC 1992, No 12, p. 211).
- Judgment Supreme Administrative Court in Warsaw on 12 of March 1981, SA 472/81, (ONSA 1981, No 1, p. 21).

- Judgment Supreme Administrative Court on 5 of January 1982 r., II SA 919/81, (ONSA No 1/1982, p. 5).
- Judgment Supreme Administrative Court on 7 of October 1982, II SA 1119/82, (ONSA No 2/1982, p. 95).
- Judgment Supreme Administrative Court in Warsaw on 7 of July 1983, II SA 581/83 (www.orzeczenia.nsa.gov.pl).
- Judgment Supreme Administrative Court on 25 of February 1983, II SA 1904/82 (OSPika No 12/1983, p. 271).
- Judgment Supreme Administrative Court in Warsaw on 27 of April 1983, II SA 261/83, (OSP 1984, No 5, p. 108), with z gloss M. Stahl.
- Judgment Supreme Administrative Court on 21 of October 1983, I SA 794/83, ONSA 1983, No 2, p. 92.
- Judgment Supreme Administrative Court on 7 of May 1984 r., II SA 225/84, (www.orzeczenia.nsa.gov.pl).
- Judgment Supreme Administrative Court on 20 of December 1984, I SA 804/84, (ONSA 1984, No 2, p. 123).
- Judgment Supreme Administrative Court in Warsaw on 8 of February 1985, I SA 1090/84 (www.orzeczenia.nsa.gov.pl).
- Judgment Supreme Administrative Court on 16 of April 1986, II SA 2562/85 (www.orzeczenia.nsa.gov.pl).
- Judgment Supreme Administrative Court on 23 of November 1987, I SA 1406/86, (ONSA 1987, No 2, p. 81).
- Judgment Supreme Administrative Court in Warsaw on 5 of October 1989, II SA 973/89, (ONSA 1989, No 2, p. 90).
- Judgment Supreme Administrative Court on 7 of January 1992, III SA 946/91, (Przegląd Sądowy No 7-8/1993, p. 98).
- Judgment Supreme Administrative Court in Lublin on 9 of January 1998, I SA/Lu 1341/96, (LEX No 32116).
- Judgment Supreme Administrative Court on 24 of July 1998 r. III SA 642/97, (LEX No 35491).
- Judgment Supreme Administrative Court in Warsaw on 18 November 1998, III SA 1103/97, LEX No 35126.

- Judgment Supreme Administrative Court in Warsaw on 29 of June 1999, IV SA 1889/97, (LEX No 47887).
- Judgment Supreme Administrative Court on 22 of September 1999, IV SA 1380/97, (LEX No 47894).
- Judgment Supreme Administrative Court on 1 of October 1999, III SA 7537/98 (www.orzeczenia.nsa.gov.pl).
- Judgment Supreme Administrative Court in Warsaw on 10 of July 2001, I SA 343/00, (LEX No 55298).
- Judgment Supreme Administrative Court on 1 of October 2002, II SA 2990/01, (www.orzeczenia.nsa.gov.pl).
- Judgment Supreme Administrative Court on 12 of August 2005, II OW 10/05 (LEX No 188292).
- Judgment Supreme Administrative Court on 17 of November 2005, II OSK 212/05, (LEX No 203707).
- Judgment Supreme Administrative Court on 7 of June 2006, II OSK 50/06, (LEX No 266333).
- Judgment Supreme Administrative Court on 14 of February 2007, II GSK 290/06, (www.orzeczenia.nsa.gov.pl).
- Judgment Supreme Administrative Court on 19 of January 2007, I OSK 350/06, (LEX No 291195).
- Judgment Supreme Administrative Court on 24 of May 2007, II GSK 400/06, LEX No (351135).
- Judgment Supreme Administrative Court on 3 of June 2008, II OSK 590/07, (LEX No 484998).
- Judgment Supreme Administrative Court on 18 of June 2008 r., II OSK 674/07, LEX No (467518).
- Judgment Supreme Administrative Court on 17 of September 2008 r., II OSK 1043/07 (LEX No 508497).
- Judgment Supreme Administrative Court on 13 of November 2008, II OSK 1365/07, (LEX No 532603).
- Judgment Supreme Administrative Court on 9 of June 2010, II OSK 931/09, (LEX No 597967).

Judgment Supreme Administrative Court on 29 of September 2010, II GSK 686/09, (LEX No 746103).

Judgment Supreme Administrative Court on 6 of September 2011, I OSK 1518/10, (LEX No 965915).

Judgment Supreme Administrative Court on 4 of July 2012, II GSK 892/11, (LEX No 1219387).

Judgment Supreme Administrative Court in Warsaw on 13 of November 2013, VIII SA/Wa 651/13, (LEX No 1412288).

Judgment Supreme Administrative Court on 13 of February 2014, II GSK 1884/12, (LEX No 1450707).

Judgment Supreme Administrative Court on 22 January 2015, I OSK 1021/13 (LEX No 1655816).

Judgment Supreme Administrative Court on 27 of January 2016, I OSK 880/14 (www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Judgment Voivodship Administrative Court in Warsaw on 10 of May 2012 r., IV SA/Wa 61/12 (www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Judgment Voivodship Administrative Court in Warsaw on 18 of April 2013, I SA/Wa 1361/12, (LEX No 1314579).

Judgment Voivodship Administrative Court in Łódź on 3 of June 2015, III SA/Łd 335/15, (www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Act on 3 August 1922 of the Supreme Administrative Tribunal (Dz. U. RP z 1922 r., No 67, p. 600).

Act of 1 August, 1923 on legal remedies against decisions of the administrative authorities (Dz. U. RP z 1923 r. No 91, p. 712).

Act on 31 May 1924 of the remedies against rulings and directives of the state school authorities (Dz. U. RP z 1924 r. No 76, p. 784).

Vládní nařízení č. 8/1928, o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů.

Regulation of the President of the Republic of Poland on 22 March 1928 on administrative proceedings (Dz. U. RP z 1928 r. No 38, p. 341),

Regulation of the President of the Republic of Poland on 22 March 1928 of forced proceedings in administration (Dz. U. RP z 1928 r. No 36, p. 342).

Regulation of the President of the Republic of Poland on 22 March 1928 of the penal and administrative procedure (Dz. U. RP z 1928 r. No 36, p. 365).

Regulation of the President of the Republic of Poland on October 27, 1932 of the Supreme Administrative Court (Dz. U. RP z 1932 r. No 94, p. 806).

Resolution of the Council of State and Council of Ministers of 14 December 1950 on the consideration and resolution of appeals, letters and complaints population and criticism of the press (M.P. z 1951 r. No A-1, p. 1).

Vládní nařízení č. 20/1955, o řízení ve věcch správních.

Act of Code of Administrative Procedure of 14 June 1960 (Consolidated text: Dz. U. RP z 2016 r., p. 23, with amendments).

Vládní nařízení č. 91/1960, o správním řízení.

The Act of 17 June 1966 on enforcement proceedings in administration (consolidated text: Dz. U. RP z 2016 r., p. 599, with amendments).

Zákon č. 71/1967, o správním řízení (správní řád).

The Act of 31 January 1980 Supreme Administrative Court, and amending the Act - Code of Administrative Procedure (Dz. U. RP z 1980 r. No 4 p. 8).

The Act of 29 August 1997 Tax Ordinance (consolidated text: Dz. U. z 2015 r. p. 613, with amendments).

Act of 25 July 2002 Law on The System of Administrative Courts (Consolidated text: Dz. U. RP z 2016 r., p. 1066).

Act of 30 August 2002 Law on Proceedings Before Administrative Courts (Consolidated text: Dz. U. RP z 2016 r., p. 718, with amendments).

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

Zákon č. 500/2004 Sb, Správní řád.

Zákon č. 280/2009 Sb, Daňový řád.

Contact – e-mail

akerakala@wpia.uni.lodz.pl

Vztah správního řádu a zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

Kristýna Mlezivová

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

Abstract in original language

Názory na rozsah aplikace správního řádu na řízení podle zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů byly, a u některých institutů stále jsou, nejednotné. Poté, co bylo Nejvyšším správním soudem judikováno, že správní řád se subsidiárně použije na řízení ve věcech služebního poměru, přišla na řadu otázka přípustnosti aplikace těch ustanovení správního řádu, které zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů neupravuje vůbec, nebo upravuje pouze částečně, nikoli komplexně jako ve správním řádu. I v těchto případech sehrála důležitou roli právě judikatura, jak bude rozvedeno článku.

Keywords in original language

Správní řád; služební poměr; příslušníci bezpečnostních sborů; řízení ve věcech služebního poměru; subsidiarita.

Abstract

Opinions on the scope of application of the Administrative Code in the Act of the Members of the Security Forces proceedings were, and in some institutions still are, inconsistent. After decision of the Supreme Administrative Court, which had stated that the administrative procedure will subsidiary apply to proceedings in matters of service, the admissibility of application of provisions of the Administrative Code which the Act of the Members of the Security Forces does not regulate at all or partly, came into question. Even in these cases a jurisprudence played a very important role as explained in the article.

Keywords

Administrative Procedure; Service Relationship; Members of the Security Forces; Management in Service Matters; Subsidiarity.

1 Úvod

Právní úprava řízení ve věcech služebního poměru upravená v zákoně č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o služebním poměru příslušníků“) je rozsáhlá, nikoli však komplexní jako nalezneme v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). S ohledem na skutečnost, že zákon o služebním poměru příslušníků nestanovuje, zda se na řízení ve věcech služebního poměru použijí ustanovení správního řádu a případně v jakém rozsahu¹, vznikaly v minulosti v tomto důsledku rozdílné názory na jeho možné použití. Jedna strana zastávala názor subsidiárního použití správního řádu tam, kde zákon o služebním poměru příslušníků nestanoví jinak, druhá strana pak připouštěla použití správního řádu pouze v rozsahu základních zásad činnosti správních orgánů uvedených v § 2 až 8. Nejednotnost názorů ohledně použití správního řádu v současné době panuje v oblasti těch institutů, které jsou v zákoně o služebním poměru příslušníků upraveny pouze částečně, nikoli však komplexně tak, jako ve správním řádu, případně u těch ustanovení správního řádu, které zákon o služebním poměru příslušníků neupravuje vůbec. Významné místo v tomto tématu představuje judikatura, která se danou problematikou zabývala, jak bude dále rozvedeno.

Príspevek je rozdelen do troch častí. Prvá časť pojednáva o právnej povahe služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů, neboť jeho pojetí bylo zcela zásadní pro uplatňování práv a povinností z tohoto specifického státně-zaměstnaneckého vztahu vyplývajících. Druhá část se věnuje vztahu správního řádu a zákona o služebním poměru příslušníků a třetí část je pak zaměřena na vybrané základní instituty řízení ve věcech služebního poměru, s jejichž uplatněním se autorka článku setkala v praxi a na jejichž aplikaci měla zásadní vliv právě judikatura, která v mnohých případech dovodila

¹ Pro srovnání: § 160 zákona č. 234/2014 o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, výslovně formuluje subsidiaritu správního řádu pro řízení ve věcech služebního poměru: „Nestanoví-li zákon jinak, v řízení ve věcech služby se postupuje podle správního řádu“. Obdobně § 144 zákona č. 221/1991 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů, podává taxativní výčet těch ustanovení správního řádu, která se na řízení ve věcech služebního poměru nepoužijí, přičemž tedy ostatní ustanovení správního řádu budou subsidiárně použita: „Na řízení ve věcech služebního poměru se nevztahuje § 10 až 12, § 14, § 33 odst. 2 písm. c), § 79 odst. 5, blava XI části druhé a § 175 správního řádu“.

subsidiární použití správního řádu. I přesto, že u vybraných institutů je judikatura konstantní, sama autorka se setkala i s postupem, kdy služební funkcionáři při svém rozhodování nerespektovali názory soudů a řídili se pouze striktním výkladem zákona o služebním poměru příslušníků, a to na újmu práv účastníků řízení.

2 Právní povaha služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů

Pro správné posouzení vztahu správního řádu a řízení ve věcech služebního poměru, které je upraveno v zákoně o služebním poměru příslušníků, je nutné služební poměr nejdříve vymezit.

Dne 1. ledna 2007 nabyl účinnosti zákon o služebním poměru příslušníků, který nahradil zákon č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky. Původní právní úprava služebních poměrů příslušníků bezpečnostních sborů byla velmi roztráštěná, proto jedním z hlavních důvodů pro přijetí nové právní úpravy bylo sjednocení jednotlivých služebních poměrů v jeden právní předpis. Ani další důvody však nebyly méně závažné. Jednalo se zejména o potřebu komplexní úpravy specifického státně služebního vztahu příslušníků, kteří plní úkoly státu v bezpečnostních sborech tak, aby došlo k odlišení od jiných pracovně právních předpisů a dále sjednocení rozsahu práv a povinností, které z tohoto služebního vztahu vyplývají.²

Dle předmětu úpravy zákona o služebním poměru příslušníků vymezené v § 1 odst. 3 je příslušník ve služebním poměru k České republice. Jedná se tedy o vztah fyzické osoby, která v bezpečnostním sboru vykonává službu a bezpečnostního sboru, který plní vůči příslušníkovi práva a povinnosti za Českou republiku. Bezpečnostním sborem se kromě Policie České republiky rozumí i Hasičský záchranný sbor České republiky, Celní správa České republiky, Vězeňská služba České republiky, Bezpečnostní informační služba, Úřad pro zahraniční styky a informace a Generální inspekce bezpečnostních sborů.

² Důvodová zpráva k zákonu č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

Zásadní vliv na právní pojetí služebního poměru měla judikatura. Soudy, které řešily spory vyplývající ze služebního poměru, musely nejprve vyřešit otázku právního pojetí služebního poměru. Ačkoliv by se mohlo zdát, že se jedná o určitou obdobu pracovního poměru podle soukromého práva, právní úprava služebního zákona „*postihuje zvláštní povahu „zaměstnavatele“ jako primárního nositele veřejné moci, potřebu pevného začlenění policisty (ale i jiného příslušníka bezpečnostního sboru) do organismu této veřejné moci a účast na jejím výkonu, ba dokonce – při výkonu státní správy – i tvorbu vůle státu. Tato potřeba zasahuje tak daleko, že tu nejde jen o modifikaci soukromoprávního pracovního poměru, ale u některých kategorií veřejných, a zvláště státních zaměstnanců, o specifický státně zaměstnanecký poměr veřejné-ho práva.*“³ Proto se ve vztahu služebního zákona a zákoníku práce neuplatní vztah subsidiární aplikace zákoníku práce.⁴

Dalším zásadním okamžikem v pojetí služebního poměru bylo rozhodnutí kompetenčního sporu mezi Městským soudem v Brně a Krajským soudem v Brně, který se týkal otázky, kdo je příslušný rozhodovat o žalobě proti rozhodnutí ředitele Policie České republiky, zda je jím soud obecný nebo správní. Zvláštní senát Nejvyššího správního soudu podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, usnesením ze dne 17. srpna 2005, č. j. Konf 76/2004 judikoval, že rozhodování o žalobách ve věcech služebního poměru náleží soudu ve správním soudnictví, neboť „*služební poměr příslušníka Policie České republiky má být posuzován jako poměr práva veřejného, jenž může být podroben soudnímu přezkumu z hlediska zákonnosti postupu služebních funkcionářů, nikoli však projednáván a rozhodován soudem v pořadu práva bez účasti správního orgánu (jak by tomu bylo podle páté části, o. s. ř.).*“⁵

³ Rozhodnutí Vrchního soudu v Praze sp. zn. 6 A 58/94-16 ze dne 30. 8. 1994, zveřejněné ve Výběru soudních rozhodnutí ve věcech správních pod č. 95/1995.

⁴ Blíže v rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 29/2003-97 ze dne 30. 10. 2003, publikovaném ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 415/2004: „*Zákon č. 186/1992 Sb., v § 155 vztahuje na některé instituty služebního poměru použití zákoníku práce; většinou jde o věci, které pro podstatu služebního poměru nejsou vůbec rozhodující (například jde o obecně právní instituty jakými jsou právní úkony, způsobilost k právním, zastoupení, zajištění práv a povinností, počítání času a podobně)*“.

⁵ Usnesení zvláštního senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. Konf 76/2004 ze dne 17. 8. 2005.

3 Vztah správního řádu a řízení ve věcech služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů

Správní řízení je upraveno jak správním řádem, jako obecným právním předpisem, tak i zvláštními právními předpisy, které obsahují zvláštní pravidla správního řízení. Mezi správním řádem a zvláštními předpisy je uplatňován vztah subsidiarity podle § 1 odst. 2 správního řádu, kdy se obecný předpis použije jen tehdy, pokud zvláštní předpis nestanoví jinak. Judikatura Nejvyššího správního soudu vychází z toho, že nevylučuje-li zvláštní zákon použití správního řádu, použije se ten k řešení otázek, které nejsou ve zvláštním zákoně výslovně uvedeny. Správní řád se tak podpůrně použije i v případě, že zvláštní předpis na správní řád výslovně neodkazuje.⁶ V případě, že zvláštní právní úprava přímo vylučuje použití správního řádu, avšak současně neobsahuje úpravu, která odpovídá základním zásadám činnosti správních orgánů, použijí se základní zásady uvedené v § 2 až 8 správního řádu.⁷

Zákon o služebním poměru příslušníků je zvláštní zákon, který upravuje řízení ve věcech služebního poměru. Jako takový neobsahuje ustanovení, které by upravovalo jeho vztah ke správnímu řádu či obecným předpisům o správním řízení. Neobsahuje však ani ustanovení, které by vylučovalo použití správního řádu. V návaznosti na shora uvedené se tedy subsidiárně použije správní řád tam, kde zákon o služebním poměru příslušníků nestanoví jiný postup.

V části dvanácté zákona o služebním poměru příslušníků nazvané „řízení ve věcech služebního poměru“ § 170 stanovuje, že v řízení ve věcech služebního poměru se rozhoduje o právech a povinnostech účastníků. I přesto, že se jedná o poměrně rozsáhlou autonomní úpravu správního řízení, není tato úprava zdaleka komplexní jako ve správním řádu. V souladu s ustanovením § 180 odst. 1 správního řádu se tak tam, kde se podle dosavadních právních předpisů postupuje ve správním řízení tak, že správní

⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 Ads 79/2011 ze dne 21. září 2011, rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 Ads 153/2011 ze dne 30. dubna 2012, rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 Ads 117/2012 ze dne 22. ledna 2014, rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 62/2014 ze dne 4. února 2015.

⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 Ads 133/2012 ze dne 27. listopadu 2013.

orgány vydávají rozhodnutí, aniž tyto předpisy řízení v celém rozsahu upravují, postupuje v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, podle správního řádu včetně části druhé (obecná ustanovení o správním řízení).

Nikoli každé řízení podle zákona o služebním poměru příslušníků je řízením ve věcech služebního poměru. Zákon o služebním poměru příslušníků podává v § 171 taxativní výčet těch řízení, na které se nevztahují ustanovení části dvanácté – řízení ve věcech služebního poměru. Jedná se o:

- přijímací řízení,
- služební hodnocení,
- vyslání na služební cestu,
- vyslání na studijní pobyt,
- vyslání na ozdravný pobyt,
- nařízení služební pohotovosti,
- rozvržení doby služby v týdnu,
- nařízení služby přesčas,
- určení nástupu dovolené a odvolání z ní, a
- udělování služebního volna s poskytnutím služebního příjmu.

Dle důvodové zprávy k zákonu o služebním poměru příslušníků jsou tyto instituty v konečném důsledku vyloučeny i z přezkoumávání soudů. Nicméně ani skutečnost, že jsou vymezené instituty vyloučeny z řízení ve věcech služebního poměru ještě neznamená, že nemohou být předmět soudního přezkumu, jak předpokládá důvodová zpráva. Jako příklad může posloužit nařízení služby přesčas podle § 54 zákona o služebním poměru příslušníků, kde Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*správní soudy vymezily podmínky pro nařízení služby přesčas spočívající v důležitém zájmu služby a z toho vyplývajícího předpokladu výjimečnosti služby přesčas v rámci soudního přezkumu rozhodnutí služebních funkcionářů vydaných v řízení o služebním poměru, která se týkala nároků příslušníků vyplývajících z údajně nezákonné služby přesčas. Taková rozhodnutí správního orgánu nepochybně představují úkony správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., které podléhají soudnímu přezkumu. V jeho rámci pak musí soud posoudit dodržení uvedených podmínek pro nařízení služby přesčas, což však nemůže učinit bez*

znalosti konkrétního důvodu, který vedoucího příslušníka k takovému opatření přiměl“⁸
 Z uvedeného lze učinit závěr, že ačkoli jsou některé zákonem vymezené instituty vyloučeny z řízení ve věcech služebního poměru, neznamená to, že tyto se nemohou později stát předmětem soudního přezkumu v rámci dalších řízení, kde jsou uplatňovány nároky z těchto rozkazů vyplývající. Služební funkcionář je i v takových případech povinen vydávat rozkazy v souladu se zákonem tak, aby oprávněnost a důvodnost jejich nařízení byla v budoucnu přezkoumatelná.

4 Zvláštní právní úprava vybraných institutů řízení ve věcech služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů

V této části příspěvku bude zmíněno několik institutů, které jsou speciálně upraveny v zákoně o služebním poměru příslušníků, nikoli však komplexně tak, jako ve správním řádu a dále ty instituty, které zákon o služebním poměru příslušníků na rozdíl od správního řádu neupravuje vůbec, přičemž jejich použití v řízení ve věcech služebního poměru bylo dovozenou právě judikaturou. S ohledem na skutečnost, že se jedná o velmi rozsáhlou problematiku, bude poukázáno na jen pár základních institutů.

4.1 Orgán příslušný k jednání a rozhodování ve věcech služebního poměru

Pravomoc jednat a rozhodovat v řízení ve věcech služebního poměru má služební funkcionář. Kdo je služebním funkcionářem stanoví § 2 odst. 6 zákona o služebním poměru příslušníků. Je jím:

- nadřízený ředitele bezpečnostního sboru,
- ředitel bezpečnostního sboru,
- osoby pověřené rozhodováním ve věcech služebního poměru (vedoucí organizační části bezpečnostního sboru, ředitel školy, ředitel organizační složky státu, která je zřízena k plnění úkolů ministerstva vnitra, ministerstva financí a ministerstva spravedlnosti a vedoucí organizační části Ministerstva vnitra).

Ve věcech služebního poměru příslušníků Policie České republiky povolaných k plnění úkolů v Ministerstvu vnitra a příslušníků zařazených

⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 Ads 11/2013 ze dne 23. května 2013.

v Policejní akademii České republiky v Praze jedná a rozhoduje ministr vnitra. Pro přehlednost bude v dalším pojednání používán jednotný termín „služební funkcionář“.

Místní příslušnost je pak v souladu s ustanovením § 19 zákona o služebním poměru příslušníků určena služebním místem, které vyjadřuje organizační a právní postavení příslušníka v bezpečnostním sboru.

Oproti úpravě dle zákona o služebním poměru příslušníků, v obecném správním řízení podle správního řádu rozhodují správní orgány, kterými se rozumí orgány moci výkonné, orgány územních samosprávních celků a jiné orgány, právnické a fyzické osoby, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. Služební funkcionář a ministr vnitra, pokud tito jednájí a rozhodují ve věcech služebního poměru, spadají pod pojem správního orgánu dle § 1 odst. 1 správního řádu, neboť vykonávají působnost v oblasti veřejné správy.

4.1.1 Nadřízený služební funkcionář

Zákon o služebním poměru příslušníků nestanoví, kdo je nadřízeným služebním funkcionářem. Termín nadřízený se však v předmětném zákoně několikrát opakuje, a to v souvislosti s osobou nadřízeného ředitele bezpečnostního sboru (ustanovení týkající se pravomoci jednat a rozhodovat ve věcech služebního poměru, ustanovení týkající se systemizace). Samostatné označení nadřízený služební funkcionář nalezneme v ustanovení § 190 odst. 6 zákona o služebním poměru příslušníků, které pojednává o tom, kdo je odvolacím orgánem, tím je: „*služební funkcionář nadřízený služebnímu funkcionáři, který napadené rozhodnutí vydal. Jde-li o rozhodnutí ředitele školy, je odvolacím orgánem ministerstvo, a jde-li o rozhodnutí vedoucího organizační části ministerstva nebo rektora policejní akademie, je odvolacím orgánem ministr vnitra*“. Odpověď na otázku, jak je určen nadřízený služební funkcionář (platí obdobně pro všechny služební funkcionáře) však v zákoně o služebním poměru příslušníků nenalezneme. Vycházet tedy musíme z ustanovení § 2 odst. 1 zákona o služebním poměru příslušníků, kde se uvádí, že „*ve věcech služebního poměru příslušníků jedná a rozhoduje jménem státu ředitel bezpečnostního sboru, není-li dále stanoveno jinak. V rozsahu jím stanoveném jedná a rozhoduje též vedoucí organizační části bezpečnostního sboru*“. Primární pravomoc má tedy ve věcech služebního poměru ředitel bezpečnostního sboru, ale je zde

vytvořen i prostor pro decentralizaci rozhodování ve věcech služebního poměru.⁹

K otázce příslušnosti služebních funkcionářů k jednání a rozhodování ve věcech služebního poměru se vyjádřil i Nejvyšší správní soud, když konstatoval, že organizace bezpečnostních sborů je na úrovni zákona upravena pouze v základním rozsahu, a to především z pohledu, kdo je nositelem originární rozhodovací pravomoci. Ačkoli zákon o služebním poměru příslušníků ukládá oprávnění nositele originární pravomoci delegovat toto své oprávnění na jiné služební funkcionáře (vedoucí organizační části bezpečnostního sboru) nelze vynechat aplikaci těch aktů řízení, které organizační strukturu bezpečnostních sborů upravují konkrétněji a dotvářejí tak její organizační rámec. Na základě tohoto výkladu Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nelze vyloučit, že za organizační části mohou být považovány i další úseky stanovené na základě aktů řízení vydávaných příslušným ředitelem bezpečnostního sboru. Na závěr Nejvyšší správní soud doplnil, že je povinnost příslušníků bezpečnostních sborů znát služební předpisy vydané ředitelem bezpečnostního sboru a dalšími služebními funkcionáři, jakož i znalost vnitřní organizační struktury příslušného bezpečnostního sboru, proto nelze ani hovořit o případném ohrožení právní jistoty příslušníků v řízení ve věcech služebního poměru.¹⁰ Lze tedy shrnout, že ředitel bezpečnostního sboru je oprávněn delegovat svou pravomoc jednat a rozhodovat ve věcech služebního poměru na níže postavené služební funkcionáře, jakož na vedoucí organizační části bezpečnostního sboru. V této souvislosti lze doplnit, že v souladu s ustanovením § 4 odst. 5 zákona o služebním poměru příslušníků „návrh organizační struktury bezpečnostního sboru připravuje ředitel bezpečnostního sboru a schvaluje jej podle vládou schválené systemizace nadřízený ředitel bezpečnostního sboru; v případě zpravodajské služby schvaluje organizační strukturu ředitel zpravodajské služby“.

4.1.2 Vyloučení z projednávání a rozhodování věci

Správní řád v § 14 upravuje důvody a postup, za kterých je „každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (úřední osoba), o níž

⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

¹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 Ads 118/2008 ze dne 19. března 2009 a rozsudek Nejvyššího správního soudu 4 Ads 138/2008 ze dne 29. května 2009.

lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit“.

Jak již bylo nastíněno shora, zákon o služebním poměru příslušníků neobsahuje ustanovení, které by upravovalo vyloučení služebního funkcionáře z projednávání a rozhodování věci. Absence tohoto ustanovení měla za následek, že v mnohých řízeních rozhodovali služební funkcionáři, kteří sice byli příslušní k jednání a rozhodování ve věcech služebního poměru, avšak s ohledem na jejich poměr k účastníkům nebo věci měli být vyloučeni z projednávání a rozhodování věci. Mezi hlavní argumenty těchto služebních funkcionářů, mimo samotný fakt, že zákon o služebním poměru příslušníků neobsahuje ustanovení o vyloučení z projednávání a rozhodování věci jako záměrný cíl zákonodárce, bylo, že mezi nadřízeným a podřízeným v rámci služebního poměru vznikají užší vazby než mezi úřední osobou a jiným občanem a prakticky by tak na každého služebního funkcionáře bylo možné nahlížet optikou § 14 správního řádu. V rámci další argumentace pak bylo poukázáno na ta ustanovení zákona o služebním poměru příslušníků, která služebnímu funkcionáři ukládají řádný výkon služebních úkolů (zejména znění služebního slibu¹¹ a definici služební kázně¹²).¹³

Nejvyšší správní soud pak dospěl k názoru, že nelze vyloučit, že i v řízení ve věcech služebního poměru mohou nastat důvody, které by založily natolik intenzivní či negativní vztah služebního funkcionáře k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům, že by vedl k důvodným pochybnostem o jeho nepodjatosti. K tomu Nejvyšší správní soud doplňuje, že samotné uložení povinnosti nestrannosti vyplývající z příslušných ustanovení zákona o služebním poměru příslušníků není dostačujícím argumentem

¹¹ § 17 odst. 3 zákona č. 361/2003 Sb.: „*Slíbují na svou čest a svědomí, že při výkonu služby budou nestranní a budou důsledně dodržovat právní a služební předpisy, plnit rozkazy svých nadřízených a nikdy nezneužijí svého služebního postavení. Budu se vždy a všude chovat tak, abych svým jednáním neobrozil dobrou pověst bezpečnostního sboru. Služební povinnosti budu plnit řádně a svědomitě a nebudu váhat při ochraně zájmů České republiky nasadit i vlastní život“.*

¹² § 46 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb.: „*Služební kázeň spočívá v nestranném, řádném a svědomitém plnění služebních povinností příslušníka, které pro něj vyplývají z právních předpisů, služebních předpisů a rozkazů“.*

¹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 Ads 133/2012 ze dne 27. listopadu 2013.

pro nepřipuštění institutu vyloučení pro podjatost v řízení ve věcech služebního poměru. Obdobné povinnosti mají např. i soudci, přičemž příslušné právní předpisy (soudní řád správní, občanský soudní řád, trestní řád) institut vyloučení pro podjatost upravují.¹⁴ I v tomto případě se tedy subsidiárně použijí ustanovení § 14 správního řádu.

4.2 Účastníci řízení

Účastníkem řízení ve věcech služebního poměru podle § 169 zákona o služebním poměru příslušníků je příslušník, bývalý příslušník nebo pozůstalý po příslušníkovi; účastníkem řízení o jednání, které má znaky přestupku, je též navrhovatel.¹⁵ Předmětné ustanovení vymezující účastníky řízení je speciálním vůči účastníkům řízení upraveným v § 27 správního řádu.¹⁶ Oproti předchozí právní úpravě (zákon č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky) není za účastníka řízení považován bezpečnostní sbor, který prostřednictvím služebního funkcionáře ve věcech služebního poměru rozhoduje.¹⁷ Při porovnání s právní úpravou služebního poměru státních zaměstnanců podle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, není účastníkem řízení ani žadatel o přijetí do služebního poměru, neboť samotné přijímací řízení je vyloučeno z řízení ve věcech služebního poměru a v případě, že občan není do služebního poměru přijat, důvody nepřijetí se mu neoznamují.¹⁸

Ačkoliv zákon o služebním poměru příslušníků počítá v případě řízení o jednání, které má znaky přestupku, i s osobou navrhovatele podle § 68

¹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 Ads 133/2012 ze dne 27. listopadu 2013. Shodný názor lze vysledovat i v judikatuře Ústavního soudu – usnesení Ústavního soudu Pl. ÚS 30/09 ze dne 2. dubna 2013 a sp. zn. II ÚS 1062/08 ze dne 25. června 2009.

¹⁵ Dle § 68 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶ Účastníkem řízení jsou v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu; v řízení z moci úřední dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají. Účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech a rovněž osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon.

¹⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

¹⁸ § 16 odst. 5 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů: „*Občan, který se uchází o přijetí do služebního poměru, musí být o výsledku přijímacího řízení písemně vyrozuměn. Důvody nepřijetí se neoznamují.*“

odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o pře-stupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), nepřiznává naopak postavení účastníka řízení osobě, které byla přestupkem způsobená majetková škoda nebo nemajetková újma, tedy poškozenému. Podle ustanovení § 72 písm. b) zákona o přestup-cích je účastníkem řízení i poškozený, avšak pouze v té části řízení, která se týká projedná-vání náhrady škody způsobené přestupkem. Poškozený se proto může odvolat pouze ve věci náhrady škody, nikoli však proti výroku o vině či nevině obviněného z přestupku, případně proti sankci za přestupek jemu uložené. Zákon o přestupcích dále stanoví, jestliže škoda a její výše byla spolehlivě zjištěna a škoda nebyla dobrovolně nahrazena, uloží správní orgán pachatelé přestupku povinnost ji nahradit; jinak odkáže poškozeného s jeho nárokem na náhradu škody na soud nebo jiný příslušný orgán.

Speciální úprava účastníků v zákoně o služebním poměru příslušníků tedy neumožňuje, aby osoba, které byla přestupkem způsobena majetková škoda či nemajetková újma, uplatnila nárok na její náhradu v řízení o jednání, které má znaky přestupku.

Názorová nejednotnost pak panuje v případě osoby navrhovatele jako jednoho z možných účastníků řízení. Podle § 189 odst. 2 zákona o služebním poměru příslušníků „*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; jde-li o jednání, které má znaky přestupku ublížení na cti, lze uložit kázeňský trest až po neúspěšném pokusu o smír osoby ublížené na cti a příslušníka. O způsobu vyřízení tohoto jednání vyrozumí služební funkcionář osobu, která podala podnět.*“ Oproti právní úpravě obsažené v zákoně o přestupcích, kde se vybrané přestupky projednávají jen na návrh postižené osoby, jejího zákonného zástupce nebo opatrovníka, zákon o služebním poměru příslušníků tento návrh označuje jako podnět k zahájení řízení, přičemž tento podnět je dle gramatického výkladu vázán jako podmínka pro uložení kázeňského trestu nikoli pro zahájení řízení. Řízení by tak vždy zahajoval služební funkcionář z moci úřední. Tomuto závěru nasvědčuje i věta poslední předmětného ustanovení, že „*o způsobu vyřízení tohoto jednání vyrozumí služební funkcionář osobu, která podala podnět.*“

Pokud bychom připustili shora nastíněný výklad, dospějeme k závěru, že účastenství osoby navrhovatele jako možného účastníka řízení ve věcech služebního poměru nemůže být ni-kdy naplněno, neboť reálně neexistuje osoba, na základě jejíhož návrhu by došlo k zahájení řízení.¹⁹

4.3 Práva a povinnosti účastníka řízení

Podle § 174 odst. 1 zákona o služebním poměru příslušníků má účastník řízení právo:

- „nabližet do spisu a pořizovat si z něj výpisy, navrhovat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení, na poskytnutí informací o řízení potřebných k hájení svých práv a oprávněných zájmů, vyjádřit v řízení své stanovisko, klást otázky svědkům a znalcům“;
- „vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům, ke způsobu jejich zjištění, popřípadě navrhnout jejich doplnění“.

V souladu s ustanovením následujícího odstavce 2 je pak „účastník povinen postupovat tak, aby řízení neztěžoval a nezpůsobil jeho průtahy“.

Shora uvedená úprava je vcelku shodná s úpravou obsaženou ve správním řádu. Na rozdíl od předchozí právní úpravy správního řízení uvedené v § 33 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb. „účastník řízení má právo navrhovat důkazy a jejich doplnění a klást svědkům a znalcům otázky při ústním jednání a místním obhlédání“, správní řád v § 55 a 56 přímo nevyjmenovává právo účastníka řízení klást otázky svědkům a znalcům. Podle § 51 odst. 2 správního řádu musí však být účastníci o provádění důkazů mimo ústní jednání včas vyrozuměni, nehrozí-li nebezpečí z prodlení. V návaznosti na ustanovení čl. 38 odst. 3 Listiny základních práv a svobod kdy „každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům“ lze konstatovat, že v případě podání svědecké výpovědi za přítomnosti účastníka řízení může, a měl by správní orgán položení otázek účastníkem řízení svědkovi připustit.²⁰ Shodný názor lze vysledovat i v judikatuře Nejvyššího správního soudu, kdy soud konstatoval, že „provedení

¹⁹ FIALA, Z. *Řízení o návrhových deliktech v režimu zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů – jak správně interpretovat ustanovení § 189 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb.?* Příspěvek byl přednesen na mezinárodní vědecké konferenci Trnavské právnické dny ve dnech 22. - 23. září 2016.

²⁰ JEMELKA, L., PONDELÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 301. ISBN 978-80-7400-607-4.

*výslechu svědka bez přítomnosti účastníka správního řízení, aniž by byl o konání výslechu účastník předem vyrozuměn, je nezákonným upřením práva účastníka řízení účastnit se výslechu svědka a práva klást svědkovi otázky.*²¹ Obdobně by tak dle názoru autorky mělo platit i pro právo účastníka řízení klást otázky znalcům.

Jak bylo uvedeno výše, příslušník má právo nahlížet do spisu a pořizovat si z něj výpisy. Oproti úpravě ve správním řádu, zákon o služebním poměru příslušníků nestanovuje právo účastníka řízení na to, aby mu byla pořízena kopie spisu nebo jeho části. Obdobně jako u práva klást otázky svědkům a znalcům i zde je patrná inspirace těchto procesních ustanovení zákona o služebním poměru příslušníků s příslušnými ustanoveními zákona č. 71/1967 Sb. Podle § 23 odst. 1 tohoto zákona „*účastníci řízení a jejich zástupci mají právo nablížit do spisu s výjimkou protokolu o hlasování a pořizovat si z nich výpisy*“. Je zde tedy absentována možnost pořizovat si kopie spisu nebo jeho části. K této problematice se však opět vyjádřil Nejvyšší správní soud, když konstatoval, že „*citované ustanovení sice hovoří toliko o právu pořizovat si výpisy a nestanoví nic o právu pořizovat si opisy, případně žádat, aby takové opisy pořídil účastník řízení správní orgán; to však neznamená, že takové právo by účastník správního řízení neměl. Právo stanoví pravidla pro dobu přítomnou, což znamená, že je také zapotřebí k jeho výkladu přistupovat z hlediska doby, kdy k jeho aplikaci dochází. Každý právní předpis nese pečeť doby svého vzniku, avšak právní normy v něm obsažené se v důsledku společenského vývoje mohou měnit, aniž by se měnil samotný text zákona. Tak je tomu i v případě § 23 správního řádu. Je zřejmé, že toto ustanovení odpovídá tehdejšímu malému rozšíření kopírovací kancelářské techniky po správních úřadech. V dnešní době, kdy jsou kopírovací stroje běžnou součástí vybavení každého úřadu, neexistuje jediný rozumný důvod pro to, aby jich nebylo využíváno pro zhotovování opisů účastníkům řízení, kteří o to požádají.*“²² Je tedy nepochybné, že služební funkcionář musí umožnit účastníkovi řízení pořízení kopie spisu nebo jeho části, pokud ten o to požádá.²³

5 Závěr

Článek je exkurzem do problematiky vztahu správního řádu a zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. První část příspěvku

²¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 21/2011 ze dne 8. března 2012.

²² Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 A 143/2001 ze dne 18. dubna 2007.

²³ Obdobně se vyjádřil i další senát Nejvyššího správního soudu: „...nehledě k tomu, že pokud zástupci žalobce ne-stačilo k důkladnému prostudování spisu nablížení dne..., mohl požádat o opakovaně nablédnutí a zejména písemně o pořízení kopii“. In: rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 Ca 210/2009 ze dne 22. března 2013.

je zaměřena na přípustnost subsidiárního použití správního řádu na řízení ve věch služebního poměru. Druhá část je pak věnována vybraným základním institutům řízení ve věcech služebního poměru, které zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů neupravuje vůbec, nebo upravuje pouze částečně, nikoli komplexně jako ve správním řádu. V jednotlivých případech je pak poukázáno na příslušnou judikaturu, která je za dobu deseti let, co je účinný nový správní řád, rozsáhlá a která měla zcela zásadní vliv na použití správního řádu na řízení ve věcech služebního poměru.

Autorka článku si je vědoma rozsáhlosti předmětného tématu, proto je uvedený článek exkurzem do vybraných problematik, se kterými se sama setkala v praxi.

Literature

JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 301. ISBN 978-80-7400-607-4;

FIALA, Z. *Řízení o návrhových delikttech v režimu zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů – jak správně interpretovat ustanovení § 189 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb.?* Příspěvek byl přednesen na mezinárodní vědecké konferenci Trnavské právnické dny ve dnech 22. - 23. září 2016;

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb., Listina základních práv a svobod.

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

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

Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky.

Zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 221/1991 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů.

Důvodová zpráva k zákonu č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

II ÚS 1062/08 ze dne 25. června 2009.

Usnesení Ústavního soudu Pl. ÚS 30/09 ze dne 2. dubna 2013.

Rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 8. 1994 sp. zn. 6 A 58/94-16.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 29/2003-97 ze dne 30. 10. 2003.

Usnesení zvláštního senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. Konf 76/2004 ze dne 17. 8. 2005.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 A 143/2001 ze dne 18. dubna 2007.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 Ads 118/2008 ze dne 19. března 2009.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu 4 Ads 138/2008 ze dne 29. května 2009.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 Ads 79/2011 ze dne 21. září 2011.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 21/2011 ze dne 8. března 2012.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 Ads 153/2011 ze dne 30. dubna 2012.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 Ca 210/2009 ze dne 22. března 2013.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 Ads 11/2013 ze dne 23. května 2013.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 Ads 133/2012 ze dne 27. listopadu 2013.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 Ads 117/2012 ze dne 22. ledna 2014.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 62/2014 ze dne 4. února 2015.

Contact – e-mail

mlezivova@polac.cz

Použití správního řádu při rozhodování o žádosti o dotaci

Jana Pecková Hodečková, David Slováček

Kancelář veřejného ochránce práv, Brno, Česká republika

Abstract in original language

Príspevok sa snaží ukázať široký záběr použítí správního řádu, jako subsidiárního právního předpisu. Konkrétně se věnuje jeho použítí při rozhodování o žádostech o dotaci dle velkých rozpočtových pravidel. Zabývá se výkladem aktuální právní úpravy rozhodování o žádosti o dotaci, protichůdnou judikaturou i připravovanou změnou rozpočtových pravidel, a to právě ve vztahu k subsidiárnímu použítí správního řádu.

Keywords in original language

rozpočtová pravidla; rozhodování o žádosti o dotaci; správní řád

Abstract

The contribution attempts to show wide scope of application of the Code of Administrative Procedure, as of a subsidiary legal regulation. In particular it describes the application of the code in decision-making regarding to the application for subsidies according to the budgetary rules. It summarizes the interpretation of the current legislation, seemingly contradictory case law and also information on the planned amendment of the law, in relation to the subsidiary application of the Code of Administrative Procedure.

Keywords

Budgetary Rules; Decision-Making Regarding an Application for Subsidy; Code of Administrative Procedure.

1 Úvod

Správní řád¹ upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávních celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud

¹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

vykonávají působnost v oblasti veřejné správy.² Jde o subsidiární právní předpis, tzn. použije se, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup. Toto pravidlo je výslovně zakotveno v § 1 odst. 2 správního řádu.

Podle autorů příspěvku se správní řád subsidiárně uplatní také u vyřizování žádosti o dotaci dle rozpočtových pravidel³, a to i přes znění ustanovení 14 odst. 5 rozpočtových pravidel, které vylučuje použití obecných předpisů o správním řízení.

V následujícím článku autoři podrobněji uvádějí argumenty pro subsidiární použití správního řádu na proces rozhodování o žádosti o dotaci podle rozpočtových pravidel a následkům jeho aplikace do praxe poskytovatelů dotace. Poukazují také na relevantní judikaturu. V neposlední řadě se autoři věnují připravované změně rozpočtových pravidel, která byla vyvolána právě úvahami o subsidiárním použití správního řádu na proces rozhodování o žádosti o dotaci dle tohoto předpisu.

2 Ustanovení § 14 rozpočtových pravidel

Postup poskytovatele dotace při rozhodování o žádosti o dotaci podle rozpočtových pravidel je upraven v § 14 tohoto předpisu. Úprava je však velmi kusá. Stanoví, že dotaci poskytují poskytovatelé na základě žádosti žadatele o dotaci (§ 14 odst. 3). Ustanovení pak podrobněji vymezuje náležitosti této žádosti. Dále je zde stanoveno, že pokud poskytovatel žádosti vyhoví, vydá písemné rozhodnutí a opět jsou stanoveny náležitosti tohoto rozhodnutí (§ 14 odst. 4). Konečně zákon uvádí, že na rozhodnutí podle odstavce 4 se nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání (§ 14 odst. 5). Bližší podmínky rozhodování o žádosti již rozpočtová pravidla nestanoví.

Tato úprava vyvolává mnoho praktických otázek. Zejména, jak má poskytovatel postupovat v případě, že žádosti o dotaci nevyhoví? Vztahuje se vyluka v § 14 odst. 5 pouze na kladné rozhodnutí (vyhovující žádosti o dotaci), které je upraveno ve zmíněném § 14 odst. 4 rozpočtových pravidel, či na jakékoliv rozhodnutí o žádosti (tedy i záporné – rozhodnutí, které žádosti nevyhoví)? Vylučuje toto ustanovení vůbec použití správního řádu, případně všech jeho částí?

² Viz § 1 odst. 1 správního řádu.

³ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.

3 Šetření ochránce

Tato problematika byla předmětem šetření veřejného ochránce práv.⁴ V něm ochránce dospěl k závěru, že rozhodování o žádosti o dotaci je **správním řízením**, které se **subsidiárně řídí správním řádem**. Svůj názor opřel o několik argumentů:

3.1 Povaha žádosti o dotaci

Východisko úvah ochránce, ač v jeho zprávě ani stanovisku není výslovně uvedeno, spočívá patrně v povaze žádosti o dotaci. Přestože na dotaci není právní nárok (nestanoví-li zvláštní zákon jinak⁵), žádostí žadatel žádá **o založení práv a povinností v oblasti veřejného práva**. Tato práva a povinnosti jsou založena rozhodnutím o žádosti, jak předpokládá § 9 správního řádu.

3.2 Jazykový výklad § 14 odst. 5 rozpočtových pravidel

Již při elementárním jazykovém výkladu § 14 odst. 5 rozpočtových pravidel lze dojít k závěru, že vyluka z aplikace obecných předpisů o správním řízení, v tomto ustanovení uvedená, se vztahuje pouze na rozhodnutí dle § 14 odst. 4 rozpočtových pravidel, tzn. pouze na **kladná rozhodnutí** - rozhodnutí, kterým se vyhová žádosti o dotaci. Argumentem a contrario pak ochránce dospěl k závěru, že **záporné rozhodnutí, které žádosti o dotaci nevyhoví, musí být vydáno v režimu správního řádu**.⁶ Podle autorů pak neexistují jiné argumenty, které by v tomto případě ospravedlňovaly dotvoření práva contra verba legis v neprospěch adresáta veřejnoprávní normy.

3.3 Výklad sousloví „obecné předpisy o správním řízení“

Ustanovení § 14 odst. 5 rozpočtových pravidel výslovně vylučuje aplikaci nikoliv „správního řádu“, nýbrž „obecných předpisů o správním řízení“. Tento pojem neoznačuje (nový) správní řád, avšak je nutné jej chápat

⁴ Šetření sp. zn. 6329/2012/VOP/JHO, zprávu o šetření i závěrečné stanovisko je možné vyhledat v Evidenci stanovisek ochránce na <http://eso.ochrance.cz/Vyhledavani/Search> www.ochrance.cz/

⁵ Viz § 14 odst. 1 rozpočtových pravidel.

⁶ Autoři si však uvědomují, že v době podání žádosti poskytovatel neví, zda žádosti vyhoví, či nikoli. Proto celé řízení by mělo být správním řízením.

restriktivně.⁷ Nový správní řád, na rozdíl od předchozího⁸, neupravuje pouze správní řízení (část druhá a třetí), ale i jiný postup správních orgánů - postup při vydávání vyjádření, osvědčení, ověření a sdělení (část čtvrtá správního řádu), postup při uzavírání veřejnoprávních smluv (část pátá správního řádu) a při vydávání opatření obecné povahy (část šestá správního řádu). Obecnými předpisy o správním řízení by se tak měla chápat **pouze druhá a třetí část** (nového) správního řádu, „*tedy ustanovení upravující správní řízení (§ 9 správního řádu), nikoliv celý správní řád*“⁹.

Ochránce tak dospěl k závěru, že **v případě kladných rozhodnutí by se vyluka** aplikace obecných předpisů o správním řízení dle § 14 odst. 5 rozpočtových pravidel **měla vztahovat pouze na část druhou a třetí správního řádu** (nikoli správní řád jako celek). V případě těchto kladných „rozhodnutí“, která žádosti o dotace vyhovují, tak sice nepůjde o správní rozhodnutí ve smyslu § 67 a následujících správního řádu, nicméně se bude jednat o tzv. jiný úkon správního orgánu ve smyslu § 158 odst. 1 správního řádu.

3.4 Aplikace § 180 odst. 1 správního řádu

Ustanovení § 180 odst. 1 správního řádu zakotvuje použití správního řádu (včetně části druhé) v otázkách, jejichž řešení je nezbytné i tam, „*kde se podle dosavadních právních předpisů postupuje ve správním řízení tak, že správní orgány vydávají rozhodnutí, aniž tyto předpisy řízení v celém rozsahu upravují...*“ Cílem tohoto ustanovení je zajistit legalitu jakéhokoliv postupu správních orgánů vůči adresátům veřejné správy.¹⁰ Dle odborné literatury¹¹, toto ustanovení „*nepřímo novelizovalo všechny zákony, které nabyly účinnosti do 1. 1. 2006 a neupravovaly k tomu datu správní řízení „v celém rozsahu“, tj. v rozsahu odpovídajícím právní úpravě v novém správním řádu.*“ Ze stanoviska poradního sboru ministra vnitra

⁷ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012, 1446 s. ISBN 9788072731664.

⁸ Tzn. zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů.

⁹ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012, 1446 s. ISBN 9788072731664.

¹⁰ Důvodová zpráva ke správnímu řádu (původně úprava byla obsažena v § 192 správního řádu). Dostupná na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4 & CT=201 & CT1=0>.

¹¹ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012, 1446 s. ISBN 9788072731664.

ke správnímu řádu¹² vyplývá, že § 180 odst. 1 správního řádu se použije i v případech, kdy zvláštní zákon, který nabyl účinnosti před 1. lednem 2006, použití správního řádu vylučuje.

Ochránce se domnívá, že rozpočtová pravidla je nutné chápat jako „dosa-
vadní právní předpis“. Proto i v **případě, že by** výše uvedené argumenty **nepřesvědčily** o nutnosti aplikace správního řádu v řízení o žádostech o poskytnutí dotace, musel by správní orgán **správní řád stejně aplikovat, a to na** základě jeho § 180 odst. 1. správního řádu.

4 Judikatura

Přestože se judikatura soudů k použití správního řádu na rozhodování o žádosti o dotaci stavěla rozporně, domnívají se autoři, že z jejího vývoje je nutné dospět ke stejnému závěru, k němuž dospěl i veřejný ochránce práv, tedy že o žádosti o dotaci se rozhoduje ve správním řízení a pro úpravu uvedenou v § 14 rozpočtových pravidel je nutné subsidiárně použít správní řád. Relevantní judikaturu lze rozdělit do několika oblastí.

4.1 Ústavněprávní východisko

Předně je nutné zmínit plenární náleží Ústavního soudu ze dne 5. listopadu 1996, sp. zn. Pl. ÚS 14/96, který shrnul ústavněprávní základ problematiky. Připomněl, že *„vyloučení použití obecných předpisů o správním řízení zakládá absenci jak zákonného podkladu, tak mezí a způsobů uplatňování státní moci a je vzhledem ke nedostatku jiné právní úpravy tohoto řízení v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy i čl. 2 odst. 2 Listiny, přičemž vyloučením použití obecných předpisů o správním řízení při neexistenci jiných je současně založen i rozpor s čl. 36 odst. 1 Listiny, který upravuje právo každého na stanovený postup při domáhání se svých práv.“* Ačkoliv se náleží netýkal dotační problematiky, stejné závěry je nutné aplikovat i na tuto oblast.

¹² Závěr poradního sboru ze dne 12. září 2005, č. 10/2005, plné znění je k dispozici na internetových stránkách Ministerstva vnitra <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>

4.2 Veřejnoprávní povaha dotačního vztahu

Přestože dříve existovaly pochybnosti o povaze dotačního vztahu¹³, dnes již existuje ustálená judikatura konstatující, že **dotační** vztah má veřejnoprávní povahu, neboť poskytování dotací ze státního rozpočtu je činností spadající do oblasti veřejné správy, konkrétně do oblasti veřejných financí, a fáze poskytnutí dotace je, ze své povahy, charakterizována autoritativností.¹⁴ Důležitou roli v tomto vývoji přinesl zejména zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, který snad již o veřejnoprávní povaze dotačního vztahu rozhodl s konečnou platností.¹⁵ Tento závěr pak nutně ve spojení s předchozím nálezem Ústavního soudu vyvolává potřebu zákonné úpravy postupu poskytovatelů dotace při rozhodování o žádosti o dotaci.

4.3 Aplikace § 180 odst. 1 správního řádu

Nejvyšší správní soud se vyjádřil rovněž k nutnosti subsidiárního použití správního řádu na základě § 180 odst. 1 v situaci, kdy jej zvláštní právní předpis výslovně vyloučil, avšak sám nestanovil dostatečnou zvláštní úpravu, a to v usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. srpna 2014, sp. zn. 6 As 68/2012-47¹⁶. Závěry v něm uvedené jsou rovněž přenositelné na úpravu rozpočtových pravidel.

4.4 Správní řád tam, kde se neuplatní výluka uvedená v § 14 odst. 5

Zajímavé je zmínit i judikaturu, která dospěla k závěru, že na rozhodování o žádostech o dotaci, na které se nepoužije § 14 rozpočtových pravidel (např. na dotace ze státních fondů), se **použije správní řád**. Bez aplikace § 14 odst. 5 soud neměl pochybnosti, že toto rozhodování je svou povahou

¹³ Např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. března 2012, sp. zn. 33 Cdo 2727/2010, dostupný na: www.nssoud.cz

¹⁴ Již např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. července 2005, č. j. 2 AfS 58/2005-90, dostupný na: www.nssoud.cz

¹⁵ Usnesení zvláštního senátu ze dne 7. května 2012, č. j. Konf 14/2010-8, usnesení zvláštního senátu ze dne 21. srpna 2014, č. j. Konf 62/2012-49, dostupná na: www.nssoud.cz. Senát také konstatoval, že smlouva o poskytnutí dotace je veřejnoprávní subordinální smlouvou.

¹⁶ Zabýval se zde výlukou aplikace správního řádu v řízení o žádosti o přezkoumání výsledku části maturitní zkoušky konané formou didaktického testu podle § 82 odst. 3 č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon).

správní řízení, a proto není-li speciální právní úprava, je nutné aplikovat správní řád jako obecný předpis upravující postup správních orgánů.¹⁷

4.5 Vyluka ze soudního přezkumu (§ 14 odst. 5) pouze na kladná rozhodnutí o poskytnutí dotace

Sám Nejvyšší správní soud si všiml při rozhodování ve věci vedené pod sp. zn. 9 Ads 83/2014 rozporu v názorech svých senátů na **rozsah aplikace výluky** v § 14 odst. 5 rozpočtových pravidel¹⁸ a předložil věc rozšířenému senátu. Ten v usnesení ze dne 30. září 2015, č. j. 9 Ads 83/2014-46, konstatoval, že **vyluka** ze soudního přezkumu uvedená v § 14 odst. 5 rozpočtových pravidel **se vztahuje pouze na kladná rozhodnutí**, nikoliv na záporná. Jedním z argumentů byl i samotný text uvedeného § 14 odst. 5 rozpočtových pravidel. Ačkoliv se usnesení týkalo druhé části § 14 odst. 5, tedy výluky ze správního přezkoumání, lze stejné argumenty použít i v případě aplikace správního řádu (jak ostatně uvedl i soud).

5 Použití správního řádu v praxi a novelizace rozpočtových pravidel

V současné chvíli poskytovatelé nepřipouštějí subsidiární použití správního řádu na rozhodování o žádostech o dotaci. Nedostatky lze spatřovat zejména při nevyhovění žádosti o dotaci. Žadatelé často nejsou seznámeni s důvody, proč dotaci neobdrží. V některých případech žadatelé vyrozumění o nevyhovění žádosti fakticky ani neobdrží (např. je zveřejněno pouze na internetových stránkách poskytovatele). Poskytovatelé se brání tím, že rozpočtová pravidla jim nestanoví, jak mají při nevyhovění žádosti postupovat, a určují si tak svůj postup (např. různými metodickými pokyny).

V praxi aplikace správního řádu mimo jiné znamená, že podáním žádosti o dotaci je zahájeno správní řízení a o této žádosti poskytovatel musí rozhodnout dle pravidel obsažených zejména v části druhé a třetí správního řádu¹⁹.

¹⁷ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. dubna 2011, č. j. 1 As 22/2011 – 64, dostupný na: www.nssoud.cz

¹⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. listopadu 2012, č. j. 5 Ans 7/2011-90 versus v rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. srpna 2014, č. j. 3 Ads 124/2014-15, dostupné na: www.nssoud.cz

¹⁹ Vyjma speciální úpravy pro kladné rozhodnutí stanovené v § 14 odst. 4 rozpočtových pravidel.

Správním řádem se musí řídit úprava doručování, poskytovatelé by měli vyzývat žadatele k odstranění nedostatků žádosti, při vydání rozhodnutí jsou vázáni lhůtami ze správního řádu, před vydáním rozhodnutí by měli seznámit účastníky s podklady pro rozhodnutí, správním řádem se dále řídí o opravné a dozorčí prostředky, atd. Jinými slovy, oproti současné praxi jeho aplikace znamená **větší ochranu práv** žadatelů o dotaci, avšak současně značné **zkomplikování rozhodování** o žádosti, a tím i jeho prodloužení.²⁰

Tyto obavy poskytovatelů dotací vyvolaly potřebu novelizace rozpočtových pravidel. Současně je zřejmé, že ne u všech rozhodování je nezbytné použít všechny instituty správního řádu. Proto i zde zákonodárce (resp. prozatím gesční ministerstvo) vede úvahy, jak do budoucna proces rozhodování o dotaci nastavit. Ministerstvo financí již předložilo několik návrhů změn rozpočtových pravidel. V druhé polovině roku 2016 se vedlo připomínkové řízení k návrhu č. j. předkladatele MF-18171/2016/11.²¹ V něm Ministerstvo financí navrhovalo 2 varianty úprav dotačního procesu. První varianta zaváděla zvláštní, nikoliv však příliš podrobný, proces rozhodování o dotaci²² (opět s výslovným vyloučením obecných předpisů o správním řízení, s výjimkou základních zásad činnosti správního orgánu). Druhá varianta předpokládala zachování současné úpravy (opět s vyloučením obecných předpisů o správním řízení). Navíc doplňovala pouze obranu při nevyhovění žádosti (v podobě námitek).²³ Avšak tento návrh neprošel připomínkovým řízením a ke konci roku 2016 byl k připomínkám zveřejněn nový návrh novely rozpočtových pravidel, který konečně počítá se subsidiárním použitím alespoň některých částí správního řádu na vybrané otázky. Zvolené řešení je však legislativně-technicky zcela neobvyklé, neboť namísto ponechání plné subsidiarity správního řádu s případným vyloučením některých jeho ustanovení, je vlastní zvláštní úprava doprovázena vyloučením

²⁰ Stranou pak autoři ponechávají úvahy, že § 180 odst. 1 správního řádu předpokládá aplikaci správního řádu pouze v otázkách, jejichž řešení je **nezbytné**, neboť jde pouze podřídný argument vedoucí k aplikaci správního řádu a ke stejnému závěru lze dojít i bez jeho využití.

²¹ Přístupné na eKLEP pro veřejnost: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNABMBVZRE>

²² Zaváděla částečnou úpravu účastenství, doručování, výzvy k odstranění vad žádosti, opravných prostředků atd.

²³ Připomínky ochránce k tomuto návrhu lze nalézt v Evidenci stanovisek ochránce, dostupné na (sp. zn. 1972/2016/PDCJ) (ESO, www.ochrance.cz).

správního řádu jako celku s výjimkou několika citovaných ustanovení. Toto řešení však dle názoru autorů významně zvyšuje riziko nepravých mezer v právní úpravě. Čas ukáže, zda navrhovaná úprava úspěšně projde legislativní cestou a případně v jaké podobě.

6 Závěr

Autoři na základě předložených úvah dospívají v souladu s judikaturou i názorem veřejného ochránce práv k závěru, že na rozhodování o žádosti o dotaci se aplikuje správní řád navzdory textu § 14 odst. 5 rozpočtových pravidel vylučujícímu užití „obecných předpisů o správním řízení“. Rozhodování o žádosti je tak správním řízením. Záporná rozhodnutí o žádostech jsou plnohodnotnými správními rozhodnutími ve smyslu § 67 a násl. správního řádu. Kladná rozhodnutí o žádostech jsou však de lege lata zřejmě úkony dle části čtvrté správního řádu.

Jak vyplývá ze zprávy RIA k poslední navrhované změně rozpočtových pravidel, aplikaci správního řádu na rozhodování o žádosti o dotaci i za současného znění rozpočtových pravidel již připustil i jejich gestor - Ministerstvo financí. V tuto chvíli je v rukou zákonodárců, jak se s touto skutečností vypořádají a zda se jim podaří upravit rozpočtová pravidla takovým způsobem, aby proces rozhodování o žádosti o dotaci vyhovoval specifikům dotačního řízení, zároveň však, aby postup poskytovatelů zůstal zákonným (a ústavním).

Literature

VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012, 1446 s. ISBN 9788072731664.

Zpráva a stanovisko veřejného ochránce práv, sp. zn. 6329/2012/VOP/JHO. Dostupné v Evidenci stanovisek ochránce na: <http://eso.ochrance.cz/Vyhledavani/Search ww.ochrance.cz/>

Připomínky veřejného ochránce práv, sp. zn. 1972/2016/PDCJ. Dostupné v Evidenci stanovisek ochránce na: <http://eso.ochrance.cz/Vyhledavani/Search ww.ochrance.cz/>

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů

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

Nález Ústavního soudu ze dne 5. listopadu 1996, sp. zn. Pl. ÚS 14/96, dostupný na <http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>

Usnesení zvláštního senátu ze dne 7. května 2012, č. j. Konf 14/2010-8, usnesení zvláštního senátu ze dne 21. srpna 2014, č. j. Konf 62/2012-49, dostupná na: www.nssoud.cz

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. srpna 2014, sp. zn. 6 As 68/2012-47, dostupné na: www.nssoud.cz

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2015, č. j. 9 Ads 83/2014-46, dostupné na: www.nssoud.cz

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. července 2005, č. j. 2 Afs 58/2005-90, dostupný na: www.nssoud.cz

Závěr poradního sboru ze dne 12. září 2005, č. 10/2005, dostupný na: <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitro-ke-spravnimu-radu.aspx>

Contact – e-mail

hodeckova@ochrance.cz

slovacek@ochrance.cz

Súdny prieskum rozhodnutí vnútroštátnych správnych orgánov v oblasti správneho trestania a jeho nadnárodný kontext¹

Bernard Pekár, Mária Srebalová

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta,
Slovenská republika

Abstract in original language

Autori sa v príspevku venujú súdnemu prieskumu vnútroštátnych správnych rozhodnutí v oblasti správneho trestania, pričom sa zameriava na rozhodovaciu prax Európskeho súdu pre ľudské práva, najmä vo veciach porušenia práva na spravodlivý proces v správnom konaní podľa čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, a Súdneho dvora Európskej Únie. Autori sa ďalej zaoberajú vplyvom judikatúry uvedených súdov na rozhodovaciu prax vnútroštátnych správnych orgánov v oblasti správneho trestania.

Keywords in original language

Správne rozhodnutie; správne trestanie; súdny prieskum správnych rozhodnutí; Súdny dvor Európskej Únie; Európsky súd pre ľudské práva.

Abstract

In the article the authors write about judicial surveillance of national administrative decisions in the area of administrative punishment, while he focuses on case – law of European Court of Human Rights, especially in matters of breach of right to a fair trial in administrative proceedings according to article 6 of Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, and case-law of Court of Justice of European Union. In following part of the article the authors analyze the influence of case-law of mentioned courts on the decision –making of administrative bodies in the area of administrative punishment.

¹ Príspevok bol spracovaný v rámci projektu VEGA č. 1/0136/15 „Právna úprava správneho trestania“ udeleného Vedeckou grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR a Slovenskej akadémie vied.

Keywords

Administrative Decision; Administrative Punishment; Judicial Review of the Administrative Decisions; Court of Justice of European Union; European Court of Human Rights.

1 Úvod

V současnosti nemá soudny prieskum vnútroštátnych individuálnych správnych aktov len národný rámec. Významnú úlohu v tomto smere zohráva rozhodovanie Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej aj ako „ESLP“) o individuálnych sťažnostiach sťažovateľov, ktorí namietajú porušovanie svojich Dohovorom garantovaných práv správnymi orgánmi a nemenej dôležitú úlohu má rozhodovacia činnosť Súdneho dvora Európskej únie (ďalej aj ako „SDEÚ“).

V našom príspevku sa zaoberáme súdnym prieskumom vnútroštátnych správnych rozhodnutí v oblasti správneho trestania jednak na národnej úrovni v zmysle zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok (ďalej aj ako „SSP“), tak ako aj na nadnárodnej úrovni, a to Európskym súdom pre ľudské práva a Súdny dvorom Európskej únie a vplyvu súdnych rozhodnutí na rozhodovacia prax vnútroštátnych správnych orgánov v oblasti správneho trestania.

Súdny prieskum zákonnosti vnútroštátnych správnych aktov má mimoriadny význam v oblasti správneho trestania. V súčasnosti možno konštatovať, že okrem zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch absentuje úprava, ktorá by upravovala postup správnych orgánov pri prejednávaní a rozhodovaní o správnych deliktach odlišných od priestupkov. Správne orgány sú preto nútené postupovať podľa zákona č. 71/1967 Zb. Správneho poriadku (ďalej aj ako „Správny poriadok“) a podľa špeciálnej právnej úpravy upravujúcej skutkové podstaty tých-ktorých správnych deliktov, ktorá zároveň upravuje aj parciálne otázky ich procesného postupu.

Správny poriadok však nezohľadňuje požiadavky konania o správnom delikte, ktoré pre tento typ konania stanovila tak vnútroštátna, ako aj európska judikatúra. Za zmienku nepochybne stojí povinnosť správneho orgánu aplikovať určité zásady trestného konania (napr. zákaz reformatio in peius, nullum crimen sine lege nulla poena sine lege, prezumpcia nevinny, in dubio pro reo, právo na obhajobu) alebo zásady ukladania trestov

(najmä individualizácia sankcie a absorpčná zásada), ktoré síce nie sú zakotvené v správnom poriadku, ale v zmysle judikatúry sa tieto zásady musia pri správnom trestaní aplikovať. Nerešpektovanie zásad správneho trestania môže mať v zmysle novej právnej úpravy za následok zrušenie správneho aktu pre jeho nezákonnosť.

Na základe uvedeného je otázkou či by nebolo vhodné, aby zákonodarcu prijal osobitný kódex, ktorý by kodifikoval procesný postup správnych orgánov v oblasti správneho trestania, pričom by zohľadňoval požiadavky kladené na tento typ konania vnútroštátnou a európskou judikatúrou, inými slovami, aby bol európsky štandard procesných pravidiel správneho trestania zakotvený aj vo vnútroštátnej právnej úprave. Požiadavka osobitného kódexu je zároveň daná problémami v rozhodovacej činnosti správnych orgánov, ktoré „sú často spôsobené nedostatkami pri analogickej aplikácii zásad postihovania trestných činov. Napriek tomu, že máme k dispozícii rozsudky Najvyššieho súdu, ktoré na nutnosť použitia niektorých týchto zásad upozorňujú, v praxi nie sú často reflektované.“²

2 Národná úroveň

Správne súdnictvo SR je kreované na základe generálnej klauzuly, ktorá je vyjadrená v ustanovení čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky: „Kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd“, a aj v článku 36 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd: „Kto tvrdí, že bol ukrátený na svojich právach rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takého rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nemožno vylúčiť preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd podľa Listiny.“

V článku 124 Ústavy Slovenskej republiky je upravená aj pôsobnosť Ústavného súdu vo veciach, v ktorých rozhoduje o súlade normatívnych

² SREBALOVÁ M. Správne právo v praxi správnych orgánov a súdov pri preskúmaní rozhodnutí správnych orgánov. In: *Aktuálne otázky správneho konania*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave Právnická fakulta. 2010, s. 163. ISBN 978-80-7160-304-7.

aktov s právnými predpismi vyššej právnej sily. Okrem toho rozhoduje aj o kompetenčných sporoch medzi ústrednými orgánmi štátnej správy a pri rozhodovaní v prípadoch spornej kontrolnej pôsobnosti Najvyššieho kontrolného úradu.

Rozhodnutia správnych orgánov vo veciach správneho trestania podliehajú súdnemu prieskumu v zmysle SSP. V druhej hlave tretej časti zákona je upravený osobitný typ správnej žaloby, ktorým je správna žaloba vo veciach správneho trestania, pričom subsidiárne sa použijú ustanovenia prvej hlavy druhej časti SSP upravujúce všeobecnú správnu žalobu, a preto možno konštatovať, že konanie o správnom trestaní nemá plnohodnotnú procesnú úpravu, ale je len súhrnom výnimiek z konania o správnej žalobe.³

Účelom novej právnej úpravy správneho trestania v SSP je zakotvenie tých základných požiadaviek súdneho prieskumu, ktoré sú špecifické oproti ostatným konaniam. V zmysle judikatury ESIIP má obvinenie zo spáchania priestupku charakter trestného obvinenia, a preto sa na konanie o nich vzťahuje čl. 6 Dohovoru, ktorý sa potom logicky vzťahuje aj na správne delikty. Správne trestanie za splnenia určitých kritérií⁴ podlieha ochrane zaručenej v čl. 6 Dohovoru (právo na spravodlivé súdne konanie), čl. 7 (zákaz trestu bez zákona) a čl. 13 (právo na účinné opravné prostriedky), ďalej aj ochrane zakotvenej v čl. 2 a 4 Protokolu č. 7 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (odškodnenie za nezákonné odsúdenie a právo nebyť súdený alebo trestaný dvakrát).⁵

V tomto osobitnom type konania nemusí byť žalobca obligatórne zastúpený advokátom. Správny súd má pri prieskume rozhodnutí orgánov verejnej správy tzv. plnú jurisdikciu zodpovedajúcu čl. 6 Dohovoru.

V konaní o uvedenej žalobe nie je súd v taxatívne uvedených prípadoch viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby. Vymedzenie uvedených dôvodov vyplýva z judikatury Najvyššieho súdu SR, ale aj Ústavného súdu SR a ESIIP. Prvým dôvodom je existencia skutkových väd individuálneho správneho aktu, a síce nedostatočné zistenie skutkového stavu správnym orgánom

³ Dôvodová správa k SSP - osobitná časť, str. 63, zdroj: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon & MasterID=5282>, navštívené dňa 31. 10. 2016.

⁴ Tzv. Engel kritéria.

⁵ Porovnaj Dôvodová správa k SSP - osobitná časť, str. 63, zdroj: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon & MasterID=5282>, navštívené dňa 31. 10. 2016.

na riadne posúdenie veci alebo skutkový stav, ktorý vzal správny orgán za základ napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia, je v rozpore s administratívnymi spismi alebo v nich nemá oporu. Ďalšími dôvodmi sú dôvody právne. Správny súd môže bez ohľadu na rozsah a dôvody žaloby skúmať otázky zániku zodpovednosti za priestupok, uplynutia prekluzívnej lehoty alebo premlčacej lehoty, v ktorej bolo možné vyvodit' zodpovednosť za iný správny delikt alebo za iné podobné protiprávne konanie.

Ďalším dôvodom je pochybenie správneho orgánu pri aplikácii základných zásad trestného konania podľa § 2 Trestného poriadku, ktoré je potrebné použiť na správne trestanie (najmä zákaz reformatio in peius, prezumpcia nevinu, in dubio pro reo) alebo zásad ukladania trestov podľa Trestného zákona, ktoré je potrebné použiť aj na ukladanie sankcií v rámci správneho trestania (najmä individualizácia sankcie a absorpčná zásada). Posledným prípadom, kedy správny súd nie je viazaný rozsahom a dôvodmi správnej žaloby je uloženie druhu sankcie, ktorý zákon za prejednáváný správny delikt nepripúšťa alebo uloženie sankcie mimo osobitným zákonom ustanovenej sadzby.

V súdnom konaní vo veciach správneho trestania správny súd nie je viazaný skutkovým stavom zisteným správnym orgánom a môže vykonať vlastné dokazovanie.

Výnimku z kasačného princípu uplatňujúceho sa v správnom súdnictve predstavuje oprávnenie správneho súdu na návrh žalobcu zmeniť druh alebo výšku sankcie, ak táto sankcia je neprimeraná povahe skutku alebo by mala pre žalobcu likvidačný charakter, pričom správny súd môže takto rozhodnúť aj v prípade, ak správny orgán pri uložení sankcie nevybočil zo zákonného rámca správnej úvahy. Správny súd môže tiež na návrh žalobcu upustiť od uloženia sankcie, ak účel správneho trestania možno dosiahnuť aj samotným prejednaním veci. Pri uvedenej moderácii správneho rozhodnutia je však správny súd viazaný zásadou zákazu reformatio in peius a zároveň môže uložiť len taký druh alebo výšku sankcie akú mohol uložiť podľa osobitného predpisu uložiť správny orgán.

Okrem sankčnej moderácie je v zmysle § 192 SSP možná aj peňažná moderácia. Správny súd môže na základe výsledkov ním vykonaného dokazovania rozsudkom znížiť výšku peňažného plnenia alebo peňažnej náhrady škody,

ktoré boli priznané napadnutým rozhodnutím orgánu verejnej správy alebo opatrením orgánu verejnej správy, ak to žalobca navrhol, a priznaná výška peňažného plnenia alebo peňažnej náhrady škody je neprimeraná alebo voči žalobcovi likvidačná.

3 Európsky súd pre ľudské práva

Vo vzťahu k základným zásadám správneho konania a správneho trestania je potrebné zaoberať sa koncepciou práva na spravodlivý proces, ktorej základom je čl. 6 Dohovoru.⁶ V zmysle čl. 6 Dohovoru má každý právo na to, aby jeho záležitosť bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch alebo o oprávnenosti akéhokoľvek trestného obvinenia proti nemu. Pre posúdenie, či sa na konkrétny správny delikt vzťahuje čl. 6 Dohovoru, je potrebné v zmysle rozsudku ESĽP zo dňa 08. 06. 1976 vo veci Engel a spol proti Holandsku, C-5370/72, aplikovať tri kritéria.

V zmysle prvého kritéria sa aplikovateľnosť dohovoru posudzuje podľa kvalifikácie skutku podľa vnútroštátneho práva, a síce, či je konanie podľa vnútroštátneho práva označené ako trestné. Toto je však len formálne kritérium a v prípade jeho nesplnenia sú rozhodujúce ďalšie dve kritériá.

Druhé kritérium posudzuje povahu deliktu vzhľadom na to, či subjektom môže byť každý alebo len obmedzený okruh osôb (napr. disciplinárne delikty) a či účel sankcie je preventívno-represívny alebo má len reparačnú povahu.

Tretím kritériom je prísnosť sankcie z hľadiska jej druhu a výmery. „Ďalej sa berie do úvahy účel sankcie, konkrétne, či má len reparačný, alebo, naopak represívny a preventívny účel typický pre trestné sankcie.“⁷ Pri splnení jedného z týchto troch kritérií sa čl. 6 Dohovoru aplikuje aj na daný správny

⁶ Bližšie pozri SREBALOVÁ, M. Správne právo v praxi správnych orgánov a súdov pri preskúvaní rozhodnutí správnych orgánov, In: *Aktuálne otázky správneho konania*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2010, s. 163.

⁷ PIROŠÍKOVÁ, M. *Komentár k vybraným článkom Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd*. Bratislava: Euroiuris, 2008, s. 315.

delikt. „Konceptiou práva na spravodlivý proces sa tak spravuje čoraz širší okruh správnych konaní a v praxi je tiež možné sledovať, že ich účastníci sa dovolávajú záruk na spravodlivý proces.“⁸

V zásade postačuje alternatívne splnenie druhého alebo tretieho kritéria, avšak v zmysle rozsudku zo dňa 24. 09. 1997 vo veci Garyfallou proti Grécku, č. sťažnosti 18996/91, odsek 33, nie je vylúčený ani kumulatívny prístup v prípadoch, kde by oddelená analýza druhého alebo tretieho kritéria neumožňovala určiť či má dané obvinenie trestný charakter.

V prípade, že sa na daný správny delikt aplikuje čl. 6 Dohovoru, je nutné, aby sa v konaní o tomto delikte dodržali všetky práva, ktoré tento článok garantuje. V podmienkach Slovenskej republiky predstavuje častý problém dodržiavanie práva na verejné prerokovanie vecí, resp. práva na vypočutie pred každým rozhodnutím, zakotvené v Odporúčaní R (91) 1 Výboru ministrov o správnych sankciách. V zmysle § 21 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. Správny poriadok Správny orgán je povinný nariadiť ústne pojednávanie, ak to vyžaduje povaha vecí, alebo ak to ustanovuje osobitný zákon. V prípade správneho deliktu, ktorý nie je priestupkom teda správny orgán v zmysle platnej a účinnej legislatívy nemusí obligatórne nariadovať ústne pojednávanie.

V oblasti daňových sankcií uviedol ESIĽP v rozsudku Bendenoun proti Francúzsku, č. 12547/86, zo dňa 24. februára 1994 štyri faktory, ktoré posudzoval pri rozhodovaní o aplikovateľnosti čl. 6 Dohovoru:

- subjektom deliktu musia byť všetci občania, ktorí sú daňovými poplatníkmi a nie len skupina osôb s určitým postavením a zároveň zákon musí určiť jasné podmienky, za splnenia ktorých možno uložiť sankciu,
- sankcia nemá charakter kompenzácie škody, ale má represívny charakter a jej cieľom je odstrašiť od opätovného spáchania deliktu
- sankcia je uložená na základe všeobecného pravidla (predpisu), ktorého účelom je tak odstrašiť, ako aj potrestat'
- sankcia je podstatná.

⁸ SREBALOVÁ, M. Právo na dobrú správu a právo na spravodlivý proces. In: VRABKO, M. a kol. *Správne právo procesné. Všeobecná časť*. 1. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2013, s. 31.

Vo veci Jussila proti Fínsku, č. st'ážnosti 73053/01 ESLP uviedol (odsek 32), že tieto štyri faktory sú relevantné vo vzťahu k posudzovaniu aplikovateľnosti druhého a tretieho engelovského kritéria a ESLP nemal zámer odkloniť sa od svojej predchádzajúcej judikatúry alebo ustanoviť odlišné princípy v daňovej sfére. Je potrebné poukázať na to, že v iných prípadoch, a to aj v oblasti daňových deliktov posudzoval ESLP trestnosť obvinenia na základe engelovských kritérií.

Nedostatky zákonnej úpravy sa snaží korigovať judikatúra súdov SR. Podľa nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky z 25. augusta 2010, sp. zn. III. ÚS 231/2010, je v zmysle judikatúry ESLP treba pojmy „trestné obvinenie“ a „práva alebo záväzky občianskej povahy“ vymedzujúce rozsah aplikovateľnosti čl. 6 ods. 1 Dohovoru vykladať autonómne. Ústavný súd dospel k záveru o aplikovateľnosti ustanovenia čl. 6 ods. 1 Dohovoru na daný prípad, vzhľadom k tomu, že predmetom konania v st'ážovateľkinej veci bolo súdne preskúmanie rozhodnutí o uložení sankčnej povinnosti za správny delikt v podobe uloženia peňažnej pokuty. Princíp verejnosti, ústnosti a prítomnosti na prerokovaní veci aspoň na jednom stupni v konaní pred správnymi orgánmi nebol v súlade s ustálenou judikatúrou ESLP, navyše ak sa verejnosti a ústnosti konania st'ážovateľka nikdy nevzdala, ale výslovne sa jej dožadovala. Všeobecné súdy nebrali tieto námietky st'ážovateľky vôbec do úvahy a ich výklad a aplikácia Správneho poriadku sa javí vo vzťahu k judikatúre ESLP v daných súvislostiach príliš formalistickou alebo nesprávnou, takže ju objektívne nemožno akceptovať (obdobne sa vyjadril napr. Ústavný súd Slovenskej republiky v náleze zo dňa 16. 10. 2008, sp. zn. I. ÚS 54/08).

Najvyšší súd SR v rozsudku 2 Sžo/201/2010 uviedol: „Vo všetkých veciach, ktoré je možné subsumovať pod pojem „veci trestného charakteru“ musí mať osoba, proti ktorej sa vedie konanie, možnosť domôcť sa práva na spravodlivý proces v zmysle čl. 6 Dohovoru. Najvyšší súd SR dospel k záveru, že v danom prípade ide nesporne o vec trestného obvinenia, a preto procesný postup správnych orgánov nemožno hodnotiť ako súladný so zákonom, pretože príslušné ústne pojednávanie malo byť nariadené už v konaní pred správnym orgánom prvého stupňa.“

„Pomerne prísne štrasburské orgány ochrany práva posudzujú neprítomnosť obvineného na konaniach, ktoré v zmysle ich judikatúry predstavujú

trestné obvinenie aj v prípadoch, keď ide o sankcie z oblasti správneho práva. Aj tu však platí, že záväzok vykonať pojednávanie nie je absolútny (rozhodnutie vo veci *Hakansson a Sturesson v. Švédsko* z 21. 2. 1990) a sudy môžu spravodlivo a odôvodnene rozhodnúť vo veci na základe vyjadrení strán a iných písomných materiálov.⁹

Súčasťou práva na spravodlivý proces je bezpochyby aj právo na riadne odôvodnenie rozhodnutia. V rozhodovacej praxi správnych orgánov býva však najčastejším dôvodom ich nepreskúmateľnosti nedostatok dôvodov. „Problémy s odôvodnením rozhodnutia sa však vyskytujú aj na strane (správnych) súdov, o čom svedčia aj rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky, v ktorých vyslovil porušenie základného práva na súdnu ochranu alebo práv na spravodlivý proces v rozhodovacej činnosti v správnom súdnictve, aj z dôvodu absencie dostatočného odôvodnenia, absencie dôvodov na rozhodnutie vydané v preskúvanom konaní, formalistického prístupu pri rozhodovaní.“¹⁰

V zmysle čl. 6 ods. 3 písm. e) je súčasťou práva na spravodlivý proces aj právo na bezplatnú pomoc tlmočníka, v prípade, že účastník konania nerozumie jazyku používanému pred súdom alebo týmto jazykom nehovorí. V zmysle § 3 ods. 3 Správneho poriadku má občan Slovenskej republiky, ktorý je osobou patriacou k národnostnej menšine, a ktorý právo používať jazyk národnostnej menšiny podľa osobitného predpisu, má právo v obciach vymedzených osobitným predpisom konať pred správnym orgánom v jazyku národnostnej menšiny. Osobitným predpisom je zákon č. 184/1999 Z.z o používaní jazykov národnostných menšín. V zmysle uvedeného sa uplatnenie tejto zásady sa obmedzuje len na orgány verejnej správy s obmedzenou územnou pôsobnosťou a nevzťahuje sa na cudzincov. Podľa čl. 47 ods. 4 ústavného zákona č. 460/1992 Zb. Ústava SR má každý kto vyhlási, že neovláda jazyk, v ktorom sa vedie konanie právo na tlmočníka. Explicitná úprava, ktorá

⁹ KISELYOVÁ, Z. Inštitút ústneho pojednávania v konaní o správnych deliktoch vo vnútroštátnej a zahraničnej judikatúre, In: *Právna úprava správneho trestania* [elektronický zdroj]. Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2015, s. 98-106. [CD-ROM]. ISBN 978-80-7160-399-3.

¹⁰ GAJDOŠIKOVÁ, I. Správne súdnictvo vo svetle nálezov Ústavného súdu Slovenskej republiky. In: *K aktuálnym otázkam konania a rozhodovania súdov v správnom súdnictve*. Žilina: Poradca podnikateľa 2007, s. 61.

by zaručovala toto právo aj v správnom konaní však v správnom poriadku absentuje, čo má za následok nejednotný a niekedy aj nesprávny postup správnych orgánov v aplikačnej praxi.¹¹

4 Súdny dvor Európskej Únie

V tejto časti by som rád poukázal na rozhodovacia prax SDEU v oblasti správneho trestania. V zmysle čl. 50 Charty základných práv EÚ (a taktiež čl. 4 protokolu č. 7 Dohovoru) nikoho nemožno sťahť alebo potrestať v trestnom konaní za trestný čin, za ktorý už bol v rámci Únie oslobodený alebo odsúdený konečným rozsudkom v súlade so zákonom.

Podľa rozsudku Všeobecného súdu vo veci Jungzublauer proti Komisii, sp. zn. T-43/02, zo dňa 27. 09. 2006, odsek 285, zásada *ne bis in idem* zakazuje sankcionovať tú istú osobu viac ako jedenkrát za to isté protiprávne správanie s cieľom chrániť ten istý právny záujem. Uplatnenie tejto zásady podlieha trom kumulatívnym podmienkam, a to totožnosti skutkov, totožnosti porušovateľa a totožnosti chráneného právneho záujmu.

Zaujímavým je uplatňovanie zásady *ne bis in idem* v oblasti ochrany hospodárskej súťaže. V tejto oblasti princíp *ne bis in idem* zakazuje, aby Komisia znova uznala podnik za zodpovedný alebo ho sťahala z dôvodu protisúťažného správania, za ktoré už bol sankcionovaný alebo vo vzťahu ku ktorému bolo rozhodnuté, že zaň nie je zodpovedný, a to skorším rozhodnutím Komisie, proti ktorému už nemožno podať opravný prostriedok. (rozsudok Všeobecného súdu vo veci Groupe Danone, sp. zn. T-38/02, zo dňa 25. 10. 2005, odsek 185). Princíp *ne bis in idem* sa však neuplatní v prípade, že o protiprávnom správaní, ktorého sa podnik dopustil, sa vedú súbežné konania na úniovej úrovni, na úrovni členských štátov, prípadne na úrovni tretích štátov, ak tieto konania sledujú odlišné ciele, a ak porušené normy nie sú totožné.

Uplatňovaním zásady *ne bis in idem* sa zaoberal Všeobecný súd v prípade Archer Daniels Midland Co (ďalej aj ako „ADM“) proti Komisii. Žalobca bol materskou spoločnosťou skupiny podnikov, ktorá sa okrem iného venovala

¹¹ Bližšie pozri KISELYOVÁ, Z. Právo na tmočníka v správnom konaní. In: *Bratislavské právnické fórum 2015* [elektronický zdroj]. Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2015, s. 730–735.

predaju kyseliny citrónovej, pričom v roku 1996 60% svetového trhu s kyselinou citrónovou ovládalo 5 spoločností vrátane žalobcu. V auguste 1995 informovalo americké ministerstvo spravodlivosti Komisiu o prebiehajúcom vyšetrovaní týkajúcom sa trhu s kyselinou citrónovou. Od októbra 1996 do júna 1998 priznali všetky dotknuté strany (uvedených päť spoločností) vrátane ADM, že sa zúčastnili na karteli. V nadväznosti na dohody uzavreté s americkým ministerstvom spravodlivosti uložili americké orgány týmto podnikom pokuty. Navyše sa niektorým vinným osobám uložili pokuty jednotlivo. Vyšetrovanie okrem toho prebehlo aj v Kanade, kde sa pokuty uložili niektorým z týchto podnikov, vrátane ADM.

Dňa 5. decembra 2001 prijala Komisia rozhodnutie K(2001) 3923 týkajúce sa konania podľa článku 81 Zmluvy ES¹² a článku 53 Dohody EHP¹³ (ďalej len „rozhodnutie“), podľa ktorého sa päť spoločností vrátane ADM zúčastnilo na trvalej dohode alebo na zosúladenom postupe v odvetví kyseliny citrónovej, za čo bola žalobcovi uložená pokuta vo výške 39,69 milióna eur. Žalobca okrem iného namietal, že Komisia opomenula pri stanovovaní výšky pokuty zohľadniť skutočnosť, že mu boli v tretích krajinách už uložené pokuty a povinnosť náhrady škody aj s úrokmi vo výške, ktorá je dostatočná na odstránenie od toho, aby sa dopustil nového porušenia práva hospodárskej súťaže. ADM bol preto dostatočne sankcionovaný. V dôsledku toho mala Komisia zohľadniť túto sumu s povahou trestu v súlade so zásadou, podľa ktorého sankciu nemožno uložiť dvakrát za to isté porušenie.

S uvedenou námietkou sa Všeobecný súd v rozsudku zo dňa 27. 09. 2006, sp. zn. T-59/02 v odseku 63 vysporiadal nasledovne: „Zásada *ne bis in idem* sa a fortiori nemôže uplatniť v prejednávacom prípade, pretože konania a sankcie, ktoré uskutočnila a uložila na jednej strane Komisia a na strane druhej americké a kanadské orgány, evidentne nesledovali rovnaký cieľ. Kým v prvom prípade ide o zachovanie neskreslenej hospodárskej súťaže

12 Článok 81 ods. 1 ES, zakazoval všetky dohody medzi podnikateľmi, rozhodnutia združení podnikateľov a zosúladené postupy, ktoré môžu ovplyvniť obchod medzi členskými štátmi a ktoré majú za cieľ alebo následok vylúčovanie, obmedzovanie alebo skresľovanie hospodárskej súťaže v rámci spoločného trhu.

13 Uvedený článok obdobne zakazuje všetky dohody medzi podnikmi, rozhodnutia združení podnikov a zosúladené postupy, ktoré môžu ovplyvniť obchod medzi zmluvnými stranami a ktoré majú za cieľ alebo následok vylúčovanie, obmedzovanie alebo skresľovanie hospodárskej súťaže v rámci územia, na ktoré sa vzťahuje dohoda o EHP.

na území Európskej únie alebo v Európskom hospodárskom priestore, ochrana hľadaná v druhom prípade sa týka amerického alebo kanadského trhu. Chýba teda podmienka totožnosti chráneného právneho záujmu, ktorá je nevyhnutná na uplatnenie zásady *ne bis in idem*.“

V súvislosti so zásadou *ne bis in idem* v prípade daňových deliktov je aktuálny rozsudok SDEÚ z 26. 02. 2013 vo veci Åklagaren (švédská prokuratúra) proti Hansovi Åkerbergovi Franssonovi, ktorá bola vedená pod sp. zn. C-617/10. Proti Hansovi Åkerbergovi Franssonovi bolo pred skatteverket (daňovou správou) vedené konanie pre spáchanie závažného daňového deliktu, ktorý spočíval v uvedení nepravdivých údajov v daňových priznaniach za obdobia 2004 a 2005 a nepodanie daňového priznania za október 2004 a október 2005. Pánovi Franssonovi bola z tohto dôvodu uložená daňová sankcia približne vo výške 110.000 Švédskych korún (SEK). Za rovnaké skutky bol p. Fransson stíhaný aj švédskou prokuratúrou v trestnom konaní.

Za týchto podmienok sa Haparanda tingsrätt (Okresný súd v Haparande) rozhodol preušíť konanie a položiť Súdnemu dvoru päť prejudiciálnych otázok, z ktorých druhá sa týkala uplatňovania zásady *ne bis in idem*: „Vztáhuje sa na prípustnosť obžaloby za daňové delikty zásada *ne bis in idem* podľa článku 4 protokolu č. 7 k EDĽP a článku 50 Charty, ak obžalovanému v správnom konaní už bola uložená určitá peňažná sankcia (daňová sankcia) za ten istý skutok poskytnutia nepravdivých údajov?“

Odpoveď SDEÚ (odseky 33-35 a 37) vyššie uvedeného rozsudku bola nasledovná: Pokiaľ ide o uplatnenie zásady *ne bis in idem* uvedenej v článku 50 Charty na také trestné stíhanie za daňový delikt, o ktoré ide vo veci samej, táto zásada predpokladá, že opatrenia, ktoré už boli voči obžalovanému prijaté prostredníctvom rozhodnutia, ktoré nadobudlo právoplatnosť, majú trestnú povahu. V tejto súvislosti treba najskôr uviesť, že článok 50 Charty nebráni tomu, aby členský štát za to isté konanie spočívajúce v nesplnení povinností podať priznanie k DPH uložil kombináciu daňových a trestných sankcií. Na účely zabezpečenia výberu príjmov z DPH v plnom rozsahu a tým ochrany finančných záujmov Únie majú totiž členské štáty voľnosť pri výbere uplatniteľných sankcií. Tieto sankcie tak môžu mať formu správnych sankcií, trestných sankcií alebo môže ísť o kombináciu oboch sankcií. Článok 50 Charty bráni tomu, aby proti tej istej osobe bolo vedené trestné

stíhanie za tie isté činy len vtedy, ak daňová sankcia má trestnú povahu v zmysle uvedeného ustanovenia a je konečná. Ďalej treba pripomenúť, že na účely posúdenia trestnej povahy daňových sankcií sú relevantné tri kritériá. Prvým kritériom je právna kvalifikácia porušenia vo vnútroštátnom práve, druhým je samotná povaha porušenia a tretím povaha a stupeň prítomnosti sankcie, ktorá hrozí dotknutej osobe. Zásada *ne bis in idem* uvedená v článku 50 Charty nebráni tomu, aby členský štát za to isté konanie spočívajúce v nesplnení povinnosti podať priznanie k DPH uložil daňovú a následne trestnú sankciu, pokiaľ prvá sankcia nemá trestnú povahu, čo musí overiť vnútroštátny súd.

Literature

- GAJDOŠÍKOVÁ, I. Správne súdnictvo vo svetle nálezov Ústavného súdu Slovenskej republiky. In: *K aktuálnym otázkam konania a rozhodovania súdov v správnom súdnictve*. Žilina: Poradca podnikateľa, 2007, 192 s.
- KISELYOVÁ, Z. Inštitút ústneho pojednávania v konaní o správnych deliktoch vo vnútroštátnej a zahraničnej judikatúre. In: *Právna úprava správneho trestania* [elektronický zdroj]. Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2015, s. 98–106 [CD-ROM]. ISBN 978-80-7160-399-3.
- KISELYOVÁ, Z. Právo na tlmočníka v správnom konaní, In: Bratislavské právnické fórum 2015 [elektronický zdroj]. Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2015, s. 730–735 [CD-ROM]. ISBN 978-80-7160-411-2.
- KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, 1867 s. ISBN 978-80-7400-365-3.
- PIROŠÍKOVÁ, M. *Komentář ke vybraným článkům Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobód*. 3. vyd. Bratislava: Euroiuris, 2008, 570 s. ISBN 978-80-969554-5-9.
- SIMAN, M., SLAŠŤAN, M. *Súdny systém Európskej Únie*. 3.vyd. Bratislava: 2010, EUROIURIS, 782 s. ISBN 978-80-89406-07-04.
- SIMAN, M., SLAŠŤAN, M. Vybrané aspekty dokazovania v práve Európskej únie. In: *Dokazovanie v civilnom a trestnom konaní*. Pezinok: Justičná akadémia SR, 2012, s. 35–60. ISBN 978-80-970207-4-3.

SIMAN, M., SLAŠŤAN, M. *Právo Európskej Únie*. 1. vyd, Bratislava: Euroiuris, 2012, 1232 s. ISBN 978-80-89406-12-8.

SIMAN, M. Revízia právoplatných vnútroštátnych rozhodnutí nezlučiteľných s právom Európskej únie. In: *Vybrané otázky samosprávy a práva Európskej únie*. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, Právnická fakulta, 2010. ISBN 978-80-557-0073-1.

SREBALOVÁ, M. Správne právo v praxi správnych orgánov a súdov pri preskúmaní rozhodnutí správnych orgánov. In: *Aktuálne otázky správneho konania*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2010, s. 162–166. ISBN 978-80-7160-304-7.

SREBALOVÁ, M. Právo na dobrú správu a právo na spravodlivý proces. In: VRABKO M. a kol. *Správne právo procesné. Všeobecná časť*. 1. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2013, s. 23–49. ISBN 978-80-89603-13-8.

Contact – e-mail

akepekar@akepekar.sk, maria.srebalova@flaw.uniba.sk

Prostředky ochrany proti nečinnosti veřejné správy ve světle soudní judikatury

Soňa Pospíšilová

Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta, Česká republika

Abstract in original language

Príspevok je venovaný prostriedkum ochrany proti nečinnosti správnych orgánů, upraveným ve správním řádu. V obecné i konkrétní rovině shrnuje obsah jednotlivých právních ustanovení a institutů. Dále se zaměřuje na otázku výkladu právních norem správními orgány při jejich aplikaci. Cílem článku je také upozornit na výklad některých pojmů v judikatuře správních soudů, která sice nepřímou, ale v praxi významně, ovlivňuje následnou aplikaci právních norem správními orgány.

Keywords in original language

Správní orgány; správní řízení; průtahy řízení; lhůty; opatření proti nečinnosti; správní soudy; Nejvyšší správní soud.

Abstract

The contribution deals with means of protection against inactivity of administrative bodies according to Administrative Procedure Code. It gives summary of the particular institutes in general even specific layer. It is also focused on question of administrative bodies' interpretation of legal norms during their application. The contribution aims also interpretation of some terms in judicature of administrative courts, which though indirectly, but in practice significantly, influences subsequent administrative bodies' application of legal norms.

Keywords

Administrative Bodies; Administrative Proceedings; Delays of Proceedings; Terms; Measures Against Inactivity; Administrative Courts; the Supreme Administrative Court.

1 Úvod

Nečinnost veřejné správy je nežádoucím fenoménem moderní doby. S nárůstem úkolů, k jejichž řešení je veřejná správa zákonem povolána, je třeba stále pamatovat i na odpovídající záruky, že ingerence do života osob, vůči kterým výkon veřejné správy směřuje, bude co nejmenší. Jednou se záruk právní jistoty v případě nečinnosti veřejné správy tam, kde jí zákon ukládá povinnost konat, je zakotvení právních institutů, které umožňují zjednání nápravy uvnitř samotné veřejné správy. Soudní ochrana proti nečinnosti veřejné správy připadá v úvahu až subsidiárně, pokud nečinnost přes opatření přijatá v rámci veřejné správy přetrvává. Soudy jako orgány veřejné moci poskytující ochranu právům osob dotčených nečinností veřejné správy přitom mohou rozhodovat zejména ve správním soudnictví. Civilněprávní soudní pravomoc je založena soudům v případě, že rozhodují o nárocích dotčených osob v tzv. kompenzačních řízeních vůči státu či územním samosprávným celkům, odpovědným za škodu způsobenou správními orgány jako orgány veřejné moci jejich nečinností, která je považovaná za nesprávný úřední postup.¹ Vyloučena není ani možnost

¹ Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů, v § 13 odst. 1 a § 22 odst. 1 za nesprávný úřední postup považuje také porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě, přičemž nestanoví-li zákon pro provedení úkonu nebo vydání rozhodnutí žádnou lhůtu, považuje se za nesprávný úřední postup rovněž porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě. Charakter újmy osoby nečinností správního orgánu dotčené může být trojí. Kromě skutečné škody se může jednat také o ušlý zisk. Po novelizaci zákona č. 82/1998 Sb. zákonem č. 160/2006 Sb. připadá v úvahu také tzv. nemajetková újma, přiznávaná příslušnými ústředními orgány v rámci předběžného projednání nároku a civilními soudy v tzv. kompenzačním řízení dle § 31a zákona. Za ni se poskytuje přiměřené zadostiučinění bez ohledu na to, zda byla nesprávným úředním postupem ve formě nečinnosti způsobena škoda. Forma zadostiučinění je peněžitá, jestliže nemajetkovou újmu nebylo možno nahradit jinak a samotné konstatování porušení práva by se nejevilo jako dostačující. Při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění je třeba přihlížet k závažnosti vzniklé újmy a ke konkrétním okolnostem případu, zejména k celkové délce řízení, složitosti řízení, jednání poškozeného, kterým přispěl k průtahům v řízení a k tomu, zda využil dostupných prostředků způsobilych odstranit průtahy, postupu orgánu během vyřizování věci a významu předmětu řízení pro poškozeného. Jak postupovat při posouzení nároku na přiměřené zadostiučinění ve smyslu § 31a zákona č. 82/1998 Sb., aby kompenzační řízení samo o sobě nebylo nepřiměřeně dlouhé rozebírá podrobně Nejvyšší soud ve svém stanovisku občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ČR ze dne 13. dubna 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010 k výkladu ustanovení § 13 odst. 1 vět druhé a třetí, § 31a, § 32 odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a čl. II. zákona č. 160/2006 Sb., v případě nevydání rozhodnutí v přiměřené lhůtě. Celkově se tématu blíže věnuje např. VOJTEK. In: VOJTEK, Petr: *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 3.vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, 384 s. ISBN 978-80-7400-427-8.

domáhat se ochrany u Ústavního soudu ČR, který nečinnost správních orgánů posuzuje jako jiný zásah orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ČR. Ústavní stížnost je však přípustná až po vyčerpání všech ostatních prostředků k ochraně práva stěžovatele. Pro úplnost je třeba dodat, že právo na přiměřenou délku řízení vedle ústavního pořádku garantuje také čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, publikované pod č. 209/1992 Sb. K rozhodování o stížnostech proti České republice na průtahy řízení je příslušný Evropský soud pro lidská práva, který je hodnotí jako porušení práva na spravedlivý proces, založeného čl. 6 odst. 1 Úmluvy a z tohoto titulu využívá i své pravomoci přiznávat stěžovateli finanční satisfakci.

Pro účely mého příspěvku se v následujícím textu zaměřím na přehled právních institutů, které označujeme jako prostředky ochrany proti nečinnosti správních orgánů a vybranou judikaturu správních soudů, vztahující se k výkladu některých pojmů důležitých pro aplikační praxi správních orgánů.

2 Ochrana před nečinností podle správního řádu

Výchozí pramen právní úpravy institutů a prostředků ke zjednání nápravy v případě nečinnosti správních orgánů představuje zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Tento komplexní a obsáhlý právní předpis je výchozím pramenem správního práva procesního v širším slova smyslu.² Nově pojatá obecná právní úprava procedurálních postupů veřejné správy s účinností od 1. 1. 2006 významně přispěla i k posílení právního postavení a rozšíření možností postupu osob dotčených nečinností správních orgánů.³

² SKULOVÁ, Soňa et al. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 22.

³ Pro srovnání je třeba připomenout, že zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád) jako jediné opatření proti nečinnosti správního orgánu upravoval v § 50 institut tzv. atrakce pravomoci prvostupňového orgánu a rozhodnutí odvolacím správním orgánem. Jeho praktické využití však bylo vázáno na kumulativní splnění tří podmínek, jejichž splnění v konkrétních případech posuzovaly odvolací správní orgány. První podmínkou byla nečinnost správního orgánu spočívající buď v nezahájení řízení nebo nevydání rozhodnutí ve lhůtě pro vydání rozhodnutí stanovené v § 49 odst. 2 správního řádu. Druhou podmínkou byla skutečnost, že předmět řízení, resp. povaha věci, atrakci umožňovala. Třetí podmínkou byla nemožnost dosáhnout nápravy a odstranění nečinnosti prvostupňového orgánu jinak.

Právo na přiměřenou délku řízení je imanentní součástí ústavně garantovaného práva na spravedlivý proces. Správní řád právo na přiměřenou délku řízení konkretizuje v § 6 odst. 1 tak, že správním orgánům ukládá povinnost vyřizovat věci bez zbytečných průtahů⁴, v zákonem stanovených lhůtách či lhůtách přiměřených, není-li zákonná lhůta stanovena. V případě porušení této povinnosti odkazuje na použití § 80 ke zjednání nápravy. § 80 jednak upřesňuje pojem nečinnosti, jednak stanoví již konkrétní postup vedoucí k jejímu odstranění. Z povahy základní zásady, ze systematického zařazení i z dikce uvedené zásady je patrné, že nečinnost může nastat a ochrana před nečinností se uplatňuje nejen v rámci správního řízení, ale obecně při postupech (úkonech) správních orgánů upravených ve správním řádu.⁵ Zásada rychlosti postupů správních orgánů však není jedinou zásadou činnosti správních orgánů, která může být jejich nečinností porušena. Nerozhoduje-li či nečiní-li správní orgán v řízení nebo jiném procesním postupu potřebné kroky, které vedou k jeho řádnému, resp. předvídanému ukončení, porušuje tím rovněž zásadu zákonnosti a zásadu ochrany práv nabytých v dobré víře a oprávněných zájmů dotčených osob. Není-li veřejná správa příslušným procedurálním postupem dle zákona realizována, dochází tím také k porušení zásady jednání ve veřejném zájmu, který má správní orgán svou činností chránit a prosazovat. Z pohledu dotčených osob je nečinnost správního orgánu vnímána především jako porušení zásady veřejné správy jako služby a zásady legitimního očekávání.

Správní orgán, který řízení zahájil a vede, má v jeho průběhu aktivně činit jednotlivé procesní kroky a zajistit jeho včasné ukončení vydáním rozhodnutí ve věci. Zásadu rychlosti postupů správních orgánů správní řád konkretizuje stanovením zákonných pořádkových *lhůt pro vydání správního rozhodnutí*

⁴ Pojem „zbytečné průtahy“ není naším právním řádem výslovně definován, jeho výklad je třeba hledat v právní teorii a judikatuře. Ta pod tímto pojmem rozumí nečinnost v tom nejširším smyslu, tj. jakoukoli nečinnost státních orgánů všude tam, kde zákon veřejné moci ukládá povinnost konat. V. Mikule u problému nečinnosti správních orgánů upozorňuje na skutečnost, že nositelé veřejné správy jsou často limitováni faktickými, nikoli právními překážkami, které jim brání jednat bez průtahů (Srov. MIKULE, Vladimír. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 677). Faktická omezení mohou spočívat např. nárůstu úkolů veřejné správy spolu s nedostatečným personálním vybavením z hlediska počtu nebo kvalifikace pracovníků příslušného orgánu veřejné správy, nevyhovující vnitřní organizací práce, atd.

⁵ SKULOVÁ, Soňa et al. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 249.

(§ 71).⁶ Tyto obecné lhůty platí podpůrně ve vztahu k zvláštním zákonům. Je-li to možné, jsou správní orgány povinny rozhodovat bez zbytečného odkladu. To připadá v úvahu zejména v jednoduchých věcech, kdy správní orgán může rozhodnout na podkladě účastníkem řízení předložených dokladů. Nelze-li rozhodnout bezodkladně, je třeba rozhodnutí vydat nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení. K této lhůtě se v případech stanovených zákonem⁷ automaticky připočítává doba až 30 dnů a doba nutná k provedení dožádání, ke zpracování znaleckého posudku nebo k doručení písemnosti do ciziny.

Nečinnost správního orgánu vymezuje správní řád v § 80 odst. 1 jako nevydání rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě a není-li stanovena, ve lhůtě přiměřené. Ustanovení § 80 odst. 2 za nečinnost považuje také nezahájení řízení do 30 dnů ode dne, kdy se příslušný správní orgán dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední.⁸ Zasáhnout proti nečinnosti a přijmout příslušné opatření je v kompetenci *nadřízeného správního orgánu* (§ 178 správní řádu), který nečinnost příslušného správního orgánu nebo její hrozbu může zjistit buď sám při výkonu dozoru nebo z vnějšího podnětu. Tím může být podnět příslušného správního orgánu, který během řízení zjistí hrozbu vlastního prodlení s včasným vydáním rozhodnutí a obrátí se na nadřízený správní orgán a navrhne přijetí některého z opatření proti nečinnosti. Aktivní postup účastníka, který se na nadřízený správní orgán obrací na návrhem na přijetí konkrétního opatření proti nečinnosti zákon předpokládá pouze u řízení již zahájených, a to po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí. Zároveň však vylučuje, aby se dovolával nedodržení lhůt pro vydání rozhodnutí ten účastník,

⁶ Tamtéž, s. 233.

⁷ V případech, kdy je zapotřebí nařídit ústní jednání nebo místní šetření, je-li třeba někoho předvolat, někoho nechat předvést nebo doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, nebo jde-li o zvláště složitý případ. Srov. § 71 odst. 3 písm. a) správního řádu.

⁸ Správní orgány jsou povinny přijímat podněty, aby bylo zahájeno řízení z moci úřední podle § 42 správního řádu. Jak upozorňuje K. Frumarová, lhůta pro zahájení řízení ex offio dle § 80 odst. 2 začíná běžet nikoli již okamžikem podání podnětu, neboť správní orgán musí podnět prošetřit v tom směru, zda zde skutečně existují důvody pro zahájení řízení ex offio, a pokud shledá že ano, počíná běžet daná lhůta – správní řád užívá termín „dozvěděl se“ (odkdy správní orgán měl takovéto povědomí, pak bude plynout především z obsahu spisu). Srov. FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 75.

kteřý je sám způsobil.⁹ Jde-li však o řízení zahajovaná ex offio a zejména je-li jejich zahájení věcí volné úvahy správního orgánu, jedinou možností aktivního postupu osoby, která by byla účastníkem takto nezahájeného řízení, je dle mého názoru podání podnětu k zahájení správního dozoru nadřízeným správním orgánem. V tom spatřuji slabinu právní úpravy, protože volná úvaha ohledně zahájení řízení ex offio dává správním orgánům příliš široký prostor mimo kontrolu dotčených osob.

Nadřízený správní orgán má podle § 80 odst. 4 správního řádu k dispozici celkem čtyři druhy opatření, z nichž volí variantu, která v konkrétním případě nejlépe naplní zásadu rychlosti řízení a procesní ekonomie.¹⁰ Není vyloučeno přijetí i více druhů opatření. Prvním a nejmírnějším opatřením je písemný *příkaz* nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy nebo vydal rozhodnutí. Při stanovení lhůty musí nadřízený správní orgán vycházet z okolností konkrétního případu, je však třeba, aby byla přiměřená.¹¹ Nadřízený správní orgán v tomto případě nevydává žádné usnesení ani rozhodnutí, příkaz je projevem „vnitřního“ vztahu mezi dvěma orgány veřejné správy.¹² Druhým opatřením je institut tzv. *atrakce*, kdy nadřízený správní orgán usnesením věc převezme (atrakuje) a vydá rozhodnutí ve věci namísto nečinného správního orgánu. Důsledkem takového postupu je, že nadřízený správní orgán se v dané věci stává správním orgánem prvního stupně, takže o případném odvolání proti jeho rozhodnutí v této věci bude rozhodovat jemu nadřízený správní orgán (§ 89 odst. 1 a § 178 správního řádu). Proto by se tento způsob ochrany před nečinností zřejmě neměl uplatňovat v případech ministerstev a jiných ústředních správních úřadů.¹³ Třetí možností je tzv. *delegace*, kdy nadřízený správní orgán usnesením pověří vedením řízení jiný správní orgán ve svém správním obvodu. Dochází tak k zachování věcné příslušnosti správního

⁹ Je totiž možné, že účastník svým jednáním probíhající řízení záměrně zdržoval (nedostavení se na předvolání), ztěžoval (nemožnost doručování písemností, neplnění povinností uložených správním orgánem) a bránil tak jeho včasnému ukončení.

¹⁰ JEMELKA, Luboš, PONĎELÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 337.

¹¹ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 81.

¹² VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 702.

¹³ Tamtéž.

orgánu při současné změně místní příslušnosti. Zákon vylučuje uplatnění opatření ve formě atrakce a delegace vůči orgánům územních samosprávných celků při výkonu samostatné působnosti, a to z důvodu zamezení zásahům do jejich ústavně garantovaného práva na samosprávu.¹⁴ Myslím si, že k využití opatření ve formě atrakce a delegace je třeba přistupovat uvážlivě, neboť v obou případech věc převezme jiný správní orgán, který se nejprve musí seznámit se spisem, aby mohl kvalifikovaně v řízení pokračovat a řádně ho dokončit. Čtvrtou možností postupu nadřízeného správního orgánu je usnesením zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí prodloužit, lze-li důvodně předpokládat, že příslušný správní orgán v prodloužené lhůtě vydá rozhodnutí ve věci a je-li takový postup pro účastníky výhodnější než jiné opatření proti nečinnosti. Tento institut tzv. *prolongace* je podle mého názoru nejméně zatěžující pro příslušný správní orgán a také často nejpříjemnější pro účastníky, správní řád však jeho nadužívání vylučuje stanovením obou uvedených podmínek, které musí být vždy splněny kumulativně.

Pokud je správnímu orgánu, který řízení vede, zřejmé, že shromažďování podkladů pro vydání rozhodnutí zabere více času např. z důvodu nedostatků žádosti, nezaplacení správního poplatku, probíhá-li či bude iniciováno řízení o předběžné otázce či z jiných důvodů stanovených zákonem, má také možnost na dobu nezbytně nutnou *přerušit řízení* podle § 64 správního řádu. Důsledkem usnesení o přerušení řízení je stavění běhu lhůty pro vydání rozhodnutí, přičemž tato lhůta neskončí dříve než 15 dnů ode dne, kdy přerušení řízení skončilo.

Správní řád pamatuje na prevenci nečinnosti i tím, že upravuje instituty *mezitímního rozhodnutí* (jímž se rozhodne o základu věci) a *rozhodnutí v části věci* (jímž se rozhodne o právních poměrech jen některých účastníků nebo jen o některých právech či povinnostech, o kterých se v řízení rozhoduje), pokud to povaha věci umožňuje (§ 148 odst. 1 a odst. 3). Vydání těchto specifických typů rozhodnutí příslušným správním orgánem se může v rámci ochrany před nečinností domáhat účastník řízení nebo vydání těchto typů rozhodnutí může přikázat vydat příslušnému správnímu orgánu nebo sám takto rozhodnout nadřízený správní orgán, a to i současně s některým opatřením proti nečinnosti.

¹⁴ Čl. 8 a čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR.

3 Vybraná judikatura k ochraně proti nečinnosti

Pokud jsou vyčerpány zákonné prostředky k ochraně před nečinností správního orgánu a nečinnost nadále trvá, existuje možnost obrátit se na soud ve správním soudnictví.¹⁵ První možností je ochrana prostřednictvím žaloby proti nečinnosti správního orgánu, kterou se lze domáhat, aby soud správnímu orgánu uložil povinnost vydat rozhodnutí ve věci nebo osvědčení ve lhůtě, kterou soud v rozhodnutí určí. Druhou možností je tzv. zásahová žaloba, tzn. žaloba proti nezákonnému zásahu ve formě nečinnosti správního orgánu tam, kde není možné nápravy dosáhnout žalobou na ochranu proti nečinnosti.¹⁶

Soudní judikatura hraje významnou roli také při výkladu ustanovení správního řádu a jejich aplikaci správními orgány i dotčenými osobami. Právní úprava vychází striktně z principu subsidiarity soudní ochrany, jejímž účelem je předejít soudnímu řízení v případech, kdy lze dosáhnout nápravy přímo u správních orgánů. Soud nemá možnost do správního řízení zasahovat např. tím, že věc převezme věc a rozhodne namísto nečinného správního orgánu ani nijak nepředjímá obsah rozhodnutí správního orgánu, jehož vydání se žalobou proti nečinnosti žalobce domáhá. Soudy zastávají setrvalé právní názor, podle něhož nelze v rozhodnutí o žalobě proti nečinnosti uložit správnímu orgánu vedle povinnosti vydat rozhodnutí nebo osvědčení v soudem stanovené přiměřené lhůtě zároveň povinnost vydat rozhodnutí určitého obsahu, tj. určit, jak konkrétně má být správní orgán činný.¹⁷

¹⁵ Ochranu proti nečinnosti správního orgánu upravují § 79 až 81 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu upravují § 82 až 87 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶ Nejvyšší správní soud se k možnosti uplatnění jednotlivých žalobních typů v řízení podle soudního řádu správního vyjádřil v usnesení svého rozšířeného senátu ze dne 16. listopadu 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98, v němž mj. uvádí, že „zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, vybrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Zásahem proto může být i nezákonná nečinnost spočívající v neucínění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.“ (Cit. bod 20 usnesení). Uplatnění zásahové žaloby v případě nečinnosti správního orgánu se věnuje dále např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. února 2015, č. j. 9 Afs 179/2014 - 29 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. června 2015, č. j. 9 As 190/2014 - 52, www.nssoud.cz

¹⁷ Např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2004, č. j. 2 Ans 1/2004 - 64 a ze dne 30. 9. 2004, č. j. 7 Afs 33/2003 - 80, www.nssoud.cz

Pokud nečinnost správního orgánu nespočívá v nevydání rozhodnutí ve věci samé či osvědčení, ale např. v tom, že správní orgán není schopen zajistit řádné doručení již vydaného správního rozhodnutí, je třeba použít tzv. zásahovou žalobu. V nedávno posuzované právní věci se žalobce domáhal u Nejvyššího správního soudu v řízení o kasační stížnosti zrušení rozsudku Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta žaloba stěžovatele na ochranu před nečinností žalovaného Magistrátu hlavního města Prahy z důvodu, že žalovaný není nečinný. Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. V odůvodnění svého rozsudku uvedl: „*Nedoručení rozhodnutí o odvolání jednomu z účastníků řízení má zásadní důsledky pro účastníky řízení již jen v tom, že bez řádného doručení dané rozhodnutí nemůže nabýt právní moci, což brání v provedení jeho soudního přezkumu k žalobě některého z účastníků. Je tedy zjevné, že doručení rozhodnutí není pouhým procesním úkonem technicky zajišťujícím průběh řízení ve smyslu výše citovaného právního názoru rozšířeného senátu. Lze tedy proti němu brojít zásahovou žalobou podle § 82 a násl, s. ř. s.*“¹⁸

Otázkou je, jak by měla být nadřízeným správním orgánem posuzována žádost, již se účastník pouze obecně domáhá uplatnění opatření proti nečinnosti, aniž by nějaké konkrétní specifikoval. Nadřízený správní orgán by buď měl takovou žádost posoudit jako neúplnou a vyzvat účastníka k doplnění nebo by měl i v takovém případě o žádosti rozhodnout a zvolit adekvátní opatření podle okolností případu. Správnost postupu nadřízeného správního orgánu vychází z odpovědi na otázku, jakou povahu má vlastně samotné podání, jímž se dotčený účastník domáhá u nadřízeného správního orgánu přijetí opatření proti nečinnosti. Odborná literatura ohledně posouzení povahy tohoto podání není jednotná. J. Vedral hovoří o žádosti, která musí splňovat náležitosti dle § 45 odst. 1 správního řádu a na jejíž projednání má účastník nárok. Je přitom podle něj sporné, zda je nadřízený správní orgán vázán obsahem žádosti nebo může zvolit i jiné opatření.¹⁹ Naproti tomu V. Sládeček hovoří o „kvalifikovaném podnětu k provedení opatření proti nečinnosti, kterým se správní orgán musí zabývat a pokud ho akceptuje (to spadá do rámce jeho správního uvážení), zahájí řízení ex offio; jestliže

¹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 06. 2015, č. j. 2 As 190/2014 – 52, www.nssoud.cz

¹⁹ VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 700–701.

podnětu nevyhoví, vydá procesní rozhodnutí a usnesením návrh zamítne.²⁰ S. Skulová uvádí, že přijetí opatření proti nečinnosti je na uvážení nadřízeného správního orgánu, nicméně nelze je chápat jako sféru libovůle. Při výkonu této diskreční pravomoci je totiž zároveň nutno zohlednit zásadu přiměřenosti (proporcionality).²¹ Sama se přiklání k názoru S. Skulové. Zároveň považují za vhodné uvažovat o změně právní úpravy tak, aby uvedená diskreční pravomoc nadřízeného správního orgánu byla soudně přezkoumatelná ve správním soudnictví v rámci řízení o nečinnosti žalobě, obdobně jako je tomu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Správní řád lhůtu pro vydání rozhodnutí o žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti v § 80 nestanoví. Judikatura došla k závěru, že při rozhodování nadřízeného správního orgánu je třeba vycházet z § 71 správního řádu a před podáním žaloby vyčkat uplynutí alespoň obecné třicetidenní lhůty. Nic však nebrání ani tomu, aby věc byla vyřízena v prodloužené lhůtě šedesáti dnů, jsou-li pro to důvody podle správního řádu. Určení okamžiku, od kterého nejdříve lze podat žalobu proti nečinnosti, bylo posouzeno správními soudy tak, že tento okamžik nastává až po uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí, případně i dříve, pokud bylo rozhodnutí nadřízeného správního orgánu účastníkovi řádně oznámeno.²²

Jednou z otázek, kterými se soudy v řízení o žalobě proti nečinnosti zabývají, je otázka splnění podmínky spočívající v bezvýsledném vyčerpání prostředků ochrany v rámci správního řízení. Je před podáním žaloby nutné nejprve využít postup dle § 80 odst. 3 správního řádu i v případech, že je nečinný ústřední správní orgán? Právní názor vyjádřený v rozhodnutích Nejvyššího správního soudu nebyl jednotný, proto se otázka dostala k posouzení rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu, který se k ní ve svém usnesení ze dne 20. května 2014, č. j. 8 Ans 2/2012 - 278 vyjádřil takto: „*Účastník řízení*

²⁰ SLÁDEČEK, Vladimír. Nečinnost správního orgánu a návaznost soudní ochrany. In: *Správní právo*, 2007, č. 6, s. 400.

²¹ SKULOVÁ, Soňa et al. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 257.

²² Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 12. května 2009, č. j. 17 Ca 10/2009 – 55, v němž dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., odmítl žalobu „nedočkavé účastnice“ V. D. proti nečinnosti správního orgánu uvedená v § 79 odst. 1 s. ř. s., protože žalobkyně bezvýsledně nevyčerpala prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k její ochraně proti nečinnosti správního orgánu. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 13. srpna 2009, č. j. 9 Ans 8/2009 - 149, zamítl kasační stížnost V. D. proti uvedenému usnesení Krajského soudu v Plzni, www.nssoud.cz

*je povinen vyčerpat prostředek ochrany proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu z roku 2004 před podáním žaloby podle § 79 s. ř. s. i za situace, kdy se domáhá ochrany proti nečinnosti ústředního správního úřadu.*²³

Podmínkou bezvýsledného vyčerpání zákonného prostředku se soudy ve správním soudnictví zabývají i v řadě případů uplatnění práva na informace v režimu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. I před podáním žaloby na ochranu proti nečinnosti je třeba vyčerpat zákonný prostředek uvnitř veřejné správy, konkrétně stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace podle § 16a odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.²⁴ Proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace povinným subjektem se lze bránit odvoláním v režimu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Pokud však o odvolání nebylo rozhodnuto z důvodů na straně obchodní společnosti jako povinného subjektu, nemůže být, dle závěrů Nejvyššího správního soudu vyjádřených v jeho judikatuře, podmínkou řízení vyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti podle správního řádu.²⁵ Nejvyšší správní soud opakovaně konstatoval, že judikatorní závěry vyslovené ve vztahu k ústřednímu správnímu orgánu

²³ Odlišná stanoviska k usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. května 2014, č. j. 8 Ans 2/2012 - 278 však upozorňují na určité limity tohoto právního názoru. Odlišná stanoviska jsou dostupná spolu s citovaným usnesením na www.nssoud.cz.

²⁴ Z procesního hlediska je zajímavý nedávný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2014, č. j. 3 As 26/2014 - 62 (www.nssoud.cz), z něhož vybírám právní větu: „Žalobce je povinen vyčerpat prostředek ochrany proti nečinnosti, tj. podat stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace podle § 16a odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, před podáním žaloby podle § 79 s. ř. s. i v případě, že se domáhá ochrany proti nečinnosti správního orgánu poté, co soud původní rozhodnutí povinného subjektu o žádosti o informace zrušil.“

²⁵ „Vyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti ve správním řízení, tj. podání žádosti nadřízenému správnímu orgánu podle § 80 odst. 3 správního řádu z roku 2004, nemůže být podmínkou řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti podle § 79 a násl. s. ř. s. v případě, že ke rozhodnutí ve věci by byla příslušná obchodní společnost, která nemá vytvořenou víceinstanční transparentní organizační strukturu pro rozhodování podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.“ Cit. rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2015, č. j. 7 As 180/2015 - 33, www.nssoud.cz. Z odůvodnění uvedeného rozsudku dále vybírám tuto právní argumentaci: „Zásadním argumentem pro závěr, že stěžovatel nemusel podat žádost o opatření proti nečinnosti, je tedy to, že se opatření proti nečinnosti podává u nadřízeného orgánu, který může průtahy u podřízeného orgánu využitím opatření proti nečinnosti sám napravit. V případě obchodní společnosti, která nadřízený orgán nemá, by žádost o opatření proti nečinnosti ke jejím statutárním orgánům (jednatel) nesplnila svůj účel, neboť by o ní rozhodoval sám orgán, který za tuto společnost jedná, řídí ji, a je tedy nečinný. I kdyby se tak stěžovatel domáhal toho, aby obchodní společnost, resp. její statutární orgán, uložil povinnost být činný sobě samému a takto stanovenou povinnost sám pak kontroloval a vyvolával dojem, že se uposlechl, jednalo by se o pouhý formalismus. U obchodní společnosti se tak naprosto vytrácí podstata uplatnění opatření proti nečinnosti, tedy náprava z pozice institucionálně i personálně oddělené autority. Předpokladem pro uplatnění autority nadřízeného orgánu je přitom jeho vlastní nezávislé zjištění, jestli řízení před podřízeným orgánem probíhá v zákonných lhůtách, zda se v něm vyskytují průtahy či dokonce dochází k nečinnosti.“

nelze analogicky aplikovat ve vztahu k obchodní společnosti, protože jejich organizační struktura je odlišná. Je totiž povinností obchodní společnosti jako povinného subjektu vytvořit si takový organizační aparát k vyřizování žádostí o informace, který bude splňovat podmínky dvojinstančního rozhodování.²⁶

4 Závěr

Časový rámec procedurálních postupů správních orgánů je ve většině případů upraven zákonem, případně je třeba postupovat podle ustanovení správního řádu. Správní řád obsahuje řadu institutů, jejichž cílem je prevence vzniku nečinnosti správních orgánů, jakož i prostředky, které vedou k jejímu odstranění uvnitř veřejné správy. Právní jistota dotčených osob je tím posílena, ačkoli někdy musí k vymáhání svých práv využít cesty soudní ochrany. Při aplikaci právních norem může některé pojmy objasnit výklad a právní argumentace obsažená v soudní judikatuře.

Literature

- FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, 328 s. ISBN 978-80-87576-22-9.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, 826 s. ISBN 978-80-7179-254-3.
- JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, 716 s. ISBN 978-80-7400-401-8.
- SKULOVÁ, Soňa et al. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, 428 s. ISBN 978-80-7380-110-6.
- SLÁDEČEK, Vladimír. Nečinnost správního orgánu a návaznost soudní ochrany. *Správní právo*, 2007, č. 6.
- VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, 1448 s. ISBN 978-80-7273-166-4.

Contact – e-mail

sona.pospisilova@upol.cz

²⁶ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. října 2013, č. j. 9 As 74/2013 – 20, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. října 2013, č. j. 9 As 82/2013 – 32, z dřívější judikatury např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. října 2010, č. j. 2 Ans 7/2010 – 175 a ze dne 19. října 2011, č. j. 1 As 114/2011 – 121, www.nssoud.cz

K závazným stanoviskům¹

Petr Průcha

Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Česká republika

Abstract in original language

Príspevok sa zaoberá tzv., záväznými stanoviskami vo zmysle ich úpravy vo správnom rádu. Pojednáva o povahe záväzných stanovisek, ich poslaní, procesnom režime ich vydávania, a zvláštnu pozornosť venuje správnomu i súdnemu preskúmaniu záväzných stanovisek. Reflektuje pritom i príslušný názorový vývoj judikatury, ktorým daná judikatura do súčasnej doby prešla.

Keywords in original language

Stanovisko; záväzné stanovisko; rozhodnutie podmienené záväzným stanoviskom; odvolanie proti rozhodnutiu podmienené záväzným stanoviskom; preskúmanie záväzného stanoviska v režime správneho rádu; súdny preskúm záväzných stanovisek.

Abstract

The paper deals with the so-called., Binding opinions in terms of their treatment in the administrative order. It discusses the nature of binding opinions, their mission, their issuance process mode, and special attention is paid to administrative and judicial review of binding opinions. While also reflects the relevant case law developments in opinion, to which that case law until now passed.

Keywords

Opinion; Binding Opinion; the Decision Conditional Binding Opinion; the Appeal Against the Decision Conditional on a Binding Opinion; the Examination of the Binding Opinion under the Administrative Procedure Code; Judicial Review of Binding Opinions.

¹ Tento text byl vypracován v rámci projektu Grantové agentury České republiky č. GA13-30730S: „*Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě, jejich systém a efektivnost*“, pro potřeby závěrečné projektové monografie.

1 Úvodní poznámka

Předmětem tohoto mého příspěvku je problematika tzv. závazných stanovisek, jejichž vydávání přichází v úvahu v procesu výkonu veřejné správy.

Aktuálnost a zajímavost této formy činnosti veřejné správy jsou po mém soudu dány tím, že od nabytí účinnosti stávajícího správního řádu jsou výslovně zákonem reflektovaným procesním institutem se jmenovitými pravidly pro svoji povahu, poslání, režim jejich vydávání, a stejně tak i pro jejich příp. přezkum.

Nicméně přesto poznatky z praxe ukazují, že některé jejich otázky či aspekty nejsou vnímány zcela jednotně, a zvláště pak je diskutován jejich správní a soudní přezkum. Právě proto jsem si pro nynější konferenci vytkl za cíl o problematice závazných stanovisek alespoň stručně pojednat.

2 Povaha, poslání a procesní režim závazných stanovisek

Úprava závazných stanovisek je ve správním řádu primárně spojována s jeho § 149, který však striktně vzato spíše než závazná stanoviska samotná, upravuje rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem. Nicméně současně platí, že z tohoto ustanovení lze alespoň v základním dovodit přinejmenším povahu závazných stanovisek a některé otázky jejich správního přezkumu.

Ve smyslu této právní úpravy jsou závazná stanoviska vnímána jako „podmiňující závazná stanoviska“, která nejsou „samostatnými rozhodnutími“. Daná úprava má na mysli takové podkladové akty, které jsou „závazné“ pro navazující akty „podmíněné“. Z dikce, že jde o akty, které nejsou „*samostatnými rozhodnutími*“², se zřejmě nesporně podává pouze to, že jde o akty, které nejsou způsobilé obstát samy o sobě, tedy, jejichž účel a poslání spočívá v tom, že slouží jako podklad, a to v daných souvislostech jako „*podmiňující*“ podklad pro vždy typově určité návazné rozhodnutí.

Samotný výraz „není samostatným rozhodnutím“ patrně nevylučuje, aby mezi tyto podmiňující akty byly zahrnovány jak akty, které nebyly vydány jako *rozhodnutí* (s povahou úkonů či aktů podle části čtvrté správního řádu), tak akty, které sice byly vydány (s ohledem na jejich režim stanovený

2 Ostatně výraz „není samostatným rozhodnutím“ v § 149 není, po mém soudu, zřejmě významově možno posuzovat a vykládat stejně jako výraz „není...rozhodnutím“ užitý taktéž ve správním řádu, tentokrát v § 171.

ve zvláštních zákonech) jako *rozhodnutí* (s povahou úkonů či aktů podle části druhé, resp. třetí, správního řádu), ale *nikoliv* jako rozhodnutí, *kteřá by mohla obstát sama o sobě*. Tak tomu ostatně v době vydání, a také i nabytí účinnosti stávajícího správního řádu v některých případech bylo (např. závazná stanoviska podle § 14 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, „souhlas“ podle § 44 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody, apod.).

Nicméně postupně byly zvláštní právní předpisy v tomto směru novelizovány, nejsouhrnněji zákonem č. 186/2006 Sb., a dnešní právní stav je v podstatě takový, že závazným stanoviskem ve smyslu § 149 jsou toliko akty, které ve formálním slova smyslu rozhodnutími nejsou. Tj. nejsou nejen samostatná, ale nejsou ani rozhodnutími, k tomu srov. *závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 31, ze dne 10. 4. 2006, popř. i rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113*.³

Jiná situace je však tam, kde daná závazná stanoviska slouží jako podklad např. pro vydání územního souhlasu, či při ohlášení stavby, a tady potom platí, že taková závazná stanoviska se ve správním řízení vydávat budou (opět např. závazná stanoviska podle § 14 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve spojení s jeho § 44a odst. 3), nicméně protože nejsou podkladem pro „rozhodnutí“ vydávaná ve správním řízení, nejsou podřaditelná pod § 149 správního řádu.

S „podmiňujícími (resp. podkladovými) akty“ souvisí v samotném správním řádu také úprava v § 136 (dotčené orgány) a v § 140 (společné řízení).

³ Závěr č. 31, ze dne 10. 4. 2006.

Závazná stanoviska či souhlasy podle zvláštních zákonů (podmiňující úkony) je třeba posuzovat jednotlivě podle jejich povahy vycházející ze zvláštních zákonů. Ustanovení § 149 správního řádu předpokládá, že zvláštní zákon stanoví formu, jakou bude příslušný podmiňující úkon učiněn. Tyto podmiňující úkony jsou závaznými stanovisky podle § 149 správního řádu, pokud odpovídají znakům vymezeným v § 149 odst. 1 správního řádu. V případě, že ze zvláštního zákona vyplývá, že podmiňující úkon má charakter rozhodnutí, nemůže se jednat o závazné stanovisko podle § 149 správního řádu. Rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113.

Závazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu z roku 2004 nejsou rozhodnutími ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 s. ř. s., neboť sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti. Soudní přezkum jejich obsahu je v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod umožněn až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s.

Z ustanovení § 136 vyplývá, že počítá jak s podkladovými akty *závaznými*, tak podkladovými akty, které *závazné nejsou*, přičemž je nutno dovodit, že limitem není, zda se u nich jedná či nejedná o akty vydávané jako „rozhodnutí“.

Z ustanovení § 140 spíše vyplývá, že míří na takové podmiňující, resp. podkladové akty, které jsou formálně *rozhodnutím*; s ohledem na dikci odst. 2 tohoto ustanovení in fine však zřejmě nelze vyloučit, že bude daná úprava „společného řízení“ využitelná i tam, kde by „podmiňující akt“ byl „úkonem“, jež by „sám o sobě“ neměl formu rozhodnutí.

Procesně tak bude vždy třeba rozlišovat, kdy se na vydání podmiňujícího aktu bude vztahovat část čtvrtá správního řádu (to tam, kde takový akt nebude vydáván jako rozhodnutí), a kdy se na vydání podmiňujícího aktu bude vztahovat část druhá, popř. i třetí, správního řádu (to tam, kde bude takový akt vydáván jako rozhodnutí).

Z uvedeného lze rezultovat, že závaznými stanovisky ve smyslu § 149 je tedy nutno rozumět jenom podmiňující akty, které nejsou *nejen samostatné*, ale nejsou *ani rozhodnutím*. Na nejasné případy pamatuje judikatura.⁴

Ustanovení § 149 správního řádu vedle toho, že ve vztahu k závaznému stanovisku především vymezuje, že závazné stanovisko je úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část návazného rozhodnutí správního orgánu, současně také nastavuje jisté procesní minimum. Pokud jde o správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska, těmi jsou s ohledem na výše zmiňovaný § 136 správního řádu dotčené orgány, resp. ty správní orgány, které jsou příslušné k vydání závazného stanoviska, je třeba vnímat jako dotčené orgány. Jako významné procesní pravidlo je stanoveno, že pokud bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, správní orgán již neprovádí další dokazování a žádost o vydání příslušného rozhodnutí zamítne. Z judikatury se potom dovozuje, že závazné stanovisko musí

⁴ Pokud zvláštní zákon výslovně neurčuje, že podle něj vydávaná stanoviska jsou závazným stanoviskem ve smyslu správního řádu z roku 2004, ani neuvádí, že se jedná o správní rozhodnutí, je rozhodující, zda příslušné stanovisko podle zvláštního zákona naplňuje znaky závazného stanoviska vymezené v § 149 správního řádu z roku 2004 a konkretizované v judikatuře správních soudů. *Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, č. j. 4 As 52/2012-26.*

mít také jisté obsahové a formální náležitosti.⁵ Specifický režim je dále také stanoven pro odvolací řízení, kdy platí, že proti závaznému stanovisku se nelze samostatně odvolat, a lze je rozporovat jen v rámci odvolání proti jím podmíněnému finalizačnímu rozhodnutí. Zákonná úprava přitom výslovně počítá s tím, že směřuje-li takové odvolání proti obsahu závazného stanoviska, odvolací správní orgán si vyžádá jeho potvrzení nebo změnu od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Tomuto správnímu orgánu zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků. Potvrzení či změna závazného stanoviska je potom závazným stanoviskem pro návazné rozhodnutí odvolacího správního orgánu. To potvrzuje i judikatura.⁶

Jako samotné lze závazné stanovisko zrušit nebo změnit jen v přezkumném řízení v případě jeho nezákonnosti, k čemuž je příslušný nadřízený správní orgán správního orgánu, který závazné stanovisko vydal. Přezkumné řízení je přitom zpravidla iniciováno dotčeným účastníkem řízení. Mimo to však právní úprava také počítá s tím, že podnět k přezkumnému řízení stran závazného stanoviska může také kterýkoliv správní orgán, který při své úřední činnosti zjistí, že jiný správní orgán vydal nezákonné závazné stanovisko. Pro případ, že by dané závazné stanovisko bylo v přezkumném řízení zrušeno nebo změněno, potom platí, že pokud rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, již nabylo právní moci, je takové zrušení či změna závazného stanoviska důvodem pro obnovu řízení.

Z uvedeného je zřejmé, že daná procesní úprava vydávání a správního přezkumu závazného stanoviska sleduje zásadu ekonomie řízení a minimalizace dalších postupů tam, kde výsledek řízení je předurčen daným závazným stanoviskem jako podmiňujícím aktem.

⁵ Při vydávání závazného stanoviska podle § 149 správního řádu z roku 2004, jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, je třeba na základě § 154 správního řádu přiměřeně použít ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí (§ 67 a § 68 správního řádu z roku 2004). *Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009-150.*

⁶ Úkon, kterým nadřízený orgán dotčeného orgánu postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu z roku 2004 v rámci odvolacího řízení potvrdí nebo změní závazné stanovisko dotčeného orgánu, je z hlediska obsahu i formy opět závazným stanoviskem. *Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, č. j. 4 As 241/2014-30.*

Závazná stanoviska se přitom z povahy věci dostávají také do sféry přezkumu ve správním soudnictví. Přitom již od nabytí účinnosti správního řádu z r. 2004 se vedly, a v jistém smyslu i nadále vedou, diskuse, zda se daná úprava. § 149 správního řádu se však týká výlučně postupu „uvnitř“ správního řízení, a přímo či nepřímo neomezuje rozsah soudního přezkumu závazných stanovisek, nebo zda se tyto principy naopak mají promítat i do soudního přezkumu.

Nejvyšší správní soud se otázkou přípustnosti soudního přezkumu závazného stanoviska poprvé výslovně zabýval v usnesení ze dne 28. 4. 2004, č. j. 7 A 90/2001-98, v němž dospěl k závěru, že „Závazné stanovisko odboru státní památkové péče vydané podle § 14 odst. 3 zákona č. 20/1987 Sb., ve znění pozdějších předpisů, je úkonem správního orgánu, jímž nedošlo k založení, změně, zrušení či závaznému určení povinností. (...) Nelze vyloučit, že i taková podkladová rozhodnutí mohou citelně, byť nepřímo, zasáhnout do práv účastníků. Ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. proto umožňuje při splnění zákonem stanovených podmínek přezkoumat i takový úkon správního orgánu, který byl závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí. Z uvedeného ustanovení vyplývá možnost s tímto případě přezkoumat i závazné stanovisko orgánu památkové péče, avšak pouze v rámci přezkoumání stavebního povolení, tzn. rozhodnutí, které je rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 s. ř. s.“

Pozdějším rozhodnutím rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu byl ale tento právní názor překonán. V usnesení ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86 rozšířený senát ve vztahu k závazným stanoviskům naopak vyslovil, že „závazné stanovisko, jako je kupříkladu souhlas (či nesouhlas) orgánu ochrany přírody a krajiny k povolení stavby vydaný podle § 44 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, je správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Podléhá samostatnému přezkumu ve správním soudnictví. Rozšířený senát dodal, že aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a n, s. ř. s.) bude dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo.“ Rozšířený senát dále zdůraznil, že kompetenční výluku obsaženou v § 70 písm. a) s. ř. s. je nutno vykládat restriktivně a že žalobu je nutno připustit proti takovému úkonu, který

zasahuje do právní sféry jednotlivce. Podle názoru vysloveného rozšířeným senátem v citovaném usnesení „Žalobní legitimace ve správním soudnictví by napříště neměla být svázána s existencí ex ante přesně specifikovaných veřejných subjektivních hmotných práv žalobce, ale s tvrzeným zásahem do právní sféry žalobce. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil či zrušil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se - podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře.

Judikatorní vývoj v tomto směru však pokračoval dál, a současný stav vychází z právních závěrů rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113, v němž se rozšířený senát postavil na stanovisko, že závazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu z roku 2004 nejsou rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 s. ř. s., neboť sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti. Soudní přezkum jejich obsahu je v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod umožněn až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s.

S tímto zatím v řadě posledním pohledem soudní judikatury na přezkoumatelnost závazných stanovisek je podle mého názoru možné se ztotožnit, neboť mj. adekvátně odráží i filosofii odvolacího řízení v případě závazných stanovisek, resp. v případě rozhodnutí podmíněných závazným stanoviskem. Jinak vyjádřeno uváděná poslední konstrukce soudní judikatury je ve své podstatě konstrukcí soudního přezkumu rozhodnutí podmíněných závazným stanoviskem.

Výše bylo poznamenáno, že na rozdíl od odvolacího řízení, kdy závazné stanoviska samostatně odvolání napadnutelné není, počítá správní řád se samostatným přezkumem závazných stanovisek v přezkumném (správním) řízení. To však je již v situaci, kdy je podmíněné rozhodnutí v právní moci a vyjeví se nezákonnost podmiňujícího závazného stanoviska. Právní úprava pro tento případ nepožaduje, aby byl přezkum závazného stanoviska prováděn „v rámci“ přezkumu podmíněného rozhodnutí, nýbrž přesně naopak umožňuje přezkoumat dané závazné stanovisko samostatně. S tím potom souvisí i navazující možnost obnovy řízení, což ve svém souhrnu jen potvrzuje záměr zákonodárce dbát i po nabytí právní moci podmíněného rozhodnutí na ekonomii správního řízení.

V těchto souvislostech není bez zajímavosti, že pokud jde o soudní přezkum rozhodnutí vydaných ve správním přezkumu závazných stanovisek, ten nesleduje filozofii schématu úpravy ve správním řádu (jako u odvolacího řízení), ale naopak ustálená judikatura se od modelu samostatného přezkumu ve správním řádu distancuje, a staví na tom, že dané přezkumné rozhodnutí lze soudně přezkoumat toliko ve spojení s příslušným podmíněným rozhodnutím.

Již v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2013, č. j. 6 As 64/2012-21 bylo uvedeno, že je vyloučen samostatný soudní přezkum nejen závazných stanovisek, ale též i takových rozhodnutí, kterými byla tato závazná stanoviska změněna v přezkumném řízení postupem podle § 149 odst. 5 správního řádu. Ve správním soudnictví je proto přípustné přezkoumávat rozhodnutí, jímž bylo v přezkumném řízení závazné stanovisko změněno teprve až v rámci soudního přezkumu meritorního správního rozhodnutí, jemuž toto závazné stanovisko (ve znění změnových rozhodnutí) slouží pouze jako jeden z podkladů.

Určitý odklon od tohoto právního názoru bylo potom možno zaznamant v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2014, č. j. 4 As 42/2014-69, v němž bylo uvedeno, že rozhodnutí, kterým bylo v přezkumném řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu z roku 2004 zrušeno či změněno závazné stanovisko, není vyloučeno ze soudního přezkumu [§ 70 písm. a) soudního řádu správního]. S tímto rozhodnutím se však Nejvyšší správní soud neztotožnil, a to jmenovitě v rozsudku ze dne 8. 7. 2015, č. j. 10 As 97/2014-127, ve kterém se opět postavil na pozici, že závazné stanovisko změněné v přezkumném řízení se v právní sféře dotyčného subjektu projevuje stejně jako původní závazné stanovisko, není je tedy možno považovat za samostatně soudně přezkoumatelné rozhodnutí. Závazné stanovisko ve spojení s přezkumným rozhodnutím v takovém případě tvoří jeden celek a jako takové je platné ve znění změn provedených přezkumným rozhodnutím. Současně bylo v tomto rozsudku uvedeno, že shodný závěr je nutno přijmout i ve vztahu k rozhodnutí dle § 149 odst. 5 správního řádu, jímž se závazné stanovisko ruší. Nemá-li závazné stanovisko vliv na právní sféru stěžovatele, pak ani rozhodnutí, kterým bylo zrušeno, takový vliv mít nemůže. K tomu je nutno dodat, že tento právní závěr Nejvyššího správního

soudu prošel testem ústavnosti, když byl potvrzen Nálezem Ústavního soudu ze dne 14. 3. 2016, sp.zn. I.ÚS 2866/15, a v němž byl současně právní závěr rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2014, č. j. 4 As 42/2014-69 označen za ojedinělý exces.

Nicméně přes plný respekt k závěrům ustálené judikatury podle mého názoru ve vztahu k soudní přezkoumatelnosti rozhodnutí o přezkumu závazného stanoviska podle § 149 odst. 5 všechny otazníky nezmizely.

V prvé řadě, jak ostatně již bylo zmíněno, v případě přezkumu závazných stanovisek nebyl symetricky „převzat“ model předepisovaný pro správní přezkum (tj. samostatná přezkoumatelnost závazného stanoviska), což se jeví jako zvláštní zejména při porovnání s režimem odvolacího řízení, kdy naopak soudním přezkumem model předepisovaný pro správní řízení převzat byl (tj. přezkoumatelnost závazného stanoviska v rámci přezkoumání finalizačního rozhodnutí).

Argument judikatury, že dané „rozhodnutí“ vydané v přezkumném řízení nezasahuje do právní sféry může být zřejmě akceptovatelný jen ve spojení s aktivní legitimací podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního, a nikoliv však již ve spojení s aktivní legitimací podle § 65 odst. 2 téhož zákona. Podle tohoto ustanovení se standardně dovozuje, že oprávněn podat žalobu je ten, kdo ve své právní sféře není rozhodnutím dotčen, avšak uplatňoval určitý zájem v řízení, jež vyústilo ve vydání napadeného rozhodnutí.

Navíc uváděná judikaturní argumentace pro dostatečnost soudního přezkumu až v rámci přezkumu finalizačního rozhodnutí může z povahy věci obstát jen tam, kde bylo závazné stanovisko v přezkumu změněno, nebo to je podkladem pro následně „nově“ vydávané podmíněné rozhodnutí, zatímco, tam, kde příp. bylo závazné stanovisko v přezkumu zrušeno, tomu tak již být nemůže. Podkladem pro následně „nově“ vydávané podmíněné rozhodnutí musí být již zcela nové závazné stanovisko, které nastupuje namísto závazného stanoviska zrušeného, a soudní přezkoumání zrušujícího přezkumného rozhodnutí již nikterak provést nelze.

3 Shrnutí, závěr

Poznatky z praxe ukazují, že význam závazných stanovisek jako specifické formy činnosti veřejné správy si zaslouhuje adekvátní pozornost, a to nejen

v oblasti správní praxe, ale současně také i v oblasti soudního přezkumu, který je v současné době podle ustálené judikatury zaměřen představován soudním přezkumem závazných stanovisek až ve spojení s finalizačními podmíněnými rozhodnutími.

Je však třeba uvést, že daná judikatura se k tomuto právnímu názoru propracovávala poměrně obtížně, a v oblasti soudního přezkumu přinejmenším zrušovacích přezkumných rozhodnutí, jak bylo výše pojednáno, si patrně i nadále bude zasluhovat patřičnou pozornost. To zejména proto, že stávající přístup k soudnímu přezkumu těchto rozhodnutí jejich soudní přezkum fakticky vylučuje, což může mít, byť zprostředkovaně často i velmi citelný dopad do právního postavení dotčených subjektů.

Contact – e-mail

petr.prucha@law.muni.cz

Zásada materiální pravdy

Martin Škurek

Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta, Česká republika

Abstract in original language

Cílem tohoto článku je podrobným způsobem vymezit problematiku aplikace zásady materiální pravdy v rámci správního řízení. Článek se konkrétně zabývá historickým vývojem právní úpravy zásady materiální pravdy v rámci správního práva, současnou právní úpravou materiální pravdy v rámci správního řízení, jejím vztahem k ostatním zásadám činnosti správních orgánů a správního řízení a konečně také následky porušení zásady materiální pravdy správními orgány a správními soudy za použití judikatury správních soudů, která je na úseku aplikace zásady materiální pravdy poměrně rozsáhlá.

Keywords in original language

Zásada materiální pravdy; správní řízení; správní řád; základní zásady činnosti správních orgánů.

Abstract

The aim of this article is to define by a detailed manner the issues of application of the principle of material truth in the administrative proceedings. The article specifically deals with a historical development of the principle of material truth legal regulation within the administrative law, with a current legal regulation of the principle material truth in the administrative proceedings, its relationship to other principles of administrative bodies activities and to other principles of administrative proceedings and finally with the consequences of breach of the principle of material truth by administrative bodies and administrative courts using administrative courts case law, that is in the area of application of the principle of material truth relatively extensive.

Keywords

the Principle of Material Truth; the Administrative Proceedings; the Administrative Procedure Act; the Principles of Administrative Bodies Activities.

1 Úvod

Zásada materiální pravdy v současnosti zakotvená v ustanovení § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, byla v oblasti správního řízení poprvé vyjádřena prostřednictvím ustanovení § 43 vládního nařízení č. 8/1928 Sb. z. a n, o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů, ve kterém bylo uvedeno, že: „*Pokud správní předpisy neupravují řízení jinak, platí o řízení ustanovení této hlavy. Při tom úřad postupuje z úřední moci, určuje - šetře ustanovení tohoto nařízení - postup řízení, rozhoduje o tom, které důkazy mají být provedeny, může dále provést ústní jednání podle § 45 a násl. a hledí k tomu, aby řízením byl zjištěn stav věci směřodatný pro rozhodnutí a aby řízení bylo vedeno co nejúčelněji, nejrychleji, nejjednodušeji a nejlevněji...*“¹ Na zákonné úrovni byla zásada materiální pravdy poprvé vyjádřena v zákoně č. 71/1967 Sb., o správním řízení, v jehož ustanovení § 3 odst. 4 bylo uvedeno, že: „*Rozhodnutí správních orgánů musí vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci. Řízení je třeba vést tak, aby posilovalo důvěru občanů ve správnost rozhodování, aby přijatá rozhodnutí byla přesvědčivá a vedla občany a organizace k dobrovolnému plnění jejich povinností...*“² V ustanovení § 32 odst. 1 bylo dále uvedeno, že: „*Správní orgán je povinen zjistit přesně a úplně skutečný stav věci a za tím účelem si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí. Přitom není vázán jen návrhy účastníků řízení...*“³ Takto nastavená zásada materiální pravdy však v aplikační praxi činila potíže, protože v zásadě nebylo možné, tak jak to vyžadovalo ustanovení § 32 odst. 1 zjistit „*přesně a úplně skutečný stav věci*“, tedy de facto objektivní pravdu. Ustanovení § 32 odst. 1 správního řádu z roku 1967 tak svým nastavením zcela popíralo hledisko procesní ekonomie. Z právní úpravy podle správního řádu samozřejmě existovaly určité výjimky, kdy např. určité skutečnosti byl povinen na základě zvláštních zákonů doložit jiný subjekt řízení než správní orgán samotný.⁴

Tento právní stav vyjádření zásady materiální pravdy přetrvával až do okamžiku nabytí účinnosti zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), kterým byl předchozí zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ke dni 1. ledna 2005 zrušen.

1 Ustanovení § 43 vládního nařízení č. 8/1928 Sb. z. a n, o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů.

2 Ustanovení § 3 odst. 4 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení.

3 Ustanovení § 32 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení.

4 PONDELÍČKOVÁ, Klára, JEMELKA, Luboš, BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 18–19.

2 Současná právní úprava zásady materiální pravdy

Přijetím správního řádu došlo k zásadní úpravě zásady materiální pravdy s ohledem na požadavek procesní ekonomie, jak tomu bylo v ostatních v té době aktuálních procesních předpisech. Zejména došlo ke korekci časově i finančně náročného a zpravidla i objektivně nemožně dosažitelného požadavku zjištění přesného a úplného skutečného stavu věci. Správní řízení mělo být podle intence zákonodárce vedeno co nejúčelněji, nejrychleji a nejlevněji. Výše uvedené se projevilo na obsahu ustanovení § 3 současného správního řádu, které tvoří jádro právní úpravy zásady materiální pravdy a ve kterém je uvedeno, že: „*Nevypovídá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti...*“⁵ Prostřednictvím ustanovení § 3 tak byla do správního řádu zakotvena tzv. racionalizovaná zásada materiální pravdy.⁶ Podle ní správní orgány nemají povinnost zjišťovat skutkový stav věci úplně a přesně, nýbrž v takovém rozsahu, o němž nejsou důvodné pochybnosti, což v praxi zejména znamená, že správní orgány nemusejí provádět zjevně nadbytečné důkazy a zjišťovat ty okolnosti, které pro danou věc nemají žádný význam. Nepochybnost zjištění skutkového stavu věci je přitom založena na přesvědčení samotného správního orgánu. Ustanovení § 3 správního řádu je při vymezení zásady materiální nepochybně inspirováno definicí zásady materiální pravdy podle ustanovení § 43 vládního nařízení č. 8/1928 Sb. z. a n., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů. Tato definice však byla ve srovnání se současnou právní úpravou propracovanější, protože zákonodárce jasně vymezil povinnost úřadů při zjišťování stavu věci postupovat účelně, rychle, jednoduše a s co nejmenšími náklady. Tyto logické požadavky související s aplikací zásady materiální pravdy ve vztahu k současné právní úpravě vymezila až judikatura Nejvyššího správního soudu. O tom více v dalším textu tohoto článku.⁷

Podstatu současného ustanovení § 3 správního řádu vymezil Krajský soud v Plzni ve svém rozsudku ze dne 31. 3. 2011, sp. zn. 17 A 77/2010, ve kterém

⁵ Ustanovení § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

⁶ POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. *Správní řád. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 50.

⁷ PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, JEMELKA, Luboš, BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 18–19.

došel k závěru, že: „*zákonný požadavek zjišťovat stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, zakotvený v ustanovení § 3 správního řádu z roku 2004 nelze interpretovat tak, že správní orgán je povinen zjišťovat celou skutkovou verzi reality, ač pro posouzení skutku je nevýznamná. Stejně tak není povinen odstranit každý v posuzované věci se objevivší skutkový rozpor, nýbrž výlučně takový rozpor, který je rozhodný pro posouzení otázky, zda byla naplněna skutková podstata určitého přestupku, či nikoliv. Opačný názor by vedl k absurdním závěrům a ke porušení zásady rychlosti a hospodárnosti řízení zakotvené v § 6 citovaného zákona...*“⁸

Protože cílem tohoto příspěvku je vymezení aplikace zásady materiální pravdy ve správním řízení, je nutné si uvědomit, že ustanovení § 3 správního řádu samo o sobě netvoří pro účely správního řízení, tzn. postupu správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, komplexní právní úpravu zásady materiální pravdy. Tu tvoří ustanovení § 3 správního řádu až ve spojení s ustanoveními upravujícími proces získávání podkladů pro vydání rozhodnutí a dokazování. Jedná se tedy zejména o ustanovení § 50 odst. 2 správního řádu, kde je upravena problematika získávání podkladů pro vydání rozhodnutí, o ustanovení § 50 odst. 3 správního řádu, kde je zakotvena vyšetřovací zásada a o ustanovení § 52 správního řádu, kde je zakotvena projednací zásada. Všechna tato ustanovení zásadu materiální pravdy obecně zakotvenou v ustanovení § 3 správního řádu konkretizují a stanoví způsob a smysl její aplikace.^{9,10}

V ustanovení § 50 odst. 2 správního řádu je potom výslovně uvedeno, že: „*Podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje správní orgán. Jestliže to nemůže obrozit účel řízení, může na požádání účastníka správní orgán připustit, aby za něj podklady pro vydání rozhodnutí opatřil tento účastník. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, jsou účastníci povinni při opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí poskytovat správnímu orgánu veškerou potřebnou součinnost...*“¹¹ V souvislosti s ustanovením § 50

⁸ Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 3. 2011, sp. zn. 17 A 77/2010.

⁹ PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, JEMELKA, Luboš, BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 18–19.

¹⁰ POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. *Správní řád. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 51.

¹¹ Ustanovení § 50 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

odst. 2 správního řádu však Nejvyšší správní soud prostřednictvím svého rozsudku ze dne 4. 7. 2012, sp. zn. 6 Ads 61/2012 došel k jednoznačnému závěru, že: „*Za zjištění skutkového stavu věci je, v souladu se zásadou materiální pravdy, primárně odpovědný správní orgán vedoucí a tento správní orgán je také primárně povinen opatřit podklady pro vydání rozhodnutí...*“¹² který potvrdil i v dalším rozsudku ze dne 31. 8. 2011, sp. zn. 1 As 16/2011, ve kterém uvedl, že: „*Ani převzetí podkladů pro rozhodování od jiného správního orgánu tak správní orgán, který dané řízení vede... nezabývá zodpovědností za zajištění dostatečného důkazního standardu pro dané řízení, jaký požaduje právě § 3 správního řádu...*“^{13, 14, 15}

V ustanovení § 50 odst. 3 správního řádu je potom výslovně uvedeno, že: „*Správní orgán je povinen zjišťovat všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. V řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjišťovat všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena...*“¹⁶ Dikci ustanovení § 50 odst. 3 správního řádu vyložil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 30. 6. 2011, sp. zn. 2 As 78/2010, přičemž v něm došel k závěru, že: „*Z dikce ustanovení § 50 odst. 3 správního řádu se jednoznačně podává, že řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je výlučně ovládáno zásadou vyšetřovací; rovněž je zde zdůrazněna i zásada objektivního, nestranného přístupu, kdy je správní orgán povinen zjišťovat veškeré rozhodné okolnosti, tedy i ty, které svědčí ve prospěch osoby, které má být povinnost (proti její vůli) uložena. Je to tedy správní orgán, který nese odpovědnost za řádné soustředění podkladů pro rozhodnutí a případně i odpovědnost za nesplnění této povinnosti... Pokud se účastník takového řízení rozhodne žádné důkazy na svou obranu nenavrhnout, může se to nepochybně odrazit na skutkovém stavu, který bude správní orgán považovat za dostatečně zjištěný a který nebude (objektivně vzato) zohledňovat aspekty věci, o kterých se účastník řízení nezmínil (ačkoli by mu byly ku prospěchu) a správnímu orgánu nejsou známy; na straně druhé to však nikterak neomezuje vyšetřovací činnost správního orgánu, který je v těchto případech vždy povinen sám zjišťovat všechny rozhodné okolnosti svědčící*

¹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2012, sp. zn. 6 Ads 61/2012.

¹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2011, sp. zn. 1 As 16/2011.

¹⁴ PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, JEMELKA, Luboš, BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 203–205.

¹⁵ POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. *Správní řád. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 265.

¹⁶ Ustanovení § 50 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

ve prospěch i v neprospěch žalobce...¹⁷ Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 30. 12. 2010, sp. zn. 4 Ads 44/2010 dále došel k závěru, že na řádný postup v souladu s ustanoveními § 3 a § 50 odst. 3 správního řádu je nezbytné dbát zejména v řízeních zahajovaných z moci úřední a v jejich rámci zejména v řízeních o uložení pokuty za správní delikt.¹⁸ V této souvislosti z jeho dalšího rozsudku ze dne 24. 5. 2005, sp. zn. 2 As 46/2005 vyplývá, že pouhý vznik důvodné pochybnosti o skutkovém stavu věci postačuje k nemožnosti uložení povinnosti.¹⁹ Pokud by správní orgán uložil určité osobě povinnost navzdory pochybnostem o skutkovém stavu věci, které nedokázal či nechtěl odstranit, bez ohledu na důvody, musel by být konstatován rozpor rozhodnutí správního orgánu s ustanovením § 3 správního řádu. Velmi důležitým je i závěr Nejvyššího správního soudu projevovaný v jeho rozsudku ze dne 8. 9. 2011, č. j. 1 As 97/2011 podle kterého skutečnost, že správní orgány v průběhu správního řízení získají důkaz s vysokou vypovídací hodnotou, v žádném případě neznamená, že by měly zcela rezignovat na shromažďování jakýchkoliv dalších důkazů, jejichž provedení se s ohledem na konkrétní okolnosti dané věci jeví být vhodné a které si mohou při vynaložení přiměřeného úsilí obstarat.^{20, 21, 22}

Ačkoliv vyšetřovací zásada podle ustanovení § 50 odst. 3 správního řádu předpokládá aktivní činnost správních orgánů, aktivita směřující k náležitému zjištění skutkového stavu věci se podle ustanovení § 52 správního řádu zakotvujícím projednací zásadu, ve kterém je uvedeno, že: „Účastníci jsou povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Správní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci...“,²³ očekává rovněž od samotných účastníků správního řízení. Z ustanovení § 52 správního řádu tak vyplývá povinnost účastníků řízení označit na podporu svých tvrzení důkazy. Oblast aplikace ustanovení § 52 správního řádu

17 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2011, sp. zn. 2 As 78/2010.

18 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 12. 2010, sp. zn. 4 Ads 44/2010.

19 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2005, sp. zn. 2 As 46/2005.

20 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2011, sp. zn. 1 As 97/2011.

21 PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, JEMELKA, Luboš, BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 205–206.

22 POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. *Správní řád. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 266.

23 Ustanovení § 52 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

Nejvyšší správní soud vymezil ve svém již výše zmíněném rozsudku ze dne 30. 6. 2011, sp. zn. 2 As 78/2010, přičemž v něm došel k závěru, že: „*Procesní povinnost účastníků označit důkazy na podporu svých tvrzení se uplatňuje především v řízení o žádosti; vychází se přitom z premisy, že pokud účastník podá žádost, o jejíž vyhovění se mu jedná, je především na něm, aby obstaral podklady a uvedl skutečnosti, které povedou ke kladnému rozhodnutí správního orgánu...*“²⁴ Městský soud v Praze prostřednictvím svého rozsudku ze dne 4. 10. 2007, sp. zn. 11 Ca 402/2006 potom doplnil, že: „*Pokud účastníci řízení mají za to, že v řízení nebyl dostatečně spolehlivě zjištěn skutkový stav věci, je na nich, aby postupovali podle ustanovení § 52 správního řádu...*“²⁵ Z ustanovení § 52 správního řádu dále vyplývá, že i když správní orgány nejsou důkazními návrhy účastníků vázány, musejí provést ty, na kterých spočívá řádné objasnění skutkového stavu věci. Nejvyšší správní soud k tomu ve svém rozsudku ze dne 13. 11. 2009, sp. zn. 5 As 29/2009 došel k závěru, že: „*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 neznamená, 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...*“^{26, 27, 28}

Co se týče vztahu ustanovení § 3, § 50 odst. 2 a 3 a § 52 správního řádu, můžeme dojít k následujícím závěrům. Podle ustanovení § 3 správního řádu, ve kterém je zásada materiální pravdy vymezena obecně, platí, že nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a současně v takovém rozsahu, aby rozhodnutí správního orgánu bylo z obsahového hlediska v souladu s dalšími základními zásadami činnosti správních orgánů podle ustanovení § 2 správního řádu. Takto formulovaná zásada materiální pravdy je pro oblast správního řízení rozvinuta v ustanoveních § 50 odst. 2 a 3 správního řádu, podle kterých správní orgány mají povinnost opatřovat si z úřední povinnosti podklady pro vydání rozhodnutí a v řízení, v němž má být z moci

²⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2011, sp. zn. 2 As 78/2010.

²⁵ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 10. 2007, sp. zn. 11 Ca 402/2006.

²⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2009, sp. zn. 5 As 29/2009.

²⁷ PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, JEMELKA, Luboš, BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 213.

²⁸ POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. *Správní řád. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 274.

úřední uložena povinnost, zjistit i bez návrhu všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. Ustanovení § 50 odst. 2 správního řádu v souvislosti se zásadou materiální pravdy obecně stanoví, že podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje správní orgán. Správní řád nicméně v ustanovení § 50 odst. 2 současně připouští, aby na požádání správního orgánu opatřil podklady pro vydání rozhodnutí sám účastník řízení. Výjimkou je oblast správního trestání, kdy, v souladu se svou předchozí i následující judikaturou, Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 30. 12. 2010, sp. zn. 1 As 96/2008 došel k závěru, že: „Obviněný... není... povinen poskytovat správnímu orgánu při opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí veškerou potřebnou součinnost, jak to od jiných subjektů správních řízení žádá § 50 odst. 2 správního řádu: z tobo nutno dovodit jak to, že může být procesně i zcela pasivní, tak to, že k procesní aktivitě se může rozhodnout i v pozdější fázi řízení, a správní orgán se musí s touto jeho aktivitou (v podobě uplatňování nových tvrzení a navrhování nových důkazů) vypořádat...“²⁹ Ustanovení § 50 odst. 3 správního potom dále stanoví, že správní orgány jsou především povinny zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. Tímto se nemyslí všeobecný veřejný zájem, ale jednotlivé dílčí veřejné zájmy, které se dotýkají předmětu správního řízení. Ustanovení § 50 odst. 3 správního řádu tímto stanoví smysl aplikace zásady materiální pravdy ve správním řízení, tzn. ochranu veřejného zájmu. Výše popsané vztahy jsou platné pro oblast řízení zahajovaných z moci úřední. V řízeních zahajovaných na žádost je však podle ustanovení § 52 správního řádu pro naplnění zásady materiální pravdy, tzn. zjištění skutkového stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a ochrany veřejného zájmu naopak rozhodující procesní aktivita účastníků řízení, tedy zejména žadatelů samotných.

Dále je nutné upozornit na skutečnost, že z dikce ustanovení § 3 správního řádu obsahující formulaci „*nevyplyvá-li ze zákona něco jiného*“ plyne prostor pro výjimky z aplikace zásady materiální pravdy. Příkladem je ustanovení § 141 správního řádu, ve kterém je upraveno tzv. sporné řízení. Sporné řízení se od klasického inkvizičního správního řízení v mnohém odlišuje a svými znaky spíše připomíná řízení podle zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu. Pro účely sporného řízení se jako speciální způsob

²⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 12. 2010, sp. zn. 1 As 96/2008.

dokazování prostřednictvím ustanovení § 141 odst. 4 konstruuje zásada formální pravdy. V rámci tohoto řízení je rovněž povinností správního orgánu náležitě zjistit relevantní informace a vytvořit nepochybný obraz skutku, avšak aktivní činnost spočívající v navrhování důkazů musí podle ustanovení § 141 odst. 4 správního řádu vycházet primárně od účastníků sporného řízení. Ve sporném řízení tak podle ustanovení § 141 odst. 4 správního řádu správní orgány vycházejí zejména z těch důkazů, které byly účastníky navrženy.³⁰ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2012, sp. zn. 1 As 114/2012 je možné zásadu formální pravdy podle ustanovení § 141 odst. 4 správního řádu označit za modifikaci zásady materiální pravdy podle ustanovení § 3 správního řádu.³¹

Odchylku od ustanovení § 3 správního řádu představuje také ustanovení § 142 správního řádu, ve kterém je upraveno řízení o určení právního vztahu. Podle ustanovení § 142 odst. 3 správního řádu totiž pro dokazování v řízení o určení právního vztahu platí ustanovení § 141 odst. 4 o sporném řízení.³² Zcela od ustanovení § 3 správního řádu odchylným je zjišťování skutkového stavu při rozhodování formou příkazu podle ustanovení § 150 správního řádu. Tento způsob rozhodování mohou správní orgány podle ustanovení § 150 odst. 1 správního řádu použít, pokud je skutkové zjištění dostatečné a není třeba provádět rozsáhlé dokazování. V praxi se jedná o případy, kdy je skutkový stav natolik zřejmý, že ho účastníci řízení nijak nezpochybují. Jediným podkladem pro vydání příkazu může být podle ustanovení § 150 odst. 2 správního řádu kontrolní protokol pořizovaný podle zvláštního zákona, např. podle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole.³³ Podmínkou však je, aby byl tento kontrolní protokol pořizován správním orgánem věcně a místně příslušným ke správnímu řízení navazujícímu na kontrolní zjišťování, pokud protokol pořizoval ten, kdo mohl být oprávněnou úřední osobou.³⁴

Přijetím nového správního řádu také došlo, prostřednictvím jeho ustanovení § 2 - 8, k vytvoření komplexu základních zásad činnosti správních orgánů,

³⁰ Ustanovení § 141 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

³¹ PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, JEMELKA, Luboš, BOHADLO, David. *Správní řád: komentář* 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 19.

³² Ustanovení § 142 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

³³ Ustanovení § 150 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

³⁴ PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, JEMELKA, Luboš, BOHADLO, David. *Správní řád: komentář* 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 19.

mezi něž byla podle ustanovení § 3 zařazena i zásada materiální pravdy. Tímto nastal výrazný posun, protože zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení, zakotvoval toliko základní pravidla správního řízení, coby pouze jedné z činností správních orgánů, mezi které podle již výše zmíněného ustanovení § 3 odst. 4 správního řádu z roku 1967 spadala i zásada materiální pravdy. Na rozdíl od tzv. pravidel správního řízení můžeme základní zásady činnosti správních orgánů podle účinného správního řádu chápat jako zásady veškeré správní činnosti, které jsou povinny správní orgány dodržovat i v případech, kdy při výkonu veřejné správy postupují podle zvláštního zákona, který použití správního řádu sice vylučuje, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje. V ustanovení § 177 odst. 1 správního řádu je k tom výslovně uvedeno, že: „*Základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 se použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje...*“ Zásada materiální pravdy je tak aplikovatelná na všechny činnosti správních orgánů, nejenom na správní řízení samotné.³⁵

Zásada materiální pravdy je s dalšími základními zásadami správních orgánů spojena přímo prostřednictvím ustanovení § 3 správního řádu, ze kterého vyplývá, že správní orgány postupují tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu, v případě správního řízení rozhodnutí, s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu. Ustanovení § 3 správního řádu sice akcentuje povinnost správních orgánů zjistit skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, svým odkazem na ustanovení § 2 správního řádu tak zároveň stanoví, že správní orgány musejí při zjišťování skutkového stavu věci dodržovat zásadu legality, zásadu zákazu zneužití pravomoci, zásadu proporcionality, zásadu ochrany dobré víry a dále zásadu ochrany veřejného zájmu, jakožto maximy nestranného přístupu, které jsou v ustanovení § 2 správního řádu zakotveny. Správní orgány tak nemohou ke konečnému cíli, tj. zjištění skutkového stavu, o kterém nejsou pochybnosti, dojít libovolným způsobem ale způsobem, který příkazuje ustanovení § 2 správního řádu.³⁶ Ustanovení § 3 správního řádu sice podmiňuje proces zjišťování skutko-

³⁵ Tamtéž, s. 18–19.

³⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2008, sp. zn. 5 As 32/2008.

vého stavu základními zásadami podle ustanovení § 2 správního řádu, nejedná se však o konečné imperativy. O tom svědčí i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, sp. zn. 5 As 7/2011,³⁷ který v něm došel k závěru, že správní orgány musejí při zjišťování skutkového stavu postupovat co nejúčelněji, nejrychleji a nejlevněji.³⁸ Správní orgány jsou tedy povinny řádně zjistit skutkový stav věci v kvalitě, kterou stanoví ustanovení § 3 správního řádu při respektování základních zásad činnosti správních orgánů podle ustanovení § 2 správního řádu, musejí však přitom dbát zásady procesní ekonomie podle ustanovení § 6 odst. 2 správního řádu a v řízení musí být dodržována také zásada nestrannosti správních orgánů podle ustanovení § 7 odst. 1 správního řádu.³⁹

3 Porušení zásady materiální pravdy

Pro komplexní pojetí problematiky aplikace zásady materiální pravdy ve správním řízení je nutné věnovat se též situacím, kdy správní orgány zásadu materiální pravdy poruší. Porušení zásady materiální pravdy zakotvené v ustanovení § 3 a § 50 odst. 3 správního řádu má, kromě možnosti realizovat opravné a iniciovat dozorčí prostředky podle správního řádu, právní konsekvence ve správním soudnictví, kdy se lze z důvodu porušení zásady materiální pravdy správním orgánem podle ustanovení § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního („dále jen soudní řád správní“), bránit žalobou proti rozhodnutí správního orgánu. Správní soud potom bez jednání podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. b) soudního řádu správního napadené pravomocné rozhodnutí správního orgánu zruší, pokud „*skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu anebo vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění.*“ V ustanovení § 76 odst. 1 písm. b) soudního řádu správního je tedy vymezen postup pro případ porušení zásady materiální pravdy správním orgánem spočívající ve zrušení správní žalobou napadeného pravomocného rozhodnutí tohoto správního orgánu a to bez nařízení jednání. Lze totiž zcela nepochybně dojít k závěru, že pokud by správní orgán postupoval

³⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, sp. zn. 5 As 7/2011.

³⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2015, sp. zn. 5 As 66/2013.

³⁹ PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, JEMELKA, Luboš, BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 31.

striktně v souladu s ustanoveními § 3 a § 50 odst. 3 v návaznosti na ustanovení § 2 správního řádu a další základní zásady činnosti správních orgánů, zjištěný skutkový stav by nevykazoval tak závažnou procesní vadu spočívající v absenci relevantních informací, kterou by bylo třeba odstranit rozsáhlým nebo zásadním doplněním. Zrušení správního rozhodnutí podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. b) soudního řádu správního je reakcí soudu na nedostatečnou činnost správního orgánu při zjišťování skutkového stavu věci.⁴⁰ Situace, v nichž je důvodné aplikovat ustanovení § 76 odst. 1 písm. b) soudního řádu správního, vymezil prostřednictvím své judikatury Nejvyšší správní soud, přičemž se v této souvislosti soustředil zejména na výklad pojmu vady řízení. V této souvislosti ve svém rozsudku ze dne 29. 8. 2003, sp. zn. 2 A 1114/2002 Nejvyšší správní soud došel k závěru, že: „*Plynou-li v řízení před správním orgánem ze soustředěných důkazů (kopii listin) rozporů a neúplnosti, které brání potřebnému zjištění skutečného stavu věci, nebyly-li v řízení předloženy originální doklady a nebyl-li ani učiněn pokus o jejich zjištění a předložení, trpí takové řízení vadami, pro které je zpravidla třeba napadené rozhodnutí zrušit...*“^{41, 42}

Není však vyloučeno, že k nápravě porušení zásady materiální pravdy správním orgánem dojde až v řízení o kasační stížnosti u Nejvyššího správního soudu, která směřuje proti zamítavému pravomocnému rozsudku krajského soudu vydanému podle ustanovení § 65 a násl. soudního řádu správního v rámci řízení o žalobě proti pravomocnému rozhodnutí správního orgánu. Porušení zásady materiální pravdy správním orgánem podle ustanovení § 3 správního řádu, lze totiž subsumovat pod kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) soudního řádu správního, ve kterém je uvedeno, že: „*(1) Kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené... b) vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytykanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost*

⁴⁰ Ustanovení § 76 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního.

⁴¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2003, sp. zn. 2 A 1114/2002.

⁴² POTĚŠIL, Lukáš, BRUS, Martin, HLOUCH, Lukáš a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 697–698.

*rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost...*⁴³ Rozhodujícím pro zrušení správního rozhodnutí na základě podané kasační stížnosti podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) soudního řádu správního je skutečnost, do jaké míry správní orgán nedostál své povinnosti zjistit takový stav věci, o kterém nejsou důvodné pochybnosti tak, aby nebyla závažným způsobem ohrožena zákonnost jeho rozhodnutí. Při výkladu ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) soudního řádu správního Nejvyšší správní soud prostřednictvím své judikatury vymezil kvalitativní požadavky kasační stížnosti podané z důvodu nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci a pojem nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu. V této souvislosti ve svém rozsudku ze dne 31. 8. 2010, sp. zn. 2 Afs 28/2010 Nejvyšší správní soud došel k závěru, že: „*povšechná kasační námitka, že ve věci nebyl dostatečně objasněn skutkový stav, nenaplnuje požadavek § 103 odst. 1 písm. b) soudního řádu správního a ani požadavek, aby stěžovatel uvedl konkrétní a individuální důvody vztahující se ke jeho věci...*“⁴⁴ ve svém rozsudku ze dne 13. 4. 2004, sp. zn. 3 Azs 18/2004 k závěru, že: „*Pokud stěžovatelka v kasační stížnosti uvádí pouze námitky obecného charakteru, aniž upřesňuje, které konkrétní důkazy či podklady pro rozhodnutí žalovaného v odůvodnění jeho rozhodnutí chybí, je takové tvrzení bez uvedení konkrétních skutečností nedůvodné. Nejvyšší správní soud vychází z premisy „necht' si každý střeží svá práva“; proto nemůže stěžovatelka v kasační stížnosti úspěšně namítat, že správní orgán či soud v předcházejícím řízení nezjistily důsledně skutečný stav věci, pokud sama neuvádí skutečnosti či důkazy, které pro takové tvrzení svědčí...*“⁴⁵ a ve svém rozsudku ze dne 23. 7. 2008, sp. zn. 3 As 51/2007 k závěru, že: „*I. Nevypořádá-li se správní orgán v rozhodnutí o opravném prostředku se všemi námitkami, které v něm byly uplatněny, způsobuje to nepřezkoumatelnost rozhodnutí zpravidla spočívající v nedostatku jeho důvodů. II. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost předchází případné nepřezkoumatelnosti pro nedostatek jeho důvodů; důvody rozhodnutí lze zkoumat toliko u rozhodnutí srozumitelného. Může to však způsobit i nepřezkoumatelnost rozhodnutí spočívající v jeho nesrozumitelnosti, a to tehdy, pokud v případě správního trestání za více správních deliktů z výroku ani z odůvodnění rozhodnutí zřetelně*

⁴³ Ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního.

⁴⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2010, sp. zn. 2 Afs 28/2010.

⁴⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2004, sp. zn. 3 Azs 18/2004.

nevyplyne počet a popis jednotlivých skutků, za něž je delikvent postižen, a správní orgán se opomene vyjádřit k námitce, podle níž jeden ze skutků, jimiž se správní orgán v řízení zabýval, správním deliktem není...^{46,47}

Poslední možností je, v rámci systému vnitrostátních orgánů veřejné moci, podle ustanovení § 27 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu,⁴⁸ podání ústavní stížnosti proti rozsudku Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti podle ustanovení § 110 soudního řádu správního. Ústavní soud však ve svém usnesení ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. III. ÚS 2714/09⁴⁹ došel k závěru, že není primárně povolán k přezkumu a hodnocení postupů ve správním řízení, neboť taková činnost náleží správním orgánům a správním soudům. Příslušnost Ústavního soudu k zásahu je podle jeho názoru dána až očividným a neodůvodněným vybočením ze standardů dokazování zakotvených v ustanovení § 50, § 51 správního řádu a ustanovení § 77 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního,⁵⁰ nebo v případě, kdy hodnocení důkazů a tomu přijaté skutkové závěry jsou výrazem zjevného faktického omylu či vnitřního rozporu, případně jsou založeny na zcela nedostatečném dokazování.

4 Závěr

Závěrem můžeme říct, že zásada materiální pravdy coby jedna ze základ činností správních orgánů je jednou z nejdůležitějších zásad aplikovaných v rámci správního řízení coby jedné ze základních činností správních orgánů. Zásada materiální pravdy ve smyslu ustanovení § 3 správního řádu ukládá příslušným správním orgánům povinnost zjišťovat skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, přičemž zjištěný skutkový stav věci je základem obsahu následného rozhodnutí ve věci. Účastníci správních řízení tak mají zákonem stanovenou garanci, že rozhodnutí ve věci by mělo být věcně správné. Celkově můžeme právní úpravu zásady materiální pravdy podle jednotlivých ustanovení správního řádu označit za funkční. Správní

⁴⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, sp. zn. 3 As 51/2007.

⁴⁷ POTĚŠIL, Lukáš, BRŮS, Martin, HLOUCH, Lukáš a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 980–982.

⁴⁸ Ustanovení § 27 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

⁴⁹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. III. ÚS 2714/09.

⁵⁰ Ustanovení § 50, § 51 správního řádu a ustanovení § 77 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního.

řád totiž prostřednictvím ustanovení § 50 odst. 3 a § 52 chápe rozdílné uplatňování zásady materiální pravdy v oblasti řízení zahajovaných z moci úřední a v řízeních zahajovaných na žádost, kdy vyžaduje zcela odlišnou míru procesní aktivity správních orgánů a účastníků řízení při zjišťování skutkového stavu věci. Nadto v řízení zahajovaných z moci úřední ustanovení § 3 správního řádu stanoví správním orgánům povinnost zjistit skutkový stav věci „pouze“ bez důvodných pochybností. Tím je zohledněno i hledisko procesní ekonomie, tzn. hledisko rychlosti, jednoduchosti, účelnosti a co nejnižší nákladnosti zjišťování skutkového stavu věci, byť v ustanovení § 3 správního řádu výslovně nevyslovené, ale v judikatuře Nejvyššího správního soudu jednoznačně vymezené. Vzhledem ke strohosti právní úpravy materiální pravdy ve správním řádu, musely být a budou mnohé otázky aplikace zásady materiální pravdy vyvozovány judikaturou správních soudů. Co se týče případných změn současné právní úpravy zásady materiální pravdy, ty se nezdají být nutné. Právní úprava zásady materiální pravdy se totiž zdá být provázaná, tvořící logický celek a vhodně vyplňovaná judikaturou správních soudů, přičemž tato došla k zásadnímu závěru o nutnosti respektovat základní zásady činnosti správních orgánů, mezi nimi i zásadu materiální pravdy, bez ohledu na výslovné zakotvení těchto zásad v právním řádu České republiky. Nejvyšší správní soud v této souvislosti ve svém v rozsudku ze dne 20. 7. 2006, sp. zn. 6 A 25/2005 uvedl, že: „*Ochranu obecně uznávaným a ústavně nerozporným základním právním zásadám a principům poskytují soudy bez ohledu na to, zda tyto zásady jsou pozitivním právem výslovně vyjádřeny...*“⁵¹

Literatura

- PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, JEMELKA, Luboš, BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, 690 s. ISBN 978-80-7400-401-8.
- POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. *Správní řád. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2015, 796 s. ISBN 978-80-7400-598-5.
- POTĚŠIL, Lukáš, BRUS, Martin, HLOUCH, Lukáš a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. 1. vyd. Praha: Leges, 2014, 1168 s. ISBN 978-80-7502-034-5.

⁵¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2006, sp. zn. 6 A 25/2005.

Vládní nařízení č. 8/1928 Sb. z. a n, o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů.

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

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

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

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

Usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. III. ÚS 2714/09.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2015, sp. zn. 5 As 66/2013.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2012, sp. zn. 6 Ads 61/2012.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2011, sp. zn. 1 As 16/2011.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2011, sp. zn. 2 As 78/2010.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 12. 2010, sp. zn. 4 Ads 44/2010.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2005, sp. zn. 2 As 46/2005.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2011, sp. zn. 1 As 97/2011.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2009, sp. zn. 5 As 29/2009.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 12. 2010, sp. zn. 1 As 96/2008.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2005, sp. zn. 5 As 22/2004.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2008, sp. zn. 5 As 32/2008.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, sp. zn. 5 As 7/2011.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2003, sp. zn. 2 A 1114/2002.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2010, sp. zn. 2 Afs 28/2010.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2004, sp. zn. 3 Azs 18/2004.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, sp. zn. 3 As 51/2007.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2006, sp. zn. 6 A 25/2005.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 10. 2007, sp. zn. 11 Ca 402/2006.

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 3. 2011, sp. zn. 17 A 77/2010.

Contact – e-mail

martin.skurek@upol.cz

Uplatnění základních zásad činnosti správních orgánů při realizaci faktických úkonů a bezprostředních zákroků ve světle judikatury Nejvyššího správního soudu

Pavel Všeticka

Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Česká republika

Abstract in original language

Správní řád, jakožto obecný procesní právní předpis pro oblast výkonu veřejné správy, postupy při realizaci faktických úkonů a bezprostředních zákroků především z důvodu absence jejich procesní složky neupravuje, nepočítám-li mezi ně exekuce na nepeněžitá plnění. Nicméně základní zásady činnosti správních orgánů vyjádřené v jeho úvodu je nutno uplatnit při postupu u veškerých právních forem činností orgánů veřejné správy, tedy i v případech faktických úkonů a bezprostředních zákroků. Předkládaný příspěvek se zabývá otázkou míry uplatnění jednotlivých základních zásad činností správních orgánů při realizaci faktických úkonů a bezprostředních zákroků, a to ve světle judikatury Nejvyššího správního soudu.

Keywords in original language

Faktické úkony; bezprostřední zákroky; správní řád; základní zásady činnosti správních orgánů; bezpečnostní sbory; správní soudnictví.

Abstract

Administrative Code as the general procedural law in the area of public administration procedures in the implementation of de facto acts and immediate action mainly because of the lack of procedural component does not, not counting among them the execution of non-cash transactions. However, the basic principles of administrative bodies expressed in his introduction, it is necessary to apply the process for all legal forms of activities of public authorities, therefore, even if the factual immediate actions and interventions. This paper examines the rate of deployment of individual fundamental principles of activities of administrative authorities in making the

factual acts and immediate action in light of the case law of the Supreme Administrative Court.

Keywords

Factual Operations; Immediate Intervention; the Administrative Code; the Basic Principles of Administrative Authorities; Security Forces; Administrative Justice.

1 Úvod

Právní zásady představují vůdčí ideje, pravidla, či maxima, která prostupují právním řádem, a jednotlivé právní normy je třeba v jejich světle vykládat. Právní zásady by bylo možno též označit za vyjádření fundamentálních hodnot chráněných právem, na kterých stojí příslušný právní řád.¹ Některé z těchto zásad jsou přímo vyjádřeny v právních předpisech,² jiné je třeba z právních předpisů vlastní úvahou dovodit³ a některé stojí dokonce zcela mimo rámec pozitivní právní úpravy.⁴ Řada těchto zásad má svůj původ ve vnitrostátních právních předpisech nejvyšší právní síly (zákonech tvořících ústavní pořádek) nebo vychází přímo z mezinárodně uznávaných právních principů. Tyto nejvýznamnější právní zásady, často též označované jako tzv. „ústavní principy“, jsou dále konkretizovány v rámci (především) významných právních předpisů (zpravidla kodexů či obecných procesních předpisů). Veškeré orgány veřejné moci jsou při plnění svých úkolů povinny nejen postupovat výhradně podle zákona, ale současně též respektovat a v rámci své činnosti aplikovat právní zásady.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) jakožto obecný právní předpis procesní povahy pro oblast výkonu veřejné správy, upravující postupy správních orgánů při realizaci většiny právních forem činností orgánů veřejné správy (vyjma faktických úkonů, postupů při tvorbě normativních správních aktů a některých zvláštních postupů orgánů veřejné správy⁵) obsahuje vlastní

¹ Srov. HARVÁNEK, J. et al. *Právní teorie*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 233.

² Např. „zásada personalitý“ je (pro oblast trestního práva) vyjádřena v § 6 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní zákoník“).

³ Např. zásada, že „zákon pozdější nahrazuje zákon předchozí“ („*Lex posterior derogat lex priori*“).

⁴ Např. zásada, že „neznalost práva se nepředpokládá a proto nikoho neomlouvá“ („*Ignorantia iuris non praesumitur nec toleratur*“).

⁵ Dle § 262 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“) se správní řád nepoužije při správě daní.

katalog zásad, které je třeba uplatnit při aplikaci jednotlivých právních norem a institutů obsažených v tomto zákoně.

Základní zásady činnosti správních orgánů, vyjádřené v § 2 až 8 správního řádu se však neomezují pouze na postupy orgánů veřejné správy při realizaci jednotlivých úkonů v rámci vedení správního řízení,⁶ ale mají platnost pro celou oblast realizace veřejné správy, tedy uplatní se při veškerých právních formách činností orgánů veřejné správy, a to i těch, které samotný správní řád neupravuje.⁷ Jak uvádí S. Skulová, „*Rozsah působnosti základních zásad činnosti správních orgánů je širší než vlastní rozsah působnosti správního řádu. K takto širokému chápání dopadu působnosti základních zásad činnosti bude použita dikce, podle níž mají být zásady použity při (veškerém) výkonu veřejné správy*“.⁸ Takto široké uplatnění základních zásad je dáno především jejich povahou jakožto zásad vycházejících přímo z ústavních principů, jež je nutno zohlednit při veškeré činnosti orgánů veřejné moci.

Jednu z právních forem realizace veřejné správy, kterou správní řád výslovně neupravuje,⁹ představují tzv. „faktické úkony“ a „bezprostřední zákroky“. Obecně se dá říci, že se jedná o mocenská oprávnění správních orgánů, prostřednictvím kterých mohou tyto orgány velmi účinně prosadit plnění

⁶ „Není pochyb o tom, že základní zásady činnosti správních orgánů podle nového správního řádu (§ 2–8, § 177 odst. 1) se díky mnohem širší věcné působnosti (oproti zák. č. 71/1967 Sb.) vztahují nejen na klasické správní řízení, které spočívá v rozhodování o právech a povinnostech osob, ale, a to nejen „přiměřeně“, na veškerou činnost orgánů veřejné správy, na kterou se správní řád vztahuje“. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2009, č. j. 5 As 13/2009-61.

⁷ „Dle § 177 správního řádu se základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 správního řádu použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje“. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2013, č. j. 6 Ans 5/2013-47.

⁸ SKULOVÁ, S. et al. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čenek, 2008, s. 48. K tomu srov. § 177 odst. 1 správního řádu.

⁹ Nepočítáme-li mezi faktické úkony způsoby exekuce na nepeněžitá plnění, jejichž výčet je uveden v § 112 písm. b) správního řádu. O tom, zda lze exekuční úkony zařadit mezi faktické úkony nepanuje v rámci odborné literatury shoda. „Zatímco V. Sládeček a P. Průcha mají za to, že v širším slova smyslu náležejí exekuční úkony mezi bezprostřední zásady, Z. Lukeš dovozuje, že jde o dva různé právní instituty a rozdíl mezi nimi spatřuje především v tom, že exekuci předchází formalizované správní řízení, které je naopak vyloučeno u bezprostředního zákroku. Rovněž J. Staša chápe exekuční úkony jako specifickou kategorii správních úkonů, která nespadá mezi bezprostřední zásady. Za pravdu je třeba dát spíše druhé skupině autorů. Hlavní důvod netkví ani tak v tom, zda se tu jedná o výsledek formalizovaného řízení či nikoliv, byť jde o nepřehlédnutelný rozdíl, ale především ve smyslu toho kterého institutu: bezprostřední zásad má totiž chránit před aktuálním nebezpečím, které v případě exekučního úkonu nelze identifikovat“. MATES, P., ŠKODA, J., VAVERA, F. *Veřejné sbory*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 14–15.

právních povinností, zabránit jejich porušování nebo odstranit protiprávní stav.¹⁰ Pojem „faktické úkony“ představuje právně teoretický výraz,¹¹ z toho důvodu se v dílech jednotlivých autorů lze setkat s různým označením této formy realizace veřejné správy. Někteří autoři zařazují bezprostřední zákroky vedle faktických úkonů jako zvláštní formu realizace veřejné správy, naopak v dílech jiných autorů tvoří bezprostřední zákroky podmnožinu faktických úkonů.¹²

Ne všechny ze základní zásady činnosti správních orgánů upravené správním řádem se při realizaci faktických úkonů a bezprostředních zákroků uplatní ve stejné míře a ve stejném rozsahu. Některé z těchto zásad se z velké části vztahují k procesním postupům v rámci vedení správního řízení a při realizaci faktických úkonů a bezprostředních zákroků jakožto neformálních projevů veřejné správy se uplatní pouze minimálně, či se nepoužijí takřka vůbec. Naopak jiné zásady činnosti správních orgánů naleznou při realizaci této formy činnosti orgánů veřejné správy široké uplatnění.

Ve svém příspěvku se hodlám zabývat otázkou míry uplatnění jednotlivých základních zásad činnosti správních orgánů při realizaci faktických úkonů a bezprostředních zákroků.

2 Uplatnění základních zásad činnosti správních orgánů při realizaci faktických úkonů a bezprostředních zákroků

Jak již bylo řečeno v úvodu, „faktické úkony“ (popřípadě „bezprostřední zákroky“) představují množinu právních forem činností realizovanou různými orgány veřejné správy na základě zákona. Přestože faktické úkony

¹⁰ Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, č. j. 9 As 202/2014-236.

¹¹ „*Obecně tyto pojmy nedefinuje ani soudní řád správní ale ani správní řád. Právní nauka mluví o bezprostředním zásahu v souvislosti se správní činností ke odvrácení nebezpečí, které bezprostředně ohrožuje právem chráněné zájmy.*“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2007, č. j. 5 Aps 2/2007-41.

¹² Tak např. P. Průcha označuje tyto činnosti jako „Faktické úkony s přímými právními důsledky“. Srov. PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 7. doplněné a aktualizované vyd. Brno: MU, 2007, s. 315. D. Hendrych hovoří o „Faktických pokynech a donucovacích úkonech“. Srov. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 117. A J. Staša je nazývá „Faktickými zásahy“ Srov. STAŠA, J. *Úvod do českého správního práva*. 4. doplněné vyd. Praha: Policejní akademie České republiky, 2003, s. 85.

jsou při plnění svých úkolů, na základě různých zákonů oprávněny vykonávat i jiné orgány veřejné správy,¹³ je tato forma realizace veřejné správy tradičně spojena především s činností bezpečnostních sborů.¹⁴

V případě faktických úkonů se jedná o značné množství rozličných činností, vykonávaných různými orgány veřejné správy, jež jsou roztroušeny v řadě zvláštních právních předpisů. V jednotlivých zákonech jsou tyto formy činnosti nazývány různě. Například v zákoně č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o policii“) jsou označovány jako úkony,¹⁵ zákroky,¹⁶ popřípadě jiná opatření.¹⁷

Vzhledem k některým svým specifickým „vlastnostem“¹⁸ má tato forma činnosti mezi ostatními právními formami činnosti orgánů veřejné správy poměrně „zvláštní“ postavení. Jak uvádí P. Průcha, v případě faktických úkonů „se jedná o mimořádnou formu realizace veřejné správy, která v mimořádných situacích nastupuje namísto jiných právních forem realizace, zpravidla individuálních správních aktů, nebo slouží k přímému vynucení existující dobrovolně nesplněné povinnosti.“¹⁹

¹³ Srov. např. § 7 zákona ČNR č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴ „S činností bezpečnostních sborů je tradičně spojována možnost použití donucení ve smyslu násilného fyzického přinucení k plnění povinnosti nebo zabránění a odvrácení od porušování zákazů“. MATEŠ, P., ŠKODA, J., VAVERA, F. *Veřejné sbory*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 4.

¹⁵ Úkonem se rozumí veškerá činnost vykonávaná v rámci pravomoci policie, prostřednictvím které mají policisté a zaměstnanci policie zamezit ohrožení nebo porušení vnitřního pořádku a bezpečnosti, jehož odstranění spadá do úkolů policie. Srov. § 10 odst. 1 zákona o policii.

¹⁶ Zárok představuje úkon prováděný příslušníkem policie, při němž dochází k přímému vynucování splnění právní povinnosti nebo k přímé ochraně práv za použití síly nebo hrozby jejího použití. Srov. § 10 odst. 5 zákona o policii. Z hlediska právní teorie lze ještě vymezit tzv. „bezprostřední zákroky“, a to jako úkony „prováděné na základě speciálního zákonného zmocnění za stavu, kdy je právem chráněný zájem bezprostředně ohrožen“. ŠKODA, J., VAVERA, F., ŠMERDA, R. *Zákon o policii s komentářem*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 167.

¹⁷ Jedná se o instituty správního práva podobné faktickým úkonům, které ovšem pojmově nemusí v některých případech ani správní činností být. Srov. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 122. Např. dle § 7 odst. 1 zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „starý zákon o policii“), byl policista povinen učinit „jiná opatření“ nezbytná k provedení služebního zákroku nebo služebního úkonu, zejména vyrozumět nejbližší policejní útvar, byl-li páchan trestný čin nebo přestupek anebo bylo-li důvodné podezření z jejich páčání.

¹⁸ Zejména se jedná o bezprostřednost a neformálnost postupů v případě jejich realizace a s tím související absence procesní složky.

¹⁹ PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Brno: MU, 2007, s. 316.

Z toho vyplývá, že faktické úkony nepředstavují typickou podobu realizace veřejné správy a přímé fyzické donucení adresátů svého působení ke splnění právní povinnosti není veřejné správě vlastní.

Především z těchto důvodů není tato forma činnosti orgánů veřejné správy upravena správním řádem. Nicméně uplatnění některých základních zásad činnosti správních orgánů vyjádřených v § 2 až 8 správního řádu vzhledem k obecné platnosti v rámci výkonu veřejné správy dopadá i na tuto formu činnosti orgánů veřejné správy.

3 Zásada legality (zákonosti)

V podobě ústavního principu představuje zásada legality souhrnné označení pro několik ustanovení obsažených v Ústavním zákoně č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava“) a Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Listina“).²⁰ Každé z těchto dílčích ustanovení, představuje samo o sobě jedinečný aspekt pojmu legality, z jejichž souhrnu vzniká tato obecná právní zásada. Ve státě, který sám sebe ve svých ústavních proklamacích označuje za právní,²¹ představuje zásada legality stěžejní princip pro utváření vztahu mezi státem a jednotlivcem.²² V praxi to znamená, že orgány veřejné moci jsou oprávněny realizovat veškerá svá oprávnění pouze na základě výslovného zákonného zmocnění, a to pouze takovými způsoby a prostředky, které jim zákon svěřuje v podobě jejich pravomoci. V konkretizované podobě je tato zásada v rámci správního řádu vyjádřena v § 2 odst. 1 tohoto zákona.

Způsob provedení (vnější podoba) faktických úkonů není, na rozdíl od postupu při vydávání individuálních správních aktů (na místo kterých jsou

²⁰ Za jednotlivé složky ústavněprávní zásady legality lze považovat čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy a čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny.

²¹ Viz Čl. 1 odst. 1 Ústavy.

²² „Označení právní stát vypovídá o primátu (panství) práva nad státem, resp. o vázanosti státní moci právem a o podmínce legality jakéhokoliv působení státní moci; v právním státě proto může pouze právo (zákon) stanovit pravidla chování státních orgánů jako předpoklad ochrany obyvatelstva před samotným státem a před libovůli jeho orgánů; zásada legality se uplatňuje i při přesném vymezení působnosti a pravomoci státních orgánů, principiální je i existence nezávislého soudece, soudní ochrana práv a svobod a tzv. nepozitivní ochrana hodnotového systému“. FILIP, J., SVATON, J. *Státověda*. 5. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 46.

faktické úkony povětšinou realizovány), přímo (detailně) upraven zákonem, ale zpravidla je na základě znění zákona řešen v rámci interních aktů řízení a metodických pokynů, případně je předmětem různých školení a výcvikových kurzů. To je dáno zejména tím, že situace, při nichž jsou tyto formy činnosti uplatňovány, se vyznačují značnou rozmanitostí, nepředvídatelností a proměnlivostí.²³ Vzhledem nemožnosti postihnout všechny možné situace a adekvátní reakce na ně, upravuje zákon v případě jednotlivých faktických úkonů pouze jejich obecný rámec.²⁴ Nemožnost detailní zákonné úpravy v případě jednotlivých forem faktických úkonů nahrazuje zákon tzv. „všeobecnými autorizačními doložkami“,²⁵ které stanovují konkrétní zákonné podmínky pro realizaci určité skupiny faktických úkonů jako celku.²⁶

V souvislosti s realizací faktických úkonů (zvláště v podobě bezprostředních zákroků) je důsledné dodržování zásady legality zvláště důležité, neboť tato forma realizace veřejné správy zahrnuje ty nejcitelnější prostředky státního donucení (např. použití donucovacích prostředků či použití zbraně), prostřednictvím kterých orgány veřejné správy zasahují bezprostředně a zcela zásadním způsobem přímo do fyzické integrity osob.

4 Zásada přiměřenosti (proporcionality)

Zásada proporcionality představuje další z významných ústavních principů. Ve světle této obecné právní zásady Ústavní soud interpretuje ústavní předpisy a především pak Listinu. Tato interpretace se poté promítá do výkladu jednotlivých právních předpisů.²⁷ „Princip proporcionality sestává z několika prvků. Ve správním řádu je princip proporcionality vyjádřen pomocí několika dílčích zásad, jež ob stojí také samostatně.“²⁸

V nejobecnější rovině se zásada přiměřenosti uplatní při veškerých právních formách činností, při nichž orgány veřejné správy rozhodují o právech

²³ „Problém je v tom, že v případě faktických úkonů jejich právní rámec nemůže být vyznačen zcela přesně. Situace je o to složitější, že členové bezpečnostních sborů se musí mnohdy v krátkém časovém okamžiku rozhodnout, jak postupovat, přičemž důsledky těchto rozhodnutí mohou být fatální“. MATES, P., ŠKODA, J., VÁVERA, F. *Veřejné sbory*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 5.

²⁴ Srov. např. § 56 odst. 1 zákona o policii.

²⁵ Srov. MATES, P., ŠKODA, J., VÁVERA, F. *Veřejné sbory*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 5–6.

²⁶ Viz např. § 53 zákona o policii.

²⁷ Srov. Nález Ústavního soudu ze dne 29. 9. 2005 sp. zn. III. ÚS 350/03.

²⁸ SKULOVÁ, S. et al. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeňek, 2008, s. 60.

a povinnostech fyzických a právnických osob. Ovšem podobně jako v případě zásady legality je důsledně dodržování této zásady zvláště důležité v případě, kdy orgány veřejné správy prostřednictvím realizace faktických úkonů a bezprostředních zákroků zasahují do práv a svobod adresátů svého veřejněmocenského působení.²⁹ „*Omezení základních práv musí mít nejen zákonný základ, ale musí též sledovat právem aprobovaný legitimní cíl a být pro jeho dosažení nezbytné a tomuto cíli přiměřené. Tyto požadavky se promítají rovněž do základních zásad činnosti správních orgánů.*“³⁰

Mimo správní řád je zásada přiměřenosti často vyjádřena i v rámci jednotlivých zvláštních právních předpisů, jež upravují ty právní formy činnosti orgánů veřejné správy, které správní řád neupravuje, typicky faktické úkony. Například v případě obecného ustanovení o možnosti využití oprávnění k použití donucovacích prostředků podle zákona o policii je zásada proporcionality vyjádřena tak, že případný zásah do práv a svobod osob, vůči nimž zákrok směřuje, nesmí překročit míru nezbytnou k dosažení účelu sledovaného zákrokem.³¹

Mimo to se princip proporcionality uplatní též v případě, kdy dojde ke kolizi dvou ústavně zaručených základních práv či svobod. Ústavní soud ve své judikatuře pro tyto případy stanovil tzv. „test proporcionality“.³² V souvislosti s realizací faktických úkonů může dojít ke kolizi dvou významných ústavně zaručených práv například v případě využití oprávnění použít zbraň dle § 56 odst. 1 písm. b) a c) zákona o policii. Zde dochází ke střetu ústavně zaručeného práva osoby na život s právem společnosti na tom, aby byl nebezpečný pachatel zadržen a následně soudem spravedlivě potrestán. Tedy konkrétně ke kolizi práva nebezpečného pachatele na život a zdraví s právem ostatních členů společnosti na tyto hodnoty, které by nebezpečný pachatel, v případě, že nebude (za pomoci střelné zbraně) zadržen mohl ohrozit.³³

²⁹ „*Při využití oprávnění policistů (v tomto případě oprávnění dle § 40 zákona o policii) je v praxi nutné důsledně postupovat v souladu se zásadou proporcionality, která je konkretizována v § 11 zákona o policii*“. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 2 As 25/2010-65.

³⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, č. j. 7 As 144/2012-53.

³¹ Srov. § 11 písm. c) zákona o policii.

³² Viz Usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 2. 2014 sp. zn. I. ÚS 3271/13.

³³ Srov. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva, ze dne 26. 2. 2004, sp. zn. 43577/98. Název: Nachová a další proti Bulharsku.

5 Zásada zákazu zneužití správního uvážení.

V případě aplikace správněprávních předpisů procesní povahy (tedy především v rámci správního řízení) je v některých případech nezbytné, aby orgány veřejné správy, tam kde to zákon připouští, uplatnily (zejména v rámci hodnocení důkazů, úvahách o druhu a výši sankce či při výkladu neurčitých právních pojmů) tzv. „diskreční pravomoc“. Jelikož se jedná o subjektivní náhled rozhodující úřední osoby na danou věc, jež je formován jejím žebříčkem hodnot, zkušenostmi, vnitřním přesvědčením, atd., je zde riziko výskytu „libovůle“ jakožto nežádoucího jevu v případě uplatnění diskrece. Tato zásada má za cíl libovůli orgánů veřejné moci v rámci jejich rozhodovacího procesu zabránit.

Jak již bylo výše naznačeno, faktické úkony představují poměrně specifickou formu realizace veřejné správy. Jedná se v podstatě o realizaci správního rozhodnutí bez předchozího řízení. Což se na venek projevuje tím způsobem, že „řízení“ o vydání správního rozhodnutí a samotné rozhodnutí (včetně jeho výkonu) není od sebe výrazně odděleno, ale naopak často splývá v jediný úkon.³⁴ I přesto, že tato forma činnosti orgánů veřejné správy bývá z hlediska právní teorie označována za neformální projev veřejné správy, „*musí i zde být dodrženy určité zákonné postupy. Ačkoli však lze hovořit o nutnosti zachovat určitou podobu (tedy formu) jednání, rozhodně nejde o formu úkonu v pravém smyslu slova (písemný, ústní, konkludentní).*“³⁵

Třebaže faktické úkony vzhledem k absenci formalizovaného procesního postupu nepředstavují typickou formu činnosti veřejné správy, se kterou by bylo správní uvážení tradičně spojováno,³⁶ lze i v tomto případě vysledovat uplatnění diskreční pravomoci. Jak uvádí S. Skulová „*Správní uvážení může být založeno a uplatnit se při jakémkoliv rozhodování subjektů vykonávajících veřejnou správu.*“³⁷ Neboť je zřejmé, že např. v případě realizace bezprostředních zákroků

³⁴ „*Tyto úkony pro svoji neodkladnost nejsou uskutečňovány jinak obvyklým procesním postupem, respektujícím všechna procesní pravidla správního řízení, zakončeným vydáním správního rozhodnutí. Důvodem takových autoritativních úkonů je typicky neodkladná potřeba ochrany života, zdraví, majetku a veřejného pořádku.*“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2008, č. j. 4 Aps 5/2007-53.

³⁵ Srov. KINDL, M. et al. *Základy správního práva*. 2. upravené vyd. Plzeň: Aleš Čenek, 2009, s. 168.

³⁶ Institut správního uvážení je tradičně spojován především s rozhodovací pravomocí správních orgánů při vydávání individuálních správních aktů.

³⁷ SKULOVÁ, S. *Správní uvážení. Základní charakteristika a souvislosti pojmu*. 1 vyd. Brno: MU, 2004, s. 41.

musí příslušný orgán veřejné správy (typicky příslušník bezpečnostního sboru) na základě tzv. „volné úvahy“ rozhodnout o tom, zda daný zákrok provést či nikoliv, a dále rozhodnout o použití jednoho z několika možných donucovacích prostředků, které mu zákon pro řešení nastalé situace dává k dispozici.³⁸ Rozhodnutí o tom, který z donucovacích prostředků bude uplatněn, se pro další průběh zákroku jeví jako zásadní. Přestože se v případě bezprostředních zákroků jedná o neformální projev veřejné správy, tak stejně jako v případě správního řízení, meze volné úvahy o výběru vhodného donucovacího prostředku limituje zákon.³⁹

Dalším případem zapojení rozhodovací složky do realizace faktických úkonů představuje již zmíněný výklad neurčitých právních pojmů, prostřednictvím kterého správní orgán dochází k rozhodnutí o tom, zda na danou situaci příslušné zákonné oprávnění aplikovat či nikoliv. Nutnost výkladu neurčitého právního pojmu v případě realizace faktických úkonů je opět možno demonstrovat na oprávnění použít zbraň dle § 56 odst. 1 zákona o policii, kde zákonnou podmínkou jejího použití v případech uvedených pod písm. b) a c) je výklad neurčitého právního pojmu „nebezpečný pachatel“. Pokud by zbraň byla použita proti osobě, která definiční znaky tohoto pojmu nenaplnjuje, jednalo by se o zneužití tohoto oprávnění k jiným účelům, než ke kterému bylo zákonem stanoveno.⁴⁰

³⁸ „Výsledkem vzájemného vyvažování zásady iniciativy a zásady přiměřenosti může být s ohledem na okolnosti nejen rozhodnutí policisty zasáhnout určitým způsobem, ale též nezasahovat vůbec, případně odložit zásah na pozdější dobu. Ani chybně vyhodnocená situace nemusí vést vždy k označení policejního postupu za nezákonný, jestliže zvolené řešení odpovídalo (nutně neúplným) informacím známým zasahujícímu policistovi v době zásahu, a tomu, jak se situace musela jevit rozumně uvažujícímu a náležitě vycvičenému policistovi jednajícímu v dobré víře. Zákonné zmocnění k použití donucovacích prostředků je nicméně nutno vykládat restriktivně“. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2015, č. j. 6As 255/2014-42.

³⁹ „Absolutní či neomezené správní uvážení v moderním právním státě neexistuje. Každé správní uvážení má své meze, vyplývající v prvé řadě z ústavních principů zákazu libovůle, principu rovnosti, zákazu diskriminace, příkazu zachovávat lidskou důstojnost, principu proporcionality atd. Dodržení těchto mezí podléhá soudnímu přezkumu“. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42.

⁴⁰ „Podle právní teorie je za nebezpečného pachatele třeba považovat:
a) zvlášť závažného recidivistu podle § 41 trestního zákoníku,
b) pachatele závažného úmyslného trestného činu, který byl při jeho spáchání nebo bezprostředně poté přistižen,
c) pachatele úmyslného trestného činu, o kterém vyjde najevo, že je ozbrojen,
d) vězně na útěku,
e) osobu, která byla nadřízeným nebo jiným oprávněným orgánem za nebezpečného pachatele výslovně označena.“ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. 1. 2012, sp. zn. 8 Tdo 1623/2011. V případě vězně na útěku je však třeba vzít v potaz Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva, ze dne 26. 2. 2004, sp. zn. 43577/98. Název: Nachová a další proti Bulharsku, kde se mimo jiné uvádí „K posouzení, zda bylo použítí síly (střelné zbraně) „absolutně nezbytné“, bylo nutno vzít v úvahu skutečnost, že oba uprchlí vězni byli odsouzeni za nenásilný trestný čin“.

6 Zásada subsidiarity

Tato zásada má v případě realizace faktických úkonů z části odlišnou podobu než jak je tomu v případě správního řízení. V obecné rovině lze konstatovat, že fyzický zásah do práv a svobod osob ze strany orgánů veřejné správy by měl představovat tzv. „ultima ratio“, tedy až poslední možnost jak prosadit splnění právních povinností, případně zabránit jejich porušování v případě, že uplatnění mírnějších prostředků není dostačující.

Ve vztahu k činnosti orgánů veřejné správy má v případě realizace faktických úkonů tato zásada podobu tzv. minimalizace zásahu, či vyjádřeno opačně, zákazu nadměrnosti zásahů do práv a svobod osob.⁴¹ Dle judikatury Ústavního soudu lze tuto zásadu vykládat jako princip přiměřenosti v širším smyslu, kdy je třeba posuzovat účel (cíle) zásahu orgánu veřejné moci ve vztahu k použitým prostředkům. V případě zákonného omezení práva či svobody jednotlivce je třeba co nejvíce šetřit oprávněné zájmy osoby proti které zásah veřejné moci směřuje.⁴² V praxi se uplatnění této zásady projevuje tím způsobem, že orgán veřejné správy nejprve použije mírnějších prostředků a teprve v případě, že použití mírnějších prostředků je (či by bylo) vzhledem k okolnostem zřejmě neúčinné, použije prostředků důraznějších.⁴³

Ve vztahu k působnosti jednotlivých orgánů veřejné správy na úseku zajištění vnitřního pořádku a bezpečnosti státu má tato zásada podobu participace. To znamená, že například některé úkoly v oblasti zajištění místních záležitostí veřejného pořádku plní samosprávné orgány jednotlivých obcí (obecní policie). A až v případě, kdy síly a prostředky orgánů obce nejsou k plnění daných úkolů dostačující, jsou povinny poskytnout potřebnou součinnost příslušné orgány státní správy (především Policie České republiky).

7 Zásada legitimního očekávání (předvídatelnosti postupů správních orgánů)

Zásada legitimního očekávání představuje další významnou právní zásadou vztahující se k realizaci (zvláště rozhodovacích) pravomocí orgánů veřejné

⁴¹ Srov. čl. 4 odst. 4 Listiny.

⁴² Srov. Nález Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02.

⁴³ Srov. např. § 56 odst. 1 písm. g) nebo § 56 odst. 2 zákona o policii.

moci. Jejím smyslem je zajistit předvídatelnost postupů orgánů veřejné moci u skutkově shodných či podobných případů, a to tak, aby nedocházelo k neodůvodněným rozdílům v přístupu k jednotlivým svoji podstatou totožným případům.⁴⁴

Jak již bylo řečeno, aplikace této zásady souvisí především s rozhodovací činností orgánů veřejné správy, při které je uplatněna tzv. „diskreční pravomoc“ v podobě správního uvážení. Tato zásada se tedy týká především těch činností, při nichž orgány veřejné správy vydávají individuální správní akty v podobě svých rozhodnutí.

Se zásadou legitimního očekávání úzce souvisí zásada rovnosti zacházení a zákazu diskriminace,⁴⁵ která je již plně uplatnitelná i mimo správní řízení v případech realizace faktických úkonů. Stejně jako v předchozím případě je jejím cílem zabránit libovůli při rozhodovací činnosti orgánů veřejné správy. Avšak na rozdíl od zásady legitimního očekávání, která zohledňuje skutkovou stránku případu, zásada rovnosti zacházení a zákazu diskriminace se vztahuje k objektům, vůči nimž je rozhodovací pravomoc uplatňována, tedy adresátům veřejnoprávního působení.⁴⁶

Z hlediska realizace oprávnění bezpečnostních sborů vyžaduje uplatnění této zásady požadavek na rovnost zacházení se všemi osobami bez rozdílu. Uplatnění této zásady je často diskutováno právě v souvislosti s takovými formami realizace veřejné správy, jež představují bezprostřední zásah do práv a svobod osob. Z tohoto důvodu je třeba ze strany bezpečnostních sborů, či lépe řečeno jejich jednotlivých příslušníků, vyžadovat důsledné dodržování této zásady, tak aby v očích veřejnosti nemohla být zpochybňována jejich nestrannost a nezávislost.

⁴⁴ Srov. čl. 4 odst. 3 Listiny, kde se říká, že „*zákonná omezení základních práv a svobod musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky*“.

⁴⁵ Srov. čl. 3 odst. 1 Listiny, kde se uvádí, že „*základní práva a svobody zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnosti nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení*“. A dále srov. čl. 24 Listiny, který říká, že „*příslušnost ke kterékoli národnosti nebo etnické menšině nesmí být nikomu na újmu*“.

⁴⁶ Srov. § 7 odst. 1 správního řádu.

8 Zásada veřejné správy jako služby

Tato zásada má svůj základ v služební povaze veřejné správy,⁴⁷ která je vyjádřena v § 4 odst. 1 správního řádu. Zásada veřejné správy jako služby se uplatní při výkonu veřejné správy ve všech jejích oblastech a snad nejširším způsobem (spolu se zásadou legality) přesahuje působnost správního řádu. Uplatnění této zásady lze nepochybně vysledovat i u těch forem činností, při jejichž realizaci orgány veřejné správy vystupují autoritativně vůči adresátům svého působení na ochranu práv třetích osob. V takovém případě se jedná o službu veřejnosti, konkrétně službu těm osobám, jejichž právům a svobodám poskytují orgány veřejné správy ochranu z úřední povinnosti. V souvislosti s realizací faktických úkonů příslušníků bezpečnostních sborů se tak jedná o povinnost provést úkon či zákrok v případě, kdy dojde k ohrožení či nezákonnému zásahu do zákonem chráněných práv a svobod osob, jimž na základě zákona poskytují tyto orgány ochranu. Orgány veřejné správy odpovídají za škodu, která vznikne osobám, jejichž bezpečnost je ohrožena v důsledku rozhodnutí těchto orgánů zákrok či úkon neprovést.⁴⁸

Orgány veřejné správy mají při své činnosti (zvláště v případech kdy prostřednictvím svých činností zasahují do práv a svobod osob) povinnost poučit osoby, vůči nimž vykonávají svoji pravomoc o právních důvodech svého postupu, případně též o jejich právech a povinnostech pokud je to vzhledem k povaze úkonu a okolnostem jeho realizace možné. Poučovací povinnost správního orgánu je tedy další součástí uvedené zásady.⁴⁹ Ve vztahu k realizaci faktických úkonů a bezprostředních zákroků je tato zásada dále konkretizována v jednotlivých zvláštních zákonech upravujících podmínky a realizace těchto forem činností.⁵⁰

9 Závěr

Není žádných pochyb o tom, že uplatnění základních zásad činnosti správních orgánů je nezbytnou součástí realizace všech forem činností vykonávaných orgány veřejné správy, které správní řád upravuje. Vzhledem k tomu,

⁴⁷ Srov. čl. 2 odst. 3 Ústavy. Též také srov. SKULOVÁ, S. et al. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeňek, 2008, s. 72.

⁴⁸ Srov. § 11 písm. b) zákona o policii.

⁴⁹ Srov. SKULOVÁ, S. et al. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeňek, 2008, s. 73.

⁵⁰ Srov. např. § 13 zákona o policii.

že správní řád upravuje pouze ty formy realizace veřejné správy, které jsou realizovány prostřednictvím správního řízení, případně jiných obdobných formalizovaných procesních postupů, uplatní se při jejich realizaci v různé míře veškeré základní zásady v něm obsažené.

Avšak v případě realizace jiných právních forem činností orgánů veřejné správy, které správní řád neupravuje (především faktických úkonů a bezprostředních zákroků), se z důvodu již několikrát zmíněné absence formalizovaného postupu aplikovaného při jejich realizaci, plně uplatní pouze některé ze základních zásad, jiné se uplatní v modifikované specifické podobě a některé se neuplatní takřka vůbec.

Například zásada materiální pravdy⁵¹ je přímo spojena s některými úkony prováděnými v rámci správního řízení, jehož účelem je vydání rozhodnutí na základě objektivních skutečností, o nichž nejsou důvodné pochybnosti. Tyto skutečnosti správní orgán zjišťuje především na základě návrhů účastníků řízení a volného hodnocení důkazů, které si správní orgán pro účely správního řízení opatřuje z úřední povinnosti.⁵² Naproti tomu účelem realizace faktických úkonů a bezprostředních zákroků není vydání rozhodnutí o právech a povinnostech osob na základě zjištění skutkového stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, ale tyto formy činnosti mají někdy preventivní, ale vždy ochranný a často pouze zajišťující charakter. To znamená, že v případě bezprostředního ohrožení významných zákonem chráněných zájmů (jako je např. život, zdraví atd.), je třeba okamžité reakce ze strany orgánů veřejné správy a v takovém případě není možné, aby tyto orgány na místě zjišťovaly skutkový stav věci ve stejné míře a stejném rozsahu, jako je tomu v případě správního řízení. Rozhodnutí provést zákrok tak může být podloženo třeba jen důvodnou obavou,⁵³ že k ohrožení nebo

⁵¹ Viz § 3 správního řádu.

⁵² Srov. § 50 odst. 1 a 2 správního řádu.

⁵³ *Ani chybně vyhodnocená situace nemusí vést vždy ke označení policejního postupu za nezákonný, jestliže zvolené řešení odpovídalo (nutně neúplným) informacím známým zasahujícímu policistovi v době zásahu, a tomu, jak se situace musela jevit rozumně uvažujícímu a náležitě vycvičenému policistovi jednajícímu v dobré víře.* Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2015, č. j. 6As 255/2014-42.

k útoku na významný zákonem chráněný zájem dojde.⁵⁴ Z tohoto důvodu se zásada materiální pravdy při realizaci faktických úkonů a bezprostředních zákroků neuplatní.

Ve svém příspěvku jsem se pokusil přiblížit ty základní zásady činnosti orgánů veřejné správy, jež se při realizaci neformálních projevů veřejné správy použijí v rozhodující míře a to včetně způsobu jejich uplatnění.

Literature

A. Monografie, odborné publikace a učebnice

FILIP, J., SVATONĚ, J. *Státověda*. 5. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, 400 s. ISBN 978-80-7357-685-1.

HARVÁNEK, J. et al. *Právní teorie*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, 439 s. ISBN 978-80-7380-458-9.

HENDRYCH, D. et al. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, 826 s. ISBN 80-7179-470-8.

KINDL, M. et al. *Základy správního práva*. 2. upravené vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, 298 s. ISBN 978-80-7380-190-8.

MATES, P., ŠKODA, J., VAVERA, F. *Veřejné sbory*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, 384 s. ISBN 978-80-7357-572-4.

PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*, 7. vyd. Brno: MU, 2007, 418 s. ISBN 978-80-210-4276-6.

SKULOVÁ, S. *Správní uvážení. Základní charakteristika a souvislosti pojmu*. 1. vyd. Brno: MU, 2004, 241 s. ISBN 80-210-3237-5.

SKULOVÁ, S. et al. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, 428 s. ISBN 978-80-7380-110-6.

STAŠA, J. *Úvod do českého správního práva*. 4. doplněné vyd. Praha: Policejní akademie České republiky, 2003, 187 s. ISBN 80-7251-067-3.

⁵⁴ Například v případech kdy dojde k namíření reálně vypadající makety či skutečné, ale neabitě stříelné zbraň držené v rukou pachatele např. loupežného přepadení na zasahujícího policistu, je policista dle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o policii oprávněn proti této osobě použít zbraň, a to bez toho, že by měl za povinnost blíže zjišťovat stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, tedy v tomto případě to, zda se jedná o skutečnou střílnou zbraň či zda je tato zbraň nabitá.

ŠKODA, J., VAVERA, F., ŠMERDA, R. *Zákon o policii s komentářem*. Plzeň: Aleš Čenek, 2009, 397 s. ISBN 978-80-7380-160-1.

B. Soudní rozhodnutí

Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva:

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva, ze dne 26. 2. 2004, sp. zn. 43577/98. Název: Nachová a další proti Bulharsku. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 26. 10. 2016].

Rozhodnutí Ústavního soudu:

Nález Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 20. 10. 2016].

Nález Ústavního soudu ze dne 29. 9. 2005 sp. zn. III. ÚS 350/03. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 26. 10. 2016].

Usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 2. 2014 sp. zn. I. ÚS 3271/13. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 26. 10. 2016].

Rozhodnutí Nejvyššího soudu:

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. 1. 2012, sp. zn. 8 Tdo 1623/2011. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 17. 10. 2016].

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu:

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 20. 10. 2016].

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2007, č. j. 5 Aps 2/2007-41. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 16. 10. 2016].

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2008, č. j. 4 Aps 5/2007-53. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 16. 10. 2016].

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2009, č. j. 5 As 13/2009-61. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 28. 10. 2016].

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 2 As 25/2010-65. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 26. 10. 2016].

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, č. j. 7 As 144/2012-53. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 22. 10. 2016].

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2013, č. j. 6 Ans 5/2013-47. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 24. 10. 2016].

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, č. j. 9 As 202/2014-236. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 26. 10. 2016].

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2015, č. j. 6As 255/2014-42. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 28. 10. 2016].

C. Právní předpisy

Zákon ČNR č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 10. 2016].

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 26. 10. 2016].

Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 22. 10. 2016].

Zákon č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 26. 10. 2016].

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 28. 10. 2016].

Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 24. 10. 2016].

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 23. 10. 2016].

Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 26. 10. 2016].

Contact – e-mail

pavel.useticka@seznam.cz

The Principle of Trust in Public Authorities in the Case-Law of Polish Administrative Courts

Ewa Wójcicka

Jan Długosz University in Częstochowa, Institute of Law, Administration and Management, Poland

Abstract

The purpose of this article is to analyse the nature of the principle of trust and its understanding in the case-law of Polish administrative courts. Pursuant to Article 8 of the Code of Administrative Procedure of 14 June 1960, public administration authorities conduct the proceedings in a manner that establishes, among the participants, trust in public authorities. The development of the principle is closely connected with the judicature, especially the case-law of the Constitutional Tribunal and administrative courts: the Supreme Administrative Court and voivodeship administrative courts. In the case-law of administrative courts there is an established and uniform opinion that, in order to realise this principle, it is necessary to respect the law, especially in terms of a detailed explanation of the circumstances of the case, to respond concretely to the parties' requests and statements and to take into account in the decision both social interest and the legitimate interest of citizens assuming that all citizens are equal before the law.

Keywords

General Principles; Public Trust; Administrative Proceedings; the General Clauses; Administrative Court; Public Administration Authorities.

1 Introduction

The purpose of this article is to present the principle of trust in public authorities, which is one of the most important of general principles of administrative proceedings in the Republic of Poland. Pursuant to Article 8 of the Code of Administrative Procedure of 14 June 1960, public administration authorities conduct the proceedings in a manner that establishes, among the participants, trust in public authorities. This provision contains the general

clause referring to the evaluation of the actions of administrative authorities which is justified axiologically. It is therefore a blank rule, leaving the identification of its content to an enforcer. Although the principle of trust was introduced by the Code of Administrative Procedure in 1960, the development of this principle was observed following the reactivation of administrative judiciary in 1980.

The realisation of the principle of trust is made in the process of the operative interpretation of law: while the correctness of its accomplishment is subject to the control of administrative courts¹: voivodeship administrative courts and the Supreme Administrative Court. The case-law of administrative courts particularly exposes and highlights requirements to be met by administrative proceedings conducted in a trustworthy way. This paper tries to analyse the nature of the principle of trust in Poland and its understanding in the case-law of administrative courts. Taking into account the limited space of this article, I will discuss several specific topics from this field, which can be considered as crucial. The paper was divided into three parts in order to explore the nature of the principle of trust in public authorities, its legal basis, and the key requirements drawn from this principle by administrative courts.

2 The nature of trust

Trust is an abstract concept and is often used interchangeably with related concepts such as credibility, reliability, or confidence². Trust is a complex notion and it has no simple definition in literature. It can be analysed in terms of many scientific disciplines, e.g. philosophy, psychology, management, law. As H. Nissenbaum pointed out, “trust is an extraordinarily rich concept, covering a variety of relationships, conjoining a variety of objects.

¹ More: LESZCZYŃSKI, L., MAROŃ, G. Pojęcie i treść zasad prawa oraz generalnych klauzul odsyłających: uwagi porównawcze. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio G*, 2013, Vol. 60, No. 1, p. 81–91; LESZCZYŃSKI, L., MAROŃ, G. Zasady prawa i generalne klauzule odsyłające w operatywnej wykładni prawa. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio G*, 2013, Vol. 60, No. 2, p. 145–157; HANUSZ, A. Kontrola sądownoadministracyjna stosowania zasady zaufania do organów podatkowych, *Państwo i Prawo*, 2013, No. 8, p. 20–21.

² LEWIS, J. D., WEIGERT, A. Trust as a social reality. *Social Forces*, 1985, No. 63, p. 967–985.

One can trust (or distrust) persons, institutions, governments, information, deities, physical things, systems, and more”³. One of major definitions of trust is definition created by Francis Fukuyama: “Trust is expectation that arises in a community on the subject of regular, honest and cooperating behaviour of other community members on the grounds of commonly accepted standards”⁴. Trust, according to the Oxford English Dictionary, is defined as “confidence in or reliance on some quality or attribute of a person or thing, or the truth of a statement”⁵. Similarly, the notion of “trust” is defined by the Polish dictionary as a conviction that someone is reliable and honest, that he or she is going to give us something that is important to us⁶.

The literature describes two different but interconnected types of trust, namely: social trust and public trust. Social trust is an outcome shaped by previous experience with other individuals, and public (political) trust is an outcome of experience of treatment received from authorities⁷. Trust of individuals in public authorities, which reflect vertical social exchanges between authority and citizens, has its own particular importance. Public trust provides one of the firmest foundations of the legitimacy and sustainability of a democratic political system. Trust in public authorities represents the confidence of citizens in the actions of public authorities to do what is right and perceived as fair. It is one of the most important foundations upon which the legitimacy and sustainability of political systems are built, because it determines any government’s ability to govern efficiently and effectively without using coercion. Consequently, it is necessary for the fair and effective activity of public administration⁸.

³ NISSENBAUM, H. Securing trust online: Wisdom or oxymoron? *Boston University Law Review*, 2001, No. 81, p. 104.

⁴ FUKUYAMA, F. *Trust: The Social Virtues and The Creation of Prosperity*. New York, 1995, p. 26–27.

⁵ *Oxford English Dictionary*. The Compact Edition, New York, 1971, p. 3423.

⁶ SZYMCZAK, M. *Słownik języka polskiego*, vol. III, Warszawa, 1981, p. 584, 971.

⁷ *Public integrity and trust in Europe*. European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building (ERCAS), Hertie School of Governance, Berlin 2015, p. 5.

⁸ Trust in government. In: *Government at a Glance*. OECD Publishing, Paris, 2013, DOI: http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-7-en

3 Sources of the principle of trust in Polish law

3.1 General remarks

In Poland the principle of trust in public authorities has a particular status in the legal order. It is a general principle of law laid down in the Constitution of 2 April 1997⁹ and in the Code of Administrative Procedure of 14 June 1960¹⁰. The principle of trust in public authorities was introduced in the Code for ideological reasons, as a part of the tendency to make administration friendlier to citizens. Public authorities were required to conduct proceedings in such a way as to increase the trust of citizens in the state authorities and awareness, legal culture of citizens.

Starting from 1980, when the Supreme Administrative Court was established, the Court began using this principle as a basis for annulling administrative decision in the situation where authority did not breach any other provision of the Code, but where the Supreme Administrative Court considered that behavior of authority was reprehensible¹¹. Further development of the principle of trust took place after the political transformation of 1989 and the introduction of the clause of the democratic state of law in Article 1 of the 1952 Constitution of the People's Republic of Poland. The principle was adopted by the Constitution of 1997 in an unchanged form.

3.2 Constitutional basis

The principle of trust in public authorities was not directly expressed in the Polish Constitution. The basis and binding source of this principle indicates Article 2 of the Constitution, which provides that “the Republic of Poland shall be a democratic state governed by the rule of law and implementing the principles of social justice”. In the system of values constituting the notion of the democratic state, the principle of trust in the state and its laws occupies prime position. The principle of citizens' trust is composed of a number of specific principles, among others: legal certainty, the principle of protection of acquired rights and pending interests, the principle

⁹ *Journal of Laws of 1997*, No. 78, item 483, as amended.

¹⁰ *Journal of Laws of 2016*, item 23, as amended.

¹¹ WIERZBOWSKI, M., SZUBIAKOWSKI, M., WIKTOROWSKA, A. *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*. Warszawa, 2005, p. 31.

of *lex retro non agit*, the requirement to observe the rules of decent legislation, including the duty to observe the principle of sufficient certainty of legal regulations and to ensure the relevant *vacatio legis*¹². Also administrative courts have made a number of references to these elements of the principle of trust.

The principle of trust in the state and the law is based on the requirement of legal certainty, therefore such a combination of characteristics conferred by the law, which provide the individual with legal certainty; they allow individuals to decide on their actions on the basis of complete knowledge of the circumstances surrounding the actions of state authorities and the legal consequences the individual's actions may entail¹³.

The principle of trust in the state cannot be understood only in a formal way, as the procedurally correct adoption of provisions, and the publication thereof, regardless of their content. The substantive aspect of legislative activities, taking into account the scope of regulatory activities of the legislature, its contents and the decisions taken in relation to democratic standards and the rule of law, is of fundamental importance from the perspective of citizens and their relation to the state. There is a reason it is called otherwise the principle of citizens' loyalty to the state. The substantive aspect of this principle underlined Wojciech Sokolewicz: "The principle of trust refers not only to the procedure and form of the adopted law. The entire process of the application of the law, beginning with its interpretation, should be carried out in compliance with this principle"¹⁴.

The Constitutional Tribunal repeatedly pointed out that the principle of citizens' trust comprises a prohibition on the creation of illusory legal institutions, and in particular such provisions which prohibit the realisation

¹² STEFANIUK, M. Zasada odpowiedniego „*vacatio legis*” jako element zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. *Studia Iuridica Lublinensia*, 2016, Vol. 25, No. 1, p. 59–75; Judgment of the Constitutional Tribunal of: 29 January 1992, K 15/91; 13 April 1999, K 36/98; 10 April 2006, SK 30/04; 10 February 2015, P 10/11 and 25 November 2010, K 27/09.

¹³ Judgment of the Constitutional Tribunal of: 14 June 2000, P 3/00 and 25 April 2001, K 13/01.

¹⁴ SOKOLEWICZ, W. Komentarz do art. 2. In: GARLICKI, L. (ed.). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Vol. V, Warsaw, 2007, p. 34; Judgment of the Constitutional Tribunal of 27 November 1997, U 11/97.

of a subjective right recognised by the legislator. This principle does not permit the state to play a “game” with citizens, creating entitlements that are illusory or incapable of realisation, due to legal or factual reasons or due to the vague definition of the conditions for the enjoyment thereof. Furthermore, the principle of protecting citizen’s trust in the state and its laws also requires to remove from the legal order obstacles which preclude the enjoyment of the right¹⁵. Legal regulations should provide individuals not only with legal security, but should also assume full predictability of the degree in which their implementation may impact the legal position of an individual under specific legal circumstances¹⁶.

The principle enables citizens to decide about their own actions based on the in-depth knowledge of the rationale behind the activities undertaken by the state authorities, and of the legal consequences that the acts of individuals may bring about. Individuals should be able to determine the consequences of their specific behaviors and of events, based on the law in effect, and should be able to reasonably expect that the legislator will not amend the legal regulations in an arbitrary manner¹⁷.

3.3 Statutory basis – the Code of Administrative Procedure

The principle of trust in public authorities is one of the most important of general principles of administrative proceedings. General principles demonstrate basic overarching values and ideas common to the whole proceedings for public authorities and participants. General rules of proceedings arise from Article 6-16 of the Code of Administrative Procedure (CAP): the rule of law (Art. 6), the principle of objective truth (Art. 7), the principle to take account of the office of the public interest and the legitimate interests of citizens (Art. 7), the principle of trust in public authorities (Art. 8), the principle of the obligation to provide information to the parties and other participants (Art. 9), the principle of active participation of the parties in the proceedings (Art. 10), the principle of persuasion (Art. 11), the

¹⁵ Judgment of the Constitutional Tribunal of: 18 December 2002, K 43/01 and 19 December 2002, K 33/02.

¹⁶ Judgment of the Constitutional Tribunal of: 19 December 2002, K 33/02 and 9 June 2004, SK 5/03.

¹⁷ Judgment of the Constitutional Tribunal of 14 June 2000, P 3/00.

principle of speed and simplicity of the procedure (Art. 12), the principle of an amicable settlement of administrative disputes (Art. 13), the principle of a written form of the proceedings (Art. 14), the principle of two-instance proceedings (Art. 15), the principle of sustainability of final administrative decisions (Art. 16 § 1), the principle of judicial review of final decisions (Art. 16 § 2)¹⁸. These principles constitute premises of other principles and provide justification of other principles, they are important elements of the institution of procedural law that are regarded as sets of legal procedures, and are more important than other legal principles¹⁹.

Pursuant to Article 8 of the CAP, public administration authorities conduct the proceedings in a manner that establishes, among the participants, trust in public authorities. The current wording of Article 8 of the CAP was determined pursuant to the amendment to the Code of Administrative Procedure of 3 December 2010²⁰, which entered into force on 11 April 2011. The phrase requiring public administration authorities “to raise awareness and legal culture of citizens” at the same time was removed from the provision. The new wording has legal consequences for the strengthening of legal guarantees of an individual in public authorities. The change in the wording of Article 8 through the introduction of a categorical order to conduct proceedings in such a way as to increase trust in public authorities has important legal significance. It obliged the legislator to adopt such legal regulations which guarantee the right to a fair and efficient legal process, based on respect for the rights and freedoms of an individual²¹.

¹⁸ More: ROZMARYN, S. O zasadach ogólnych KPA. *Państwo i Prawo*, 1961, No. 12; WIKTOROWSKA, A. Teoretyczno-prawna koncepcja zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego. *Studia Prawa Publicznego*, 2013, No. 2, p. 13–40; LIS, A. Wybrane zasady postępowania administracyjnego w świetle standardów europejskich. *Przegląd Prawno-Ekonomiczny*, 2014, No. 27, p. 65–78; GILL, A. Zasady postępowania administracyjnego jako antidotum na „inkwizycyjne” cechy tego postępowania. In: NICZYPORUK, J. (ed.). *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie k.p.a.* Lublin, 2010; JAROSZYŃSKI, A. Problematyka zasad ogólnych prawa administracyjnego. *Państwo i Prawo*, 1975, No. 7; KMIĘCIAK, Z. *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*. Warszawa, 2000.

¹⁹ CHORAŹY, K., TARAS, W., WRÓBEL, A. *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowniczoadministracyjne*. Kraków 2004, p. 27.

²⁰ *Journal of Laws of 2011*, No. 6, item 18.

²¹ ADAMIAK, B., BORKOWSKI, J. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Legalis, 2016.

The principle is directed at protecting the individual rights and legal interests in legal relationships between private parties and public administration authorities. The principle protects against arbitrariness of administration and promotes good administration and administrative efficacy. The principle is equally applicable to all public administration authorities. This applies to administrative authorities of all levels, i.e. to the provincial authorities as well as to the central ones, to the governmental authorities and local authorities, to the authorities within a structure of public administration as well as to the entities that carry out outsourced functions of public administration.

The principle sets out the standards of functioning of public administration authorities, which should function in such a way that the grounds of their actions were understandable for citizens, and the consequences of non-performance of official duties or inappropriate conduct of proceedings may not act to the detriment of citizens²². The principle should not be understood merely as a postulate of a specific behavior but it constitutes an applicable standard of law from which specific directives binding public administration authorities throughout their procedural steps result²³.

The general principle of trust in public authorities constitutes a brace that holds all the general principles of administrative proceedings together. It is the widest principle in terms of scope and it may contain a large catalogue of general principles. Undoubtedly, strengthening citizens' trust in public authorities is reinforced by taking all the actions which are necessary to make clear the facts of the case, taking into account the public interest and the legitimate interest of citizens, providing exhaustive information, ensuring the parties the active involvement at any stage of the proceedings, explaining the appropriateness of rationales, according to which an authority operates when settling a matter or the rapidity of the procedure of the authority²⁴.

²² Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warszawa of 15 December 2009, II SA/WA 800/09.

²³ Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Kraków of 15 June 2015, I SA/Kr 747/15.

²⁴ Judgment of the Supreme Administrative Court of: 26 September 2012, I OSK 1094/11 and 15 November 2006, II GSK 183/06.

4 Procedural guarantees of the principle of trust in the case-law of administrative courts

4.1 Obligation of equal treatment of the parties

One of the basic directives concretising the principle of trust in public authorities is the obligation of equal treatment of the parties by public administration authorities. The principle of equality before the law is one of the cornerstones on which the legal system is based. It is anchored in Article 32 of the Constitution of the Republic of Poland, according to which all persons are equal before the law and have the right to equal treatment by public authorities. In administrative proceedings, equality of citizens before the actions of public administration is both an indicator and a consequence of a uniform application of the law. The implementation of the obligation of equal treatment of citizens considerably decides about credibility of administration authorities and affects shaping citizens' sense of justice. As repeatedly stated by administrative courts, when a party to administrative proceedings does not meet the conditions laid down for giving judgment with a specific content, an entity may expect that an administration authority will not give such judgment in favour of another person who does not meet these conditions either²⁵.

An authority should be particularly concerned about realisation of the principle of trust in situation when the parties to administrative proceedings are entities having conflicting interests. A breach of the principle expressed in Article 8 occurs when authorities conducting proceedings – without a comprehensive explanation of the circumstances of the case – take into consideration only one of the interests involved, providing no comments on the reported claims and requests of the parties representing other interests²⁶.

²⁵ Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warszawa of: 27 January 2015, VI SA/Wa 3231/14 and 14 October 2004, II SA 3571/03.

²⁶ Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Bydgoszcz of 15 June 2016, II SA/Bd 1443/15; judgment of the Supreme Administrative Court of 10 August 1983, I SA 367/83, ONSA 1983, No. 2, item 64.

4.2 A detailed explanation of the content of the request of a party

A further condition for conducting administrative proceedings in a trustworthy way is an obligation to explain precisely the content of the request of a party. In the case of applications lodged by the parties, their name is not as valid as their content. The party finally decides about the nature of an application lodged in administrative proceedings, not an administration authority to which the party lodged this application²⁷. The authority cannot freely expand the scope of the request and modify it depending on the needs of a specific case²⁸. This means that the administrative authority has a duty to explain a real will of the party requesting the public administration authority if the nature and the content of the application raise doubts²⁹.

4.3 Reliable proceedings

In the case-law of administrative courts it is stressed that trustworthy procedure, first of all, reliable, which means that it is conducted precisely and carefully. Due care of any considerable detail in the case will allow to explain exactly the facts of the case and all legal issues³⁰. It is pointed out that public administration authorities are obliged to act thoroughly and speedily, using as simple measures as possible to solve the case, and they are also obliged to take any steps necessary to explain and solve it. This does not mean an obligation to take any actions, but an obligation to take targeted actions to solve the case³¹.

The principle of establishing trust in the parties to the proceedings also includes the entire evidence proceedings. Authorities are required to give a comprehensive explanation of the facts of the case and, while doing so,

²⁷ Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Wrocław of 25 November 2010, II SA/Wr 491/10.

²⁸ Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Kraków of 7 April 2016, II SA/Kr 173/16.

²⁹ Judgment of the Supreme Administrative Court of 18 February 1994, SA/WR 1587/93, *Prokuratura i Prawo* 1995, No 2, item 54; judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warszawa of 25 November 2010, II SA/Wa 1284/10.

³⁰ HANUSZ, *op. cit.*, p. 21; Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Gorzów Wlkp. Of 27 November 2013, I SA/Go 512/13; Judgment of the Supreme Administrative Court of 23 October 2013, II FSK 2784/11.

³¹ Judgment of the Supreme Administrative Court of 17 September 2015, II GSK 1703/14.

they cannot rely solely on a party, but they should take the evidence initiative *ex officio*³². One can talk of a serious breach of Article 8 of the CAP only when administration authorities did not collect any evidence necessary to make factual findings or conducted residual evidence proceedings³³.

4.4 Obligation to provide information

From the principle of trust stems also an obligation of an authority to inform a party about consequences resulting from the laws and applicable in the actual state. This obligation is correlated with the prohibition on burdening citizens with the legal effects of ignorance of the law³⁴. In administrative proceedings the principle *ignorantia iuris nocet* is not applicable, thus the party to the proceedings has the right to such practical and legal information which will protect him against negative consequences of ignorance of the law.

Public administration authorities are required to provide full and proper information to the parties regarding the factual and legal circumstances which may affect the establishment of their rights and the obligations that are the subject of administrative proceedings. Authorities are required to provide information *ex officio*, acting in such a way so that it is clear and understandable for both parties³⁵. The obligation to inform a party includes the entire course of proceedings – from the initiation to its completion by means of a decision. Passivity of an authority in this scope is a breach of the law. The subject matter of providing information to the party covers providing information about the provisions of substantive and procedural law. It is not just about indicating the provisions of law, but also about providing necessary explanations regarding the content of these provisions and providing tips on how to act in a given situation in order to avoid the damage. To a certain extent, an authority is thus appointed to the role of an advisor and defender of the parties and participants to the proceedings³⁶.

³² Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Gdańsk of 12 December 2011, II SA/Gd 434/11.

³³ Judgment of the Supreme Administrative Court of 26 April 2010, II OSK 715/09.

³⁴ Judgment of the Supreme Administrative Court of 20 July 1981, SA 1478/81, ONSA 1981, No. 2, item 72; judgment of the Voivodeship Administrative Court in Gdańsk of 8 September 2010, I SAB/Gd 6/10.

³⁵ Decision of the Supreme Administrative Court of 5 September 2008, II FSK 886/07.

³⁶ Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warszawa of: 21 December 2005, I SA/Wa 361/05 and 18 June 2009, VII SA/Wa 102/09.

4.5 Justification for the decision

Conducting proceedings in such a way as to create trust in authorities requires justification for the decision according to the requirements laid down in Article 107 § 3 of the CAP. A precise indication of justification for the decision by a public administration authority is particularly relevant in the case of taking a decision within the framework of administrative discretion³⁷. This is of particular relevance when an authority may deprive a citizen of certain rights, impose an obligation on him or deny him the possibility of making use of the powers provided for by the law³⁸.

This principle imposes on an authority an obligation to exercise due diligence in order to explain the validity of a taken decision to the party³⁹. The factual justification of the decision should contain the facts that an authority regards as proven, the evidence relied upon and the reasons for which other evidence has been treated as not authentic and without probative force. The legal justification should contain the legal authority for the decision with reference to the relevant law. Only if the decision fully reflects the demands of the party, there is no need to provide a justification for the decision⁴⁰. However, this rule does not apply to decisions in contentious cases and decisions given on appeal. An authority can also dispense with a justification of a decision in such cases if under current statutory regulations there is a possibility of dispensing with or limiting the justification because of the interests of state security or public order.

4.6 Predictability of the actions of public administration

In the framework of the principle of strengthening trust in public authorities there is also the right to expect that the authorities take actions and decisions in a predictable and consistent way⁴¹. A party which requests

³⁷ Judgment of the Supreme Administrative Court of 8 September 1987, IV SA 417/87, GAP 1988, No. 11, p. 45; Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Olsztyn of 29 September 2016, II SA/OI 693/16; Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Lublin of 13 November 2013, II SA/Lu 382/13; Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warszawa of: 14 October 2010, VII SA/Wa 1362/10 and 25 August 2016, VI SA/Wa 437/16.

³⁸ Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Gorzów Wlkp. of 24 November, II SA/Go 523/16; judgment of the Supreme Administrative Court of: 10 October 2007, II GSK 176/07 and 2 December 2010, II GSK 1036/09.

³⁹ Judgment of the Supreme Administrative Court of 29 June 2010, I OSK 124/10.

⁴⁰ Judgment of the Supreme Administrative Court of 1 October 2015, I OSK 1872/14.

⁴¹ Judgment of the Supreme Administrative Court of 6 October 2015, II GSK 2045/14.

an authority, usually in cases regarding investment expenditure or demanding prior commitment of substantial resources, including time, has the right to arrange his interests in the belief that, acting in good faith and with respect for the law, does not expose himself to negative legal consequences of his decisions, especially consequences which could not be foreseen at the time the decisions were taken. Reasonable planning of the party's actions requires public administration authorities to respect the principle of legitimate expectations. The party's expectations are legitimate if they concern actions which are lawful and possible to take and an authority – acting within the limits of the law – will follow the authority's established practice related with resolution of cases in the corresponding factual and legal situation.

WSA in Białystok in its judgment of 12 December 2013 explicitly stated that the principle of strengthening citizens' trust in public authorities is violated by different interpretations of the provision of law made in the same factual state by the same authority⁴². Similar position was taken by WSA in Olsztyn which stated that “a situation in which the same authority, dealing within a short period of time with cases of the same party, assesses in a different way the same factual state and does not give any reasons for a fundamental change of its standpoint concerning a dispute between a party and authorities, is incompatible with the principle of trust in public authorities”⁴³.

The principle of citizen's trust in public authorities does not mean that an authority cannot change legal assessments. However, in such case it is obliged to indicate reasonable grounds, e.g. a change of the legal or factual situation. In this context, the view expressed in the judgment of WSA in Warszawa, which concluded that solely unjustified variability of an authority's opinion constitutes a breach of Article 8 of the CAP, is to be welcomed. The principle of citizen's trust in public authorities means that an authority cannot change legal assessments freely, in such a way that it is impossible to control arguments which are – in its opinion – in favour of the change⁴⁴.

⁴² Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Białystok of 12 December 2013, II SA/BK 741/13.

⁴³ Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Olsztyn of 22 December 2011, I SA/OL 481/11.

⁴⁴ Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Lublin of 15 December 2015, III SA/Lu 520/15; judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warszawa of z 27 March 2013, VIII SA/Wa 12/13. See: HAUSER, R., WIERZBOWSKI, M. (ed.). *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa, 2015, p. 52.

4.7 Obligation to settle any doubts in favour of the party

From the principle of conducting proceedings in a way that establishes trust in public authorities one may also derive the principle of interpretation and settlement of a dispute in favour of a citizen, if it is not contrary to crucial social interest⁴⁵, as well as a friendly interpretation of provisions (in dubio pro libertate)⁴⁶. Interpretation of provisions may create difficulties for both citizens (other entities) and for administration authorities. Administrative decisions, in which doubts of interpretations were settled to the detriment of a party, reduce trust in public authorities and the laws established by it. In the event of doubts regarding the content of provisions that cannot be removed, public administration authorities should interpret them in such a way that the legitimate interest of citizens is not prejudiced.

In its judgment of 23 September 1982, the Supreme Administrative Court stated that “rights of an administration authority (...) must not be interpreted in a manner that enables any doubts, should such arise, to be settled to the detriment of a citizen. To the contrary – the citizen should be given the benefit of the doubt, if not crucial social interest prevents such a solution, as only such an approach may reinforce the citizen’s trust they place in public authorities”⁴⁷. In the case-law of administrative courts an attention should be paid to the judgment of the Supreme Administrative Court of 18 April 2005: “Any doubts concerning the wording of the application should be settled for the benefit of the applicant, especially in a situation in which the administration authority has pointed out, to the applicant – as the proper solution – a procedure that has been, essentially, (...) devoid of purpose, from the beginning”⁴⁸.

4.8 Prohibition on transferring the results of incorrect actions of administration to a party

The principle of trust is also connected to a prohibition on transferring the results of mistakes or failures committed by the legislator, as well as mistakes

⁴⁵ Judgment of the Supreme Administrative Court of: 23 September 1982, II SA 1031/82, ONSA 1982, No. 2, item 91; 8 March 2000, V SA 1482/99, ONSA 2001, No. 3, item 109; 9 August 2013, II OSK 756/12 and 26 January 2010, II OSK 217/09.

⁴⁶ Judgment of the Supreme Administrative Court of 23 March 2016, II GSK 2340/14.

⁴⁷ Judgment of the Supreme Administrative Court of 23 September 1982, II SA/1031/82.

⁴⁸ Judgment of the Supreme Administrative Court of 18 April 2005, I SA/Wa 303/04.

made by a public administration authority, to a party⁴⁹. It is also not allowed to transfer to a citizen the results of bad advice provided by an authority conducting the proceedings. It is recognized that an authority is obliged to apply the provisions protecting the interests of a party which should not bear negative consequences related to negligence of an administration authority⁵⁰.

In the case-law there is a well established opinion that „failures of an authority cannot cause negative consequences for a citizen who acts in good faith and trust in the content of a received administrative decision. Exceptions from this fundamental principle, as reflected in Articles 8 and 9 of the CAP, may take place exceptionally and only in situations explicitly laid down by the law⁵¹.

The principle of the rule of law and reinforcement of trust excludes the possibility of burdening the citizen (individual) with the results of a mistake made by a public authority⁵². The above includes, in particular, illegal actions, mistakes made by an administration authority itself, e.g. by improper interpretation of law⁵³. A party can not bear the negative consequences of the fact that its actions were based on the course of action an administration authority have taken so far while examining cases of the same character and with regard to the same party. If the previous practice of the authorities has turned out to be faulty, and the authority has corrected its actions in the next case, the adverse effects for the party, resulting from adaptation to the previous behavior of the authority, should be eliminated by the administration upon its own initiative, instead of burdening the party involved⁵⁴.

⁴⁹ Judgment of the Supreme Administrative Court of: 9 November 1987, III S.A. 875/87; 12 December 2003, I SA/GD 661/03; 12 May 2000, III SA 957/99 and 14 May 2013, II OSK 95/12. Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Białystok of 28 August 2013, I SA/Bk 14/13.

⁵⁰ Judgment of the Supreme Administrative Court of 27 June 1989, IV SA 455/89.

⁵¹ See: Judgment of the Supreme Court of 5 October 1994, III ARN 46/94, OSN 1995, No. 5, item 58; Judgment of the Supreme Administrative Court of 9 November 1987, III SA 702/87, ONSA 1987, No. 2, item 79.

⁵² Judgment of the Supreme Administrative Court of 12 May 2000, III SA 967/99.

⁵³ Judgment of the Supreme Administrative Court of 12 December 2013, I SA/GD 661/03.

⁵⁴ Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Wrocław of 16 September 2009, III SA/WR 72/09.

4.9 Culture of administration

The principle of trust, containing a vague concept, embodies not only the normative content, but it also goes way beyond the legal framework. The realisation of the principle of citizens' trust in authorities also includes respect for the principles of culture of administration defined in Article 12 of the European Code Of Good Administrative Behavior⁵⁵.

The legislator, placing the principle of trust as the third in turn in the CAP, just after the principle of legality and the rule of law, wanted to draw the attention to such values as justice, equality of entities, respect for the rules of interpersonal behaviours and culture of administration⁵⁶.

Culture of administration consists of both material and moral means. Material means include: proper facilities for receiving individuals, which are built and arranged in a way that creates an atmosphere of mutual trust and good will; such setting of the time of a hearing or required visit that the parties have no problems to arrive from their place of inhabitation⁵⁷. It seems that particularly important is the attitude of public authorities towards the parties and participants to the proceedings, e.g. kind and courteous treatment, showing good will and patience when providing information about the ongoing proceeding, patient listening to their arguments⁵⁸.

⁵⁵ Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Wrocław of 11 May 2016, II SAB/Wr 7/16; judgment of the Supreme Administrative Court of 16 December 2015, I FSK 1539/14. These principles are stipulated in the European Code of Good Administrative Behavior as the principle of courtesy: "The official shall be service-minded, correct, courteous and accessible in relations with the public. When answering correspondence, telephone calls and e-mails, the official shall try to be as helpful as possible and shall reply as completely and accurately as possible to questions which are asked" (Article 12.1).

⁵⁶ Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Kielce of 18 September 2008, I SA/Ke 235/08; judgment of the Voivodeship Administrative Court in Kraków of 3 October 2014, I SA/Kr 1379/14.

⁵⁷ Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warszawa of 20 January 2009, III SA/Wa 2291/08; Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Wrocław of 31 October 2012, I SA/Wr 972/12. ADAMIAK, B., BORKOWSKI, J. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*; Warszawa, 2005, p. 77.

⁵⁸ Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warszawa of 13 June 2013, III SAB/Wa 5/13 and 20 January 2009, III SA/Wa 2291/08; judgment of the Voivodeship Administrative Court in Kraków of 15 December 2005, I SA/Kr 2179/03; Judgment of the Supreme Administrative Court of 10 August 1983, I 367/83, ONSA 1983, No. 2, item 64.

5 Conclusion

The principle of trust in public authorities is recognised in the Republic of Poland as a general legal principle. It is derived both from the constitutional principle of a state of law and from Article 8 of statutory acts – the Code of Administrative Procedure. The development of the principle is closely connected with the judicature, especially the case-law of the Constitutional Tribunal and administrative courts: the Supreme Administrative Court and voivodeship administrative courts.

The principle of strengthening citizens' trust in public authorities, laid down in Article 8 of the CAP, constitutes an applicable legal standard, which gives rise to specific directives binding public administration authorities throughout procedural steps. It constitutes a fundamental assumption for the realisation of a postulate for friendly relations between administration and citizens. The principle is directed at protecting the individual rights and legal interests in legal relationships between a party and a public authority. It is aimed at building the trust in the state as a whole, specifically in governmental and local administration authorities.

The principle expressed in Article 8 of the CAP implies, first of all, the requirement concerning a law-abiding and just conduct of proceedings and resolution of the case by a public administration authority. The principle implies the requirement of a law-abiding and just conduct of proceedings, because only such proceedings may cause citizens to trust in public administration authorities, even when administrative decisions do not respond to all of their claims. In the case-law of administrative courts there is an established and uniform opinion that, in order to realise this principle, it is necessary to respect the law, especially in terms of a detailed explanation of the circumstances of the case, to respond concretely to the parties' requests and statements and to take into account in the decision both social interest and the legitimate interest of citizens assuming that all citizens are equal before the law. Moreover, the authorities should take similar decisions when facts of the cases are similar, so that parties may predict in advance the results of actions or lack of actions of the authorities. Finally, the principle of trust excludes the possibility of burdening citizens with the results of mistakes made by public administration authorities. Respect for the principle of trust

is essential in order to ensure the proper functioning of the democratic rule of law in Poland and therefore it is strongly protected in the judicature of administrative courts. Breach of the principle of trust constitutes the basis for annulment of an administrative decision, and when Article 8 of the CAP is seriously infringed it may be a reason for annulment of the final decision.

Literature

Act of 30 August 2002 Law on Proceedings before Administrative Courts, Journal of Laws 2012, item 270, as amended.

Act of 14 June 1960 Code of Administrative Procedure, Journal of Laws of 2016, item 23, as amended.

ADAMIAK, B., BORKOWSKI, J. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa: C. H. Beck, Legalis, 2016, 1063 p. ISBN (e-book) 978-83-255-8428-3.

ADAMIAK, B., BORKOWSKI, J. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa: C. H. Beck, 2005, 947 p. ISBN 837-38-762-94.

CHORAŻY, K., TARAS, W., WRÓBEL, A. *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowniczo-administracyjne*. Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze, 2004, 357 p. ISBN 83-7444-070-8.

FUKUYAMA, F. *Trust: The Social Virtues and The Creation of Prosperity*. New York: Free Press, 1995, 457 p. ISBN-13 978-0241136065.

GILL, A. Zasady postępowania administracyjnego jako antidotum na “inkwizycyjne” cechy tego postępowania. In: NICZYPORUK, J. (ed.). *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie k.p.a.* Lublin: Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Administracji, 2010, 967 p. ISBN 978-83-60617-07-6.

HANUSZ, A. Kontrola sądowniczo-administracyjna stosowania zasady zaufania do organów podatkowych. *Państwo i Prawo*, 2013, No. 8, p. 20–21. ISSN 0031-0980.

HAUSER, R., WIERZBOWSKI, M. (ed.). *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa: C. H. Beck, 2015, 944 p. ISBN 978-83-255-7214-3.

- JAROSZYŃSKI, A. Problematyka zasad ogólnych prawa administracyjnego. *Państwo i Prawo*, 1975, No. 7. ISSN 0031-0980.
- KMIECIAK, Z. *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*. Warszawa: Wydawnictwa Prawnicze PWN, 2000, 209 p. ISBN 83-88296-00-0.
- LEWIS, J. D., WEIGERT, A. Trust as a social reality. *Social Forces*, 1985, No. 63, p. 967–985. ISSN 0037-7732.
- LIS, A. *Wybrane zasady postępowania administracyjnego w świetle standardów europejskich*. Przegląd Prawno-Ekonomiczny, 2014, No. 27, p. 65–78. ISSN 1898-2166.
- NISSENBAUM, H. Securing trust online: Wisdom or oxymoron? *Boston University Law Review*, 2001, No. 81, p. 104. ISSN 0006-8047.
- Oxford English Dictionary*. The Compact Edition, Vol II. New York: American Book Company, 1971, 3518 p. ISBN 0-07-020650-3.
- Public integrity and trust in Europe*. Berlin: European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building (ERCAS), Hertie School of Governance, 2015, p. 5.
- ROZMARYN, S. O zasadach ogólnych KPA. *Państwo i Prawo*, 1961, No. 12. ISSN 0031-0980.
- SOKOLEWICZ, W. Komentarz do art. 2. In: GARLICKI, L. (ed.). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Vol. V. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2007, 786 p. ISBN 978-83-7059-833-4.
- STEFANIUK, M. Zasada odpowiedniego “vacatio legis” jako element zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. *Studia Iuridica Lublinensia*, 2016, Vol. 25, No. 1, p. 59–75. ISSN 1731-6375.
- SZYMCZAK, M. *Słownik języka polskiego*. vol. III, Warszawa: PWN, 1981, 1103 p. ISBN 83-01-00284-0.
- Trust in government. In: *Government at a Glance*, 2013, Paris: OECD Publishing, 2013. DOI: http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-7-en
- WIERZBOWSKI, M., SZUBIAKOWSKI, M., WIKTOROWSKA, A. *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*. Warszawa: C. H. Beck, 2005, 488 p. ISBN 83-7387-887-4.

WIKTOROWSKA, A. Teoretyczno-prawna koncepcja zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego. *Studia Prava Publicznego*, 2013, No. 2, p. 13–40. ISSN 2300-3936.

Judgments

Decision of the Supreme Administrative Court of 5 September 2008, II FSK 886/07.

Judgment of the Constitutional Tribunal of 29 January 1992, K 15/91.

Judgment of the Constitutional Tribunal of 27 November 1997, U 11/97.

Judgment of the Constitutional Tribunal of 13 April 1999, K 36/98.

Judgment of the Constitutional Tribunal of 14 June 2000, P 3/00.

Judgment of the Constitutional Tribunal of 25 April 2001, K 13/01.

Judgment of the Constitutional Tribunal of: 18 December 2002, K 43/01.

Judgment of the Constitutional Tribunal of 19 December 2002, K 33/02.

Judgment of the Constitutional Tribunal of 9 June 2004, SK 5/03.

Judgment of the Constitutional Tribunal of 10 April 2006, SK 30/04.

Judgment of the Constitutional Tribunal of and 25 November 2010, K 27/09.

Judgment of the Constitutional Tribunal of 10 February 2015, P 10/11.

Judgment of the Supreme Court of 5 October 1994, III ARN 46/94, OSN 1995, No. 5, item 58.

Judgment of the Supreme Administrative Court of 1 October 2015, I OSK 1872/14.

Judgment of the Supreme Administrative Court of 10 August 1983, I SA 367/83, ONSA 1983, No. 2, item 64.

Judgment of the Supreme Administrative Court of 10 August 1983, I 367/83, ONSA 1983, No. 2, item 64.

Judgment of the Supreme Administrative Court of 12 December 2003, I SA/GD 661/03.

Judgment of the Supreme Administrative Court of 12 May 2000, III SA 967/99.

Judgment of the Supreme Administrative Court of 12 May 2000, III SA 957/99.

Judgment of the Supreme Administrative Court of 14 May 2013, II OSK 95/12.

Judgment of the Supreme Administrative Court of 15 November 2006, II GSK 183/06.

Judgment of the Supreme Administrative Court of 16 December 2015, I FSK 1539/14.

Judgment of the Supreme Administrative Court of 17 September 2015, II GSK 1703/14.

Judgment of the Supreme Administrative Court of 18 April 2005, I SA/Wa 303/04.

Judgment of the Supreme Administrative Court of 18 February 1994, SA/WR 1587/93, Prokuratura i Prawo 1995, No 2, item 54.

Judgment of the Supreme Administrative Court of 2 December 2010, II GSK 1036/09.

Judgment of the Supreme Administrative Court of 20 July 1981, SA 1478/81, ONSA 1981, No. 2, item 72.

Judgment of the Supreme Administrative Court of 23 March 2016, II GSK 2340/14.

Judgment of the Supreme Administrative Court of 23 October 2013, II FSK 2784/11.

Judgment of the Supreme Administrative Court of 23 September 1982, II SA/1031/82.

Judgment of the Supreme Administrative Court of 23 September 1982, II SA 1031/82, ONSA 1982, No. 2, item 91.

Judgment of the Supreme Administrative Court of 26 April 2010, II OSK 715/09.

Judgment of the Supreme Administrative Court of 26 January 2010, II OSK 217/09.

Judgment of the Supreme Administrative Court of 26 September 2012, I OSK 1094/11.

Judgment of the Supreme Administrative Court of 27 June 1989, IV SA 455/89.

Judgment of the Supreme Administrative Court of 29 June 2010, I OSK 124/10.

Judgment of the Supreme Administrative Court of 6 October 2015, II GSK 2045/14.

Judgment of the Supreme Administrative Court of 8 March 2000, V SA 1482/99, ONSA 2001, No. 3, item 109.

Judgment of the Supreme Administrative Court of 8 September 1987, IV SA 417/87, GAP 1988, No. 11, p. 45.

Judgment of the Supreme Administrative Court of 9 August 2013, II OSK 756/12.

Judgment of the Supreme Administrative Court of 9 November 1987, III S.A. 875/87.

Judgment of the Supreme Administrative Court of 10 October 2007, II GSK 176/07.

Judgment of the Supreme Administrative Court of 9 November 1987, III SA 702/87, ONSA 1987, No. 2, item 79.

Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Białystok of 28 August 2013, I SA/Bk 14/13.

Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Białystok of 12 December 2013, II SA/BK 741/13.

Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Bydgoszcz of 15 June 2016, II SA/Bd 1443/15.

Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Gdańsk of 12 December 2011, II SA/Gd 434/11.

- Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Gdańsk of 8 September 2010, I SAB/Gd 6/10.
- Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Gorzów Wlkp. Of 27 November 2013, I SA/Go 512/13.
- Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Gorzów Wlkp. of 24 November, II SA/Go 523/16.
- Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Kielce of 18 September 2008, I SA/Ke 235/08.
- Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Kraków of 15 June 2015, I SA/Kr 747/15.
- Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Kraków of 15 December 2005, I SA/Kr 2179/03.
- Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Kraków of 3 October 2014, I SA/Kr 1379/14.
- Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Kraków of 7 April 2016, II SA/Kr 173/16.
- Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Lublin of 13 November 2013, II SA/Lu 382/13.
- Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Lublin of 15 December 2015, III SA/Lu 520/15.
- Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Olsztyn of 22 December 2011, I SA/OL 481/11.
- Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Olsztyn of 29 September 2016, II SA/Ol 693/16.
- Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warszawa of 14 October 2010, VII SA/Wa 1362/10.
- Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warszawa of 15 December 2009, II SA/WA 800/09.
- Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warszawa of 13 June 2013, III SAB/Wa 5/13.

Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warszawa of 14 October 2004, II SA 3571/03.

Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warszawa of 18 June 2009, VII SA/Wa 102/09.

Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warszawa of 25 August 2016, VI SA/Wa 437/16.

Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warszawa of 20 January 2009, III SA/Wa 2291/08.

Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warszawa of 25 November 2010, II SA/Wa 1284/10.

Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warszawa of 20 January 2009, III SA/Wa 2291/08.

Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warszawa of 21 December 2005, I SA/Wa 361/05.

Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warszawa of z 27 March 2013, VIII SA/Wa 12/13.

Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warszawa of 27 January 2015, VI SA/Wa 3231/14.

Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Wrocław of 11 May 2016, II SAB/Wr 7/16.

Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Wrocław of 16 September 2009, III SA/WR 72/09.

Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Wrocław of 25 November 2010, II SA/Wr 491/10.

Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Wrocław of 31 October 2012, I SA/Wr 972/12.

Contact – e-mail

ewa.wojcicka@poczta.fm

Vědecká redakce MU

prof. MUDr. Martin Bareš, Ph.D.; Ing. Radmila Droběnová, Ph.D.;
Mgr. Michaela Hanousková; doc. Mgr. Jana Horáková, Ph.D.;
doc. PhDr. Mgr. Tomáš Janík, 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.; Mgr. Iva Zlatušková;
doc. Mgr. Martin Zvonař, Ph.D.

Ediční rada PrF MU

doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D. (předseda)
prof. JUDr. Josef Bejček, CSc.; prof. JUDr. Jan Hurdík, DrSc.;
doc. JUDr. Věra Kalvodová, Dr.; prof. JUDr. Vladimír Kratochvíl, CSc.;
doc. JUDr. Petr Mrkývka, Ph.D.; doc. JUDr. Radim Polčák, Ph.D.;
prof. JUDr. Petr Průcha, CSc.; doc. JUDr. Markéta Selucká, Ph.D.

DNY PRÁVA 2016 – DAYS OF LAW 2016

Část IX. – Deset let účinnosti správního řádu z hlediska soudní judikatury

**Eds.: JUDr. David Hejč, Ph.D., JUDr. Alena Kliková, Ph.D.,
Mgr. Anna Chamráthová, JUDr. Jiří Valdhans, Ph.D.**

Vydala Masarykova univerzita, Žerotínovo nám. 617/9, 601 77 Brno

Spisy Právnické fakulty MU č. 590 (řada teoretická)

1. vydání, 2017

ISBN 978-80-210-8560-2