



Tomáš Svoboda, David Hejč (eds.)

COFOLA 2023
část 5 – Žaloba proti rozhodnutí
správního orgánu

Sborník z konference

**MASARYKOVA
UNIVERZITA**

ACTA UNIVERSITATIS BRUNENSIS IURIDICA
EDITIO SCIENTIA

MUNI
PRESS

MUNI
LAW

COFOLA 2023

Sborník příspěvků mladých právníků, doktorandů
a právních vědců

Část 5 – Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

Tomáš Svoboda, David Hejč (eds.)



Masarykova univerzita
Brno 2023

Tato publikace vznikla na Masarykově univerzitě v rámci projektu „COFOLA 2023“ MUNI/B/1402/2022 podpořeného z prostředků účelové podpory na specifický vysokoškolský výzkum, kterou poskytlo MŠMT v roce 2023.

Gratis Open Access – <https://www.press.muni.cz/open-access>

© 2023 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-280-0486-6 (online ; pdf)

Recenzenti

- JUDr. Radislav Bražina, Ph.D.
- JUDr. David Hejč, Ph.D.
- JUDr. Jana Jurníková, Ph.D.
- JUDr. Nikola Jílková, Ph. D.
- JUDr. Alena Kliková, Ph.D.
- JUDr. Lukáš Potěšil, Ph.D.
- prof. JUDr. Petr Průcha, CSc.
- doc. JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.
- Mgr. Tomáš Svoboda, Ph.D.

Odborní garanti

- Mgr. Tomáš Svoboda, Ph.D.
- JUDr. David Hejč, Ph.D.

Organizační výbor konference

- doc. JUDr. Michal Janovec, Ph.D.
- Mgr. Vendula Vymazalová, LL.M.
- Mgr. Bc. David Texl, LL.M.
- Mgr. Bc. et Bc. Michaela Trtková
- Mgr. Jakub Slavík
- Mgr. Radka Špačková
- Mgr. Ondřej Julíček

OBSAH

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

Několik poznámek k pojetí rozhodnutí podle soudního řádu správního	10
<i>Tomáš Svoboda</i>	
Správní žalobou proti neochotě (ne)povinného subjektu: Žalobní typy v kontextu svobodného přístupu k informacím.....	31
<i>Denisa Skládalová</i>	
Umožňuje § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže správním soudům přezkoumávat normativní akty?	48
<i>Ondřej Božák</i>	
Správní žaloba proti zkrácení veřejných subjektivních práv normativním správním aktem	63
<i>Sára Hrubešová</i>	
Přezkum dokazování ve správním řízení ze strany soudu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu	77
<i>Ondřej Bečvář</i>	
Požadavky na kvalitu žalobního návrhu. Jak to vidí judikatura?	88
<i>Tereza Kučerová</i>	
Specifika soudního přezkumu rozhodnutí o přestupku	105
<i>Barbora Mitášová</i>	
Zásada <i>ne bis in idem</i> v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva a v judikatuře Nejvyššího správního soudu.....	118
<i>Barbora Pospíšilíková</i>	
Moderace trestu – žalobcova marná naděje nebo nepostradatelný korektiv?	135
<i>Nikolaj Zakreničnyj</i>	

K možnosti iniciace přezkumu rozhodnutí o správním deliktu v rámci správní justice ze strany osob dotčených spácháním deliktu	153
<i>Michal Šašek</i>	
Specifika soudního přezkumu rozhodnutí o disciplinárních přestupcích studentů vysokých škol	164
<i>Štěpán Burda</i>	
Aplikácia absorpčnej zásady pri správnych deliktoch týkajúcich sa reklamných stavieb	180
<i>Viera Jakušová</i>	
Žaloba proti rozhodnutí prezidenta republiky	199
<i>Ondřej Lipka</i>	
Žaloba proti rozhodnutí o námitce v rovině daňového procesu	212
<i>Klára Kadlecová</i>	
Charakter postavení veřejného zadavatele v řízení o žalobě proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže	228
<i>Kateřina Tvrdoňová</i>	
Absencia žaloby proti rozhodnutiu správneho orgánu v Archeologickej pamiatkovej starostlivosti. spory o oprávnení vykonávať archeologické výskumy	251
<i>Róbert Antal</i>	
Výjimky ze zvláštní ochrany dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny ve světle správního soudnictví	268
<i>Kristýna Králová</i>	
Klimatická žaloba v podmienkach Slovenskej republiky	286
<i>Kristína Slámková</i>	
Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu v kontextu odpovědnosti státu za újmu	306
<i>Jakub Slavík</i>	

**ŽALоба PROTI ROZHODNUTÍ
SPRÁVNÍHO ORGÁNU**

NĚKOLIK POZNÁMEK K POJETÍ ROZHODNUTÍ PODLE SOUDNÍHO ŘÁDU SPRÁVNÍHO¹

Tomáš Svoboda

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

S žalobou proti rozhodnutí správního orgánu úzce souvisí pojem rozhodnutí podle soudního řádu správního. To, jakým způsobem vymezíme tuto kategorii, determinuje nejen dosah tohoto žalobního typu, ale také zbývajících základních žalobních typů. V praxi správního soudnictví se jako nejproblematictější se jeví hranice mezi rozhodnutím a (nezákonným) zásahem. Tento příspěvek se pokouší předestřít některé „strategické“ úvahy při vymezení vztahu těchto kategorií v podobě trojice základních přístupů k jejich vzájemnému vztahu. Těmito přístupy jsou extenze zásahu, extenze rozhodnutí či hledání „přesné hranice“ na základě určených hraničních kritérií.

Keywords in original language

Správní soudnictví; správní rozhodnutí; žaloba proti rozhodnutí; nezákonný zásah.

Abstract

The concept of a decision under the Code of Administrative Justice is closely related to the action against a decision of an administrative authority. The way in which we define this category determines not only the scope of this type of action but also of the other basic types of proceedings. In the practice of administrative justice, the boundary between a decision and a (non-lawful) interference appears to be the most problematic. This paper attempts to outline some “strategic” considerations in defining the relationship between these categories in the form of a triad of basic approaches

¹ Příspěvek vznikl na Masarykově univerzitě v rámci projektu „Žalobní typy ve správním soudnictví – aktuální otázky“ č. MUNI/A/1659/2020 podpořeného z prostředků účelové podpory na specifický vysokoškolský výzkum, kterou poskytlo MŠMT v r. 2021.

to their relationship. These approaches are the extension of the interference, the extension of the decision, or the search for a “precise boundary” based on specified border criteria.

Keywords

Administrative Justice; Administrative Decision; Action against Decision; Unlawful Interference.

1 Úvod

Tématem tohoto sborníku, jak indikuje jeho název (*žaloba proti rozhodnutí správního orgánu*), je nejvýznamnější z tzv. základních žalobních typů (druhů řízení) ve správním soudnictví. Jistě nelze tvrdit, že by české správní soudnictví nebylo funkční,² v jeho reformované podobě naopak splňuje základní předpoklad pokrytí forem (ne)činností dostupnou soudní ochranou. Ne všechny jeho aspekty jsou však zcela ideální či finální, je tomu tak ostatně již z důvodu vývoje (aktuálně zejména vývoje technického).

Problémů by samozřejmě bylo možné identifikovat více.³ Z pohledu zaměření tohoto sborníku je však ústřední otázkou zejména to, jaký je „prostor“ zkoumaného žalobního typu. Či přesněji, co lze rozumět pojmem *rozhodnutí* podle soudního řádu správního.⁴ Problematický je zejména vztah rozhodnutí (§ 65 odst. 1 SŘS) a zásahu (§ 82 SŘS).

Genezi (nezákonného) *zásahu* ve správním soudnictví se literatura věnovala již mnohokrát. Zřejmě proto postačí konstatovat, že nejobecnější podstatou žaloby směřující proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení (souhrnně pod legislativní zkratkou „zásah“) je snaha zákonodárce pokrýt „slepá místa“ v soudní ochraně vůči různorodým formám realizace veřejné správy. Mezery v jejím rámci mohou vést k neefektivní soudní ochraně (jejímu neposkytnutí) či potenciálně k obcházení nastaveného systému. V tomto smyslu je tzv. zásahová žaloba doplňkem k jiným žalobním typům, resp. druhům řízení.

² Viz např. relativně vysoká umístění České republiky v rámci indexu právního státu (*WJP Rule of Law Index*). Dostupné z: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/>

³ Zřetelným problémem je např. relativní pomalost českých správních soudů; byť i zde v poslední době dochází k pozitivnímu vývoji, resp. správním soudům se daří snižovat počet nedodělků (viz *Výroční statistická zpráva Ministerstva spravedlnosti ČR za rok 2022*).

⁴ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále „SŘS“).

Především je však doplňkem k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kdy zásahová žaloba připadá v úvahu tehdy, pokud správní orgán realizuje určitý vrchnostenský úkon, který nelze kvalifikovat jako rozhodnutí ve smyslu soudního řádu správního (srov. § 85 SŘS). Tomu odpovídá také odlišné „nastavení“ zásahové žaloby, a to jak v rovině žalobní legitimace, tak v rovině podoby poskytované soudní ochrany.

Hranic mezi žalobními typy ve správním soudnictví je samozřejmě více, problémy však představuje zejména hranice mezi rozhodnutím a nezákonným zásahem,⁵ pro kterou je stěžejní vymezení kategorie rozhodnutí. Že v tom, co je rozhodnutím, není vždy jasno, indikují i mnohé navazující příspěvky.⁶ Jak rozhodnutí, tak nezákonný zásah jsou soudním řádem správním vymezeny v zásadě tzv. materiálně, tedy prostřednictvím předpokládaných účinků úkonu správního orgánu pro účely jeho podřazení pod odpovídající kategorii – žalobní typ. To ovšem, jak se zdá, vede k problému podřazení úkonů správních orgánů, které nejsou charakteristickými představiteli „rozhodnutí“ nebo „zásahu“. V této souvislosti lze hovořit o existenci určitých hraničních, atypických či *nestandardních* úkonů. Problém určení „správného“ typu řízení podle soudního řádu správního zřejmě není velmi frekventovaný. Přesto jde o problém v literatuře zřetelně identifikovaný.⁷

Na naznačený problém bylo v posledních letech reagováno také soudní judikaturou, která (již) jednoznačně dovodila existenci povinnosti správního soudu žalobce poučit o odpovídajícím žalobním typu a dát mu možnost v tomto smyslu přizpůsobit svůj žalobní návrh a argumentaci. Lze se však domnívat, že nejde o řešení vyčerpávající. resp. při nalézání hranic mezi

⁵ Srov. SKLÁDALOVÁ, D. Potřebujeme více žalobních typů a na základě čeho mezi nimi volit? In: SVOBODA, T. a kol. *Žalobní typy ve správním soudnictví – aktuální otázky*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2022, s. 96.

⁶ Např. příspěvky D. Skládalové, O. Lípky či J. Slavíka.

⁷ Viz zejména ŠTENCEL, V., VOMÁČKA, V. Volba žalobního typu ve správním soudnictví. *Soudní rozhledy*. 2017, č. 5, s. 146–151; ŠIMKA, K. Soudní řád správní – co funguje a co by bylo vhodné změnit? *Bulletin – Komora daňových poradců*. 2018, č. 2, s. 26–35; STAŠA, J. Zpochybnitelnost rudimentální triády správních žalob. In: FRUMAROVÁ, K. (ed.). *Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací správního soudního porádku*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2018, s. 309–317; SVOBODA, T., CHAMRÁTHOVÁ, A. Nad (nejasnými) hranicemi mezi žalobními typy podle soudního řádu správního (1. část). *Právní rozhledy*. 2019, č. 11, s. 388–393 (a navazující části); a aktuálně CODL, D. *Základní triáda správních žalob: k realizovatelnosti jednotného žalobního typu*. Praha: C. H. Beck, 2023; či SKLÁDALOVÁ, op. cit., s. 81 a násl.

žalobními typy ve správním soudnictví stále existuje prostor pro „strategické“ úvahy vedené zejména snahou o předvídatelnost a efektivnost poskytované soudní ochrany. Tento příspěvek se pak pokouší některé takové (teoretické) úvahy předestřít.

2 Poučení o žalobním typu – problém vyřešen?

Jak bylo zmíněno, v posledních letech se soudní judikatura (a snad také vlivem závěrů literatury⁸) zřetelně přiklonila k poučovací povinnosti správního soudu ohledně volby žalobního typu provedeného žalobcem. Tento závěr byl v judikatuře Nejvyššího správního soudu patrný již dříve, existovala však také konkurující linie tento závěr odmítající. Definitivním vyústěním této povinnosti se zdá být náleze Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18.⁹ V navazující judikatuře Nejvyššího správního soudu lze odkázat zejména na usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43.¹⁰ Potud by se mohlo jevit, že problém nejasných hranic mezi žalobními typy ve správním soudnictví je uspokojivě vyřešen.

To by ale bylo značné zjednodušení. Sice nelze upřít, že poučení žalobce o žalobním typu představuje pro žalobce zřetelný přínos, když v zásadě eliminuje nejzávažnější důsledek volby nesprávného žalobního typu v podobě věcného neprojednání žaloby. Na druhou stranu se však nejedná o řešení,

⁸ Zde totiž bylo toto řešení navrhováno (zřejmě jako první viz ŠTENCEL, VOMÁČKA, op. cit., s. 150).

⁹ Kde se zejména konstatuje: „Ústavní soud ve světle všech výše uvedených argumentů uzavírá, že postup Nejvyššího správního soudu, který vedl k odmítnutí žaloby stěžovatele z důvodu nesprávné volby žalobního typu v situaci, která nebyla pro stěžovatele žádným způsobem předvídatelná, je porušením práva stěžovatele na přístup k soudu garantovaného v čl. 36 odst. 1 Listiny. Ve světle práva na spravedlivý proces bylo povinností Nejvyššího správního soudu poučit stěžovatele, že hodlá vycházet z junoho právního posouzení věci, a nabídnout mu také příležitost účinně argumentovat ve vztahu k otázkám, na jejichž řešení bude rozhodnutí soudu spočívat. V případě setrvání na právním názoru, že volba žalobního typu byla volbou nesprávnou, měl Nejvyšší správní soud vrátit věc krajskému soudu k dalšímu řízení, a tím umožnit stěžovateli úpravu žaloby tak, aby věc byla meritorně projednatelná.“

¹⁰ Kde se zejména konstatuje, že „žalobce nemůže mít újmu z toho, že omylem zvolil nesprávný žalobní typ. V takovém případě soud stanoveným procesním postupem žalobce upozorní na nutnost úpravy žaloby a po odstranění zjištěného nedostatku žalobu projedná (jsou-li splněny další podmínky řízení, zejména vážnost jejího podání). Je tomu tak nehlédě na to, zda judikatura ohledně této otázky doznala změn, byla jednotná, nejednotná či byla již sjednocena, popř. ohledně povahy toho kterého úkonu dosud judikováno nebylo. Žalobce musí být poučen o tom, že soud odlišně hodnotí povahu úkonu či nečinnosti správního orgánu, které mají být soudem přezkoumány, a vyzván, aby tomu přízpusobil obsah žaloby.“

kteře by eliminovalo všechny nepříznivé důsledky nejasných hranic mezi žalobními typy ve správním soudnictví. Zejména nelze vyloučit, že chybně žalobní typ zvolí sám správní soud, což má sekundárně dopady do sféry žalobce.¹¹ Ten je totiž odkázán na způsob ochrany svých práv z pohledu správního soudu, který ovšem nemusí být vždy „správný“, a to zejména z pohledu efektivnosti poskytované soudní ochrany konkrétním žalobním typem v konkrétní situaci.

Či jinak řečeno, zmýlit se může také správní soud, což může vyústit buď v suboptimální úroveň soudní ochrany žalobce či v procesní obranu žalobce vůči volbě žalobního typu soudem (resp. vůči na tomto založené vadnosti posouzení správního soudu), což může významně oddálit poskytnutí soudní ochrany v individuálním případě.¹² Obecnějším fenoménem je pak připuštění tzv. prostupnosti mezi žalobními typy, které správní soudy připouštějí v některých jiných situacích (např. z důvodu změny v žalované činnosti či nečinnosti správního orgánu).

Ani předmětné poučování či obdobné postupy správních soudů na pomezí žalobních typů ovšem nepopírají potřebu zkoumat řízení před správními soudy jako systém. Možná spíše naopak – čím „přívětivější“ tento systém bude, tím méně bude třeba poučovat o volbě žalobního typu. Zkoumat má smysl zejména určité „rizikové situace“ v tomto prostředí. Takovou je, jak se domnívám, zejména již zmíněná hranice rozhodnutí a zásahu podle soudního řádu správního.

3 Hranice mezi rozhodnutím a zásahem

3.1 Rozhodnutí podle soudního řádu správního

První otázkou, kterou bychom si mohli položit, je, zda zákonná konstrukce kategorií rozhodnutí a zásahu může vést pouze k *jednomu* možnému pojetí jejich vztahu, resp. hranice mezi nimi. Domnívám se, že tomu tak není, a to z důvodu jejich naznačeného relativně vágního legálního vymezení. S ohledem na již zmíněné negativní vymezení nezákonného zásahu (který

¹¹ Srov. HUSSEINI, F. Žalobní typy ve správním soudnictví a poučovací povinnost soudu. *Soudní rozhledy*, 2019, č. 11–12, s. 345 a násl.

¹² Podrobněji viz SVOBODA, CHAMRÁTHOVÁ, op. cit. (a navazující části).

dle § 82 SŘS výslovně není rozhodnutím), se má v první řadě smysl zastavit u vymezení kategorie rozhodnutí podle soudního řádu správního. Primárně proto má být zkoumáno, zda v konkrétním případě došlo k vydání rozhodnutí v tomto smyslu, anebo nikoli.

To ovšem není zcela snadné, jelikož soudní řád správní neobsahuje jednoznačnou legální definici tohoto pojmu. Zejména v zásadě nepředepisuje žádné obsahové či formální náležitosti tohoto úkonu, tak jak činí správní řád. Namísto toho vymezuje rozhodnutí zásadně podle *právních účinků* tohoto úkonu správního orgánu na práva adresáta (tzv. materiálně), kdy žalobu proti rozhodnutí správního orgánu lze podat na základě tvrzení zkrácení na právech přímo či v důsledku porušení procesních práv v předcházejícím řízení správním úkonem „*jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti...*“ (§ 65 odst. 1 SŘS). Ani uvedené ale jednoznačně nedeterminuje okruh správních úkonů, které mohou pod tuto charakteristiku spadat, a to s jednou výjimkou. Tou je rozhodnutí jakožto předpokládaný výsledek správního řízení,¹³ resp. jeho legální definice, která je obdobná (srov. § 9 SŘ). Odtud lze dovozovat, že pod rozhodnutí ve smyslu soudního řádu mají spadat (meritorní) správní rozhodnutí vydávaná postupem podle části druhé a třetí správního řádu, resp. o tomto ani nepanuje pochybnost.

Pro tato rozhodnutí nicméně platí, že správní řád je již výrazně konkretizuje. Vyjma úpravy jejich obsahových a formálních náležitostí (§ 67 až 69 SŘ) obsahuje také úpravu celého procesního postupu, jehož jsou tyto správní úkony výsledkem (v části druhé a třetí správního řádu), což soudní řád správní nepředpokládá. Rozhodnutí podle správního řádu jsou proto (jakkoli dominantní, ale stále) pouze podmnožinou rozhodnutí ve smyslu soudního řádu správního a nevysvětlují tento pojem zcela. Žádný další relevantní předpis v domácím právním řádu již vymezení rozhodnutí podle soudního řádu správního neobsahuje ani neobjasňuje. Podřaditelné správní úkony proto bude nutné abstrahovat na základě výše uvedených právních účinků (*založení, změny či zrušení práva či povinnosti*) a případně dalších znaků, které lze dovodit.

¹³ Řízení podle části druhé a třetí správního řádu – zákon č. 500/2004, ve znění pozdějších předpisů (dále „SŘ“).

Tato abstrakce se na první pohled jeví jako poměrně prostá. Tyto účinky totiž tradičně odpovídají teoretické kategorii správního aktu, resp. správního aktu tzv. *individuálního*.¹⁴ Ten se „většinou vymezuje jako jednostranný správní úkon (rozhodnutí), ve kterém orgán veřejné správy v jednotlivém případě autoritativně řeší právní poměry určitých adresátů“¹⁵ či obdobně,¹⁶ a to včetně starší literatury. V teorii správního práva zpravidla panuje shoda také nad dalšími charakteristikami individuálních (konkrétních) správních aktů. Mimo konkrétního adresáta a vymezení předmětu regulace, které determinují konkrétní, resp. individuální povahu tohoto správního aktu, se v teorii hovoří o právním (zákonném) základu vydání takového aktu, nerovném postavení mezi správním orgánem a adresátem, autoritativní či vrchnostenskou povahou či právní závazností a vynutitelností. Pozornost je teorií zpravidla věnována také právním účinkům individuálních správních aktů, zejména v rovině účinků konstitutivních a deklaratorních.¹⁷

Lze mít přirozeně za to, že zákonodárce prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu usiloval *práve* o konstrukci přezkumného prostředku vůči individuálním správním aktům. Méně jasné ovšem je, co vše ještě za individuální správní akt považovat. Je patrné, že nemusí jít o akty jako rozhodnutí legálně označené. Toto označení je pouze tradiční

¹⁴ Zde lze upozornit, že tzv. brněnská škola vychází z dělení správních aktů na individuální, smíšené a normativní. Nicméně zbytek domácí doktríny tuto terminologii spíše nedsílí, resp. pro individuální správní akt přitom užívá pouze označení správní akt. Jedná se však o terminologický nesoulad, obsahově jsou tyto pojmy („individuální správní akt“ či jen „správní akt“) vymezovány obdobně.

¹⁵ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 116. V tomto smyslu pak taktéž J. Staša, který vymezuje (konkrétní) správní akt jako „jednostranný správní úkon (rozhodnutí), kterým vykonavatel veřejné správy v konkrétním případě řeší právní poměry jmenovitě určených osob“ (STAŠA, J. Správní akty. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 193) či M. Kopecský, dle kterého se jedná o „jednostranný právně závazující úkon, kterým vykonavatel veřejné správy rozhoduje o právních poměrech individuálně (jmenovitě) vymezené osoby nebo okruhu osob v konkrétní věci“ (KOPECKÝ, M. *Správní právo: obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 152).

¹⁶ Poněkud podrobnější, avšak obsahově stále obdobnou definici nabízí P. Průcha: „Individuální správní akty představují takovou právní formu činnosti orgánů veřejné správy, která je zpravidla výsledkem rozhodování správního orgánu o jmenovitých (konkrétních) právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech určeného konkrétního (individuálního a také individualizovaného) subjektu (subjektů)“ – PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Brno: Doplněk, 2012, s. 278.

¹⁷ Viz porůznu zejména prameny citované ve dvou bezprostředně přecházejících poznámkách.

či charakteristické, nikoli obligatorní (takto ostatně nemusejí být označena ani rozhodnutí podle správního řádu, srov. § 69 odst. 1 SŘ). Dokonce ale zřejmě nemusí jít ani o akty, které jsou výsledkem činnosti, kterou bychom označili v pravém smyslu za „rozhodování“ správního orgánu.¹⁸ Přesto tyto akty mohou nést zřetelnou většinu, ne-li všechny z atributů přiznávaných individuálním správním aktům v užším smyslu, a více či méně tedy individuálními správními akty také budou.

Příkladem jsou různorodé úkony správních orgánů realizované na základě části čtvrté správního řádu, někdy označované jako tzv. jiné správní úkony či *nonrozhodnutí*. Tyto úkony nejsou procesně rozhodnutími podle správního řádu. Alespoň v některých případech ale může jít stále o právně závazné jednostranné úkony činěné správním orgánem vůči individualizovaným adresátům veřejné správy na určitém zákonném základě a v konkrétních věcech.¹⁹ Tyto úkony taktéž mohou pro jejich adresáty mít právní význam (jinak by ostatně poněkud postrádala smysl jejich obecná procesní úprava), byť zpravidla nikoli význam srovnatelné intenzity jako v případě rozhodnutí podle části druhé a třetí správního řádu. Pokud bychom akceptovali výše naznačené pojetí individuálních správních aktů *v širším smyslu*, jedná se o akty, které by měly být (také) podřaditelné pod rozhodnutí podle soudního řádu správního?

I když bychom na výše uvedenou otázku odpověděli záporně, stále bude možné vysledovat správní úkony nacházející na pomezí individuálních správních aktů v užším a širším smyslu. Pokud tedy spojíme kategorii rozhodnutí s kategorií individuálního správního aktu, závisí okruh podřaditelných správních úkonů na tom, jak budeme individuální správní akt chápat, což následně vytváří prostor pro různě široká pojetí rozhodnutí ve smyslu soudního řádu správního. V konečném důsledku je (právně) rozhodující náhled judikatury správních soudů. Jak je ovšem patrné, tato judikatura má určitý prostor, ve kterém se musí pohybovat.

¹⁸ Srov. vymezení individuálního správního aktu podávané P. Průchou v pozn. 15.

¹⁹ Srov. kategorizace P. Průchy (PRŮCHA, P. 11. kapitola – Vyjádření, osvědčení a sdělení. In: SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. 4. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, s. 361 a násl.).

3.2 Zásah podle soudního řádu správního

O mnoho lepší není situace ani v případě nezákonného zásahu. Žalobní legitimace v případě zásahové žaloby náleží tomu, „kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný“ (§ 82 SŘS). Ani toto vymezení, vyjma některých znaků nezákonného zásahu, o jeho podstatě mnoho nevyovídá.

To nicméně, jak lze usuzovat, bylo záměrem zákonodárce. Nedefinovanost nezákonného zásahu totiž – byť za cenu poněkud nižší právní jistoty – umožňuje jeho „pružnou“ aplikaci v předem neohrazeném okruhu situací, a tím také lepší pokrytí úkonů veřejné správy soudní ochranou. Z tohoto pojetí vychází také soudní judikatura, která sice identifikuje jednotlivé předpoklady, které musejí být naplněny pro poskytnutí soudní ochrany,²⁰ nepokouší se však již o samotnou obecnou definici nezákonného zásahu.

Přesto bychom i v případě nezákonného zásahu mohli k určitému vymezení jeho obsahu dospět. Byť je tato kategorie konstruována v zásadě negativně (viz výše), přičemž rozhodnutí má v logice soudního řádu správního přednost, lze se domnívat, že zde musí existovat určité „jádro“ nezákonného zásahu, které musí být při výkladu rozhodnutí ve smyslu soudního řádu správního vždy zachováno. Opak by ostatně vedl k absurdnímu závěru, že zásah může být (zejména) rozhodnutím zcela vyprázdňen, což by popíralo smysl jeho zakotvení.

Tímto jádrem by zřejmě měl být nezákonný zásah jakožto teorií rozlišovaný tzv. faktický úkon správního orgánu,²¹ konkrétněji zejména tzv. *bezprostřední zárok*.²² V případě této kategorie se typicky jedná o různé policejní úkony, v rámci kterých je nutné bezprostředně zakročit k odvrácení hrozícího nebezpečí, např. za účelem ochrany života, zdraví či majetku apod.²³ Z bezprostřední povahy těchto úkonů plyne jejich bezformálnost, resp. absence

²⁰ Srov. např. rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65.

²¹ Někdy se hovoří o faktických úkonech s přímými právními důsledky.

²² Někdy se hovoří také o bezprostředním zásahu, což ostatně terminologicky odpovídá soudnímu řádu správnímu (tento text se však pro lepší odlišení těchto pojmů přidružuje označení bezprostřední zárok).

²³ PRŮCHA, 2012, op. cit., s. 319.

procesní stránky v běžném smyslu, která by ostatně byla v rozporu s naléhavostí tohoto úkonu. Správní řád tyto úkony (až na úpravu základních zásad činnosti správních orgánů) nereguluje, a potud ani neposkytuje prostředky ochrany dotčených osob. Tento deficit byl zákonodárcem zřetelně vyplněn tzv. zásahovou správní žalobou.

To plyne jednak z důvodové zprávy, ve které se zejména konstatuje, že tzv. zásahová žaloba „*pokrývá širokou škálu tzv. faktických zásahů (typicky různých policejních přehmatů), kde veřejnost (ostatně i Ústavní soud) pocítují zákonnou mezeru veřejnoprávní ochrany.*“²⁴ Tento závěr je nepřímo vyjeven i v samotném textu soudního řádu správního, kdy úprava pasivní žalobní legitimace předpokládá „*zásah ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného sboru, který není správním orgánem, anebo příslušníka takového sboru*“ (§ 83 SŘS), což opět odpovídá povaze zásahu v podobě bezprostředního zákroku (případně taktéž v § 82 větě druhé SŘS²⁵). Budeme-li však bezprostřední zákroky považovat za obsah kategorie nezákonného zásahu, není tím ještě řečeno, jaké další (jiné) úkony by měly být pod nezákonný zásah podřaditelné.

3.3 Existence „šedé zóny“

Dosud uvedené nás může vést k následujícímu závěru. Jak rozhodnutí, tak nezákonný zásah ve smyslu soudního řádu správního mají určité *obsahové jádro*. V případě nezákonného zásahu jsou jím tzv. bezprostřední zákroky. V případě rozhodnutí je jím individuální správní akt v užším smyslu, obsahově odpovídající správnímu rozhodnutí podle správního řádu.²⁶ Vztah rozhodnutí a nezákonného zásahu bychom přitom mohli znázornit jako úsečku, jejíž krajní polohy budou uvedené správní úkony představující minimální obsah kategorií rozhodnutí a nezákonného zásahu.

Mezi těmito krajními body ovšem existuje určitá šedá zóna, která může být „vyplněna“ v závislosti na tom, jaký výklad pojmu nezákonný zásah

²⁴ Viz tisk Poslanecké sněmovny PČR č. 1080/0, část č. 1/2, volební období 1998–2002. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu soudního řádu správního.

²⁵ Kde se konstatuje: „*Šlo-li o zásah ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného sboru, uloží soud tento zákaz nebo příkaz správnímu orgánu nebo obci, která takový sbor řídí nebo které je takový sbor podřízen.*“

²⁶ Což je řečeno s jistým zjednodušením, jelikož správní řád reguluje vícero forem správních rozhodnutí; jistě by to však mělo platit pro meritorní rozhodnutí podle § 67 a násl. SŘ (která jsou taktéž jako správní rozhodnutí zvažována dále v textu).

či rozhodnutí ve smyslu soudního řádu správního zvolíme. Existuje tu tedy určitý interpretační prostor nabízející některé (fundamentální, principiální) přístupy, které mohou ústit v odlišné pojetí hranice mezi rozhodnutím a zásahem. O které přístupy by mohlo jít?

4 Nástin možných přístupů

4.1 Extenze nezákonného zásahu

V první řadě by mohlo jít o přístup, který by byl založen na extenzi kategorie nezákonného zásahu. Přesněji se jedná o přístup, v jehož rámci je rozhodnutí podle soudního řádu správního chápáno zcela restriktivně v jeho minimální možné interpretaci. Zbylý prostor mezi rozhodnutím a nezákonným zásahem vyplňuje extensivní interpretace zásahu. V tomto smyslu by za rozhodnutí bylo považováno rozhodnutí vydávané podle správního řádu (podle části druhé s třetí) či jeho bezprostřední obdoby.²⁷ Nezákonný zásah by následně pokrýval nejen bezprostřední zásahy a další tzv. faktické úkony, ale také relativně širokou skupinu individuálních správních aktů, které by nebyly vydávány ve formě rozhodnutí podle správního řádu.

Tento přístup by byl založen jednak na chápání rozhodnutí ve smyslu soudního řádu správního jako výhradně individuálního správního aktu v užším smyslu (rozhodnutí) a dále na „formalizaci“ tohoto aktu, tak aby do jeho rozsahu spadala výhradně rozhodnutí podle správního řádu (či přímé obdoby). K tomu by bylo možné dospět na základě interpretace souvisejících požadavků soudního řádu správního.²⁸ Obdobně lze z druhé strany poukázat, že soudní řád správní při vymezení nezákonného zásahu předpokládá,

²⁷ Zejména rozhodnutí podle daňového řádu (zákon č. 280/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

²⁸ Ze zákonné definice rozhodnutí jednak plyne, že soudní řád správní předpokládá, že rozhodnutí v jeho smyslu má být vydáváno v určitém „řízení“ (jak se konstatuje v § 82 SRS: „*Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu...*“), byť neříká, o jaké řízení má jít. Toto řízení by bylo možné vyložit jako řízení správní (podle části druhé a třetí správního řádu) či obdobně (zejména podle daňového řádu). Dále soudní řád správní předpokládá, že v případě projednání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu má být žalovaným správním orgánem předkládán spis, resp. obecněji tento spis má existovat [srov. § 74 odst. 1 či § 76 odst. 1 písm. a) SRS]. I tento požadavek by bylo možné opět vyložit jako projev vedení správního řízení.

že se jej mohou dopouštět také správní orgány nenavázané na tradiční podoby bezprostředních zásahů.²⁹

Naznačený přístup by nebyl bez výhod. Zejména by usnadňoval určení odpovídajícího žalobního typu, jelikož vydání rozhodnutí podle správního řádu by indikovalo podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, kdežto jiný formalizovaný úkon by automaticky indikoval zásahovou žalobu (byť stále samozřejmě může být v některých případech sporné, zda bylo či mělo být vydáno rozhodnutí podle správního řádu apod.).

Zřejmě ale nejede o přístup, který by byl slučitelný s koncepcí vymezení žalobních typů v soudním řádu správním, a to hned z několika důvodů.

Předně z vymezení rozhodnutí v tomto předpisu lze dovozovat, že pod něj lze (na základě logického argumentu *a simili*) podřazovat obdobně vymezené rozhodnutí podle části druhé a třetí správního řádu. Z uvedeného však neplyne, že by za rozhodnutí ve smyslu soudního řádu správního měly být považovány *pouze* úkony takto legálně vymezené. Obsahově bude charakteristiku správního úkonu „*jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti*“ přirozeně naplňovat širší okruh úkonů, čemuž odpovídá také chápání rozhodnutí ve smyslu soudního řádu správního v literatuře.³⁰ Zejména půjde o úkony, které jsou materiálně rozhodnutími v pravém smyslu, avšak z určitých pragmatických důvodů jim byla zákonodárcem tzv. propůjčena forma úkonu jiného.³¹ Z konstrukce žaloby proti rozhodnutím (ale a ani z důvodové zprávy³²) se nejeví, že by zákonodárce usiloval o vyloučení těchto úkonů z přezkumu jakožto potenciálních rozhodnutí.

Především však lze argumentovat tím, že v případech ochrany žalobce vůči úkonům, které jsou materiálně rozhodnutími, prostřednictvím zásahové žaloby, nemusí dojít k poskytnutí dostatečně *efektivní* soudní ochrany. Způsob poskytnutí soudní ochrany (a na něj navázaný žalobní návrh)

²⁹ Z díkce § 83 SŘS se podává, že žalovaným je „*správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah*“; přičemž nemusí jít pouze a jediné o nezákonný zásah spojený s určitým veřejným sborem (jinak by ostatně postačovala část předmětného ustanovení za středníkem). Nezákonný zásah tedy zřejmě má přesahovat širší množinu než množinu bezprostředních zákroků (či v širším smyslu tzv. faktických úkonů).

³⁰ Srov. VEDRAL, J. K pojetí rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a soudním řádu správním. *Správní právo*. 2012, č. 1, s. 2 a násl.).

³¹ Srov. různé praktické příklady uváděné *ibid.*

³² Viz tisk Poslanecké sněmovny PČR č. 1080/0, část č. 1/2, volební období 1998–2002.

je determinován ustanoveními soudního řádu správního, přičemž ochrana prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí se – v případě formalizovaných správních úkonů – jeví jako silnější. A to v tom smyslu, že tato žaloba,³³ umožňuje správnímu soudu předmětný úkon autoritativně zrušit. Tím tento úkon jednoznačně pozbývá svých právních účinků.

Namísto toho dle ustanovení o zásahové žalobě správní soud, „... *trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo broží-li jeho opakování, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcovy práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem*“ (§ 87 odst. 2 věta první SŘS). Tento „zákaz“ správním soudem v případě správního úkonu materiálně povahy rozhodnutí se ovšem z pohledu efektivnosti ochrany práv žalobce ukázal jako v praxi problematický.³⁴

Bylo by možné formulovat i některé další, doprovodné argumenty v neprospěch extensivního výkladu nezákonného zásahu a restrikce rozhodnutí. Např. lze poukázat, že aktuálně je v soudním řádu správním zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu (§ 66 SŘS), kterou lze chápat jako formu žaloby ve veřejném zájmu v domácím veřejném právu,³⁵ upravena jen na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Tato konstrukce je poněkud nejasná, jelikož spojuje ochranu veřejného zájmu pouze s vydáním rozhodnutí ve smyslu soudního řádu správního, což zřejmě neodpovídá reálným potřebám ochrany veřejného zájmu při přezkumu výstupů veřejné správy, která by měla být umožněna spíše napříč žalobními typy.³⁶ Pokud bychom rozhodnutí ve smyslu soudního řádu správního vykládali restriktivně, omezovali bychom také rozsah možného uplatnění uvedené zvláštní žalobní legitimace. Otázkou je, zda zákonodárce o takovýto výsledek usiloval. Optikou principu racionálního zákonodárce lze spíše usuzovat, že zákonodárce předpokládal široké uplatnění žaloby proti rozhodnutí správního orgánu a tím také navázané zvláštní žalobní legitimace.

³³ Pomineme-li vyslovení nicotnosti rozhodnutí či tzv. moderaci výše správního trestu, které jsou taktéž umožněny (srov. § 65 odst. 1 a 3 SŘS).

³⁴ Podrobněji viz např. VEDRAL, J. Přezkum souhlasů stavebních úřadů po novele stavebního zákona. *Stavební právo – Bulletin*. 2013, č. 2.

³⁵ Srov. např. CHAMRÁTHOVÁ A., SVOBODA, T. Žaloba podle § 66 odst. 4 s.ř.s. pro prosazování ochrany životního prostředí. In: HANÁK, J., PRŮCHOVÁ, I. a kol. *Kontrolní mechanismy při prosazování ochrany životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017, s. 205–221.

³⁶ Viz *ibid.*, s. 219 a násl.

Argumentovat by bylo možné také návaznostmi nezákonného zásahu a nesprávného úředního postupu vyskytujícího se v kontextu odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci. Tyto kategorie jsou si blízké, nikoli obsahově shodné.³⁷ Extenze nezákonného zásahu by mohla působit problémy zejména tím, že by navodila předpoklad navazujícího odškodnění za nesprávný úřední postup. Podmínky této formy odpovědnosti jsou však mírnější než v případě škody způsobené nezákonným rozhodnutím. Potenciálně by tak mohlo docházet buď k nesouladu s judikaturou civilních soudů judikujících ve věcech odškodňování nebo k oslabování podmínek odškodňování prostřednictvím „inflation“ případů nesprávných úředních postupů (namísto rozhodnutí).³⁸

4.2 Extenze rozhodnutí

Další nabízející se přístup je fakticky opakem přístupu, jak byl popsán výše. V případě extenze rozhodnutí by se jednalo o přístup, který by maximalizoval interpretaci kategorie rozhodnutí ve smyslu správního řádu a zachovával pouze „jádro“ pojmu nezákonný zásah.

Tímto jádrem by byly především výše uvedené bezprostřední zákroky. Zřejmě ale, pro evidentní blízkost, by jej měla představovat celá nadřazená množina úkonů, do které bezprostřední zákroky spadají. Ta je teorií zpravidla

³⁷ Podrobněji viz ŠVOBODA, T. Jak souvisí poskytování ochrany ve správním soudnictví a oblast odškodňování? In: ŠVOBODA, T. a kol. *Žalobní typy ve správním soudnictví – aktuální otázky*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2022, s. 239 a násl.

³⁸ Jde zejména o to, že pokud by jako nezákonný zásah byly hodnoceny také správní úkony, které svou povahou jsou individuálními správními akty, následně by tyto úkony, resp. škoda jimi způsobená nemusela být posuzována jako škoda způsobená nesprávným úředním postupem. V případě odpovědnosti za škodu způsobenou výkonem veřejné moci podle zákona o odpovědnosti za škodu (zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů) totiž platí, že (obdobně jako v případě nezákonného zásahu a rozhodnutí ve smyslu soudního řádu správního) nesprávný úřední postup má subsidiární povahu k odpovědnosti za nezákonné rozhodnutí. Při extensivní interpretaci nezákonného zásahu by tedy mohlo docházet k situacím, kdy správní soudy poskytnou ochranu proti nezákonnému zásahu, civilní soudy v odškodňovacím řízení již ale následně nebudou konkrétní situaci posuzovat jako nesprávný úřední postup. Praktický problém by pak vznikl v rovině odlišnosti podmínek pro vznik odpovědnosti za škodu, resp. jejich možného nenaplnění žalobcem, kdy by žalobce mohl mylně předpokládat, že byl-li shledán nezákonný zásah, může usilovat o odškodnění za podmínek odpovědnosti za nesprávný úřední postup, čemuž by nemusela odpovídat realita.

označována jako již zmíněné *faktické úkony* správních orgánů.³⁹ Vyjma bezprostředních zákroků sem bývají řazeny také tzv. faktické pokyny či různé zbytkové faktické úkony (např. některé exekuční úkony). Celá tato kategorie má společné základní atributy, jedná se o úkony bez procesní stránky a jak naznačuje již jejich označení „faktické“. Jejich výsledkem je tedy určitý faktický postup (nikoli postup ve smyslu správního řádu), jehož výsledkem není žádný formalizovaný akt. Tyto úkony tedy nezanechávají běžnou „procesní stopu“ a nemá smysl proti nim uplatňovat běžné prostředky ochrany práva (odvolání apod.). Naopak rozhodnutím by bylo vše, co není faktickým úkonem správního orgánu. Tedy zpravidla vše, co je „formalizované“.

Toto pojetí se blíží pojetí, které bylo dříve uplatňováno správními soudy při výkladu rozhodnutí podle soudního řádu správního – tzv. *materiálnímu pojetí* rozhodnutí. Podstatou tohoto pojetí je, že se vychází takřka výhradně z právních účinků rozhodnutí jako individuálního správního aktu (v pravém slova smyslu). Tedy, jak je vyjádřeno v § 65 odst. 1 SŘS, úkonu správního orgánu, *jimž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti*. Byť pro úplnost se třeba dodat, že toto pojetí nebylo ani zdaleka ryze materiální, jelikož zde vždy existovaly restriktce spojené s vymezením nezákonného zásahu. Přesněji, jak již bylo naznačeno výše, rozhodnutí v plně materiálním smyslu by zásah kanibalizovalo.⁴⁰

Extenze rozhodnutí jako aplikační strategie pro odstranění výše zmíněné „šedé zóny“ mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a zásahovou žalobou by ovšem šla ještě dále než původní materiální pojetí rozhodnutí. Tento přístup by totiž zahrnoval také úkony, které jsou formalizované, ale nejsou v pravém smyslu rozhodnutími. Zahrnoval by tedy výše naznačené individuální správní akty v nejširším smyslu jako různé úkony správních orgánů činěné vůči adresátům jejich působení ve v zásadě autoritativní pozici, avšak bez „regulativní kvality“ toho, co je označováno za rozhodnutí. Typicky by se jednalo o zmíněné tzv. jiné správní úkony podle části čtvrté správního řádu.

³⁹ Srov. např. PRŮCHA, 2012, op. cit., s. 319.

⁴⁰ Srov. KÜHN, Z. Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. In: KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 514.

Výhoda tohoto pojetí by byla obdobná jako v případě výše uvedeného pojetí extenze nezákonného zásahu, a to předpokladatelné zjednodušení rozlišování mezi rozhodnutím a zásahem ve smyslu soudního řádu správního. V podstatě by se jednalo o interpretaci, kdy žaloba proti rozhodnutí by byla žalobou proti formalizovanému úkonu správního orgánu a zásahová žaloba proti úkonu neformalizovanému. Pro rozlišení mezi žalobními typy by tak byla použito relativně prosté hledisko „formálnosti“ či „faktičnosti“ předmětného správního činu.

Druhý argument ve prospěch této interpretace by spočíval na závěru, že žaloba proti rozhodnutí správního orgánu poskytuje, jak již bylo taktéž uvedeno výše, obecně „silnější“ způsob ochrany práva v podobě zrušení předmětného aktu. Akt takto zrušený přitom pozbývá svých účinků. V případě zásahové žaloby toto východisko neplatí, resp. tato žaloba upravuje negatorní, restituční a deklaratorní subtyp.⁴¹ Žádná z těchto žalob nemá skutečný potenciál autoritativně zrušit určitý formalizovaný akt správního orgánu.

Jaké by ovšem byly nevýhody takového přístupu? Předně se jedná o výklad jdoucí nad rámec jazykového vyjádření rozhodnutí ve smyslu soudního řádu správního (viz výše), jelikož to dle svých účinků směřuje na individuální správní akty „v pravém smyslu“. V tomto směru tento výklad nemá oporu ani v dříve převládajícím judikатурním materiálním pojetí rozhodnutí, šel by zkrátka výrazně dále. Měl by také některé procesní důsledky, které by bylo možné chápat jako v neprospěch žalobců (např. nemožnost žalovat trvající zásah, ztrátu možnosti deklaratorního výroku možného v rámci zásahové žaloby či ztrátu obecné přednostní projednatelnosti zásahové žaloby).

V druhé řadě by i tento výklad zřejmě způsobil určité komplikace při posuzování otázky odpovědnosti za škodu, a to opět v návaznosti na výklad kategorie rozhodnutí ve smyslu zákona o odpovědnosti za škodu. V tomto případě by extenzí interpretace rozhodnutí ve smyslu soudního řádu správního došlo ze strany správních soudů k rušení úkonů, které by z pohledu odpovědnosti za škodu rozhodnutími nebyly. V takovém případě sice civilní soudy v odškodňovacím řízení jsou vázány závěry správních soudů, může však docházet k divergencím v judikatuře civilních a správních soudů

⁴¹ Srov. KÜHN, Z. Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. In: KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 697.

(způsobeným již tím, že nový přístup správních soudů by neodpovídal dosavadní judikatuře soudů civilních). Naznačený výkladový přístup by proto měly zaujmout také civilní soudy, což pochopitelně situaci komplikuje. Nadto podmínky odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím jsou obecně přísnější (změna judikatury správních soudů by proto mohla vést ke zpřísnění v oblasti odškodňování).

4.3 Hledání „přesné hranice“

Konečně třetí principiální možnost je možnost nepřiklonit se ani k jedné z naznačených krajních pozic, nýbrž hledání více či méně přesné hranice mezi kategoriemi nezákonného zásahu a rozhodnutí. Tedy rozkrývání „šedé zóny“ na základě stanovení více či méně konkrétních hraničních hledisek. Zdá se, že toto je cesta, kterou se vydává aktuální judikatura správních soudů. Přesněji lze v současnosti správními soudy uplatňované pojetí rozhodnutí ve smyslu soudního řádu správního označit za *materiálně-formální*, které kombinuje materiálních východiska konstrukce kategorie rozhodnutí (nemůže proto jít o akt nemající povahu individuálního správního aktu v užším smyslu) a dále některé „doplňkové“ formální znaky oddělující rozhodnutí od (formalizovaných) zásahů.

Jak v této souvislosti konstatuje D. Skládalová: *„Přístup zohledňující materiální i formální znaky zaujal rozšířený senát Nejvyššího správního soudu poprvé před přibližně 10 lety a v zásadě přetrvává dodnes. Formální požadavky kladené na rozhodnutí správních orgánů ovšem soudní řád správní zásadně nestanoví výslovně, nýbrž jsou dovozovány rozhodovací praxí. Prvotním hlediskem při kvalifikaci určitého úkonu stále zůstávají jeho materiální znaky, ke nimž se však přidávají znaky formální. Výsledný přístup je označován jako tzv. materiálně-formální pojetí rozhodnutí.“*⁴²

Co se týče důvodů pro tuto „korekci“, je za ně označována potřeba lepšího rozhraničení žaloby proti rozhodnutí správního orgánu a zásahové žaloby, resp. zamezení ztotožnění rozhodnutí se zásahem, což by vedlo k vyprázdňování zásahové žaloby.⁴³ Argumentováno je i v tom smyslu, že lepší rozlišení

⁴² SKLÁDALOVÁ, D. Formální znaky rozhodnutí podle soudního řádu správního pohledem judikatury NSS. *Právní rozhledy*. 2021, č. 12, s. 435.

⁴³ Viz POTĚŠIL, L. Materiální pojetí rozhodnutí ve správním soudnictví. *Právní rozhledy*. 2015, č. 10, s. 360.

mezi rozhodnutím a zásahem přispívá k poskytnutí efektivní soudní ochrany veřejným subjektivním právům.⁴⁴

Otázkou je, zda je tomu tak v praxi. O kvalifikaci určitého správního úkonu totiž v rámci naznačeného pojetí rozhoduje naplnění zmíněných materiálních a formálních znaků. Materiální znaky se natolik problematické nejeví, platí to spíše pro znaky formální, které jsou dovozovány judikaturou. Nikoli však zcela konsistentně, resp. dosud se spíše zdá, že soudní judikatura v pojetí rozhodnutí ve smyslu soudního řádu správního poněkud „osciluje“ mezi různě přísnými pojetími těchto formálních znaků.

Kritický rozbor nabízí D. Skládalová, která současně uzavírá, že „[a]čkoliv judikatura NSS v posledním desetiletí přítomnost formálních znaků rozhodnutí setrvale vyžaduje, při jejich stanovení si soud (resp. jeho rozšířený senát) počíná spíše kasuisticky a doposud rezignoval na snahu vymezit formální znaky zobecňujícím způsobem. Rozhodovací praxe zatím nepřinesla dostatečně jasnou, resp. univerzální podobu ‚korekce‘ materiálního pojetí rozhodnutí ve smyslu § 65 SŘS. Společný konsenzus v podobě minima požadovaných formálních znaků tak chybí.“⁴⁵

Znamená to, že tento interpretační přístup je chybný? Domnívám se, že nikoli. Je však současně patrné, že pojetí postavené na stanovení konkrétní hranice mezi rozhodnutím a nezákonným zásahem je náročné na stanovení dostatečně konkrétních *rozlišovacích hledisek*. Při schopnosti tato hlediska formulovat je toto pojetí zřejmě nejpřesnější a snad nejlépe vyhovující konstrukci soudního řádu správního. Naopak v případě selhání při formulaci těchto hledisek může být toto pojetí paradoxně nevhodné. Neboli může vést k nižší míře právní jistoty, a tím také ochrany práv žalobců.

Problematické se jeví zejména to, že formální znaky jsou obsaženy v soudní judikatuře, nadto ne vždy jednotně. To klade zvýšené nároky na potenciální žalobce, kteří si nemohou „vystačit“ s aplikací ustanovení soudního řádu správního. Přičemž lze dodat, že správní soudnictví není obecně konstruováno na principu povinného zastoupení (tzv. advokátního procesu). Mnohé ovšem řeší již zmíněná povinnost správního soudu poučit žalobce v případě volby nesprávného žalobního typu. Toto třetí pojetí je tak problematické zejména pro soudní praxi a její schopnost zvolit a držet se identifikované hranice.

⁴⁴ Viz KÜHN, op. cit., s. 516.

⁴⁵ SKLÁDALOVÁ, op. cit., s. 442.

5 Závěr

Rozhodnutí a nezákonný zásah, jakožto nejvýznamnější pojmy soudního řádu správního, jsou vymezeny relativně vágně. Zjednodušeně řečeno platí, že nezákonný zásah je „opakem“ rozhodnutí. Tím ale není mnoho řečeno o podstatě rozhodnutí. Lze dovozovat, že jak rozhodnutí, tak nezákonný zásah mají určité obsahové jádro, se kterým počítá soudní řád správní a které nesmí být vyprázdněno. Jádrem rozhodnutí lze rozumět individuální správní akt v úzkém slova smyslu (s účinky tradičně přiznávanými rozhodnutí správního orgánu). Naopak nezákonný zásah lze ve své minimální interpretaci spojovat s faktickými úkony, resp. zejména s tzv. bezprostředním zákrokem. Tato obsahová jádra se ovšem nedotýkají. To vede k existenci určité „šedé zóny“ mezi rozhodnutím a nezákonným zásahem, ve které může určitý úkon správního orgánu nabývat obou podob v závislosti na interpretaci těchto kategorií a jejich vzájemného vztahu.

Zde se pak mohou nabízet tři základní „strategie“, jak stanovit hranici mezi rozhodnutím a nezákonným zásahem. Těmito strategiemi je extenze nezákonného zásahu, extenze rozhodnutí a nalézání „přesné“ hranice mezi těmito krajními polohami. Ani extenze nezákonného zásahu a na druhé straně rozhodnutí se, alespoň *prima facie*, nejeví jako řešení ideálně slučitelné se současnou konstrukcí soudního řádu správního. Zbývá možnost třetí, ke které inklinuje judikatura. Tato možnost je ovšem náročná na nalezení a komunikování odpovídající hranice.

Mohli bychom se proto zamýšlet nad jinými možnostmi, zejména možnostmi *de lege ferenda*. V první řadě se pochopitelně nabízí zpřesnění hranice mezi rozhodnutím a zásahem v soudním řádu správním (nabízí se úprava tzv. formálních znaků rozhodnutí přímo v tomto předpisu, což by přinejmenším z části usnadnilo pozici žalobcům, kteří by tyto znaky nemuseli abstrahovat z judikatury). Mohlo by se ale nabízet i jiné řešení, např. v podobě vložení zbytkové kategorie „opatření“ do žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, tak jako tomu je ve slovenské právní úpravě. Tato změna by vedla k možnosti aplikovat přístup spočívající na extenzi rozhodnutí a relativně jednoznačného hlediska formálnosti a neformálnosti správního úkon.

Nabízet se ale mohou i jiná řešení, např. celková změna paradigmatu na aplikaci druhů řízení ve správním soudnictví na poskytnutí soudní ochrany, nikoli na způsob jejího poskytnutí a související kategorizaci správních činností (tento přístup, typický pro právní systémy *common law*, má ale pochoptitelně také svá úskalí, která tento stručný příspěvek pojmut nedokáže). Především se však jeví, že uplynulé dvě dekády reformovaného domácího správního soudnictví neotevírají pouze příležitost pro ohlédnutí, ale také prostor pro úvahy nad budoucími řešeními.

References

- CODL, D. *Základní triáda správních žalob: k realizovatelnosti jednotného žalobního typu*. Praha: C. H. Beck, 2023. ISBN 978-80-7400-921-1.
- CHAMRÁTHOVÁ A., SVOBODA, T. Žaloba podle § 66 odst. 4 s.ř.s. pro prosazování ochrany životního prostředí. In: HANÁK, J., PRŮCHOVÁ, I. a kol. *Kontrolní mechanismy při prosazování ochrany životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017, s. 205–221. ISBN 978-80-210-8597-8.
- HUSSEINI, F. Žalobní typy ve správním soudnictví a poučovací povinnost soudu. *Soudní rozhledy*. 2019, č. 11–12, s. 358.
- KOPECKÝ, M. *Správní právo: obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019. ISBN 978-80-7400-727-9.
- KÜHN, Z. Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. In: KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 511–657. ISBN 978-80-7598-479-1.
- POTĚŠIL, L. Materiální pojetí rozhodnutí ve správním soudnictví. *Právní rozhledy*. 2015, č. 10.
- PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Brno: Doplněk, 2012.
- SKLÁDALOVÁ, D. Formální znaky rozhodnutí podle soudního řádu správního pohledem judikatury NSS. *Právní rozhledy*. 2021, č. 12, s. 435–442.
- SKLÁDALOVÁ, D. Potřebujeme více žalobních typů a na základě čeho mezi nimi volit? In: SVOBODA, T. a kol. *Žalobní typy ve správním soudnictví – aktuální otázky*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2022.

- SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2019.
- STAŠA, J. Zpochybnitelnost rudimentální třídy správních žalob. In: FRUMAROVÁ, K. (ed.). *Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací správného soudního poriadku*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2018, s. 309–317.
- STAŠA, J. Správní akty. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012.
- SVOBODA, T., CHAMRÁTHOVÁ, A. Nad (nejasnými) hranicemi mezi žalobními typy podle soudního řádu správního (1. část). *Právní rozhledy*. 2019, č. 11, s. 388–393.
- ŠIMKA, K. Soudní řád správní – co funguje a co by bylo vhodné změnit? *Bulletin – Komora daňových poradců*. 2018, č. 2, s. 26–35.
- ŠTENCEL, V., VOMÁČKA, V. Volba žalobního typu ve správním soudnictví. *Soudní rozhledy*. 2017, č. 5, s. 146–151.
- VEDRAL, J. Přezkum souhlasů stavebních úřadů po novele stavebního zákona. *Stavební právo – Bulletin*. 2013, č. 2.
- VEDRAL, J. K pojetí rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a soudním řádu správním. *Správní právo*. 2012, č. 1, s. 1–60.

Contact – e-mail

tomas.svoboda@lam.muni.cz

SPRÁVNÍ ŽALOBOU PROTI NEOCHOTĚ (NE)POVINNÉHO SUBJEKTU: ŽALOBNÍ TYPY V KONTEXTU SVOBODNÉHO PŘÍSTUPU K INFORMACÍM¹

Denisa Skládalová

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Príspevek sa venuje propojení práva na slobodný prístup k informáciám s problematikou žalobných typů ve správním soudnictví. Zaměřuje se na případy, kdy tázaný subjekt není klasickým správním orgánem, nýbrž osobou soukromého práva. V této souvislosti lze ilustrovat nedostatky stávajícího členění žalobních typů, zejména místy problematickou hranici mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a žalobou na ochranu proti nečinnosti. Nestandardní povaha tázaného subjektu umožňuje také to, že sám tázaný subjekt se může soudní cestou ohradit proti postupu či rozhodnutí nadřízeného orgánu, a to za užití různých žalobních typů.

Keywords in original language

Svobodný přístup k informacím; povinný subjekt; žalobní typy ve správním soudnictví; Úřad pro ochranu osobních údajů.

Abstract

The paper focuses on the link between the right to free access to information and the issue of types of actions in administrative justice. It focuses on cases where the subject of the inquiry is not a classical administrative authority but a private law person. In this context, the shortcomings of the current classification of types of action can be illustrated, specifically the sometimes problematic boundary between an action against a decision

¹ Príspevek vznikl na Masarykově univerzitě v rámci projektu „Dvacet let moderního správního soudnictví“ č. MUNI/A/1479/2022 podpořeného z prostředků účelové podpory na specifický vysokoškolský výzkum, kterou poskytlo MŠMT v r. 2023.

of an administrative authority and an action for protection against inaction. The non-standard nature of the subject of the questioning also makes it possible for the subject of the questioning itself to challenge the action or decision of a superior authority by way of judicial review, using different action types.

Keywords

Free Access to Information; Obligated Subject; Types of Administrative Action; the Office for Personal Data Protection.

1 Úvod

Oblast svobodného přístupu k informacím neustále přináší výkladové výzvy, ať již jde o určení povinného subjektu, míru možného omezení práva na informace nebo nástroje, které zákon povinným subjektům poskytuje na obranu před jeho případným šikanózním výkonem. Kromě toho však nemusí být zcela jasný ani způsob, jímž se má žadatel o informace domáhat soudní ochrany, a to zejména tehdy, není-li zřejmé, zda je dotázaný subjekt vůbec povinným subjektem ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále „zákon o svobodném přístupu k informacím“ či „InfZ“).

Příspěvek se věnuje propojení práva na svobodný přístup k informacím s problematikou žalobních typů ve správním soudnictví. Na půdorysu tohoto politického práva lze totiž vhodně ilustrovat nedostatky stávajícího členění žalobních typů, zejména pak hranici mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a žalobou na ochranu proti nečinnosti. Propojení práva na informace s žalobními typy je zajímavé také z přinejmenším dvou dalších důvodů. Oblast svobodného přístupu k informacím se řadí k těm, kde je zásadní časový aspekt. Přístup k informacím plní svou roli především tehdy, je-li včasný, resp. jsou-li informace poskytnuty v reálném čase. Obzvláště silně se zde tedy projevuje potřeba eliminovat procesní překážky přístupu k meritornímu posouzení věci. Jak konstatoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu (dále „NSS“), případný dvojí soudní přezkum (týkající se nejprve nečinnosti povinného subjektu a později samotného rozhodnutí ve věci) včasnému poskytování informací brání. Zákon o svobodném

přístupu k informacím však nenabízí vhodnou alternativu, kterou by bylo možné řízení urychlit, aniž by byla porušena zásada subsidiarity.² Procesní komplikace, které mohou být způsobeny mj. volbou nesprávného žalobního typu, proto mají i v této oblasti zvlášť negativní dopady, neboť hodnota požadované informace v čase typicky klesá.

Specifickou kategorií pak tvoří již zmíněné případy, kdy se dotazovaný subjekt (zejména obchodní společnost) žádosti brání s tvrzením, že mu nenáleží postavení povinného subjektu ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím. Rozhodne-li se neúspěšný žadatel proti takovému sdělení bránit soudní cestou, žaluje subjekt, o němž vlastně není jisté, zda je správním orgánem ve smyslu legislativní zkratky obsažené v § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „soudní řád správní“ nebo „SŘS“). Soud tedy musí v první řadě zhodnotit, zda žalovaný subjekt naplňuje definici povinného subjektu. Vyhodnocení hmotněprávního postavení subjektu mnohdy obnáší komplexní rozbor jeho vnitřních poměrů, účelu nebo přítomnosti státního dohledu. Až po zodpovězení této otázky se soud může věnovat věcnému posouzení žaloby. Zvláštní povaha tázaného subjektu na pomezí mezi osobou soukromého práva a správním orgánem má na druhou stranu za následek i to, že sám tázaný subjekt se může soudní cestou ohradit proti postupu či rozhodnutí nadřízeného orgánu.

2 Subjekt nepovinný, povinný, dvojjediné povahy?

Pro uvedení do níže řešené problematiky lze začít s otázkou, kdo se podle § 2 InfZ rozumí povinným subjektem. Citované ustanovení uvádí, že se do této kategorie řadí státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a konečně též veřejné instituce (s účinností od 1. 9. 2022 pak také veřejný podnik). Právě neurčitý právní pojem *veřejná instituce* se opakovaně stal předmětem výkladu v řadě rozhodnutí správních soudů i Ústavního soudu.³ Typicky se tak děje na půdorysu případu, kdy se žadatel domáhá informací

² Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 11. 2018, č.j. 5 As 18/2017-40 (č. 3847/2019 Sb. NSS).

³ Kritéria pro určení *veřejné instituce* ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím plnou především z nálezu ÚS ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06 (Letiště Praha).

po obchodní společnosti,⁴ obecněji řečeno po osobě soukromého práva (pro zjednodušení je tato kategorie osob v textu označována jako *subjekt*).

Právě v těchto případech nastává situace, v níž se tázaný subjekt brání tomu, že by měl být povinným subjektem a podléhat tak povinnostem, které mu zákon o svobodném přístupu k informacím ukládá. Nepovažuje-li se za povinný subjekt, buď na žádost nereaguje vůbec, nebo žadatelé svůj odmítavý postoj sdělí neformalizovaným sdělením, například prostřednictvím e-mailové zprávy (obecně vzato neformálním sdělením či přípisem). Po formální stránce se tedy nejedná o správní rozhodnutí – jak by také mohlo, když dotázaný subjekt odmítá roli správního orgánu. Jde o jeden z tzv. faktických důvodů rozhodnutí o odmítnutí žádosti.⁵ Zde donedávna nastával první potenciální problém pro žadatele, který se rozhodne proti neposkytnutí požadované informace bránit u správního soudu. Tím je otázka kvalifikace sdělení, že se tázaný subjekt necítí být povinným subjektem, a tedy ani správním orgánem rozhodujícím v oblasti veřejné správy o právu žadatele na informace. Takové sdělení pravděpodobně nebude vůbec připomínat rozhodnutí správního orgánu. To ale ještě neznamená, že jím sdělení nemůže být materiálně,⁶ o čemž bude pojednáno dále v textu.

Posouzení otázky, zda je tázaný subjekt povinným subjektem, je pro další postup soudu klíčové. Nejprve je proto zapotřebí zhodnotit postavení povinného subjektu z hmotněprávního pohledu. Bez odpovědi na tuto otázku není postaveno najisto, zda je vůbec dána pravomoc soudů ve správním soudnictví.⁷ V určitých případech může vyvstat atypický problém spočívající v tom, že dotázaný subjekt není povinným subjektem, a správní žaloba

⁴ Např. (ale nejen) rozsudek NSS ze dne 16. 3. 2016, č. j. 2 As 155/2015-84 (ČEZ, a. s.), ze dne 27. 9. 2018, č. j. 10 As 239/2017-71 (VODÁRENSKÁ AKCIOVÁ SPOLEČNOST, a. s.), nebo ze dne 22. 10. 2021, č. j. 5 As 95/2019-51 (ČEPRO, a. s.); dále například náleží ÚS ze dne 27. 3. 2018, sp. zn. I. ÚS 1262/17 (Pražská plynárenská Servis distribuce, a. s.), nebo ze dne 2. 4. 2019, sp. zn. II. ÚS 618/18 (OTE, a. s.). Dále viz KORBEL, F. Dopady zákona o svobodném přístupu k informacím na soukromé osoby ve světle nejnovější judikatury. *Právní rozhledy*. 2015, č. 20, s. 695–701.

⁵ JELÍNKOVÁ, J. § 15 [Rozhodnutí o odmítnutí žádosti]. In: JELÍNKOVÁ, J., TUHÁČEK, M. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Praktický komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 198.

⁶ *Ibid.*, s. 211.

⁷ Rozsudek MS v Praze ze dne 28. 11. 2019, č. j. 6 A 161/2016-99, s odkazem na rozsudky NSS ze dne 6. 5. 2015, č. j. 6 As 115/2014-35, ze dne 4. 12. 2014, č. j. 9 As 56/2014-28, ze dne 30. 5. 2007, č. j. 3 As 50/2006-68, či ze dne 15. 12. 2005, č. j. 1 As 41/2004-56.

tak bude mířit proti subjektu, který není správním orgánem. Správní soud projedná žalobu, resp. provede hmotněprávní posouzení povahy žalovaného z hlediska splnění kritérií veřejné instituce, ačkoliv nakonec dospěje k závěru, že se vůbec o povinný subjekt nejedná. Soud tím může *de facto* vybočit ze své pravomoci, čemuž však nejde snadno předejít, neboť posouzení povahy subjektu jako subjektu povinného mnohdy nepředstavuje triviální, natož na první pohled jasnou právní otázku, která by činila odmítnutí žaloby zřejmým. Podobná situace pochopitelně může nastat i mimo kontext svobodného přístupu k informacím, brání-li se žalobce proti úkonu nebo nečinnosti subjektu, který není správním orgánem. V praxi se ovšem takové případy vyskytují zřídka, případně se jedná o návrhy, které jsou zjevně nepřijatelné nebo zjevně chybí podmínky řízení.

Kromě dělení subjektů na povinné a nepovinné se lze setkat také s označením povinného subjektu jako subjektu tzv. dvojediné povahy. Postaví-li soud najisto, že tázaný subjekt povinným subjektem *je*, musí rozlišit, zda se jedná o standardní správní orgán (který nemá veřejná subjektivní práva), nebo o fyzickou nebo právnickou osobou, která se nachází v dvojediné pozici a rozhoduje o vlastních veřejných subjektivních právech.⁸ Toto posouzení má zásadní vliv na šíři možností obrany proti nadřízenému orgánu, o čemž bude pojednáno níže.

3 Obrana neúspěšného žadatele

3.1 Ověřenou cestou žaloby proti rozhodnutí

Judikatura ve vztahu k dřívější právní úpravě dovodila, že vhodným způsobem obrany proti přípisu, jímž žalovaný subjekt žadateli o informace sdělí, že se nepovažuje za povinný subjekt, je žaloba proti rozhodnutí. Jinak řečeno, přípis tohoto obsahu (či přesněji řečeno, zopakování téhož v pomyslném „odvolacím řízení“ tímž subjektem) správní soudy až do novelizace § 20 InfZ kvalifikovaly za užití konceptu materiálního pojetí rozhodnutí jako

⁸ Rozsudek NSS ze dne 4. 11. 2021, č. j. 7 As 239/2021-24.

rozhodnutí v materiálním smyslu,⁹ bez ohledu na jeho označení a formu¹⁰ nebo procesní předpisy, jimiž se vydání rozhodnutí řídí.¹¹ NSS přitom konstatoval, že pokud žalovaný není „klasickým“ správním orgánem, není namístě ani trvat na vysoké formální úrovni jeho rozhodnutí¹² (v soudním řízení přitom může později vyjít najevo, že žalovaný není správním orgánem vůbec). Soudy tak ve většině případů vyhodnotily přípisy tázaného subjektu materiálně jako rozhodnutí o odmítnutí žádosti, respektive jako rozhodnutí o odvolání, které je žadatel v souladu se zásadou subsidiarity povinen vyčerpat, hodlá-li využít žalobu proti rozhodnutí.¹³ Jak ale podotýká A. Furek, sdělení má povahu rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS pouze tehdy, dospěje-li soud k závěru, že tázaný subjekt skutečně je povinným subjektem.¹⁴ V opačném případě sdělení nezruší, nýbrž žalobu odmítne pro nedostatek podmínek řízení, případně pro nepřipustnost. Městský soud v Praze v jednom případě dokonce žalobu směřující proti subjektu, jehož postavení vyhodnotil tak, že se o povinný subjekt nejedná, zamítl. Žaloba totiž nebyla zjevně nepřipustná, neboť „*bylo zapotřebí blíže zkontrolovat vlastní charakter žalované*“.¹⁵

Pozitivní změnu pro žadatele o informace přinesla novelizace zákona o svobodném přístupu k informacím z počátku roku 2020. Podle § 20 odst. 5 InfZ (ve znění zákona č. 111/2019 Sb., s účinností od 1. 1. 2020) platí, že „*nelze-li podle § 178 správního řádu nadřízený orgán určit, rozhoduje v odvolacím řízení a v řízení o stížnosti Úřad pro ochranu osobních údajů.*“ Toto ustanovení typicky dopadá na osoby soukromého práva, resp. na subjekty, které nejsou „typickým“ správním orgánem. Proti sdělení tázaného subjektu, že se necítí být

⁹ Viz např. rozsudek NSS ze dne 21. 3. 2013, č. j. 4 As 82/2012-90 (zde spíše implicitně), ze dne 28. 1. 2014, č. j. 8 As 86/2013-33, nebo ze dne 27. 9. 2018, č. j. 10 As 239/2017-71.

¹⁰ Rozhodnutím v materiálním smyslu bezpochyby může být i emailová odpověď žalovaného (např. rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2014, č. j. 5 As 75/2013-53).

¹¹ Rozsudek NSS ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005-107.

¹² Rozsudek NSS ze dne 3. 2. 2016, č. j. 1 As 257/2015-58. Zde NSS – v tomto kontextu neobvykle – nejprve posoudil vhodnost žalobního typu a až následně se věnoval otázce, zda jde o povinný subjekt.

¹³ FUREK, A. § 15 [Rozhodnutí o odmítnutí žádosti]. In: FUREK, A., ROTHANZL, L., JIROVEC, T. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 756.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Rozsudek MS v Praze ze dne 10. 6. 2014, č. j. 11 A 191/2013-64 (Česká kancelář pojistitelů).

povinným subjektem, se žadatel nabízí odvolání k Úřadu pro ochranu osobních údajů (dále „ÚOOÚ“). Do procesu získávání informace tak v odvolací fázi vstupuje běžný správní orgán, pro nějž je formalizované rozhodování neodmyslitelnou součástí jeho pravomoci. V tomto ohledu hodnotím zmíněnou změnu zákona pozitivně, protože eliminuje nejistotu při volbě žalobního typu. Formalizované rozhodnutí ÚOOÚ lze bez pochybností na straně žalobce napadnout žalobou proti rozhodnutí. Žadatel o informace si proto již nemusí lámat hlavu s kvalifikací sdělení (připisu nebo jiného neformálního vyrozumění) pro účely soudního přezkumu. Podle mého názoru tedy jde o krok vstříc jednodušší a srozumitelnější úpravě přístupu k soudu.

Vrátíme-li se však ještě k právnímu stavu před novelou § 20 InfZ, platí pro soudní přezkum následující východiska. Pojem *rozhodnutí* ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS je totiž třeba chápat v materiálním smyslu jako jakýkoliv individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci z pozice jeho vrchnostenského postavení. I v tomto kontextu nachází uplatnění ustálená judikatura, podle níž je třeba odmítnout námitky absence příslušné formy a řízení již proto, že potřeba soudního přezkumu faktických správních rozhodnutí je ještě intenzivnější právě tam, kde správní orgán nepostupuje předem stanoveným a předvídatelným způsobem podle příslušného procesního předpisu.¹⁶ I neformální přípis správního orgánu může z materiálního hlediska představovat rozhodnutí ve smyslu soudního řádu správního.¹⁷ Případnou absenci formálních znaků rozhodnutí nelze přičítat k tíži žadatele o informace a znemožnit mu tak bránit se ve správním soudnictví úkonům, které jsou materiálně rozhodnutím.¹⁸

Z hlediska volby mezi žalobou proti rozhodnutí a nečinnostní žalobou judikatura dovodila, že pokud úkon správního orgánu nemá formální znaky rozhodnutí, avšak z obsahového hlediska nepochybně představuje rozhodnutí v materiálním smyslu, nejsou dány podmínky řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu.¹⁹ Rovněž z hlediska volby správního žalobního typu je proto nutné úkon orgánu veřejné moci posuzovat podle

¹⁶ Rozsudek NSS ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005-107.

¹⁷ Rozsudek NSS ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008-104.

¹⁸ Rozsudek NSS č. j. 1 As 257/2015-58.

¹⁹ Rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2009, č. j. 4 Ans 3/2009-76, dále např. ze dne 3. 2. 2016, č. j. 1 As 257/2015-58, nebo ze dne 21. 4. 2020, č. j. 9 As 24/2020-30.

jeho obsahu, nikoli podle formy.²⁰ Současně je však třeba připomenout, že judikatura NSS nejednou vyhodnotila neformalizovaný přípis jako zásah, přestože u něj bylo možné dovodit základní formální znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS.²¹

Přístup judikatury, který preferuje materiální pojetí úkonu správního orgánu, může za určitých okolností působit kontraproduktivně, neboť žalobci se nemusí podařit rozluštit, že sdělení dotázaného subjektu je rozhodnutím v materiálním pojetí. To v obecné rovině kritizuje Z. Kühn, podle nějž vyřídí-li správní orgán věc „*toliko neformálním přípisem v domnění, že není jeho povinností vydat rozhodnutí v určité procesní formě, neměly by soudy nutit adresáty takového přípisu, aby okamžitě rozpoznali, že v rozporu s tím, co žalovaný říká a píše, jde o rozhodnutí v materiálním smyslu*“.²² Dodává, že pokud žalobce nezvládne neformální přípis – který se jako rozhodnutí „*vůbec netváří*“, ani není jako rozhodnutí standardizován – vyhodnotit jako rozhodnutí, ztratí dvouměsíční lhůtu k podání žaloby proti rozhodnutí. Riziko odepření přístupu k soudu díky poučovací povinnosti již nehrozí, což ovšem neznamená, že krajský soud žalobce vždy řádně poučí. Co však zůstává, je Z. Kühnem zmiňované odvolací dilema, tedy nejistota adresáta neformálního přípisu, zda se proti němu má bránit podáním řádného opravného prostředku, nebo rovnou prostřednictvím žaloby. Posoudí-li soud přípis jako rozhodnutí, povede nevyužití opravného prostředku k nesplnění podmínky vyčerpání opravných prostředků a odmítnutí žaloby. Uplatnění opravného prostředku naopak může vést k zmeškání žalobní lhůty,²³ zejména tehdy, bude-li žadatel o informace s dotázaným subjektem po delší dobu neformálně komunikovat v domnění, že se mu věc podaří vyřídit tímto způsobem.

Přístup, který judikatura zvolila, je přesto pro žalobce příznivější z hlediska času a nákladů potřebných k dosažení konečného řešení sporu. Obecně totiž

²⁰ Rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2004, č. j. 6 Ans 1/2003-101, nebo ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008-104.

²¹ Např. rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2021, č. j. 2 As 305/2020-26, týkající se nezapsání žadatele do seznamu advokátních koncipientů. NSS s odkazem na usnesení zvláštního senátu ze dne 1. 8. 2017, č. j. Konf 28/2014-55, připomněl, že vhodným způsobem ochrany je zásahová žaloba. Nicméně přípis, jímž správní orgán žadateli o zápis sdělí, že nesplňuje zákonné podmínky, naplňuje většinu formálních znaků rozhodnutí, které judikatura vyžaduje.

²² KÜHN, Z. § 65 [Žalobní legitimace]. In: KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 517–518.

²³ Ibid., s. 518.

platí, že pokud soud vyhodnotí neformální sdělení žalovaného, že ve věci nebude rozhodovat, jako rozhodnutí o odmítnutí žádosti v materiálním smyslu, může jej pro nezákonnost či nepřezkoumatelnost zrušit a věc žalovanému vrátit k dalšímu řízení se závazným právním názorem, že se nachází v pozici povinného subjektu. To ještě neznamená, že žalovaný informace poskytne; stále totiž může existovat jiný legitimní důvod pro odmítnutí žádosti. V případě nečinnostní žaloby se žalobce může v první fázi řízení domoci pouze toho, že soud uloží žalovanému povinnost, aby ve stanovené lhůtě vydal řádné meritorní rozhodnutí. Žalovaný však patrně rozhodne opět o odmítnutí žádosti, pouze tak učiní se všemi náležitostmi ve formě správního rozhodnutí. Jinak řečeno, žalobce je v řízení o nečinnostní žalobě vystaven riziku, že jej od pozitivního výsledku dělí přinejmenším jedno další kolo řízení před správním soudem. Jinými slovy, žadatel o informace bude vystaven v úvodu zmíněnému „dvojímu přezkumu“²⁴ spočívajícímu v nutnosti užít postupně více žalob různých žalobních typů.

3.2 Nečinnost jako slepá větev judikatury

Druhou možnou reakcí tázaného subjektu na žádost o informace je mlčení, tedy situace, v níž subjekt na žádost nereaguje nijak. V takové situaci se žadatel nabízí stížnost podle § 16a InfZ, případně následovaná nečinnostní žalobou, a to v závislosti na tom, který orgán a jak na stížnost reaguje, nebo naopak zůstává pasivní.²⁵ V této souvislosti lze odkázat na další aspekt svědčící o dřívějších komplikacích s volbou žalobního typu. Judikatura totiž neměla jasno v tom, jakou povahu má potvrzení postupu povinného subjektu podle § 16a odst. 6 písm. a) InfZ, vydané na základě stížnosti dle § 16a odst. 1 písm. b) téhož zákona. Rozšířený senát dospěl k závěru, že se nejedná o rozhodnutí o žádosti o poskytnutí informace ani rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS, neboť nadřízený orgán jím pouze stvrzuje pouze postup povinného subjektu. Žadatel o informaci se proto může bránit vůči povinnému subjektu nečinnostní žalobou,²⁶ byť odborná literatura nabízí

²⁴ Usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 5 As 18/2017-40.

²⁵ FUREK, A. § 16a [Stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace]. In: FUREK, A., ROTHANZL, L., JIROVEC, T. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 914. Přehled možných scénářů soudní ochrany proti nečinnosti poskytuje citovaný autor na s. 951–956 citovaného díla.

²⁶ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 11. 2018, č. j. 5 As 18/2017-40.

přesvědčivé argumenty i ve prospěch žaloby proti rozhodnutí.²⁷ Jejich rozbor ale přesahuje možnosti tohoto příspěvku.

Správní soudy v několika málo případech dovedly obranu prostřednictvím nečinnostní žaloby rovněž ve vztahu k sdělení, že tázaný subjekt se za povinný subjekt nepovažuje. Rozhodnutí NSS z relativně nedávné doby ukazuje, že soud tuto možnost připustil,²⁸ byť možná spíše nedopatřením, a to na půdorysu následujícího případu. Žalobce se domáhal informací mj. o platech a odměnách členů statutárního a kontrolního orgánu žalované. Žalovaná žalobce informovala, že není povinným subjektem ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, a proto není povinna mu požadované informace sdělit. Na sdělení reagoval žalobce připsím, v němž uvedl, že podává stížnost, neboť do té doby neobdržel požadované informace. Ke stížnosti žalobce a k dalšímu připsu mu žalovaná opakovaně sdělila totéž. Žalobce proto podal nečinnostní žalobu, již krajský soud vyhověl a žalované uložil, aby žádost o informace vyřídila. NSS v řízení o kasační stížnosti žalované konstatoval, že v takovém případě má žadatel o informace *dle* (blíže nespecifikované) *judikatury správních soudů* možnost domáhat se ochrany proti nečinnosti povinného subjektu prostřednictvím žaloby na ochranu proti nečinnosti. Nereagovala-li žalovaná na jeho stížnost, nastala situace, kdy žalobce vyčerpal bezvysledně prostředky, které procesní předpis stanoví k jeho ochraně.

Ačkoliv žalobce označil svůj opravný prostředek jako stížnost, ve skutečnosti se po obsahové stránce jednalo o odvolání proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Jako takové – tedy s důrazem na jeho skutečnou povahu a obsah²⁹ – jej již krajský soud měl vyhodnotit a žalobce poučit o změně žalobního typu. Podobným způsobem postupoval NSS v případě, kdy se žadatelka o informace bránila proti sdělení žalované, že není povinným subjektem, podáním označeným jako stížnost. Stejně tak odpověď žalované napadla stížností a její následnou reakci žalobou proti rozhodnutí. Krajský soud posuzoval stížnost žadatelky i sdělení žalované v reakci na ni jako neformální úkony,

27 FRUMAROVÁ, K. Soudní ochrana v případě vyřízení stížnosti podle § 16a odst. 6 písm. a) SvInf – žaloba proti rozhodnutí, nebo nečinnostní žaloba? *Právní rozhledy*. 2018, č. 22, s. 793–795.

28 Rozsudek NSS ze dne 25. 3. 2022, č. j. 5 As 328/2021-25.

29 Rozsudek NSS ze dne 11. 9. 2008, č. j. 1 As 30/2008-49.

s tím, že proti neformální odpovědi nelze podat odvolání. Tento závěr však neobstojí za situace, kdy je odmítnutí poskytnout informace nutno chápat jako rozhodnutí v materiálním pojetí. NSS vyhodnotil první odpověď žalované na žádost žalobkyně o poskytnutí informací jako rozhodnutí, neboť je z ní zřejmé, že žalovaná odmítla poskytnout žalobkyni informace z důvodu, že není povinným subjektem. Rovněž opravný prostředek, který žalobkyně uplatnila, kasační soud posoudil materiálně, tedy jako odvolání.³⁰

V jiné věci³¹ žalovaná žalobkyni přípisem odpověděla, že není povinným subjektem, přičemž tento přípis žalobkyně napadla odvoláním jako rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Žalovaná na opravný prostředek reagovala dalším přípisem, který žalobkyně vyhodnotila jako rozhodnutí, a napadla jej za užití odpovídajícího žalobního typu. Žalobkyně vysvětlila, proč se domnívá, že obě odpovědi žalované jsou s ohledem na jejich obsah a účinky rozhodnutími v materiálním pojetí, byť nesplňují náležitosti kladené na rozhodnutí v § 68 správního řádu (zákona č. 500/2004 Sb.). Městský soud v Praze nicméně žalobu zamítl,³² protože s ohledem na její obsah dovodil, že se jedná o žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. NSS následně v řízení o kasační stížnosti zdůraznil, že žalobu je třeba pro účely určení žalobního typu posuzovat podle jejího obsahu, nikoliv označení. Kasační soud shledal, že žaloba a její petit nejsou vnitřně rozporné. Žalobkyně si byla vědoma, že přípisy, proti kterým brojí, nenaplňují formální znaky rozhodnutí. Městský soud však nevěnoval pozornost argumentům žalobkyně, proč se dle jejího názoru jedná o rozhodnutí. Místo toho uvedl, že „[s] ohledem na obsah žaloby, v němž je především vytýkána pasivita žalovaného ve vztahu k podanému odvolání, [...] se jedná o žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu“. Podle NSS se žalobkyně zjevně bránila proti neposkytnutí požadovaných informací, resp. proti nedostatečnému vyřízení její žádosti (tedy faktickému odmítnutí). Kasační soud proto rozsudek městského soudu zrušil jako nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, neboť z něj nebylo zřejmé, proč soud považoval žalobní tvrzení stěžovatelky ohledně existence rozhodnutí žalovaného ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS za nesprávné.

³⁰ Rozsudek NSS ze dne 6. 5. 2015, č. j. 6 As 115/2014-35.

³¹ Rozsudek NSS ze dne 3. 2. 2016, č. j. 1 As 257/2015-58.

³² Rozsudek MS v Praze ze dne 21. 9. 2015, č. j. 3 A 85/2014-73.

Volba žalobního typu se tedy liší v závislosti na tom, zda se žadatel zamýšlí bránit proti rozhodnutí o odvolání (v materiálním pojetí), nebo proti způsobu, jímž povinný subjekt naložil s jeho stížností. Shora uvedený přehled rozhodnutí podle mého názoru spíše než na nekonzistentnost judikatury poukazuje na potřebu toho, aby správní soud důsledně vyhodnotil povahu použitého opravného prostředku podle jeho obsahu a případně žalobce vyzval ke změně žalobního typu. Jinak řečeno, soudy by se neměly nechat zmást nepřesným označením použitého opravného prostředku, tím méně měnit zvolený žalobní typ proti vůli žalobce, v rozporu s obsahem žaloby i žalobním návrhem.

4 Obrana tázaného subjektu

Posouzení povahy tázaného subjektu z hlediska § 2 InfZ představuje předběžnou otázku zásadního významu, ať již se před soudem brání žadatel o informace, nebo subjekt, po němž jsou informace žádány. I v poslední uvedené situaci je totiž třeba předně posoudit, zda osobě, vůči níž ÚOOÚ v postavení nadřízeného orgánu podle § 20 odst. 5 InfZ vykonává svou pravomoc, svědčí postavení povinného subjektu.

Jedná-li se o správní orgán *stricto sensu*, soudní ochrana proti postupu nadřízeného správního orgánu mu nenáleží, neboť není nositelem veřejných subjektivních práv.³³ Jsou-li informace žádány po osobě, která sice je povinným subjektem, ale rovněž může aktivně uplatňovat svá práva, náleží jí procesní obrana vůči rozhodnutí, kterým jí nadřízený orgán uložil povinnost požadovanou informaci poskytnout, případně proti jinému konečnému rozhodnutí zasahujícímu do jejích práv a povinností.³⁴ Jinak by tato osoba mohla a musela podat rovnou ústavní stížnost, což by podle NSS bylo nejen absurdní, ale též protiústavní.³⁵ Protože se ale o povinný subjekt přeci jen jedná, disponuje pouze omezenými možnostmi, neboť se nemůže domáhat ochrany proti procesním úkonům ani rozhodnutím nadřízeného orgánu

³³ Usnesení NSS ze dne 15. 4. 2003, č. j. 7 A 32/2002-23, či usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 2. 2020, č. j. 8 Afs 128/2018-46.

³⁴ Nález ÚS ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, č. 101/2017 Sb. ÚS (ČEZ, a. s.), nebo rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2018, č. j. 10 As 244/2020-40.

³⁵ Rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2020, č. j. 10 As 217/2020-74.

v rozsahu, v němž je povinným subjektem, tedy správním orgánem.³⁶ Ačkoliv je tedy taková osoba nadána veřejnými subjektivními právy, při posuzování možnosti obrany je nutné současně zohledňovat její postavení povinného subjektu. Jinak řečeno, ochrana povinného subjektu, který není klasickým správním orgánem, je možná, ale aktivuje se až s vydáním konečného rozhodnutí ve věci.

Naopak, nejedná-li se o povinný subjekt, nemá ÚOOÚ pravomoc od něj vyžadovat jakékoliv jednání. Pokud by tak činil, zasahoval by v rozporu se zákonem do jeho veřejných subjektivních práv. Pro takový případ NSS dovedl, že vhodným způsobem ochrany „nepovinného subjektu“ proti postupu ÚOOÚ (provádění procesních úkonů předcházejících meritornímu vyřešení věci, například v procesu vyřizování stížnosti) je žaloba na ochranu před nezákonným zásahem.³⁷ V této souvislosti si lze všimnout, že zatímco z postavení žadatele o informace se lze proti potvrzení postupu povinného subjektu nadřízeným orgánem při vyřizování stížnosti bránit nečinnostní žalobou, z pozice povinného subjektu je možné tutéž situaci kvalifikovat pro účely určení žalobního typu jako zásah. Objektivně shodný postup téhož správního orgánu tedy může nabývat dvou různých kvalifikací pro účely soudního přezkumu, což podle mého mínění poněkud znepréhledňuje proces volby žalobního typu.

Pro případ, že se tázaný subjekt bude chtít bránit proti rozhodnutí o odvolání, jímž mu ÚOOÚ uloží povinnost informace poskytnout, slouží klasická žaloba proto rozhodnutí správního orgánu.

5 Relativizace významu žalobního typu

Kromě soudních rozhodnutí, která se přiklání buď k žalobě proti rozhodnutí, nebo k nečinnostní žalobě, se lze setkat i s případy, kdy soud žalobní typ vůbec nespécifikoval. Takový postup není obvyklý, neboť označení užitého žalobního typu je standardní součástí záhlaví soudního rozhodnutí. Jak vyplývá z jednoho z rozsudků NSS,³⁸ žalobce podal žalobu proti rozhodnutí žalované akciové společnosti o odmítnutí jeho žádosti o poskytnutí

³⁶ Přiměřeně srov. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2014, č. j. 9 As 56/2014-28.

³⁷ Rozsudek NSS ze dne 4. 11. 2021, č. j. 7 As 239/2021-24.

³⁸ Rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2016, č. j. 2 As 189/2016-35.

informací, přičemž *in eventum* se domáhal ochrany proti nečinnosti žalované v řízení o této žádosti. Správní soudy se nicméně vůbec nezabývaly tím, který žalobní typ je tím správným. Městský soud v Praze v odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, že se nejprve musel zabývat tím, zda jsou splněny podmínky řízení. Žalobce koncipoval žalobní petit eventuálně, ale po formální stránce nevyčerpal všechny opravné prostředky. Městský soud konstatoval,³⁹ že „[v]šem těmto otázkám však předchází posouzení, zda jsou v případě žalované splněny znaky veřejné instituce ve smyslu § 2 odst. 1 InfZ, tedy zda je žalovaná povinným subjektem podle uvedeného informačního zákona.“ Oba soudy se následně zabývaly výlučně otázkou, zda žalovaná naplňuje definici veřejné instituce. Jinak řečeno, ačkoliv soudy v této věci nepostavily najisto, který žalobní typ je tím správným, nemělo to na posouzení věci vliv.⁴⁰ Nejdříve se totiž věnovaly zodpovězení opakovaně zmíněné předběžné otázky, zda je žalovaný vůbec správním orgánem podle § 4 odst. 1 písm. a) SŘS.

Shora shrnutý případ ukazuje, že volba správného žalobního typu nemusí být pro řešení sporu vždy zásadní. Zatímco v jiných případech předchází přinejmenším implicitní posouzení vhodnosti zvoleného žalobního typu meritorním řešení sporu,⁴¹ přičemž nesprávně zvolený žalobní typ aktivuje poučovací povinnost soudu a v případě nevyhovění výzvě k jeho změně může vést až k odmítnutí žaloby, v řízení, kde panují pochybnosti o povaze dotázaného subjektu jako subjektu povinného, nehraje zásadní roli. Může tak nastat situace, v níž soud žalobci poskytne náležitou ochranu práv v řízení o objektivně nesprávném žalobním typu, a to bez nutnosti jeho změny, která by řízení jen – v tomto případě zbytečně – prodloužila.⁴²

V souvislosti s efektivitou soudního přezkumu lze zmínit také zvláštní úpravu obsaženou v § 16 odst. 6 InfZ, která má za cíl omezit tzv. procesní ping-pong mezi povinným subjektem a nadřízeným orgánem. Neshledá-li soud při přezkumu rozhodnutí o odvolání, že jsou dány důvody pro odmítnutí žádosti,

³⁹ Rozsudek MS v Praze ze dne 9. 6. 2016, č. j. 8 A 208/2015-88. Otázkou zůstává, jak s žalobou městský soud naložil fakticky, zejména v jaké výši vybral soudní poplatek.

⁴⁰ Pro úplnost lze dodat, že usnesením ÚS ze dne 10. 10. 2017, sp. zn. II. ÚS 299/17, Ústavní soud odmítl ústavní stížnost směřující proti rozsudku NSS.

⁴¹ Rozsudek NSS ze dne 23. 2. 2023, č. j. 2 Afs 47/2022-42.

⁴² SKLÁDALOVÁ, D. V čem jsou žalobní typy (obsahově) odlišné a proč na tom záleží? In: SVOBODA, T. a kol. *Žalobní typy ve správním soudnictví – aktuální otázky*. Brno: Masarykova univerzita, 2023, s. 103–104.

zruší rozhodnutí o odvolání i prvostupňové rozhodnutí o odmítnutí žádosti a povinnému subjektu nařídí, aby informace ve stanovené lhůtě poskytl. Tento postup však není namístě tehdy, jestliže soud provádí přezkum rozhodnutí odmítnutí žádosti, které se nezakládá na věcném důvodu. Tím je například právě sdělení tázaného subjektu, že se nepovažuje za povinný subjekt.⁴³ Soud totiž přezkoumává pouze to, zda důvody, pro které tázaný subjekt odmítl informace poskytnout, obstojí. Neposkytne-li subjekt informace „jen“ proto, že se nepovažuje za povinný subjekt, neznamená to bez dalšího, že jejich poskytnutí nebrání jiný zákonný důvod. Pokud soud dospěje k závěru, že se o povinný subjekt jedná, rozhodnutí zruší a věc vrátí žalovanému k dalšímu řízení. V tomto řízení bude žádost poprvé posouzena z pozice povinného subjektu. Až posléze, neposkytne-li povinný subjekt informace z jiného důvodu, může soud tento důvod vyhodnotit a případně povinnému subjektu nařídít, aby žadateli informace poskytl.⁴⁴

6 Závěr

Oblast svobodného přístupu k informacím nadále přináší otázky, které jsou relevantní mj. i z hlediska volby správního žalobního typu. Některými z nich se příspěvek zabývá, a to především podle právní úpravy účinné do novely § 20 odst. 5 InfZ. V minulosti judikatura správních soudů kolísala mezi žalobou proti rozhodnutí (v jeho extenzivním, materiálním pojetí) a nečinností žalobou. Pochybnosti na straně žalobců odstranila zmíněná novelizace, která se přiklonila k majoritnímu způsobu poskytování ochrany veřejným subjektivním právům, jímž je žaloba proti rozhodnutí správního orgánu. Tento krok zákonodárce hodnotím (z hlediska aspektu volby žalobního typu) pozitivně, neboť činí procesní situaci pro žalobce přehlednější a ulehčuje přístup k správnímu soudu.

Na příkladu procesního postupu soudu v situaci, kdy je žalovaným atypický subjekt – v převážné většině případů obchodní společnost – pak lze relativizovat význam volby správního žalobního typu. Nastává totiž situace, v níž správní soud musí jako předběžnou otázku nejprve posoudit, zda

⁴³ FUREK, A. § 16 [Odvolání]. In: FUREK, A., ROTHANZL, L., JIROVEC, T. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 858.

⁴⁴ Rozsudek KS v Brně ze dne 19. 3. 2014, č. j. 31 A 37/2013-57.

je žalovaný vůbec správním orgánem ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) SŘS (což prakticky znamená, zda subjekt vykazuje znaky *veřejné instituce*), přičemž zvolený žalobní typ zde nehraje větší roli. Tento jev podle mého názoru kontrastuje s důrazem, který kladla zejména dřívější judikatura na volbu správného žalobního typu. Možná je proto namístě připustit si, že soud se může věcně správného a spravedlivého řešení dobrat i v řízení o neurčeném nebo nesprávném žalobním typu a že otázka jeho volby není tak zásadní, jak by se na první pohled mohlo zdát.

Kromě obrany neúspěšného žadatele o informace se příspěvek zabývá též možnostmi obrany tázaného subjektu proti postupu nebo konečnému rozhodnutí ÚOOÚ jako nadřízeného orgánu. Úspěch tázaného subjektu v řízení přitom opět plně závisí na hmotněprávním posouzení jeho povahy. Dalším relevantním kritériem je také skutečnost, zda se subjekt brání proti procesním krokům ÚOOÚ v řízení, nebo proti konečnému rozhodnutí. Zatímco povinný subjekt nemůže proti postupu nadřízeného orgánu vzdorovat, jedná-li se o subjekt „dvojjediné“ povahy (tedy osobu soukromého práva, která je zároveň povinným subjektem), náleží mu ochrana alespoň proti konečnému rozhodnutí ve věci. Jedině „nepovinný“ subjekt se může bránit i proti postupu ÚOOÚ v řízení, a to za užití zásahové žaloby.

References

- FRUMAROVÁ, K. Soudní ochrana v případě vyřízení stížnosti podle § 16a odst. 6 písm. a) SvInf – žaloba proti rozhodnutí, nebo nečinnostní žaloba? *Právní rozhledy*. 2018, č. 22, s. 793–795.
- FUREK, A. § 15 [Rozhodnutí o odmítnutí žádosti]. In: FUREK, A., ROTHANZL, L., JIROVEC, T. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 751–836. ISBN 978-80-7400-273-1.
- FUREK, A. § 16 [Odvolání]. In: FUREK, A., ROTHANZL, L., JIROVEC, T. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 836–896. ISBN 978-80-7400-273-1.
- FUREK, A. § 16a [Stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace]. In: FUREK, A., ROTHANZL, L., JIROVEC, T. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 896–993. ISBN 978-80-7400-273-1.

JELÍNKOVÁ, J. § 15 [Rozhodnutí o odmítnutí žádosti]. In: JELÍNKOVÁ, J., TUHÁČEK, M. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Praktický komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 196–212. ISBN 978-80-7598-548-4.

KORBEL, F. Dopady zákona o svobodném přístupu k informacím na soukromé osoby ve světle nejnovější judikatury. *Právní rozhledy*. 2015, č. 20, s. 695–701.

KÜHN, Z. § 65 [Žalobní legitimace]. In: KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 511–530. ISBN 978-80-7598-479-1.

SKLÁDALOVÁ, D. V čem jsou žalobní typy (obsahově) odlišné a proč na tom záleží? In: SVOBODA, T., HALML, F., HEJČ, D., HRUBEŠOVÁ, S., SKLÁDALOVÁ, D. *Žalobní typy ve správním soudnictví – aktuální otázky*. Brno: Masarykova univerzita, 2022, s. 103–120. ISBN 978-80-280-0249-7.

Contact – e-mail

skladalova@mail.muni.cz

UMOŽŇUJE § 19A ZÁKONA O OCHRANĚ HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE SPRÁVNÍM SOUDŮM PŘEZKOU MÁVAT NORMATIVNÍ AKTY?

Ondřej Božík

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Předmětný příspěvek se zabývá specifickým případem, při kterém může při rozhodování o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. soudního řádu správního dojít k přezkumu právního předpisu správním soudem *de facto*. Pravomoc přezkoumávat právní předpisy současná právní úprava sice správním soudům nepřiznává, nicméně je otázkou, zda se při rozhodování do pozice přezkumné instituce nedostávají nepřímou. Cílem je polemizovat nad touto otázkou se zaměřením na případ dozoru Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.

Keywords in original language

Normotvorba; přezkum podzákoných právních předpisů; správní soudnictví; hospodářská soutěž; dozor; Úřad pro ochranu hospodářské soutěže; Nejvyšší správní soud; soudní řád správní.

Abstract

The article deals with a specific case in which a *de facto* review of legal regulation by an administrative court may occur when deciding on an action under Section 65 et seq. of the Administrative Procedure Code against a decision of an administrative authority. Although the current legislation does not grant the authority to review legal regulations to administrative courts, the question is whether they are not sometimes indirectly placed in the position of a reviewing institution. The aim is to discuss the issue, in particular the case of supervision by the Office for the Protection of Competition.

Keywords

Legislation; Review of Secondary Legislation; Administrative Justice; Competition; Supervision; Office for the Protection of Competition; Supreme Administrative Court; Code of Administrative Justice.

1 Úvod

Fungování veřejné správy vyžaduje, aby byla zaručena zákonná realizace jejích cílů, úkolů, funkcí, metod a forem realizace.¹ To se děje skrze systém tzv. právních záruk ve veřejné správě. Neodmyslitelnou složkou právních záruk je správní soudnictví. To poskytuje v České republice ochranu před individuálními správními akty, smíšenými správními akty, nečinnostmi a zásahy. Pravomoc přezkoumávat normativní správní akty správní soudy (zatím) *de lege lata* nemají.² Jedná se o formu činnosti, jejíž přezkum chybí v pravomoci správního soudnictví k dosažení jeho komplexnosti. Je tomu tak mimo jiné proto, že správní soudnictví slouží primárně k ochraně veřejných subjektivních práv. České právní prostředí však stojí na premise, že normativní správní akt (resp. jeho vydání či samotná existence) nemůže sám zasáhnout veřejná subjektivní práva, nýbrž až akt aplikace práva vydaný na základě normativního správního aktu je způsobilý k takovému zásahu.³ To je jeden z hlavních důvodů, proč má tuto pravomoc podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy⁴ stále Ústavní soud (dále „ÚS“), přestože čl. 87 odst. 3 písm. a) umožňuje obyčejnému zákonu přenést pravomoc rušit podzákonné právní předpisy na Nejvyšší správní soud (dále „NSS“).

Správní soudnictví však přesto má v určitých případech ambici poskytovat ochranu před všemi formami činnosti veřejné správy, tedy i před podzákonnými právními předpisy. Jedním z případů, kdy se tak může stát, je postup podle § 19a zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů (dále „ZOHS“), který umožňuje Úřadu pro ochranu

1 PRŮCHA, P. *Správní právo: Obecná část*. 8. vyd. Brno: Doplněk, 2012, s. 324.

2 Ne příliš významnou výjimkou je řízení podle § 101e a násl. SRS, které umožňuje Městskému soudu v Praze přezkoumávat normativní správní akty interní povahy.

3 Tento postoj se však začíná v poslední době rozměňovat; blíže viz BRAŽINA, R., HEJČ, D., KADEČKA, S. Ochrana subjektivních práv proti normativním správním aktům. In: SKULOVÁ, S., POTĚŠIL, L. a kol. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě – jejich systém a efektivnost*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 295.

4 Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů.

hospodářské soutěže (dále „ÚOHS“) rozhodnout o tom, že orgánem veřejné správy došlo k nezákonnému narušení hospodářské soutěže. Pokud se bude bránit orgán veřejné správy proti takovému rozhodnutí rozkladem, následně může podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále „SŘS“). Jelikož předmětem dozoru ze strany ÚOHS bude nejčastěji v souvislosti s tímto ustanovením normotvorba veřejné správy, dostane se zprostředkovaně předmětná normotvorba k přezkumu správním soudem. Uvedený dozor ze strany ÚOHS se navíc může kombinovat s „obecným“ dozorem nad územními samosprávnými celky. V případě „obecného“ dozoru může nastat tatáž situace, kdy se orgán územního samosprávného celku bude bránit správní žalobou proti rozhodnutí o rozkladu vydaným dozorovým správním orgánem. Synergie obou dozorů přitom může v praxi způsobovat problémy.

Cílem příspěvku je analýza a kritický pohled na tento jev a polemika nad otázkou, zda a do jaké míry dochází v těchto případech k faktickému přezkumu normotvorby ze strany správních soudů. Inspirace pro zpracování příspěvku pochází z kapitoly D. Hejče a T. Svobody s názvem *Umožňuje systém žalobních typů přezkum normativních aktů?*, kteří na tuto neobvyklou situaci poukazují.⁵

2 Dozor nad orgány veřejné správy

V klasickém pojetí je soutěžní právo vnímáno jako souhrn právních norem upravujících vztahy vznikající, zanikající a měnící se mezi podnikateli, kteří působí na trhu a navzájem mezi sebou vystupují.⁶ To však bylo do určité míry prolomeno novelou ZOHS z roku 2012, ve které se objevilo nové ustanovení § 19a, jež zakládá dozorovou pravomoc ÚOHS nad orgány veřejné správy, které také mohou narušovat hospodářskou soutěž. Těmi se podle § 1 odst. 1 písm. d) ZOHS rozumí „*orgány státní správy při výkonu státní správy, orgány územní samosprávy při výkonu samosprávy a při přeneseném výkonu státní správy a orgány zájmové samosprávy při přeneseném výkonu státní správy.*“

⁵ HEJČ, D. SVOBODA, T. Umožňuje systém žalobních typů přezkum normativních aktů? In: SVOBODA, T. a kol. *Žalobní typy ve správním soudnictví – aktuální otázky*. Brno: Masarykova univerzita, 2022, s. 151–164.

⁶ MUNKOVÁ, J. Co je soutěžní právo? In: KINDL, J. a kol. *Soutěžní právo*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 25.

Předmětné ustanovení bylo doplněno do zákona až v Poslanecké sněmovně, což má za následek absenci důvodové zprávy. Skutková podstata byla nastavena širěji, než je tomu dnes, a to tak, že na základě jakéhokoliv protisoutěžního jednání⁷ (včetně potenciálního) mohl ÚOHS uložit pokutu do 10 milionů korun. ÚOHS poskytl interpretační vodítko k jeho dozoru v Informačním listu č. 4 z roku 2014, ve kterém deklaroval, že bude tuto dozorovou pravomoc uplatňovat zdrženlivě.⁸ Na přístup ÚOHS k tomuto ustanovení bylo reagováno novelou z roku 2016, ve které došlo k podstatnému omezení. Bylo doplněno, že orgán veřejné správy nesmí bez ospravedlnitelných důvodů narušit hospodářskou soutěž, přičemž následuje demonstrativní výčet škodlivých jednání.⁹ *A contrario*, pokud prokáže orgán veřejné správy ospravedlnitelný důvod jeho regulace, nemusí se jednat o nezákonné narušení. Opak by znamenal rezignaci na společenskou i právní realitu. Dovozuje se, že předmětem dozoru je pouze vrchnostenské jednání orgánů veřejné správy. S tím související další novinkou byl odst. 2, který založil dozorovou výlukou ÚOHS v oblasti rozhodnutí či jiných úkonů podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále „SŘ“) nebo zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále „DŘ“) a poskytování veřejné podpory. Idea, která za tímto omezením stála, byla ta, že v případě rozhodnutí a jiných úkonů podle správního řádu a daňového řádu je možné podle ÚOHS zhojit závadný stav v rámci řádných opravných prostředků.¹⁰

⁷ Myšleno v jakémkoliv formě činnosti veřejné správy.

⁸ O tom svědčí i skutečnost, že do přijetí novely z roku 2016 nebylo přijato jediné správní rozhodnutí o správním deliktu. Viz Informační list č. 4/2014. *Úřad pro ochranu hospodářské soutěže* [online]. 2014, s. 4 [cit. 12. 3. 2023]. Dostupné z: https://www.uohs.cz/download/Informacni_listy/2014/Infolist_4-2014_web.pdf

⁹ Viz § 19 odst. 1 ZOHS.

¹⁰ J. Kindl poukazuje v souvislosti s tím na situaci, kdy zákon v § 19a odst. 2 sice vylučuje dozorovou pravomoc ÚOHS, ale nevylučuje možnost spáchání správního deliktu na základě § 19a odst. 1 v kombinaci s § 22aa odst. 1 písm. b) spočívajícího v takovém jednání. Takový delikt by však nemohl z důvodu dozorové výluky posuzovat ÚOHS, což by mohlo zapříčinit, že by muselo být protisoutěžní jednání posuzováno orgánem obce s rozšířenou působností podle obecného § 60 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů. K tomu viz KINDL, J. Delikt narušení hospodářské soutěže orgány veřejné správy. In: KINDL, J. a kol. *Soutěžní právo*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 709. Kvalifikace těchto orgánů posuzovat protisoutěžní jednání je takřka nemyšlitelná. ÚOHS by zůstala pravomoc rozhodovat o samotném správním deliktu a sankci. V tomto smyslu je právní úprava doktrínou považována za roztržštěnou. Viz VÍTEK, M. Novela § 19a ZOHS, aneb realističnost ruku v ruce s roztržštěností. *Antitrust*. 2016, č. 3, s. 79–82.

Tím byla dozorová pravomoc ÚOHS v podstatě vyprázdněna na správní normotvorbu, tzn. podzákonné právní předpisy, a to s výjimkou nařízení vlády, jelikož vláda se nepovažuje za orgán veřejné správy podle legislativní zkratky založené v § 1 odst. 1 písm. d) ZOHS.¹¹ Před explicitním vyloučením výše uvedených případů novelou z roku 2016 se objevovaly v doktríně názory, že protisoutěžní podzákonné právní předpisy nemohou být stejně jako správní rozhodnutí předmětem dozorové pravomoci ÚOHS, a to kvůli narušení principu dělby moci ve státě.¹² Bez pravomoci ÚOHS ve vztahu k normotvorbě už by však bylo toto ustanovení prakticky obsoletní. Podle nynější právní úpravy mohou být teoreticky předmětem dozoru ze strany ÚOHS podzákonné právní předpisy ministerstev, jiných správních úřadů a České národní banky, obecně závazné vyhlášky obcí a krajů, nařízení obcí a krajů a také interní předpisy profesních samospráv. V praxi bylo ÚOHS, potažmo správním soudem rozhodováno zatím pouze ve vztahu k právním předpisům územních samosprávných celků.

Řízení o správním deliktu probíhá podle § 21 a násl. ZOHS s tím, že subsidiárně se aplikuje správní řád. ÚOHS se dozví o narušení soutěže buď v rámci vlastního šetření, nebo na podnět. V reakci na to může zahájit správní řízení, nebo věc vyřešit prostřednictvím tzv. soutěžní advokacie.¹³ V rámci správního řízení ÚOHS posoudí, zda došlo či může dojít k nezákonnému narušení hospodářské soutěže. Při posuzování bere ÚOHS v úvahu zejména: „1) *zda orgán veřejné správy vystupuje jako nositel veřejné správy*; 2) *zda může být úkon orgánu veřejné správy napaden řádným opravným prostředkem*; 3) *zda směřuje úkon orgánu veřejné správy ke byl jen potenciálnímu narušení hospodářské soutěže*; 4) *zda sleduje posuzované jednání orgánu veřejné správy nějaký legitimní cíl*.“¹⁴ Pokud má ÚOHS za to, že by posuzované jednání mohlo naplňovat znaky deliktu, důležitou součástí posuzování je také proporcionalita. Podle ÚOHS je nějaká míra narušení hospodářské soutěže přípustná, pokud se tak děje při výkonu

¹¹ Z dozoru ÚOHS nejsou vyloučena ani opatření obecné povahy, nicméně k realizaci dozorové pravomoci ve vztahu k nim ze strany ÚOHS v praxi nedochází.

¹² ORŠULOVÁ, A., RAUS, D. § 19a. In: ORŠULOVÁ, A., RAUS, D. *Zákon o ochraně hospodářské soutěže: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 409.

¹³ Řešení prostřednictvím tzv. soutěžní advokacie bylo preferováno v době, kdy ÚOHS uplatňoval zdrženlivý postoj, tzn. v letech 2012–2016.

¹⁴ Informační list č. 2/2022. *Úřad pro ochranu hospodářské soutěže* [online]. 2022, s. 19 [cit. 12. 3. 2023]. Dostupné z: https://www.uohs.cz/download/Informacni_listy/2022/Infolist_02_2022_web.pdf

zákonné pravomoci bez excesu a narušení je nezbytné k dosažení cíle, jímž je jiný veřejný zájem a tohoto veřejného zájmu nelze dosáhnout jinak.¹⁵ Mezi veřejným zájmem na řádném fungování hospodářské soutěže a jiným, s ním v kolizi stojícím veřejným zájmem, pak musí ÚOHS poměřovat. Odrazem výše uvedeného v zákoně je vyjádření „*bez ospravedlnitelných důvodů*.“¹⁶ Pokud na základě výše uvedeného postupu dospěje ÚOHS k závěru, že došlo k přestupku, sdělí orgánu veřejné správy jeho výhrady a indikuje výši pokuty.¹⁷ ÚOHS následně vydá rozhodnutí o tom, že došlo k narušení hospodářské soutěže¹⁸ a o tom, jaká pokuta za přestupek podle § 22aa odst. 1 písm. b) se ukládá. Horní hranice činí 10 milionů korun, přičemž v praxi dochází k ukládání pokut maximálně v řádu stovek tisíc korun.¹⁹ Proti prvostupňovému rozhodnutí ÚOHS je možný rozklad podle § 152 SŘ, o kterém rozhoduje předseda ÚOHS.

ÚOHS však není oprávněn právní předpis nezákonně narušující hospodářskou soutěž sistovat ani zrušit. Takové oprávnění přísluší stále Ministerstvu vnitra (dále „MV“). ÚOHS nemůže podle současné právní úpravy ani zakázat závadné jednání do budoucna. V praxi tato absence však významná patrně nebude, protože pokud bude ze strany ÚOHS shledáno dané jednání za nezákonné, nesmí jej nadále orgán veřejné správy činit, jinak se vystavuje opětovnému spáchání správního deliktu, resp. trvajícím správnímu deliktu.²⁰ Nutno dodat, že v současné době je v Poslanecké sněmovně připravována novelizace předmětného ustanovení, která má zavést možnost ÚOHS zastavit správní řízení a rozhodnout o přijetí závazků, pokud mu toto řešení orgán veřejné správy navrhne.

¹⁵ Informační list č. 2/2022. *Úřad pro ochranu hospodářské soutěže* [online]. 2022, s. 8 [cit. 12. 3. 2023]. Dostupné z: https://www.uohs.cz/download/Informacni_listy/2022/Infolist_02_2022_web.pdf

¹⁶ Viz § 19a odst. 1 ZOHS.

¹⁷ Zde je prostor pro aplikaci § 22ba odst. 8 ZOHS, který umožňuje využít institutu narovnání.

¹⁸ Viz § 19a odst. 3 ZOHS.

¹⁹ Nekonzistentnost ÚOHS v určování výší pokut pro jednotlivé obce byla předmětem kritiky ze strany doktríny, viz např. BERNARD, V. Koefficient času při výpočtu pokuty za porušení soutěžního práva orgánem veřejné správy. *Právní rozhledy*. 2020, č. 9, s. 329–332.

²⁰ Podle J. Kindla může být toto vypuštění motivováno politicky. KINDL, J. K deliktu narušení hospodářské soutěže orgány veřejné správy a k jeho plánované novelizaci. *Právní rozhledy*. 2016, č. 7. s. 233.

3 Koexistence dozoru ÚOHS a „obecného“ dozoru

Nejčastějším předmětem dozoru ze strany ÚOHS jsou právní předpisy územních samosprávných celků. Územní samospráva je však současně i předmětem „obecného“ dozoru státu nad samosprávou. S existencí tohoto dozoru podle § 123 a násl. zákona o obcích²¹, § 81 a násl. zákona o krajích²², případně § 106 a násl. zákona o hlavním městě Praze²³ počítá i samotné ustanovení § 19a ZOHS. To normuje také postup v případě, že se narušení dopustí orgán územního samosprávného celku, kdy ÚOHS by měl v takovém případě zaslat pravomocné rozhodnutí o narušení hospodářské soutěže dozorovému orgánu podle výše uvedených právních předpisů.²⁴ Ústavněprávním východiskem obou dozorů je čl. 101 odst. 4 Ústavy.

Nejproblematictější se jeví koexistence obou dozorů ve vztahu k obecně závazným vyhláškám, jelikož tyto jsou vydávány zastupitelstvem v rámci samostatné působnosti. Za předpokladu, kdy je územní samospráva pod ústavní ochranou, je třeba k těmto právním předpisům přistupovat v případě jakýchkoliv zásahů s větší obezřetností. Pokud ÚOHS rozhodne o tom, že došlo k nezákonnému narušení hospodářské soutěže, podle námitek obcí se jedná o zásah do jejich práva na samosprávu. Posuzovat zákonnost obecně závazných vyhlášek totiž podle nich přísluší pouze MV, potažmo moci soudní (konkrétně ÚS). K ÚS se tato otázka dostala v souvislosti s návrhem na zrušení obecně závazné vyhlášky města Bíliny, kdy MV argumentovalo tím, že je rozhodnutím ÚOHS je vázáno jako předběžnou otázkou podle § 57 odst. 3 SŘ.²⁵ S tím se ÚS neztotožnil, jelikož podle něj § 123 zákona o obcích „opravňuje ministerstvo ke dozoru nad zákonností obecně závazných vyhlášek, aniž by tentýž nebo jiný zákon z uvedeného dozoru některé oblasti právní úpravy vylučoval.“²⁶ ÚS však překvapivě rozhodl o tom, že obecně závazná vyhláška obce není nezákonná či protiústavní, a nezrušil ji. V doktríně se kvůli těmto komplikacím proto začaly objevovat i názory stavící

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

22 Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

23 Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

24 § 19a odst. 4 ZOHS.

25 Nález ÚS ze dne 7. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 41/18, bod 3.

26 Ibid., bod 25.

se za úplné vyjmutí přezkumu obecně závazných vyhlášek z působnosti ÚOHS.²⁷

Podle recentní judikatury NSS však souběh obou dozorů není na překážku. NSS konstatoval, že „na základě § 19a ZOHS totiž nedochází k abstraktnímu přezkumu zákonnosti obecně závazné vyhlášky podle testu čtyř kroků aplikovaného Ústavním soudem [...] Žalovaný (ÚOHS) zkoumá zákonnost vyhlášek pouze z úzce vymezeného hlediska, a to zda obecně závazná vyhláška nevyvolává účinek rozporný se zákonným zákazem narušování hospodářské soutěže.“²⁸ Lze vyslovit domněnku, že MV přenechá dozor ve věcech hospodářské soutěže spíše ÚOHS a sám bude v této oblasti zdrženlivější. Je však představitelné, že by mohla být obecně závazná vyhláška v rámci abstraktní kontroly zákonnosti považována za zákonnou ze strany MV (potažmo ÚS), ale naopak za nezákonnou z pohledu ÚOHS. Takový stav je samozřejmě nežádoucí. Současně bylo také v citovaném rozhodnutí dovozeno, že dozorová pravomoc ÚOHS nad obecně závaznými vyhláškami není nezákonná, resp. protiústavní, jelikož čl. 101 odst. 4 Ústavy se nevyprazdňuje pouze na dozor vykonávaný MV. V úvahu připadají i jiné dozorové orgány státní správy, a jedním z nich je právě ÚOHS. Ustanovení § 19a ZOHS je přitom dostatečně určité na to, aby nedocházelo k nezákonným, resp. protiústavním zásahům do práva na samosprávu. Právo na samosprávu je zde navíc chráněno mocí soudní, a to soudy správními. Ty tak mohou zabránit případnému svévolnému mocenskému zásahu ze strany moci výkonné.²⁹

4 Přezkum rozhodnutí ÚOHS správními soudy

Pokud bylo předsedou ÚOHS rozhodnuto o rozkladu podanému proti prvostupňovému rozhodnutí, může orgán veřejné správy podat správní žalobu podle § 65 a násl. SŘS. Příslušným bude podle obecné úpravy příslušnosti v SŘS Krajský soud v Brně.³⁰ Sluší se poznamenat, že ÚOHS vydal do konce

²⁷ VANČURA, K. Aplikace § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže na obecně závazné vyhlášky obcí. *pravo21.cz* [online]. [cit. 13. 3. 2023]. Dostupné z: https://pravo21.cz/pravo/aplikace-19a-zakona-o-ochrane-hospodarske-souteze-na-obecne-za-vazne-vyhlascky-obci/#_ftn9

²⁸ Rozsudek NSS ze dne 5. 4. 2022, č. j. 7 As 60/2020-34, bod 32.

²⁹ Ibid., bod 31.

³⁰ V případě „obecného“ dozoru bude postup stejný, avšak příslušným bude krajský soud, v jehož obvodu se nachází dozorový orgán.

roku 2022 15 rozhodnutí³¹, přičemž v několika případech bylo rozhodováno i ve správním soudnictví.³²

Pokud dojde správnímu soudu správní žaloba, předmětem řízení bude rozhodnutí ÚOHS. To však samo přezkoumává právní předpis, byť z úzce vymezeného hlediska. Správní soud se neobejde bez posouzení zákonnosti právního předpisu, jelikož bez něj by nebylo možné rozhodnout o zákonnosti rozhodnutí. Na první pohled můžeme cítit pnutí mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu na straně jedné a přezkumem právního předpisu na straně druhé. Podle teorie správního práva se jedná v případě individuálního správního aktu o „jednostranný správní úkon, ve kterém orgán veřejné správy v jednotlivém případě autoritativně řeší právní poměry určitých adresátů.“³³ Naopak právní předpis je obecně závazným – vykazuje tedy znaky jak neurčitě vymezených adresátů, tak neurčitě vymezeného předmětu regulace. Podřazovat přezkum jedné formy činnosti pod druhou se jeví jako nesystémové.

Pokud správní soud přezkoumává, byť zprostředkovaně, právní předpis, musí se tato skutečnost promítnout i do způsobu přezkumu. Ten je do značné míry odvislý od způsobu přezkumu ÚOHS, který zkoumá „pouze“ soulad se ZOHS. Správní soud samozřejmě bude zkoumat i podmínky vydání rozhodnutí apod., avšak ve vztahu k právnímu předpisu se způsob jeho přezkumu nezmění. Nejedná se o abstraktní přezkum zákonnosti, jak bylo uvedeno výše, což ve vztahu k právním předpisům znamená, že tzv. test čtyř kroků se zde neuplatní. Nemůže však být k přezkumu přistupováno ani jako k běžnému správnímu rozhodnutí, jelikož to by nereflektovalo normativní povahu materiálně přezkoumávaného aktu. ÚOHS v jeho Informačním listu³⁴ sdělil, jak bude jeho přezkum vypadat. Bude zkoumat zejména výše uvedené skutečnosti (vrchnostenský výkon veřejné správy, nemožnost napadení řádným opravným prostředkem), přičemž jádrem

³¹ Informační list č. 2/2022. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže [online]. 2023, s. 23 [cit. 12. 3. 2023]. Dostupné z: https://www.uohs.cz/download/Informacni_listy/2022/Infolist_02_2022_web.pdf

³² Např. v případě obecně závazných vyhlášek měst Bílina, Varnsdorf, Krupka, Šumperk, obce Nučice a statutárního města Brna. Vesměs se jednalo pouze o tzv. loterijní vyhlášky.

³³ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 116.

³⁴ Informační list č. 2/2022. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže [online]. 2023 [cit. 12. 3. 2023]. Dostupné z: https://www.uohs.cz/download/Informacni_listy/2022/Infolist_02_2022_web.pdf

bude otázka, zda existoval legitimní cíl regulace a také „ospravedlnitelné důvody“ regulace. V případě ospravedlnitelných důvodů je třeba uvážit, zda byla regulace nediskriminační a proporcionální. Podle slov ÚOHS je „*určitá míra narušení hospodářské soutěže přípustná, pokud pro ni existují objektivně ospravedlnitelné důvody založené na principu legality (orgán veřejné správy využívá své zákonné kompetence) a legitimacy (narušení hospodářské soutěže je nezbytné k dosažení cíle, který je orgán veřejné správy oprávněn naplňovat, přičemž takového cíle není možno dosáhnout jiným způsobem)*“.³⁵ Zde se objevuje také požadavek na výkon zákonné pravomoci bez excesu. To však do jisté míry popřel NSS, kdy v jeho rozhodnutí uvedl, že „*pro posouzení věci ÚOHS je v podstatě irelevantní, zda obec měla pravomoc vydat obecně závaznou vyhlášku, zda se při jejím vydání nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost, zda ji zákonem svěřenou působnost nezneužila a zda je obsah vyhlášky rozumný*“.³⁶ Test čtyř kroků a obecně testy využívané při abstraktní kontrole norem dle mého názoru nejsou ve vztahu k přezkumu ze strany ÚOHS a správních soudů tak vzdálené, jak se zde domnívá NSS.³⁷ Už samotná proporcionalita se jim může kolikrát blížit, kdy v doktríně se dokonce objevují názory, že by bylo vhodné test čtyř kroků testem proporcionality nahradit.³⁸

Je nežádoucí, aby existoval v právním řádu stav, kdy bude ÚOHS uložena sankce za nezákonný (z pohledu hospodářské soutěže) právní předpis, přičemž současně bude právní předpis dále platný a účinný. To přitom připouští i samotný NSS, podle něhož „*i vyhláška, která splní nároky testu čtyř kroků, může teoreticky neproporcionálně narušit hospodářskou soutěž*“.³⁹ Takový stav povede k oslabování právní jistoty a generování ústavních stížností. Přesně takový stav přitom současná právní úprava umožňuje, když nezakládá pravomoc ÚOHS sistovat ani rušit právní předpis a současně nejsou sladěné testy ÚOHS a MV, potažmo ÚS. Není přitom podstatné, že právní předpis je nezákonný „pouze“

³⁵ Informační list č. 2/2022. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže [online]. 2023, s. 8 [cit. 12. 3. 2023]. Dostupné z: https://www.uohs.cz/download/Informacni_listy/2022/Infolist_02_2022_web.pdf

³⁶ Rozsudek NSS ze dne 5. 4. 2022, č. j. 7 As 60/2020-34, bod 32.

³⁷ V tom smyslu, že by správní soud neměla zajímat žádná z otázek v rámci testu čtyř kroků.

³⁸ BROŽ, J. Přezkum obecně závazných vyhlášek obcí a princip proporcionality. *Právník*. 2015, č. 10, s. 821–842.

³⁹ Rozsudek NSS ze dne 5. 4. 2022, č. j. 7 As 60/2020-34, bod 42.

ve vztahu k § 19a ZOHS. Fakticky se stále jedná podle ÚOHS o nezákonný právní předpis, který je schopný narušit hospodářskou soutěž, a jehož platnost a účinnost může vést k (i opakovanému) sankcionování.

ÚOHS ani správní soudy nemají pravomoc sistovat ani zrušit právní předpis. Logicky by to ani nedávalo smysl za předpokladu, kdy správní soud přezkoumává formálně „pouze“ rozhodnutí. NSS však operuje s tím, že by mohly mít sankce ukládané ÚOHS nepřímý derogační účinek, pokud by byly ukládány vysoké (přibližující se horní hranici) opakované sankce, které ZOHS nevyklučuje.⁴⁰ Právě k zamezení tohoto jevu by mělo sloužit správní soudnictví. Ve vztahu k nepřímé derogaci by tedy správní soudy nějakou úlohu sehrát mohly, ovšem nastíněný příklad je spíše teoretický. Z dosavadní praxe ÚOHS se nezdá, že by plánoval ukládat opakované dražnické sankce. Takový postup by se mýjel s účelem trestání.

Jak již bylo nastíněno, správní soudy se k přezkumu normotvorby dostanou pouze *nepřímo*.⁴¹ Tím je zde myšleno zprostředkovaně nejen v tom smyslu, že přezkoumávají rozhodnutí přezkoumávající právní předpis, ale také ve smyslu, že adresáti takového právního předpisu nemají možnost jakkoliv iniciovat takový přezkum. Žalobcem zde mohou být pouze orgány veřejné správy, které se brání proti rozhodnutí ÚOHS. Pro adresáty může být tento stav velmi komplikovaný v případech, kdy se adresáta (např. podnikatele se záměrem umístit hernu do centra obce) právní předpis bude přímo dotýkat (právní předpis mu takové jednání bude zakazovat), přičemž regulace bude dle ÚOHS z pohledu ZOHS nezákonná, což bude mít za následek spáchání přestupku a pokutu. Právní předpis však může platit nadále (i po posouzení MV a ÚS), čímž je stále zasahováno do veřejných subjektivních práv adresátů.⁴²

V případě přezkumu rozhodnutí vydaného v rámci „obecného“ dozoru se dozorový orgán dostává do pozice, ve které musí proběhnout abstraktní

⁴⁰ Rozsudek NSS ze dne 5. 4. 2022, č. j. 7 As 60/2020-34, bod 29.

⁴¹ HEJČ, SVOBODA, op. cit., s. 159.

⁴² Narušit hospodářskou soutěž a zasáhnout do práv adresátů by mohly např. i nařízení územních samosprávných celků regulující tržní řády. S. Kadečka na toto poukazyval s tím, že takové právní předpisy jsou způsobilé zasáhnout veřejná subjektivní práva *i přímo*, bez aktu aplikace práva. K tomu viz KADEČKA, S. (Nejen) tržní řády v ústavní pasti. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2001, č. 1, s. 19–23.

kontrola zákonnosti. Ve vztahu k obecně závazným vyhláškám a nařízením je třeba aplikovat testy vyvinuté ÚS. Pokud se rozhodnutí o sistaci právního předpisu dostane skrze rozklad a správní žalobu před správní soud, tento by měl předmětné testy aplikovat při přezkumu taktéž. Zde se pak přiblížíme ještě blíže přezkumu právních předpisů v jeho tradiční podobě, tak jak jej známe ze strany ÚS.

I přes to, že se jedná o přezkum zprostředkovaný, nepřímý, a úzce vymezený, můžeme hovořit o kontrole správní normotvorby správními soudy *largo sensu*. Na tomto místě je vhodné připomenout, že se jedná o výjimku z pravidla. Jak bylo uvedeno výše, správní soudy obecně nemají pravomoc přezkoumávat normativní správní akty s nepatrnou výjimkou v podobě služebních předpisů. Otázkou však je, zda se ke stavu, kdy budou správní soudy kontrolovat správní normotvorbu, malými krůčky nepřibližujeme. Domnívám se, že tomu tak fakticky je. Dokonce se tak děje i na úrovni krajských soudů (což je i tento případ), kdy ani samotná Ústava v čl. 87 odst. 3 písm. a) s krajskými soudy jako přezkumnými soudy nepočítá. Příkladem je v českém právním řádu vícero, lze však poukázat zejména na přezkum opatření obecné povahy prováděný správními soudy, kdy způsob tohoto přezkumu není nepodobný přezkumu právních předpisů ze strany ÚS a jeho testům, dále pokus správních soudů přezkoumat právní předpis jako nezákonný zásah,⁴³ nebo také přezkum mimořádných opatření s celostátní působností NSS, kterým byla propůjčena forma opatření obecné povahy, materiálně však byla právním předpisem.⁴⁴ Navíc je přezkum normotvorby správními soudy běžnou praxí v zahraničních právních úpravách.⁴⁵

5 Závěr

Myšlenku, která stojí za ustanovením § 19a ZOHS ve spojení s § 22aa ZOHS, lze hodnotit pozitivně. Orgány veřejné správy skutečně mohou svou normotvorbou nezákonně narušit hospodářskou soutěž. Je proto žádoucí, aby existoval mechanismus, který tomu zabrání (alespoň v souvislosti s prevencí).

⁴³ Rozsudek MS v Praze ze dne 11. 11. 2020, č. j. 14 A 45/2020-141.

⁴⁴ HEJČ, D., SVOBODA, T. K povaze „krizových opatření“, odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv (1. část). *Právní rozhledy*. 2021, č. 9, s. 316–318.

⁴⁵ Tuto kompetenci mají správní soudy např. v Polsku, Německu či na Slovensku.

Ke stejnému závěru dospívám i ve vztahu k obecně závazným vyhláškám obcí.⁴⁶ Územní samosprávné celky mohou být podrobeny dozoru „*za tím účelem, aby ze zákonných mezí své působnosti nevystupovaly a aby úkoly, které jim jsou za povinnost uloženy, plnily.*“⁴⁷ Souhlasím s NSS v tom, že dozor nad územními samosprávami ze strany státu stojící na čl. 101 odst. 4 Ústavy se nevyčerpává pouze na dozor MV, ale v úvahu připadají i jiné dozorové orgány, jakým je zde např. ÚOHS.⁴⁸ Koexistence obou dozorů však může v praxi způsobovat problémy, kdy z pohledu ÚOHS bude právní předpis územní samosprávy nezákonný, z pohledu MV či ÚS naopak zákonný. Toto nastavení by si zasloužilo bližší pozornost zákonodárce.

Ačkoliv se správní soudnictví dostane k přezkumu normotvorby pouze zprostředkovaně, kdy právní předpis bude absorbován do přezkumu rozhodnutí ÚOHS, vnímám tuto skutečnost jako další krok k přezkumu normotvorby správními soudy a také krok směřující k úvahám o naplnění čl. 87 odst. 3 písm. a) Ústavy. Opět jde totiž o další z výše nastíněných výjimek z pravidla, že správní soudy nepřezkoumávají normotvorbu, přičemž těchto výjimek poslední dobou v českém právu přibývá. V případě dozoru se přitom v obecném měřítku nejedná o jev nový. Již za první republiky platilo, že „*proti přestřelkům moci dozoreč poskytuje ochranu správní soudnictví.*“⁴⁹ V nedávné době přibyl další dozorový orgán v podobně ÚOHS a je představitelné, že pokud existuje nebo bude existovat další druh dozoru, budou správní soudy opět mít kompetenci akty vydané v rámci dozoru přezkoumávat. Počet právních předpisů *de facto* přezkoumávaných správními soudy tím pádem může dále narůstat.

References

BERNARD, V. Koeficient času při výpočtu pokuty za porušení soutěžního práva orgánem veřejné správy. *Právní rozhledy*. 2020, č. 9, s. 329–332.

⁴⁶ Opačný názor srov. VANČURA, op. cit.

⁴⁷ HÁCHA, E. Dozor. In: HÁCHA, E. *Slovník veřejného práva československého*. Sv. I. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 464.

⁴⁸ S tím mimo jiné počítal i vládní návrh soudního řádu správního, který umožňoval v § 96 odst. 2 podat návrh na zrušení právního předpisu obce nebo kraje „*tomu, kdo je k tomu podle zvláštního zákona oprávněn.*“ Tím byly myšleny zejména příslušné dozorové orgány. Viz tisk Poslanecké sněmovny PČR č. 1080, volební období 1998–2002.

⁴⁹ HÁCHA, op. cit., s. 464.

- BRAŽINA, R., HEJČ, D., KADEČKA, S. Ochrana subjektivních práv proti normativním správním aktům. In: SKULOVÁ, S., POTĚŠIL, L. a kol. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě – jejich systém a efektivnost*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 290–302. ISBN 978-80-7400-647-0.
- BROZ, J. Přezkum obecně závazných vyhlášek obcí a princip proporcionality. *Právník*. 2015, č. 10, s. 821–842.
- HÁCHA, E. Dozor. In: HÁCHA, E. *Slovník veřejného práva československého. Sv. I*. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 458–466. ISBN 80-902752-5-7.
- HEJČ, D., SVOBODA, T. K povaze „krizových opatření“, odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv (1. část). *Právní rozhledy*. 2021, č. 9, s. 315–324.
- HEJČ, D., SVOBODA, T. Umožňuje systém žalobních typů přezkum normativních aktů? In: SVOBODA, T. a kol. *Žalobní typy ve správním soudnictví – aktuální otázky*. Brno: Masarykova univerzita, 2022, s. 151–164. ISBN 978-80-280-0248-0.
- Informační list č. 2/2022. *Úřad pro ochranu hospodářské soutěže* [online]. [cit. 12. 3. 2023]. Dostupné z: https://www.uohs.cz/download/Informacni_listy/2022/Infolist_02_2022_web.pdf
- Informační list č. 4/2014. *Úřad pro ochranu hospodářské soutěže* [online]. [cit. 12. 3. 2023]. Dostupné z: https://www.uohs.cz/download/Informacni_listy/2014/Infolist_4-2014_web.pdf
- KADEČKA, S. (Nejen) tržní řády v ústavní pasti. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2001, č. 1, s. 19–23.
- KINDL, J. Delikt narušení hospodářské soutěže orgány veřejné správy. In: KINDL, J. a kol. *Soutěžní právo*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 699–713. ISBN 978-80-7400-806-1.
- KINDL, J. K deliktu narušení hospodářské soutěže orgány veřejné správy a k jeho plánované novelizaci. *Právní rozhledy*. 2016, č. 7, s. 229–234.
- MUNKOVÁ, J. Co je soutěžní právo? In: KINDL, J. a kol. *Soutěžní právo*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 25–26. ISBN 978-80-7400-806-1.

ORŠULOVÁ, A., RAUS, D. § 19a. In: ORŠULOVÁ, A., RAUS, D. *Zákon o ochraně hospodářské soutěže: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 408–413. ISBN 978-80-7478-470-5.

PRŮCHA, P. *Správní právo: Obecná část*. 8. vyd. Brno: Doplněk, 2012. ISBN 978-80-7239-281-0.

SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 4. aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-564-4.

VANČURA, K. Aplikace § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže na obecně závazné vyhlášky obcí. *pravo21.cz* [online]. [cit. 13. 3. 2023]. Dostupné z: https://pravo21.cz/pravo/aplikace-19a-zakona-o-ochrane-hospodarske-souteze-na-obecne-zavazne-vyhlaskey-obci/#_ftn9

VÍTEK, M. Novela § 19a ZOHS, aneb realističnost ruku v ruce s roztržštěností. *Antitrust*. 2016, č. 3, s. 79–82.

Contact – e-mail

480493@mail.muni.cz

SPRÁVNÍ ŽALoba PROTI ZKRÁCENÍ VEŘEJNÝCH SUBJEKTIVNÍCH PRÁV NORMATIVNÍM SPRÁVNÍM AKTEM¹

Sára Hrubešová

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Text se věnuje možnostem přezkumu podzákoných právních předpisů (nebo též jiných právních předpisů) soudy. Příspěvek vysvětluje platnou právní úpravu, podle které se zdá, že soudní ochrany přímo proti podzákoným právním předpisům se není možné domoci u správních soudů, ale až u Ústavního soudu. Správní soudy se však ochranu proti důsledkům podzákoného právního předpisu, který přímo působil proti žalobci, pokusily poskytnout, a to prostřednictvím zásahové žaloby. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu uzavřel, že tato cesta není *de lege lata* možná. Text se v další části zabývá argumenty, které hovoří ve prospěch přezkumu účinků normativních správních aktů v režimu zásahové žaloby.

Keywords in original language

Normativní správní akt; podzákoný právní předpis; soudní přezkum; přístup k soudu.

Abstract

The paper deals with the possibilities of review of sub-legislative legislation by the courts. The paper explains the current legal framework under which it seems that it is not possible to seek judicial protection directly against subordinate legislation in administrative courts. However, the administrative courts have attempted to provide protection against the effects of a subordinate legislation that has directly acted against the claimant, through

¹ Příspěvek vznikl na Masarykově univerzitě v rámci projektu „Dvacet let moderního správního soudnictví“ č. MUNI/A/1479/2022 podpořeného z prostředků účelové podpory na specifický vysokoškolský výzkum, kterou poskytlo MŠMT v r. 2023.

an interference action. The Supreme Administrative Court concluded that that route was not possible *de lege lata*. In the next section, therefore, the text examines the arguments in favour of reviewing the effects of normative administrative acts under the interference action regime.

Keywords

Normative Administrative Act; Substatutory Legislation; Judicial Review; Access to Court.

1 Úvod

Normativní správní akty jsou formy vnější činnosti veřejné správy, a to činnosti abstraktní co do předmětu regulace i jejich adresátů.² Podle současné teorie správního práva se jedná o správní akty, které obsahují obecně závazná pravidla chování, vztahují se na blíže neurčený okruh adresátů a slouží k opakovatelnému využití.³ Jedná se především o podzákonné prováděcí předpisy.

Ochrana ve správním soudnictví je založena na ochraně dotčených veřejných subjektivních práv. Podle § 2 soudního řádu správního⁴ poskytují správní soudy „ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmíněk stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon.“

V příspěvku se zabývám možnostmi přezkumu normativních správních aktů ve správním soudnictví podle platné právní úpravy. V první části se věnuji shrnutí platného stavu a východisek teorie a také otázce, zda je možný přezkum normativních správních aktů *de lege lata* (konkrétně prostřednictvím zásahové žaloby). Ve druhé části se zaměřím na závěr rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, který možnost přezkumu normativních správních aktů prostřednictvím zásahové žaloby vyloučil.⁵

² PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Brno: Doplněk, 2012. s. 271.

³ *Ibid.*, s. 272.

⁴ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále „SŘS“).

⁵ K tématu taktéž otázka „Umožňuje systém žalobních typů přezkum normativních aktů?“ kladená a zodpovědaná v monografii SVOBODA, T., HALML, F., HEJČ, D., HRUBEŠOVÁ, S., SKLÁDALOVÁ, D. *Žalobní typy ve správním soudnictví – aktuální otázky*. Brno: Masarykova univerzita, 2022, s. 151 a násl.

2 Normativní správní akty před správními soudy a soudní ochrana před normativními správními akty

Ústava ČR umožňuje, aby zákon stanovil, že v případě nezákonnosti mají být rušeny podzákonné právní předpisy ve správním soudnictví,⁶ SŘS ani jiný zákon však přezkum podzákonných právních předpisů správním soudům výslovně nesvěřuje. Ústava přitom umožňuje NSS rušit normativní správní akty na základě návrhu osoby, která byla právním předpisem zkrácena na svých právech, a to nejen pro případ porušení základních práv a svobod.⁷ Z hlediska Ústavy je tedy (i abstraktní) přezkum normativních správních aktů ve správním soudnictví možný.

Jako normativní správní akt mohou správní soudy přezkoumávat služební předpisy (§ 101e a § 101f s. ř. s.). Služební předpisy jsou však závazné pouze interně pro státní zaměstnance, jde o druh vnitřního předpisu.⁸ Dále lze uvést, že každý soudce je „oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou⁹ mezinárodní smlouvou“ (čl. 95 odst. 1 věta za středníkem Ústavy). Pokud podzákonný právní předpis zákonu či mezinárodní smlouvě odporuje, pak jej nesmí aplikovat, správní soud ale takový správní akt nemůže zrušit. Tato možnost soudu nicméně neznamená prostředek přímé soudní kontroly, který by měli adresáti normativních správních aktů ve svých rukou tak jako je tomu u základních žalobních typů podle soudního řádu správního. Správní soud ani nemá pravomoc podzákonný právní předpis předložit k posouzení Ústavnímu soudu.¹⁰ Domnívám se, že pokud by soudy měly tuto možnost, vedlo by to přinejmenším k urychlení soudní ochrany proti jinému právnímu předpisu, v případech, kdy již došlo k jeho individuální aplikaci.

⁶ Podle čl. 87 odst. 3 písm. a) Ústavy může zákon „stanovit, že namísto Ústavního soudu rozhoduje Nejvyšší správní soud o zrušení právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu se zákonem.“

⁷ KOUDELKA, Z. Konkurence Ústavního a Nejvyššího správního soudu. In: HLOUŠEK, V., ŠIMÍČEK, V. *Dělba soudní moci v České republice*. Brno: Masarykova univerzita, s. 80.

⁸ MORÁVEK, J. Služební poměry. In: BĚLINA, M., PICHRT, J. a kol. *Pracovní právo*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 331–332.

⁹ Jde o mezinárodní smlouvu, která je součástí právního řádu.

¹⁰ *A contrario* srov. čl. 95 odst. 2 Ústavy, podle kterého „dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu.“

Osoba, která byla aplikací normativního správního aktu zkrácena na právech, totiž může dosáhnout zrušení normativního správního aktu až zároveň s ústavní stížností v její konkrétní věci, ve které byl normativní správní akt použit. Zásadním negativem této ochrany proti normativnímu správnímu aktu je právě to, že z povahy jejího nastavení často nebude včasná.¹¹ K podání návrhu na abstraktní přezkum normativního správního aktu jsou pak před Ústavním soudem aktivně legitimovány jen specifické „subjekty“.¹² Neexistuje tedy přímý prostředek soudní ochrany proti normativním správním aktům, který by měly ve své dispozici právě dotčené osoby.

Stávající právní úpravu lze dokreslit tím, že za posledních 10 let bylo před Ústavním soudem zahájeno 79 řízení o přezkumu podzákoných právních předpisů.¹³ Z toho 39 řízení bylo rozhodnuto nálezem (řešeno meritorně) a 7 bylo usnesením odmítnuto pro zjevnou neopodstatněnost (řešeno kvazimeritorně).¹⁴ Čistě z hlediska počtu projednávaných věcí se jedná o menšinu případů z celkového počtu věcí, kterými se Ústavní soud zabývá.¹⁵

Předpokladem pro takovéto nastavení přezkumu normativních správních aktů je to, že samy o sobě nezasahují do veřejných subjektivních práv jejich

¹¹ Před podáním ústavní stížnosti je totiž nutno vyčerpat všechny prostředky ochrany proti aktu aplikace práva, který má oporu právě v normativním správním aktu, jehož přezkoumání chce adresát dosáhnout. Zároveň je nutné, aby sama ústavní stížnost byla schopná věcného projednání, aby mohl být projednán i návrh na zrušení právního předpisu. (viz např. usnesení ÚS ze dne 24. 9. 2013, sp. zn. IV. ÚS 2162/13, či usnesení ÚS ze dne 13. 3. 2014, sp. zn. I. ÚS 4008/13).

¹² Podle taxativního výčtu v § 64 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, je k podání takového návrhu aktivně legitimována např. vláda, skupina poslanců (25) nebo senátorů (10), Veřejný ochránce práv, nebo orgány dozoru nad právotvorbou územně samosprávních celků a další.

¹³ Hodnotu jsem získala prostřednictvím vyhledavače NALUS (dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>), ve kterém jsem vyhledala řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů, zahájená od 1. 1. 2013 do 29. 5. 2023, přičemž napadeným aktem byl v těchto řízeních jiný právní předpis, obecně závazná vyhláška obce/kraje nebo nařízení obce/kraje a odečetla jsem rozhodnutí „procesní – vyloučení soudece, asistenta, apod.“ nebo „procesní – spojení věcí“.

¹⁴ Číslo by však bylo vhodné podrobněji prozkoumat, zda se některá rozhodnutí nepřekrývají (např. nález ÚS ze dne 9. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 106/20, zahrnuje jak meritorní výrok o vyhovění návrhu, tak výrok o zastavení řízení). Hodí se také doplnit, že 24 z uvedených případů se týkalo aktů vydaných v souvislosti se zvládnutím pandemie COVID-19, šlo tedy o specifickou situaci. Bylo by také vhodné více rozebrat i to, kolik návrhů bylo podáno speciálně legitimovanými subjekty a kolik v souvislosti s individuální ústavní stížností apod.

¹⁵ Za rok 2022 to bylo 3568 věcí (viz již odkazovaný vyhledavač NALUS).

adresátů. Tento závěr však byl již několikrát relativizován jak judikaturou Evropského soudu pro lidská práva (dále ESLP, k tomu viz níže), tak i literaturou. Do práv jednotlivců totiž nemusí zasahovat vždy až individuální rozhodnutí, ale právě již samotný podzákonný právní předpis.¹⁶ Jak je naznačeno výše, problematická je již skutečnost, že se ochrany proti normativním správním aktům lze domoci až na základě aktu aplikace práva, avšak v některých případech akt aplikace práva ve vztahu k dotčené osobě ani vydán není, a přesto k zásahu do práv dochází. Příkladem posledně uvedené situace jsou tzv. mimořádná opatření proti šíření infekční nemoci, zakazující osobní přítomnost žáků na výuce, kdy je jen těžko myslitelné, aby žák dotčený tímto opatřením naplnil skutkovou podstatu správního deliktu, který by spočíval v porušení předmětného zákazu. V takových případech, zdá se, dotčené osoby nemohou samy iniciovat soudní přezkum vůbec.¹⁷

3 Pokus o přezkum normativních správních aktů prostřednictvím zásahové žaloby

Správní soudy se pokusily najít způsob poskytnutí ochrany proti zásahům způsobeným normativními správními akty prostřednictvím zásahové žaloby (§ 82 a násl. SŘS). Podle (již překonaného) rozsudku Městského soudu v Praze mohou za zcela výjimečných okolností účinky jiného právního předpisu představovat zásah ve smyslu § 82 SŘS.¹⁸ V projednávané věci krizové opatření stanovilo zákaz vycestování z území České republiky, přičemž žalobkyně je samoživitelkou, která bydlí cca 16 km od místa svého zaměstnání v Německu, místo zaměstnání se nachází cca 3 km od hraničního přechodu.

¹⁶ Tento názor se již dříve objevoval také v doktríně; srov. např. BROŽ, J. *Prostředky ochrany subjektivních práv dotčených normativními správními akty*. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2016, s. 22 a 23. Vedoucí práce Š. Kadečka. Dostupné z: <https://is.muni.cz/th/te5m9/> [cit. 27. 10. 2022]. J. Brož ve své práci také shrnuje dosavadní literaturu, která se této problematice věnuje: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 655–662; KADEČKA, S. Právní předpisy místní samosprávy v českých obcích zřízení a jejich novelizacích. *Správní právo*. 2003, č. 5–6, s. 349–384; FILÍPOVÁ, J. Vybrané aspekty dozoru nad normotvorbou obcí. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2001, č. 1, s. 59–65.

¹⁷ K mimořádným opatřením podrobněji viz HEJČ, D., SVOBODA, T. K povaze „krizových opatření“, odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv (3. část). *Právní rozhledy*. 2021, č. 11, s. 391–400.

¹⁸ Rozsudek MŠ v Praze ze dne 11. 11. 2020, sp. zn. 14 A 45/2020.

Městský soud ve vztahu ke krizovému opatření¹⁹ konstatoval, že toto krizové opatření je jiným právním předpisem. Uvedl také, že v projednávané věci se neaplikují závěry Ústavního soudu,²⁰ které přijal ve vztahu k jiným krizovým opatřením. Podle městského soudu se totiž liší pojem „jiný zásah“ ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy a § 72 odst. 1 zákona o Ústavním soudu²¹ od pojmu „zásah“ podle § 82 SŘS. Další odlišností je, že Ústavní soud rozhodoval o návrzích jednotlivců přímo vůči krizovým opatřením. Žaloba podaná městskému soudu však nesměřovala přímo vůči krizovým opatřením, ale vůči *účinkům* krizového opatření.

Podle městského soudu může ve zcela výjimečných případech přímý zásah do práv vyplývat *přímo* z důsledků právního předpisu. Možnost ochrany prostřednictvím zásahové žaloby dovodil městský soud z toho, že zákon (§ 82 SŘS) rozlišuje zásahovou žalobu na ochranu před zásahem zaměřeným přímo vůči žalobci a zásahovou žalobu na ochranu proti zásahu, který *v důsledku* přímo zasahuje vůči žalobci. Správní soud tak musí hodnotit i zákonnost jiného právního předpisu, k čemuž má pravomoc podle čl. 95 odst. 1 Ústavy. Městský soud připustil, že tímto způsobem nelze stírat rozdíl mezi zásahovou žalobou a návrhem na zrušení podzákonného právního předpisu. Je tak nutno nejprve prokázat bližší vztah mezi žalobcem a tímto právním předpisem, resp. důsledky, které předpis vyvolává.

Správní soudy by tak měly v konkrétním případě řešit, zda jsou naplněna kritéria,²² která jsou pro přípustnost zásahové žaloby podstatná:

- existence užšího vztahu mezi žalobcem a podzákonným právním předpisem, tj. skutečnost, že aplikace podzákonného právního předpisu vůči žalobci je velmi pravděpodobná;

¹⁹ Jde o krizové opatření vydané podle zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů.

²⁰ Srov. usnesení ÚS ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20, nebo usnesení ÚS ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 13/20.

²¹ Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále „ZÚS“).

²² Taková kritéria přitom plynou z judikatury Evropského soudu pro lidská práva (ESLP), která tento soud dovodil ve vztahu k jeho pravomoci posoudit na základě individuální stížnosti, zda pro konkrétní osobu právní předpis nevyvolává účinky, které by byly v rozporu s Úmluvou; srov. rozhodnutí ve věcech *Dudgeon proti Spojenému království* (rozhodnutí bývalé Evropské komise pro lidská práva ze dne 13. 3. 1980, č. 7525/76); *Open Door a Dublin Well Woman proti Irsku* (rozsudek ze dne 29. 10. 1992, č. 14234/88 a 14235/88); *S. A. S. proti Francii* (rozsudek velkého senátu ze dne 1. 7. 2014, č. 43835/11); *Onardiri proti Švýcarsku* (rozsudek ze dne 28. 6. 2011, č. 65840/09); *Russian Conservative Party of Entrepreneurs a další proti Rusku* (rozsudek ze dne 11. 1. 2007, č. 55066/00); *Stănescu a Ardeleanu proti Rumunsku* (rozhodnutí ze dne 19. 2. 2002, č. 35441/97).

- individuální skutkové okolnosti, v důsledku kterých je žalobce zvláště tíživě dotčen podzákonným právním předpisem na svých právech a nelze po něm rozumně vyžadovat, aby se vystavil individuální aplikaci tohoto předpisu, tj. žalobce je příslušníkem úzce definované skupiny, na kterou pravidlo dopadá, a že přímo na základě zákona musí upravit své chování, aby se nevystavil velmi nepříznivým důsledkům v podobě trestního nebo správního stíhání;
- nemožnost efektivně a účinně²³ využít jiné prostředky ochrany (soudní či jiné).

Tento právní názor podpořil i Ústavní soud v usnesení²⁴ ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 1/21. Ústavní soud shrnul, že správní soudy za určitých mimořádných okolností umožnily bránit se proti konkrétním důsledkům krizových opatření. Je pak na nich aby vyložily, zda a případně za jakých podmínek se lze bránit zásahovou žalobou proti konkrétním důsledkům krizového opatření. V rámci řízení o zásahové žalobě pak správní soudy v intencích čl. 95 Ústavy jako předběžnou otázkou posoudí zákonnost či ústavnost aplikovaného krizového opatření a případně podle povahy tohoto právního předpisu zvolí příslušný postup.²⁵

Naznačená cesta však není bezproblémová. Představuje významný odklon od dosavadní mnohaleté a ustálené judikatury, podle které normativní správní akty, resp. samostatná normotvorná činnost veřejné správy nemůže bez další své aplikace (bez aktu aplikace práva) představovat nezákonný zásah. Je zřejmé, že institut zásahové žaloby nebyl zákonodárcem ani soudní

²³ Účinným prostředkem ochrany přitom není možnost podat návrh podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy, podle kterého rozhoduje Ústavní soud o zrušení jiných právních předpisů, neboť (jak tato práce uvádí již výše) žalobce jako jednotlivec není osobou oprávněnou k podání takového návrhu podle § 64 odst. 2 ZÚS. Zároveň právě kvůli specifickým skutkovým okolnostem po žalobci nelze požadovat, aby se vystavil individuální aplikaci jiného právního předpisu a mohl tak podat návrh na zrušení tohoto předpisu podle § 64 odst. 2 písm. d) a § 74 ZÚS.

²⁴ K závaznosti usnesení Ústavního soudu viz blíže BENÁK, J. K povaze usnesení Ústavního soudu, jímž se odmítá ústavní stížnost jako zjevně neopodstatněná. *Soudní rozhledy*. 2009, č. 4, s. 126–129.

²⁵ Ústavní soud tak v tehdy projednávané věci odmítnul ústavní stížnost stěžovatelek, protože nevyužily možnost domáhat se ochrany svých práv zásahovou žalobou, ačkoliv lze tento procesní prostředek s ohledem na vývoj judikatury pokládat za účinný prostředek ochrany jejich práv. Tento prostředek tak je podle citovaného usnesení třeba vyčerpat před podáním ústavní stížnosti podle § 75 odst. 1 ZÚS.

praxí dosud předpokládán jako žalobní typ umožňující přímý přezkum podzákoných právních předpisů, byť jen některých a za splnění mimořádných okolností. Je vhodné upozornit také na to, že by takový přezkum vykonávaly krajské soudy, přičemž čl. 87 odst. 3 písm. a) Ústavy předpokládá tuto pravomoc pouze u Ústavního soudu a případně NSS a jen za podmínky, pokud tak stanoví zákon. Takovým výkladem úpravy zásahové žaloby se přitom vytváří specifická kategorie podzákoných právních předpisů, vůči kterým jediným přichází v úvahu možnost přímé soudní ochrany poskytované správními soudy. Avšak nikoli na základě zákona, ale „pouze“ prostřednictvím extenzivního a poněkud nesystémového výkladu ze strany soudů.

V tomto duchu byl právní názor městského soudu (a názor Ústavního soudu vyjádřený ve zmíněném usnesení) překonán usnesením rozšířeného senátu NSS.²⁶ NSS se zabýval právě otázkou, zda a jak se bránit proti účinkům krizových opatření vlády vydávaných formou normativního správního aktu. Rozšířený senát konstatoval, že účinky bezprostředně plynoucí z právního předpisu nemohou představovat přímé zkrácení na právech jednotlivce ve smyslu § 82 SŘS. Rozšířený senát NSS uvedl, že „*pojetí zásahové žaloby v rozsudku 14 A 45/2020 ve své podstatě zakládá variaci na abstraktní přezkum jiných právních předpisů (a dokonce též zákonů) správními soudy v řízení o zásahové žalobě. Šlo by o přímé obcházení výkladu, který podal k pojmu zásahu Ústavní soud [viz body 64 a 65 cit. usnesení rozšířeného senátu NSS]. Též z příkladů, které městský soud v rozsudku 14 A 45/2020 uvádí, a kterými se inspiroval v judikatuře ESLP, plyne, že jde vlastně o přezkum právního předpisu nebo dokonce zákona [...]. Takovéto příklady z judikatury ESLP jako soudu mezinárodního nelze mechanicky přenášet do soudního řízení správního.*“

4 Mechanické přenášení závěrů judikatury ESLP, nebo poskytnutí soudní ochrany vůči všem zásahům veřejné správy do veřejných subjektivních práv?

Je poskytnutí ochrany před účinky normativních správních aktů *de lege lata* opravdu nekoncepční a přejal městský soud závěry judikatury ESLP skutečně *pouze mechanicky*?

²⁶ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 6. 2021, č. j. 9 As 264/2020-51.

Domnívám se, že řešení navržené městským soudem neznámá variaci na abstraktní přezkum podzákonných právních předpisů. Nejde o přezkum normativního správního aktu jako normotvorné činnosti veřejné správy, ale o přezkum jeho účinků, které ve specifických případech, které vychází z judikatury ESLP, jsou podřaditelné pod pojem zásah ve smyslu § 82 SŘS. Podle mého názoru je tento zásah tak v těchto případech *de facto* oním aktem aplikace normativního správního aktu, jehož působení splývá s účinností normativního správního aktu.

Pro přístup městského soudu i přes závěr rozšířeného senátu velmi silně hovoří argument, že bez tohoto řešení je jednotlivci přístup k soudu odepřen a jeho dotčená subjektivní práva zůstávají bez ochrany. Případně je nucen se podrobit aplikaci podzákonného právního předpisu a bránit se až proti *tomuto* aktu aplikace práva. K odstranění samotné příčiny zásahu (tedy podzákonného právního předpisu) z právního řádu se pak může jednat domoci až u Ústavního soudu po vyčerpání jiných prostředků ochrany.

Judikatura ESLP je pro náš právní řád závazná. Kromě individuální závaznosti rozsudků v konkrétní věci (srov. čl. 46 odst. 1 Úmluvy, podle kterého se smluvní státy „budou řídit konečnými rozsudky Soudu ve všech sporech, jichž jsou stranami“) mají rozsudky ESLP i precedenční závaznost. Z čl. 1 Úmluvy totiž plyne závazek smluvních států přizpůsobit své právní řády tak, aby byly v souladu s Úmluvou, potažmo s judikaturou ESLP.²⁷ V tomto duchu se tedy městský soud rozsudky ESLP inspiroval.

Městský soud vyšel z toho, že ESLP nemá pravomoc obecně přezkoumávat právní předpisy, avšak na podkladě individuální stížnosti přezkoumává, zda pro konkrétní osobu právní předpis nevyvolává účinky, které by byly v rozporu s Úmluvou. Činí tak, pokud je stěžovatel v důsledku právního předpisu nucen upustit od určitého chování, které je pro něj běžné a zároveň po něm nelze oprávněně vyžadovat, aby se vystavil individuální aplikaci práva vůči své osobě. Tyto specifické okolnosti odpovídají právě kritériím, které vyložil ve výše uvedeném rozsudku městský soud.

²⁷ Viz např. rozsudek ESLP ze dne 8. 6. 2006, *Surmeli proti Německu*, č. stížnosti 75529/01, či rozsudek ESLP ze dne 24. 4. 2012, *Yordanova proti Bulharsku*, č. stížnosti 25446/06.

V případě *Dudgeon proti Spojenému království*²⁸ šlo o zákonný zákaz homosexuálních styků. Podle tohoto rozsudku může i zákon sám o sobě představovat porušení práva jednotlivce, pokud je jednotlivec přímo dotčen tímto zákonem i bez konkrétního aktu aplikace práva. V osobních poměrech stěžovatele se samotná existence této právní úpravy nepřetržitě a přímo dotýká jeho soukromého života: buď bude respektovat zákon a zdrží se zakázaných jednání, nebo se takových jednání dopustí, a tím se stane trestně stíhatelným. ESLP dospěl k závěru, že mu náleží posoudit zejména, zda byl zásah přiměřený tvrzené společenské potřebě. Zabýval se tedy proporcionalitou platného právního předpisu, resp. zásahu, kterým přímo v důsledku zákona stěžovatel trpí.

V případě *S. A. S. proti Francii*²⁹ ESLP meritorně posoudil stížnost proti zákazu zahalování obličeje podanou stěžovatelkou, která byla muslimka a chtěla si obličej zahalovat z náboženských důvodů, a to ačkoli tento zákon vůči ní nebyl aplikován, tzn. nedostala pokutu a ani nebyla zastavena policií. Podle ESLP může jednotlivec namítat, že zákon porušuje jeho práva, i když neexistuje konkrétní případ aplikace zákona, pokud je povinen upravit své chování nebo se vystavit riziku, že bude stíhán, nebo pokud je členem skupiny osob, u nichž hrozí, že budou přímo ovlivněny daným zákonem.

ESLP tedy skutečně poskytuje ochranu jednotlivcům i v případech, ve kterých je zásah do jejich práv způsoben již právní úpravou, aniž by byla v konkrétním případě jednotlivce aplikována. ESLP přitom podle mého názoru nehodnotí platnost zákona jako takového, ale jeho účinky vůči stěžovateli. Jak jsem shrnula v první části tohoto textu, podle platného českého právního řádu se jednotlivec může domoci ochrany teprve, je-li podzákonný právní předpis aplikován v jeho věci, a zároveň se svým případem musí projít přes správní soudy až k Ústavnímu soudu. Pokud je přitom jednotlivec v situaci, která naplňuje kritéria uvedená městským soudem a do jeho práv zasahuje již účinek normativního správního aktu, taková ochrana bude jen stěží včasná a účinná.

Domnívám se, že kromě přístupu ESLP lze upozornit také na přístup správních soudů v případech soudních výluk. Tuzemský právní řád umožňuje

²⁸ Rozhodnutí bývalé Evropské komise pro lidská práva ze dne 13. 3. 1980, č. 7525/76.

²⁹ Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 1. 7. 2014, č. 43835/11.

na základě zákona vyloučit ze soudního přezkumu konkrétní činnost veřejné správy – konkrétní správní akt. Jde např. o vyluku soudního přezkumu sdělení o nepřijetelnosti žádosti o udělení dočasné ochrany;³⁰ vyloučení soudního přezkumu rozhodnutí, kterým nebylo uděleno státní občanství cizinci z důvodu bezpečnosti státu.³¹ Jako protiústavní byla Ústavním soudem zrušena³² vyluka při přezkumu ukládání kázeňského trestu pokuty podle zákona o výkonu trestu odnětí svobody.³³

Ústavní pořádek obecně soudní výluky zavedené zvláštním zákonem připouští. Platí však, že nesmí být vyloučen soudní přezkum rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Žádná výluka ze soudního přezkumu nemůže být v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy a musí sledovat legitimní veřejný zájem³⁴. Výklad a aplikace výluk ze soudního přezkumu má být spíše restriktivní a judikatura správních soudů upřednostňuje právo na soudní ochranu a na meritorní projednání věci. Princip presumpce přezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu je obecně použitelným výkladovým vodítkem pro případ pochybností o rozsahu kompetence správních soudů, tzn. že v pochybnostech je nutné přezkum umožnit. Zužující výklad, který

³⁰ Srov. § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace. Zde však upozorňují na předběžnou otázku podanou osmým senátem NSS (usnesení NSS ze dne 30. 11. 2023, č. j. 8 Azs 93/2023-37, řízení je u SDEU vedeno pod sp. zn. C-753/23):

- Brání čl. 8 odst. 1 směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími, a to i s ohledem na dohodu členských států, že nebudou uplatňovat čl. 11 této směrnice, takové vnitrostátní právní úpravě, podle které je nepřijetelná žádost o povolení k pobytu za účelem poskytnutí dočasné ochrany, jestliže cizinec požádal o povolení k pobytu v jiném členském státě nebo jestliže mu bylo povolení v jiném členském státě již uděleno?
- Má osoba požívající dočasné ochrany podle směrnice 2001/55/ES právo na účinný prostředek nápravy před soudem podle čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie proti neudělení povolení k pobytu členským státem ve smyslu čl. 8 odst. 1 této směrnice?

³¹ Srov. § 26 zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů a nálezu ÚS ze dne 2. 7. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 39/17 (N 124/95 SbNU 8; 212/2019 Sb.).

³² Nález ÚS ze dne 27. 7. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 112/20 (305/2021 Sb.).

³³ Srov. zrušený § 52 odst. 4 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů.

³⁴ Nález ÚS ze dne 2. 7. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 39/17.

by omezoval přístupu k soudu a znemožnil jednotlivcům právní ochrany, je nepřípustný.³⁵

5 Závěrem

Platný právní řád neposkytuje prostředek přímé soudní kontroly, který by měli adresáti normativních správních aktů plně ve svých rukou. Dotčené osoby se mohou domoci „pouze“ neaplikace podzákonného právního předpisu správním soudem v jejich věci ve smyslu čl. 95 odst. 1 Ústavy. Zrušení normativního správního aktu může dotčený jednotlivec dosáhnout návrhem předloženým Ústavnímu soudu spolu s ústavní stížností v jeho věci. Od okamžiku aplikace podzákonného právního předpisu do podání, resp. rozhodování o ústavní stížnost však zpravidla uběhne několik let a taková ochrana proti normativním správním aktům tak spíše nebude včasná.

Zatím ojedinělá judikatura správních soudů a Ústavního soudu v několika případech dovodila možnost přezkoumávat přímé účinky normativních správních aktů prostřednictvím zásahové žaloby, a to i bez návaznosti na konkrétní akt jeho aplikace. Podmínky pro takový přezkum shrnul městský soud takto:

- existence užšího vztahu mezi žalobcem a podzákonným právním předpisem;
- individuální skutkové okolnosti, v důsledku kterých je žalobce zvláště tíživě dotčen podzákonným právním předpisem na svých právech a nelze po něm rozumně vyžadovat, aby se vystavil individuální aplikaci tohoto předpisu;
- nemožnost efektivně a účinně využít jiné prostředky ochrany.

Pro tento přístup městského soudu velmi silně hovoří zajištění přístupu k soudu jednotlivci, do jehož práv normativní správní akt zasahuje. Uvedené vychází také z judikatury ESLP. Ačkoli se na první pohled toto řešení může zdát nesystémové, domnívám se, že tento přístup stále neumožňuje správním soudům abstraktní přezkum podzákonných právních předpisů. Umožňuje správním soudům pouze přezkum jeho účinků, které ve specifických případech, které vychází z judikatury ESLP, lze podřadit pod pojem

³⁵ Rozsudek NSS ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007-197.

zásah ve smyslu § 82 SŘS. Tento zásah lze totiž v těchto případech považovat *de facto* za akt aplikace normativního správního aktu, jehož působení splývá s účinností normativního správního aktu.

Komplikací může být také to, že uváděná kritéria jsou založena na neurčitých právních pojmech, jejichž výklad může být pro správní soudy náročný.³⁶ To by však nemělo být důvodem pro odepření soudní ochrany. Překážkou není ani to, že by takto podzákonné právní předpisy přezkoumávaly krajské soudy, přičemž čl. 87 odst. 3 písm. a) Ústavy předpokládá tuto pravomoc pouze u Ústavního soudu a případně NSS. Čl. 87 odst. 3 písm. a) Ústavy totiž zahrnuje abstraktní kontrolu normativních správních aktů. K posouzení zákonnosti určitého normativního správního aktu přitom krajské soudy již mají ve smyslu čl. 95 odst. 1 větu za středníkem Ústavy. Přikláním se tedy k přístupu městského soudu, který svým výkladem zásahové žaloby vytváří specifickou kategorii právních předpisů, vůči kterým jediným přichází v úvahu možnost přímé soudní ochrany poskytované správními soudy.

References

- BENÁK, J. K povaze usnesení Ústavního soudu, jímž se odmítá ústavní stížnost jako zjevně neopodstatněná. *Soudní rozhledy*. 2009, č. 4, s. 126–129.
- BROŽ, J. *Prostředky ochrany subjektivních práv dotčených normativními správními akty*. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2016, s. 22 a 23. Vedoucí práce S. Kadečka. Dostupné z: <https://is.muni.cz/th/te5m9/> [cit. 27. 10. 2022].
- FILIPOVÁ, J. Vybrané aspekty dozoru nad normotvorbou obcí. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2001, č. 1, s. 59–65.
- HEJČ, D., SVOBODA, T. K povaze „krizových opatření“, odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv (3. část). *Právní rozhledy*. 2021, č. 11, s. 391–400.
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7400-624-1.

³⁶ Nástrojem ke zpřesňování neurčitých pojmů je pak právě judikatura soudů; srov. MATES, P. K problematice neurčitých právních pojmů ve správním právu. *Právní rozhledy*. 2007, č. 9, s. 326–329.

- KADEČKA, S. Právní předpisy místní samosprávy v českých obecních zřízeních a jejich novelizacích. *Správní právo*. 2003, č. 5-6, s. 349–384.
- KOUDELKA, Z. *Konkurence Ústavního a Nejvyššího správního soudu*. In: HLOUŠEK, V., ŠIMÍČEK, V. *Dělba soudní moci v České republice*. Brno: Masarykova univerzita. ISBN 80-210-3318-5.
- MATES, P. K problematice neurčitých právních pojmů ve správním právu. *Právní rozhledy*. 2007, č. 9, s. 326–329.
- MORÁVEK, J. Služební poměry. In: BĚLINA, M., PICHRT, J. a kol. *Pracovní právo*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-667-8.
- PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 8., doplněné a aktualizované vyd. Brno: Doplněk, 2012. s. 271. ISBN 978-80-7239-281-0.
- SVOBODA, T., HALML, F., HEJČ, D., HRUBEŠOVÁ, S., SKLÁDALOVÁ, D. *Žalobní typy ve správním soudnictví – aktuální otázky*. Brno: Masarykova univerzita, 2022. ISBN 978-80-280-0248-0.

Contact – e-mail

brubesova@mail.muni.cz

PŘEZKUM DOKAZOVÁNÍ VE SPRÁVNÍM ŘÍZENÍ ZE STRANY SOUDU V ŘÍZENÍ O ŽALOBĚ PROTI ROZHODNUTÍ SPRÁVNÍHO ORGÁNU

Ondřej Bečvář

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Příspěvek se věnuje problematice přezkumu provedeného dokazování ve správním řízení, které provádí soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Úprava dokazování ve správním řízení je obecně upravena v § 51 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Dokazování v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je obsažena v § 77 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

Podle soudního řádu správního mohou soudy zopakovat dokazování provedené správními orgány, případně provést doplnění důkazů. Smyslem dokazování ve správním soudnictví by mělo být přezkoumání a zhodnocení provedeného dokazování a následné vyvození právních závěrů. Otázka, která vyvstává, jsou vazby mezi dokazováním ve správním řízení a dokazováním v řízení před soudem. Příspěvek se proto zaměří na východiska dokazování v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, především jaký je rozsah možného dokazování před soudem ve vztahu k otázce plné jurisdikce. V neposlední řadě již zmíněné otázky závaznosti důkazních závěrů soudu pro správní orgán a možného nastínění právní úpravy *de lege ferenda*.

Keywords in original language

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu; dokazování; správní orgán.

Abstract

The contribution deals with the issue of reviewing the proving in administrative proceedings, which is carried out by the court in the proceedings against the decision of an administrative authority. The regulation of proving in administrative proceedings is generally regulated in Section 51 et seq.

of Act No. 500/2004 Coll., Administrative Procedure Code. The proving in the proceedings against the decision of an administrative authority is contained in Section 77 of Act No. 150/2002 Coll.

Under the Code of Administrative Justice, the courts may repeat the proving taken by the administrative authorities or supplement the evidence. The purpose of proving in the administrative justice system should be to review and evaluate the proving taken and to draw legal conclusions. The question that arises is the relationship between the proving in the administrative proceedings and the proving in the proceedings before the court. The contribution will therefore focus on the background of proving in proceedings against a decision of an administrative authority, in particular what is the scope of possible proving before the court. Last but not least, the already mentioned issue of the binding nature of the court's evidentiary conclusions on the administrative authority.

Keywords

Action against a Decision of an Administrative Authority; Evidence; Administrative Authority.

1 Úvod

Dokazováním rozumíme souhrn úkonů prováděných s cílem zajistit, aby rozhodnutí odpovídalo skutkovému stavu rozhodované věci. Právní úprava dokazování prováděného správním orgánem je obsažena v § 51 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále „SŘ“). Proces dokazování prováděného správním orgánem je ovládán zásadou materiální pravdy, dle které musí být zjištěn stav věci, o kterém nejsou důvodné pochybnosti a zásadou volného hodnocení dokazování, dle které správní orgán hodnotí důkazy podle své úvahy a přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo.

Právní základ dokazování ve správním soudnictví je v současnosti obecně obsažen v § 52 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „SŘS“). Dle tohoto ustanovení soud rozhoduje, které důkazy provede, případně může provést důkazy jiné. Svůj postup musí vždy ráděně odůvodnit.¹

¹ Viz závěry uvedené v rozsudku NSS ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004-89; eventuálně náleží ÚS ze dne 16. 2. 1995, sp. zn. III. ÚS 61/94, nebo náleží ÚS ze 18. 4. 2001, sp. zn. I. ÚS 549/2000.

V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je úprava dokazování obsažena v § 77 SŘS. Ve smyslu § 64 soudního řádu správního se na dokazování též subsidiárně použije úprava v zákoně č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále „OSŘ“). Základním východiskem je zásada ústnosti jednání společně se zásadou přímosti, veřejnosti a bezprostřednosti.² Veškeré dokazování je totiž prováděno při jednání. Soud může zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem. V rámci zásady volného hodnocení důkazů hodnotí soud provedené důkazy jednotlivě i v jejich souhrnu. Zabývá se jak stránkou formální (tzn. z jakých podkladů a jakých důkazů správní orgán vycházel), tak stránkou materiální (jaká je podstata skutku z pohledu právní kvalifikace).³

Podle § 75 odst. 1 SŘS platí, že při přezkoumání napadeného rozhodnutí správního orgánu vychází soud ze skutkového a právního stavu, který byl v době rozhodování správního orgánu. Tímto ustanovením se reflektuje smysl správního soudnictví a sice kontrola činnosti správních orgánů. Na rozdíl od předchozí právní úpravy obsažené v § 250i části V. OSŘ, ve znění do 31. 12. 2002,⁴ je naplněn v současném pojetí požadavek plné jurisdikce. Podle něj soud není vázán posouzením skutkové a právní stránky ze strany správního orgánu.⁵ Stav platný do 31. 12. 2002 byl terčem kritiky pro nesoulad s článkem 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve zněních pozdějších protokolů.⁶

2 BLAŽEK, T. a kol. *Soudní řád správní – online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016.

3 POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 714.

4 Dle § 250i zákona č. 99/1963 Sb. účinného do 31. 12. 2002 „při přezkoumání zákonnosti rozhodnutí je pro soud rozhodující skutkový stav který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí; dokazování se neprovádí.“ Na tuto právní úpravu obvykle rozhodovací praxe soudů navazovala názorem, že soudu nepřísluší hodnotit skutková zjištění, soustřeďovat nové poklady a zavazovat správní orgány k provedení konkrétních důkazů. Srov. např. rozsudek VS v Praze ze dne 17. 11. 1995, sp. zn. 6 A 243/93.

5 Dle rozsudku NSS ze dne 28. 3. 2007, č. j. 1 As 32/2006-99, „tato procesní úprava je faktickou transpozicí požadavku tzv. ‚plné jurisdikce‘, coby atributu práva na spravedlivý proces, dovozeného judikaturou Evropského soudu pro lidská práva z obsahu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (vyhlášené pod č. 209/1992 Sb.). Tento požadavek lze stručně vyjádřit tak, že soud při svém rozhodování nesmí být omezen ve skutkových otázkách jen tím, co zde našel správní orgán, a to ani co do rozsahu provedených důkazů, ani jejich obsahu a hodnocení ze známých hledisek závažnosti, zákonnosti a pravdivosti.“

6 Srov. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 383.

2 Dokazování podle občanského soudního řádu do 31. 12. 2002

Zákonem č. 519/1991 Sb. bylo s účinností od 1. 1. 1992 do tehdejšího znění občanského soudního řádu vloženo zcela nové ustanovené § 250i. Dle tohoto nového ustanovení vycházel soud při přezkoumávání zákonnosti rozhodnutí správního orgánu ze skutkového stavu, který byl v době vydání napadeného rozhodnutí správního orgánu. Dokazování soud neprováděl. Důvodem k této úpravě byla dle důvodové zprávy skutečnost, že soud neprovádí rozhodování v samotné věci, a proto je vyloučeno, aby bylo řízení doplňováno dokazováním.⁷

V soudní praxi se k této otázce jasným způsobem vyjádřila judikatura,⁸ podle které soud není oprávněn zabývat se problematikou věcně, přehodnocovat po odborné stránce soustředěné podklady na místě správního orgánu a ani soustřeďovat podklady nové a jejich hodnocením dospívat k jiným skutkovým zjištěním. Uvedené kategorické závěry ve své rozhodovací praxi zmírnil Nejvyšší správní soud, když dovedl, že soud je ve správním soudnictví oprávněn uložit správnímu orgánu zjištění konkrétních skutkových okolností. Na straně druhé však není soud oprávněn zavázat správní orgán k provedení konkrétních důkazů či k uložení algoritmu pro jejich hodnocení.⁹ Nemožnost přezkoumávat skutkové vady, resp. dokazování, byla dlouhodobě kritizována pro rozpor s čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a rozhodovací praxí Evropského soudu pro lidská práva. Již počátkem 80. let Evropský soud pro lidská práva dovedl, že při přezkumu rozhodnutí profesní komory musí být zachován princip plné jurisdikce.¹⁰ Tento přístup byl v následné judikatuře Evropského soudu pro lidská práva dovozen i na přezkum rozhodnutí správních orgánů či na rozhodnutí národních ústavních soudů.¹¹

⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 519/1991 Sb. *PSP.cz* [online]. Dostupné z: https://www.psp.cz/eknih/1990fs/tisky/t0679_06.htm

⁸ Srov. rozsudek VS v Praze ze dne 17. 11. 1995, sp. zn. 6 A 243/93.

⁹ Viz rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2007, č. j. 5 Afs 165/2005-96.

¹⁰ Rozsudek ESLP ze dne 24. 10. 1983, *Albert a Le Compte proti Belgii*, č. 7299/75 a 7496/76.

¹¹ Srov. rozsudek ESLP ze dne 17. 12. 1996, *Terra Woning B.V. proti Nizozemsku*, č. 20641/92; resp. rozsudek ESLP ze dne 21. 9. 1993, *Zumtobel proti Rakousku*, č. 12235/86.

3 Dokazování podle soudního řádu správního od 1. 1. 2003

Náprava právního deficitu požadavku plné jurisdikce, coby atributu práva na spravedlivý proces v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, proběhla s účinností soudního řádu správního. Možnost soudu provést dokazování byla explicitně zakotvena v § 77 odst. 2 SŘS. Na straně druhé je nutné upozornit, že dokazování v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu má na rozdíl od řízení občanskoprávního, trestního či správního odlišný charakter. Ten vychází z podstaty takového řízení – přezkumu rozhodnutí správního orgánu,¹² resp. kasačního principu, který lze dle Nejvyššího správního soudu¹³ „vyjádřit tak, že správní tribunál nemá být *iudex facti*, a stížnost k tomuto tribunálu jest opravný prostředek zkerácený o *revisio in facto*.“

Smyslem přezkumu rozhodnutí správního orgánu při zachování požadavku plné jurisdikce je, aby soud zcela samostatně a nezávisle zhodnotil správnost a úplnost skutkových zjištění učiněných správním orgánem.

Před nařízením jednání může soud provést přezkoumání dokazování provedeného správními orgány a zhodnotit z něj vyvozené závěry. Pokud by dospěl k názoru, že skutkový stav, ze kterého vycházel správní orgán, je v rozporu s obsahem spisu nebo v něm nemá oporu, eventuálně vyžaduje rozsáhlé či zásadní doplnění, napadené rozhodnutí z úřední povinnosti postupem dle § 76 odst. 1 písm. b) SŘS bez jednání zruší.¹⁴

Pakliže soud nepřistoupí ke zrušení napadeného rozhodnutí postupem podle § 76 odst. 1 písm. b) může v souladu s § 77 SŘS provést při jednání dokazování dvojím způsobem. Předně může zopakovat důkazy obsažené

¹² Viz rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2007, č. j. 2 Afs 105/2006-90, ve kterém se uvádí, že „dokazování má však ve správním soudnictví poněkud odlišný charakter než v řízení občanskoprávním, trestním či správním.“

¹³ Viz rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2007, č. j. 1 As 32/2006-99.

¹⁴ Srov. závěry NSS v rozsudku ze dne 31. 5. 2007, č. j. 2 Afs 105/2006-90, dle kterých „jak správně připomíná městský soud v napadeném rozsudku, podle § 75 s. ř. s. vychází soud ze skutkového stavu zjištěného správním orgánem v době, kdy správní orgán vydal rozhodnutí, neboť jinak by posuzoval jiný skutkový stav, než činilo přezkoumávané rozhodnutí. Soud tak pouze zjišťuje, zda správní orgán zjistil skutkový stav dostatečně a úplně a zda rozhodl v souladu se zákonem. V případě nedostatků ve skutkových zjištěních soud posuzuje, v jakém rozsahu je třeba dokazování doplnit. Zjistí-li, že je nutné ověřit jen některé skutečnosti případně dokazování doplnit v malém rozsahu, učiní tak. Je-li však třeba dokazování doplnit rozsáhlejším způsobem, zruší rozhodnutí žalovaného a vrátí mu věc k dalšímu řízení.“

ve správním spisu a provede jimi opětovné dokazování k osvědčení skutkového stavu. Taková situace obvykle nastane, kdy na straně soudu vyvstanou pochybnosti o hodnocení důkazu/důkazů ze strany správního orgánu. Při opětovném provedení dokazování může soud dojít k jinému skutkovému názoru než správní orgán.

Druhou možností je doplnění dokazování o nové důkazy, které nebyly ve správním řízení provedeny.¹⁵ Dalšími důkazy provedenými a hodnocenými nad rámec dokazování učiněné ve správním řízení může soud zjistit nový skutkový stav a na základě něj rozhodnout. Při doplnění dokazování je třeba vážit jeho rozsah. Soud by doplněním dokazování neměl nahrazovat dokazovací povinnost správního orgánu a provádět kompletní dokazování skutkového stavu.¹⁶ Resp. dokazování by nemělo tvořit dominantní část řízení před soudem.¹⁷ Je povinností správního orgánu, aby v souladu se zásadou materiální pravdy v (předcházejícím) správním řízení zjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

Jak pro zopakování, tak pro případ doplnění dokazování platí, že dle judikatury Nejvyššího správního soudu nesmí jejich rozsah přesáhnout rámec rozsáhlého a zásadního doplňování skutkového stavu.¹⁸ Opět s přihlédnutím k té skutečnosti, že soud nemůže zásadně nahrazovat činnost správního orgánu. Jako zásadní doplnění dokazování skutkového stavu byla shledána potřeba provedení rozsáhlých svědeckých výpovědí¹⁹ nebo značného obsahového doplnění odborného posudku či jeho nové zpracování.²⁰

¹⁵ Uplatnění nových důkazů může být limitováno koncentrační zásadou ve smyslu § 82 odst. 4 SR. K tomuto lze odkázat na rozsudek KS v Hradci Králové – pobočka Pardubice, ze dne 5. 11. 2008, č. j. 54 Ca 3/2008-83, dle kterého „[k]oncentrační zásada vyjádřená v ustanovení § 82 odst. 4 z. č. 500/2004 Sb. brání žalobci účinně uplatnit v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu skutečnosti a důkazy, které mohl, aniž by mu v tom bránila překážka na jeho vůli nezávislá, uplatnit již v řízení před správním orgánem prvého stupně, avšak v důsledku své indolence či z jiných subjektivních důvodů tak neučinil. Pokud by soud k takovýmto nově uplatněným důkazům a skutečnostem přiblížil, popřel by tak zmiňovanou koncentrační zásadu, jakož i princip jednotnosti a vnitřní obsahové bezrozpornosti právního řádu, z něhož plyne, že výkladem jednoho ústavně konformního ustanovení právního řádu nelze eliminovat právní účinky jiné ústavně konformní právní normy.“

¹⁶ Srov. závěry v rozsudku NSS ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004-89.

¹⁷ POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 714.

¹⁸ Srov. závěry v rozsudku NSS ze dne 20. 3. 2008, č. j. 6 As 11/2007-77.

¹⁹ Srov. závěry v rozsudku NSS ze dne 19. 2. 2004, č. j. 6 A 65/2000-34.

²⁰ Srov. závěry v rozsudku NSS ze dne 23. 9. 2009, č. j. 4 Ads 57/2009-53.

Při dokazování ze strany soudu ve formě opakování důkazů již provedených správním orgánem anebo provedením důkazů dosud neprovedených, se uplatní zásada volného hodnocení důkazů. To znamená, že soud hodnotí provedené důkazy jednotlivě i v souhrnu tak, aby došlo k jejich vzájemnému skloubení a provázání s důkazy provedenými a zhodnocenými správním orgánem a soud nadále vycházel ze skutkového a právního takto zjištěného.²¹ Je však nutné vycházet z dikce § 75 odst. 1 SŘS, tedy že hodnocen je skutkový stav panující v době rozhodnutí správního orgánu a ke skutkovým novotám se zásadně nepřihlíží. Na straně druhé zákaz skutkových novot nebrání tomu, aby soud při provádění dokazování vycházel z dokumentů, které vznikly až po vydání napadeného správního rozhodnutí, a přitom popisují stav existující k okamžiku vydání takového rozhodnutí.²²

Pokud v průběhu dokazování dospěje soud k názoru, že skutkový stav zjištěný správním orgánem neobstojí nebo je třeba skutkový stav zásadním způsobem doplnit, napadené rozhodnutí správního orgánu zruší a vrátí k novému projednání. Otázkou je, nakolik může soud v rámci svého rozhodnutí zavázat správní orgán k provedení konkrétního důkazu, aniž by jej sám soud v rámci svého řízení provedl. Nejvyšším správním soudem²³ byla shledána důvodnou námitka stěžovatele (katastrálního úřadu), dle které nelze znalecký posudek konstruovat jako povinný důkaz ve správním řízení. Nejvyšší správní soud k tomuto dále rozvádí, že nelze souhlasit se závěrem krajského soudu, že stěžovatel nemůže bez provedení důkazu znaleckým posudkem dostatečně zjistit a objasnit skutkový stav věci, jelikož u něj lze předpokládat odborná znalost věci zeměměřičských a katastrálních.

4 Závaznost provedeního dokazování pro správní orgán

Ve smyslu § 78 odst. 6 SŘS, zruší-li soud rozhodnutí správního orgánu ve věci, v níž sám prováděl dokazování, zahrne správní orgán v dalším řízení tyto důkazy mezi podklady pro nové rozhodnutí, i když je správní orgán sám neopatřil a neprovedl. Navazující otázkou je, zda správní orgán je v novém řízení

²¹ Srov. závěry v rozsudku NSS ze dne 28. 3. 2007, č. j. 1 As 32/2006-99.

²² Srov. závěry v rozsudku NSS ze dne 27. 11. 2013, č. j. 4 As 141/2013-28.

²³ Srov. závěry v rozsudku NSS ze dne 28. 1. 2009, č. j. 8 As 40/2008-170.

vázán hodnocením dokazování provedeného soudem či nikoliv. Podle názoru části komentářové literatury v následném správním řízení bude správní orgán hodnotit důkazy podle pravidel pro dokazování, jak jsou obsažena v příslušných právních předpisech – především v § 50 odst. 4 SŘ.²⁴ Proti tomuto názoru stojí stanovisko, dle kterého by správní orgán při novém projednání věci měl vycházet z hodnocení důkazů provedeného ze strany soudu.²⁵

Pakliže se zaměřím na § 50 odst. 4 SŘ, platí, že provádění a hodnocení důkazů je svěřeno výhradně správnímu orgánu, přitom se uplatní zásada volného hodnocení důkazů.²⁶ Správní orgán hodnotí důkazy (poznatky vzešlé z dokazování), aniž by byl vázán dalšími formálními pravidly, posuzuje váhu a hodnotu jednotlivých důkazů i důkazů v jejich souhrnu na základě uvážení všech okolností případu i odborných znalostí.²⁷ Zásada volného hodnocení důkazů je limitována za předpokladu, že zákon nestanoví, že některý podklad je pro správní orgán závazný.

Příkladem může být závazné stanovisko podle § 149 SŘ nebo výrok pravomocného rozsudku podle § 54 odst. 6 SŘS. Pokud by tedy soud přímo ve výrokové části rozhodnutí zavázal správní orgán ke konkrétnímu hodnocení provedeného důkazu, jednalo by se pro správní orgán o závazný podklad. Za předpokladu, že soud nezaváže přímo ve výrokové části správní orgán ke konkrétnímu hodnocení důkazů, nemělo by se pro správní orgán jednat o závazný podklad.

K tomuto lze připomenout výše uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 40/2008-170, dle kterého nelze bez dalšího zavázat správní orgán k provedení konkrétního důkazu. Použitím argumentu *a maiori ad minus* dospívám k přesvědčení, že o to více by neměl být správní orgán zavázán, vyjma výroku rozhodnutí, k hodnocení provedeného důkazu.

²⁴ POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 714.

²⁵ KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, 1104 s.

²⁶ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 265–269.

²⁷ Ibid.; taktéž srov. závěry Vrchního soudu v Praze v rozsudku sp. zn. 9 A 561/94, dle kterých „[b]hodnocení důkazů podle vlastního uvážení správního orgánu je myšlenkovou úvahou, při které usuzující přijímá jedno tvrzení a odmítá jiné, přičemž se opírá o logické, systematické, historické, pravděpodobnostní, věrohodnostní atp. úsudky, které zmiňuje v odůvodnění svého rozhodnutí.“ In: SKUŤOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, 428 s.

Argument *a maiori ad minus* lze z mého pohledu použít i ve vztahu k opakovaným závěrům Nejvyššího správního soudu v otázce revize skutkových zjištění správního orgánu. Soud nemůže v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu v plném rozsahu nahrazovat dokazování, které má v souladu se zásadou materiální pravdy provést správní orgán ve správním řízení. Pakliže soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nemá předně vystupovat v pozici *index facti*, o to víc by nemělo případně provedené dokazování před soudem, a jeho hodnocení, zavazovat správní orgán, na kterém primárně leží břemeno zjištění skutkového stavu.

Můj názor se s ohledem na uvedené argumenty kloní k tomu, že správní orgán není v novém projednání věci vázán hodnocením dokazování ze strany soudu. V novém řízení by měl správní orgán vycházet ze zásady volného hodnocení důkazů, přičemž mezi podklady svého rozhodnutí zahrne důkazy provedené soudem. Na straně druhé je třeba dodat, že tato otázka by zasluhovala zodpovězení ze strany vyšších soudů.

5 Závěr

Dokazování v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu prošlo v českém právním prostředí za posledních 30 let zajímavým vývojem. Od roku 1992 do roku 2002 byla v platnosti a účinnosti úprava obsažená v § 250i OSŘ, dle které se dokazování neprovádělo. Deset let tak trval stav, který odporoval požadavku na plnou jurisdikci dovozenou Evropským soudem pro lidská práva na podkladě čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Náprava přišla s přijetím soudního řádu správního, který upravuje proces dokazování obecně v § 52 a specificky v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu v § 77 SŘS.

Základním východiskem pro dokazování v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je zásada volného hodnocení důkazů, princip plné jurisdikce a přezkumná role soudu. Soud může zopakovat důkazy provedené správním orgánem, případně provést nové, ovšem v takovém rozsahu, aby nenahrazoval roli správního orgánu v úloze zjištění skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

Při dokazování soud vychází ze skutkového stavu, který byl v době vydání napadeného rozhodnutí. To nebrání provedení důkazů, které vzniknou až po vydání napadeného rozhodnutí správního orgánu, pokud budou směřovat ke skutkovému stavu v době vydání rozhodnutí.

Po zhodnocení důkazů může soud dojít k rozdílnému skutkovému zjištění, než ke kterému dospěl správní orgán. Pakliže zjištěný skutkový stav ze strany správního orgánu dle názoru soudu neobstojí anebo je jej třeba zásadním způsobem skrze dokazování doplnit, soud napadené rozhodnutí zruší. Jako zásadní doplnění skutkového stavu byla v dosavadní soudní praxi shledána potřeba provedení rozsáhlých svědeckých výpovědí nebo obsáhlejší doplnění odborného posouzení či jeho nové vypracování. V následném správním řízení správní orgán buďto dokazování doplní nebo zohlední již provedené důkazy.

V otázce závaznosti hodnocení důkazů provedených soudy pro správní orgány nepanuje v odborné diskusi shoda. Osobně se spíše klaním k tomu názoru, že v novém řízení bude správní orgán vycházet ze zásady volného hodnocení důkazů, při které bude důkazy hodnotit dle svého uvážení s tím rozdílem, že mezi podklady rozhodnutí je povinen zahrnout důkazy provedené soudem. Svůj názor opírám o § 50 odst. 4 SŘ, dle kterého není pro správní orgán zavazující hodnocení dokazování provedené soudem, pakliže není součástí výroku rozhodnutí.

Další důvod spatřuji v názoru Nejvyššího správního soudu, dle kterého nelze bez dalšího zavázat správní orgán k provedení konkrétního důkazu. Pokud nelze správní orgán zavázat k provedení konkrétního důkazu, pak mám za to, že ani nelze správní orgán zavázat k akceptaci hodnocení dokazování učiněného soudem.

V neposlední řadě vycházím z podstaty revizního přístupu soudů k rozhodnutím správního orgánu. Soud by měl provést revizi – kontrolu zjištěného skutkového stavu, přičemž povinnost zjistit skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, leží na straně správního orgánu. Pokud dojde ke zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci, je povinností správního orgánu se znovu zabývat skutkovým stavem, přitom zahrnout mezi podklady rozhodnutí i důkazy provedené soudem, ovšem při uplatnění zásady volného hodnocení důkazů.

Na straně druhé, pokud by převážil názor opačný, navrhuji, aby *de lege ferenda* byl § 78 odst. 5 SŘS upraven tak, že *právním názorem a provedeným hodnocením důkazů, které vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku nebo rozsudku vyslovujícím nicotnost, je v dalším řízení správní orgán vázán.*

References

- BLAŽEK, T., JIRÁSEK, J., MOLEK, P., POSPÍŠIL, P., SOCHOROVÁ, V., ŠEBEK, P. a kol. *Soudní řád správní – online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016.
- POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-024-6.
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1.
- KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-479-1.
- SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. ISBN 978-80-7380-830-3.
- VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4.
- JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 6. vyd., Praha: C. H. Beck, 2019. ISBN 978-80-7400-751-4.
- POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2020. ISBN 978-80-7400-804-7.

Contact – e-mail

390651@mail.muni.cz

POŽADAVKY NA KVALITU ŽALOBNÍHO NÁVRHU. JAK TO VIDÍ JUDIKATURA?

Tereza Kučerová

Právnická fakulta, Univerzita Palackého v Olomouci, Česká republika

Abstract in original language

Řízení před správními soudy není bezformální, ust. § 71 soudního řádu správního, stanovuje náležitosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, a to nad rámec obecných náležitostí návrhu dle § 37 odst. 2 a 3 soudního řádu správního. Platí, že obsah a kvalita žaloby v zásadě předurčují míru ochrany poskytovanou soudem. Po žalobci ovšem není a nemůže být požadováno, aby svá tvrzení přesně právně kvalifikoval; jeho argumentace však musí být konkrétní svým věcným obsahem. Nároky správních soudů na stěžejní náležitost žaloby – žalobní bod nejsou s ohledem na obecnost jeho zákonného vymezení jednotné. Příspěvek má za cíl zmapovat rozhodnutí správních soudů, která se týkají požadavků na kvalitu žalobního návrhu, zejména pak kvalitu žalobního bodu, vyzdvihnout hlavní směr jejich rozhodovací činnosti a tento zhodnotit z pohledu soudce správního úseku krajského soudu. Zvláštní pozornost pak bude věnována akceptaci nižších nároků na obsah žalobních bodů v případě některých typů správních řízení.

Keywords in original language

Soudní řízení správní; žaloba proti rozhodnutí správního orgánu; žalobní bod.

Abstract

Proceedings before the administrative courts are not informal, Section 71 of the Administrative Code of Court sets out the requirements for a lawsuit against the decision of an administrative authority, in addition to the general requirements of a proposal under Section 37, paragraphs 2 and 3 of the Administrative Code of Court. It is true that the content and quality of the claim basically determine the degree of protection provided

by the court. However, the plaintiff is not and cannot be required to precisely qualify his claims legally; however, his argumentation must be concrete in its factual content. The claims of the administrative courts on the main element of the claim – the point of claim are not uniform with regard to the generality of its legal definition. The purpose of the paper is to map the decisions of administrative courts, which relate to the requirements for the quality of the claim proposal, to highlight the main direction of their decision-making activity and to evaluate this from the point of view of the judge of the administrative section of the regional court. Special attention will then be paid to the acceptance of lower claims for the content of claims in the case of certain types of administrative proceedings.

Keywords

Administrative Court Proceedings; Action against the Decision of an Administrative Body; Claim Point.

1 Úvod

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu je podání, kterým se zahajuje řízení před soudem, jehož předmětem je přezkum napadeného správního rozhodnutí. Řízení před správními soudy je vystaveno na zásadě dispoziční a koncentrační, prvně uvedená reprezentuje východisko, že předmět řízení je v rukách žalobce a soud zpravidla může věc přezkoumat pouze v mezích žalobních bodů, druhá pak je projevem principu, že žalobce může své žalobní body uplatňovat pouze v zákonem stanovené lhůtě a k později uplatněným námitkám již nelze zásadně přihlížet. Předpokladem pro věcné projednání žaloby tak je existence alespoň jednoho žalobního bodu, jež byl uplatněn v zákonem stanovené lhůtě.¹

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu pak kromě obecných (základních) náležitostí podání v soudním řízení správním, které jsou vymezeny v ustanovení § 37 odst. 2 a 3 soudního řádu správního,² musí obsahovat též náležitosti zvláštní vymezené v § 71 SŘS.³ Obecnými náležitostmi podání

1 POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 629.

2 Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „soudní řád správní“ či „SŘS“).

3 Rozhodnutí NSS ze dne 22. 9. 2004, sp. zn. 4 Ads 37/2004.

jsou označení podatele včetně jeho adresy pro doručování, vymezení předmětu podání a jeho návrhu, označení účastníků řízení, datum sepisu podání a podpis podatele. Mezi zvláštní náležitosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu patří označení napadeného rozhodnutí včetně data jeho doručení (oznámení) žalobci, označení osob zúčastněných na řízení (pokud jsou žalobci známy), vymezení žalobou napadených výroků rozhodnutí, vymezení žalobních bodů, z nichž musí být patrno, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné, důkazní návrhy a návrh výroku rozsudku.

Právě vymezení žalobních bodů představuje nejpodstatnější náležitost žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, neboť referenční rámec nastavený žalobou určuje následný přezkum soudem. Uvedené ve své judikatuře opakovaně potvrdil Nejvyšší správní soud, podle kterého míra precizace žalobních bodů v zásadě předurčuje, jaké právní ochrany se žalobci před soudem dostane. Čím je žalobní bod obecnější, tím obecněji k němu správní soud přistoupí a posoudí ho.⁴ Význam správního precizování a rozpoznatelnosti žalobního bodu ostatně vyzdvihl již Emil Hácha: „*Jednotlivé stížné body [...] to je necessarium stížnosti, nezbytná její náležitost. ‚Stížné body‘ dávají ohraničující rámec soudní kontrole správního aktu. [...] Kdy jsou ‚stížné body‘ přesně označeny, čili dostatečně precizovány nebo konkretisovány, jak se to v nálezech vyjadřuje, je těžko všeobecně říci. Zákon nenaznačuje, zdali k precizování stížného bodu náleží jeho bližší odůvodnění, a zdali i toto odůvodnění určuje hranice soudní kontroly [...]. Jednací řád vykládá v § 29 precizování stížných bodů v ten smysl, že ze stížnosti má být zřejmo, pokud se rozhodnutí bere v odpor a v čem stěžovatel porušení práva a právně mylné posouzení věci spatřuje [...]. Pouhé uvádění skutečností, jež stížnost vůbec nijak neuvádí ve vztah ke tvrzené nezákonnosti nebo vadě řízení, se obvykle za dostatečné nepovažuje. Tím méně stačí zcela povšechné tvrzení nezákonnosti nebo vad řízení (Bob. A 1025, 2003). [...] Je zcela v duchu hlavního směru praxe, že na právnícké pojetí případu neklade se váha.*“⁵

Jak plyne z dikce výše zmiňovaných ustanovení soudního řádu správního, zákonné náležitosti žalobního bodu mají spíše obecný charakter v podobě

⁴ Rozhodnutí rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, sp. zn. 4 As 3/2008.

⁵ HÁCHA, E. *Správní soudnictví. Slovník veřejného práva československého. Sv. IV.* Brno: Polygrafia, 1938, s. 871.

povinnosti žalobce vymezit skutkové a právní důvody nezákonnosti či dokonce nicotnosti napadeného správního rozhodnutí, a proto v praxi nezřídka dochází k situacím, kdy je správní soud nucen posoudit, zda řešený žalobní návrh obsahuje, byť jen jediný projednatelný žalobní bod či nikoli. Jsou to tedy právě správní soudy, kdo praxí vymezuje náležitosti žalobního bodu. Nároky na projednatelnost žaloby (resp. bezvadnost obsahového vymezení žalobních bodů) jsou však u jednotlivých správních soudů nejednotné a mnohdy se rozcházejí, o čemž svědčí bohatá sjednocující judikatura rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu k této problematice. Zásadní otázkou z pohledu praxe tak je, co lze považovat za řádný žalobní bod a co již nikoli a zda v některých typech soudního řízení správního lze akceptovat určitý nižší standard požadavků na přesnost vyjádření žalobního bodu. K těmto stěžejním otázkám se pak neodmyslitelně váže též navazující postup soudu v případech, kdy žaloba těmto požadavkům projednatelnosti nedostála, o němž bude v tomto článku taktéž pojednáno.

2 Vývoj a výklad pojmu žalobní bod

2.1 Vývoj pojmu žalobní bod

Samotný pojem „žalobní bod“ prošel historickým vývojem, který se odráží zejména v dobové judikatuře Správního soudního dvora a nejvyššího správního soudu, a to především v době mezi světovými válkami. Právní úprava náležitostí žaloby byla zcela obecná, jak vyplývá z § 18 odst. 1 zákona č. 36/1876 ř. z., o nejvyšším správním soudě (platném až do roku 1937): *„Ve stížnosti, která se podá správnímu soudu, má být zjevně vytknuto rozhodnutí nebo opatření, proti němuž stížnost směřuje, též mají v ní být vyznačeny veškeré články stížnosti.“*

Z tohoto důvodu byl výklad pojmu „stížní bod“ ponechán judikatuře. Již nejstarší rakouská judikatura (Sbírký Reissig, Alter, Budwiński) odmítala přemrštěný formalismus při výkladu přezkoumatelnosti žaloby: *„Nejsou-li stížní body výslovně označeny, avšak přece z vývodů stížnosti poznatelné, nelze stížnost zamítnout pro nepřijetnost“*.⁶ Právní zdůvodnění soud nevyžadoval: *„Postačí, jestliže*

⁶ Reis. 4493, Budw. 1647/F (citováno v rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, sp. zn. 4 As 3/2008).

ve stížnosti jednotlivé stížní body jsou označeny bez připojení vlastních právních vývodů“⁷ Základní požadavky na formulaci stížního bodu byly formulovány obecně: „Je věcí strany, aby vyslovila určitý právní nárok a opřela ho o určité skutkové děje (ale) Poukaz na zákonné ustanovení, jehož na konkrétní případ užít nelze, nemůže však být straně na škodu.“⁸

Proti tomu z druhé strany vymezovaly oba historické správní soudy relativně přísné meze, bránící zneužití práva nebo očividné nedbalosti při formulování stížnosti: „Výtky, které činí stížnost ve formě pochybnosti a domněnek, nikoliv ve formě konkrétních tvrzení, nelze považovati za dostatečně precisované stížní body ve smyslu § 18 zák. o ss.“⁹ Podobně Boh. A 1508, 1355/1920: „Námítkou, z níž není patrné, v čem vidí stěžovatel porušení svých subjektivních práv, nemůže se nejvyšší správní soud zabývat.“

Nejvyšší správní soud pak k možnosti odkazů na jiná podání uvedl, že „[k]u přesnému označení bodů stížnosti ve smyslu § 18 zák. o správním soudě nestačí ani poukaz na vývody odvolání podanébo v řízení správním, ani všeobecné tvrzení nezákonnosti a vadného řízení naříkaného rozhodnutí.“¹⁰ Dle nejvyššího správního soudu pak formulaci stížních bodů není vyhověno ani v případech, kdy se stěžovatel pouze odvolává na obsah svých dřívějších stížností k nejvyššímu správnímu soudu.¹¹

Po obnově správního soudnictví obsahoval § 249 odst. 2 OSŘ¹² vymezení náležitostí žaloby, z nichž bylo možné pojem žalobního bodu dovodit.¹³ Komentářová literatura jakož i judikatura soudů ovšem při výkladu tohoto pojmu i nadále vycházela z judikatury starého vídeňského i pražského soudu. Pojem stížní (žalobní) bod jako pojem zákonného textu se objevil až ve shora zmiňovaném § 71 odst. 1 písm. d) SŘS.

⁷ Reiss. 13-332, Budw. 6926 F (citováno v rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, sp. zn. 4 As 3/2008).

⁸ Alt. 649, Budw. 13.318 (citováno v rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, sp. zn. 4 As 3/2008).

⁹ Boh. A 606/1920 (citováno v rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, sp. zn. 4 As 3/2008).

¹⁰ Rozhodnutí NSS ze dne 7. 5. 1919, Boh. F 2133/19, č. 47/1919; shodně též rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 1928, Boh. F 367/28, č. 4032/1928.

¹¹ Rozhodnutí NSS ze dne 4. 2. 1933, Boh. F 1505/33, č. 6546/1933.

¹² Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále „OSŘ“).

¹³ „Žaloba musí kromě obecných náležitostí podání obsahovat označení rozhodnutí správního orgánu, které napadá, vyjádření, v jakém rozsahu se toto rozhodnutí napadá, uvedení důvodů, v čem žalobce spatřuje nezákonnost rozhodnutí správního orgánu, a jaký konečný návrh činí.“

2.2 Výklad pojmu žalobní bod

Žalobce by dle posledně uvedeného ustanovení měl v žalobě vymezit, z jakých skutkových a právních důvodů považuje napadené výroky rozhodnutí za nezákonné či nicotné. Měl by uvést konkrétní skutková tvrzení a právní argumentaci, přičemž výrazem „konkrétní“ je myšleno ve vztahu k žalobci a k projednávané věci individualizované. Individualizace skutkových tvrzení spočívá v uvedení konkrétních skutkových dějů či okolností jednoznačně odlišitelných popisem, nemůže se tak jednat pouze o typovou charakteristiku určitých obvyklých nezákonností. Žalobce je dále povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled, proč se má o nezákonnost jednat. Obecné odkazy na zákonná ustanovení bez souvislosti se skutkovými výt-kami, prostý výčet paragrafů správního řádu, které měl žalovaný porušit, nebo jejich parafráze bez další specifikace nejsou dostačující.¹⁴ Žalobce by měl právní důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí vymezit alespoň tak, aby soud mohl určit, jakým směrem (ve vztahu k jakému právnímu předpisu) se bude ubírat jeho přezkum. Žalobce tak není povinen ve vztahu ke každému svému tvrzení přiřadit konkrétní porušené zákonné ustanovení, neboť platí, že soud zná právo (*iura novit curia*). Stejně tak je možné, že soud rozhodne věc na základě argumentace (interpretace práva), kterou ve svém podání nepoužila ani jedna ze stran sporu, pokud obě strany argumentovaly nesprávně, a to např. nesprávným právním ustanovením nebo jeho nesprávným výkladem.¹⁵

Současně platí, že žalobce v žalobě může uplatnit též námitky, které neuplatnil v rámci opravného prostředku proti rozhodnutí prvostupňového správního orgánu.¹⁶ Neplatí tedy, že by žalobce byl v rámci žalobních námitek vázán rozsahem námitek uplatněných v rámci opravného prostředku. Uvedené vychází ze skutečnosti, že soudní řízení správní není pokračováním

¹⁴ Rozhodnutí rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 12. 2005, sp. zn. 2 Azs 92/2005.

¹⁵ KÚHN, Z. *Iura novit curia: aplikace starého principu v nových podmínkách. Právní rozhledy* [online]. 2004, č. 8 [cit. 15. 3. 2023]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz>

¹⁶ Rozhodnutí rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 8. 2008, sp. zn. 7 Afs 54/2007.

správního řízení, nýbrž řízením samostatným, v rámci kterého soud vychází z dokazování provedeného ve správním řízení, uplatněnými opravnými prostředky a jejich rozsahem však vázán není. Správní soudy nejsou vázány výsledky řízení správního, rozhodují o věci *de plano*, jako by šlo o úplně nové rozhodování počínajíc I. stolicí.¹⁷

Při posouzení naplnění výše specifikovaných požadavků na žalobní bod měl správní soud vycházet z poměření zásady volného přístupu k soudu a zamezení neomezeného uplatňování žalobních návrhů, jež by stejně tak mohlo vést k újmě na právech třetích osob či obecného zájmu.¹⁸ Soud by se v rámci tohoto posouzení měl důsledně vyvarovat přepjatého formalismu, který neodpovídá základním principům právního státu, ani samotnému poslání správního soudnictví.^{19,20} Pokud se nabízejí dvě interpretace při výkladu mezi práva na spravedlivý proces, z nichž jedna hovoří ve prospěch výkonu práva na spravedlivý proces a druhá proti němu, musí soud vždy zvolit výklad první.²¹

Na druhou stranu je však třeba uvést, že soudům nepřísluší obecný přezkum, posuzování každého dílčího kroku správního orgánu a jeho dílčích hmotněprávních úvah. Soudy nejsou samy oprávněny vyhledávat možné nezákonnosti správních aktů. Pokud by soud obecně formulované žalobní body akceptoval a na jejich základě by přezkum prováděl, porušil by tím dispoziční zásadu a princip rovnosti účastníků řízení.²²

Vylíčení rozhodných skutečností dostatečně konkretizovaných ve vztahu k dané věci a jejich vymezení pod jednotlivé žalobní body je však podstatné nejen z hlediska soudu, který tak je schopen identifikovat předmět sporu, a tedy jaké skutkové a právní otázky má posuzovat, ale i ve vztahu k žalovanému stran zásady rovnosti zbraní. Srozumitelné a jasně definované žalobní body totiž dávají žalovanému možnost a prostor se k těmto adekvátně vyjádřit.²³ Obecnost žalobních bodů v opačném případě snižuje možnost procesní

17 HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 386.

18 Rozhodnutí rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, sp. zn. 4 As 3/2008.

19 Rozhodnutí rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 10. 2004, sp. zn. 5 Afs 16/2003.

20 Nález ÚS ze dne 11. 7. 2000, sp. zn. II. ÚS 491/98.

21 Rozhodnutí NSS ze dne 18. 1. 2006, sp. zn. 1 Afs 39/2005.

22 Rozhodnutí NSS ze dne 14. 2. 2006, sp. zn. 1 Azs 244/2004.

23 Rozhodnutí rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 12. 2005, sp. zn. 2 Azs 92/2005.

obranu žalovaného, který neví, k čemu se má vyjádřit a jaké má použít protiargumenty. Ze strany soudu pak předurčuje opět pouze obecné zdůvodnění jeho rozhodnutí, a tedy obecnou míru zásahu moci soudní do moci výkonné. Naproti tomu řádně konkretizované žalobní body zakládají povinnost soudu zabývat se všemi žalobcem vznesenými námitkami a své závěry v rozhodnutí řádně odůvodnit. Soudy jsou rovněž povinny vysvětlit, proč se určitou námitkou účastníka řízení nezabývaly (např. proto, že nebyla uplatněna v zákonem stanovené lhůtě). Jiný postup soudu by totiž porušoval právo žalobce na spravedlivý proces garantované čl. 36 odst. 1 LPS.²⁴

Z výše nastíněné judikatury správních soudů je zřejmé, že úkolem soudu z hlediska mezi přezkoumatelnosti žalobního bodu je kriticky zhodnotit jeho náležitosti a v rámci tohoto hodnocení přihlídnout jak k principu rovnosti účastníků řízení, a tedy k zamezení přezkumu příliš obecných žalobních tvrzení, tak k principu spočívajícímu v zákazu přepjatého formalismu. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu²⁵ určitý návod, jakým způsobem nastavit optiku přezkoumatelnosti žalobního bodu, vymezil v rámci pojmu tzv. zárodku žalobního bodu, který je hojně užíván i v následující judikatuře správních soudů. Zárodek žalobního bodu se nachází na pomezí řádně formulovaného žalobního bodu a tvrzeními, která za žalobní bod nelze vůbec považovat.²⁶ Za žalobní bod je nutno považovat každé vyjádření žalobce, z něhož byť i jen v nejhrušších rysech lze dovozovat, že napadené správní rozhodnutí z určitého důvodu považuje za nezákonné. O zárodek žalobního bodu se nebude jednat v případech, kdy žaloba obsahuje pouze citaci zákonných ustanovení bez vazby na skutkový děj.²⁷ Jak již bylo uvedeno shora, na druhou stranu platí, že žalobce by měl alespoň v obecné rovině uvést, v čem spočívá porušení právních předpisů ze strany správního orgánu, bez nutnosti přesné specifikace zákonných ustanovení. V mezních případech se judikatura správních soudů přiklání k výkladu ve prospěch žalobce, kterému by neměl být z formálních důvodů zamezen přístup k soudu (zásada volného přístupu k soudu chránící veřejná subjektivní práva).

²⁴ Nález ÚS ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08.

²⁵ Rozhodnutí rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, sp. zn. 4 As 3/2008.

²⁶ Rozhodnutí rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 2. 2010, sp. zn. 2 Azs 10/2009.

²⁷ Rozhodnutí NSS ze dne 24. 5. 2016, sp. zn. 4 Azs 47/2016.

3 Žalobní bod a koncentrace řízení

Uvedené závěry judikatury mají dosah do povinnosti soudu vyzývat žalobce k odstranění vad podání, resp. doplnění či upřesnění žalobních bodů. Lze si představit několik modelových situací, v rámci nichž správní soud buď má nebo nemá povinnost žalobce dle § 37 odst. 5 SŘS vyzývat k doplnění žalobních bodů. V obecné rovině vždy platí, že pravidlem je podání perfektní žaloby a odstraňování jejích vad na základě § 37 odst. 5 SŘS je výjimkou z tohoto pravidla.

Jde jednak o případ, kdy žalobce v žalobě neuvede žádný projednatelný žalobní bod, přičemž soudu je např. z obsahu žaloby či na základě informace od žalovaného o datu doručení napadeného rozhodnutí zřejmé, že ze strany žalobce nebude možné doplnit žalobu v zákonné lhůtě dle § 72 odst. 1. SŘS²⁸ V takovém případě soud žalobu odmítne podle § 37 odst. 5 SŘS, nikoli podle § 46 odst. 1 písm. a) SŘS, neboť je dán samostatný důvod pro odmítnutí žaloby a nejde o nedostatek procesních podmínek řízení.²⁹ Pokud jde o časové rozmezí, kdy již žalobu nebude možné v zákonné lhůtě doplnit, pak k tomu judikatura Nejvyššího správního soudu dovodila, že půjde o situace, kdy žalobu již „*nebude objektivně možné doplnit*“.³⁰ Navazující judikatura objektivní možnost doplnění dále rozvinula jako „*technicky proveditelnou a smysluplnou*“. Dle Nejvyššího správního soudu tedy není „... *a priori vyloučeno, aby taková výzva, zejména za použití moderních komunikačních prostředků byla učiněna v posledních dnech či zcela výjimečně i v poslední den lhůty pro podání žaloby*“.³¹

Lze tudíž shrnout, že správní soud může přistoupit k odmítnutí žaloby v případě, kdy tato nebude obsahovat žádný projednatelný žalobní bod a současně již tuto žalobu nebude možné v zákonem stanovené lhůtě objektivně doplnit, např. v situaci, kdy žalobce není zastoupen a nelze s ním komunikovat prostřednictvím datové schránky, pouze prostřednictvím jeho poštovní adresy. K uvedenému případu lze doplnit, že správní soud má povinnost

²⁸ „*Procesní postup účastníků řízení včetně toho, zda žalobce podá žalobu až v samém závěru lhůty, kdy tak může učinit, souvisí s jeho procesní odpovědností a musí nést případné důsledky, které z jeho vlastního načasování takových kroků plynou*“ (rozhodnutí NSS ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. 7 As 15/2010).

²⁹ Rozhodnutí rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 3. 2018, sp. zn. 3 Azs 66/2017.

³⁰ Rozhodnutí NSS ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. 7 As 15/2010.

³¹ Rozhodnutí NSS ze dne 21. 5. 2014, sp. zn. 6 As 50/2014.

žalobce v těchto situacích k doplnění žaloby vyzvat i v případě, kdy v žalobě výslovně uvede, že žalobu v určité lhůtě doplní, neboť nelze vyloučit, že žalobce vychází např. ze správním orgánem nesprávně stanovené lhůty.³² Pokud správní soud žalobce k doplnění žaloby nevyzve, ačkoli tak na základě závěrů shora citované judikatury učinit měl, musí soud výzvu dle § 37 odst. 5 SŘS žalobci zaslat a poskytnout mu přiměřenou lhůtu odpovídající „časovému prostoru“, který by žalobce býval měl, pokud by jej správní soud k doplnění žaloby řádně a včas vyzval.³³

Dále jde o situaci, kdy žaloba bude obsahovat shora zmíněný zárodek žalobního bodu, tedy žalobní bod v hrubých rysech, a bude zapotřebí jej z důvodu nedostatečné specifikace upřesnit, v takovém případě je soud povinen přistoupit k výzvě podle § 37 odst. 5 SŘS. Pokud bude žaloba obsahovat jak perfektní žalobní bod, tak zárodek žalobního bodu, nebude třeba žalobce k doplnění žaloby vyzývat.³⁴ V této souvislosti je třeba zdůraznit, že lhůta stanovená v § 72 odst. 1. SŘS se bude vztahovat i na případy, kdy žalobce vedle žalobních bodů v žalobě již obsažených doplní nové žalobní body, neboť rozšířit žalobu lze pouze ve lhůtě pro podání žaloby, na rozdíl od jejího zúžení, které lze realizovat až do vydání rozhodnutí ve věci samé. Pokud dojde ze strany správního soudu k pochybení, když ten ve výzvě k doplnění žaloby vymezí lhůtu delší než zákonnou dvouměsíční lhůtu, je třeba v souladu s principem důvěry jednotlivce ve správnost aktů veřejné správy vycházet ze lhůty stanovené soudem, byť tato lhůta překračuje zákonnou lhůtu pro podání žaloby.³⁵

Na tomto místě je vhodné poukázat na problematiku tzv. rozhojnění žalobních bodů. V zásadě jde o situace, kdy žalobce zejména v replice k vyjádření žalovaného po uplynutí lhůty k podání žaloby dále rozvádí žalobní body již uplatněné v žalobě. Takové rozhojnění je přípustné pouze za situace, kdy je z obsahu doplnění (rozhojnění) zjevné, že obsahově vychází a konkretizuje námitku řádně v žalobě uplatněnou.³⁶ Řádně uplatněnou námitkou je pak třeba rozumět námitku konkretizovanou a nikoli takovou, která

³² Rozhodnutí rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 3. 2018, sp. zn. 3 Azs 66/2017.

³³ Rozhodnutí NSS ze dne 4. 5. 2016, sp. zn. 6 Ads 280/2015.

³⁴ Rozhodnutí NSS ze dne 19. 5. 2016, sp. zn. 9 Afs 17/2016.

³⁵ Rozhodnutí NSS ze dne 29. 4. 2010, sp. zn. 9 As 32/2010.

³⁶ Rozhodnutí Boh. A 1397/1922.

by pouze obecně namítala nesprávnost napadeného rozhodnutí a otevírala tak možnosti pro následně libovolně rozsáhlé rozhojnění, v reakci na vyjádření žalovaného. Z uvedeného tedy vyplývá, že o rozhojnění žalobních bodů nepůjde v případě, kdy prvotní žalobní návrh neobsahuje žádný projednatelný žalobní bod. Soud by měl v tomto směru věnovat zvýšenou pozornost tomu, zda skutečně jde o návaznost doplněných námitek na původní uplatněné námítky a zda tyto nejsou příliš obecné a ze strany žalobce tak nedochází k libovůli a účelovému překračování zákonné lhůty pro podání žaloby. V takovém případě je třeba doplněné námítky odmítnout jako opožděné. Navrhování důkazů, které mají podpořit tvrzení uvedená v žalobě, popřípadě v jejím včasném rozšíření, nelze považovat za rozšíření žaloby, a není proto omezeno lhůtou stanovenou v § 71 odst. 2 věta třetí SŘS.³⁷

4 Nižší standard požadavků na přesnost žalobního bodu

Judikatura správních soudů v některých typech řízení akceptuje určitý nižší standard požadavků na přesnost vyjádření žalobních bodů. Je tomu tak zejména v řízeních vedených podle zákona o azylu, zákona o pobytech cizinců a ve věcech sociálního zabezpečení.

V žalobách podávaných cizinci Nejvyšší správní soud dovodil možnost snížení požadavků na obsah žalobního bodu z důvodu jazykové bariéry, pro kterou jsou cizinci v otázce tohoto požadavku handicapováni.³⁸ Touto optikou by však bylo možno hodnotit toliko žaloby podávané přímo cizincem, tedy nikoli případy, kdy je z obsahu žaloby zřejmé, že jej za cizince podává např. Organizace pro pomoc uprchlíkům či jiný poskytovatel bezplatné právní pomoci nebo přímo advokát.

V případě žalob týkajících se mezinárodní ochrany rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dále konstatoval, že soud je povinen *ex offico* přihlížet k důvodům k ochraně žalobce před hrozící vážnou újmou v zemi původu, kterou žalovaný v předcházejícím správním řízení nezohlednil, a žalobce současně tyto skutečnosti v žalobě nenamítal. Soud je totiž v těchto případech vázán

³⁷ Rozhodnutí NSS ze dne 4. 2. 2009, sp. zn. 2 As 69/2008.

³⁸ Rozhodnutí NSS ze dne 23. 2. 2010, sp. zn. 2 Azs 10/2009.

mezinárodními závazky, na základě kterých je povinen respektovat princip *non-refoulement* plynoucí z Ženevské úmluvy i z čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Pokud tedy soud má k dispozici poznatky o tom, že žadateli o azyl je nezbytné poskytnout doplňkovou ochranu podle § 14a zákona o azylu, neboť její neposkytnutí by bylo narušením zásady *non-refoulement* a ochranu již nelze poskytnout v jiném řízení, rozhodnutí žalovaného zruší, aniž by taková skutečnost musela být žalobou výslovně namítána.³⁹

Dalšími případy, kdy lze akceptovat méně konkretizované žalobní body, jsou pak jednoznačně žaloby, jejichž předmětem je přezkum rozhodnutí o invalidních důchodech, případně žaloby týkající se příspěvku na péči. V těchto věcech jsou žaloby podávány osobami bez právního vzdělání, mnohdy stíženými zdravotními problémy, jež je limitují z hlediska vyhledání právní pomoci a v situacích, kdy nemají na tuto právní pomoc dostatek finančních prostředků. V takových případech krajské soudy volí benevolentnější přístup, neboť i na základě velmi stručného žalobního návrhu lze zdravotní dokumentaci a zdravotní stav žalobce komplexně přezkoumat Posudkovou komisí Ministerstva práce a sociálních věcí, aniž by tato byla vázána konkrétními žalobními tvrzeními žalobce. Benevolence ze strany soudu je tak dána z důvodu specifika soudního přezkumu v těchto věcech, kdy ke komplexnímu posouzení zdravotního stavu dochází ze strany odborného orgánu, který je obsahem žaloby vázán pouze co do otázky data vzniku invalidity, případně jejího stupně, zdravotní stav však posuzuje z hlediska správnosti dříve vydaných lékařských posudků, jež se zabývají celkovým stavem žalobce. U výše popsaných typů řízení v soudním řízení správním lze přistoupit k přezkumu žaloby i v případě, kdy žaloba obsahuje zárodek žalobního bodu na samé hranici přezkoumatelnosti.

5 Požadavky na ostatní náležitosti žalobního návrhu

Mezi ostatní náležitosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 71 odst. 1 SŘS patří označení napadeného rozhodnutí včetně data jeho doručení (oznámení) žalobci, označení osob zúčastněných na řízení (pokud

³⁹ Rozhodnutí rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 3. 2011, sp. zn. 7 Azs 79/2009.

jsou žalobci známy), vymezení žalobou napadených výroků, důkazní návrhy, návrh výroku soudu.

K identifikaci napadeného správního rozhodnutí lze uvést, že většina činností orgánů veřejné moci podléhá interní identifikaci (spisová služba apod.). V naprosté většině případů tak dostatečná specifikace dotčeného úkonu správního orgánu spočívá v jeho označení číslem jednacím, popř. spisovou značkou, dnem vydání, a přesným určením správního orgánu, který jej učinil.⁴⁰ V případě, že žaloba označení napadeného rozhodnutí neobsahuje, soud žalobce dle § 37 odst. 5 SŘS vyzve k doplnění žaloby, k tomu mu poskytne přiměřenou lhůtu. V případě, že žaloba o tuto podstatnou náležitost doplněna ve lhůtě nebude, soud žalobu podle § 37 odst. 5 věty druhé SŘS odmítne.

Žalobce by měl dále uvést datum doručení či oznámení napadeného rozhodnutí, aby soud mohl vyhodnotit včasnost takto podané žaloby, případně to, zda je dán dostatečný časový prostor pro její doplnění. Uvedený údaj je zjiřitelný a ověřitelný ze správního spisu, avšak z hlediska včasnosti výzvy soudu k odstranění vad žaloby je vhodné, aby datum doručení (oznámení) napadeného rozhodnutí bylo obsaženo již v žalobě.

Žaloba by měla dále obsahovat označení osob zúčastněných na řízení, tedy osob, které byly přímo dotčeny napadeným správním rozhodnutím nebo mohly být dotčeny následným rozhodnutím správního soudu. Absence takového označení potenciálně dotčených osob však nemá pro žalobce žádné negativní dopady, jak vyplývá i z dikce zákona, dle něhož by žalobce měl označit osoby zúčastněné na řízení, pokud jsou mu známy. Je to totiž pouze soud, kdo nese odpovědnost za řádné stanovení okruhu zúčastněných osob. Ustanovení § 34 odst. 2 SŘS předpokládá aktivní postup soudu při zjišťování okruhu osob zúčastněných na řízení, a to i v případě, kdy žalobce žádou takovou osobu neoznačí. Jestliže krajský soud nevyrozuměl o probíhajícím řízení účastníka správního řízení odlišného od žalobce, který splňoval podmínky § 34 odst. 1 SŘS, zatížil řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.⁴¹ V praxi správní soud v případě

⁴⁰ BLAŽEK, T., JIRÁSEK, J., MOLEK, P., POSPÍŠIL, P., SOCHOROVÁ, V., ŠEBEK, P. *Soudní řád správní – online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016.

⁴¹ Rozhodnutí NSS ze dne 21. 12. 2005, sp. zn. 1 As 39/2004.

vymezení okruhu potenciálních osob zúčastněných na řízení vychází zpravidla jak z obsahu žalobního návrhu, tak z rozdělovníku pro doručení napadeného správního rozhodnutí, jež je obsažen na poslední straně tohoto rozhodnutí. V případě, kdy správní soud v průběhu řízení zjistí, že existuje další potenciálně zúčastněná osoba, je povinen tuto osobu na základě § 34 odst. 2 SŘS vyzvat, zda bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení.

Vymezení napadených výroků správního rozhodnutí je další podstatnou náležitostí žaloby, správní soud totiž automaticky nepřezkoumává celé správní rozhodnutí *ex officio*, nýbrž je vázán v tomto rozsahu žalobním návrhem. K tomu je třeba zdůraznit, že žalobce je oprávněn žalobou sporovat pouze ty výroky správního rozhodnutí, které se dotýkají jeho veřejných subjektivních práv, nikoli práva ostatních subjektů. Soudní řád správní je obrannou, nikoliv kontrolní normou, slouží tudíž k tomu, aby žalobce mohl chránit proti zásahům orgánů veřejné moci svou vlastní, nikoliv cizí právní sféru. Podat tzv. žalobu ve veřejném zájmu (*actio popularis*) ve prospěch jiných osob umožňuje soudní řád správní pouze zákonem stanoveným subjektům, konkrétně nejvyššímu státnímu zástupci a veřejnému ochránci práv.⁴²

Označení napadených výroků tak spolu s vymezením žalobních bodů předurčuje samotný přezkum napadeného rozhodnutí. V případě, kdy nebudou napadené výroky správního rozhodnutí žalobou vymezeny, soud vyzve žalobce k jejich doplnění dle § 37 odst. 5 SŘS a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.

K výše uvedenému lze doplnit, že žalobce je oprávněn soudu navrhnout též zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, soud však není takovým návrhem vázán, neboť dle § 78 odst. 1 SŘS je pouze na jeho uvážení, zda přistoupí též ke zrušení prvostupňového rozhodnutí. Typicky půjde o případy, kdy vytykané vady nelze odstranit v odvolacím řízení, či pokud prvostupňové správní rozhodnutí nemělo být vůbec vydáno. Soud tak činí z důvodu hospodárnosti následného pokračujícího správního řízení a může tímto způsobem rozhodnout i v případě, že žalobce takový postup nenavrhol.⁴³

⁴² Rozhodnutí rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 3. 2005, sp. zn. 6 A 25/2002.

⁴³ Rozhodnutí NSS ze dne 11. 2. 2021, sp. zn. 6 Ads 233/2019.

Další zákonem uváděnou náležitostí žaloby je označení důkazů na podporu žalobních tvrzení. Je zcela v dispozici žalobce, zda důkazy soudu navrhne či nikoli, proto je pochybením soudu, pokud v rámci výzvy k odstranění vad žaloby dle § 37 odst. 5 SŘS žalobce vyzve též k označení důkazních návrhů, pokud tyto důkazní návrhy již v žalobě učinil a soudu se jeví jako důkazy nedostatečné či nepřipadné.⁴⁴ Ve vztahu k právu žalobce navrhnout důkazy za účelem prokázání svých tvrzení se neaplikuje lhůta pro podání žaloby a žalobce je tak oprávněn tyto návrhy činit i po uplynutí této lhůty, pokud se vztahují k žalobním námitkám uplatněným ve lhůtě.⁴⁵ Soud není důkazními návrhy žalobce vázán, je tedy pouze na jeho uvážení, zda je provede či nikoli, přitom platí, že správní soudy v zásadě neprovedou ty důkazy, které byly nebo mohly být provedeny již ve správním řízení, neboť těžiště dokazování leží právě ve správním řízení před správními orgány. Správnímu soudu přísluší v rámci soudního přezkoumání správního rozhodnutí posoudit, zda správní orgán provedl dokazování v potřebném rozsahu, tedy zda si opatřil dostatečné podklady pro rozhodnutí tak, aby mohl řádně usuzovat na skutkové i právní otázky, které pro své rozhodnutí potřebuje zodpovědět. Soudní řízení správní není pokračováním správního řízení. Úloha správního soudu je tak primárně přezkumná, v zásadě se nejedná o soud nalézací, byť je správní soud samozřejmě oprávněn v přiměřeném rozsahu doplnit dokazování provedené správním orgánem (§ 77 odst. 2 SŘS).⁴⁶ V praxi se tak děje pouze výjimečně, zejména pak ve věcech mezinárodní ochrany, kde soud zastává specifickou roli. Správní soud je v každém případě povinen se s důkazními návrhy vypořádat, tedy i zdůvodnit, proč ten který důkaz neprovedl, v opačném případě by své rozhodnutí zatížil vadou nezákonnosti.^{47,48}

K výše uvedenému pak lze doplnit, že správní soud není povinen provádět dokazování obsahem správního spisu, neboť seznámení se skutečnostmi v něm uvedenými nepředstavuje dokazování ve smyslu § 52 SŘS.⁴⁹

⁴⁴ Rozhodnutí rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 12. 2005, sp. zn. 2 Azs 92/2005.

⁴⁵ Rozhodnutí NSS ze dne 27. 4. 2007, sp. zn. 4 Azs 176/2006.

⁴⁶ Rozhodnutí NSS ze dne 16. 4. 2015, sp. zn. 5 Afs 89/2013.

⁴⁷ Nález ÚS ze dne 1. 3. 2017, sp. zn. II. ÚS 1738/16.

⁴⁸ „Nerozhodne-li soud o tom, které z žalobcem navrhovaných důkazů provede, a neodůvodní-li toto rozhodnutí, zatačuje tato skutečnost řízení jinou vadou, která může mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé“ (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2006, sp. zn. 8 Azs 134/2005).

⁴⁹ Rozhodnutí NSS ze dne 29. 1. 2009, sp. zn. 9 Afs 8/2008.

Žalobce je rovněž povinen uvést, jakého výroku soudu se domáhá. Soud ovšem není návrhem výroku rozsudku formulovaným žalobcem vázán, uvedená zákonná povinnost má žalobce zejména vést k jednoznačnému vyjádření, čeho se domáhá.⁵⁰ Bez vyjádření dostatečně zřetelného požadavku žalobce totiž soudu nemusí být vůbec zřejmé, jakým způsobem, popř. v jakém rozsahu by měl při ochraně jeho práv postupovat. Podoba výroků rozhodnutí ve správním soudnictví není dána na vůli účastníků, SŘS taxativně upravuje možnosti, jak může znít výrok rozhodnutí. Přípustné je proto domáhat se zrušení napadeného výroku (§ 78 odst. 1, § 76 odst. 1 SŘS), případně i výroku rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně (§ 78 odst. 3 SŘS), vyslovení nicotnosti rozhodnutí (§ 76 odst. 2 SŘS), upuštění od trestu za správní delikt nebo snížení takového trestu (§ 78 odst. 2 SŘS).⁵¹ V případě absence návrhu výroku rozhodnutí soudu se tudíž jedná o odstranitelnou vadu návrhu a soud je povinen žalobce podle § 37 odst. 5 SŘS vyzvat k doplnění žaloby a poskytnout mu k tomu přiměřenou lhůtu.

6 Závěr

Na základě shora uvedeného lze shrnout, že jakkoli jsou náležitosti žalobního návrhu vymezeny zákonem, je tak učiněno pouze v obecné rovině, neboť konkrétní definice žalobního bodu není možná. Tomuto závěru svědčí početná judikatura správních soudů věnující se této otázce, která rovněž napomáhá osvětlit, co je žalobní náležitostí a jak by tato náležitost měla být v žalobě vymezena. Je nepochybné, že hodnocení žalobních náležitostí bude třeba činit v každém jednotlivém případě zvláště, přičemž vodítko k tomuto hodnocení dává právě zmiňovaná judikatura.

Jako nejpodstatnější a současně neproblematičtější náležitost žaloby lze hodnotit žalobní bod, který zejména judikatura rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu do značné míry vymezila, a to zejména definováním výše popsaného zárodku žalobního bodu. Závěry této judikatury hodnotím jako velmi přínosné, neboť udávají směr jak žalobcům, tak správním soudům z hlediska toho, co ještě lze za žalobní bod považovat a co již nikoli. Správní soudy na základě této sjednocující judikatury tendují k zajištění co nejširšího

⁵⁰ Rozhodnutí NSS ze dne 14. 2. 2006, sp. zn. 1 Azs 244/2004.

⁵¹ Rozhodnutí NSS ze dne 17. 5. 2007, sp. zn. 1 AfS 95/2006.

přístupu k soudu, tedy hodnotí žalobní bod do značné míry ve prospěch žalobce. Na druhou stranu zohledňují taktéž tzv. zásadu rovnosti zbraní, aby svým přístupem v tomto směru neznevýhodnily ostatní účastníky řízení. V obecné rovině ve správním soudnictví vždy platí, že kvalita žalobního bodu předurčuje kvalitu odůvodnění soudního rozhodnutí.

Jako zásadní z hlediska praxe správních soudů pak hodnotím judikaturou vymezené postupy správních soudů při řešení situací, kdy správní soud měl rozhodnout, zda lze objektivně žalobní body v zákonné lhůtě doplnit či nikoli. Praxe byla v tomto směru značně nejednotná a hodnocení těchto hraničních situací bylo velmi problematické. Rozšířený senát však i na tyto otázky poskytl návodné odpovědi, z nichž správní soudy mohou v rámci tohoto posouzení vycházet.

Judikatorní závěry ve vztahu k nižším požadavkům na kvalitu žalobních bodů v případě věcí týkajících se cizinců či sociálního zabezpečení rovněž hodnotím jako velmi žádoucí. Z pohledu praxe správního soudce tuto potřebu vnímám zejména v případě žalob týkajících se invalidních důchodů, kde následný soudní přezkum těchto žalob vychází ze závěrů odborných posudkových orgánů, které komplexně hodnotí zdravotní stav žalobce, aniž by bylo zapotřebí pregnantně vymezených žalobních bodů.

References

- BLAŽEK, T., JIRÁSEK, J., MOLEK, P., POSPÍŠIL, P., SOCHOROVÁ, V., ŠEBEK, P. *Soudní řád správní – online komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016.
- HÁCHA, E. *Správní soudnictví. Slovník veřejného práva československého. Sv. IV*. Brno: Polygrafia, 1938.
- HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7598-168-4.
- KÜHN, Z. Iura novit curia: aplikace starého principu v nových podmínkách. *Právní rozhledy* [online]. 2004, č. 8 [cit. 15. 3. 2023]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz>
- POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-024-6.

Contact – e-mail

tkucerova@post.cz

SPECIFIKA SOUDNÍHO PŘEZKUMU ROZHODNUTÍ O PŘESTUPKU

Barbora Mitášová

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Hlavním posláním správních soudů je ochrana veřejných subjektivních práv. Tento úkol je plněn zejména skrze přezkum rozhodnutí správních orgánů. Správní soud může zásadně rozhodnutí správního orgánu zrušit nebo žalobu zamítnout, jelikož správní soudnictví je vystavěno na kasačním principu. Tento princip však neplatí absolutně. K prolomení kasačního principu a vůbec ke specifickému přezkumu správního rozhodnutí soudy dochází při přezkumu rozhodnutí o přestupku. Konferenční příspěvek je věnován specifikům soudního přezkumu rozhodnutí o přestupku, kdy jsou prolomeny stěžejní zásady správního soudnictví. V příspěvku budou analyzovány a popsány jednotlivé požadavky (vyplývající zejména z judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu) na přezkum rozhodnutí o přestupku.

Keywords in original language

Správní soud; rozhodnutí o přestupku; přestupek; retroaktivita; moderace správního trestu.

Abstract

The main mission of administrative courts is to protect public subjective rights. This task is performed mainly through the review of decisions of administrative authorities. In principle, the administrative court may annul the decision of the administrative authority or dismiss the action, as the administrative justice system is based on the principle of cassation. However, this principle does not apply absolutely. The cassation principle, and the specific review of administrative decisions by the courts in general, is breached when reviewing a decision on an offence. The conference paper is devoted to the specifics of the judicial review of decisions on misdemeanours,

when the core principles of administrative justice are broken. The paper will analyse and describe the individual requirements (resulting mainly from the case law of the Constitutional Court and the Supreme Administrative Court) for the review of decisions on misdemeanours.

Keywords

Administrative Court; Decision on offense; Retroactivity; Moderation of Administrative Penalty.

1 Úvod

Předkládaný příspěvek je věnován specifickým soudního přezkumu rozhodnutí o přestupku. Cílem příspěvku je především popsat specifika soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů o přestupku, a to na základě analýzy právní úpravy a judikatury Nejvyššího správního soudu.

Nejprve jsou popsány vybrané základní zásady a principy¹ soudního přezkumu správních rozhodnutí, a to kasační princip, zásada plné jurisdikce, dispoziční zásada a zásada koncentrace řízení, jelikož právě tyto zásady jsou v rámci přezkumu rozhodnutí o přestupku uplatňovány odlišně, než jak je tomu u přezkumu jiných správních rozhodnutí, případně se neuplatní vůbec.

2 Soudní přezkum správních rozhodnutí

2.1 Ústavní zakotvení a zákonná úprava

K ochraně veřejných subjektivních práv jsou povolány správní soudy – dle takzvané generální přezkumné klauzule,² kterou nalezneme v čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Dle tohoto ustanovení platí, že „[k]do tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“ Blíže je toto zmocnění správních soudů upraveno v § 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „soudní řád správní“

¹ Pro účely tohoto příspěvku nebude mezi těmito pojmy rozlišováno.

² Viz POTĚŠIL, L. Správní trestání a soudní přezkum. *Právní rozhledy*. 2012, č. 11, s. 381.

či „SŘS“), dle kterého „[v]e správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon.“

Výslovně upravena je poté možnost podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu v § 65 SŘS, jenž uvádí: „[k]do tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závažně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen ‚rozhodnutí‘), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.“

2.2 Zásady soudního přezkumu

Správní soudnictví je ovládanou řadou zásad a principů. Krom zásady zákonitosti patří mezi základní zásady řízení před správním soudem – kasační princip, zásada plné jurisdikce, zásada dispozitivnosti a zásada koncentrace řízení.

Správní soudnictví na rozdíl od civilního či trestního je vystavěno na kasačním principu. Správní soud může zásadně napadené rozhodnutí jen zrušit nebo zamítnout žalobu.³ Není však pravidla bez výjimky, jak bude vylíčeno níže. Právě v případě přezkumu správního rozhodnutí, kterým bylo rozhodnuto o vině a trestu za spáchaný přestupek dochází k prolamování tohoto stěžejního principu.

Pro odpovídající naplnění podstaty a funkce správního soudnictví je nutné, aby správní soudnictví dále stálo na principu takzvané plné jurisdikce.⁴ Tento požadavek byl naplněn přijetím soudního řádu správního⁵ – soud přezkoumává napadené rozhodnutí po formální i obsahové stránce. Nejvyšší

³ Nejvyšší správní soud k tomu v rozsudku ze dne 30. 11. 2005, č. j. 1 As 30/2004-82, uvedl, že ve správním soudnictví „je pravidlem kasační přezkoum (at' už na úrovni krajského soudu ve vztahu k rozhodnutí správního orgánu, nebo u Nejvyššího správního soudu ve vztahu k rozhodnutí krajského soudu), který nedává správnímu soudu pravomoc k tomu, aby rozhodnutí sám změnil, a skýtá mu pouze dvě základní možnosti: zamítnout nedůvodný návrh (žalobu či kasační stížnost), nebo napadené rozhodnutí k důvodnému návrhu zrušit (a nejčastěji vrátit k dalšímu řízení), případně vyslovit nicotnost správního rozhodnutí.“

⁴ Srov. PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Doplněk, 2012, s. 332.

⁵ Viz např. rozsudek NSS ze dne 30. 5. 2013, č. j. 2 Afs 32/2012-33.

správní soud se k pojmu plné jurisdikce vyjádřil tak, že soud posuzuje nejen zákonnost správních rozhodnutí, ale i skutkovou stránku věci, tedy má možnost dokazování a může při zrušení žalobou napadeného rozhodnutí zavázat správní orgán názorem soudu, a to nejen na otázky právní, ale i otázky skutkové.⁶

S uplatňováním zásady plné jurisdikce úzce souvisí i dispoziční zásada, kterou je správní soudnictví ovládáno. Dalo by se říct, že dispoziční zásada je limitem plné jurisdikce. Soud je totiž vázán žalobním návrhem. Dispoziční zásada je vyjádřením zásady *právo přeje bdělým* a znamená možnost účastníka disponovat řízením nebo předmětem řízením, zejména v podobě návrhu (rozsahu přezkumu správního rozhodnutí). K tomu Nejvyšší správní soud konstatoval, že „[z]ásada plné jurisdikce je důležitým atributem práva na spravedlivý proces. Soud nesmí být při svém rozhodování omezen ve skutkových otázkách jen tím, co zjistil správní orgán, a to ani co do rozsahu provedených důkazů, ani co do jejich obsahu a hodnocení z hledisek závažnosti, zákonnosti a pravdivosti. Není však cílem soudního přezkumu ve správním soudnictví nabrazovat činnost správního orgánu. Výhodiskem úvahy soudu o tom, zda a do jaké míry případně dokazování provádět, musí být respektování dispoziční zásady – posouzení důvodnosti žaloby z hlediska žalobních námitek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2007, č. j. 1 As 32/2006-99, č. 1275/2007 Sb. NSS). Soud totiž projednává žalobu v mezích žalobních bodů (srov. § 75 odst. 2 s. ř. s.). Překroč-li krajský soud svévolně rámec přezkumné činnosti vymezený žalobními body (tj. nejedná-li tak z úřední povinnosti), lze v takovém jednání spatřovat jinou vadu řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.“⁷

Na takto striktním uplatňování dispoziční zásady však nepanuje mezi soudy shoda, a to právě kvůli tomu, že je omezována plná jurisdikce správního soudnictví.⁸ K tomuto problému se vyjádřil i Ústavní soud tak, že „[v] určitých výjimečných případech tedy mají správní soudy povinnost přiblížit i ke skutkovým či právním novotám nad rámec žalobních bodů.“ Přičemž zdůraznil, že existují výjimky z obecné zásady, že správní soud přezkoumá napadené správní rozhodnutí v mezích včas uplatněných žalobních bodů stran určitých skutečností

⁶ Srov. rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2006, č. j. 1 As 42/2005-62 (č. 1617/2008 Sb. NSS).

⁷ Rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2016, č. j. 8 Ads 146/2015-36.

⁸ POMAHÁČ, R. a kol. *Správní právo: casebook*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 69.

významných z hlediska hmotného práva – „sem spadají absolutně neplatné právní úkony (např. absolutní neplatnost smlouvy), prekluze (např. prekluze práva státu vybrat daň nebo prekluze práva státu postihovat fyzické či právnické osoby za přestupky nebo jiné správní delikty), nerespektování zásady *ne bis in idem* ve správním trestání aj. Pokud by se v těchto případech správní soud zmíněnými skutečnostmi odmítl zabývat z úřední povinnosti, znamenalo by to odeprání spravedlnosti a v konečném důsledku i porušení práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny.“⁹ Opět se tedy výjimky z obecného uplatňování dispoziční zásady budou týkat zejména přezkumu rozhodnutí o přestupky.

S dispoziční zásadou dále souvisí i zásada koncentrace řízení, jejíž smysl spočívá v racionalizaci a efektivnosti řízení před správním soudem tak, aby nedocházelo k jeho zbytečnému prodlužování, k opakování stejné či podobné argumentace anebo naopak k dodatečnému (a někdy i účelovému) předkládání dalších tvrzení, názorů a důkazů, které mohly být bez větších obtíží účastníky řízení uplatněny již dříve.¹⁰ Určité úkony tak může účastník řízení činit pouze do jistého okamžiku, a poté již k učiněným procesním úkonům není možno přihlížet. Ani tato zásada, jak si ukážeme níže, tak úplně neplatí v případě přezkumu rozhodnutí o přestupku.

3 Přezkum rozhodnutí o přestupku a jeho specifika

Správním rozhodnutím, proti němuž je možné se bránit správní žalobou, je i rozhodnutí o přestupku. Ne vždy však bylo možné podat správní žalobu proti jakémukoliv rozhodnutí o přestupku. Dřívější úprava¹¹ neumožňovala soudní přezkum rozhodnutí, kterým byla uložena pokuta nižší než 2 000 Kč nebo zákaz činnosti na dobu kratší než 6 měsíců anebo propadnutí nebo zabránění věci, jejíž hodnota nepřesahuje částku 2 000 Kč. Tuto úpravu však shledal Ústavní soud neústavní a nálezem ze dne 17. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 9/2000, zrušil ustanovení § 83 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

⁹ Nález ÚS ze dne 12. 1. 2016, sp. zn. II. ÚS 2732/15.

¹⁰ Viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58 (č. 835/1996 Sb. NSS).

¹¹ Viz § 83 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích ve znění do 28. 2. 2002: „Rozhodnutí o přestupku, kterým byla uložena pokuta vyšší než 2 000 Kč nebo zákaz činnosti na dobu delší než 6 měsíců anebo propadnutí nebo zabránění věci, jejíž hodnota přesahuje částku 2 000 Kč, je přezkoumatelné soudem.“

Ústavní soud omezující právní úpravu zrušil právě s ohledem na „zvláštnost“ rozhodnutí o přestupku. Touto zvláštností je skutečnost, že rozhodnutí o přestupku spadá pod pojem „trestní obvinění“ ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (tzv. Evropská úmluva o ochraně lidských práv, dále jen „Úmluva“).¹² Ústavní soud v citovaném nálezu konstatoval, že „[o]depření soudní ochrany ve věcech přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy je možné v případě, že tak stanoví zákon. Není to však možné v případě, že se jedná o rozhodnutí, která se týkají základních práv a svobod podle Listiny, Ústavy ČR a mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy ČR. Jakýkoli jiný postup je v rozporu s čl. 6 odst. 1 a 2 a čl. 4 Ústavy ČR. Každá fyzická i právnická osoba má v České republice ústavně zaručené právo na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy.“

Vzhledem k podřazení rozhodnutí o přestupku pod pojem „trestní obvinění“ dle Úmluvy¹³ se lze bránit proti jakémukoliv rozhodnutí o přestupku správní žalobou. A je to právě tato „trestní“ povaha, ze které vychází i další, již nastíněné, zvláštnosti soudního přezkumu rozhodnutí o přestupku.¹⁴

3.1 Nové skutečnosti a důkazy v řízení před soudem

Obecně platí, že správní soud při přezkoumání správního rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.¹⁵ Správní soudy však nepřístupovaly jednotně k otázce, co je stav věci v době rozhodování správního orgánu. Podle jednoho názorového proudu byly za nepřípustné skutkové novoty považovány pouze skutečnosti, k nimž došlo až po vydání žalobu napadeného rozhodnutí,¹⁶ a dle druhého názorového proudu bylo takto nahlíženo i na skutková tvrzení žalobce týkající se stavu věci v době předmětného skutku, a tedy před vydáním žalobou napadeného správního rozhodnutí, která však nebyla ke dni

¹² Viz rozsudek ESLP ze dne 8. 6. 1976, *Engel a ostatní proti Nizozemsku*, č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72. Blíže např. viz MOLEK, P. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 51.

¹³ Viz rozsudek ESLP ze dne 2. 9. 1998, *Lauko proti Slovensku*, č. 26138/95.

¹⁴ Ostatně přezkum rozhodnutí o přestupcích byl i jedním z důvodů, proč se Ústavní soud v nálezu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99, rozhodl zrušit část pátou zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, když shledal, že tato úprava mimo jiné nebyla souladná s čl. 6 odst. 1 Úmluvy zakotvujícím právo na spravedlivý proces.

¹⁵ Viz § 75 odst. 1 SŘS.

¹⁶ Srov. rozsudek NSS ze dne 27. 11. 2013, č. j. 4 As 141/2013-28.

jeho rozhodování známa žalovanému správnímu orgánu, a k jejich prokázání byly soudu navrhovány důkazní prostředky vytvořené po datu rozhodnutí žalovaného.¹⁷

K vyřešení této neshody formuloval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu tyto závěry¹⁸:

„I. Skutečnost, že obviněný z přestupku byl v řízení před správními orgány zčásti či zcela pasivní (§ 73 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích), automaticky neznamená, že jeho tvrzení zpochybňující zjištěný skutkový a právní stav a jim odpovídající důkazní návrhy, které jako žalobce poprvé uplatnil až v řízení před krajským soudem dle § 71 odst. 1 písm. e) s. ř. s., jsou bez dalšího nepřijatelné;

II. Žalobní tvrzení či důkazní návrhy krajský soud nemůže odmítnout jako opožděné nebo účelové jen proto, že je obviněný z přestupku neuplatnil, ač tak dle § 73 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, učinit mohl, v řízení před správními orgány. Krajský soud však na základě skutkového a právního stavu věci, který je dle § 75 odst. 2 s. ř. s. povinen v mezích žalobních bodů přezkoumat, může tato žalobní tvrzení shledat irelevantními nebo nevěrohodnými, a důkazní návrhy k jejich prokázání odmítnout jako nadbytečné (§ 52 odst. 1 s. ř. s.). Tyto své závěry musí krajský soud náležitě odůvodnit;

III. V rámci přezkumu napadeného rozhodnutí ve smyslu § 75 s. ř. s., je krajský soud povinen zkoumat, zda správní orgány bez ohledu na způsob obhajoby obviněného v řízení o přestupku dostaly své povinnosti zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu potřebném pro rozhodnutí o přestupku (§ 3 správního řádu). Pokud krajský soud zjistí, že správní orgány takto nepostupovaly, bude na něm, aby na základě žalobních tvrzení a navrhovaných důkazů pochybnosti o skutkovém stavu sám odstranil (§ 77 odst. 2 s. ř. s.). To může učinit porovnáním s důkazy již provedenými v řízení před správními orgány, zopakováním důkazů již provedených nebo provedením důkazů nových. Jsou-li nedostatky ve zjištění skutkového stavu takového rozsahu, že jejich odstraňování by znamenalo nabrázovat činnost správních orgánů soudem, uloží krajský soud tuto povinnost správnímu orgánu.“

¹⁷ Srov. rozsudek NSS ze dne 14. 5. 2015, č. j. 7 As 83/2015-56; blíže viz FRUMAROVÁ, K. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, s. 209–210.

¹⁸ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 2. 5. 2017, č. j. 10 As 24/2015-71 (č. 3577/2017 Sb. NSS).

Nejvyšší správní soud tak v podstatě přenesl odpovědnost za zjištění skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti, v řízení o přestupku na soud. Je tedy na soudu, aby pochybnosti o skutkovém stavu sám odstranil, případně uložil tuto povinnost správnímu orgánu. Toto „potvrzení“ plné jurisdikce správních soudů však dle mého názoru může být problematické, a to zejména z toho důvodu, že je to jen a pouze správní orgán, kdo může rozhodnout o přestupku. V případě dokazování před správním soudem se tak řízení jednak natahuje, jelikož v případě nesprávně zjištěného skutkového stavu bude rozhodnutí zrušeno a věc vrácena zpět správnímu orgánu k dalšímu řízení. A jednak důkazy provedené soudem musí zahrnout správní orgán mezi podklady svého rozhodnutí.¹⁹ Důkazy provedené v soudním řízení se tak včlení do skutkového stavu relevantního pro rozhodování správního orgánu, správní orgán je znovu neprovádí. To znamená, že ačkoliv rozhoduje správní orgán, musí přijmout důkazy provedené soudem, jako by je provedl sám. Ve svém důsledku tak dochází k tomu, že fakticky rozhoduje soud prostřednictvím správního orgánu.²⁰

3.2 Příkaz retroaktivity

Jak již bylo výše zmíněno, platí, že správní soud při přezkoumání správního rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.²¹ Ovšem dle čl. 40 odst. 6 Listiny také platí, že „[t]restnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější.“ Věta druhá zakotvuje tzv. zásadu příkazu retroaktivity ve prospěch pachatele. Stejně pravidlo pak najdeme i v § 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který stanoví, že „[o]dpovědnost za přestupek se posuzuje podle zákona účinného v době spáchání přestupku; podle pozdějšího zákona se posuzuje jen tehdy, je-li to pro pachatele přestupku (dále jen ‚pachatel‘) příznivější.“ Toto pravidlo tedy znamená, že pozdější zákon se má použít jen tehdy, pokud je to pro pachatele příznivější. Jestliže pozdější zákon pro pachatele příznivější není,

¹⁹ SOCHOROVÁ, V. § 77 [Dokazování]. In: BLAŽEK, T. a kol. *Soudní řád správní. Online komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/>

²⁰ Viz rozsudek NSS ze dne 27. 5. 2009, č. j. 4 Ads 12/2009-83, kde došlo na základě dokazování před soudem ke změně kvalifikace.

²¹ Viz § 75 odst. 1 SŘS.

at' již proto, že je pro pachatele méně příznivý, nebo by vedl ke stejnému výsledku, pak se má použít zákon účinný v době, kdy byl skutek spáchán.²²

Pravidlo použití pro pachatele přestupku příznivější úpravy platí i pro správní soud. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu zdůraznil, že v případech, kdy správní soud rozhoduje o žalobě proti rozhodnutí o přestupku, musí mít soud stejný právní prostor, jaký měl nebo by měl správní orgán. Zdůvodnil, že „[n]elze přece připustit, aby existoval významný rozdíl mezi kognicí správního orgánu v běžícím řízení, soudu přezkoumávajícího jeho výsledek (meritorní rozhodnutí o vině a trestu) a posléze zase správního orgánu, který pokračuje v řízení poté, co mu soud jeho rozhodnutí (z jiných důvodů) zrušil. Je-li soud nadán úplnou kasační pravomocí nejen z hlediska nezákonnosti správního rozhodnutí, vadného řízení, ale i nedostatečnosti skutkových zjištění, je zřejmé, že i hmotněprávní posouzení věci musí odpovídat aktuálnímu právnímu stavu v době jeho rozhodování. Plná jurisdikce se tedy uplatní jak co do jejího obsahu, tak co do času. Na tom nic nemění fakt, že by soud nenabrazoval svým výrokem správní rozhodnutí (s výjimkou moderace), ale na příznivější změnu zákona by reagoval prostým kasačním výrokem bez stopy výtky vůči správnímu orgánu I. a II. stupně, ovšem se závazným právním názorem k aplikaci a interpretaci hmotného práva na skutkový stav správně zjištěný správním orgánem (či doplněný soudem). Důležité ovšem je, aby soud měl povinnost zkoumat, zda nedošlo ke změně zákona, bez ohledu, jestli to žalobce učiní předmětem svých žalobních námitek.“²³ Z uvedeného později Nejvyšší správní soud dovodil, že v případě aplikace příkazu retroaktivity, pokud podmínky pro jeho aplikaci nastaly až po právní moci rozhodnutí o přestupku, již není správní soud soudem přezkumným, ale nalézacím. V takovém případě se soud musí řídit stavem, který je zde v době rozhodnutí soudu.²⁴

V případě aplikace příkazu retroaktivity ve prospěch pachatele tak dochází k prolomení kasačního principu do té míry, že správní soud není omezen jen na přezkum již vydaného rozhodnutí, ale jako první musí věc posoudit ke vztahu k nové úpravě (pokud existuje). Nejde však o absolutní prolomení kasačního principu – správní soud nemůže zcela nahradit rozhodnutí o přestupku. V případě, že shledá novou úpravu příznivější pro pachatele, zruší žalobou napadené rozhodnutí.

²² Srov. rozsudek NSS ze dne 11. 2. 2021, č. j. 8 As 43/2019-40 (č. 4162/2021 Sb. NSS).

²³ Viz v usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013-46 (č. 3528/2017 Sb. NSS).

²⁴ Viz rozsudek NSS ze dne 11. 2. 2021, č. j. 8 As 43/2019-40 (č. 4162/2021 Sb. NSS).

Ke zrušení správního rozhodnutí o přestupku v případě, že soud shledá novou právní úpravu pro pachatele příznivější, dojde pro jeho nezákonnost. A ačkoliv tato nezákonnost vznikla zcela bez přičinění správního orgánu, ponese správní orgán náklady soudního řízení, jakožto účastník, který ve věci neměl úspěch (viz § 60 odst. 1 SŘS). To však nemusí být jediná možná „nespravedlnost“ která z tohoto přístupu k přezkumu rozhodnutí o přestupcích plyne. Otázkou je i možná náhrada škody za vydání nezákonného rozhodnutí dle § 8 zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

Zpravidla platí, že v případech, kdy se po vydání napadeného rozhodnutí změnila situace natolik, že již v době, kdy se rozhoduje o opravném prostředku, netrvají důvody pro existenci rozhodnutí, tak ke změně či zrušení dochází nikoliv pro nezákonnost, nýbrž z jiných důvodů, a podmínka (právě ona nezákonnost rozhodnutí) odpovědnosti státu za škodu naplněna není.²⁵ To ovšem není případ zrušení rozhodnutí o přestupku správním soudem. Paleta důvodů pro zrušení správního rozhodnutí soudem není příliš pestrá. Správní soud může napadené rozhodnutí zrušit pro nepřezkoumatelnost (§ 76 SŘS), nezákonnost nebo pro vady řízení (§ 78 odst. 1 SŘS). A jak již bylo uvedeno, v případě zjištění, že je nová úprava pro žalobce příznivější, zruší rozhodnutí o přestupku pro jeho nezákonnost. A protože je odpovědnost státu za správnost rozhodnutí objektivní, je dle mého názoru možné žalovat náhradu škody (pokud žalobci vznikla) za nezákonné rozhodnutí, tak jak to předpokládá § 8 zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Na tomto místě považuji za nutné zmínit, že jistě nepůjde o náhradu škody za rozhodnutí o trestu dle § 10 zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, jelikož toto ustanovení míří pouze na tresty ukládané soudem v rámci trestního řízení.²⁶

²⁵ Srov. VOJTEK, P. § 8 [Nezákonnost pravomocného rozhodnutí]. In: VOJTEK, P., BIČÁK, V. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 94.

²⁶ VOJTEK, P. § 10 [Rozhodnutí o trestu]. In: VOJTEK, P., BIČÁK, V. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 126.

3.3 Moderace správního trestu

Moderační právo soudu vyjadřuje možnost správních soudů snížit správní trest či od něj zcela upustit, a to za zákonem stanovených podmínek. Moderovat lze správní trest jen v řízení o přezkumu správního rozhodnutí, kterým byl žalobci uložen správní trest za spáchaný přestupek.

K moderaci trestu podle § 78 odst. 2 SŘS může soud přistoupit při splnění zákonných podmínek: „*Rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním doložením v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.*“

Moderovat lze správní trest jen v řízení o přezkumu správního rozhodnutí, kterým byl žalobci uložen správní trest za spáchaný přestupek, přičemž ale není dán důvod pro zrušení správního rozhodnutí jako celku. Zároveň musí v souladu s dispoziční zásadou žalobce v žalobě moderaci správního trestu navrhnout. Žalobce také musí svůj návrh na moderaci zdůvodnit, a pokud nevyplývají důvody pro moderaci trestu ze správního řízení, pak i prokázat.²⁷ Nejvyšší správní soud výslovně připouští nové důkazní návrhy týkající se pouze nepřiměřenosti uloženého trestu v řízení před správním soudem.²⁸ Zároveň musí být uložený správní trest *zjevně* nepřiměřený. To znamená, že i při aplikaci všech zákonných požadavků na individualizace správního trestu je výsledný správní trest natolik nespravedlivý, že jej nelze v žádném případě vnímat jako přiměřený.²⁹

Při splnění výše uvedených podmínek může správní soud přistoupit k moderaci správního trestu, přičemž na rozdíl od příkazu retroaktivity dochází k úplnému prolomení kasačního principu. Správní soud zcela nahrazuje úvahu správního orgánu o výši uloženého trestu. Správní soud pak při svých úvahách postupuje obdobně jako správní orgán – řídí se stejnými zákonnými

²⁷ Viz rozsudek NSS ze dne 7. 2. 2019, č. j. 7 As 300/2017-30.

²⁸ Viz rozsudek NSS ze dne 22. 11. 2021, č. j. 1 As 381/2020-43.

²⁹ Viz rozsudky NSS ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012-23, ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 71/2010-97, ze dne 14. 9. 2020, č. j. 5 As 204/2019-62, ze dne 27. 4. 2022, č. j. 7 As 59/2022-30.

východisky a stejnými pravidly.³⁰ Zároveň platí, že soud může moderovat správní trest jen tehdy, pokud to zákon výslovně nevyklučuje.³¹

Jakkoliv se zdají podmínky pro moderaci správních trestů (judikatorně) vyjasněny, není tomu tak, což ukazuje statistika rozhodnutí Nejvyššího správního soudu z roku 2022.³² Nejvyšší správní soud v roce 2022 rozhodoval celkem o deseti rozsudcích krajských soudů, v nichž se zabývaly moderací správního trestu. Z těchto deseti případů se krajské soudy rozhodly moderovat pouze třikrát,³³ a všechny tyto rozsudky byly Nejvyšším správním soudem zrušeny právě z důvodu chybné moderace. Jako příklad chybné moderace lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2022, č. j. 6 As 121/2022-33, v němž soud poukázal na rozhodovací praxi osmého senátu Městského soudu v Praze, který mechanicky moderoval pokuty tak, že je snížil na polovinu.

Ačkoliv má moderace správních trestů soudy přispívat k naplnění požadavků plynoucích z čl. 6 Úmluvy tím, že je to právě soud, kdo má v rozhodnutí o uložení (i správního) trestu poslední slovo, je využívána zcela minimálně. Důvodem jsou pak jistě přísná pravidla pro její uplatnění.

4 Závěr

Príspevek ukazuje, že kasační princip či zásada koncentrace řízení neplatí ve správním řízení absolutně. Vzhledem k „trestní“ povaze rozhodnutí o přestupku platí pro správní soudy, které jsou povolány k jejich přezkumu, požadavky vyplývající z práva na spravedlivý proces dle čl. 6 Úmluvy. Správní soudy tedy musejí v rámci přezkumu rozhodnutí o přestupku reflektovat i nově navržené důkazy, které žalobce (pachatel přestupku) neuplatnil v rámci přestupkového řízení, pokud je shledají pro danou věc relevantními. Dále mají povinnost posoudit, zda nová právní úprava není pro pachatele

³⁰ Viz rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2008, č. j. 6 As 48/2007-58, rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2013, č. j. 9 Afs 18/2012-35 nebo usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133 (č. 2092/2010 Sb. NSS).

³¹ Srov. např. rozsudek NSS ze dne 11. 11. 2022, č. j. 1 Afs 200/2021-40.

³² Viz vyhledávač judikatury NSS dostupný z: <https://vyhledavac.nssoud.cz/Home/Index?formular=4>

³³ Viz rozsudky NSS ze dne 18. 10. 2022, č. j. 1 As 149/2022-33, ze dne 4. 10. 2022, č. j. 10 As 143/2022-46, a ze dne 15. 9. 2022, č. j. 6 As 121/2022-33.

přestupku příznivější, a to i v případě, kdy tato úprava nabyla účinnosti až po právní moci rozhodnutí o přestupku. Na návrh žalobce také musejí posoudit přiměřenost uloženého správního trestu. A v případě, kdy soudy shledají, že je uložený správní trest zjevně nepřiměřený, zároveň je však v ostatních ohledech rozhodnutí správního orgánu zákonné, pak mají soudy oprávnění i povinnost uložený trest moderovat (snížit či od něj zcela upustit), pokud tomu nebrání jiná zákonná úprava.

References

- BLAŽEK, T., JIRÁSEK, J., MOLEK, P., POSPÍŠIL, P., SOCHOROVÁ, V., ŠEBEK, P. *Soudní řád správní. Online komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/>
- FRUMAROVÁ, K. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017. ISBN 9788075022509.
- MOLEK, P. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer, 2012. ISBN 978-80-7357-748-3.
- POMAHÁČ, R., KOPECKÝ, M., PÍTROVÁ, L., PRÁŠKOVÁ, H., STAŠA, J. *Správní právo: casebook*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7552-938-1.
- POTĚŠIL, L. Správní trestání a soudní přezkum. *Právní rozhledy*. 2012, č. 11, s. 381–385.
- PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Doplněk, 2012, s. 332. ISBN 978-80-7239-281-0.
- VOJTEK, P., BIČÁK, V. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017. Dostupné z: *Beck-online* [právní informační systém]. [cit. 3. 1. 2023]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/>

Contact – e-mail

barbora.mitasova@law.muni.cz

ZÁSADA *NE BIS IN IDEM* V JUDIKATUŘE EVROPSKÉHO SOUDU PRO LIDSKÁ PRÁVA A V JUDIKATUŘE NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU

Barbora Pospíšilíková

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Príspevek je zaměřen na zásadu *ne bis in idem* (neboli zásada zákazu dvojího trestání) a na problematiku dvojího trestání v ochraně životního prostředí s tím související. Cílem příspěvku je zjistit, jak interpretuje zásadu *ne bis in idem* Evropský soud pro lidská práva a nastínit posun, který v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva v přístupu k této zásadě nastal. Současně je cílem rozpoznat jakým způsobem tuto zásadu vykládá v judikatuře Nejvyšší správní soud, a to se zaměřením na judikaturu týkající se správního trestání v oblasti práva životního prostředí. Předmětná judikatura reflektuje situace, kdy na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu pachatel tvrdí, že byl za jeden skutek potrestán dvakrát, čímž mělo dojít k porušení zásady zákazu dvojího trestání.

Keywords in original language

Zákaz dvojího trestání; správní trestání; sbíhající se správní delikty; porušení povinností na ochranu životního prostředí.

Abstract

The article focuses on the *ne bis in idem* principle (or the principle of prohibition of double jeopardy) and the related issue of double jeopardy in environmental protection. The aim of the article is to establish how the European Court of Human Rights interprets the *ne bis in idem* principle and to outline the shift that has occurred in the case law of the European Court of Human Rights in its approach to this principle. At the same time, the aim is to identify how this principle is interpreted in the case law of the

Supreme Administrative Court, with a focus on the case law concerning administrative punishment in the field of environmental law. The case-law in question reflects situations in which, on the basis of an action against a decision of an administrative authority, the offender claims that he has been punished twice for one act, which should violate the principle of prohibition of double jeopardy.

Keywords

The Prohibition Against Double Jeopardy; Administrative Punishment; Concurrent Administrative Offences; Breach of Environmental Protection Obligations.

1 Úvod

Zásada *ne bis in idem* neboli zásada zákazu dvojího trestání je v právních řádech demokratických států všeobecně respektována. Přesto však její aplikace přináší mnoho výkladových problémů a otázek, obzvláště v oblasti správního trestání ve vztahu k ochraně životního prostředí. Vzhledem k roztržštěnosti správněprávní odpovědnosti v jednotlivých složkových a průřezových zákonech na ochranu životního prostředí se často nevede společné řízení, jak jej předvídá § 41 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Není proto výjimkou, že dochází k potrestání pachatele za totéž jednání v rámci více správních řízení (ať už současně, či po sobě jdoucích). V příspěvku bude nejprve vymezen samotný pojem a obsah zásady zákazu dvojího trestání a kde se tato zásada nachází v pramenech práva. Následně bude shrnuta judikatura Evropského soudu pro lidská práva (dále „ESLP“), která se této zásadě věnovala a zároveň bude nastíněn posun, který v judikatuře ESLP ve vztahu k této zásadě nastal. Stežejní část příspěvku budu věnován judikatuře Nejvyššího správního soudu (dále „NSS“), která tuto zásadu aplikovala i ve vztahu k ochraně životního prostředí. Ačkoliv judikaturu soudů nelze v podmínkách kontinentálního práva považovat za formální pramen práva, pro aplikaci zásady *ne bis in idem* má zásadní a nepostradatelný význam. Je to totiž právě judikatura, která podmínky aplikace zásady *ne bis in idem* vymezuje a stále v tom pokračuje.

V judikatuře Evropského soudu pro lidská práva bude ve výkladu této zásady vycházeno ze závěrů, které se týkají zejména trestní odpovědnosti, resp. kombinaci trestní odpovědnosti a odpovědnosti správněprávní. Následně v judikatuře Nejvyššího správního soudu bude příspěvek zaměřen na oblast správního trestání v oblasti ochrany životního prostředí.

2 Zásada *ne bis in idem*

2.1 Vymezení pojmu *zásada ne bis in idem*

Zásadu *ne bis in idem* lze doslovně přeložit jako „ne dvakrát do téhož“¹. V odborné právnické literatuře se však setkáme spíše s překladem „ne dvakrát v téže věci“². Zásada *ne bis in idem* má v podstatě dvojí aspekt. Aspekt hmotněprávní (zákaz dvojího potrestání), který znemožňuje uložení dalšího trestu a aspekt procesní, který znamená zákaz dvojího trestního stíhání a zabraňuje vedení dalšího sankčního řízení. Zásadu zákazu dvojího trestání je třeba respektovat při stíhání a potrestání skutku jako přestupku, veřejného disciplinárního deliktu a trestného činu, a to v zásadě ve všech možných kombinacích.³

Pro vymezení podstaty je důležitý prvek *bis* (dvakrát), který se vztahuje ke zdvojení právně relevantní činnosti, a *idem* (totéž), který se vztahuje k určitému skutku chování nebo souboru faktů. K zásadě *ne bis in idem* se váže také „test dostatečně těsné věcné a časové souvislosti“, který má svůj původ v judikatuře ESLP a blíže bude rozveden v podkapitole 3.1.

2.2 Zakotvení zásady *ne bis in idem* v pramenech práva

Zásada *ne bis in idem*, příslušící do oblasti lidských práv, je garantována řadou mezinárodních smluv.⁴ Jednou z nejvýznamnějších je Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (dále „Úmluva“), která je publikována

¹ KINCL, J. *Dicta et regula iuris aneb právní mudrosloví latinské*. Praha: Univerzita Karlova, 1990, s. 163.

² FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní trestání*. 1. vyd. Praha: Leges, 2017, s. 307.

³ PRÁŠKOVÁ, H. *Přestupkové právo*. 2. aktualiz. vyd. Praha: Leges, 2022, s. 71.

⁴ Dále tuto zásadu zakotvuje např. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (čl. 14 odst. 7), v čl. 54 Schengenské prováděcí úmluvy nebo v čl. 50 Listiny základních práv Evropské unie.

ve Sbírce zákonů pod č. 209/1992. Klíčovým je čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě, který zakotvuje právo „nebýt souzen nebo trestán dvakrát“. ⁵ Tento článek působil nemalé výkladové potíže, neboť český překlad tohoto článku používá nepřesné spojení „trestný čin“. Originální znění Úmluvy vychází však z širšího významu (angl. *an offence*) nežli pojem trestný čin v českém překladu, neboť v originálním znění jsou zahrnuty nejen trestné činy ve smyslu našeho právního řádu, ale též administrativní delikty, do jejichž rámce spadají i přestupky. Vhodnější překladem by byl trestný delikt. ⁶ Evropský soud pro lidská práva dospěl v rozsudku ve věci *Oztürk proti Německu* ⁷ k závěru, že by bylo proti smyslu a účelu čl. 6 Úmluvy (který upravuje právo na spravedlivý proces a jeho výklad lze aplikovat také na čl. 4 Protokolu č. 7) omezit práva související s právem na spravedlivý proces, kdyby z jeho působnosti mohl vyjmout přestupky. ⁸

V našem právním řádu je zásada *ne bis in idem* zakotvena v čl. 40 odst. 5 Ústavního zákona č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součást ústavního pořádku České republiky, kde je formulována výslovně pro oblast trestního práva soudního. ⁹

V režimu správněprávní odpovědnosti zásada *ne bis in idem* sice našla svoji úpravu v zákoně č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále „zákon o odpovědnosti za přestupky“ či „PřestZ“), a to konkrétně v § 77 odst. 1 a odst. 2, ¹⁰ kdy tato úprava zapovídá již pouhé vedení

⁵ Český překlad tohoto článku zní: „Nikdo nemůže být stíhán nebo potrestán v trestním řízení podléhajícím pravomoci téhož státu za trestný čin, za který již byl osvobozen nebo odsouzen konečným rozsudkem podle zákona a trestního řádu tohoto státu.“

⁶ ŠKUREK, M. *Evropské správní právo trestní a postihování přestupků v ČR*. Praha: Leges, 2015, s. 46.

⁷ Rozhodnutí ESLP ze dne 21. 2. 1984, *Oztürk proti Německu*, č. 22479/93.

⁸ Obdobné závěry zopakoval ESLP i v dalších rozhodnutích např. v rozhodnutích ze dne 10. 6. 1996, *Benham proti Spojenému království*, č. 19380/92, nebo v rozhodnutí ze dne 26. 7. 2007, *Weber proti Švýcarsku*, č. 3688/04.

⁹ Rozsudek NS ze dne 22. 7. 2004, sp. zn. 11 Tdo 738/2003.

¹⁰ Podle § 77 odst. 1 PřestZ „[n]ikdo nemůže být obviněn z totožného přestupku za skutek, o němž již bylo proti těžce osobě zahájeno řízení podle tohoto zákona nebo trestní řízení“. § 77 odst. 2 PřestZ stanoví: „Nikdo nemůže být obviněn z přestupku za skutek, o němž již bylo v jiném řízení proti těžce osobě pravomocně rozhodnuto. Rozhodnutím podle věty první se rozumí rozhodnutí o tom, že se skutek nestal, nespáchal jej obviněný, spáchání skutku se nepodařilo obviněnému prokázat nebo že skutek je trestným činem nebo totožným přestupkem nebo není přestupkem, trestní stíhání bylo podmíněně zastaveno, trestní stíhání bylo zastaveno na základě schválení narovnání, bylo podmíněně odloženo podání návrhu na potrestání nebo bylo odstoupeno od trestního stíhání mladistvého.“

vícero řízení o totožném přestupku, resp. trestného činu, vztahuje se však pouze na řízení podle tohoto zákona nebo na trestní řízení. Určitou kontrolou pro spravedlivé potrestání pachatele a dodržení zásady *ne bis in idem* při vzniku správněprávní odpovědnosti v režimu životního prostředí by mohlo být vedení společného řízení, které v § 41 PřestZ¹¹ určuje pravidla pro ukládání správních trestů za více přestupků. Problematickým je však § 88 téhož zákona,¹² který ve svém prvním odstavci pro vedení společného řízení pro podezřelého, který se dopustil více přestupků, typicky v režimu různých složkových zákonů na ochranu životního prostředí, stanovuje podmínku příslušnosti téhož správního orgánu. Např. zákon č. 254/2001 Sb., o vodách, určuje k projednání přestupků tam uvedených tři rozdílné příslušné správní orgány v závislosti na konkrétní skutkové podstatě spáchaného přestupku, proto se vedení společného řízení pro pachatele, který poruší jedním jednáním více složkových zákonů na ochranu životního prostředí, jeví jako značně nepravděpodobné.

3 Zásada *ne bis in idem* v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva

Podmínky aplikace zásady *ne bis in idem* konkretizovala právě judikatura Evropského soudu pro lidská práva. Z uznávané judikatury ESLP je pro uplatnění zásady *ne bis in idem* nutné splnit následující požadavky 1) obě řízení mají „trestní“ povahu, 2) předmět obou řízení tvoří stejný skutek (*idem*) a 3) jde o zdvojení řízení (*bis*). K tomu je taktéž nutné znát totožnost pachatele.

¹¹ Podle § 41 odst. 1 PřestZ, „[z]a dva nebo více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení se uloží správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejpřísnější trestní. Jsou-li horní hranice sazeb pokut stejné, uloží se správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejzávažnější.“ Podle § 41 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky „Jsou-li společně projednávány dva nebo více přestupků, správní orgán může uložit pokutu ve vyšší sazbě, a to tak, že horní hranice sazby pokuty za přestupek nejpřísnější trestní se zvyšuje až o polovinu, nejvýše však do částky, která je součtem horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednávané přestupky.“ § 41 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky říká, že „Spolu se správním trestem uloženým podle odstavce 1 nebo 2 lze uložit i jiný druh správního trestu, jestliže by jej bylo možno uložit za některý ze společně projednáváných přestupků.“

¹² Podle § 88 odst. 1 PřestZ, „[p]okud se podezřelý dopustil více přestupků, jejichž skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy, a k jejich projednání je příslušný též správní orgán, projednávají se ve společném řízení.“

Zda se jedná o trestní obvinění (anglic. criminal charge) ve smyslu čl. 6 Úmluvy Evropský soud pro lidská práva dovodil v rozsudku ve věci *Engel a ostatní proti Nizozemsku*¹³ tato kritéria: 1) zařazení deliktu ve vnitrostátním právu, 2) povaha deliktu a 3) druh a stupeň závažnosti sankce. V případě, že je delikt ve vnitrostátním právu kvalifikován jako trestný čin, není již třeba zkoumat další dvě kritéria. Další dvě kritéria jsou ESLP aplikována tak, že pokud má správní delikt trestní povahu, třetí kritérium již nemá relevanci. Pokud se však správní delikt podle své povahy jako trestní nejeví, může závažnost sankce na jejich trestnost ukázat.¹⁴ Jestli nepostačuje samotná analýza druhého nebo třetího kritéria, není vyloučena ani jejich kumulativní aplikace.

Další podmínkou pro uplatnění zásady *ne bis in idem* je tzv. totožnost skutku (*idem*). Pojem skutek není legálně definován, což lze považovat za jedno z úskalí Úmluvy. Evropský soud pro lidská práva v rozsudku ve věci *Zolotukhin proti Rusku*¹⁵ sjednotil rozdílné přístupy a názory na výklad skutku podle čl. 4 odst. 1 protokolu č. 7 Úmluvy, které do té doby v judikatuře ESLP panovaly.¹⁶ V tomto rozsudku dospěl k závěru, že totožnost skutku je dána tehdy, když se konkrétní skutkové okolnosti týkají téhož obžalovaného a jsou neoddělitelně spjaty v čase a místě. ESLP to posléze shrnul jako „*totéž jednání těchto osob v tentýž čas*“. Jde přitom o okolnosti, které musí být prokázány pro účely odsouzení nebo zahájení trestního řízení. Totožnost skutku se má hodnotit *de facto*, nikoli *de iure*. Tento výklad ESLP tak nepřipouští přihlížet k odlišnostem v právní kvalifikaci skutku a k rozdílnosti chráněných právních zájmů.¹⁷ ESLP dále zdůraznil, že totožnost skutku vycházející toliko z právní kvalifikace by byla příliš restriktivní vůči právům

¹³ Rozhodnutí ESLP ze dne 8. 6. 1976, *Engel a ostatní proti Nizozemsku*, č. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72 a 5370/72.

¹⁴ KMEC, J. Kapitola XXXV [Právo nebýt souzen nebo trestán dvakrát (čl. 4 Protokolu č. 7)]. In: KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M. *Evropská úmluva o lidských právech*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1412.

¹⁵ Rozhodnutí ESLP ze dne 10. 2. 2009, *Zolotukhin proti Rusku*, č. 14939/03.

¹⁶ V rozhodnutí ESLP ze dne 23. 10. 1995, *Gradinger proti Rakousku*, č. 15963/90 soud totožnost skutku založil na totožnosti jednání. Naopak v rozhodnutí ze dne 30. 7. 1998, *Oliveira proti Švýcarsku*, č. 25711/94 soud sice za rozhodné kritérium považoval totožnost skutku, nicméně připustil, že daný případ je specifický tím, že jeden skutek naplnil skutkové podstaty více deliktů. Totožnost skutku tedy založil na právní kvalifikaci.

¹⁷ PRÁŠKOVÁ, H. *Přestupkové právo*. 2. aktualiz. vyd. Praha: Leges, 2022, s. 72.

jednotlivce. Skutek je v tomto chápání rozlišován jím samým, fakta utvářející skutek jsou chápána jako objektivní, sama o sobě stojící kategorie.¹⁸

Poslední podmínkou pro uplatnění zásady *ne bis in idem* je tzv. zdvojení řízení (*bis*). Zásada *ne bis in idem* v sobě zahrnuje nejen právo nebýt trestán dvakrát za totožný trestný delikt, ale taktéž právo nebýt stíhán dvakrát. Ve smyslu, jak jej pojímá ESLP, však není problémem souběžné vedení více řízení o tomtéž skutku, k porušení zásady *ne bis in idem* dojde až pokud jedno z těchto řízení skončí pravomocným rozhodnutím (angl. *finally acquitted or convicted*). Proto k porušení zásady *ne bis in idem*, a tedy k porušení čl. 4 Protokolu č. 7 Úmluvy, dojde v okamžiku, když po konečném rozhodnutí v řízení prvním, druhé řízení bude nadále pokračovat. Pro posouzení, zda se jedná o zdvojené, resp. o opakování řízení je nutné posoudit, zda v projednávané věci existuje konečný rozsudek, zda tento rozsudek brání aplikaci čl. 4 Protokolu č. 7 Úmluvy a zda osvobození zbavilo pachatele postavení oběti.¹⁹ Konečným rozhodnutím ve věci je ve smyslu výkladu ESLP rozhodnutí takové, které představuje *res iudicata*, tedy rozhodnutí po vyčerpání všech řádných opravných prostředků nebo marném uplynutí lhůty pro jejich podání. Dostupnost mimořádných opravných prostředků na tomto nic nemění.²⁰ Aby konečný rozsudek bránil aplikaci čl. 4 Protokolu č. 7 Úmluvy musí tento rozsudek mířit na jednu ze tří samostatných záruk, které předmětný článek Úmluvy obsahuje. Jsou jimi: nebýt trestně stíhán, nebýt obžalován a nebýt odsouzen za tentýž trestný čin.²¹ Konečně k třetí subpodmínce pro posouzení, zda se jedná o zdvojení řízení, ESLP konstatoval, že osoba ztrácí status oběti, když je jedno ze dvou zahájených řízení zastaveno z důvodu porušení zásady *ne bis in idem* a správní orgány poskytnou dostatečnou nápravu (např. správní orgán prohlásí nicotnost rozhodnutí).

¹⁸ KÜHN, Z. Nový přestupkový zákon, odpovědnost právnických osob a problematika dvojího trestání téhož deliktu. *Právní rozhledy*. 2018, č. 3, s. 77–84.

¹⁹ *Zolothukin*, op. cit.

²⁰ Mezi konečná rozhodnutí ve smyslu Úmluvy nelze řadit např. rozhodnutí o přerušení trestního stíhání nebo rozhodnutí státního zástupce o nestíhání podezřelého.

²¹ *Zolothukin*, op. cit. Obdobně také v rozhodnutí ESLP ze dne 20. 7. 2004, *Nikitin proti Rusku*, č. 50178/99.

3.1 Test „dostatečně těsné věcné a časové souvislosti“

V rozsudku *A a B proti Norsku*²², kde se jednalo o kombinaci řízení trestního s daňovým řízením, ESLP učinil závěr o neopakování řízení (tedy v souladu se zásadou *ne bis in idem*) i v případě více rozhodnutí o totožném skutku a tímto došlo k určitému zmírnění dřívějšího striktního pojetí skutku *de facto*. Nebyl to však první rozsudek, ve kterém toto ESLP připustil. Neboť již před rozsudkem ve věci *Zolotukhin* se ESLP několikrát vyslovil ve prospěch vedení více řízení v téže věci. Ty mohou být nejen vedena, ale i rozhodnuta, aniž by došlo k porušení zásady *ne bis in idem*, avšak za předpokladu, že budou utvářet jeden koherentní celek. Tento postoj ESLP poprvé vyslovil ve věci *R. T. proti Švýcarsku*.²³ Test „dostatečně těsné věcné a časové souvislosti“ poprvé použil v rozsudku *Nilsson proti Švédsku*,²⁴ aniž by jej však blíže vysvětlil. To učinil až v rozsudku ve věci *A a B proti Norsku*,²⁵ resp. podrobně vysvětlil věcné souvislosti, odůvodnění časového prvku téměř absentuje.

V otázce věcné souvislosti ESLP konstatoval, že jsou relevantní zejména následující aspekty: 1) zda obě samostatně vedená řízení sledují vzájemně se doplňující cíle, 2) zda je kombinace daných řízení předvídatelným důsledkem téhož postihovaného jednání, a to jak v právu, tak i v praxi (*idem*), 3) zda jsou příslušná řízení vedena takovým způsobem, kterým se v maximální možné míře zabráni opakování při shromažďování a hodnocení důkazů, zejména pomocí vzájemné součinnosti příslušných orgánů, a 4) především zda je sankce uložena v řízení, které bylo skončeno jako první, zohledněna v řízení, které je skončeno jako poslední. S cílem zamezit, aby nebyl dotčený jednotlivec v konečném důsledku vystaven nadměrné zátěži. K časové

²² Rozhodnutí ESLP ze dne 15. 11. 2016, *A a B proti Norsku*, č. 24130/11 a č. 29758/11.

²³ Rozhodnutí ESLP ze dne 30. 5. 2000, *R. T. proti Švýcarsku*, č. 31982/96, kde byl stěžovatel z důvodu řízení v opilosti, Úřadem pro silniční provoz odejmut řidičský průkaz, zároveň byl soudem odsouzen k podmíněnému trestu odnětí svobody a pokutě. ESLP dospěl k závěru, že švýcarské orgány, byť dva různé, pouze stanovily kumulovatelné sankce, a proto neshledal opakování řízení.

²⁴ Rozhodnutí ESLP ze dne 13. 12. 2005, *Nilsson proti Švédsku*, č. 73661/01.

²⁵ V tomto rozsudku ESLP byl tentýž skutek – neplacení daní – sankcionován uložením daňového penále i odsouzením za daňový trestný čin. Skutková zjištění v jednom řízení byla použita v druhém řízení, sankce uložena v daňovém řízení byla vzata v potaz při ukládání trestu v trestním řízení. Proto ESLP shledal, že mezi nimi existovala dostatečně těsná věcná i časová souvislost, aby je bylo možné považovat za ucelený sankční mechanismus.

souvislosti ESLP pouze konstatoval, že musí být dostatečně těsná, aby chránila jednotlivce před nejistotou, zdouhavostí a průtahy v řízení. Pro vyslovení závěru o neopakování řízení, resp. o neporušení zásady *ne bis in idem* musí být věcné i časové hledisko naplněno kumulativně.

Pro oblast ochrany životního prostředí je podstatné, že ESLP v rozsudku ve věci *A a B proti Norsku* odkázal na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci *Åkerberg Fransson*, C-617/10, a přisvojil si názor generálního advokáta v této věci, podle kterého je ukládání sankcí za stejný čin dle správního i trestního práva rozšířenou praxí v členských státech EU i v oblastech ochrany životního prostředí.²⁶ Tímto závěrem ESLP potvrdil, že se daná judikatura týkající zásady *ne bis in idem* aplikuje nejen na oblast daňovou, ale aplikuje se i ve vztahu k ochraně životního prostředí.

4 Judikatura Nejvyššího správního soudu k zásadě *ne bis in idem*

Aplikace zásady *ne bis in idem* ve správním trestání neplyne pouze z judikatury ESLP, ale byla dovozena také judikaturou Nejvyššího správního soudu. Již v rozsudku z roku 2005²⁷ Nejvyšší správní soud konstatoval, že zásada *ne bis in idem* platí i pro správní trestání, kdy i v jeho výkladu je předpokladem, aby byla dána totožnost skutku. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud vycházel z podstaty skutku spočívající v jednání, tedy ze skutku *de facto*.²⁸

Posuzování skutku Nejvyšším správním soudem ve světle judikatury ESLP jako skutku *de facto* (po rozsudku ESLP ve věci *Zolotukhin*) naráží v režimu správního trestání na významné obtíže. Právní úprava správněprávní odpovědnosti na úseku ochrany životního prostředí je rozsáhlá, složitá a nejednotná. V podstatě každý složkový nebo průřezový zákon na ochranu životního prostředí obsahuje vlastní úpravu skutkových podstat přestupků

²⁶ VOMÁČKA, V. Dvojití trestání v ochraně životního prostředí: Pět let s rozsudkem ESLP ve věci A. a B. proti Norsku. *České právo životního prostředí* [online]. 2022, č. 61, s. 141. Dostupné z: https://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_61.pdf

²⁷ Rozsudek NSS ze dne 16. 2. 2005, č. j. A 6/2003-44.

²⁸ V posuzované věci se jednalo o dva skutky, tedy dva správní delikty. První skutek spočíval v účtování vyšší než povolené ceny a jeho následkem bylo porušení zájmu na poskytování taxislužeb v souladu s cenovými předpisy, druhý skutek spočíval v nevydání dokladu o zaplacení jízdného jako výstupu z tiskárny taxametry a jeho následkem bylo porušení zájmu na transparentní kontrole služeb, které poskytuje cestujícím.

na konkrétním úseku ochrany životního prostředí. V návaznosti na to není výjimkou, že v praxi nastane situace, kdy je pachatel stíhán za protiprávní jednání, kterými porušil nebo ohrozil odlišné společenské zájmy chráněné různými zákony. Situace je nadále zkomplikovaná tím, že o přestupcích rozhoduje množství různých správních orgánů, působících na odlišných stupních a v různých věcných odvětvích. O paralelně vedeném řízení se mnohdy správní orgány nemusí ani dozvědět. Typicky právě v oblasti životního prostředí může být jedním či více činy porušen zájem na ochraně vody, půdy, ovzduší, zemědělské půdy nebo na zachování zvláště chráněného území apod. Problematické se proto jeví zejména úplné vypuštění kritéria chráněného právního zájmu, neboť přístup ESLP k „trestnému činu“ (trestnému deliktu) jako skutku *de facto* znamená nepřihlížet k odlišnostem v právní kvalifikaci skutku a k rozdílnosti chráněných právních zájmů.

Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud vyslovil názor,²⁹ že v souladu s naší trestněprávní a správní doktrínou považuje za vhodnější vycházet při výkladu zásady *ne bis idem*, resp. prvku *idem* ze skutku *de iure*. S tímto názorem se ostatně ztotožňuje i odborná právnická literatura.³⁰ V tomto rozsudku se skutkově jednalo o obec, která byla potrestána třemi rozhodnutími za spáchání správních deliktů, a to podle zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Podstatou všech správních deliktů bylo navážení zeminy, sutě (tj. odpadu) na konkrétní pozemek, přičemž následkem tohoto jednání došlo jednak k možnosti splavení zeminy do potoka, uskladnění na zakázaném místě, přičemž pozemek se nacházel v přírodní rezervaci a evropsky významné lokalitě. Obec tedy byla potrestána třikrát za stejný skutek *de facto*. Nejvyšší správní soud však dospěl k závěru, že byt' mají všechny škodlivé následky základ ve stejném skutkovém ději, nejedná se o totožné skutky. Vzhledem k tomu, že došlo k ohrožení tří zcela odlišných zájmů chráněných odlišnými zákony, bylo namísto postihnout veškeré právně relevantní důsledky. Nejvyšší správní soud svůj závěr odůvodnil především tím, že jedním jednáním může dojít k ohrožení či porušení různých hodnot chráněných

²⁹ Rozsudek NSS ze dne 11. 1. 2012, č. j. 1 As 125/2011-163.

³⁰ Např. v monografii PEKÁREK, M. Odpovědnost správněprávní. In: JANČÁŘOVÁ, I. a kol. *Odpovědnost v právu životního prostředí – současný stav a perspektivy*. Brno: Masarykova univerzita, 2013, s. 118.

zákonem. V těchto případech tak pojetí skutku *de iure* umožňuje postihnout pachatele za všechny právně relevantní následky. Podstatné v této věci tak byly odlišné právní následky protiprávního jednání a jejich kvalifikace. K obdobným závěrům dospěl Nejvyšší správní soud i v rozsudcích v rámci jiných odvětví, např. v rozsudku ze dne 3. 6. 2015, č. j. 6 As 106/2014-25 nebo v rozsudku ze dne 3. 10. 2019, č. j. 8 Afs 71/2018-38.

Z hlediska časové posloupnosti byl však prvním rozsudkem, který se zabýval dopadem rozsudku ESLP ve věci *Zolotukhin* do českého správního trestání, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2011, č. j. 9 As 67/2010-74. V tomto rozsudku zaujal Nejvyšší správní soud poněkud odlišný přístup než v rozsudku sp. zn. 1 As 125/2011. Stěžovatel (právnícká osoba) v této věci při asanaci nahodilě těžby v I., II. a III. zóně CHKO v dubnu až říjnu 2006 pojezdem vyvážecích souprav vytvořil kolejové rýhy. Následkem provedeného zásahu došlo k narušení půdního povrchu nenávrtného charakteru, byl narušen vodní režim, bylo zvýšeno riziko eroze a byly poškozeny některé neasanované stromy, čímž došlo k naplnění skutkové podstaty v § 88 odst. 1 písm. a), v § 88 odst. 1 písm. b)³¹ a v § 88 odst. 2 písm. n)³² zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v rozhodném znění³³ (dále „zákon o ochraně přírody a krajiny“), také došlo k porušení § 26 a odst. 3 písm. a) téhož zákona, podle kterého je na celém území I. a II. zóny CHKO zakázáno hospodařit způsobem vyžadujícím intenzivní technologie a činnosti, které mohou způsobit podstatné změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystémů anebo nevratně poškozovat půdní povrch. Za tato protiprávní jednání byla stěžovateli uložena Českou inspekcí životního prostředí pokuta v úhrnné výši 850 000 Kč. V pořadí druhém byla stěžovateli uložena pokuta opět Českou inspekcí životního prostředí, avšak

31 Podle které „*orgán ochrany přírody uloží pokutu až do výše 1 000 000 Kč právnické nebo fyzické osobě při výkonu podnikatelské činnosti, která se dopustila protiprávního jednání tím, že poškodí nebo zničí památný strom.*“

32 Podle které „*orgán ochrany přírody uloží pokutu až do výše 2 000 000 Kč právnické nebo fyzické osobě při výkonu podnikatelské činnosti, která se dopustila protiprávního jednání tím, že vykonává ve zvláště chráněném území, označeném smluvně chráněném území, evropsky významné lokalitě nebo pláň oblasti činnost zakázanou nebo vykonává činnost, pro kterou je vyžadován souhlas orgánu ochrany přírody, bez tohoto souhlasu.*“

33 Podle které „*orgán ochrany přírody uloží pokutu až do výše 1 000 000 Kč právnické nebo fyzické osobě při výkonu podnikatelské činnosti, která se dopustila protiprávního jednání tím, že poškodí součást přírody ve zvláště chráněném území, nedovoleně změní nebo ohrožuje jeho dochovaný stav.*“

podle § 4 zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa (dále „zákon o České inspekci životního prostředí“) za ohrožení a poškození životního prostředí v lesích (konkrétně se jednalo o činnost v dubnu až listopadu 2006, kdy jako zpracovatel kalamity použil nevhodnou technologii, čímž způsobil dlouhodobé poškození stavu půdního profilu, poškození stromů odřením kmenů a kořenových náběhů podél linek, ke snížení stability porostů, k poškození koryta vodoteče a změně vodního režimu) ve výši 500 000 Kč. Nejvyšší správní soud nejprve uznal, že oba stěžovatelem porušené zákony chrání obecný nikoli partikulární zájem, kdy předmětem ochrany zákona o České inspekci životního prostředí je ochrana funkcí lesa jako nedílné složky životního prostředí, zákon o ochraně přírody a krajiny chrání přírodu a krajinu. Souhrnně tak poskytují ochranu společenským zájmům na ochraně životního prostředí a jeho jednotlivých složek. Nejvyšší správní soud ve vztahu k rozsudku ESLP ve věci *Zolothukin* konstatoval, že stíhání jednoho a téhož skutku podle dvou skutkových podstat je přípustné tehdy, pokud se tyto skutky od sebe liší v podstatných okolnostech. Pokud panuje alespoň částečná shoda v podstatných okolnostech skutku, pak je namíste aplikovat zásadu *ne bis in idem* ve smyslu čl. 4 Protokolu č. 7 Úmluvy. V dané kauze byla dle NSS totožnost skutku dána. Obě porušení zákona, tak jak byla vymezena ve správních rozhodnutích, vykazovala zcela shodné základní prvky. Mezi oběma rozhodnutími panoval naprostý soulad mezi popisem skutku ve výrokových částech, konkrétní skutkové okolnosti se týkaly téhož obviněného a byly neoddělitelně spjaty v čase a místě. Ačkoliv tedy byly v daném případě ohroženy různé zákonem chráněné zájmy (zájem na ochranu zvláště chráněných území a zájem na ochraně lesa), podle závěru NSS byl postihem stěžovatele podle zákona o ochraně přírody a krajiny vyčerpán celý skutek, tudíž nebylo možné jej dále postihnout podle zákona o České inspekci životního prostředí. S tímto závěrem se neztotožňují, neboť Nejvyšší správní soud zde maximálně zobecnil chráněný zájem předmětných zákonů, čímž limitoval možnost postihnout pachatele za poškození jednotlivých složek životního prostředí.

V obou rozsudcích (rozsudek soudu sp. zn. 1 As 125/2011 a rozsudek sp. zn. 9 As 67/2010) Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v případě obou protiprávních jednání byla dána totožnost pachatele a podstatné skutkové

okolnosti byly neoddělitelně spjaty v místě a čase, tj. závěrem soudu byla totožnost skutku. A přesto pouze v jednom z těchto případů (v rozsudku sp. zn. 1 As 125/2011) NSS seznal, že totožné jednání vedlo k poruše či ohrožení různých společenských zájmů a bylo tak na místě postihnout pachatele za všechny právně relevantní následky protiprávního jednání, tudíž zásada *ne bis in idem* nebyla porušena. Přístup vycházející ze skutku *de iure*, který aplikuje Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 1 As 125/2011 je nepochybně v rozporu s judikaturou ESLP v pojetí prvku *idem* (ve vztahu k závěrům ve věci *Zolotbukín*), což ostatně NSS v tomto rozsudku nerozporuje (srov. bod 30 rozsudku NSS). Toto přísné pojetí skutku již bylo relativizováno rozsudkem *A a B proti Norsku*, správní soudy však nadále drží linii v pojetí skutku *de iure* a na rozsudek ze dne 11. 1. 2012, sp. zn. 1 As 125/2011 stále odkazují. Z těch novějších lze odkázat např. na rozsudek ze dne 13. 2. 2020, č. j. 8 As 399/2016-33.

V tomto rozsudku se jednalo o to, že žalobkyni byla uložena nejprve pokuta ve výši 400 000 Kč za porušení povinností podle § 19 odst. 1 písm. c) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění účinném do 30. 6. 2017,³⁴ k níž došlo tím, že žalobkyně v rozporu s provozním řádem neuchovávala dokumenty dokladující kategorii a druhy přijímaných odpadů do zařízení k využívání odpadů, a to po dobu pěti let, a tím, že v rozporu s provozním řádem využívala odpady částečně i mimo pozemky, na kterých bylo s odpady povoleno nakládat. Následně jí byla uložena pokuta ve výši 1 281 000 Kč podle § 4 písm. a) zákona o České inspekci životního prostředí za to, že při provozu skládky na pozemcích od roku 2010 do roku 2014 došlo k nelegálnímu záboru lesního pozemku skládkovým výkopovým materiálem v několika částech tohoto pozemku. Touto činností došlo k neoprávněnému používání lesní půdy k jiným účelům než pro plnění funkcí lesů a ohrožení životního prostředí

³⁴ Podle § 19 odst. 1 c) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, „*provozovatel zařízení k využívání odpadů je povinen provozovat zařízení k využívání odpadů v souladu s jeho schváleným provozním řádem*“. Podle § 66 odst. 3 písm. d) téhož zákona „*pokutu do výše 10.000.000 Kč uloží inspekce fyzické osobě oprávněné k podnikání nebo právnické osobě, která provozuje zařízení k využívání nebo odstraňování odpadů bez potřebného souhlasu příslušného správního úřadu nebo v rozporu s ním nebo provozuje zařízení k využívání nebo odstraňování odpadů v rozporu se schváleným provozním řádem zařízení*“.

v lesích.³⁵ Městský soud v Praze při svých úvahách vycházel právě z rozsudku ESLP ve věci *Zolothukin* a dospěl k závěru, že zásada *ne bis in idem* byla porušena. V obou řízeních byla žalobkyně potrestána za nepovolené umístění výkopového materiálu (odpadu) na lesní pozemek, a to částečně ve stejném časovém okamžiku a na stejném místě (lesní pozemek), uvedeným jednáním přitom v obou případech ohrozila životní prostředí. Podle Městského soudu v Praze tak existovala shoda v jednání i shoda v následku. Kasační stížnost podávalo Ministerstvo životního prostředí, které především argumentovalo, že s ohledem na jiné zájmy chráněné zákonem o odpadech, bylo sice jednání žalobkyně stejným skutkem *de facto*, avšak jiným skutkem *de iure*. Nejvyšší správní soud dal za pravdu stěžovateli, a to s odkazem na rozsudek sp. zn. 1 As 125/2011. Oba případy měly základ v zásadě ve stejném skutkovém ději (umístování výkopového materiálu na totožném pozemku) a v částečně se překrývajícím časovém úseku, tudíž se jednalo o totožné skutky *de facto*.

Městskému soudu v Praze však Nejvyšší správní soud nedal za pravdu, co se týče právních následků popsaného jednání. V režimu odpadového zákona bylo právně významným následkem porušení schváleného provozního řádu, nedodržování stanovených pravidel při nakládání s odpady a nedostatečné zajištění pořádku na úseku nakládání s odpady. V případě jednání, při němž došlo k naplnění správního deliktu podle zákona o České inspekci životního prostředí je podstatné, že žalobkyně porušila povinnost používat lesní půdu výlučně za účelem plnění funkce lesa. Právně významným následkem tam bylo ohrožení nebo poškození životního prostředí v lesích. Protiprávní jednání žalobkyně tak spočívalo v existenci dvou samostatných skutků, o nichž bylo možné vést samostatná řízení a samostatně je postihnout. Nejvyšší správní soud zde upozornil, že je nutné také reflektovat závěry plynoucí z rozsudku ESLP ve věci *A a B proti Norsku* ve vztahu k určení sankce za sbíhající se správní delikty, zejména povinnost respektovat zásadu absorpce. Obdobnou skutkovou situací, kde byly žalobkyni uloženy tři pokuty podle tří různých zákonů (podle vodního zákona, zákona o odpadech a zákona o ochraně přírody a krajiny) a kde Nejvyšší správní soud

³⁵ Za toto protiprávní jednání inspekce uloží pokutu podle § 4 písm. a) zákona o České inspekci životního prostředí „až do výše 5 000 000 Kč právnickým nebo fyzickým osobám, které svým jednáním nebo opomenutím ohrozí nebo poškodí životní prostředí v lesích tím, že neoprávněně používají lesní půdu k jiným účelům než pro plnění funkce lesů.“

taktéž shledal, že se jednalo o různé právní následky protiprávního jednání, byť mající základ v jednom skutkovém ději, se zabýval v rozsudku ze dne 21. 3. 2018, č. j. 8 As 124/2017-51. Nejvyšší správní soud ani zde neshledal porušení *zásady ne bis in idem*, přestože se jednalo o totožný skutek *de facto*.

5 Závěr

Je zřejmé, že výklad totožnosti skutku (prvku *idem*) je velmi komplikovaný a složitý, což dokazuje i správní judikatura po vydání rozsudku ESLP ve věci *Zolotbukin*. Ačkoli se naše soudy (a to jak správní, tak trestní) shodnou v tom, že je *zásada ne bis in idem* jedním z hlavních aspektů zabezpečujícím v právním státě právní jistotu a je nutné ji dodržovat, při aplikaci *zásady ne bis in idem* panuje stále prvek překvapení spočívající v tom, jak k jejímu pojetí budou soudy přistupovat.

Správní soudy dospěly k potřebě respektu *zásady ne bis in idem* ve správním trestání již několik let před tím, než ji uznal Evropský soud pro lidská práva. Z hlediska aplikace této *zásady* lze z rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu v oblasti práva životního prostředí jasně vidět tendence kladení důrazu na posuzování totožnosti skutku *de iure*. Striktní přístup ke skutku *de facto* byl Evropským soudem pro lidská práva především rozsudkem *A a B proti Norsku* opuštěn, správní soudy jej však ještě nebyly schopny naplno reflektovat ve své judikatuře a nadále se drží výkladu totožnosti skutku *de iure*. Přestože jde o výklad, který není zcela v souladu s výše uvedenou judikaturou ESLP, jedná se o výklad, který umožňuje postihnout pachatele, jenž jedním skutkem porušil nebo ohrozil různé zájmy chráněné jednotlivými složkovými zákony na ochranu životního prostředí. Nelze totiž popírat, k čemu dospěl Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 25. 2. 2010, č. j. 6 Ca 281/2007-26 (proti tomuto rozsudku byla podána kasační stížnost, o které rozhodnul NSS v rozsudku sp. zn. 9 As 67/2010), a to že společným chráněným zájmem pro všechny složkové zákony spadající do práva životního prostředí je ochrana životního prostředí. Pokud by však při trestání pachatelů správní orgány přistupovaly k ochraně životního prostředí takto široce (k čemuž částečně nabádá pojetí totožnosti skutku *de facto*), bylo by prakticky nutné si vždy vybrat pouze jednu složku životního prostředí (voda, půda, ovzduší, les), za kterou by byl pachatel potrestán. V rozsudku

9 As 67/2010 je zřejmá snaha vyhovět judikatuře ESLP v závěrech plynoucí z rozsudku ve věci *Zolotukhin*. Vzhledem k nedostatkům ochrany životního prostředí v tomto rozsudku si troufám říct, že se výklad zásady *ne bis in idem*, resp. výklad totožnosti skutku *de facto* neosvědčil a lze jen doufat, že se i do budoucna bude výklad a aplikace zásady *ne bis in idem* ubírat směrem, který bude vstřícný nejen k ochraně životního prostředí jako takové, ale také k jejím jednotlivým složkám.

Řešením shora popsaného problému by mohl být jednočinný souběh za předpokladu, kdy lze jednání pachatele posoudit jako jediné jednání, kterým bylo spácháno více správních deliktů. Problémem však zůstává, že v takovém případě sbíhajících se správních deliktů je třeba vést společné řízení. Jednou z podmínek, které § 88 zákona o odpovědnosti za přestupky pro vedení společného řízení stanovuje je, že musí být příslušný stejný správní orgán.³⁶ Což se v oblasti práva životního prostředí, kdy jsou v režimu složkových zákonů na ochranu životního prostředí k projednání přestupků příslušné různé správní orgány, jeví jako značně obtížné. Na tato úskalí upozornil i Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 1 As 125/2011, kdy konstatoval, že zásada *ne bis in idem* musí platit stejně v případech, kdy je věcně a místě příslušný k rozhodnutí o spáchání sbíhajících se správních deliktů jeden orgán, ale i když je jich více. Mnoho ze složkových nebo i průřezových zákonů na ochranu životního prostředí často obsahuje nejen hmotněprávní, ale i procesněprávní ustanovení. Bylo by proto vhodné stanovit jasná pravidla (preferovaně v rámci jednoho kodexu), která by regulovala společná řízení i pro případy, kdy je příslušných více správních orgánů. K tomu se váží otázky vzájemné součinnosti a informování se mezi správními orgány o vedení správních řízení s totožným pachatelem, které právní úprava taktéž důsledně neřeší. Není pochyb o tom, že změna právní úpravy je dlouhodobým procesem, tudíž jako rychlejší řešení se nabízí využití shora uvedených judikatorních závěrů v činnosti správních orgánů.

³⁶ BURSÍKOVÁ, L. Správní trestání po rozsudku Zolotukhin proti Rusku. In: *Dny práva 2012 – Days of Law 2012*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2013.

References

- BURSÍKOVÁ, L. Správní trestání po rozsudku Zolotukhin proti Rusku. In: *Dny práva 2012 – Days of Law 2012*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2013. ISBN 978-80-210-6319-8.
- FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní trestání*. 1. vyd. Praha: Leges, 2017, 396 s. ISBN 978-80-7502-250-9.
- KINCL, J. *Dicta et regula iuris aneb právní mudrosloví latinské*. Praha: Univerzita Karlova, 1990, 320 s. ISBN 80-7066-316-2.
- KMEC, J. Kapitola XXXV [Právo nebýt souzen nebo trestán dvakrát (čl. 4 Protokolu č. 7)]. In: KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M. *Evropská úmluva o lidských právech*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, 1696 s. ISBN 978-80-7400-365-3.
- KÜHN, Z. Nový přestupkový zákon, odpovědnost právnických osob a problematika dvojího trestání téhož deliktu. *Právní rozhledy*, 2018, č. 3, s. 77–84. ISSN 1210-6410.
- PEKÁREK, M. Odpovědnost správněprávní. In: JANČÁŘOVÁ, I. a kol. *Odpovědnost v právu životního prostředí – současný stav a perspektivy*. Brno: Masarykova univerzita, 2013, 345 s. ISBN 978–80-210-6594-9.
- PRÁŠKOVÁ, H. *Přestupkové právo*. 2. aktualiz. vyd. Praha: Leges, 2022, 572 s. ISBN 978-80-7502-612-5.
- ŠKUREK, M. *Evropské správní právo trestní a postihování přestupků v ČR*. 1. vyd. Praha: Leges, 2015, 224 s. ISBN 978-80-7502-094-9.
- ŠTREJTOVÁ, K. Zásada „ne bis in idem“ pohledem Evropského soudu pro lidská práva a důsledky pro české trestní řízení. *Právní prostor* [online]. 2015 [cit. 25. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/zasada-ne-bis-in-idem-pohledem-evropskeho-soudu-pro-lidska-prava-a-dusledky-pro-ceske-trestni-rizeni>
- VOMÁČKA, V. Dvojí trestání v ochraně životního prostředí: Pět let s rozsudkem ESLP ve věci A. a B. proti Norsku. *České právo životního prostředí* [online]. 2022, č. 61, s. 141. Dostupné z: https://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_61.pdf

Contact – e-mail

barborapospisilikova@mail.muni.cz

MODERACE TRESTU – ŽALOBCOVA MARNÁ NADĚJE NEBO NEPOSTRADATELNÝ KOREKTIV?

Nikolaj Zakreničnyj

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Právo soudu moderovat (snížit nebo upustit od uložení) trest je součástí soudního řádu správního už dvacet let. V žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, ve kterém správní orgán ukládá účastníkovi řízení trest, velmi často formuluje žalobce návrh na snížení trestu (nebo úplné upuštění od něj) jako prostředek, který jej může zachránit. Žalobce tím otevírá cestu k možnému příznivému výsledku, ačkoliv je jeho žaloba věcně – tedy v merituu věci – nedůvodná. Platí ale moderace ve skutečnosti za ono pomyslné „světlo na konci tunelu“, nebo jde spíše o planou naději? V tomto příspěvku jsem se proto chtěl zamyslet nad tím, jak tento institut v dnešní době funguje a jakou má využitelnost. Poukázat na komplikace s ním spojené a zamyslet se nad tím, zda má v dnešní době smysl institut moderace v soudním řádu správním zachovávat. A to i se zohledněním judikatury správních soudů, která mnohé aspekty používání moderace vyjasnila, či spíše zkomplikovala.

Keywords in original language

Moderační právo; diskreční pravomoc; správní trestání.

Abstract

The court's right to reduce or waive the imposition of a penalty has been part of the code of administrative justice for twenty years. In a lawsuit against a decision of an administrative body whereby the administrative authority imposed a penalty on a party to the proceedings, the plaintiff very often submits a proposal to reduce the penalty (or completely waive it) as a last possible form of rescue. The plaintiff thereby opens the way to a possible favorable outcome, although his claim is substantively – that is, on the merits of the case – groundless. Is the court's right to reduce or waive the

imposition of a penalty actually that imaginary „light at the end of the tunnel“ or is it more of a vain hope? In this article, I therefore want to reflect on how this institute works nowadays and what its usefulness is. Also I want to point out the complications associated with it and to think about whether it makes sense to maintain such court's right in the code of administrative justice. And even taking into account the decisions of the administrative courts, which clarified, or rather complicated, many aspects of its use.

Keywords

Moderation Right; Discretionary Power; Administrative Punishment.

1 Úvod

Moderaci trestu v současném správním soudnictví známe už od roku 2003 (v souvislosti s přijetím zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále také „SRŠ“) a ve stejné podobě je tedy upravena již dvacet let. Moderaci administrativního trestu původní úprava správního soudnictví v páté části zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále „OSŘ“), neznala. Na úvod bych se proto chtěl zaměřit na důvody, které vedly zákonodárce k přehodnocení své pozice a uzákonění nového institutu. Navíc je po dvaceti letech účinnosti moderačního práva ideální čas bilancovat a zodpovědět otázky, které v souvislosti s moderací vyvstávají.

V průběhu existence moderace se též výrazně změnila právní úprava trestání přestupků. Judikatura správních soudů dlouho tíhla k analogické aplikaci trestních institutů v přestupkovém právu, které se v novém přestupkovém zákoně výrazně promítly. K původnímu zákonu o přestupcích z roku 1990 zaznívala kritika *„nejen z řad teoretických pracovníků, ale též odborníků z aplikační správní i soudní praxe a v neposlední řadě i ze strany veřejnosti. Z odborného pohledu je právní úpravě vytýkána nekonceptčnost, roztržičnost, nedostatek právní úpravy základů odpovědnosti za správní delikty, nedostatky legislativního zpracování skutkových podstat správních deliktů, nerespektování návaznosti správní odpovědnosti na odpovědnost trestní, ...“*¹ I změna trestání přestupků jistě mohla ovlivnit aplikaci moderace.

¹ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 17.

Vyvíjela se i judikatura správních soudů k moderačnímu právu. Zejména pak Nejvyšší správní soud postupně zpřesňoval podmínky moderace. Na moderační se tedy podívám optikou (výrazných) judikatorních změn.

Dále se budu zabývat tím, jak institut moderace upravuje slovenská právní úprava správního soudnictví. Ačkoliv slovenské správní soudnictví stojí na podobných základech, institut moderace upravuje odlišně. A pološím si otázku, zda se jí lze inspirovat.

2 Moderace

Obecně lze moderační oprávnění soudu charakterizovat jako právo soudu, za předem stanovených podmínek, změnit či zasáhnout do úvahy (či ji úplně vytvořit) jiného subjektu. Moderační právo soudu je typické v občansko-právních sporech, kde jde primárně o moderační smluvní pokuty² a smluvních úroků z prodlení.³ Moderací soudem v občanskoprávním řízení se věnovat nebudu, nicméně považuji za důležité podotknout, že institut moderace zapadá do systém občanskoprávního soudnictví. Soud je v těchto řízeních aktivní, vede strany ke smíru a je v pozici nalézacího orgánu.

Správní soudnictví stojí na kasačním principu. V souladu s tím může správní soud primárně přezkoumávat právní stránku věci, zavazuje jej skutkový stav zjištěný správním orgánem a zejména má soud při přezkumu rozhodnutí jen dvě možnosti. Může správní rozhodnutí zrušit, je-li žaloba důvodná, nebo nedůvodnou žalobu zamítnout. Kasační princip vyjadřuje § 78 odst. 1 SŘS a zapovídá krajskému soudu možnost typickou pro systém apelační, tedy rozhodnutí změnit.

Institut moderace představuje výjimku v systému správního soudnictví. To je založena na kasačním principu, který v soudní řád správní vyjadřuje § 78 odst. 1, podle nějž může správní soud „*v případě důvodnosti žaloby napadené rozhodnutí jen zrušit, nemůže ho však změnit nebo dokonce nabravit rozhodnutím*

² Ustanovení § 2051 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, podle kterého může soud nepřiměřeně vysokou smluvní pokutu na návrh dlužníka snížit.

³ Pro soukromoprávní „úhel“ pohledu není v tomto příspěvku místo, proto si dovoluji odkázat na článek Dominika Skočovského, který tuto část pokrývá: SKOČOVSKÝ, D. Soudní kontrola excesivních úroků z prodlení. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2021, č. 3, s. 483–519.

vlastním.⁴ Správní soudy tak nemají oprávnění poskytnuté soudům v civilním soudnictví, které mohou podle § 250j OSŘ, nahradit rozhodnutí správního orgánu ve věci samé rozhodnutím svým. Z kasačního principu existují i jiné výjimky, například rozhodování ve věcech poskytování informací,⁵ vyhlášení referenda⁶ či poměrně „exotická“ výjimka v oblasti rozhodování o rušení licencí k výrobě elektřiny.⁷ Moderace představuje rovněž výjimku ze „*základu nenabrazování správního uvážení uvážením soudním*“.⁸

2.1 Moderace trestu v soudním řádu správním

Moderační právo soudu je součástí soudního řádu správního od počátku a obě moderační ustanovení⁹ neprošla od počátku žádnou změnou. Původní právní úprava správního soudnictví v páté části občanského soudního řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2002,¹⁰ moderační právo soudu neumožňovala. Podle § 245 odst. 2 OSŘ mohl soud pouze ověřit, že správní orgán při užití správního uvážení *nerybočil z mezí a hledisek stanovených zákonem*. Ústavní soud pak v nálezu rušícím pátou část občanského soudního řádu¹¹ doslova uvedl, že „[s]oud pak musí být nadán pravomocí *zvážit nejen zákonnost sankce, ale i její přiměřenost*“, a zákonodárci vysvětlil, že v oblasti správního trestání nemůže být soud omezen jen na přezkum zákonnosti. Při (nucených) úvahách o rekodifikaci správního soudnictví tak zákonodárce rozšířil pravomoc správního soudu, který má oprávnění nejen přezkoumat uvážení správního orgánu, ale v otázce

4 KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, 1104 s., s. 639.

5 Podle § 16 odst. 6 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, může soud za současného zrušení napadené rozhodnutí nařídit povinnému subjektu, aby poskytl požadované informace.

6 Podle § 57 odst. 3 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, a podle § 56 odst. 3 zákona č. 118/2010 Sb., o krajském referendu.

7 Podle nálezu ÚS ze dne 11. 12. 2018, sp. zn. I. ÚS 2086/17, totiž musí správní soud při rušení rozhodnutí o udělení licence k výrobě elektřiny též (v některých případech dle jiného nálezu ÚS ze dne 30. 5. 2018, ve věci *FVE Mozolov*, sp. zn. I. ÚS 946/16, N 105/89 SbNU 543) zkoumat, k jakému datu licenci zrušit. Tím správní soud fakticky vstupuje do role nalézacího orgánu (viz navazující rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2021, č. j. 8 As 127/2019-288).

8 KOŠINÁROVÁ, B. *Správní uvážení a jeho přezkoumání*. Praha: Leges, 2021, s. 124.

9 Ustanovení § 65 odst. 3 SŘS a § 78 odst. 2 SŘS.

10 Ústavní soud vyslovil její protiučinnost nálezem ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99 (N 96/22 SbNU 329).

11 *Ibid.*

uloženého trestu jej též nahradit uvážením svým. Mluvíme-li o soudu, myslím tím soud krajský. Nejvyšší správní soud trest moderovat nemůže, stejně tak nemůže nahradit moderační uvážení krajského soudu uvážením svým.¹²

Podle důvodové zprávy k této změně přistoupil zákonodárce proto, aby vyhověl čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále „Úmluva“). Konkrétně k tomu zákonodárce uvádí, že „*správní soudnictví by mělo obecně zajišťovat působnost ve věcech: přezkoumávání v plné jurisdikci u těch rozhodnutí správních orgánů, která podléhají režimu čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy, tedy o rozhodnutí o občanských právech a závažných nebo o trestním obvinění.*“ A na dalším místě důvodová zpráva k § 64–77 SŘS doplňuje, že „*zcela zásadní další změnou, která – v některých případech i se značnou rezervou – naplňuje požadavky Úmluvy, je otevření volného správního uvážení soudnímu přezkoumání v daleko větším rozsahu než podle dosavadní úpravy.*“ Hlavním cílem pro zavedení moderace tak bylo zakotvit režim plné jurisdikce soudu při přezkumu rozhodnutí, jimiž správní orgán uložil správní trest. A umožnit soudu v oblasti správního trestání, v krajních případech, nahradit správní uvážení.

Moderaci trestu soudem upravuje soudní řád správní. Ustanovení § 65 odst. 3 SŘS zakládá separátní žalobní legitimaci u žaloby proti rozhodnutí správního orgánu,¹³ podle něž „*rozhodl-li správní orgán o uložení trestu za správní delikt, může se ten, jemuž byl takový trest uložen, žalobou domáhat též upuštění od něj nebo jeho snížení v mezích zákonem dovolených.*“ Jde o relativně samostatnou legitimaci k žalobě a podaný návrh tedy lze odůvodnit jen žádostí o snížení trestu či žádostí o jeho úplné upuštění, aniž by žalobce musel zpochybnit rozhodnutí v jádru věci. Jak ale zdůrazňuje P. Šuránek nejde o zcela samostatnou žalobní legitimaci *per se*: „*třetím odstavcem není upravena nová varianta aktivní procesní legitimace, nýbrž ve své podstatě jde o speciální úpravu vztahující se výlučně na osoby legitimované k podání žaloby na základě § 65 odst. 1...*“¹⁴

K § 65 odst. 3 SŘS nutno dodat, že nepředstavuje aplikační či výkladový problém. Jde prakticky jen o cestu, jak iniciovat soudní úvahu o užití moderačního práva. Na závěr této části proto doplním ještě některé poznatky,

¹² Viz rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2013, č. j. 2 As 130/2012-20 (č. 2992/2014 Sb. NSS).

¹³ Ustanovení § 65 a násl. SŘS.

¹⁴ Komentář k § 65 in JEMELKA, L. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, 1162 s., s. 509.

kteřé nejsou v doktríně nijak sporné. Moderační návrh nepodléhá koncentraci řízení a lze jej uplatnit i po lhůtě pro podání žaloby – moderační návrh ale musí vycházet z uplatněných skutkových a právních důvodů. Proto pokud žalobce brojí jen proti samotnému přestupku a proti trestu nic nenamítá, nemůže po lhůtě pro podání žaloby vznést návrh na moderaci. Obsahuje-li žaloba argumentaci proti uloženému trestu, lze návrh na moderaci doplnit kdykoliv během řízení.

Konkrétní postup soudu (a tu problematictější část úpravy moderace) najdeme v § 78 odst. 2 SŘS, který zavádí aplikační kritéria: „*Rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.*“ K moderaci trestu tak může soud přistoupit při splnění několika kritérií, která jsou více či méně problematická. Vzhledem k tomu, že ta více problematická budou předmětem další části příspěvku, nyní pouze v obecné rovině tato kritéria shrnu.

Pokud soud (i) rozhoduje o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, (ii) nejsou dány důvody pro zrušení rozhodnutí pro nezákonnost nebo vady řízení, (iii) uložená sankce je zjevně nepřiměřená, (iv) může soud snížit trest v zákonem dovolených mezích nebo upustit od něj, (v) lze-li k moderaci přistoupit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a (vi) navrhl-li takový postup žalobce. Někteří autoři¹⁵ řadí mezi podmínky moderace i „projednatelnost“ žaloby. To, že lze o žalobě v obecném smyslu meritorně rozhodovat, je obecná podmínka platná pro jakoukoliv žalobu ve správním soudnictví. Nepovažují za nutné ji proto v souvislosti s moderací blíže řešit.

2.2 Jednotlivé podmínky moderace

Moderovat lze podle soudního řádu správního jakýkoliv zjevně nepřiměřený trest. Podle § 35 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky

¹⁵ POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 728.

a řízení o nich (dále „přestupkový zákon“) lze za přestupek uložit napomenutí, pokutu, zákaz činnosti, propadnutí věci nebo náhradní hodnoty, a zveřejnění rozhodnutí o přestupku. S moderací se však v praxi setkáváme primárně u pokuty. Důvod je zřejmý. Napomenutí už ze své podstaty nejmírnějšího trestu vylučuje aspekt zjevné nepřiměřenosti. Její moderace je prakticky nepředstavitelná. Tresty propadnutí věci (nebo náhradní hodnoty) a zveřejnění rozhodnutí o přestupku zase neposkytují prostor pro jakékoliv uvážení v rámci určitých mantinelů, tedy jejich snížení není možné. Soud by pochopitelně mohl od uložení těchto trestů zcela upustit, což dikce § 65 odst. 3 SŘS připouští. Ani k takovým případům však v praxi docházet nebude. Trest propadnutí věci lze uložit za přísných podmínek § 48 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále „PřestZ“), při jejich splnění (např. půjde o nástroj užitý ke spáchání přestupku) lze jen těžko hledat prostor pro zjevnou nepřiměřenost. Naopak, pokud by správní orgán uložil trest propadnutí věci na předmět, který nespadá pod žádnou z kategorií § 48 PřestZ, nemůže od uložení takového trestu soud upustit – v úvahu přichází jen zrušení rozhodnutí pro nezákonnost. To stejné platí pro trest zveřejnění rozhodnutí o přestupku. Zbývá trest zákazu činnosti a pokuta, jejichž moderace je v praxi představitelná.

Jednotlivé podmínky moderace jsem popsal v předchozí kapitole. Podmínky pod body (i) a (vi) předchozí kapitoly, tedy žaloba proti rozhodnutí, jímž správní orgán trest uložil, a žalobcův návrh, nejsou podle mého názoru sporné. Aplikací problémy nepředstavují a judikatura spíše objasňovala procesní pravidla. V případě té první se judikatura musela vypořádat s obecným problémem pojmu *rozhodnutí*¹⁶. Návrh na moderaci lze vznést po lhůtě pro podání žaloby, pokud vychází z včas uplatněného žalobního bodu¹⁷. Žalobce může vznést jen návrh na moderaci trestu, nebo jej formulovat jako eventuelní petit pro případ, že se soud s jeho věcnou argumentací neztožní. Čím (procentuálně vyjádřeno) nižší pokuta, tím menší je pravděpodobnost, že soud shledá důvody pro její moderaci, neboť z principu bude obtížné dovodit její zjevnou nepřiměřenost.¹⁸

¹⁶ Viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016-41.

¹⁷ Viz rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2005, č. j. 1 As 30/2004-82.

¹⁸ Viz rozsudek NSS ze dne 14. 9. 2020, č. j. 5 As 204/2019-62.

Druhou podmínkou je, že nejsou dány důvody pro zrušení rozhodnutí pro nezákonnost nebo vady řízení¹⁹. Jinými slovy je žaloba v jádru věci nedůvodná a pokud by nebyl současně uplatněn důvodný návrh na moderaci, soud by žalobu zamítl. I podle Nejvyššího správního soudu nelze moderaci považovat za *částečné vybování návrhu na zrušení rozhodnutí*²⁰. U této podmínky se jistě nabízí otázka, zda by mohl správní soud moderovat nezákonnou sankci. Tedy, jak naložit se správním rozhodnutím, které je nezákonné jen v části ukládané pokuty a ve zbytku ob stojí. Například proto, že správní orgán nevzal v potaz způsob spáchání přestupku nebo nějakou polehčující okolnost. Domnívám se, že tím by byl skutečně efektivně naplněn princip plné jurisdikce a soud by mohl nezákonnou sankci nahradit sankcí zákonnou. Takový postup ale možný není. Podle Nejvyššího správního soudu²¹ je nezákonnost uloženého trestu relevantní při rušení rozhodnutí podle § 78 odst. 1 SŘS, nikoliv při moderaci. Stejný závěr se objevuje i v komentáři k SŘS, podle kterého „*shledá-li soud nezákonnost být i v jediném právním závěru správního orgánu, napadené správní rozhodnutí zruší*“²² a „*zjevná nepřiměřenost proto nemůže být tak nepřiměřená, až by trest nabyl podobu trestu nezákonného. Pak není místo pro moderační právo, nýbrž je třeba rozhodnutí zrušit.*“²³

Třetí a zároveň nejvíce spornou je podmínka zjevné nepřiměřenosti sankce. K moderaci trestu nestačí běžná nepřiměřenost, ale vyžaduje se nepřiměřenost zjevná. Tímto vymezením chtěl zřejmě zákonodárce omezit moderační právo soudu na skutečně krajní případy. Připomínám, že v duchu výše uvedeného sankci, která je zjevně nepřiměřená a zároveň nezákonná (například z důvodu nezohlednění některého z aspektů přestupkového jednání), lze jen zrušit. Tato podmínka se tak týká sankcí, které jsou zjevně nepřiměřené, ale nejsou nezákonné. V judikatuře správních soudů se ustálilo obecné a poněkud vágní pravidlo, že smyslem a účelem moderace není *hledat*

¹⁹ Ačkoliv to soudní řád správní výslovně neuvádí, užití moderačního práva pochopitelně brání i jiné vady napadeného rozhodnutí (§ 76 odst. 1 SŘS). V případě nepřezkoumatelnosti či nicotnosti napadeného rozhodnutí však soud zjevně nebude vůbec o moderaci pokuty uvažovat.

²⁰ Viz rozsudek NSS ze dne 15. 9. 2022, č. j. 6 As 121/2022-33.

²¹ Viz rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012-36.

²² POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 732.

²³ *Ibid.*, s. 730.

ideální výši sankce namísto správního orgánu.²⁴ V podstatě tím jen potvrzuje to, co vyplývá už ze zákona. Ukládání správních trestů je doménou správního orgánu, stejně jako uvažování o konkrétní sankci a její výši. I pokud by se soudu zdálo, že příhodnějším by byl trest nižší, zásadně nemůže do úvahy správního orgánu vstoupit: „*Při výkonu soudní kontroly totiž soudy nemohou nabradit esenciální činnost, která je vyhrazena toliko orgán veřejné správy a veřejné správě. Nemohou se ‚pasovat‘ do role správního orgánu, a nabradit tak jeho činnost činností svou, byť by to bylo provázeno sebelepšími úmysly.*“²⁵

Na začátku musí stát úvaha soudu o tom, že uložený trest je zjevně nepřiměřený s ohledem na konkrétní okolnosti případu. Ačkoliv žádná přesná hranice oné zjevné nepřiměřenosti neexistuje, Nejvyšší správní soud obecně odmítá moderaci pokut²⁶ na spodní hranici v rádech jednotek procent s tím, že „*o zjevně nepřiměřenou výši sankce nejde v případě, kdy pokuta byla uložena těsně nad spodní hranicí zákonného rozpětí.*“²⁷ V předmětné věci Nejvyšší správní soud neakceptoval moderaci pokuty uložené ve výši 4 % zákonné sazby a uvedl, že „*z, zjevně nepřiměřenou‘ nejspíše nebude možno považovat pokutu uloženou ve 4 % zákonného rozpětí.*“²⁸ Stejně tak Nejvyšší správní soud odmítl moderaci pokuty původně uložené ve výši 0,3 % zákonné sazby,²⁹ která však s ohledem na velké zákonné rozpětí i tak představovala několikamilionovou pokutu. Nejvyšší správní soud k přesné kvalifikaci zjevné nepřiměřenosti uvedl, že „*není možné pro všechny budoucí případy předem technokraticky kvantifikovat, jaká výše pokuty vyjádřená v procentech maximální možné sazby by byla zjevně nepřiměřenou. Být takový indikátor může být významným vodítkem pro závěr soudu o zjevné nepřiměřenosti uložené sankce, nelze na něj absolutisticky spoléhat a vyloučit možnost, že by v některých případech sankce uložená ve výši 1 % zákonného rozpětí zjevně nepřiměřená být nemohla.*“³⁰

²⁴ Viz rozsudek NSS ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012-23 (č. 2672/2012 Sb. NSS).

²⁵ BOHADLO, D., POTĚŠIL, L., POTMĚŠIL, J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 119.

²⁶ Ačkoliv se bod o zjevné nepřiměřenosti týká jakéhokoliv trestu, dostupná judikatura prakticky výlučně řeší nepřiměřenost pokuty.

²⁷ Viz rozsudek NSS ze dne 21. 8. 2003, č. j. 6 A 96/2000-62 (č. 225/2004 Sb. NSS).

²⁸ Ibid.

²⁹ Viz rozsudek NSS ze dne 14. 9. 2020, č. j. 5 As 204/2019-62.

³⁰ Viz rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2012, č. j. 1 AfS 77/2012-46.

Při úvaze o moderaci tak musí krajský soud zjistit, kde se uložená pokuta pohybuje na pomyslné stupnici zákonné sazby. Čím blíže ke spodní hranici, tím méně je pokuta „hodná“ moderace. Dále je na soudu, aby se zabýval otázkou přiměřenosti, tedy dal na pomyslné misky vah žalobcovo jednání (v obecné rovině skutkové okolnosti případu) na straně jedné a uložený trest na straně druhé. Co má soud zajímat při zkoumání skutkových okolností případu opět vymezila judikatura tak, že *„ukládání trestu je založeno na dvou základních principech – principu zákonnosti trestu a individualizace trestu. [...] Mezi hlediska individualizace trestu v dané věci patří zejména závažnost správního deliktu, význam chráněného zájmu, který byl správním deliktem dotčen, způsob spáchání správního deliktu, jeho následky a okolnosti, za nichž byl spáchán.“*³¹ Jako určitý návod by měl soud využít okolnosti, ke kterým se přihlíží při ukládání trestu podle § 37 PřestZ. Nelze též zapomenout, že Nejvyšší správní soud v ojedinělých případech připouští až likvidační pokuty³².

Za čtvrté může soud moderovat správní trest jen v zákonem dovolených mezích. Soud je zákonem vázán³³ a moderační právo neopravňuje soud s trestem libovolně naložit. Pravidla, která musí při ukládání sankce dodržovat správní orgán, platí i pro soud. Správní soud tak nemůže uložit sankci mimo zákonné rozpětí nebo sankci nepřipustnou. V případě upuštění od trestu může soud postupovat jen podle zákonných pravidel v § 43 PřestZ nebo podle zvláštních pravidel jednotlivých zákonů.³⁴

A konečně pátou je podmínka, podle které lze k moderaci přistoupit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil. Moderace je *„výjimkou ze zásady fixace skutkového a právního stavu ke dni rozhodování správního orgánu“*.³⁵

³¹ Viz rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 71/2010-97.

³² Viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 4. 2020, č. j. 1 As 9/2008-133 (č. 2092/2010 Sb. NSS).

³³ Podle čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR.

³⁴ Například § 22ba zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže.

³⁵ KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, 1104 s., s. 651.

2.3 Trestání přestupků

Při uvažování nad moderací nelze nezmínit několik poznámek k současné úpravě trestání přestupků. Moderace trestu a úprava administrativního trestání jsou spolu velmi úzce provázány. Při přijímání soudního řádu správního byl účinný zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Kritéria, ke kterým měl správní orgán při ukládání trestu přihlížet, stanovil v § 12 tak, že při určení druhu sankce a její výměry se přihlédne k „*závažnosti přestupku, způsobu spáchání a následkům, ke okolnostem, za nichž byl přestupek spáchán, ke míře zavinění, ke pobnutkám a osobě pachatele*“. Šlo o demonstrativní výčet a mnohá další kritéria musela vymezit judikatura. I proto se Nejvyšší správní soud často uchýlil k použití trestněprávních principů.³⁶

Naproti tomu současný přestupkový zákon je v tomto ohledu mnohem preciznější. Podle § 37 PřestZ správní orgán zkoumá „*povahu a závažnost přestupku, přitěžující a polehčující okolnosti, povahu činnosti*“ (u právnických osob či podnikajících fyzických osob). Přestupkový zákon pak hned v následujícím ustanovení § 38 dává návod, co má správní orgán zohlednit v rámci povahy a závažnosti přestupku. Především musí vyhodnotit „*význam chráněného zájmu, význam a rozsah následku přestupku, způsob spáchání přestupku, okolnosti spáchání přestupku, mírou zavinění*“.

I tím dochází k tzv. judicializaci veřejné správy v oblasti správního trestání, kterou pro účely tohoto příspěvku chápu následovně. Rozhodování o přestupcích (a trestech za ně) začíná připomínat znaky soudcovského rozhodování. Přestupkový zákon klade na správní orgány poměrně přísné požadavky, co vše musí jejich rozhodnutí obsahovat. A ačkoliv není podle Nejvyššího správního soudu³⁷ účelem § 37, resp. § 38 PřestZ, nepřiměřeně zvyšovat požadavky na správní orgány při odůvodňování rutinních přestupků (typu překročení maximální povolení rychlosti), fakticky k tomu dochází. Jistě, správní orgán se nemusí vyjadřovat ke všem okolnostem upraveným v § 37 až § 40 PřestZ (dohromady jde o 27 okolností),³⁸ jejichž uplatnění není v řešené věci ani myslitelné. Ale je „*povinen zabývat se všemi okolnostmi, které*

³⁶ Např. viz rozsudek NSS ze dne 18. 6. 2009, č.j. 1 As 28/2009-62 (č. 2248/2011 Sb. NSS), nebo ze dne 27. 10. 2004, č.j. 6 A 126/2002-27.

³⁷ Viz rozsudek NSS ze dne 17. 6. 2020, č.j. 1 As 80/2020-36.

³⁸ Ačkoliv to byl dřívější pohled judikatury Nejvyššího správního soudu – srov. rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2004, č.j. 5 A 154/2002-51.

*zákon stanovuje či předpokládá, a podrobně a přesvědčivě odůvodnit, ke které okolnosti přihlédl a ke které nikolin.*³⁹

2.4 Úvahy o smysluplnosti moderace

A má tedy současné nastavení institutu moderace vlastně smysl? Tato otázka zasluhuje mnohem hlubší zkoumání než jeden konferenční příspěvek. Níže bych chtěl poukázat alespoň na některé problematické otázky.

Za prvé jde o princip plné jurisdikce, který se při vytváření institutu moderace a jeho uzákonění v SŘS zdůrazňoval. Princip plné jurisdikce jako součást práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy vyložil Evropský soud pro lidská práva (dále „ESLP“) tak, že plnou jurisdikci má soud, který je oprávněn zabývat se všemi skutkovými a právními otázkami, které jsou z hlediska předmětu řízení významné.⁴⁰ Ve zrušené páté části občanského soudního řádu tento princip jednoznačně neexistoval, neboť soud mohl uložený trest přezkoumat jen v rozsahu zákonnosti, nikoliv už z pohledu přiměřenosti. Nynější soudní řád správní takovou možnost poskytuje i bez moderace. Podle § 76 odst. 1 písm. a) SŘS může soud zrušit rozhodnutí proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu. Podle § 77 odst. 2 SŘS může soud zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem. A podle § 78 odst. 1 SŘS pak soud zruší rozhodnutí pro nezákonnost i tehdy, pokud správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil. Princip plné jurisdikce proto současné znění soudního řádu správního naplňuje i bez moderačního ustanovení. Nepřípustnou sankci nebo sankci uloženou mimo zákonné rozpětí beztak nemůže soud moderovat a takové rozhodnutí je nezákonné. V případech, kdy bude sankce zákonná a zároveň zjevně nepřiměřená, podle mého názoru lze řešit podle příčiny oné nepřiměřenosti.

Za druhé jde o připuštění moderace ve výjimečných případech pro *zjevně nepřiměřené* pokuty. S ohledem na výše citovanou judikaturu je zřejmé,

³⁹ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, 1153 s., s. 293.

⁴⁰ V rozsudku ze ESLP dne 6. 11. 2018, *Ramos Nunes de Carvalho a ostatní proti Portugalsku*, věc č. 55391/13, 57728/13 a 74041/13.

že zjevná nepřiměřenost působí výkladové problémy. Zjevnou nepřiměřenost musí shledat krajský soud a je to podmínka, kterou musí v rozsudku odůvodnit, aby mohl sankci moderovat. Právě kvůli této podmínky je moderační výjimka a své uplatnění najde jen ojediněle.

Za třetí jde o způsob moderační. Otázkou je, jak soud přesvědčivě odůvodní nový trest či upuštění od něj. Jak jsem uváděl už výše, moderační rozumíme nahrazení uvážení správního orgánu uvážení soudním. Soud „*má pravomoc nahradit správní úvahu úvahou soudu a namísto správy sám určit, jaká sankce je přiměřená.*“⁴¹ Soud tak zruší v rozhodnutí správního orgánu výrok o trestu, nevrací však obvyklým způsobem věc správnímu orgánu k dalšímu řízení, nýbrž konstitutivně rozhoduje o individuálních právech a povinnostech tím, že sám nahradí zrušený výrok výrokem soudním.⁴² Žalobce (přestupce) je za přestupek i nadále potrestán rozhodnutím správního orgánu, konkrétní výše trest je mu však následně určena soudním rozsudkem. Nabízí se otázka, které z těchto rozhodnutí bude obsahovat odůvodnění uloženého trestu? Zřejmě opět půjde o kombinaci obou rozhodnutí. Správní orgán ve svém rozhodnutí zohledňuje veškeré okolnosti dle § 37–40 PřestZ. Pokud následně soud shledá, že nějakou přitěžující okolnost zohlednil správní orgán nesprávně, ve svém rozsudku již odůvodňuje jen ji a vliv na uloženou pokutu. Soud znovu neopakuje (a ani neposuzuje) např. úvahy správního orgánu nad povahou a závažností přestupku, způsobem spáchání, polehčujícími okolnostmi (pokud je správní orgán zohlednil správně). To vyplývá i z několika rozsudků Krajského soudu v Brně.⁴³ Ostatně soud moderačním výrokem neukládá trest za přestupek *per se*, ale typicky uvádí, že *uložená pokuta se snižuje na xy Kč*.

Samostatnou kapitolou pak je, v čem konkrétně spatřuje soud zjevnou nepřiměřenost a jak ji odůvodní, resp. co zjevnou nepřiměřenost způsobilo. Napadá mě několik případů, kdy může dojít k uložení nepřiměřeného trestu. Za první správní orgán nezohlední nějakou okolnost, kterou zohlednit měl (typicky polehčující) – není pak rozhodnutí nezákonné? Za druhé správní

⁴¹ KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 1104 s.

⁴² Viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013-46.

⁴³ Viz rozsudky KS v Brně ze dne 12. 3. 2020, č. j. 62 A 47/2018-51, a ze dne 5. 6. 2019, č. j. 29 Af 96/2016-226.

orgán zohlední nějakou okolnost méně příznivě, než jak měla být podle soudu zohledněna. Tuto cestu však do jisté míry přivřel Nejvyšší správní soud, podle kterého nemá odůvodnění moderace vypadat tak, že soud zohlední polehčující okolnost více ve prospěch přestupce, než jak to učinil žalovaný správní orgán.⁴⁴ Za třetí je myslitelná situace, když správní orgán nezohlední majetkové poměry přestupce (které se navíc mohou po vydání rozhodnutí změnit) a uloží mu citelnou až likvidační pokutu.⁴⁵ Povinnost přihlížet k osobním (a tedy i majetkovým) poměrům přestupce však plyne z § 37 písm. f) PřestZ, proto nepřehlédne-li k nim správní orgán, je jeho rozhodnutí nezákonné. Moderace tak bude mít prostor tam, kde se osobní poměry žalobce změnily až po vydání rozhodnutí správním orgánem.

Můj čtvrtý argument je vlastně ve prospěch zachování moderace, neboť se týká ekonomie řízení. Proti úplnému výmazu moderačního práva soudu by se jistě dalo namítat, že tím utrpí rychlost řízení jako celku. Soud by v případech trestů, které by mohl moderovat, musel rozhodnutí rušit, věc vracet zpátky správnímu orgánu a tím se celý proces prodlouží. Minimálně sekundárním efektem moderace je ekonomie řízení, neboť soud může zvolit procesně rychlejší variantu – ponechat napadené rozhodnutí v platnosti a moderovat trest. S ohledem na výše popsané komplikace si ovšem nejsem jist, že jde o validní argument pro zachování institutu moderace. Jak jsem výše vysvětlil, je podle mého názoru moderační právo velmi striktně nastaveno a fakticky jej soud užije velmi výjimečně. A i rozsudkem, ve kterém soud moderoval trest, si nemůže být účastník řízení vůbec jist. Záleží na tom, jak krajský soud užití moderačního práva odůvodnil a zda je jeho rozhodnutí napadeno kasační stížností. Argument ekonomii řízení by tak podle mého názoru dával smysl jen pokud by moderační právo soudu mělo širší a častější využití.

3 Srovnání

Jak jsem popsal výše, hlavní důvod k inkorporaci moderačního práva soudu do úpravy správního soudnictví byla snaha vyhovět principu plné

⁴⁴ Viz rozsudek NSS ze dne 14. 9. 2020, č. j. 5 As 204/2019-62.

⁴⁵ Jak bylo v příspěvku uvedeno, podle NSS jsou likvidační pokuty v ojedinělých případech ospravedlnitelné.

jurisdikce.⁴⁶ Úmluva, která princip plné jurisdikce zakotvuje, je závazná pro všechny státy Rady Evropy. Je moderace jedinou cestou, jak tomuto principu vyhovět? Pro porovnání s českou právní úpravou jsem si zvolil Slovensko, které s Českou republikou sousedí a rovněž stojí na principu kasačního soudnictví.

Slovensko je na poli výjimek z kasačního principu poměrně benevolentní a ve slovenské právní úpravě zákona č. 162/2015 Z. z., správný soudní poriadok (dále „SSP“), můžeme najít hned několik „typů“ moderace. Za prvé jde o peňažnú moderáciu,⁴⁷ která je upravena v rámci všeobecné správní žaloby: *„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.“* Obdobný institut v soudním řádu správním nemáme, proto je pro potřeby českého práva hůře uchopitelný. Fakticky mohou slovenské správní soudy snížit jakékoliv peněžité plnění, k němuž žalobce zavázal správní orgán rozhodnutím nebo jiným opatřením. Odborná literatura uvádí jako příklad vrácení dotace.⁴⁸

Za druhé jde o moderaci správní sankce,⁴⁹ jejíž úpravu obsahuje zvláštní kategorie žalob ve věcech správního trestání⁵⁰: *„Správny súd môže na základe výsledkov ním vykonaného dokazovania na návrh žalobcu rozsudkom*

a) zmeniť druh alebo výšku sankcie, aj keď orgán verejnej správy pri jej uložení nevybočil zo zákonného rámca správnej úvahy, ak táto sankcia je neprimeraná povahе skutku alebo by mala pre žalobcu likvidačný charakter,

b) upustiť od uloženia sankcie, ak účel správneho trestania možno dosiahnuť aj samotným prejednaním veci.“

Pokud jde povahu sankce, kterou lze moderovat, je slovenská právní úprava k žalobcům přívětivější. Umožňuje totiž moderovat už nepřiměřený trest

⁴⁶ Jak požaduje čl. 6 Úmluvy a náleží ÚS ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99 (N 96/22 SbNU 329), kterým Ústavní soud zrušil 5. část OSŘ.

⁴⁷ Ustanovení § 192 SSP.

⁴⁸ BARICOVÁ, J., FEČÍK, M., FILOVÁ, A. a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 958.

⁴⁹ Ustanovení § 198 SSP.

⁵⁰ Ustanovení § 194 až 198 SSP.

a nemusí jít o nepřiměřenost *zjevnou*. Zajímavé je, že správný soudní poriadok umožňuje moderovat likvidační pokutu, což je samostatná kategorie trestu vedle nepřiměřenosti. Trest, který je jinak přiměřený, pořád může mít likvidační dopad na přestupce. Český správní soud může moderovat likvidační pokutu jen v případech, pokud je zároveň zjevně nepřiměřená. To může představovat překážku zejména pro moderaci u pokut při spodní hranici sazby. Naproti tomu slovenský správní soud může vzít v úvahu jen majetkové poměry žalobce, aniž by se musel vypořádat s přiměřeností trestu.

Zajímavým aspektem celé slovenské úpravy je, že peněžní moderace i moderace správního trestu stojí na určité procesní aktivitě soudu. Obě výše zmíněná ustanovení totiž podmiňují, že správní soud může k moderaci přistoupit *na základě výsledkov ním vykonaného dokazovania*. Musí tedy správní soud provádět dokazování, aby mohl moderovat? Jednoznačně ano. Zajímavou je otázka, jak tuto „povinnost“ správního soudu odůvodňuje odborná literatura: *„Podstatou tejto podmienky (vždy významne spojenej s akýmkoľvek postupom v rámci plnej jurisdikcie v širšom zmysle) je skutočnosť, že správny súd v samotnej administratívnej veci nielen vydáva rozhodnutie, ale súčasne si zabezpečuje preň aj podklad. Bez vykonaného dokazovania by totiž zmena rozhodnutia orgánu verejnej správy o výške peňažného plnenia alebo peňažnej náhrade škody mala v podstate len povahu zásahu do jeho správnej úvahy, bez toho aby správny súd správne uváženie orgánu verejnej správy nahradil vlastným uvážením.“* Můžeme pozorovat rozdílný přístup slovenské a české právní úpravy, neboť soudní řád správní naopak omezuje soud tím, že závěr o moderaci si má učinit na základě skutkového stavu, který zjistil správní orgán. Takto zjištěný skutkový stav lze doplnit, avšak jen v nikoli podstatné míře.

Při popisu slovenské úpravy jsem uvedl, že správný soudní poriadok zná několik druhů moderace a výše popsané jsou typickými příklady. Kromě toho zná správný soudní poriadok další výjimku z kasačního principu, kterou je možnost soudu ve věcech zajištění cizinců uložit žalobci, v případě důvodnosti žaloby, mírnější zajišťovací opatření a tím rozhodnutí správního orgánu nahradit rozhodnutím soudu.⁵¹ Dlužno dodat, že Slovensko nemá dichotomii správního soudnictví, tedy ekvivalent české páté části občanského soudního řádu. Slovenské správní soudy rozhodují o všech rozhodnutích

⁵¹ Ustanovení § 230 odst. 1 písm. b) SSP.

a aktech veřejné správy, at' už se týkají veřejných nebo soukromých práv. Širší moderace (peněžní) však není vázána jen na případy, kdy správní soud rozhoduje ve věci soukromého práva.

4 Závěr

Předložený příspěvek si kladl za cíl poukázat na praktické aspekty a problémy, které souvisí s moderačním právem soudu. Jak je vidět, moderace podle mého názoru neslouží jako korektiv, bez kterého se při přezkumu správního trestání neobejdeme. Při současném nastavení správního trestání, kladoucí stále vyšší nároky na kvalitu rozhodování a odůvodnění správních rozhodnutí, a velmi přísném nastavení moderace, zbývá pro moderační právo soudu velmi úzký prostor. Legitimní argument je, že takto nastavená moderace zapadá do správního soudnictví založeného na kasačním principu a moderace je a má být výjimkou. Podle mého názoru však stojí za zvážení, zda moderační více neotevřít například tím způsobem, že soud bude mít možnost reagovat již na nepřiměřené tresty. Nebo upravit podmínky pro moderační tak, že nemusí být dána zákonnost přezkoumávaného rozhodnutí. Jinými slovy, bude-li napadené rozhodnutí nezákonné jen v části uloženého trestu, nemusel by soud takové rozhodnutí rušit a přistoupl by k moderační trestu.

References

- BARICOVÁ, J., FEČÍK, M., FILOVÁ, A. a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2018. ISBN 978-80-7400-678-4.
- BOHADLO, D., POTĚŠIL, L., POTMĚŠIL, J. *Správni trestání z hlediska praxe a judikatury*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-413-1.
- HANZELOVÁ, I. *Správny súdny poriadok: komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-8168-468-5.
- JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. *Soudní řád správní. Komentár*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-498-8.

- JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, ISBN 978-80-7400-666-1.
- KOŠINÁROVÁ, B. *Správní uvážení a jeho přezkum*. Praha: Leges, 2021. ISBN 978-80-7502-560-9.
- KRYSKA, D. *Srovnání českého a polského správního soudnictví*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2013. ISBN 978-80-87146-80-4.
- KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, 1104 s. ISBN 978-80-7598-479-1.
- POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-024-6.
- PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, ISBN 978-80-7502-221-9.
- SKULOVÁ, S. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita, 2003. ISBN 80-210-3237-5.
- SKULOVÁ, S. Ke kritériím soudního přezkumu správního uvážení (aneb poněkud disproporcionální úvaha nad dvěma soudními rozhodnutími). In: SEHNÁLEK, D. a kol. (eds). *Dny práva – 2009 – Days of Law*. Brno: Masarykova univerzita, 2009.
- VOPÁLKA, V. (ed.). *Nová úprava správního soudnictví: soudní řád správní*. Praha: ASPI, 2003. ISBN 80-86395-65-0.

Contact – e-mail

528875@mail.muni.cz

K MOŽNOSTI INICIACE PŘEZKUMU ROZHODNUTÍ O SPRÁVNÍM DELIKTU V RÁMCI SPRÁVNÍ JUSTICE ZE STRANY OSOB DOTČENÝCH SPÁCHÁNÍM DELIKTU

Michal Šašek

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Príspevok sa zameruje na postavení osob dotčených spácháním správního deliktu v soudním řízení správním. Analyzuje možnosti daných osob iniciovat řízení před správními soudy, případně vystupovat v postavení osob na řízení zúčastněných v návaznosti na to, zda v řízení o správním deliktu dané osoby vystupovaly v postavení poškozeného či osoby přímo postižené spácháním správního deliktu. Příspěvek nastiňuje teoretická východiska, historii právní úpravy s proměnami aktivní legitimace zmiňovaných osob a současný judikturní náhled na uvedenou problematiku. Současná úprava je porovnána s postavením poškozeného v rámci trestního práva (soudního), přičemž příspěvek přibližuje též judikaturu Ústavního soudu, který v případě některých trestných činů poskytuje ochranu delikty dotčeným stěžovatelům v kontextu práva na účinné vyšetřování, a to s explicitním odkazem na absenci zakotvení soukromé a subsidiární žaloby v rámci úpravy trestního řízení.

Keywords in original language

Přestupky; osoba přímo postižená spácháním přestupku; souhlas k zahájení řízení o přestupku; soudní řízení správní; občanské soužití.

Abstract

The paper focuses on the position of persons affected by the commission of an administrative offense in administrative justice. The author will analyse the possibilities of these persons to initiate proceedings before the administrative courts, or to act as persons involved in the proceedings, depending on whether the persons in proceedings of an offense acted as injured

person or person directly affected by the commission of an administrative offence. The contribution will outline the theoretical starting points, the history of legislation with changes in the active legitimacy of the mentioned persons and the current jurisprudential view of the mentioned issue. The current regulation will be compared with the position of the injured party within the framework of criminal law and also will be approached the case law of the Constitutional Court, which in the case of certain criminal offenses provides the protection of complainants affected by the commission of an criminal delicts in the context of the right to an effective investigation, with an explicit reference to the absence of enshrining private actions and subsidiary actions in czech criminal procedure regulation.

Keywords

Offences; a Person Directly Affected by the Commission of an Offence; Consent to the Initiation of a Proceeding about an Offence; Administrative Court Proceedings; Civil Coexistence.

1 Úvod

Historický vývoj trestního práva (soudního), jakož i správního práva trestního postupem času tenduje k přiznání více práv osobám dotčeným spácháním veřejnoprávních deliktů. Nevyčleněným cílem daného směřování právní úpravy nepochybně je snaha předcházet odplatám osob, kterým byla deliktním jednáním způsobena újma na zdraví, majetku, popř. jiných právech chráněných zájmech. Rovněž i v současné úpravě lze demonstrovat práva osob poškozených na majetkové sféře či jinak dotčených spácháním deliktu. Trestní právo (soudní) umožňuje, aby se osoba poškozená domáhala náhrady škody přímo v trestním řízení, a to v rámci tzv. adhezního řízení. Po vzoru trestního práva (soudního) nalezlo adhezní řízení své místo i v rámci trestupkového práva. V případě způsobení jiné než majetkové újmy pak trestní právo ještě více klade do popředí zájmy osoby poškozené. V případě vybraných trestných činů totiž dokonce nelze bez udělení souhlasu poškozeného ani zahájit trestní stíhání.¹ Na základě uvedeného lze rozlišovat dvě hlavní

¹ Ustanovení § 163 trestního řádu (zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů).

formy oprávnění osoby dotčené spácháním deliktu, a sice možnost domáhat se náhrady újmy (ať již majetkové či nemajetkové) a dále možnost se svým projevem vůle domáhat zahájení řízení o veřejnoprávním deliktu. Z názvu tohoto příspěvku je patrné, že předmětem zájmu bude převážně druhé z uvedených oprávnění. Předmětné iniciační oprávnění osoby dotčené spácháním veřejnoprávního deliktu bude analyzováno v podmínkách správního soudnictví, tudíž bude pozornost zaměřena na správní delikty (lze předdeslat, že pouze na přestupky), a to jak z historického hlediska, tak rovněž dle právní úpravy *de lege lata*.

2 Koncepce správního trestání v otázce náhrady škody a nemajetkové újmy

Správní právo trestní představuje systém právních norem, zabývajících se deliktním jednáním v oblasti veřejné správy. Pod správní delikty jsou v současné době řazeny přestupky a jiné správní delikty, mezi které řadíme disciplinární delikty a pořádkové delikty. Pokud jde o přestupkové právo, začátkem devadesátých let byla přijata úprava v podobě zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále „PřestZ 1990“). Daný zákon byl přijat bezprostředně po sametové revoluci, aby nahradil době svého přijetí poplatný zákon č. 60/1961 Sb., o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku (dále „zákon č. 60/1961 Sb.“).

Jde-li o otázku náhrady újmy, lze předdeslat, že zákon č. 60/1961 Sb. umožňoval pouze nahrazení majetkové újmy (pro kterou užíval termín „majetková škoda“), k jejímuž dobrovolnému nahrazení měl přestupek vyšetřující národní výbor směřovat a pro případ odepření dobrovolné náhrady škody měl obviněnému její náhradu uložit.² V případě, kdy by zjištění přesné výše škody bylo obtížné, měl být poškozený odkázán se svým nárokem na okresní soud.³

V podstatě shodnou koncepci přejímal i PřestZ 1990. Byla-li přestupkem způsobena „majetková škoda“, a dotčená osoba uplatnila nárok na její náhradu u příslušného orgánu, který řízení vedl, měl správní orgán působit

² Ustanovení § 27 věta první zákona č. 60/1961 Sb.

³ Ibid., věta druhá.

k tomu, aby byla škoda dobrovolně nahrazena.⁴ Pokud k dobrovolné úhradě nedošlo, měl správní orgán v případě spolehlivého zjištění výše škody přestupci uložit její náhradu. Pakliže výše škody nebyla spolehlivě zjištěna, měl zmiňovaný orgán poškozeného s jeho nárokem odkázat na náhradu škody na soud nebo jiný příslušný orgán.⁵ PřestZ 1990 pak upravoval svébytným způsobem též účastenství, v jehož rámci mezi účastníky zařazoval též poškozeného, a to pokud šlo o projednávání náhrady majetkové škody způsobené přestupkem nebo osobu, které byla přestupkem způsobena nemajetková újma.⁶ Je-li zmiňována osoba, které byla způsobena nemajetková újma, lze navázat tím, že též u dalšího účastníka přicházelo v úvahu dotčení nemajetkovou újmu. Takovým účastníkem byl navrhovatel,⁷ kterým mohla být především osoba dotčená spácháním přestupku proti občanskému soužití.⁸ Oběma uvedeným osobám přitom svědčilo právo odvolání. Poškozený měl však omezený rozsah odvolacího oprávnění, když bylo redukováno toliko na výroky týkající se náhrady škody.⁹ Oproti tomu, navrhovateli svědčilo značně širší právo odvolání, neboť jím mohl napadat nejen výrok jímž byla navrhovateli uložena náhrada nákladů řízení, ale mohl se též odvolat proti rozhodnutí o zastavení řízení (§ 76 odst. 3) a dokonce proti výroku, kterým byla vyslovena vina obviněného z přestupku.¹⁰

Při rekonstrukci správního trestání nebyla přejata dosavadní koncepce přestupkového práva. Současná právní úprava totiž sice na jedné straně navázala na pojetí vybraných přestupků (např. přestupků proti občanskému soužití) tak, že i dle současného zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále „ZNP“), je k jejich projednání vyžadován projev vůle přestupkem dotčené osoby – kterou současný zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále „PřestZ“), označuje za osobu přímo postiženou spácháním přestupku. Na druhou stranu, práva této dotčené osoby byla

⁴ Ustanovení § 70 odst. 1 PřestZ 1990.

⁵ Ustanovení § 70 odst. 2 PřestZ 1990.

⁶ Ustanovení § 72 písm. b) PřestZ 1990.

⁷ Ustanovení § 72 písm. d) PřestZ 1990.

⁸ Viz ustanovení § 49 PřestZ 1990, na které prostřednictvím § 68 odst. 1 též odkazuje již zmiňovaný § 72 písm. d) PřestZ 1990.

⁹ Ustanovení § 81 odst. 4 PřestZ 1990.

¹⁰ Srov. ustanovení § 81 odst. 4 PřestZ 1990.

značně redukována, když bylo upuštěno od jejího účastenství v přestupkovém řízení, jakož i od jejího práva podat odvolání proti rozhodnutí v něm vydanému. Vyžadovaný projev vůle již není návrhem, ale označuje se jako souhlas s projednáním přestupku. Jak bude demonstrováno níže, tato změna měla zásadní dopad i do konsekutivního soudního přezkumu přestupkových rozhodnutí, resp. na aktivní žalobní legitimaci delikty dotčených osob.

3 Teoretická a historická východiska iniciačních oprávnění osoby dotčené spácháním deliktu a příčina změny koncepce

Před představením dopadů změny koncepce přestupkového práva v rovině správní justice je namístě se krátce pozastavit u původu tzv. návrhových, resp. současných „souhlasových“ přestupků a důvodů, pro které bylo k popsané změně pojetí přistoupeno. Nutno konstatovat, že návrhové správní delikty coby výjimku ze „zásady oficiálnosti“ znala tuzemská právní úprava již za první republiky.¹¹ Jde-li o přestupky proti občanskému soužití a otázku jejich předobrazu, je třeba zmínit, že jednání představující ublížení na zdraví či urážku na cti mohla být dle rakouskouherské úpravy posouzena jako zločin, jako těžké policejní přestupky, popř. jako tzv. poklesky. Právě v posledně uvedené skupině poklesků (v originále „Vergehen“) lze spatřovat pomyslný předobraz současné úpravy přestupků proti občanskému soužití, který však byl upraven v obecném zákoníku občanském a projednávání daných deliktů měla na starost politická vrchnost.¹² Ať již byl stupeň deliktu jakýkoli, představovala zmiňovaná deliktní jednání tzv. soukromožalobní delikty, u kterých přicházelo projednání deliktu v úvahu pouze v případě podání návrhu (popř. stížnosti či žádosti) určité soukromé osoby, nejčastěji osoby dotčené spácháním daného skutku.¹³ Přestože v rámci českého trestního práva soudního došlo k vypuštění institutu soukromé žaloby, ve vybraných zahraničních právních řádech¹⁴ je koncept soukromožalobních kriminálních

¹¹ Srov. vládní nařízení č. 61/20 či HOËTZEL, J. *Československé správní právo*. Praha: Melantrich, 1937, s. 375.

¹² Viz ustanovení § 1339 zákona JGS Nr. 946/1811 (Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch).

¹³ Srov. GRIVNA, T. Soukromá žaloba v trestním řízení [násťin problematiky]. *Trestněprávní revue*. 2005, č. 12, s. 317.

¹⁴ Např. v Rakousku, Německu, Bulharsku, Finsku, Španělsku, Dánsku, Maďarsku či Litvě.

činů i nadále zachován, přičemž dané (soukromožalobní) delikty odpovídají některým z přestupků proti občanskému soužití dle české právní úpravy – typicky urážce na cti či ublížení na zdraví s kratší dobou trvání újmy.¹⁵

Lze přitom doplnit, že úvahy *de lege ferenda* se zaobírají možností zavést institut soukromé žaloby (a související žaloby subsidiární) i v podmínkách tuzemského trestního práva.¹⁶ Uvedený záměr byl sice v poslední době korigován a dle posledních materiálů se již se zavedením zmiňovaných institutů nepočítá. Pro úplnost však možno dodat, že v trestněprávní oblasti je plánováno rozšíření významu souhlasu poškozeného tak, že bude odstraněna podmínka příbuzenského či obdobného vztahu mezi poškozeným a pachatelem.¹⁷ Takovéto kroky by vedly ke značnému posílení postavení osoby poškozeného, resp. jeho iniciačních oprávnění, v rámci trestního řízení.

Na základě uvedené skutečnosti konstatuje H. Prášková, že změnou koncepce, jejímž důsledkem je značné omezení dispozičního oprávnění osoby postižené spácháním přestupku, směřuje zákonodárce zcela proti uvedenému trendu,¹⁸ s čímž se autor předkládaných řádků ztotožňuje. Otázky vyvolává zejména fakt, že z důvodové zprávy se nepodává důvod, pro který bylo k přechodu z koncepce návrhových přestupků ke konstrukci přestupků projednávaných se souhlasem osoby přímo postižené spácháním deliktu přistoupeno. P. Mates nabízí jako možné odůvodnění popsané změny právní úpravy skutečnost, že na postihu všech přestupků panuje veřejný zájem.¹⁹ H. Prášková v daném ohledu usuzuje, že ke změně bylo přikročeno patrně po vzoru současného nastavení úpravy trestního práva procesního,²⁰ aniž by však úprava

15 GŘIVNA, T. Soukromá žaloba v trestním řízení [nástin problematiky]. *Trestněprávní revue*. 2005, č. 12, s. 317.

16 Vláda České republiky. Věcný záměr trestního řádu. *justice.cz* [online]. 2008, s. 102–104 [cit. 16. 8. 2022]. Dostupné z: <http://portal.justice.cz/justice2/MS/ms.aspx?j=33&o=23&k=4980&d=281460>

17 *Ibid.*, s. 83–85.

18 PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 339.

19 MATES, P. K některým procesním ustanovením zákona o odpovědnosti za přestupky. *Právní rozhledy*. 2017, č. 3, s. 78.

20 Trestní řád upravuje trestní stíhání se souhlasem poškozeného ve svém ustanovení § 163. Lze přitom doplnit, že enumerace trestných činů, které v případě spáchání skutku mezi manžely či partnery (popř. mezi druhem a družkou) lze stíhat toliko se souhlasem poškozeného, jsou svoji podstatou velmi blízké přestupkům ve výčtu obsaženém v § 7 odst. 7 ZNP. Jde např. o trestné činy ublížení na zdraví, vydírání, neoprávněné užívání cizí věci, nebezpečné vyhrožování, nebezpečné pronásledování, popř. opilství.

byla podrobena hlubší analýze dané problematiky.²¹ Uvedenému konstatování H. Práškové lze přisvědčit, neboť vzhledem k výše rekapitulovaným skutečnostem je trend v oblasti trestního práva zjevně opačný, než který zákonodárce v rámci reformy správního trestání zaujal. Změnou úpravy dochází nejen k omezení práv osob dotčených správními delikty v rámci přestupkového řízení, ale též k podstatné limitaci aktivní žalobní legitimace daných osob k podání správní žaloby, jak vyplývá z níže uvedeného přehledu.

4 Možnost iniciace soudního přezkumu ze strany delikty dotčených osob

Za předchozí právní úpravy byla díky účastenství navrhovatele v rámci přestupkového řízení založena též jeho aktivní procesní legitimace k podání žaloby proti (druhostupňovému) rozhodnutí vydanému v přestupkovém řízení. Správní soudy dovodily možnost podání správní žaloby navrhovatelem opakovaně. Judikatorní náhled se v některých případech snažil limitovat již za účinnosti PřestZ 1990 možnosti poškozeného i navrhovatele brojit proti výrokům o vině obviněného z přestupku. Lze uvést závěry, dle nichž „[p]oškozený nemá subjektivní právo na to, aby osoba, kterou označí za pachatele přestupku, [...] byla takovou osobou také shledána (a to ani u přestupků projednatelných jen na návrh ve smyslu § 68 odst. 1 [PřestZ 1990], neboť zde je návrh nutnou podmínkou toliko ve vztahu k možnosti zabývat a vést řízení o přestupku, nežiní však z navrhovatele plnobodnotného účastníka řízení o přestupku a nezakládá jeho subjektivní ‚právo na shledání viny‘ u pachatele přestupku“.²² Současně v daném rozhodnutí Nejvyšší správní soud (dále „NSS“) dovodil, že je-li žalobou poškozeného (popř. jiné osoby) napadán výrok o vině osoby obviněné z přestupku, má být žaloba soudem odmítnuta dle § 46 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘS“), proto, že byla podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou.²³

Na tyto závěry bylo následně navázáno i další judikaturou téhož soudu. Např. v rozsudku ze dne 29. 1. 2015, č. j. 8 Afs 25/2012-351, v bodu 208 odůvodnění Nejvyšší správní soud zdůraznil, „že posouzení viny a případné

²¹ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 339.

²² Rozsudky NSS ze dne 31. 10. 2007, č. j. 2 As 46/2006-100 (č. 2276/2011 Sb. NSS); či ze dne 24. 3. 2016, č. j. 5 As 80/2014-33.

²³ Ibid..

uložení sankce v rámci správního trestání má čistě veřejnoprávní povahu a odehrává se výlučně ve vztahu státu a obviněného. Třetí osoba (at' již jiný obviněný, poškozený nebo jiná osoba) nemá subjektivní právo domáhat se zahájení řízení o správním deliktu s jiným subjektem nebo požadovat uznání jeho viny“.

Oproti tomu, v jiném případě Nejvyšší správní soud dovodil, že „[r]ozhodnutí o odložení věci podle § 66 [PřestZ 1990], týkající se návrhu podaného podle § 68 odst. 1 téhož zákona, je ve vztahu k osobě, která takový návrh podala, rozhodnutím ve smyslu § 65 [SŘS], proti němuž (respektive proti rozhodnutí o odvolání) je přípustné bránit se správní žalobou“.²⁴

Postupným judikатурním vývojem rozhodovací praxe správních soudů k PřestZ 1990 upřesnila, že navrhovatel je sice aktivně legitimován k podání správní žaloby, avšak toliko z pozice tzv. zájemníka (interessenta) dle § 65 odst. 2 SŘS²⁵ Z uvedeného postavení plynulo omezení navrhovatele v rozsahu důvodů, z nichž mohl rozhodnutí správního orgánu napadat. Ustanovení § 65 odst. 2 SŘS je totiž omezeno na práva, která tzv. zájemníkovi přísluší. Mezi taková práva přitom spadají procesní práva účastníka řízení (např. právo navrhnout provedení důkazů, právo seznamovat se s provedenými důkazy, právo na vyjádření), dále právo na to, aby správní orgány zjistily přesně a úplně skutečný stav věci a za tím účelem si opatřily potřebné podklady pro rozhodnutí, a též právo na to, aby rozhodnutí správního orgánu vycházelo ze skutkového stavu, který má oporu ve spisech. Rovněž mu přísluší právo na to, aby se správní orgány řádně vypořádaly s žalobcem uplatněnými námitkami i odvolacími důvody.²⁶

Jelikož současná právní úprava osobě přímo postižené spácháním přestupku již účastenství v přestupkovém řízení nepřiznává (jakož ani právo podat odvolání proti rozhodnutí v něm vydanému), není tato osoba nadána ani aktivní legitimací k podání správní žaloby. Nutno však předeslat, že takováto podání nejsou nijak výjimečná. Za současného nastavení právní úpravy však takovéto návrhy nejsou způsobilé vyvolat meritorní přezkum rozhodnutí o přestupku.

²⁴ Rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2009, č. j. 9 As 57/2008-35 (č. 1949/2009 Sb. NSS).

²⁵ Viz rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2015, č. j. 5 As 139/201421 (č. 3217/2015 Sb. NSS).

²⁶ Viz rozsudky NSS ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 49/2002-41, ze dne 19. 10. 2007, č. j. 4 As 69/2006-103, či ze dne 6. 8. 2009, č. j. 9 As 88/2008-301; jakož i citovaný rozsudek ze dne 26. 2. 2015, č. j. 5 As 139/2014-21.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu se za současné právní úpravy vyjádřil k aktivní legitimaci osob odlišných od obviněného k podání žaloby proti výroku rozhodnutí o přestupku týkajícího se viny obviněného či sankce vůči němu podle § 65 odst. 1. SŘS, přičemž uvedl, že: „[p]oškozený či jiné osoby odlišné od obviněného nemohou napadat výrok správního rozhodnutí týkající se viny či sankce, včetně výroku o zastavení řízení o přestupku. Posouzení viny a případné uložení sankce v rámci správního trestání se totiž odehrává výlučně ve vztahu státu a obviněného. Třetí osoba (at' již je touto osobou jiný obviněný, poškozený nebo jiná osoba) nemá subjektivní právo domáhat se zahájení řízení o správním deliktu s jiným subjektem nebo požadovat uznání jeho viny“.²⁷ Z uvedeného rozhodnutí, z něhož je silně znát inspirace shora zmiňovanou striktní judikатурní linií, je tedy patrné, že aktivní žalobní legitimaci dle § 65 odst. 1 SŘS osoba přímo postížená spácháním přestupku nadána není. Vzhledem k vypuštění dané osoby z okruhu účastníků přestupkového řízení,²⁸ nebude dle současné úpravy příslušet dané osobě ani aktivní legitimace dle § 65 odst. 2 SŘS.

Praxe správních soudů je v takovýchto případech taková, že žaloby podané osobami přímo postíženými spácháním přestupku jsou odmítány, a to na základě § 46 odst. 1 písm. c) SŘS (tj. z důvodu podání návrhu osobou zjevně k tomu neoprávněnou),²⁹ které akceptuje též odborná literatura.³⁰

Z uvedeného je patrné, že změnou právní úpravy došlo ke značnému omezení práv delikty dotčených osob. V dané souvislosti je vhodné poukázat též na skutečnost, že adekvátní ochranu neposkytuje za současného nastavení právní úpravy ani Ústavní soud. Tuzemský orgán ochrany ústavnosti s explicitním odkazem na absenci zakotvení soukromé a subsidiární žaloby v rámci úpravy trestního řízení sice poskytuje delikty dotčeným stěžovatelům

²⁷ Rozsudek NSS ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39 (č. 4178/2021 Sb. NSS, věc ŽAVES, a. s.), bod 84 odůvodnění.

²⁸ Ustanovení § 68 PřestZ *e silentio legis*.

²⁹ Usnesení KS v Brně ze dne 30. 9. 2021, č. j. 33 A 21/2021-31, či usnesení téhož soudu ze dne 5. 5. 2021 č. j. 22 A 21/2021-12. Dále též lze odkázat na dvě čerstvá rozhodnutí, a sice usnesení KS v Hradci Králové – pobočka Pardubice ze dne 27. 12. 2022, č. j. 61 A 5/2020-65, a usnesení KS v Českých Budějovicích ze dne 27. 2. 2023, č. j. 64 A 3/2023-24 (kasační stížnost proti tomuto rozhodnutí byla usnesením NSS ze dne 30. 11. 2023, č. j. 3 As 22/2023-48, odmítnuta pro nepřijetnost [viz bod 11 odůvodnění usnesení]), které ještě v textu bude blíže zmíněno.

³⁰ VALC, J., HLOUCH, L. Právní postavení osob postížených spácháním přestupku a jejich aktivní žalobní legitimace v soudním řízení správním. *Právní rozhledy*. Praha: C. H. Beck, 2022, č. 1, s. 13–18.

v určitých případech ochranu v kontextu práva na účinné vyšetřování.³¹ Avšak v případě přestupků proti občanskému soužití není dle recentní judikatury ústavním stěžovatelům takovéto právo přiznáváno, a to s odkazem na jeho výjimečnost, vzhledem ke které se tohoto práva lze dovolat toliko u závažných trestných činů.³² To vše přitom za situace, kdy dochází ke kolísání v kvalifikaci skutků na značně fluidní hranici mezi přestupky a trestnými činy, čímž je obrana dotčené osoby proti nesprávnému postupu orgánu aplikujícího právo zásadně limitována.

Lze však upozornit na relativně čerstvý rozsudek Nejvyššího správního soudu, který zdůraznil význam úlohy krajského soudu při zkoumání legitimace žalobce coby osoby přímo postižené spácháním přestupku k podání žaloby dle § 65 odst. 2 SŘS, přičemž vzhledem k absenci daných úvah v odůvodnění usnesení o odmítnutí žaloby zrušil kasační stížností napadené rozhodnutí krajského soudu.³³ Bude proto zajímavé sledovat další vývoj rozhodování soudů v této oblasti.

Vzhledem k dosavadní praxi jsou zde pochybnosti, zda je skutečně namístě, aby osoby přímo postižené spácháním přestupku neměly za žádných okolností možnost iniciovat řízení před správními soudy. Lze si např. představit situaci, kdy je druhostupňovým správním orgánem zrušeno prvostupňové rozhodnutí o přestupku a řízení zastaveno, a to s odkazem na to, že souhlas osoby přímo postižené spácháním přestupku s jeho projednáním nesplňoval požadované náležitosti, ať již v otázce formy podání či absence podpisu dané osoby.³⁴ Dle názoru autora těchto řádků se v daném případě nejedná o otázku viny obviněného z přestupku a nelze na takovou situaci nahlížet tak, že jde o práva a povinnosti obviněného z přestupku, ale naopak v případě souhlasu s projednáním přestupku jde o úkon, který přísluší toliko osobě přímo postižené spácháním přestupku, a proto neobstojí závěr, dle něhož by měly být takovéto žaloby bez dalšího odmítány.

Situace však zaslouží hlubší úvahu. Již shora bylo upozorněno, že v případě přestupků není stěžovatelům přiznáváno právo na účinné vyšetřování, což ovšem za situace, kdy dojde k nesprávné kvalifikaci deliktu jako přestupku,

³¹ Usnesení ÚS ze dne 29. 10. 2013, sp. zn. I. ÚS 2886/13, bod 17 odůvodnění; či ze dne 26. 3. 2014, sp. zn. I. ÚS 4019/13, bod 42 odůvodnění.

³² Usnesení ÚS ze dne 28. 6. 2021, sp. zn. I. ÚS 1490/21.

³³ Rozsudek NSS ze dne 12. 8. 2022, č. j. 8 As 28/2020-32.

³⁴ O takovouto situaci se jednalo ve věci projednávané KS v Českých Budějovicích pod sp. zn. 64 A 3/2023.

může představovat nepřekonatelnou překážku pro ochranu delikty dotčených osob. Je proto otázkou, zda by nebylo vhodné zvolený přístup přehodnotit.

5 Závěr

Změny v právní úpravě přestupkového práva v podobě přechodu od modelu tzv. návrhových přestupků ke koncepci přestupků projednávaných po vyslovení souhlasu osoby přímo postižené jejich spácháním měly za následek též podstatnou změnu v možnosti iniciace soudního řízení správního. V důsledku vypuštění daných osob z okruhu účastníků přestupkového řízení již nejsou dané osoby nadány aktivní žalobní legitimací, a to ani z pozice tzv. zájemníků (interessentů) dle § 65 odst. 2 SŘS. Příspěvek přitom demonstroval, že takovýto krok zásadním způsobem omezuje práva osob dotčených spácháním správního deliktu, a to i s ohledem na přístup judikatury Ústavního soudu. Takovýto přístup je přitom v rozporu se zamýšleným trendem v oblasti trestního práva a dle autora tohoto příspěvku je proto otázkou, zda jde o krok správným směrem.

References

- GRIVNA, T. Soukromá žaloba v trestním řízení [nástin problematiky]. *Trestněprávní revue*. 2005, č. 12, s. 317–322. ISSN 1213-5313.
- HOËTZEL, J. *Československé správní právo*. Praha: Melantrich, 1937, 454 s.
- MATES, P. K některým procesním ustanovením zákona o odpovědnosti za přestupky. *Právní rozhledy*. 2017, roč. 25, č. 3, s. 77–82. ISSN 1210-6410.
- PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, 448 s. ISBN 978-80-7502-221-9.
- VALC, J., HLOUCH, L. Právní postavení osob postižených spácháním přestupku a jejich aktivní žalobní legitimace v soudním řízení správním. *Právní rozhledy*. Praha: C. H. Beck, 2022, č. 1, s. 13–18. ISSN 1210-6410.
- VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY. Věcný záměr trestního řádu. *justice.cz* [online]. 2008 [cit. 16. 8. 2022]. Dostupné z: <http://portal.justice.cz/justice2/MS/ms.aspx?j=33&o=23&k=4980&d=281460>

Contact – e-mail

msasek@mail.muni.cz

SPECIFIKA SOUDNÍHO PŘEZKUMU ROZHODNUTÍ O DISCIPLINÁRNÍCH PŘESTUPCÍCH STUDENTŮ VYSOKÝCH ŠKOL

Štěpán Burda

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Předkládaný příspěvek se pokusí zodpovědět na otázku, zda soudní přezkum rozhodnutí vysoké školy o disciplinárním přestupku studenta vysoké školy v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí vykazuje odlišnosti oproti přezkumu jiných správních rozhodnutí, ať již deliktních, či nedeliktních. Tyto odlišnosti se pokusí identifikovat a kriticky zhodnotit v kontextu současné zákonné úpravy, judikatury a také ústavních a mezinárodněprávních východisek správního soudnictví. Klíčovými problémy, kterými se příspěvek bude zabývat, budou zejména v rozhodovací praxi nejednoznačná identifikace žalovaného orgánu, otázka odkladného účinku žaloby v disciplinárních věcech a také vztah moderačního oprávnění správního soudu k postavení vysoké školy jako subjektu zájmové samosprávy, který správní trestání vykonává v rámci své samosprávné působnosti. Součástí příspěvku bude i celkové zhodnocení dosavadní judikatury ve vysokoškolských disciplinárních věcech, a to včetně případů týkajících se Masarykovy univerzity.

Keywords in original language

Soudní přezkum; disciplinární řízení; vysoké školy; vysokoškolská samospráva; disciplinární přestupky studentů vysokých škol.

Abstract

The presented paper attempts to examine whether the judicial review of administrative acts of universities in disciplinary proceedings differs from the judicial review of another administrative acts, punitive or otherwise. It will attempt to identify these differences and critically examine them in the context of the current Czech legislation and case law, as well

as the constitutional and international framework of administrative justice. The key issues addressed by the paper are the unclear identification of the respondent in the proceedings before administrative courts, the issue of suspensory effect of the administrative action in disciplinary matters, as well as the right of the court to reduce the administrative sanction and the relation of this right to the autonomous status of universities and faculties as specific public law corporations. The paper will include an overall assessment of the current case law relating to university disciplinary proceedings, including cases involving Masaryk University.

Keywords

Judicial Review; Disciplinary Proceedings; Universities; University Autonomy; Administrative Sanctioning of Students.

1 Úvod

Odpovědnost studentů vysokých škol za disciplinární přestupek podle § 64 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, ve znění pozdějších předpisů (dále „ZVŠ“), představuje jednu z mnoha forem odpovědnosti za správní disciplinární delikty.¹ I s ohledem na to, že nejprísrnější sankcí, kterou v tomto disciplinárním řízení zákon předpokládá, je (nepodmíněně) vyloučení ze studia [§ 65 odst. 1 písm. c) ZVŠ], tedy zásah do ústavně garantovaného práva na vzdělání (čl. 33 Listiny základních práv a svobod, čl. 2 Protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod² a další), není překvapivé, že vysokoškolské disciplinární řízení má úzké sepětí se správním soudnictvím jako prostředkem ochrany veřejných subjektivních práv podle § 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále „SŘS“). Tato ochrana je v souvislosti s vysokoškolským disciplinárním řízením realizována především prostřednictvím řízení o žalobě proti

¹ KOPECKÝ, M. *Správní právo: obecná část*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 310–311 a 319.

² K přípustnosti vyloučení ze studia v disciplinárním řízení v kontextu Evropské úmluvy viz např. rozsudek ESLP ze dne 12. 12. 2017, *Çölgeçen a další proti Turecku*, č. 50124/07, 53082/07, 53865/07, 399/08, 776/08, 1931/08, 2213/08 a 2953/08, zejm. § 47-51 odůvodnění.

rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. SŘS), jakkoli samozřejmě nelze vyloučit uplatnění dalších druhů řízení před správními soudy.³

Cílem tohoto příspěvku je posoudit, zda soudní přezkum rozhodnutí vydaného v disciplinárním řízení podle zákona o vysokých školách vykazuje specifika oproti přezkumu jiných správních rozhodnutí, a případně tato specifika identifikovat a analyzovat. Za tímto účelem se příspěvek zaměří na tři problematické oblasti, a to identifikaci žalovaného správního orgánu, odkladný účinek žaloby a moderační oprávnění soudu. V závěru příspěvku bude představeno také několik rozhodnutí ze zatím nepřilíš četné judikatury správních soudů k vysokoškolskému disciplinárnímu trestání.

2 Určení žalovaného správního orgánu

Zákon o vysokých školách svěřuje rozhodovací pravomoc v disciplinárním řízení na veřejné a státní⁴ vysoké škole rektorovi a děkanovi (§ 69 odst. 1 ZVŠ). Děkan je podle tohoto ustanovení prvostupňovým správním orgánem v případě, že je projednáván disciplinární přestupek studenta zapsaného na fakultě; naopak v případě, že jde o studenta, který na žádné fakultě zapsán není,⁵ je prvostupňovým správním orgánem rektor. Rektor je dále vždy odvolacím orgánem (§ 68 odst. 5 ZVŠ), a to nejen ve vztahu k děkanovi, ale i sám k sobě.⁶ S ohledem na to, že soudní řád správní stanovuje, že žalovaným správním orgánem je ten, který rozhodl v posledním stupni (§ 69 SŘS), mohlo by se zdát, že otázka určení žalovaného správního orgánu nečiní větších potíží.

³ Zejména řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82 a násl. SŘS), případně řízení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 a násl. SŘS). K uplatnění žaloby na ochranu proti nečinnosti v kontextu správního rozhodování vysokých škol viz např. rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 166/2016-56.

⁴ Na státní vysokou školu se užije většina ustanovení pro veřejné vysoké školy (§ 95 odst. 1 ZVŠ). V případě soukromých vysokých škol zákon v současné době strukturu jejich orgánů neupravuje (§ 41 odst. 1 ZVŠ).

⁵ Typicky v případě vysokých škol neuniverzitních (§ 2 odst. 3 ZVŠ), neboť ty se na fakulty nečlení (§ 2 odst. 5 ZVŠ).

⁶ Viz např. rozsudek MS v Praze ze dne 30. 4. 2021, č. j. 9 A 86/2018-75, bod 42 odůvodnění („Zákon o vysokých školách tedy umožňuje, aby vysoká škola rozhodovala prostřednictvím rektora v obou stupních.“) To vytváří zajímavou situaci, kdy odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí postrádá devolutivní účinek jako svůj jinak charakteristický znak.

Praxe krajských soudů ohledně toho, kdo má být žalovaným v případě žaloby proti rozhodnutí vydanému orgánem vysoké školy, ale není zcela jednotná. Zdá se, že převažuje názor, že by žalovanou měla být vysoká škola jako celek.⁷ Vzácněji se vyskytují i tendence označovat za žalovaného přímo rektora.⁸ Nejednotná je i praxe na Nejvyšším správním soudě.⁹

Názor, že žalovaným má být vysoká škola jako celek, připomíná závěry vyslovené judikaturou ve vztahu k některým jiným správním orgánům. První možnou analogií, která se nabízí, je otázka určení žalovaného při rozhodování vedoucího ústředního správního úřadu o rozkladu. V těchto případech správní soudy dovozují, že žalovaným má být úřad jako celek, nikoli osoba stojící v jeho čele.¹⁰ Ostatně lze zmínit, že s určením žalovaného v těchto případech se potýkala už historická judikatura, přičemž výsledkem byla zajímavá teze o totožnosti ústředního orgánu a jeho vedoucího.¹¹

Nelze si však nevšimnout, že oproti ústředním správním úřadům, které jsou organizovány monokraticky, je vysoká škola organizována zcela jinak. Rektor sice stojí v čele veřejné či státní vysoké školy (§ 10 odst. 1 ZVŠ), je však pouze jedním z jejích samosprávných orgánů, přičemž se vůči ostatním z nich nenachází v hierarchicky nadřazeném postavení, a nelze jej tedy s celou vysokou školou ztotožňovat.

⁷ Z novější judikatury např. rozsudek KS v Brně ze dne 10. 12. 2020, č. j. 30 A 129/2018-51 („proti žalované: Masarykova univerzita [...] o žalobě proti rozhodnutí rektora žalované“) či rozsudek MS v Praze ze dne 25. 5. 2020, č. j. 9 A 148/2017-55 („proti žalované: Univerzita Karlova [...] o žalobě proti rozhodnutí rektora Univerzity Karlovy“).

⁸ Např. rozsudek MS v Praze ze dne 28. 4. 2020, č. j. 5 A 211/2016-35 („proti žalovanému: rektor Univerzity Karlovy“).

⁹ Např. rozsudek NSS ze dne 16. 9. 2019, č. j. 5 As 52/2017-24 („proti žalované: Západočeská univerzita v Plzni“), opačně rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2019, č. j. 1 As 210/2019-29 („proti žalovanému: Rektor Policejní akademie České republiky v Praze“).

¹⁰ Např. usnesení NSS ze dne 29. 10. 2007, č. j. 8 Afs 75/2007-115, jehož právní věta zní: „Směřuje-li žaloba (§ 65 a násl. s. ř. s.) proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, má být žalovaným správním orgánem tento úřad, nikoliv jeho předseda.“ Obdobně ve vztahu k ministru financí např. rozsudek NSS ze dne 9. 10. 2007, č. j. 3 Ans 7/2005-83 („Ministr financí, oprávněný rozhodovat o náhradě podle ust. § 7 odst. 6 dekrety č. 100/1945 Sb., není sám o sobě správním orgánem, nýbrž osobou stojící v čele tohoto správního orgánu.“).

¹¹ „Všechna rozhodnutí a opatření vycházející od ministerstva jsou tedy po právu volnými projevy ministra samého, nikoli projevy nějakého místa, které by stálo samostatně vedle ministra. S tohoto hlediska jsou tedy ministr průmyslu a ministerstvo průmyslu pojmy identické, a okolnost, že stížnost jako žalovaný úřad uvádí ministerstvo průmyslu, ač vybláskou naříkanou vydal ministr průmyslu, nemůže proto být na závadu, aby stížnost byla projednána meritorně.“ Viz nález nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 1947, č. 302 (Boh. A 1729); citováno dle KOPECKÝ, op. cit., s. 83.

Druhou analogií, která se nabízí, je určení žalovaného (resp. odpůrce) v případě orgánů územních samosprávných celků. Tento přírůdek je o poznání přiléhavější, neboť nejde o monokraticky organizované orgány státní správy, nýbrž o jiné veřejnoprávní korporace vybavené samosprávnými orgány. Nejvyšší správní soud v kontextu pasivní věcné legitimity v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 101a SŘS) dovodil, že jestliže je napadán územní plán obce, je odpůrkyní obec, nikoli její zastupitelstvo.¹² Argumentace poskytnutá soudem k této otázce je však velmi stručná a podpořená ne zcela přesvědčivou analogií s představenstvem akciové společnosti.¹³ Lze také upozornit, že předkládající senát vedly k závěru o tom, že odpůrkyní má být obec jako celek, převážně pragmatické důvody spojené s procesními úkony odpůrce v řízení.¹⁴ V případech opatření obecné povahy vydaných v přenesené působnosti je naopak za odpůrce považován konkrétní orgán územního samosprávného celku.¹⁵

Ostatně i komentářová literatura upozorňuje, že rozhodovací praxe správních soudů v otázkách určení žalovaného správního orgánu je nejasná a nekoherentní a v různých rozhodnutích jsou používána zcela protichůdná kritéria.¹⁶ Za této situace se lze klonit k názoru, že přesnější je označovat jako žalovaného přímo rektora, neboť ten je explicitně zákonem určen jako odvolací orgán (§ 69 SŘS ve spojení s § 68 odst. 5 ZVŠ). Tento závěr je ostatně přesvědčivější i s ohledem na dikci § 4 odst. 1 písm. a) SŘS, kde se hovoří o orgánech územních samosprávných celků nebo jiných orgánech, nikoli o územních samosprávných celcích nebo jiných subjektech veřejné správy jako takových.¹⁷ Stejně tak ani pragmatické důvody, které vedly Nejvyšší

¹² Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, body 43–46 odůvodnění.

¹³ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, bod 45 odůvodnění.

¹⁴ Jak se podává v bodě 14 odůvodnění usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120: „*Jednotlivá zasedání zastupitelstva jsou však plánována zpravidla s velkým předstihem a může být velmi komplikované náhle svolat zastupitelstvo za účelem vyjádření se k návrhu na zrušení opatření obecné povahy, pověření osoby k jednání před soudem atd.*“

¹⁵ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 25. 6. 2019, č. j. 1 As 454/2017-94, zejm. body 33–34 odůvodnění.

¹⁶ JEMELKA, L. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 546.

¹⁷ Tuto argumentaci naznačuje předkládající senát v usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, bodě 13 odůvodnění, ačkoli se následně přiklání k závěru opačnému.

správní soud k určení obce jako odpůrkyně, nejsou v případě rektora příléhavé. Rektor bude v soudním řízení správním vystupovat tak jako tak, ať už přímo jako žalovaný (přiměřeně dle § 33 odst. 5 SŘS), nebo jako zástupce vysoké školy (§ 33 odst. 4 SŘS ve spojení s § 10 odst. 1 ZVŠ).

Závěrem o tom, že žalovaným orgánem by měl být rektor, samozřejmě není dotčeno pravidlo o tom, kdo je povinen splnit povinnost uloženou rozhodnutím ve správním soudnictví – tím bude v souladu s § 63 písm. c) SŘS veřejná vysoká škola jako celek,¹⁸ neboť rektor není ve sféře soukromého práva subjektem práv a povinností.¹⁹

Konečně lze uzavřít, že případné spory o tom, kdo konkrétně má být žalovaným, nezhoršují procesní postavení žalobců, neboť žalovaný je určen zákonem, nikoli tvrzením žalobce – postačí proto, aby žalobce dostatečně určitě identifikoval rozhodnutí, proti němuž brojí [§ 71 odst. 1 písm. a) SŘS], a je následně na soudu, aby jednal se správným žalovaným v souladu se zásadou *iura novit curia*.²⁰

3 Moderace trestu za správní delikt

Specifikem řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu v případě, kdy tímto rozhodnutím byl uložen trest za správní delikt, je možnost správního soudu od tohoto trestu upustit nebo jej v mezích zákona snížit (§ 65 odst. 3 a § 78 odst. 2 SŘS). Podmínkou této moderace, která představuje výjimku z kasačního principu správního soudnictví,²¹ je podle zákona to,

¹⁸ V případě státní vysoké školy se s ohledem na § 95 odst. 1 ZVŠ uplatní nikoli § 63 písm. c) SŘS, nýbrž § 63 písm. a) SŘS; povinnou tak bude Česká republika – Ministerstvo obrany (v případě Univerzity obrany, jelikož ta je „*součástí organizační složky státu Ministerstva obrany*“), respektive Česká republika – Policejní akademie České republiky v Praze (jelikož ta je samostatnou organizační složkou státu). V případě soukromé vysoké školy je pak patrně spíše než § 63 písm. b) SŘS (nejde o přenos státní správy) příléhavější ustanovení § 63 písm. c) SŘS, jakkoli jde o veřejnoprávní korporaci značně specifickou (k „*soukromé samosprávě*“ stručně KUDROVÁ, V. *Správní rozhodování vysokých škol*. Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2013, s. 46).

¹⁹ Rektor či rektorka je samozřejmě fyzickou osobou jako soukromá osoba podle § 19 odst. 1 OZ; rektor jako správní orgán však podobně jako jiné vysokoškolské orgány právní subjektivitu ve sféře soukromého práva postrádá.

²⁰ JEMELKA a kol., op. cit., s. 544. Obdobně usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56.

²¹ K tomu přiměřeně POTĚŠIL, L. *Kasační stížnost*. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 56–59; srov. též MACUR, J. *Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době*. Brno: Masarykova univerzita, 1992, s. 65–67, který vysvětluje, proč nejde *stricto sensu* o kasační princip jako opravný systém, jak o něm lze hovořit například v rámci civilního soudnictví.

že trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši a že takový postup navrhne žalobce v žalobě.

Ačkoli je tento postup zpravidla vztahován na sankce peněžité povahy, z dikce § 78 odst. 2 SŘS plyne, že jej lze uplatnit i ve vztahu k nepeněžitém sankcím za správní delikty, tedy včetně sankcí za disciplinární přestupky podle zákona o vysokých školách.²² Jelikož tyto sankce jsou ukládány v rámci samosprávné působnosti vysokých škol [§ 6 odst. 1 písm. f) ZVŠ],²³ nabízí se otázka, zda správní soudy přistupují k zásahům do správního uvážení orgánů zájmové samosprávy zdrženlivěji než v případě správních trestů ukládaných v rámci státní správy.

Lze konstatovat, že podmínky, které vykrytalizovaly v rámci judikatury správních soudů ve vztahu k moderaci sankcí obecně, jsou poměrně restriktivní. Judikatura zdůrazňuje, že oprávnění podle § 78 odst. 2 SŘS představuje pouze možnost, nikoli povinnost soudu; jsou-li proto v konkrétním případě zvláštní důvody, nemusí soud přistoupit k moderaci pokuty, i když se jeví být zjevně nepřiměřenou.²⁴ Za zjevně nepřiměřenou sankci zpravidla nelze považovat sankci při dolní hranici zákonem předpokládaného rozpětí.²⁵ Stejně tak není důvodem pro moderaci ani sporný výklad zákonného ustanovení.²⁶ Soud dále musí při moderaci dbát na to, aby byla zachována preventivní funkce sankce.²⁷ Lze také doplnit, že moderační oprávnění nenáleží Nejvyššímu správnímu soudu při rozhodování o kasační stížnosti.²⁸

22 JEMELKA a kol., op. cit., s. 512: „*Předmětem návrhu s ohledem na obecnost formulace může být jakékoliv rozhodnutí správního orgánu v oblasti veřejné správy, jímž se žalobci ukládá sankce, a to bez rozlišení její povahy a závažnosti.*“ Lze však polemizovat s použitím pojmu „sankce“, který může být chápán širěji než pojem „trest za správní delikt“ užitý v SŘS, srov. například § 86 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, či další „správní sankce obnovující povahy“, které nejsou tresty. Ostatně i zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále „PřesZ“), rozlišuje správní tresty (§ 35 a násl.) a ochranná opatření (§ 51 a násl.).

23 Ačkoli toto ustanovení hovoří bezprostředně pouze o veřejných vysokých školách, o výkon samosprávné působnosti jde i u soukromých a státních vysokých škol (přiměřeně opět KUDROVÁ, op. cit., s. 46).

24 Rozsudek NSS ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012-23.

25 Rozsudek NSS ze dne 21. 8. 2003, č. j. 6 A 96/2000-62.

26 Rozsudek NSS ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 16/2008-80.

27 Rozsudek MS v Praze ze dne 29. 11. 2011, č. j. 1 A 26/2010-64.

28 Rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2013, č. j. 2 As 130/2012-20.

Ve vztahu k disciplinárním přestupkům studentů vysokých škol je judikatura na posuzování podmínek moderace poměrně skoupá.²⁹ Přesto lze najít i dílčí náznaky zohlednění samosprávné povahy vysokých škol, byť vyloučené pouze *obiter dicta*.³⁰

Poněkud bohatší je judikatura ve vztahu k moderaci kárných sankcí ukládaných členům profesních komor, přičemž tuto oblast lze považovat z hlediska východisek samosprávy za srovnatelnou. Ani v těchto případech však argumentace správních soudů obvykle nijak nezohledňuje, že k trestání dochází v rámci samosprávy, a na dané případy vztahuje pouze obecná východiska.³¹

Lze tedy uzavřít, že přes sporadicky se objevující opačné tendence se v současném pojetí kritéria pro užití moderačního oprávnění podle § 78 odst. 2 SRS zpravidla neliší v závislosti na povaze rozhodujícího správního orgánu a přezkum disciplinárních rozhodnutí vysokých škol v tomto směru nevykazuje zvláštní specifika. To lze přičítat především relativní striktnosti kritérií moderace obecně, což následně do značné míry stírá případné rozdíly mezi rozhodujícími správními orgány.

4 Odkladný účinek žaloby

Další otázkou spojenou s projednáním správní žaloby, která v souvislosti s disciplinárním řízením nabývá na zvláštním významu, je institut odkladného

²⁹ Jedním z mála rozhodnutí, kde je řešen problém moderace sankce za disciplinární přestupek studenta vysoké školy je rozsudek KS v Brně ze dne 27. 4. 2016, č. j. 31 A 56/2014-46, kde se s touto otázkou soud v bodě 15 odůvodnění vypořádává jednou větou: „*Dle zákona a dle vnitřních předpisů jsou splněny podmínky pro uložení sankce za výše uvedený disciplinární delikt ve formě vyloučení ze studia, zdejší soud tak nespatřuje v uložení sankce jakékoli zákonně pochybení ani důvod pro jeho moderaci.*“

³⁰ Jde zejména o rozsudek KS v Brně ze dne 23. 3. 2017, č. j. 30 A 131/2015-80, kde soud uvádí: „*Pokud jde o námitku nepřiměřené sankce, je předně potřeba říci, že ukládání sankcí je projevem volného uvážení správních orgánů, jehož soudní přezkum je již z podstaty věci zásadně omezen – soud přezkoumává ratio a koherentnost jejich úvahy, případně excesivní vybočení z vymezených mantinelů [...] uvedené musí z povahy věci platit tím spíše pro případy přezkumu úvahy orgánů samosprávné univerzity.*“ V daném případě však soud napadené rozhodnutí zrušil z důvodu procesních vad a sám příznává, že posuzování přiměřenosti sankce bylo předčasné.

³¹ V kontextu kárné odpovědnosti advokátů např. rozsudek MS v Praze ze dne 30. 3. 2016, č. j. 10 Ad 10/2013-34 („*nesbledal soud důvody pro moderaci uložené pokuty ve smyslu ust. § 78 odst. 2 s.r.s., neboť v případě žalobce se při pokutě ve výši 20.000 Kč, tj. při spodní hranici sazby stanovené v ust. § 32 odst. 3 písm. c) zákona o advokacii, nejedná o trest uložený ve výši zjevně nepřiměřené.*“) či rozsudek MS v Praze ze dne 10. 11. 2016, č. j. 6 Ad 22/2014-30, bod 31 odůvodnění, kde soud obsáhle uvádí důvody, proč by neměl zasahovat do správního uvážení sankčního orgánu. Jeho samosprávnou povahu však soud v tomto kontextu pomíjí.

účinku žaloby. S ohledem na § 73 odst. 1 SŘS a na to, že zákon o vysokých školách žádnou zvláštní úpravu nestanoví, platí, že podání žaloby proti rozhodnutí v disciplinárním řízení nemá ze zákona odkladný účinek. Účinky disciplinárního rozhodnutí tak nastanou dnem právní moci rozhodnutí [§ 73 a 74 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále „SŘ“); zejména začne běžet lhůta pro osvědčení se v případě podmíněného vyloučení, respektive dojde k ukončení studia v případě „nepodmíněného“ vyloučení].

Odkladný účinek lze na návrh žalobce žalobě přiznat za splnění kritérií uvedených v § 73 odst. 2 SŘS. S ohledem na výjimečnou povahu tohoto oprávnění a způsobu, jakým jsou podmínky pro jeho užití vykládány, se lze důvodně domnívat, že v případě rozhodnutí, kterým bylo uloženo napomenutí [§ 65 odst. 1 písm. a) ZVŠ] či podmíněné vyloučení ze studia [§ 65 odst. 1 písm. b) ZVŠ]³² zpravidla nebude prostor pro přiznání odkladného účinku.³³ Naopak žaloba proti rozhodnutí, kterým byl student (nepodmíněně) vyloučen ze studia, bude patřit mezi situace, kdy by soud měl přiznání odkladného účinku k návrhu minimálně velmi pečlivě zvážit.³⁴ V praxi je také odkladný účinek žalobám proti rozhodnutí o nepodmíněném vyloučení mnohdy přiznáván.³⁵

³² Popřípadě (a spíše teoreticky) též v případě žaloby proti rozhodnutí, kterým bylo upuštěno od uložení sankce (§ 65 odst. 2 ZVŠ), nicméně žalobce se domáhá jeho zrušení s tím, že řízení mělo být zastaveno (§ 69 odst. 2 ZVŠ).

³³ Viz např. usnesení NSS ze dne 21. 5. 2014, č. j. 6 Afs 73/2014-56, bod 5 odůvodnění: „*Pojímání odkladného účinku jako výjimky z pravidla tedy znamená, že újma, která má brožit žadatelů o jeho přiznání, nesmí být vzhledem k jeho poměrům bagatelní, nýbrž naopak významná, taková, která opravňuje, aby v jeho konkrétním případě pravidlo, že žaloba resp. kasační stížnost odkladný účinek nemá mít, nebylo výjimečně uplatněno.*“

³⁴ Opět lze citovat usnesení NSS ze dne 21. 5. 2014, č. j. 6 Afs 73/2014-56, bod 5 odůvodnění: „*Významnou bude újma spíše tehdy, nebude-li možno v případě, že bude napadené správní rozhodnutí naplněno a poté shledáno nezákonným a zrušeno, v podstatných ohledech navrátit v původní stav jím způsobené následky či dopady. Významnou bude též spíše tehdy, přijde-li sice při uplatnění rozhodnutí o následky vratné či napravitelné, avšak takového rázu, že způsobí žadatelů vážné obtěžky či významné poruchy v jeho životě, fungování, činnosti apod.*“

³⁵ Např. ve věci ukončené rozsudkem KS v Brně ze dne 23. 3. 2017, č. j. 30 A 131/2015-80. Opačně srov. postup KS v Brně v medializované disciplinární kauze (viz dále) popsany v usnesení NSS ze dne 21. 6. 2010, č. j. 8 As 41/2010-105. Odůvodnění krajského soudu v této věci však působí poněkud bagatelizujícím dojmem: „*Současně k návrhu žalobce nepřiznal žalobě odkladný účinek, a to z důvodu, že nemožnost dokončení studia nepředstavuje podle soudu nenabraditelnou újmu. Pokud by bylo napadené rozhodnutí na základě žaloby zrušeno, žalobce by mohl studium dokončit, čímž by byla tato újma odčiněna.*“

Nelze také nevidět širší časové souvislosti spojené s uplatněním institutu přiznání odkladného účinku. S ohledem na dvouměsíční lhůtu pro podání žaloby (§ 72 odst. 1 SŘS), k níž je nutno přičíst určitý časový úsek pro rozhodnutí soudu o návrhu na přiznání odkladného účinku, je nutno počítat zpravidla s několikaměsíčním obdobím, v němž trvají účinky napadeného rozhodnutí.

Ne zcela optimální důsledky této konstrukce pro postavení vyloučeného studenta mírní závěry doktríny ve vztahu k tomu, jaký je přesný účinek (§ 73 odst. 3 SŘS) usnesení o přiznání odkladného účinku. To totiž podle komentářové literatury má v případě takovýchto rozhodnutí spíše povahu restituce *in integrum*, přičemž účinky tohoto usnesení se vztahují *ex tunc* k okamžiku právní moci napadeného rozhodnutí.³⁶ Po dobu trvání odkladného účinku se tak žalobce dostává do právního postavení, jako kdyby napadeného rozhodnutí vůbec nebylo³⁷ – v tomto případě je tedy žalobce po dobu, kdy trvají účinky usnesení soudu,³⁸ nadále studentem v jakémsi provizorním režimu.

Jakkoli výše předestřenou současnou úpravu odkladného účinku žaloby rozhodně nelze označit za nefunkční, přesto se lze zabývat případnými alternativními řešeními, která by mohla být citlivější ke specifickému postavení studentů a statusovému rozhodování ve správním řízení obecně.

Řešení, které by po vzoru některých jiných úprav³⁹ zavedlo odkladný účinek žaloby ze zákona (§ 73 odst. 1 *in fine* SŘS), patrně nelze vnímat za zcela přiléhavé v kontextu disciplinárního řízení. Nelze totiž nevidět, že i s ohledem na průměrnou délku řízení ve správním soudnictví by v takovém případě mohly vysoké školy fakticky ztratit možnost realizace sankce vyloučení u osob, které se dopustí těch nejzávažnějších disciplinárních přestupků, a to z toho prostého důvodu, že takové osoby by mnohdy stihly dokončit studium dříve, než by o věci bylo rozhodnuto ve správním soudnictví.

³⁶ JEMELKA a kol., op. cit., s. 599.

³⁷ Viz rozsudek KS v Ostravě ze dne 19. 10. 2016, č. j. 22 Af 117/2014-75.

³⁸ Usnesení může např. soud zrušit i *ex officio* v průběhu řízení podle § 73 odst. 5 SŘS.

³⁹ Např. § 32 odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů nebo § 196 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů.

Individuální rozhodování podle § 73 odst. 2 SŘS se tak jeví jako mnohem citlivější k vzájemnému vyvažování kolidujících zájmů ve věci.

Přesto by bylo možno i při zachování individuálního přiznávání odkladného účinku žaloby uvažovat o dílčích změnách zákonné konstrukce. Částečně inspirativní v tomto směru může být úprava řízení o vyslovení neplatnosti vykonání státní závěrečné zkoušky nebo její součásti, státní rigorózní zkoušky nebo její součásti, státní doktorské zkoušky nebo obhajoby disertační práce, zejména ustanovení § 47d ZVŠ.⁴⁰

Ačkoli jde o úpravu, která zavádí plošný odkladný účinek žaloby ze zákona (§ 47d odst. 2 *in fine* ZVŠ), zajímavá je především tím, že stanovuje odchylku od obecné úpravy podle § 73 a 74 SŘ a odsouvá účinnost rozhodnutí rektora až na první den následující po uplynutí dvou měsíců od oznámení rozhodnutí (§ 47d odst. 2 ZVŠ). Takovou konstrukcí je zabráněno situaci, kdy daná osoba o svůj příslušný status (v tomto řízení o akademický titul – viz § 47e odst. 2 ZVŠ, v disciplinárním řízení o postavení studenta dané vysoké školy či fakulty) přijde tím, že nastanou účinky tohoto rozhodnutí, přičemž zá- pětí je onen status dané osoby opět obnoven, např. v důsledku přiznání odkladného účinku její žalobě. Takové náhlé změny v zásadních statusových otázkách osob totiž mohou výrazně rozkolísávat právní jistotu a dozajista způsobují i nemalé praktické problémy např. při administraci studia.

Bylo by tedy *de lege ferenda* možné uvažovat i o takové úpravě, která by odsouvala účinky rozhodnutí o nepodmíněném vyloučení tak, aby do okamžiku, kdy tyto účinky nastanou, bylo postaveno najisto, zda bude případné žalobě přiznán odkladný účinek, či nikoli.

Konečně je možno v souvislosti se zrušením rozhodnutí v disciplinárním řízení správními soudy a obnovením statusu studenta zmínit i ustanovení § 68 odst. 7 ZVŠ.⁴¹ Byť toto ustanovení hovoří pouze o opatřeních

⁴⁰ Úprava tohoto řízení byla do zákona o vysokých školách vložena novelou provedenou zákonem č. 137/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, a to s účinností od 1. 9. 2016.

⁴¹ „Orgány veřejné vysoké školy nebo její součásti přijmou v návaznosti na rozhodnutí rektora v případě potřeby taková opatření, aby práva studenta byla obnovena a následky, které vadné rozhodnutí způsobilo, byly odstraněny nebo alespoň zmírněny.“

v návaznosti na rozhodnutí rektora,⁴² i s ohledem na to, že odvolání k rektorovi proti rozhodnutí ve věci samé má vždy⁴³ odkladný účinek (§ 68 odst. 4 věta druhá ZVŠ), lze vyslovit domněnku, že větší praktický dopad bude mít analogické uplatnění tohoto ustanovení pro postup orgánů vysoké školy v návaznosti na kasační rozhodnutí správních soudů.⁴⁴

5 Judikatura k disciplinárnímu trestání studentů

V této části se příspěvek pokusí ilustrovat stávající (zatím ne příliš bohatou) judikaturu správních soudů ve vztahu k disciplinárnímu řízení na vysokých školách, zejména identifikovat často řešené otázky a také nedostatky či pochybení, která jsou vysokoškolským disciplinárním orgánům vytýkána.

Případy týkající se plagiátorství představují jednu z nejčastějších agend v rámci disciplinárního řízení na vysokých školách. Není tedy překvapivé, že představují i značnou část rozhodnutí správních soudů, která jsou k této problematice dostupná.

Jako typický příklad takového rozhodnutí může sloužit např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. 9. 2012, č.j. 29 A 73/2011-36. Žalobce v této věci byl vyloučen ze studia na Fakultě humanitních studií Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně, neboť se měl dopustit plagiátorství ve své bakalářské práci. Krajský soud jeho žalobě vyhověl zejména s poukazem na to, že rozhodnutí rektora se nevypořádalo se žalobcovými námitkami,⁴⁵ stejně tak i prvostupňové rozhodnutí děkanky nedostatečně popisovalo skutek, který byl studentovi kladen za vinu (srov. body 25 a 26 odůvodnění rozsudku). Nezákonnost napadených rozhodnutí podtrhovalo i to, že disciplinární orgány se nezabývaly subjektivní stránkou disciplinárního přestupku, a to přestože byla uložena sankce (nepodmíněného) vyloučení ze studia, kterou zákon omezuje pouze na úmyslně spáchané disciplinární přestupky (§ 65 odst. 3 věta poslední ZVŠ, bod 27 odůvodnění rozsudku).

⁴² Myšleno zřejmě zejména rozhodnutí v odvolacím řízení, případně rozhodnutí o dozorčích prostředcích.

⁴³ Tedy je vyloučen postup podle § 85 odst. 2 SŘ.

⁴⁴ Takto ustanovení § 68 odst. 7 ZVŠ aplikuje např. NSS ve svém rozsudku ze dne 20. 7. 2017, č. j. 10 As 171/2017-40, bod 18 odůvodnění.

⁴⁵ Podle tehdejší právní úpravy nešlo o odvolací řízení, nýbrž o „žádost o přezkoumání rozhodnutí“ podle § 68 odst. 4 ZVŠ ve znění do 31. 8. 2016.

Vedle nedostatků odůvodnění rozhodnutí správní soudy poměrně často disciplinárním orgánům vytýkají i některá pochybení při vedení řízení. Například Městský soud v Praze svým rozsudkem ze dne 29. 4. 2020, č. j. 15 A 72/2019-64, zrušil rozhodnutí Vysoké školy ekonomie a managementu, a. s. a jejího rektora, a to kromě nedostatků právní kvalifikace (bod 33 odůvodnění) také proto, že disciplinárně obviněnému nebyla dána možnost nahlédnout do spisu a vyjádřit se k podkladům rozhodnutí (bod 31 odůvodnění) a ústní jednání před disciplinární komisí bylo vedeno v nepřítomnosti disciplinárně obviněného, aniž by pro to byly splněny podmínky (bod 32 odůvodnění).⁴⁶

Podobně bylo konání ústního jednání v nepřítomnosti obviněného studenta přes jeho řádnou omluvu jedním⁴⁷ z důvodů, proč Krajský soud v Brně svým rozsudkem ze dne 23. 3. 2017, č. j. 30 A 131/2015-80, vyhověl žalobě studenta Lékařské fakulty Masarykovy univerzity proti rozhodnutí o vyloučení ze studia. V daném případě je poměrně zajímavé, že žalovaná argumentovala mimo jiné tím, že členové disciplinární komise Lékařské fakulty jsou lékaři, a tudíž jsou schopni posoudit, zda lékařská zpráva popisující zdravotní indispozici obviněného studenta představuje důvodnou omluvu z ústního jednání, či nikoli. K tomu ovšem krajský soud uvedl, že „*tito lékaři, na rozdíl od MUDr. B. žalobce přímo neviděli, proto se lze jen stěží odvolávat na jejich odbornost.*“ Zároveň soud konstatoval, že „[by bylo] *jistě proti smyslu vlastního ústního jednání, pokud by na něm žalobce trpěl průjmny a silnými bolestmi břicha, neboť by nebyl schopen náležitým způsobem uplatňovat svá procesní práva.*“

V rámci soudního přezkumu vysokoškolských disciplinárních rozhodnutí se vedle relativně očekávatelných případů plagiátorství a dalších podvodných jednání vyskytují také o poznání neobvyklejší kauzy. Např. ve svém rozsudku ze dne 30. 11. 2021, č. j. 29 A 204/2018-64, rozhodoval Krajský soud v Brně o žalobě doktorského studenta Filozofické fakulty Masarykovy univerzity, který byl podmíněně vyloučen za disciplinární přestupek, jehož

⁴⁶ V tomto směru lze upozornit na to, že zákon o vysokých školách je svým požadavkem na obligatorní ústní jednání (§ 69 odst. 1 věta čtvrtá ZVŠ) o poznání striktnější než např. přestupková úprava (§ 80 PřesZ).

⁴⁷ Druhou stěžejní vadou, kterou soud v dané věci shledal, bylo, že řada podkladů, z nichž disciplinární orgány při svém rozhodování vycházely, nebyla vůbec obsažena ve správním spise [§ 76 odst. 1 písm. b) SŘS].

se měl dopustit „slovním napadáním a znevažujícími prohlášeními a urážkami členů akademické obce a poškozováním dobrého jména Masarykovy univerzity, zejména zveřejňováním statusů na webových stránkách Facebook @MUvozovky ‚Si je tam dokreslete‘ v období 15. 9. 2017 – 14. 2. 2018, dostupných zde <https://cs-czfacebook.com/MUvozovky/> (dále také ‚FB profil‘)“ (bod 1 odůvodnění rozsudku). Jak tvrdil obviněný student ve své žalobě, na této facebookové stránce upozorňoval na plagiátorství, kterého se měl podle jeho mínění dopustit jeho bývalý školitel ve své habilitační práci (body 2 a 3 odůvodnění rozsudku). Krajský soud disciplinární rozhodnutí obou stupňů zrušil, a to zejména s ohledem na nedostatečné vymezení skutku, který byl disciplinárně obviněnému kladen za vinu (bod 30 odůvodnění rozsudku).⁴⁸

Konečně disciplinární věc, kterou se zabýval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 5. 9. 2011, č. j. 8 As 41/2010-110, vzbudila dokonce širokou mediální odezvu.⁴⁹ Tato pozornost není překvapivá zejména s ohledem na to, co bylo v daném případě obviněnému studentovi⁵⁰ Divadelní fakulty Janáčkovy akademie múzických umění kladeno za vinu: „Žalobce se disciplinárního přestupku dopustil tím, že mezi půl druhou a druhou hodinou ranní dne 13. 11. 2007 pomaloval zdi v 7. nadzemním podlaží kolejí Astorka na Novobranské 3, Brno kresbou postavy s komiksovou bublinou ‚Žide! Zmiz! Smrdíš.‘, kresbou hákového kříže, kresbou postavy ukřižované na kříži s nápisem INRI, antropomorfním naivistickým ztvárněním zevního ženského genitálu, u kterého je v komiksově bublině uveden text ‚K? Vybažov? Já ho mám ráda.‘, vedle nějž bylo naivisticky ztvárněno scrotum a penis, u kterého byl v komiksově bublině uveden text ‚Já ne‘, kresbou hákového kříže s nápisem ‚Tom‘, kresbou hákového kříže s nápisem ‚Viki‘ a kresbou hákového kříže. Žalobce se podle správního orgánu prvního stupně tedy nechoval tak, aby nedošlo ke škodě na majetku, neboť úmyslně poškodil cizí věc tím, že ji pomaloval a popsal fixem a zároveň uvedeným jednáním hanobil národ.“ (bod 1 odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu).

⁴⁸ „Pohledem shora uvedených východisek ohledně náležitostí rozhodnutí o deliktu je patrné, že žalobce si v důsledku nedostatečného vymezení skutku ve výroku rozhodnutí (děkana i rektora) nemohl být vědom, které konkrétní výroky zveřejněné na sociální síti mu byly kladeny za vinu.“

⁴⁹ Např. KOZELKA, P. Soud se zastal studenta vyhozeného za malbu hákového kříže. *novinky.cz* [online]. 15. 9. 2011 [cit. 30. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/clanek/krimi-soud-se-zastal-studenta-vyhozeno-za-malbu-hakoveho-krize-129774>

⁵⁰ Jak vyplývá z mediálních reakcí na celou kauzu, šlo o režiséra R. Kvapila.

Rozhodnutím děkana byl obviněný student vyloučen ze studia a rektor toto rozhodnutí potvrdil. Krajský soud v Brně však rozsudkem ze dne 18. 1. 2010, č. j. 30 Ca 73/2008-62,⁵¹ obě správní rozhodnutí zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení. Proti tomuto rozsudku podala žalovaná kasační stížnost, která však byla zamítnuta. Nejvyšší správní soud přisvědčil tomu, že disciplinárním přestupkem může být podle § 64 ZVŠ i porušení zákonné povinnosti, včetně povinnosti nehanobit národ vyplývající z trestních předpisů (bod 20 odůvodnění rozsudku). Naplnění objektivní stránky disciplinárního deliktu (hanobení národa) však podle soudu nebylo v napadených rozhodnutích přesvědčivě odůvodněno (bod 25 odůvodnění rozsudku); poškození majetku pak bylo v očích správních orgánů podružné a nebylo hlavním důvodem vyloučení žalobce (bod 32 odůvodnění rozsudku).

Přes relativně nízký počet soudních rozhodnutí vztahujících se k vysok školskému disciplinárnímu trestání lze shrnout, že nejčastějšími nedostatky, které jsou disciplinárním orgánům správními soudy vytýkány, jsou nedostatečně konkrétní vymezení skutku a další nedostatky odůvodnění, jakož i porušení procesních práv obviněných studentů, zejména v souvislosti s ústním jednáním. Lze se důvodně domnívat, že obzvláště zmiňovaná procesní pochybení mohou mít souvislost s obsazením disciplinárních komisí převážně právními laiky (§ 13 odst. 1 a § 31 odst. 1 ZVŠ), jakož i s komplikovaností úpravy disciplinárního řízení.⁵²

6 Závěr

Tento příspěvek se pokusil odpovědět na otázku, zda soudní přezkum disciplinárních rozhodnutí vysokých škol vykazuje specifika oproti přezkumu jiných správních rozhodnutí. Nejprve se zabýval otázkou určení žalovaného správního orgánu, přičemž po komparaci s obdobnými situacemi ve vztahu k ústředním správním úřadům a územním samosprávním celkům dospěl

⁵¹ Toto rozhodnutí bohužel není veřejně dostupné.

⁵² Vedle toho, že úprava disciplinárního řízení v zákoně o vysokých školách je poměrně kusá a mnohdy nejasná, lze upozornit především na to, že řádné vedení disciplinárního řízení vyžaduje souběžnou práci se značným počtem pramenů právní úpravy (vedle zákona o vysokých školách je nutné aplikovat správní řád, disciplinární řád příslušné vysoké školy a disciplinární řád příslušné fakulty, navíc pro posouzení některých otázek, např. zavinění, je zapotřebí analogie s přestupkovou úpravou). Takový postup může být náročný i pro právní profesionály, o laicích nemluvě.

k závěru, že jako přesvědčivější se jeví považovat za žalovaný správní orgán rektora vysoké školy. Ve vztahu k moderaci sankce za disciplinární přestupek příspěvek ukázal, že v rozhodovací praxi správních soudů zpravidla samo-správná povaha rozhodujícího správního orgánu nehraje při posuzování nepřiměřenosti sankce roli, a to i s ohledem na celkově restriktivní kritéria soudního přezkumu v této otázce. V otázce odkladného účinku žaloby příspěvek obhájí zachování stávajícího modelu rozhodování o přiznání odkladného účinku na individuální bázi, zároveň však upozorňuje na možné dílčí úpravy inspirované jinými řízeními podle zákona o vysokých školách, které by mohly přispět ke zvýšení právní jistoty. Konečně ve své poslední části příspěvek poskytuje stručnou analýzu stávající judikatury, identifikuje nejčastější pochybení disciplinárních orgánů a pokouší se nastínit i jejich možné příčiny.

References

- JEMELKA, L. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-498-8.
- KOPECKÝ, M. *Správní právo: obecná část*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-820-7.
- KOZELKA, P. Soud se zastal studenta vyhozeného za malbu hákového kříže. *novinky.cz* [online]. 15. 9. 2011 [cit. 30. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/clanek/krimi-soud-se-zastal-studenta-vyhozeneho-za-malbu-hakoveho-krize-129774>
- KUDROVÁ, V. *Správní rozhodování vysokých škol*. Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2013.
- MACUR, J. *Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době*. Brno: Masarykova univerzita, 1992. ISBN 80-210-0484-3.
- POTĚŠIL, L. *Kasační stížnost*. Praha: C. H. Beck, 2022. ISBN 978-80-7400-899-3.

Contact – e-mail

480176@mail.muni.cz

APLIKÁCIA ABSORPČNEJ ZÁSADY PRI SPRÁVNÝCH DELIKTOCH TÝKAJÚCICH SA REKLAMNÝCH STAVIEB¹

Viera Jakušová

Právnická fakulta, Univerzita Komenského
v Bratislave, Slovenská republika

Abstract in original language

Príspevok sa zaoberá aplikáciou absorpčnej zásady pri posudzovaní správnych deliktov týkajúcich sa reklamných stavieb. V rámci analýzy danej témy poukazuje na modelovú situáciu, ktorá môže v praxi nastať, a to zrealizovanie dvoch nepovolených reklamných stavieb na fasáde jednej nehnuteľnosti stavebníkom. Posudzuje sa takéto konanie ako jeden správny delikt alebo dva? Je prípustná aplikácia absorpčnej zásady? Príspevok poskytuje odpovede na tieto otázky, pričom opisuje možné prostriedky nápravy ponúkané správnym súdnictvom a tiež poukazuje na aktuálny rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky zo dňa 26. 5. 2022, sp. zn. 5Asan/18/2020.

Keywords in original language

Analógia v správnom práve; správne delikty; správne súdnictvo; absorpčná zásada; správna žaloba vo veciach správneho trestania; stavebný zákon; reklamná stavba.

Abstract

The article focuses on application of the absorption principle in the process of administrative delicts concerning advertising buildings. Within the analysis, it highlights the model situation which can be in practice, so the realization of two illegal advertising buildings on the facade of one building.

¹ Príspevok bol vypracovaný v rámci výskumnej úlohy „Nová právna úprava správneho trestania“ s podporou grantu udeleného Agentúrou na podporu výskumu a vývoja pod registračným číslom projektu APVV-20-0436.

Can be this action judged as one administrative delict or two administrative delicts? Can be applied the absorption principle? The article brings answers on these questions, while describes possible tools of correction offered by administrative justice and refers to decision of the Supreme administrative court of Slovak Republic from 26. 5. 2022, sign of file 5Asan/18/2020, also.

Keywords

Analogy in Administrative Law; Administrative Delicts; Administrative Justice; Absorption Principle; Legal Action on Administrative Punishment; the Building Act; Advertising Buildings.

1 Úvod

V príspevku sa zameriavame na správne delikty týkajúce sa reklamných stavieb, ktoré sú vymedzené v § 106 ods. 4 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej „SZ“) a na možnú aplikáciu absorpčnej zásady, ktorá je typická pre trestné právo. V príspevku analyzujeme modelovú situáciu, ktorá môže nastať v praxi pri sankcionovaní stavebníka a vyriešenie tejto situácie sa môže javiť problematickým.

V nadväznosti na uvedené si kladieme nasledujúce výskumné otázky: Je postup správneho orgánu v nami určenej situácii správny a zákonný? Čo je to absorpčná zásada? Je možná analógia v správnom práve? Je možné vždy používať analogické inštitúty z oblasti trestného práva? Je možné uplatniť pri ukladaní sankcií za správne delikty² absorpčnú zásadu? Dochádza k spáchaniu pokračovacieho správneho deliktu alebo pôjde o dva samostatné správne delikty, ak stavebník zrealizoval dve nepovolené reklamné stavby na jednej nehnuteľnosti? Má byť stavebník v tomto prípade sankcionovaný jednou pokutou alebo dvoma samostatnými pokutami? Ak by išlo o dva správne delikty, je prípustná aplikácia absorpčnej zásady? Aké prostriedky nápravy ponúka fyzickej osobe – podnikateľovi alebo právnickej osobe správne súdnictvo?

² Iba správne delikty podľa § 106 ods. 4 SZ.

V súvislosti s výskumnými otázkami analyzujeme aktuálny rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej „NSS SR“) zo dňa 26. 5. 2022, sp. zn. 5Asan/18/2020.

Cieľom príspevku je vymedzenie pojmov správne trestanie, správny delikt, absorpčná zásada a reklamná stavba, rozbor správnych deliktov ustanovených v § 106 ods. 4 SZ aj z hľadiska aplikácie absorpčnej zásady, rozbor modelovej situácie³ s poukázaním na rozsudok NSS SR zo dňa 26. 5. 2022, sp. zn. 5Asan/18/2020.

Cieľom je aj vymedzenie možných prostriedkov nápravy právoplatného rozhodnutia správneho orgánu, ktoré ponúka správne súdnictvo, v prípade, že by fyzická osoba alebo právnická osoba (žalobca) tvrdila, že jej práva alebo právom chránené záujmy boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím orgánu verejnej správy. Za cieľ sme si stanovili aj predstavenie riešenia analyzovanej situácie.

Pri spracovaní príspevku sme použili metódy analýzy, indukcie, dedukcie, syntézy a komparácie.

2 Správne trestanie a aplikácia zásad trestného práva

Správne trestanie je postupom, v rámci ktorého správne orgány vyvodzujú administratívnoprávnu zodpovednosť voči spravovaným fyzickým a právnickým osobám, ktoré sa dopustili protiprávneho konania porušením spoločenských vzťahov chránených správnym právom, t. j. spáchaním správneho deliktu.⁴ Tento pojem sa používa vo vzťahu k zdôrazneniu procesu vyvodenia zodpovednosti. Pojem označuje proces ukladania sankcií a ich výkon orgánmi verejnej správy za spáchané protiprávne konanie. Správne trestanie nebolo po dlhú dobu legislatívne definované, avšak prijatím zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej „SSP“) nastala zmena. SSP definuje v § 194 ods. 1 správne trestanie na svoje účely ako rozhodovanie orgánov verejnej správy o priestupku, správnom delikte alebo o sankcii za iné podobné protiprávne konanie. Hoci

³ Zrealizovanie dvoch nepovolených reklamných stavieb na jednej nehnuteľnosti stavebníkom.

⁴ SREBALOVÁ, M. In: VRABKO, M. a kol. *Správne právo procesné. Všeobecná časť*. Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 31.

ide o definíciu len na účely SSP, tak v oblasti správneho trestania táto definícia nadobudla všeobecnejšiu aplikovateľnosť, a to aj v rámci verejnej správy.⁵ *Správny delikt* je v právnej teórii všeobecne charakterizovaný ako protiprávne konanie, ktorého znaky ustanovuje zákon, a za ktoré orgán verejnej správy (správny orgán) ukladá sankcie ustanovené administratívno-právnou normou.⁶ Je dôležité povedať, že v konaní o iných správnych deliktoch, než sú priestupky, sa postupuje spravidla podľa zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej „SP“) s prípadnými odchýlkami, ktoré sú upravené v osobitných predpisoch. SP však nezohľadňuje špecifické požiadavky na rozhodovanie o správnych deliktoch. Ak je predmetom konania rozhodovanie o vine a treste, je správny orgán povinný postupovať nielen podľa SP, ale tiež aplikovať zásady správneho trestania a rešpektovať dokumenty s obsahom tzv. európskeho správneho práva procesného.⁷

Jedným z najdôležitejších aktov je Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy (91) 1 o správnych sankciách, ktoré obsahuje hmotnoprávne princípy a zásady správneho trestania.⁸

Na situáciu spojenú s absenciou procesného kódexu, ktorý by dostatočne upravoval postup správnych orgánov pri správnom trestaní na vnútroštátnej úrovni, reagoval zákonodarcovia ustanovením v SSP. SSP v § 195 ods. 1 písm. c) zaradil medzi vady správneho trestania nedodržanie zásad trestného konania, ktoré sú vymedzené v § 2 zákona č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej „TP“) a v § 195 ods. 1 písm. d) nedodržanie zásad ukladania trestov podľa zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov (ďalej „TZ“), ktoré sa mali v konkrétnom prípade použiť aj v rámci správneho trestania.⁹ Uvedené ustanovenie, tak predstavuje explicitný príkaz zákonodarcovi správnym súdom na uplatňovanie základných zásad trestného práva vo veciach správneho trestania

5 HAMULÁKOVÁ, Z., HORVAT, M. *Základy správneho práva trestného*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, s. 19.

6 ŠKULTÉTY, P. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2006, s. 149.

7 SREBALOVÁ, M. In: VRABKO, M. a kol. *Správne právo procesné. Všeobecná časť*. Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 31.

8 *Ibid.*, s. 32.

9 *Ibid.*, s. 34.

a prihládanie na porušenie týchto základných zásad z úradnej povinnosti.¹⁰ Použitím pravidiel súdneho trestania za trestné činy na správne trestanie metódou *analogie legis* sa sleduje vyplniť medzery v doposiaľ nekodifikovanej právnej úprave administratívneho trestania, ktorá je roztrúsená vo viacerých osobitných právnych predpisoch a nepokrýva jednotne všetky aspekty vyvodzovania deliktuálnej zodpovednosti za správne delikty.

Zásady trestného konania sú upravené predovšetkým v § 2 TP. Ide o nasledujúce zásady: zásada stíhania len zo zákonných dôvodov, zásada zdržanlivosti a primeranosti, zásada prezumpcie nevinu, z ktorej vyplýva pravidlo *in dubio pro reo*, zásada legality, zásada *ne bis in idem*, zásada rovnosti strán.¹¹ Tiež je potrebné spomenúť zásadu zákazu *reformatio in peius* upravenú v § 322 ods. 3 TP a absorpčnú zásadu upravenú v § 41 ods. 1 TZ. V TZ a TP je možné nájsť ešte ďalšie zásady, avšak pre účely článku sme uviedli len niektoré z nich, pričom sa zameriame na absorpčnú zásadu.

Absorpčná zásada je definovaná v § 41 ods. 1 TZ nasledovne: „*Ak súd odsudzuje páchatela za dva alebo viac trestných činov, uloží mu úhrnný trest podľa toho zákonného ustanovenia, ktoré sa vzťahuje na trestný čin z nich najprísnejšie trestný. Popri treste prípustnom podľa takeého zákonného ustanovenia možno v rámci úhrnného trestu uložiť aj iný druh trestu, ak jeho uloženie by bolo odôvodnené niektorým zo zbiehajúcich sa trestných činov. Ak sú dolné hranice trestných sadzieb trestov odňatia slobody rôzne, je dolnou hranicou úhrnného trestu najvyššia z nich.*“

Podstatou absorpčnej zásady je pohltenie miernejšieho trestu tým prísnejším. Podľa tejto zásady sa pri výmere sankcie za viac správnych deliktov toho istého páchatela prejednaných v spoločnom konaní uloží sankcia podľa ustanovenia vzťahujúceho sa na správny delikt najprísnejšie postihnutelný.¹² Možno povedať, že absorpčná zásada sa týka absorpcie sadzieb v tých konaniach, v ktorých sa postihujú správne delikty, ktoré sú v súbehu.¹³ Súbehom sa nazýva prípad keď páchatel spáchal dva alebo viac deliktov skôr, ako

¹⁰ HAMUEĀKOVÁ, Z., HORVAT, M. *Základy správneho práva trestného*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, s. 52.

¹¹ Pozri § 2 TP.

¹² HAMUEĀKOVÁ, Z., HORVAT, M. *Základy správneho práva trestného*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, s. 71.

¹³ SREBALOVÁ, M. In: VRABKO, M. a kol. *Správne právo procesné. Všeobecná časť*. Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 37.

bolo o niektorom z nich rozhodnuté. Súbeh teda predstavuje jeden subjekt a viaceré delikty.¹⁴

Pre doplnenie možno uviesť, že absorpčnú zásadu zakotvuje aj zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov v § 12 ods. 2, podľa ktorého za viac priestupkov toho istého páchatel'a prejednávanych v jednom konaní sa uloží sankcia podľa ustanovenia vzťahujúceho sa na priestupok najprísnejšie postihnuteľný; zákaz činnosti možno uložiť, ak ho možno uložiť za niektorý z týchto priestupkov.

Dôležitou otázkou na zodpovedanie je otázka, či *je možné vždy používať analogické inštitúty z oblasti trestného práva?* Všeobecne sa v správnom práve analógia neprípúšťa. Na jej výnimočné použitie by mali byť splnené tieto podmienky: medzera v zákone, použitím analógie neutrpí páchatel' a neutrpí ani verejný záujem.¹⁵ Podľa Horvata nie je použitie analógie v oblasti správneho trestania bezproblémové. Uvádza, že hoci je použitie analógie často nevyhnutné, tak by mala byť aplikácia tohto inštitútu opatrná a používaná len v prípade, keď iné prostriedky k zabezpečeniu obsahu normy a ochrany práv účastníka konania o správnom delikte neprichádzajú do úvahy.¹⁶

Analogickej aplikácii uvedených zásad by mala v každom jednotlivom prípade predchádzať úvaha o tom, či právna úprava správneho práva rieši ukládanie sankcií za správne delikty v danej oblasti verejnej správy komplexne, alebo obsahuje také medzery pri zabezpečovaní ochrany práv a právom chránených záujmov fyzických alebo právnických osôb pred neproporcionálnym či nespravodlivým postihom, ktoré je nutné vyplniť primeranou aplikáciou právnej úpravy trestného práva. Pri posúdení primeranosti aplikácie každej zásady trestného konania podľa TP či zásady ukládania trestov podľa TZ je tiež potrebné zohľadniť naplnenie účelu trestu, ktorým je tak represia, ako aj individuálna a všeobecná prevencia. Potrebu individuálneho vyhodnocovania primeranosti aplikácie trestnoprávných zásad v oblasti správneho trestania podporuje i judikatúra Ústavného súdu Slovenskej

¹⁴ HAMULÁKOVÁ, Z., HORVAT, M. *Základy správneho práva trestného*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, s. 71.

¹⁵ SREBALOVÁ, M. In: VRABKO, M. a kol. *Správne právo procesné. Všeobecná časť*. Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 37.

¹⁶ HAMULÁKOVÁ, Z., HORVAT, M. *Základy správneho práva trestného*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, s. 53.

republiky (napr. nález zo dňa 13. 1. 2016, sp.zn. I. ÚS 505/2015-55) či Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (napr. rozsudok zo dňa 2. 11. 2016, sp.zn. 5Sžh/2/2015, bod 302 a nasl.).¹⁷ Možno povedať, že správne orgánu nie je uložená povinnosť plošného uplatnenia všetkých trestnoprávných zásad na správne trestanie.

3 Správne delikty týkajúce sa reklamných stavieb v SZ

Skôr než rozanalyzujeme správne delikty týkajúce sa reklamných stavieb, je dôležité definovať čo sa za reklamnú stavbu považuje. Reklamná stavba je vymedzená v § 43 ods. 2 SZ ako stavebná konštrukcia postavená stavebnými prácami zo stavebných výrobkov, ktorá je pevne spojená so zemou podľa § 43 ods. 1 písm. a) až d) SZ alebo upevnená strojnými súčiastkami alebo zvarom o pevný základ na zemi alebo ktorej osadenie vyžaduje úpravu podkladu a ktorej funkciou je šírenie reklamných, propagačných, navigačných a iných informácií viditeľných z verejných priestorov. Reklamné stavby sa na účely SZ členia podľa veľkosti informačnej plochy na reklamné stavby, na ktorých najväčšia informačná plocha je menšia ako 3 m², reklamné stavby, na ktorých najväčšia informačná plocha má veľkosť od 3 m² do 20 m² a reklamné stavby, na ktorých najväčšia informačná plocha je väčšia ako 20 m².

SZ správne delikty týkajúce sa uskutočňovania alebo užívania reklamných stavieb vymedzuje v § 106 ods. 4. Podľa tohto ustanovenia stavebný úrad alebo inšpekcia uloží právnickej osobe alebo fyzickej osobe oprávnenej na podnikanie, ktorá uskutočňuje alebo užíva

- a) *reklamnú stavbu, na ktorej najväčšia informačná plocha je menšia ako 3 m², ktorú treba ohlásiť, bez takého ohlásenia alebo v rozpore s ním pokutu vo výške 450 €,*
- b) *reklamnú stavbu, na ktorej najväčšia informačná plocha má veľkosť od 3 m² do 20 m², bez stavebného povolenia alebo v rozpore s ním pokutu vo výške 750 €,*
- c) *reklamnú stavbu, na ktorej najväčšia informačná plocha je väčšia ako 20 m², bez stavebného povolenia alebo v rozpore s ním, alebo bez kolaudačného rozhodnutia, alebo v rozpore s ním pokutu vo výške 1350 €,*

¹⁷ Rozsudok NSS SR zo dňa 26. 5. 2022, sp. zn. 5Asan/18/2020.

- d) *reklamní stavbu bez označení (§ 86 ods. 4, § 142d ods. 2) a v lehote určenej stavebným úradom alebo inšpekciou nezabezpečí označenie reklamnej stavby pokutou vo výške 50 €.*

Novela vykonaná zákonom č. 145/2021 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa SZ a ktorým sa dopĺňa zákon č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov účinným od 1. 5. 2021 zmenila výšku sankcií o trojnásobok sumy. Podľa dôvodovej správy k danému zákonu boli sankcie za porušenie SZ pri užívaní reklamných stavieb symbolické. V závislosti od veľkosti reklamnej plochy boli vymerané na 150 € až 450 €. Výška takejto sankcie pre vlastníkov reklamných stavieb nepôsobila odstrašujúco a bolo bežnou praxou, že vedome kalkulujú s tým, že proces udelenia sankcie, ak k udeleniu sankcie vôbec dôjde, trvá tak dlho, že sa im sankcia počas doby, kedy prevádzkujú reklamné stavby v rozpore so zákonom, niekoľkonásobne vráti. Podľa zákonodarcu preventívna funkcia sankcií nebola naplnená, a preto sa ich výška zvýšila trojnásobne tak, aby mala dostatočne odstrašujúci účinok.

V praxi môže nastať situácia, keď právnická alebo fyzická osoba oprávnená na podnikanie umiestni bez stavebného povolenia a kolaudačného rozhodnutia na fasáde nehnuteľnosti 2 kusy reklamných stavieb. Jedna reklamná stavba je umiestnená na ľavom krídle nehnuteľnosti a druhá na pravom krídle nehnuteľnosti. Každá reklamná stavba má nad 20 m², čo zodpovedá naplneniu skutkovej podstaty vymedzenej v § 106 ods. 4 písm. c) SZ. Správny orgán v prvom stupni považoval uskutočnenie 2 ks reklamných stavieb za samostatné skutky a viedol dve samostatné konania, pričom uložil za každý správny delikt príslušnú pokutu, t. j. spolu 2 700 €. Bol však tento postup správneho orgánu správny a zákonný? Aké prostriedky nápravy ponúka fyzickej osobe – podnikateľovi alebo právnickej osobe správne súdnictvo?

3.1 Súdny prieskum rozhodnutia – správna žaloba vo veciach správneho trestania a kasačná sťažnosť

Všeobecnú definíciu správneho súdnictva nachádzame v § 2 ods. 1 SSP. Účelom správneho súdnictva je (predovšetkým) poskytovanie ochrany právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby

v oblasti verejnej správy. Napĺňanie tohto účelu je neoddeliteľne spojené so základným princípom správneho súdnictva vymedzeným v § 5 ods. 2 SSP, podľa ktorého „*Konanie pred správnym súdom je jednou zo záruk ochrany základných ľudských práv a slobôd a ochrany práv a oprávnených záujmov účastníkov administratívneho konania.*“ Inak povedané, ochrana subjektívnych práv poskytovaná správnym súdnictvom je spojená s aktívnou žalobnou legitimáciou fyzických a právnických osôb v pozícii účastníkov administratívno-právnych vzťahov. Pokiaľ znenie § 2 ods. 1 SSP následne uvádza rozhodovanie správneho súdu v „*ďalších veciach*“, je potrebné pod tým rozumiť rozhodovanie spojené s ochranou iných než subjektívnych práv, ktoré je na poli správneho súdnictva späté hlavne s aktívnou žalobnou legitimáciou prokurátora a zainteresovanej verejnosti a premietnuté do základného princípu správneho súdnictva upraveného v § 5 ods. 3 SSP, ktorým je ochrana zákonnosti a verejného záujmu.¹⁸

Predmetom súdneho prieskumu v rámci správneho súdneho konania v zmysle § 6 SSP sú *rozhodnutia* orgánu verejnej správy, opatrenia orgánu verejnej správy, posudzovanie nečinnosti a iného zásahu orgánu verejnej správy a ďalšie veci ustanovené SSP.¹⁹

Podľa § 7 písm. a) SSP, správne sudy nepreskúmajú právoplatné rozhodnutia orgánov verejnej správy, ak účastník konania pred ich právoplatnosťou nevyčerpal všetky riadne opravné prostriedky, ktorých použitie umožňuje osobitný predpis.

V nadväznosti na uvedené, právnická alebo fyzická osoba oprávnená na podnikanie môže voči *právoplatným rozhodnutiam* o správnom delikte podľa § 106 ods. 4 písm. c) SZ podať *správnu žalobu vo veci správneho trestania*²⁰ za podmienky, že už vyčerpala riadny opravný prostriedok – odvolanie, tak ako jej to umožňuje § 53 SP.

¹⁸ BARICOVÁ, J. a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2017, s. 21.

¹⁹ Pozri § 6 ods. 1 SSP.

²⁰ Pozri § 194 a nasl. SSP.

Správná žaloba vo veciach správneho trestania podlieha, s výnimkou vád ustanovených v § 195 SSP, prísnej koncentračnej zásade.²¹ To znamená, že žalobca môže skutkové a právne dôvody žaloby vymedziť len v lehote na podanie správnej žaloby.²² V súvislosti so sankčnou moderáciou je potrebné uviesť, že pokiaľ žalobca svojou správnou žalobou napáda súčasne zákonnosť výroku o vine aj o sankcii, moderačný návrh je oprávnený uplatniť len v rámci lehoty na podanie správnej žaloby.²³

Správny súd za subsidiárneho použitia § 190 a 191 SSP rozhoduje o správnej žalobe vo veciach správneho trestania formou rozsudku, ktorého obsahové náležitosti sú vymedzené v § 139 SSP. Osobitne sú upravené iba obsahové náležitosti výroku rozsudku v prípade využitia sankčnej moderácie správnym súdom v § 198 ods. 5 SSP. Pokiaľ ide o právoplatnosť rozsudku správneho súdu, táto nenastáva jeho doručením účastníkovi konania, ale rozsudok nadobúda právoplatnosť uplynutím lehoty 30 dní od doručenia rozsudku alebo podaním kasačnej sťažnosti v tej istej lehote podľa § 145 ods. 2 písm. c) SSP.²⁴

Podľa § 190 SSP, ak správny súd po preskúmaní rozhodnutia alebo opatrenia žalovaného dospeje k záveru, že žaloba nie je dôvodná, rozsudkom ju zamietne.

Rozhodnutie správneho súdu môže mať v prípade dôvodnosti správnej žaloby vo veciach správneho trestania *kasačný alebo moderačný charakter*. Správny súd teda napadnuté rozhodnutie orgánu verejnej správy buď zruší z dôvodov uvedených v § 191 ods. 1 SSP, alebo uplatní sankčnú moderáciu

²¹ Zo zákona: „Správny súd nie je vo veciach správneho trestania viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby, ak a) zistenie skutkového stavu orgánom verejnej správy bolo nedostatočujúce na riadne posúdenie veci alebo skutkový stav, ktorý vzal orgán verejnej správy za základ napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia, je v rozpore s administratívnymi spismi alebo v nich nemá oporu, b) ide o skúmanie 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, c) ide o základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku, ktoré je potrebné použiť na správne trestanie, d) ide o dodržanie zásad ukladania trestov podľa Trestného zákona, ktoré je potrebné použiť aj na ukladanie sankcií v rámci správneho trestania, e) ide o skúmanie, či uložený druh sankcie a jej výška nerybočili z rozsahu správnej úvahy orgánu verejnej správy.“ Pozri § 195 SSP.

²² Zo zákona: „Ak správny súd mimo žalobných bodov zistí, že sú dané vady uvedené v § 195, oznámi to bezodkladne účastníkom konania a vyzve ich, aby sa k nim v určenej lehote vyjadrili.“ Pozri § 196 SSP.

²³ BARICOVÁ, J. a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2017, s. 980.

²⁴ *Ibid.*, s. 980.

a v napadnutom rozhodnutí zmení výrok o treste (§ 198 ods. 4 a 5 SSP). Spôsob rozhodnutia správneho súdu bude závisieť od uplatneného kasačného alebo moderačného žalobného návrhu. V zásade nie je vylúčené, aby žalobný návrh bol formulovaný od počiatku aj eventuálne.²⁵

Dôsledkom uplatnenia sankčnej moderácie správnym súdom je buď

- a) *zmena druhu alebo výšky sankcie, aj keď orgán verejnej správy pri jej uložení nevybočil zo zákonného rámca správnej úvahy, ak táto sankcia je neprimeraná povabe skutku alebo by mala pre žalobcu likvidačný charakter alebo*
- b) *upustenie od uloženia sankcie, ak účel správneho trestania možno dosiahnuť aj samotným prejednaním veci.*²⁶

Na to, aby mohla byť sankčná moderácia uplatnená správnym súdom, je potrebné, aby (spravidla) žalobca²⁷ podal návrh na takéto uplatnenie. Vo svojej podstate má takýto návrh žalobcu povahu žalobného návrhu podľa § 182 ods. 1 písm. h) SSP. Žalobca môže podať na súd kasačný, moderačný alebo eventuálny návrh. Eventuálny návrh zahŕňa aj kasačný aj moderačný návrh. Možno povedať, že moderačný návrh môže byť daný samostatne alebo aj eventuálne s kasačným návrhom.

Moderačný návrh ako eventuálny by súčasne bolo možné považovať za relevantne uplatnený aj vtedy, ak by k nemu došlo následne počas súdneho konania, teda nebol by obsiahnutý v hneď samotnej správnej žalobe, avšak s odkazom na § 183 SSP by tak musel žalobca učiniť do uplynutia lehoty na podanie správnej žaloby. Je potrebné však uviesť, že ustanovenie § 183 SSP výslovne neumožňuje po uplynutí lehoty na podanie správnej žaloby rozšíriť alebo doplniť žalobný návrh. To znamená, že žalobca musí veľmi

²⁵ BARICOVÁ, J. a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2017, s. 981.

²⁶ Pozri § 198 ods. 1 SSP.

²⁷ Takýto spôsob rozhodnutia správneho súdu by síce mohol navrhnuť aj iný účastník, napríklad prokurátor vstúpený do konania, ale *conditio sine qua non* bude vždy návrh podaný samotným žalobcom. Logicky pritom môže ísť len o žalobcu vymedzeného v § 178 ods. 1 SSP, pretože len fyzická alebo právnická osoba, ktorá je účastníkom administratívneho konania a adresátom správneho trestania, môže byť rozhodnutím orgánu verejnej správy priamo dotknutá na svojich subjektívnych právach. Musí pritom ísť o také rozhodnutie, ktorým bol žalobca nielen uznaný za vinného zo spáchania správneho deliktu, ale súčasne mu zaň aj bola uložená sankcia. Z povahy veci totiž vyplýva, že predmetom sankčnej moderácie nemôže byť iný výrok rozhodnutia vrátane výroku o upustení od potrestania. Pozri BARICOVÁ, J. a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2017, s. 1020.

zodpovedne zväžiť, čoho sa mieni v konaní domáhať, pretože doplnenie kasačného žalobného návrhu eventuálne aj o moderačný alebo naopak už potom nebude možné. Podporná aplikácia českej judikatúry²⁸ v tomto smere preto vzhľadom k odlišnej právnej úprave nebude možná.²⁹

V návrhu na uplatnenie sankčnej moderácie sa žalobca súčasne môže domáhať zmeny uloženej sankcie, jej zníženia alebo upustenia od potrestania. Je ponechané na úvahe správneho súdu to, akú formu sankčnej moderácie zvolí, ak zistí dôvod na jej uplatnenie, a to bez ohľadu na žalobcom prípadne zvolenú postupnosť jednotlivých spôsobov rozhodovania. Uplatnenie akéhokoľvek spôsobu rozhodnutia (zmena sankcie, zmena výšky sankcie, upustenie o sankcie) sa bude potom považovať za vyhovie správnej žalobe v plnom rozsahu a správny súd nebude v zostávajúcej časti žalobný návrh zamietat'.

Podobne to bude aj pri rozhodovaní správneho súdu o eventuálnom žalobnom návrhu, ktorým žalobca požadoval zrušenie napadnutého rozhodnutia, ako i sankčnú moderáciu. V takomto prípade správny súd buď uplatní kasačnú (§ 191 ods. 1 SPP), alebo moderáciu (§ 198 SSP).³⁰

Ak žalobca podá na správny súd eventuálny žalobný návrh a správny súd vyhovie (v rámci eventuálneho) kasačnému návrhu, tak v rozsudku súd uvedie len kasačný výrok a moderačný vedľajší návrh zamietat' nebude. Uvedené značí plný úspech žalobcu vo veci, a tak žalobca už nebude oprávnený na podanie kasačnej sťažnosti z dôvodu, že nebolo rozhodnuté moderačným spôsobom.³¹

Ak žalobca podá na správny súd eventuálny žalobný návrh a správny súd vyhovie (v rámci eventuálneho) moderačnému návrhu, tak vo výroku rozsudku súd najprv zamietne kasačný návrh a potom moderačným výrokom zmení žalované rozhodnutie. Voči zamietnutiu kasačného návrhu bude pritom prípustná kasačná sťažnosť, keďže v tomto rozsahu žalobca nebol úspešný. Zamietnutie správnej žaloby v celosti pri eventuálnom žalobnom návrhu bude mať za následok možnosť žalobcu domáhať sa kasačnou

²⁸ Porovnaj rozsudok NSS ČR zo dňa 30. 11. 2005, sp. zn 1 As 30/2004.

²⁹ BARICOVÁ, J. a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2017, s. 1020.

³⁰ *Ibid.*, s. 1023.

³¹ *Ibid.*, s. 1023.

st'ážnosťou preskúmania zákonnosti zamietnutia, tak kasácie ako i moderácie žalovaného rozhodnutia.³²

Ak by príslušný krajský súd o správnej žalobe vo veci správneho trestania rozhodol, tak, že žalobu zamietá podľa § 190 SSP alebo moderačným výrokom mení žalované rozhodnutie³³, pričom v časti výroku svojho rozhodnutia zamietá kasačný žalobný návrh a rozhodnutie súdu sa stalo právoplatným³⁴, tak právnická alebo fyzická osoba – podnikateľ³⁵ *môže ešte využiť inštitút kasačnej st'ážnosti*. V našom prípade je lehota stanovená na 30 dní od doručenia rozhodnutia krajského súdu.³⁶ Podanie kasačnej st'ážnosti vo veciach správneho trestania má podľa § 446 ods. 2 písm. c) SSP odkladný účinok. Nové skutočnosti a dôkazy, okrem skutočností a dôkazov na preukázanie prípustnosti a včasnosti podanej kasačnej st'ážnosti, st'ážovateľ nebude v zmysle § 441 SSP oprávnený predkladať.³⁷

Kasačný súd môže rozhodnúť nasledujúcimi spôsobmi:

- a) *st'ážnosť odmieta podľa § 459 SSP,*
- b) *konanie zastaví podľa § 460 SSP,*
- c) *st'ážnosť zamietne podľa § 461 SSP,*
- d) *napadnuté rozhodnutie orgánu verejnej správy zruší a vráti vec krajskému súdu podľa § 462 ods. 1 SSP,*
- e) *zamietavé rozhodnutie krajského súdu zmení tak, že zruší rozhodnutie orgánu verejnej správy a vec vráti orgánu verejnej správy na ďalšie konanie podľa § 462 ods. 2 SSP.*

3.2 Judikatúra NSS SR

V súvislosti so situáciou, ktorú sme uvádzali už vyššie, je potrebné zodpovedať okrem otázky, či bol postup správneho orgánu správny a zákonný, aj nasledujúce otázky: Je možné uplatniť absorpčnú zásadu pri ukladaní sankcií podľa ustanovení trestného práva? Môže ísť o pokračovací správny

³² BARICOVÁ, J. a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2017, s. 1023.

³³ Teda „vyhovuje“ moderačnému žalobnému návrhu.

³⁴ Pozri § 438 ods. 1 SSP.

³⁵ Uvádzame tieto subjekty v súvislosti so správnym deliktom podľa § 106 ods. 4 SZ.

³⁶ Pozri § 443 ods. 2 písm. a) SSP.

³⁷ BARICOVÁ, J. a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2017, s. 981.

delikt alebo o dva správne delikty, ktoré majú byť sankcionované samostatnými pokutami?

Obdobnou situáciou sa zaoberal aj NSS SR, ktorý rozhodol o kasačnej sťažnosti sťažovateľa rozsudkom sp. zn. 5Asan/18/2020 zo dňa 26. 05. 2022.

Sťažovateľ v sťažnostných bodoch uviedol, že uskutočnenie dvoch reklamných stavieb bez stavebného povolenia jedným stavebníkom na jednej a tej istej budove v prakticky súčasnom čase, predstavuje v zmysle judikatúry Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (zo dňa 15. 12. 2011, sp. zn. 5 Sž 21-22/2011) jeden skutok, ktorý má s použitím analógie príbuzného zákona charakter pokračovacieho správneho deliktu podľa § 122 ods. 10 TZ³⁸, za ktorý by mala byť uložená jedna pokuta. Podľa sťažovateľa skutočnosť, že zákonodarca v ustanovení § 106 ods. 4 písm. c) SZ použil pojem „reklamná stavba“ v jednotnom čísle, neznamená, že uskutočnenie viacerých reklamných stavieb bez stavebného povolenia vo vecnej, miestnej a časovej súvislosti nemôže predstavovať pokračovací správny delikt a že musí ísť o toľko samostatných správnych deliktov, koľko je takto uskutočnených reklamných stavieb. Ďalej v ostatnom sťažnostnom bode sťažovateľ uviedol, že správne orgány pokuty nemohli kumulovať (násobit) počtom reklamných stavieb, ale boli povinné aplikovať absorpčnú zásadu vyjadrenú v § 41 ods. 1 TZ, a teda uložiť iba jednu pokutu za správny delikt najprísnejšie trestný, v ktorej by bola pohltená pokuta aj za druhý, resp. každý ďalší správny delikt, za ktorý uznali sťažovateľa zodpovedným. Sťažovateľ odkázal na nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 571/2015 k analogickej aplikácii absorpčnej zásady trestného práva v prípade súbehu správnych deliktov, podľa ktorého absorpčnú zásadu charakterizuje ako absorpcia trestných činov, trestných sadziieb a absorpcia trestov. K aplikácii trestnoprávných zásad na sankcionovanie správnych deliktov sťažovateľ poukázal i na rozsudky Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 10Asan 27/2018, sp. zn. 6Asan 16/2018 (R 67/2019). Sťažovateľ ďalej uvádzal, že správny orgán sa nemôže vyhnúť aplikácii absorpčnej

³⁸ Zo zákona: „Za pokračovací trestný čin sa považuje, ak páchatel pokračoval v páchaní tobo istého trestného činu. Trestnosť všetkých čiastkových útokov sa posudzuje ako jeden trestný čin, ak všetky čiastkové útoky tobo istého páchatela spája objektívna súvislosť v čase, spôsobe ich páchania a v predmete útoku, ako aj subjektívna súvislosť, najmä jednotiaci zámer páchatela spáchať uvedený trestný čin.“ Pozri § 122 ods. 10 TZ.

zásady tým, že účelovo o zbíhajúcich sa správnych deliktov vedie viaceré, formálne samostatné správne konania, v ktorých vydá samostatné rozhodnutia o každom z nich, pretože by tým došlo k obchádzaniu účelu a zmyslu základných zásad správneho trestania.³⁹

St'azovateľ touto argumentáciou chcel docieľiť, aby došlo k spoločnému prejednaní uskutočnenia dvoch reklamných stavieb v jednom konaní ako jedného pokračujúceho správneho deliktu pozostávajúceho z dvoch čiastkových útokov a následnému uloženiu sankcie za jeden správny delikt, eventuálne k uloženiu rovnakej sankcie použitím absorpčnej zásady, ak by bolo nepovolené uskutočnenie dvoch reklamných stavieb vyhodnotené ako dva správne delikty spáchané v súbehu. Ako však rozhodol NSS SR?

NSSR SR uvádza, že pri sankciách (pokutách), ktoré sú vymedzené sadzbou s určením jej hornej hranice, v rámci ktorej je správny orgán oprávnený uvážiť výšku sankcie s prihliadnutím na konkrétne okolnosti prípadu, pričádza do úvahy aplikácia ustanovení § 122 ods. 10 TZ a § 41 ods. 1 TZ. Ak sa subjekt dopustil viacerých identických porušení zákona súvisiacich v čase, spôsobe, predmete i zámere, správny orgán zohľadňuje pri úvahe o výške sankcie pokračovanie správneho deliktu. To isté platí pri uložení úhrnného trestu metódou absorpcie trestov podľa § 41 ods. 1 TZ za spáchanie viacerých skutkov pri súbehu viacerých správnych deliktov.⁴⁰ SZ pri väčšine skutkových podstat vyžaduje sankciu (pokutu) sadzbou s určením jej hornej hranice, v rámci ktorej je správny orgán oprávnený uvážiť výšku sankcie s prihliadnutím na konkrétne okolnosti prípadu.⁴¹

Skutkové podstaty priestupkov (§ 105 ods. 5 a 6 SZ) a správnych deliktov (§ 106 ods. 4 SZ), ktoré sa týkajú reklamných stavieb obsahujú sankcie

³⁹ Rozsudok NSS SR zo dňa 26. 5. 2022, sp. zn. 5Asan/18/2020.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Ak by sa subjekt dopustil napríklad správneho deliktu uskutočňovania stavby bez stavebného povolenia alebo v rozpore s ním podľa § 106 ods. 3 písm. b) SZ, za ktorý je možné uložiť pokutu až do 5.000.000 Sk (166.000 €) právnickej osobe alebo fyzickej osobe oprávnenej na podnikanie, potom by pri uskutočňovaní viacerých nepovolených stavieb bolo na mieste uložiť sprísnenú sankciu napríklad v hornej polovici prípustnej zákonnej sadzby pokuty, a to tak v prípade, že by sa považovali jednotlivé uskutočňované stavby za čiastkové útoky tvoriace jeden pokračovací správny delikt, ako aj v prípade vyhodnotenia jednotlivých uskutočňovaných stavieb ako zbíhajúcich sa správnych deliktov.

(pokuty) „určené pevnou sumou, a preto je v nami riešenom prípade správneho deliktu nepovoleného uskutočňovania alebo užívania reklamných stavieb situácia odlišná.“⁴²

Pevné sadzby pokút za každú reklamnú stavbu podľa veľkosti jej informačnej plochy zaviedla do SZ novela vykonaná zákonom č. 293/2014 Z. z., účinná od 2. 1. 2015. V dôvodovej správe v uvedenej novele sa v bode 25 konštatuje: „Pevne stanovená suma zároveň odstráni obštrukčné podávanie odvolaní v konaniach o odstránenie čiernych stavieb len z dôvodu nedostatočne odôvodnenej výšky pokuty tak, ako tomu bolo doteraz, keďže bolo na správnej úvahe stavebného úradu v akej výške pokutu uloží do ustanovenej hornej hranice. Navrhovaná úprava zároveň reflektuje prax, kedy počínanie fyzických osôb *contra legem* pri reklamných zariadeniach, či už súbežne s porušením podmienok podnikania alebo nie, motivované primárne ziskom, spôsobovala negatívny dopad na trh a hospodársku súťaž. Právna úprava preto počítá s rovnakými výškami pokút pri priestupkoch aj pri správnych deliktoch, keďže z pohľadu negatívneho dopadu takéhoto počínania na prostredie samotné nie je relevantné, kto sa ho dopustí. Výška pokút zároveň nie je neprimerane a teda aj nie nevyhnutne nastavená.“

NSS SR v danom rozsudku uvádza, že je celkom zjavné, že úmyslom zákonodarcu pri formulácii skutkovej podstaty správneho deliktu podľa § 106 ods. 4 SZ bolo naviazať ukladanie sankcií na kategorizáciu reklamných stavieb (do 3 m², od 3 do 20 m², nad 20 m²) a jej paušálnu výšku pre každú z kategórií stanoviť podľa veľkosti informačnej plochy každej jednotlivéj reklamnej stavby. Platí, že čím viac nepovolenej informačnej plochy stavebník či používateľ prináša, tým vyššia sankcia ho postihne. V prípade zistenia viacerých skutkov (reklamných stavieb) u toho istého páchatel'a je teda sankcia závislá na kritériách stanovených zákonom. Je preto paušálnou (určenou pevnou sumou) iba zdanlivo, pretože jej výška je priamo úmerná počtu nepovolených reklamných stavieb a veľkosti ich informačnej plochy.⁴³

NSS SR uvádza, že došlo k spáchaniu dvoch správnych deliktov, keďže niet pochýb o tom, že každá zo stavieb mala vlastné rozmery informačnej plochy, samostatne plnila svoj účel a každá mala byť aj individuálne povolená. Fakt, že s'ťažovateľ umiestnil predmetné stavby po stranách tej istej

⁴² Rozsudok NSS SR zo dňa 26. 5. 2022, sp. zn. 5Asan/18/2020.

⁴³ Ibid.

budovy približne v rovnakom čase, nie je z hľadiska založenia zodpovednostného vzťahu za uskutočnenie každej zo stavieb relevantné. Taký bol zámer zákonodarcu, ktorý sa jasne pretavil do znenia zákona, pričom jeho aplikácia v prípade sťažovateľa nepriniesla dôsledky nezlučiteľné s princípmi správneho trestania, spravodlivosti, primeranosti a ochrany verejného záujmu. NSS SR zdôraznil, že sťažovateľovi nebola uložená sankcia, ktorá by bola neprimeraná, nespravodlivá, či likvidačná, čo napokon ani sťažovateľ netvrdil.⁴⁴

Podľa nášho názoru, sa sťažovateľ dopustil dvoch správnych deliktov, pričom za každý delikt mu prislúcha zákonom stanovená pokuta. Sme toho názoru, že právna úprava týkajúca sa reklamných stavieb v oblasti správneho trestania je komplexná a neobsahuje také medzery, ktoré by bolo nutné vyplniť metódou *analogie legis* aplikáciou spomenutých trestnoprávných zásad ukladania sankcií. Je potrebné povedať, že úmyslom zákonodarcu pri sankcionovaní reklamných stavieb nebola absorpcia paušálnych sankcií (pokút), ale ich sčítanie.

4 Záver

Ako odpoveď na otázku, či je možná v správnom práve analógia uvádzame, že všeobecne sa v správnom práve analógia neprípúšťa, pričom na jej výni- močné použitie by mali byť splnené tieto podmienky: medzera v zákone, použitím analógie neutrpi páchateľ a neutrpi ani verejný záujem. Analogickej aplikácii zásad trestného práva by mala v každom jednotlivom prípade predchádzať úvaha o tom, či právna úprava správneho práva rieši uklada- nie sankcií za správne delikty v danej oblasti verejnej správy komplexne, alebo obsahuje také medzery pri zabezpečovaní ochrany práv a právom chránených záujmov fyzických alebo právnických osôb pred neproporci- onálnym či nespravodlivým postihom, ktoré je nutné vyplniť primeranou aplikáciou právnej úpravy trestného práva. Pri posúdení primeranosti apli- kácie každej zásady trestného konania podľa TP či zásady ukladania trestov podľa TZ je tiež potrebné zohľadniť naplnenie účelu trestu, ktorým je tak represia, ako aj individuálna a všeobecná prevencia. Podľa nášho názoru,

⁴⁴ Rozsudok NSS SR zo dňa 26. 5. 2022, sp. zn. 5Asan/18/2020.

analógia by mala byť používaná len v prípade, keď iné prostriedky k zabezpečeniu obsahu normy a ochrany práv účastníka konania o správnom delikte neprichádzajú do úvahy.

Podstatou absorpčnej zásady je pohltenie miernejšieho trestu tým prísnejším. Podľa tejto zásady sa pri výmere sankcie za viac správnych deliktov toho istého páchatel'a prejednaných v spoločnom konaní uloží sankcia podľa ustanovenia vzťahujúceho sa na správny delikt najprísnejšie postihnutelný. Možno povedať, že absorpčná zásada sa týka absorpcie sadziieb v tých konaniach, v ktorých sa postihujú správne delikty, ktoré sú v súbehu. Súbehom sa nazýva prípad keď páchatel' spáchal dva alebo viac deliktov skôr, ako bolo o niektorom z nich rozhodnuté. Súbeh teda predstavuje jeden subjekt a viaceré delikty.

V praxi môže nastať situácia, keď právnická alebo fyzická osoba oprávnená na podnikanie umiestni bez stavebného povolenia a kolaudačného rozhodnutia na fasáde nehnuteľnosti dva kusy reklamných stavieb. Jedna reklamná stavba je umiestnená na ľavom krídle nehnuteľnosti a druhá na pravom krídle nehnuteľnosti. Každá reklamná stavba má nad 20 m², čo zodpovedá naplneniu skutkovej podstaty vymedzenej v § 106 ods. 4 písm. c) SZ. Správny orgán v prvom stupni považuje, v tomto prípade, uskutočnenie dvoch kusov reklamných stavieb za samostatné správne delikty a vedie dve samostatné konania, ktorých výsledkom je uloženie príslušnej pokuty za každý správny delikt, t. j. spolu 2 700 €. Správny orgán tak vydá rozhodnutie o správnom delikte podľa § 106 ods. 4 písm. c) SZ, ktoré sa stane za splnenia zákonom stanovených podmienok právoplatným.

Je potrebné uviesť, že právnická alebo fyzická osoba oprávnená na podnikanie môže voči právoplatným rozhodnutiam o správnom delikte podať *správnu žalobu vo veci správneho trestania* za podmienky, že už vyčerpala riadny opravný prostriedok – odvolanie, tak ako jej to umožňuje § 53 SP. Ak by príslušný krajský súd o správnej žalobe vo veci správneho trestania rozhodol, pričom rozhodnutie súdu sa stalo právoplatným, tak právnická alebo fyzická osoba – podnikateľ môže ešte využiť inštitút *kasáčnej stážnosti*. V našom prípade je lehota stanovená na 30 dní od doručenia rozhodnutia krajského súdu. Pri sankciách (pokutách), ktoré sú vymedzené sadzbou s určením jej hornej hranice, v rámci ktorej je správny orgán oprávnený uvážiť výšku sankcie

s prihliadnutím na konkrétne okolnosti prípadu, prichádza do úvahy aplikácia ustanovení § 122 ods. 10 TZ a § 41 ods. 1 TZ. V našom prípade sú sankcie v skutkových podstatách správnych deliktov v § 106 ods. 4 SZ určené pevnou sumou. Reklamné stavby majú vlastné rozmery informačnej plochy, samostatne plnia svoj účel. Fakt, že stavebník umiestni reklamné stavby po stranách tej istej budovy približne v rovnakom čase, nie je z hľadiska založenia zodpovednostného vzťahu za uskutočnenie každej zo stavieb relevantné. Úmyslom zákonodarcu pri formulácii skutkovej podstaty správneho deliktu podľa § 106 ods. 4 SZ bolo naviazať ukládanie sankcií na kategorizáciu reklamných stavieb, pričom určil pevnú výšku pokuty v závislosti od veľkosti informačnej plochy reklamnej stavby. Možno konštatovať, že postup správneho orgánu bol správny a zákonný, čo dokazuje aj rozsudok NSS SR sp. zn. 5Asan/18/2020 zo dňa 26. 05. 2022, ktorým NSS SR rozhodol o kasačnej sťažnosti sťažovateľa. Máme za preukázané, že stavebník sa dopustil dvoch správnych deliktov. V prípade správnych deliktov podľa § 106 ods. 4 SZ sa neuskutočňuje absorpcia paušálnych sankcií (pokút), ale ich sčítanie. Tiež je dôležité povedať, že právna úprava týkajúca sa reklamných stavieb v oblasti správneho trestania je komplexná a neobsahuje také medzery, ktoré by bolo nutné vyplniť metódou *analógie legis* aplikáciou absorpčnej zásady.

References

- BARICOVÁ, J. a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. 1. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2017, 1824 s. ISBN 978-80-7400-678-4.
- HAMULÁKOVÁ, Z., HORVAT, M. *Základy správneho práva trestného*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, 308 s. ISBN 978-80-7160-507-2.
- ŠKULTÉTY, P. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2006, 211 s.
- VRABKO, M. a kol. *Správne právo procesné. Všeobecná časť*. 2. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2019, 232 s. ISBN 978-80-89603-76-3.

Contact – e-mail

riera.jakusova@flaw.uniba.sk

ŽALOBA PROTI ROZHODNUTÍ PREZIDENTA REPUBLIKY¹

Ondřej Lipka

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Jedním ze zásadních milníků ve dvacetileté historii moderního správního soudnictví byla dvojice rozhodnutí z konce nultých let. Prezident republiky byl po tom, co odmítl kvůli nedostatku věku jmenovat některé justiční čeka-tele soudci, podroben přezkumu před správními soudy. Závěr o tom, že pre- zident je správním orgánem a jeho rozhodnutí tak mohou být správními rozhodnutími, budil v několika následujících měsících značné kontroverze. Příspěvek stručně shrne doktrinní reflexi a pozastaví se nad tím, proč ani autoři připouštějící v obecné rovině přezkum rozhodnutí prezidenta republiky nepovažují přezkumný rámec Nejvyššího správního soudu za přesvědčivý. Problematičnost daných kritérií bude demonstrována na příkladu z praxe.

Keywords in original language

Prezident republiky; soudní přezkum; správní orgán; ústavní orgán; správní uvážení.

Abstract

One of the major milestones in the twenty-year history of modern adminis- trative justice was a pair of decisions from the late noughties. The President was subjected to review by administrative courts after refusing to appoint certain judicial candidates as judges due to their low age. The conclusion that the President is an administrative body and that his decisions can be administrative decisions aroused considerable controversy in the months that followed. This paper will briefly summarize the doctrinal reflection and pause to consider why even authors (who generally allow review of the

¹ Příspěvek vznikl na Masarykově univerzitě v rámci projektu „Dvacet let moderního správního soudnictví“ č. MUNI/A/1479/2022 podpořeného z prostředků účelové podpory na specifický vysokoškolský výzkum, kterou poskytlo MŠMT v r. 2023.

President's decisions) do not find the Supreme Administrative Court's review framework persuasive. The problematic nature of the criteria in question will be demonstrated with an example from the field.

Keywords

President of the Republic; Judicial Review; Administrative Body; Constitutional Body; Administrative Discretion.

1 Úvod²

Jedním ze zásadních milníků ve dvacetileté historii moderního správního soudnictví byla dvojice rozhodnutí z konce nultých let. Prezident republiky byl po tom, co odmítl kvůli nedostatku věku jmenovat některé justiční čekatele soudci, podroben přezkumu před správními soudy. Závěr Nejvyššího správního soudu (dále „NSS“), že prezident je správním orgánem a jeho rozhodnutí mohou být správními rozhodnutími, budil v několika následujících měsících značné kontroverze a stal se předmětem mnoha odborných disputací. Příspěvek stručně shrne doktrinální reflexi a pozastaví se nad tím, proč ani autoři připouštějící v obecné rovině přezkum rozhodnutí prezidenta republiky nepovažují přezkumný rámec Nejvyššího správního soudu za přesvědčivý. Problematičnost či snad neudržitelnost kritérií, která NSS dovodil, bude v závěru práce demonstrována na rozboru nedávného rozhodnutí ve věci milosti prezidenta republiky udělené jeho spolupracovníkovi.

2 Východiska

Historicky nebyla konkrétní forma rozhodnutí prezidenta republiky středem zájmu právní teorie.³ Určitý průlom nastal až v roce 2005, kdy tehdejší prezident Václav Klaus odmítl jmenovat některé justiční čekatele (32 z 55 navrženných) do funkce soudce s odůvodněním, že nedosáhli nutné věkové hranice

² Autor vyjma prezenčního doktorského studia na Katedře správní vědy a správního práva Právnické fakulty MU působí také jako asistent soudce Nejvyššího správního soudu, tento příspěvek však vyjadřuje pouze osobní názory autora. Příspěvek v některých částech čerpá z autorovy diplomové práce (LIPKA, O. *Akty aplikace ústavního pořádku jako správní akty*. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, 2022).

³ PAVLÍČEK, V. Prerogativy nebo správní akty prezidenta republiky? In: ŠIMÍČEK, V. (ed.). *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 129.

30 let. Věková hranice byla skutečně nedávnou novelou ZSS zvýšena z věku 25 na 30, na tuto skupinu se však na základě přechodného ustanovení novely vztahovala výjimka. I přesto prezident Klaus s odvoláním na nedostatek životních zkušeností odmítl tyto čekatele jmenovat.⁴

Proti tomuto jednání se někteří čekatelé bránili žalobami ve správním soudnictví nebo ústavními stížnostmi. Městský soud v Praze jako místě příslušný správní soud podle sídla prezidenta republiky všechny žaloby odmítl, protože neshledal, že by existovalo veřejné subjektivní právo na jmenování soudcem, které by potřebovalo být chráněno ve správním soudnictví. Ústavní stížnosti byly odmítnuty jako nepřipustné pro nevyčerpání všech prostředků k ochraně práv. Justiční čekatel Petr Langer podal proti rozhodnutí Městského soudu v Praze v jeho věci kasační stížnost, které Nejvyšší správní soud vyhověl, a to rozsudkem 4 Aps 3/2005-35.

V tomto rozhodnutí se NSS zabýval zejména postavením prezidenta republiky jako správního orgánu: „*Prezident republiky je v našich podmínkách součástí moci vykonávané, přičemž v rámci pravomocí prezidenta republiky vymezených Ústavou je možno, ale současně i nutno, lišit ty pravomoci, které mají povahu a realizují se ve formě správních úkonů (úkonů v oblasti veřejné správy) a odpovídají postavení prezidenta jako ‚správního úřadu‘ sui generis, a ty pravomoci, které mají povahu a realizují se ve formě ústavních aktů a odpovídají postavení prezidenta jako ‚ústavního činitele.‘*“ NSS doplnil, že aby mohl být prezident v konkrétní věci považován za správní orgán, musí být splněny dvě podmínky: v dané věci je vázán zákonem a rozhoduje o veřejných subjektivních právech. Věc byla tedy vrácena Městskému soudu v Praze, který rozhodnul, že prezident v dané věci musí konat, tedy buď Petra Langeru jmenovat soudcem, nebo vydat rozhodnutím, kterým jeho nejmenování odůvodní.⁵ Proti tomuto rozhodnutí podal prezident republiky

⁴ V zájmu transparentnosti si dovoluji podotknout, že byt' si nedokážu představit pětadvacelitého soudce a rozumím výhradám Václava Klause ve vztahu k nedostatku věku a životních zkušeností, domnívám se ve shodě s naprostou většinou doktríny i NSS, že jeho postup byl *contra legem*.

⁵ Podle informací České televize byli minimálně někteří justiční čekatelé odmítnutí prezidentem V. Klausem z důvodu věku následně po dovršení 30 let věku jmenování (Spor s prezidentem vyhrál, na soudcovský talár přesto čeká už 4 roky. *ČT 24 – Zpravodajský web České televize* [online]. 25. 5. 2009 [cit. 30. 3. 2023]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/1406697-spor-s-prezidentem-vyhral-na-soudcovsky-talar-presto-ceka-uz-4-roky>). Toto však nebyl případ Petra Langeru, který se od roku 2008 doposud věnuje advokátní praxi v Ostravě.

kasací stížnost. Tato stížnost byla rozsudkem 4 Ans 9/2007-197 zamítnuta, přičemž lze konstatovat, že NSS tuto příležitost využil pro dovysvětlení a zpřesnění svého názoru.

Rozhodnutí NSS je nutné vnímat jako významné ve dvou odlišných rovínách. Soud v první řadě připustil přezkum rozhodnutí prezidenta republiky, v druhé řadě stanovil konkrétní podmínky pro takový přezkum. Nejvyšší správní soud identifikoval bipartici aktů, které může prezident republiky činit. Jedná se o akty ústavní povahy, kdy vystupuje jako ústavní činitel, a akty správní, kdy vystupuje jako „správní úřad sui generis.“⁶ Pouze při výkonu správních činností může být podroben soudní kontrole. U stejných východisek NSS setrval i v pozdějších rozhodnutích.⁷

3 Doktrinální reflexe

Výše uvedené rozhodnutí NSS nebylo odbornou veřejností přijato všeobecně nebo bez výhrad, sloužilo každopádně jako prvotní impuls rozsáhlé debaty o vystupování prezidenta republiky jako správního orgánu a v širším ohledu také o přezkoumatelnosti aktů prezidenta soudy. Je nutno dodat, že diskuze byla vedena na pozadí nascentní přímé volby prezidenta, zároveň je často dle mého názoru množství dobových příspěvků odrazem konkrétní osoby zastávající prezidentský úřad. Kde to bylo možné jsem se snažil vysledovat a zde prezentovat nejaktuálnější pohled citovaných autorů. V uvedených diskuzích vykrystalizovalo několik dominantních pohledů na tuto problematiku, které se níže pokusím systematizovat:

Prvním z nich je *prerogativní pohled*, který na pravomoci prezidenta hledí jako suverénní výsady, které jsou v zásadě nepřezkoumatelné. Za reprezentativního v tomto smyslu lze považovat Václava Pavlíčka,⁸ který dovozuje,

⁶ Autorovi není zřejmé, proč NSS použil tento výraz. Po zbytek práce bude užíváno zákonem předpokládané označení „správní orgán.“

⁷ Rozhodnutí ve věci nejmenování justičních čekatelů: NSS ze dne 27. 4. 2006, č. j. 4 Aps 3/2005-35 (č. 905/2006 Sb. NSS), a NSS ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007-197 (č. 1717/2008 Sb. NSS). Rozhodnutí ve věci nejmenování profesorů: NSS ze dne 2. 3. 2017, č. j. 7 As 242/2016-43 (č. 3554/2017 Sb. NSS), a MS v Praze ze dne 27. 4. 2018, č. j. 10 A 174/2016-143 (č. 3790/2018 Sb. NSS). Rozhodnutí ve věci žaloby proti rozhodnutí o milosti: NSS ze dne 4. 10. 2022, č. j. 10 As 211/2022-31.

⁸ PAVLÍČEK, V. Několik předběžných poznámek k jmenovacím a dovolacím pravomocem prezidenta republiky. *Lege Artis*. 2006, č. 2.

že prezident není součástí moci výkonné a že jako určitá neutrální a neodpovědná síla ve státě vykonává své pravomoci suverénně a nepřezkoumatelně. S menší intenzitou lze považovat za zastávce tohoto pohledu také Zdeňka Koudelku,⁹ který sice nevyklučuje zařazení prezidenta do moci výkonné, přesto dovozuje, že jeho pravomoci jsou vykonávané nikoli jako správní akty, ale jako prerogativy. Nevylučuje ani soudní přezkum, pouze však Ústavním soudem.

Dalším pohledem je *odpovědností pohled*, který se obecně zabývá ústavně zakotveno neodpovědností prezidenta republiky z výkonu jeho funkce ve stavu k posouzení, zdali může vystupovat v pozici správního orgánu. Každý z autorů se však staví k otázce neodpovědnosti prezidenta jinak. Již zmíněný Václav Pavlíček přikládá ústavní neodpovědnosti prezidenta zásadní význam v posouzení, že prezident nemůže být správním orgánem.¹⁰ S odpovědností jinak operuje i Dušan Hendrych. Ten dovozuje to, že většina prezidentem vykonávaných pravomocí, které lze považovat za výkon veřejné správy, spadá do jeho kontrasignovaných pravomocí, přičemž kontrasignace zakládá stejnou odpovědnost, jako mají jiní vykonavatelé veřejné správy.¹¹ Sládeček potom nejspíše považuje kontrasignaci za podpůrný argument, proč lze pravomoci prezidenta založené běžným zákonem považovat za výkon veřejné správy.¹²

Dalším z nich je *pohled právní síly*, který říká, že akty realizace pravomoci založené běžným zákonem mohou být správními akty, zatímco akty realizace pravomoci vyplývající z ústavního pořádku jsou prerogativami nepřezkoumatelnými ve správním soudnictví. Zástupcem tohoto pohledu je např. Vladimír Sládeček, který však v zatím posledním vydání své učebnice přiznává, že toto posouzení není kategorické a je potřeba přistoupit ke každému případu jednotlivě.¹³

⁹ KOUDELKA, Z. Soudní kontrola aktů prezidenta republiky. *Právník*. 2008, č. 10.

¹⁰ PAVLÍČEK, V. Prerogativy nebo správní akty prezidenta republiky? In: ŠIMÍČEK, V. (ed.). *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 145.

¹¹ HENDRYCH, D. *Správní věda: Teorie veřejné správy*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 82.

¹² SLÁDEČEK, V. a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 600.

¹³ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 275.

Posledním v této kategorii je *pohled materiální*, který bez ohledu na původ či jiné vlastnosti pravomocí prezidenta analyzuje, zdali je při jejich výkonu zasahováno do veřejných subjektivních práv jejich adresátů. Zástupci tohoto pohledu jsou např. Vojtěch Šimíček,¹⁴ Martin Kopecký¹⁵ a Radek Malenovský.¹⁶

V této práci není prostor pro to, abych precizně rozebíral každý jednotlivý pohled. Zaujatého čtenáře bych rád odkázal na svou předchozí práci, kde problematice věnuji větší prostor.¹⁷ Domnívám se, že je nutné z různých důvodů odmítnout všechny pohledy kromě materiálního. První jmenovaný, tzv. prerogativní, považuji za nejenom nesmyslný, ale také nesouladný s republikánským státním zřízením.¹⁸ Pohledy odpovědnostní (kontrasignační) nebo podle právní síly považuji za nepřesvědčivé, neboť konstruují omezení soudního přezkumu v podstatě „z ničeho“ a *contra verbis legi*.

Materiální pohled na danou problematiku je přesvědčivý zejména tím, že stojí na pevném základu axiologické právní interpretace a na pozadí materiálního právního státu. Preferuje z toho důvodu hledisko existence a intenzity zásahu státu do sféry občana místo poukazování na specifika toho kterého původce těchto zásahů jako ospravedlňování pro to, že je některý státní orgán způsobilý k provádění těchto zásahů.

4 Konkrétní parametry přezkumu

4.1 Soud a znění zákona: Nikoliv nerozlučná dvojice

Na tomto místě je nutné akcentovat, že ačkoliv mnozí představitelé výše uvedených pohledů souhlasí s tím, že prezident by měl být podroben soudnímu

¹⁴ ŠIMÍČEK, V. Neodpovědnost prezidenta a soudní přezkoumatelnost některých jeho aktů. In: ŠIMÍČEK, V (ed.). *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2008.

¹⁵ KOPECKÝ, M. *Správní právo: Obecná část*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 92.

¹⁶ MALENOVSKÝ, R. K problematice soudní kontroly aktů prezidenta republiky. *Právník*. 2010, č. 1., s. 1–36.

¹⁷ LIPKA, O. *Akty aplikace ústavního pořádku jako správní akty*. Brno, 2022. Diplomová práce. Masarykova univerzita, s. 30–44.

¹⁸ Zdá se, že situace, která F. Weyra v jeho stěžejním díle *Československé právo ústavní z roku 1938* donutila povzdechnout si nad „povšechnou monarchistickou tendencí státovědy“, trvala minimálně do roku 2009.

přezkumu, konkrétní kritéria přezkumu byla přijata negativně téměř všemi. I představitelé materiálního pohledu, kteří zastávají názor možnosti široké kontroly aktů prezidenta republiky ze strany správních soudů, zpochybňují kritéria přezkumu, která NSS nastavil v již zmíněných rozhodnutích. Šimíček dovozuje, že jediným relevantním kritériem pro posouzení činnosti prezidenta a následný soudní přezkum je výhradně způsobilost výkonu této pravomoci zasáhnout sféru práv nebo svobod dotčeného subjektu:¹⁹ „*Soudní přezkum je zásadně přípustný v případě jakéhokoliv rozhodnutí zasahujícího do právní sféry dotčené osoby; v případě zásahu do základních práv nebo svobod pak dokonce platí, že takový soudní přezkum nelze vyloučit ani zákonem.*“²⁰ Malenovský tyto závěry přebírá a přidává, že poměrně široká funkční definice správního orgánu uvedená v § 4, odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále „SŘS“²¹) zřejmě vyjadřuje „*úmysl zákonodárce umožnit soudní kontrolu ve vztahu ke všem myslitelným subjektům, které mohou zasáhnout do veřejných subjektivních práv, tedy i v relaci ke prezidentu republiky.*“²¹

Na tomto místě je vhodné připomenout, jak jsou v SŘS nastavena kritéria přezkumu. Abychom k němu mohli přistoupit, musíme shledat takovou činnost správního orgánu [ve smyslu legislativní zkratky podle § 4 odst. 1 písm. a)], která představuje (v širším smyslu) zásah do veřejných subjektivních práv jednotlivce (§ 2 SŘS). SŘS následně k těmto kritériím přidává zvláštní kritéria jednotlivých žalobních typů (typová kritéria – např. existence rozhodnutí u žalobě proti rozhodnutí, existence povinnosti konat u žaloby proti nečinnosti nebo naplnění podmínky subsidiarity u žaloby proti nezákonnému zásahu). Optikou výše uvedeného se však zdá, že NSS pro účely přezkumu činností prezidenta republiky tato kritéria rozšiřuje. Jak již bylo uvedeno výše, NSS vyžaduje, aby byla určitá činnost prezidenta republiky zařazena do bipartice ústavní činitel / správní orgán. Aby byla určitá činnost považována za činnost správní, je nutné kumulativně naplnit dvě podmínky: (1) zásah do veřejných subjektivních práv a (2) vázanost zákonem. Podmínka zásahu je určitým právním pleonasmem, neboť vyplývá

¹⁹ ŠIMÍČEK, V. Neodpovědnost prezidenta a soudní přezkoumatelnost některých jeho aktů. In: ŠIMÍČEK, V. (ed.). *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 163.

²⁰ Ibid., s. 164.

²¹ MALENOVSKÝ, R. K problematice soudní kontroly aktů prezidenta republiky. *Právník*. 2010, č. 1, s. 7.

z již samotného SŘS. Naopak vázanost zákonem zdá se nevyplývá z ničeho, nadto je značně problematická a nejednoznačná, jak poukážou v části věnované případové studii.

Upozorňuji také, že rozebíraná bipartice nevyplývá z textu ústavního zákona č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů (dále „Ústava“), neboť ta mezi jednotlivými vyjmenovanými pravomocemi prezidenta nedělá v tomto smyslu rozdíly. Přirozeně ne každý akt prezidenta republiky lze považovat za rozhodnutí. Okrajově je také vhodné zmínit, že pojmem *rozhodnutí prezidenta* se zabýval i Ústavní soud, kdy ve věci Pl. ÚS 43/93, dovodil, že „*tato formulace zdůrazňuje objektivně-právní povahu takového rozhodnutí: jde o onen výkon pravomoci, kterým se mění nebo potvrzuje právní stav (byť i jednotlivých osob). ‚Vydané rozhodnutí‘ nelze proto chápat jako jakékoli ‚se rozhodnutí‘ ke určitému chování.*“ U kontrasignovaných pravomocí navíc doktrína dovozuje potřebu písemné podoby tohoto rozhodnutí a podpisu předsedy vlády nebo jejího pověřeného člena,²² přičemž obojí je pak podmínkou pro platnost takového rozhodnutí.

4.2 Vázanost zákonem: Případová studie

Jak již bylo výše řečeno, NSS v uvedených rozhodnutích prohlásil za podmínku přezkoumatelnosti té které pravomoci prezidenta vázanost zákonem při jejím výkonu. Pouze v takovém případě lze konstatovat, že prezident jedná jako orgán správní a nikoliv ústavní. NSS tímto nejspíše směřoval ke znemožnění přezkumu těch rozhodnutí, která závisí čistě jen a pouze na jeho rozhodnutí, resp. omezení přezkumu rozhodnutí, ke kterým není předpisem povinován (což je zřejmě zejména v jeho pozdější judikatuře ke jmenování profesorů). Toto kritérium však selhává na podkladu skutečnosti, že si je obtížně představit situaci, kdy prezident vázán zákonem (byť ústavním) není. Prezident je v první řadě orgánem veřejné moci, a jako takový je povinen konat jenom v mezích a v rozsahu zákona, včetně zákonů ústavních (čl. 2 odst. 3 Ústavy). K udržování určitého standardu zákonnosti je prezident nucen se zavázat ve svém prezidentském slibu (čl. 59 odst. 2

²² HERC, T. Čl. 54. (Hlava státu; neodpovědnost prezidenta republiky). In: RYCHETSKÝ, P. a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 634.

Ústavy). Konečně je pak i prezident ústavněprávně odpovědný za delikty velezrady a jiného hrubého porušení ústavního pořádku. Pokud má NSS na mysli určitou hlubší provázanost zákonem, samotné rozhodnutí o nejmenování justičních čekatelů mu moc nenahrává, neboť v něm konstatoval jednání v rozporu nikoli se zákonem, ale se správní praxí.

I navazující judikatura pracuje s vázaností zákonem značně nepřesvědčivě: V říjnu roku 2022 doplnil NSS judikaturu o další ostře sledovaný případ přezkumu výkonu pravomocí prezidenta republiky. Žalobce D. H. se domáhal žalobou u Městského soudu v Praze zrušení milosti, kterou dne 26. 3. 2022 udělil prezident Miloš Zeman svému spolupracovníkovi Miloši Balákovi. D. H. se označil za voliče prezidenta Zemana a cítil, že jeho takto udělaná milost, zřejmě v rozporu s předvolebním slibem prezidenta neudělovat milosti kromě případů vážných nemocí, zasáhla do jeho principu legitimního očekávání. Městský soud v Praze žalobu odmítnul z důvodu nedostatku aktivní procesní legitimace žalobce. Rozhodnutí o udělení milosti nezasahovalo do veřejných subjektivních práv žalobce.

Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 4. 10. 2022, č. j. 10 As 211/2022-31, zamítl kasační stížnost žalobce a potvrdil rozsudek městského soudu. Souhlasil s městským soudem ohledně nedostatku procesní legitimace, ale nad rámec jeho posouzení se vyjádřil k dalším aspektům žalobní argumentace. Kromě souhlasného konstatování nedostatku aktivní legitimace žalobce se zabýval tím, jestli je prezident při svém rozhodování o milosti omezen zákonem: *„Pravomoc k udělení milosti svěřuje prezidentu republiky čl. 62 písm. g) Ústavy. Tento článek pouze uvádí, že prezident odpouští a zmírňuje tresty uložené soudem a zvažuje odsouzení. Na žádném jiném místě v ústavním pořádku nenalezáme další pravidla, která by prezidenta ve výkonu této pravomoci omezovala nebo jinak regulovala. Prezident není vázán žádnými podmínkami, při jejichž splnění lze milost udělit, jeho úvaha je v tomto směru právně neomezená. Ani ten, komu má být milost udělena, nemusí splňovat žádné předpoklady. Stejně tak tato pravomoc není omezena o úroveň níže, v zákonných ustanoveních. Nejviditelnější je navazující úprava v trestním řádu (zákon č. 141/1961 Sb.). Ustanovení § 366, § 367 a § 369 trestního řádu obsahují úpravu pouhých procesních aspektů doprovázejících udělení milosti. Tyto normy ovšem jen říkají, co se má dít, pokud prezident republiky své pravomoci využije (např. má následovat propuštění z věznice). Všechny tyto příkazy jsou mířeny na jiné*

orgány, nikoli na prezidenta republiky. Určují tedy, jak se po využití prezidentské pravomoci mají zachovat orgány činné v trestním řízení. Nakonec přímo § 366 odst. 1 trestního řádu konstatuje, že právě jen ústava obsahuje zmocnění k udělení milosti. Naproti tomu jmenování profesorů prezidentem republiky je upraveno v zákoně č. 111/1998 Sb., o vysokých školách. Rovněž zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, nad rámec textu Ústavy stanovuje další hmotněprávní podmínky, které musí uchazeč splnit, aby se mohl stát soudcem (a krom toho se kolem jmenování soudců vytvořila též dlouhodobá správní praxe).“ [Dodatečné zvýraznění provedl autor]

NSS se v citované pasáži dopouští několika implicitních posunů ve významech. Za prvé je zajímavé sledovat, jak postupně přejde od „omezenosti nebo regulovanosti“ k „omezenosti“. Vyžaduje-li však NSS pouze omezenost zákonem, není zřejmé, proč odkazuje na zákon o soudech a soudcích, který sice stanovuje hmotněprávní podmínky pro jmenování uchazeče soudcem, prezidentovi však žádné nové povinnosti nestanovuje (a to i vzhledem k tomu, že podle dřívějšího názoru NSS spočívá zmiňovaná správní praxe právě v tom, že splnění těchto hmotněprávních podmínek za prezidenta kontroluje vláda, resp. Ministerstvo spravedlnosti; srov. NSS ze dne 27. 4. 2006, č. j. 4 Aps 3/2005-35, č. 905/2006 Sb. NSS).

Za druhé NSS opomíjí poměrně důležitou část jím citovaného zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů. Trestní řád totiž nad rámec textu Ústavy stanovuje, že prezident provádí *řízení o milosti* (§ 366 odst. 3). Toto ustanovení se nápadně podobá regulaci postupu prezidenta, neboť jeho postup formalizuje a umožňuje mu ho částečně přenést na ministra spravedlnosti (§ 366 odst. 2). NSS zde už vůbec neřeší možné důsledky tohoto přenosu pravomoci: Řízením o milosti je v případě absence zmocnění ministra pověřen prezident republiky, nebo se řízení o milosti neprovádí vůbec. V první případě je prezident správním orgánem, pokud vede na základě obvyčejného zákona řízení o milosti (jak ostatně vyplývá z odkazu na zákon o vysokých školách ve výše citované pasáži), ale přestane být správním orgánem v okamžiku ústavním pořádkem založeného vydání milosti. Druhý případ vyžaduje, abychom řízení o milosti považovali za zřejmě speciální označení pro úkony, které provádí ministr, ale které ne pro úkony, které by prováděl prezident. Tímto nastává situace, před kterou explicitně

varuje již zmíněný Malenovský,²³ tedy že přesunutím pravomoci, která materiálně zůstává stejná, se změní možnosti jejího přezkumu.

Domnívám se, že pokud má být určitá právní konstrukce životaschopná, měla by obstát bez prapodivných nepřesností, kterých se desátý senát dopouští v citované pasáži. Je možné, že se NSS cítil být vázán starší (z doby před platností SŘS) judikaturou Ústavního soudu ohledně právní povahy milosti prezidenta, kterou ostatně sám okrajově zmiňuje v bodě 20 citovaného rozsudku. V takovém případě byla zřejmě cesta předurčena již daným cílem. Připomínám však, že kasační stížnost byla podána proti usnesení o odmítnutí, tedy z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) SŘS. V tomto případě by se měl NSS omezit na přezkum co do důvodů odmítnutí (v dané věci nedostatek aktivní legitimace, který si v dané věci nedovolím zpochybnit). Rozhodl-li se desátý senát tato omezení překročit, měl o to více dbát, aby jeho argumentace byla přesvědčivá.

5 Návrh řešení: Přezkum správního uvážení

Dovolím si spekulovat, že NSS si uvědomoval, že přezkum činnosti prezidenta republiky představuje určitý zásadní obrat. Je možné, že v rámci předcházení kritických ohlasů proto přijal bipartici ústavní/správní činnosti prezidenta jako určité sebeomezení, kterým má zabránit v přezkumu těch pravomocí, kde si prezident může „dělat, co chce.“

Je ale prezidentova relativní nevázanost zákonem něčím jiným než správním uvážením? Domnívám se, že nikoliv. Proč tedy nepoužít běžná východiska pro přezkum správního uvážení, tedy jeho uzavřenost vyjma případů překročení a zneužití. Ačkoliv pro potenciálního žalobce v řízení o správní žalobě proti rozhodnutí prezidenta republiky by byl výsledek tohoto řízení stejně nepříznivý, odmítnutí versus zamítnutí žaloby vypovídá o naprosto odlišných východiscích.

Dovolím si výše uvedené představit na hypotetické situaci: Zločiny, za které byl prezidentův spolupracovník odsouzen, s netýkaly ekonomické trestné činnosti, ale domácího násilí. V takovém případě se rozhodnutí prezidenta

²³ MALENOVSKÝ, R. K problematice soudní kontroly aktů prezidenta republiky. *Právník*. 2010, č. 1, s. 7.

republiky může dotýkat veřejných subjektivních práv třetí osoby – partnera/partnerky odsouzeného spolupracovníka prezidenta. Takové rozhodnutí může zasahovat i do základních lidských práv – obět' trestného činu domácího násilí je návratem pachatele do běžného života vystavena riziku narušení zdraví, soukromí i rodinného života. Judikatura Nejvyššího správního soudu však ve své současné podobě takové oběti může vzkázat pouze to, že prezident není vázán zákonem. Tím je však v rozporu s Listinou vyloučen soudní přezkum rozhodnutí, které se týká základních práv a svobod (čl. 36 odst. 2 *in fine*). Domnívám se, že v dané situaci, se stále jako vhodnější řešení jeví neúspěšný, ale meritorní soudní přezkum než situace, která se nedá popsat jinak než *denegatio iustitiae*. I neúspěšný soudní přezkum může vyslat jasný signál, že v právním státě nikdo není nad zákonem.

V současné době jsou správní soudy v momentě, kdy přezkoumávají rozhodnutí prezidenta republiky, kterým je vykonávána „neregulovaná“²⁴ pravomoc, povinny takovou žalobu odmítnout, neboť není splněna podmínka řízení spočívající v existenci rozhodnutí správního orgánu. V mnou nastíněném řešení by však bylo na místě žalobu zamítnout jako nedůvodnou, neboť prezident jako správní orgán operoval v rámci široké správní diskrece, do které není možné vstupovat. Rozhodnutí bude pro navrhovatele představovat zklamání v obou případech, ale rozhodně se z pohledu širších souvislostí nejedná pouze o kosmetickou změnu.

Hodnotově je druhé řešení souladnější s principy materiálního právního státu, neboť nevyklučuje *a priori* a arbitrárně dílčí část pravomocí jednoho orgánu moci výkonné z přezkumu soudní mocí.

6 Závěr

V tomto příspěvku jsem si kladl za cíl poukázat na specifika přezkumu rozhodnutí prezidenta republiky před správními soudy, která spočívají zejména v nešťastně a nad rámec zákona nastavených kritériích přezkumu. Domnívám se, že jsem na závěr nastínil odlišené řešení zobecnitelných problematických otázek problematiky přezkumu prezidenta republiky, které považuji za souladné s ústavním pořádkem a nevybočující z explicitní textace SŘS.

²⁴ Jak jsem naznačil výše, neregulovanost je zde značně relativní.

References

- HENDRYCH, D. *Správní věda: Teorie veřejné správy*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, 242 s. ISBN 978-80-7478-561-0.
- HERC, T. Čl. 54. (Hlava státu; neodpovědnost prezidenta republiky). In: RYCHETSKÝ, P. a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 527–540. ISBN 978-80-7478-809-3.
- KOPECKÝ, M. *Správní právo: Obecná část*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-820-7.
- KOUDELKA, Z. Soudní kontrola aktů prezidenta republiky. *Právník*. 2008 č. 10, s. 1065–1081. ISSN 0231-6625.
- LIPKA, O. *Akty aplikace ústavního pořádku jako správní akty*. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, 2022.
- MALENOVSKÝ, R. K problematice soudní kontroly aktů prezidenta republiky. *Právník*. 2010, roč. 149, č. 1, s. 1–36. ISSN 0231-6625.
- PAVLÍČEK, V. Několik předběžných poznámek k jmenovacím a dovolacím pravomocem prezidenta republiky. *Lege Artis*. 2006, č. 2, s. 42–44. ISSN 1213-242X.
- PAVLÍČEK, V. Prerogativy nebo správní akty prezidenta republiky? In: ŠIMÍČEK, V. (ed.). *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 129–148. ISBN 978-80-210-4520-0.
- SLÁDEČEK, V. a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, 1301 s. ISBN 978-80-7400-590-9.
- SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 512 s. ISBN 978-80-7598-564-4.
- ŠIMÍČEK, V. Neodpovědnost prezidenta a soudní přezkoumatelnost některých jeho aktů. In: ŠIMÍČEK, V. (ed.). *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 158–168. ISBN 978-80-210-4520-0.

Contact – e-mail

ondra.lipka@mail.muni.cz

ŽALOBA PROTI ROZHODNUTÍ O NÁMITCE V ROVINĚ DAŇOVÉHO PROCESU

Klára Kadlecová

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Zásada dvojinstančního daňového řízení založeného na apelačním principu je důležitou součástí systému ochrany subjektivních práv ve věcech daní. Právní úprava v § 159 daňového řádu však nedovoluje proti rozhodnutí o námitce uplatnit opravné prostředky. O námitce přitom rozhoduje prvostupňový správce daně. Proti rozhodnutí o námitce je tedy přípustná pouze správní žaloba, čímž je v podstatě vypuštěn krok druhostupňového posouzení věci. V tomto příspěvku se zabývám statusem námitky jako opravného prostředku. Věnuji zamyšlení tomu, zda při nynější úpravě dochází k porušení zásady dvojinstančního daňového řízení a jaké má tato potenciální absence dvojinstančního posouzení důsledky v ústavněprávní rovině.

Keywords in original language

Zásada dvojinstančnosti; námitka; rozhodnutí o námitce; devolutivní účinek; opravný prostředek; daňový řád; správní žaloba.

Abstract

The principle of two-instance tax proceedings based on the appeal principle is an important part of the system of protection of subjective rights in matters of tax procedure. However legal regulation of the objection in § 159 of Act n. 280/2009 Sb., Tax Code, does not allow legal remedies to be applied against the decision on the objection. At the same time, the first instance tax administrator decides on the objection. Therefore, only an administrative action is admissible against the decision on the objection, which essentially eliminates the step of second-level assessment of the case. In this paper, I write about the status of the objection as a legal remedy. I reflect about whether the current regulation violates the principle of two-instance tax

proceedings and what consequences this potential absence of two-instance assessment has in terms of constitutional law.

Keywords

Principle of Two Instances; Objection; Decision on the Objection; Devolutive Effect; Legal Remedy; the Tax Code; Administrative Action.

1 Úvod

Aktuální úprava námitky v zákoně č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále „DŘ“) jakožto prostředku ochrany ve fázi při placení daní stanovuje její status jakožto prostředek ochrany, a v některých případech i o řádný opravný prostředek. O tomto rozhoduje správce daně prvního stupně, tedy ten, který učinil úkon napadený námitkou či vydal rozhodnutí, proti kterému je námitkou brojeno, tedy podání námitky nemá devolutivní účinek. Zároveň v zákonné úpravě nebyla využita zásada dvojstupňového rozhodování, takže proti tomuto rozhodnutí o námitce není možno uplatnit opravný prostředek. Jediným možným způsobem, jak proti takovému rozhodnutí brojit, je žaloba v rámci správního soudnictví. V článku se věnuji různým podobám námitky při placení daní, ty se liší v závislosti na tom, proti čemu směřují, tedy zda proti rozhodnutí, úkonu či nekonání správce daně. Jelikož proti rozhodnutí o námitce není možné uplatnit opravné prostředky, je jediným možným způsobem chránit svá práva v rámci správního soudnictví. Každá ze správních žalob má ze zákonné definice jinou podstatu a jinou roli ve správním soudnictví. Zamýšlím se nad vztahem každé ze správních žalob k rozhodnutí o námitce či k samotnému úkonu napadenutelného námitkou.

2 Institut námitky v daňovém řádu v roli prostředku ochrany a řádného opravného prostředku

V systému řádných opravných prostředků, které nám poskytuje daňový řád, jakožto nástroje, jimiž můžeme brojit proti rozhodnutí správce daně, nemá institut námitky pevně vyhrazené místo. Na rozdíl od ostatních opravných prostředků, totiž námitka představuje specifický prostředek ochrany, jež lze

uplatnit pouze v rámci placení daní, nikoli v jiných fázích daňového řízení. Proto je upravena v § 159 DŘ, v hlavě páte, jež se věnuje právě dílčímu řízení placení daní ve smyslu § 134 odst. 3 téhož zákona. Prostřednictvím námítky je tedy možné brojit proti úkonům správce daně při placení daní, nejde-li o rozhodnutí, u kterého zákon připouští odvolání. Aktivní legitimaci k podání námítky dle daňového řádu má jakákoliv osoba zúčastněná na správě daní ve smyslu § 5 odst. 3 DŘ. Osoba zúčastněná na správě daní je oprávněna podat námítku proti úkonu správce daně do 30 dnů ode dne, kdy se o úkonu dozvěděla. Zákonné znění tedy stanovuje pouze lhůtu subjektivní a uplatnění tohoto ochranného prostředku neomezuje lhůtou objektivní.

Ačkoliv, jak je řečeno na začátku této kapitoly, status běžné námítky ve smyslu § 159 odst. 1 DŘ jakožto prostředku ochrany není ze znění zákona úplně jednoznačný, odstavec pátý téhož paragrafu námítce zajišťuje jakousi výjimku, kdy se i v případě námítky jedná o řádný opravný prostředek. Pakliže je totiž námítka směřována proti rozhodnutí správce daně, stává se řádným opravným prostředkem. Znění zákona neznačí fikci ani domněnku, setkáváme se zde s pouhým konstatováním faktu, že při naplnění výše zmíněné podmínky, je námítka opravdu řádným opravným prostředkem. Tímto není ve vztahu k ustanovení vylučujícímu uplatnění řádného opravného prostředku, aby nebyla ztracena pointa tohoto institutu, jež je přímo určen k brojení proti rozhodnutím, proti nimž není možno podat jiný řádný opravný prostředek. Tento odstavec byl do znění zákona přidán novely s účinností od 1. 1. 2021.¹ Tím, že byl námítce v případech dle § 159 odst. 5 DŘ přiznán status řádného opravného prostředku, vznikla potenciálnímu žalobci, který by chtěl napadnout úkon správce daně žalobou dle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „SŘS“), povinnost nejprve brojit proti tomuto úkonu právě pomocí námítky a tím vyplývat své možnosti obrany, než by bylo podání správní žaloby přípustné v souladu s § 68 písm. a) SŘS.

Zajímavá situace v rámci této problematiky nastala účinností zákona i ve vztahu k možnosti domoci se ochrany před nečinností správce daně.

¹ Zákon č. 283/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

K paragrafu upravujícímu v daňovém řádu námitku byl totiž připojen i šestý odstavec, kterýžto nyní stanovuje, že ochrany před nečinností správce daně při placení daní se lze namísto podnětu na neúčinnost domáhat prostřednictvím námitky. Dle znění není jasné, zda je nyní možné se proti neúčinnosti správce daně při placení daní bránit i podnětem na nečinnost i námitkou, či je podnět na nečinnost při placení zcela vyloučen a jediným ochranným prostředkem je v tomto případě námitka dle § 159 DŘ. V jednom z komentářů k daňovému řádu je tento odstavec vyložen jako ustanovení, které stanovuje námitku jakožto prostředek ochrany před nečinností v celé fázi daní, tedy že podnět na nečinnost již ve fázi placení daní nebude možné podat a nečinnost správce daně při placení daní již bude řešena pouze v režimu § 159 DŘ.² Zde ale naráží komentářová literatura na názorový rozpor. Objevuje se totiž, což je ostatně již naznačeno výše, výklad opačný, zaměřený dle mého spíše na jazykové znění předmětné úpravy. Námitka je dle komentáře pouze jednou z možností, jak se může daňový subjekt bránit v případě, že správce daně je v rámci placení daní nečinný, přičemž druhým prostředkem ochrany je již zmíněná ochrana před nečinností dle § 38 DŘ.³ Autoři uvádí jako příklad nečinnosti, jež může být ve fázi placení daní napadena těmito dvěma prostředky ochrany, nepředejsání úroku hrazeného správcem daně či nevrácení vratitelného přeplatku.

Oba výklady mají zajisté svůj myšlenkový postup, jeden se dle mého snaží prakticky vyřešit nejistou situaci způsobenou nikoliv zcela jasným zněním úpravy a uchopit tedy tento stav z hlediska praktického. Druhý zase upřednostňuje jazykovou formulaci úpravy, přičemž k tomuto se i na základě důvodové zprávy⁴ přikláním já. Ta totiž navrhuje explicitní vyjádření vztahu námitky dle § 159 a podnětu na nečinnost dle § 38 DŘ, a to tak, že „*proti nečinnosti týkající se platební roviny má osoba zúčastněná na správě daní přednostně brojit prostřednictvím námitky.*“ Tato formulace dle mého užití ochrany před neúčinností dle § 38 DŘ v rovině placení daní nevylučuje. Důvodová zpráva

² GROSSOVÁ, M. E., MATYÁŠOVÁ, L. *Daňový řád s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2021, s. 593.

³ LIČHNOVSKÝ, O., ONDRÝSEK, R. a kol. *Daňový řád: komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 683–686.

⁴ Návrh zákona včetně důvodové zprávy. Sněmovní tisk 841/0. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR*. [online]. [cit. 30. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tisk.sqw?o=8&ct=841&ct1=0>

přednostní užití námítky zdůvodňuje tím, že v rovině placení daní může mít nečinnost významný dopad do majetkové sféry dotyčného. Proto je vhodnější využít námítku, jakožto „formálnější“ prostředek ochrany, jehož podání vyústí ve vydání rozhodnutí. Je sice pravdou, že v rovině placení daní může mít nečinnost nepříjemné dopady do majetkové sféry daňového subjektu. Z tohoto přesného důvodu si však nejsem jistá, zda je užití námítky pro daňový subjekt výhodnějším či bezpečnějším než využití ochrany před nečinností dle § 38 DŘ. Zde se totiž hodí připomenout, na což autoři komentáře také mysleli, že ne všechny podzákonné předpisy stíhají být adekvátně aktualizovány a upravovány. Konkrétně poukazují na interní předpis Ministerstva Financí,⁵ jež upravuje délky lhůt, jimiž je správce daně vázán při vydávání rozhodnutí. Dle tohoto pokynu rozhodne správce daně o námítce do 3 měsíců od jejího doručení. To se v případě, kdy by námítka nahrazovala podnět na nečinnost, nejeví jako plně účelné, co se např. zmiňovaných úroků týče.

3 Zásada dvojinstančnosti v českém právním řádu

Pro ochranu subjektivních práv nejen v rámci daňového řízení je velmi důležitá zásada posouzení věci dvěma instancemi. Tento způsob rozhodování má zajistit, že je věc v rámci jednoho řízení posouzena více články řetězce, přičemž každý z nich má při svém rozhodování právo na své uvážení, v rámci zákona a právního názoru jiných orgánů. Toto má zabezpečit objektivní kontrolu nad rozhodováním správce daně a zároveň by dodržением této zásady mělo být eliminováno ploché rozhodování v rámci pouze jednoho pohledu na věc. Úprava v duchu této zásady tkví v umožnění daňovému subjektu užít opravného prostředku a věc tedy posoudit v řízení druhého stupně.

Výše uvedené je samozřejmě vztaženo na právo daňové, avšak zásadu dvojinstančnosti najdeme v podstatě v celém českém právním řádu, byť její aplikace a zakotvení může mít jiné podoby. Obecně mezi Nejvyššími soudy panuje soudržnost ohledně úpadku důležitosti této zásady. Nejvyšší soud

⁵ Pokyn č. MF-5 o stanovení lhůt při správě daní. *Ministerstvo financí ČR* [online]. [cit. 30. 3. 2023]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Pokyn-MF_c-005_o-stanoveni-lhut-pri-sprave-dani.pdf

v kontextu soukromoprávního sporu ve svém rozhodnutí⁶ shledal, že dvojinstančnost není obecnou zásadou občanského soudního řízení, ale jen projevem úsilí minimalizovat možná pochybení v rozhodnutí soudů prvního stupně. Pozdějším rozhodnutím už věc shrnul pouze konstatováním, že důležitost a velká role této zásady v občanském soudním řízení byla vývojem legislativy i judikatury překonána. Namísto toho je kladen důraz na to, aby rozhodnutí odvolacího soudu nebyla pro účastníky nepředvídatelná a překvapivá.

Podobný pohled na zásadu rozhodování ve dvou stupních zaujal i Nejvyšší správní soud. V jednom ze svých rozsudků⁷ nepřisvědčil Nejvyšší správní soud stěžovateli v právním názoru, že mezi základní zásady rozhodování o právech a povinnostech správními orgány patří rozhodování ve dvou stupních (možnost odvolání ke správnímu orgánu). Svůj závěr odůvodnil Nejvyšší správní soud tím, že právní názor prezentovaný stěžovatelem jednoduše z ničeho nevyplývá. Soud v rozsudku upozorňuje, že už samotná úprava ochrany prostřednictvím správních žalob např. v § 68 písm. a) SŘS počítá s tím, že ne proti každému rozhodnutí správního orgánu jsou řádné opravné prostředky přípustné.

4 Devolutivní účinek opravných prostředků v daňovém řádu

V rámci systému opravných prostředků, ať už řádných či mimořádných, není pochyb o právní úpravě, jež jejich podání devolutivní účinek přisuzuje. O odvolání rozhoduje, již podle názvu k tomu přímo stvořené Odvolací finanční ředitelství, ne správce daně prvního stupně, kterému je odvolání doručeno. Rozhodnutí o námitce však vydává správce daně, proti jehož úkonu či rozhodnutí byla námitka směřována. Podání námítky tak devolutivní účinek dle zákonné úpravy nemá.

V komentářové literatuře se uvádí, že ačkoliv se znění zákona věnuje místu podání námítky, tedy dle znění zákona je námitka podávána u správce daně, proti jehož úkonu námitka směřuje, a nevěnuje se zde skutečnosti, kdo o této námitce bude rozhodovat, bude k vyřízení námítky příslušný vždy ten

⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 6. 2013, sp. zn. 33 Cdo 2832/2011.

⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2005, č. j. 2 As 47/2004-61.

správce daně, který provedl daný úkon, jinak by povinnost podat námitku u toho správce daně postrádala smysl.⁸ Aniž bych zpochybňovala vyslovený závěr, že rozhodnutí o námitce vydává orgán, proti jehož úkonu byla námitka směřována, s argumentem, jakým je tento závěr odůvodněn, se nemohu ztotožnit. Shledávám naopak velmi logickým či přirozeným, že i když je v právním předpise zakotvena povinnost podat námitku či jiný prostředek ochrany subjektivních práv, u instance, která vydala napadené rozhodnutí či učinila napadený úkon, o námitce by rozhodovala druhá instance. Pro obdobně upravené instituty nemusíme daleko, už jen v kontextu daňového řádu je takto upraveno nejen odvolání, ale i podněty na nicotnost či nečinnost nebo i podnět na přezkum. Devolutivní účinek je běžným jevem objevujícím se snad ve všech právních odvětvích. Rozumí se jím vlastnost řádně podaného odvolání, jež spočívá v předání spisu příslušnému nadřízenému orgánu, který je díky devolutivnímu účinku oprávněn rozhodnout o odvolání a jehož rozhodnutí je konečné. Takto upraveno není jen odvolání dle řádu daňového, ale i dle jiných procesních předpisů, jako je zákon č. 500/2004 Sb., správní řád či zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád. Nejsm tedy toho názoru, že pouze z místa podání by takto jednoznačně vyplývalo, kdo o námitce bude rozhodovat. Naopak z důvodové zprávy, kde je uvedeno, že „*řízení o námitce se vede obdobně jako řízení o odvolání*“⁹, by nebylo těžké vyvodit, že stejně jako v řízení o odvolání by rozhodnutí o námitce vydával správce daně druhé instance. V rámci rozhodování o odvolání dle daňového řádu je na místě zmínit i výjimku rozhodnutí autoremedurního, v jehož případě devolutivní účinek naplněn není a prvostupňový správce daně sám odvolání vyhověl prostřednictvím nového rozhodnutí, případně odvolání sám zamítne a odvolací řízení zastaví, pakliže je odvolání podané po lhůtě k tomu určené; to všechno v souladu s § 113 odst. 1 DR.

Nicméně otázka, kdo je příslušný o námitce rozhodnout již byla zodpovězena i Nejvyšším správním soudem, kterýžto dospěl ve svém rozhodnutí¹⁰ ke stejnému závěru jako komentářová literatura,¹¹ ačkoliv neužil jejího

⁸ BAXA, J. a kol. *Daňový řád komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, s. 980.

⁹ Důvodová zpráva. *kacr.cz* [online]. [cit. 30. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.kacr.cz/data/Methodika/Legislativa/Dokumenty%20k%20p%C5%99ipom%C3%ADnk%C3%A1m/d%C5%AFvodov%C3%A1%20zpr%C3%A1va%20D%C5%98.pdf>

¹⁰ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2019, č. j. 1 Afs 271/2016-53.

¹¹ BAXA, J. a kol. *Daňový řád: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, s. 980.

argumentu. Ani jiní autoři komentářů¹² neviděli ani prostor pro diskuzi a pouze stejně jako Nejvyšší správní soud velmi jasně konstatovali, že o námitce rozhoduje ten správce daně, jež učinil úkon, proti kterému je námitkou brojeno. Nejvyšší správní soud v tomto rozhodnutí uvádí, že tato skutečnost je patrná ze znění zákona. V rozhodnutí dále uvádí, že ve věcech exekučních příkazů zřejmě zákonodárce považoval klasické odvolací řízení za zbytné. V rámci námitek směřovaných proti exekučním příkazům prý totiž typově nejde až na výjimky o složité právní otázky a není tedy třeba těmito zatěžovat odvolací orgán. Nejvyšší správní soud uvádí, že i to je důvod k přiřazení pravomoci rozhodovat o námitkách správci daně prvního stupně. K této problematice dodává, že výše uvedená nová zákonná úprava je legitimní volbou zákonodárce pohybuující se v mantinelech ústavně dovoleného.

Vrátíme-li se k zásadě dvojstupňového posouzení věci, je dle mého názoru zajímavá skutečnost, že i když je v případech dle § 159 odst. 5 DŘ námitka řádným opravným prostředkem, devolutivní účinek však podáním takové námitky i tak nenastává. A to i přes již zmíněnou podobnost s odvolacím řízením, jež je zdůrazňována v důvodové zprávě a zakotvena i v samotném předmětném paragrafu, která však spočívá v podstatě pouze v mezích změny místní příslušnosti v souladu s § 111 odst. 5 DŘ a obdobné použití § 112 téhož zákona, tedy náležitosti a odstraňování vad podané námitky. Je jasné, proč není umožněn opravný prostředek proti rozhodnutí o námitce podané dle § 159 odst. 5 DŘ, protože by se jednalo o opravný prostředek podávaný proti rozhodnutí o řádném opravném prostředku. V ostatních případech však, kdy námitka neplní roli řádného opravného prostředku vydává správce daně prosté rozhodnutí při placení daní, proti němuž daňový řád neumožňuje brojit. Odvolací Finanční Ředitelství na základě tohoto znění zákona tedy nerozhoduje o rozhodnutích o námitkách ve smyslu § 159 DŘ, zde je však na místě zmínit výjimku z tohoto pravidla. Pakliže je totiž uplatněna proti postupu správce daně námitka ve věci úroku z daňového odpočtu a o této je správcem daně rozhodnuto, proti tomuto rozhodnutí lze podat odvolání.¹³

¹² GROSSOVÁ, M. E., MATYÁŠOVÁ, L. *Daňový řád s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2021, s. 593.

¹³ Návrh zákona včetně důvodové zprávy. Sněmovní tisk 841/0. [online]. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [cit. 30. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=841&ct1=0>

Rozumím tomu, že pro správce daně, jež učinil úkon, proti němuž je námitka směřována, je jednodušší správnost úkonu přezkoumat, jelikož je s daňovým subjektem, jeho spisem a celou situací pravděpodobně seznámen,¹⁴ nicméně při posuzování odvolání devolutivní účinek nastává a pro správce daně první i druhé instance tato skutečnost ve většině případů nepředstavuje zásadní překážku v objektivním posouzení věci. Mohlo by se tak zdát, že devolutivní účinek opravného prostředku celé řízení ztíží, bude náročnější z hlediska organizačního a postup, při kterém je věc kontrolována a právně hodnocena vícekrát by mohl působit jako zbytečně zdlouhavý. Dle bodu I odst. 2 písm. d), e) a f) výše zmíněného pokynu Ministerstva vnitra,¹⁵ je ale zřejmé, že správce daně má na rozhodnutí o odvolání i námitce stejně dlouhou lhůtu, a to tříměsíční.

Rozhodně tímto nevyjadřuji tak hlubokou pochybnost o finanční správě, abych plošně namítala automatickou neobjektivnost rozhodnutí o námitce. Některé námitky směřují proti úkonům správce daně, které jsou zjevně nesprávné a námitka v takovém případě může plnit, přičemž často také plní, roli jakéhosi oficiálního upozornění na úkon správce daně. Zajisté jsou ale uplatňovány i námitky, jež směřují proti úkonům správce daně, jejichž nesprávnost není jednoznačná a jedná-li se o věc právního názoru, není nemožné, že prvostupňový správce daně bude na svém nesprávném názoru trvat. V této situaci vzniká rozhodnutí, proti němuž neexistuje možnost podat opravný prostředek a zároveň o věci rozhodoval dvakrát týž správce daně. Jedinou možností, jak chránit svá subjektivní práva je v tomto moment správní žaloba.

5 Správní žaloba a její vztah k rozhodnutí o námitce

Proti rozhodnutí o námitce nelze, jak je již výše rozebíráno, uplatnit opravný prostředek. Nejen že proti tomuto není možno podat odvolání, což by v případech, kdy je rozhodnuto o námitce jakožto o řádném opravném prostředku, bylo samozřejmě zcestné, ale není zde možnost podání ani

¹⁴ Pakliže nedošlo ke změně místní příslušnosti.

¹⁵ Pokyn č. MF-5 o stanovení lhůt při správě daní. *Ministerstvo financí ČR* [online]., [cit. 30. 3. 2023]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Pokyn-MF_c-005_o-stanoveni-lhut-pri-sprave-dani.pdf

přezkumu či obnovy řízení Považují zároveň za důležité zmínit i díl pátý, hlavy VII, části druhé daňového řádu, jež upravuje vztah tohoto zákona ke správnímu soudnictví. Dle § 124 DŘ totiž může správce daně uspokojit navrhovatele, jež se domáhá zrušení rozhodnutí ve správním soudnictví, prostřednictvím přezkumného řízení, přičemž nebudou použita ustanovení o nařízení přezkoumání, jedná se tedy o jakési zrychlení, protože Odvolací finanční ředitelství ve věci nemusí vydávat rozhodnutí o nařízení přezkoumání rozhodnutí.

5.1 Žaloba proti rozhodnutí

Soudní řád správní upravuje jediný možný ochranný prostředek proti rozhodnutí o námitce při placení daní ve smyslu § 159 DŘ. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu je dle své zákonné definice ochranným prostředkem pro případ, že osoba zúčastněná na daních tvrdí zkrácení na svých právech, přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti. Rozhodnutí o námitce je dle judikatury¹⁶ Nejvyššího správního soudu rozhodnutím ve smyslu § 65 SŘS, stejně jako exekuční příkaz vydaný dle § 178 DŘ.

Osoba zúčastněná na správě daní uplatní žalobu proti rozhodnutí správního orgánu do dvou měsíců ode dne doručení rozhodnutí, jež žalobou napadá. Jelikož již ze své podstaty může žaloba dle § 65 SŘS směřovat pouze proti rozhodnutí, je v kontextu § 159 odst. 5 DŘ jasné, že před jejím podáním je nutné uplatnit námitku jako řádný opravný prostředek ve smyslu § 5 SŘS.

5.2 Žaloba nečinností

Ačkoliv důvodová zpráva¹⁷ výslovně uvádí žalobu dle § 65 SŘS jako způsob domáhání se ochrany subjektivních práv v rámci brojení proti rozhodnutí o námitce, novelou účinnou od roku 2021 se změnila situace i v tomto ohledu. Autoři důvodové zprávy nemohli tušit, že bude v budoucnosti

¹⁶ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2019, č. j. 1 Afs 271/2016-53.

¹⁷ Návrh zákona včetně důvodové zprávy. Sněmovní tisk 841/0. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. [cit. 30. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=841&ct1=0>

k § 159 DŘ připojen i odstavec šestý, jež dle komentáře¹⁸ v podstatě vylučuje možnost uplatnění podnětu na nečinnost ve fázi placení daní v daňovém řízení. Místo něho se dle aktuálního znění zákona užije jako ochranný prostředek námitka. Námitka, která směřuje proti nečinnosti správce daně již z podstaty věci není mířena proti rozhodnutí a nemá tedy status řádného opravného prostředku. Proti nečinnosti nebo rozhodnutí o námitce proti nečinnosti je možné se dále bránit nečinnostní žalobou dle § 72 a násl. SŘS. Jelikož se však v případě námitky proti nečinnosti o řádný opravný prostředek nejedná, není tedy námitka prerekvizitou k podání nečinnostní žaloby dle § 72 a násl. SŘS a daňový subjekt nemá povinnost tento prostředek vyčerpat. Otázkou zůstává, zda by žaloba na nečinnost byla přípustná v situaci, že by již osoba zúčastněná na správě daní uplatnila proti nečinnosti námitku, o níž by správce daně rozhodnul. Úprava této žaloby v § 79 SŘS totiž pro podání této stanovuje podmínku bezvýsledného vyčerpání prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu. V případě, že by osoba zúčastněná na správě daní, zvolila brojit proti nečinnosti správce daně při placení daní námitkou dle § 159 DŘ a správce daně o této rozhodl se závěrem, že činit nemusí, logickým krokem by bylo podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu a domáhat se tak jiného výsledku. Dle mého by však osoba zúčastněná na správě daní mohla proti nečinnosti brojit i prostřednictvím žaloby na nečinnost. Pakliže by nenapadala přímo rozhodnutí o námitce, nýbrž stále trvající absenci konání ze strany správního orgánu.

Zajímavá je velká rozdílnost potenciálních procesních cest výše zmíněných nečinnostních institutů, námitky (§ 159 DŘ) a ochrany před nečinností (§ 38 DŘ). Pakliže tedy přistoupíme na pro osobu zúčastněnou na správě daní benevolentnější výklad § 159 odst. 6 DŘ a dáme jí v rámci nečinnostních ochranných prostředků v rovině placení daní na výběr, její výběr bude mít velký dopad z hlediska procesního, a to jak v rámci daňového řádu, tak i z pohledu správního soudnictví. V případě uplatnění námitky dle § 159 odst. 6 DŘ a pokračující nečinnosti správce daně, který by do 3 měsíců o této nerozhodl, je uplatnění nečinnostní žaloby zcela logickým řešením. Pakliže by správce daně, jež měl činit a nečinil, o námitce rozhodl, je již

¹⁸ ROZEHNAL, T. *Daňový řád, praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 329.

na místě žaloba proti rozhodnutí správního orgánu. V případě podání podnětu na nečinnost ve smyslu § 38 DŘ, bude mít toto podání devolutivní účinek a věc bude posuzovat v rámci jednoho měsíce Odvolací finanční ředitelství. Posouzení odvolacím orgánem však v případě shledání nedůvodnosti podnětu na nečinnost neústí rozhodnutí, nýbrž v pouhé odložení podnětu, jež musí být následováno vyrozuměním podatele o této skutečnosti. Zde není pochybnosti o tom, že přípustnou by byla žaloba nečinnostní, neexistuje totiž žádné rozhodnutí, jež by mohlo být napadeno.

Zajímavou skutečností je však také že nečinnostní žalobou se dle § 79 odst. 2 SŘS může osoba zúčastněná na správě daní domáhat pouze vydání rozhodnutí či osvědčení, ne jiného úkonu správce daně. Proto je v praxi často využívána také žaloba na ochranu před nezákonným zásahem.

5.3 Žaloba zásahová

Zajímavá je dle mého pozice žaloby zásahové dle § 82 a násl. SŘS, k níž je žaloba nečinnostní v poměru speciality. Uplatnění této by již dle znění její zákonné úpravy připadalo v úvahu proti úkonům správce daně, jež nejsou rozhodnutími. Jedná se totiž výslovně o prostředek ochrany před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu. Žalovaným by zde byl správce daně, jež učinil úkon, který je žalobou napaden. Subjektivní lhůta pro podání zásahové žaloby jsou dva měsíce, a to tedy ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Objektivní lhůta, která počíná běžet od okamžiku, kdy k zásahu došlo, běží dva roky, později již žalobu podat nelze a zmeškání lhůty není možné prominout. Touto žalobou by tedy velmi evidentně nešlo brojit proti rozhodnutí o námitce, avšak její uplatnění se nabízí proti samotnému úkonu správce daně. Nejednalo by se o žalobu proti rozhodnutí správce daně ve smyslu § 159 odst. 5 DŘ a potenciální námitka by tedy nehrála roli řádného opravného prostředku. Z tohoto myšlenkového postupu vyplývá, že žalobě zásahové námitka dle § 159 DŘ předcházet nemusí v souladu s § 5 SŘS. Zásahová žaloba má však v § 85 SŘS vlastní úpravu nepřipustnosti této žaloby, kterou posuzují jako speciální k ustanovení § 5 téhož zákona. Žaloba je dle zákona nepřipustná, pakliže se lze ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky, přičemž toto neplatí, domáhá-li se žalobce pouze určení nezákonnosti zásahu.

Tato úprava v § 85 SŘS dle mého téměř vylučuje uplatnění zásahové žaloby proti zásahu správce daně ve smyslu § 159 DŘ. Pakliže by totiž byla uplatněna námitka a správce daně o ní rozhodl, osoba zúčastněná na dani by pak byla vedena uplatnit žalobu proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. SŘS. Na tento druh žaloby tedy zmiňovaná novela¹⁹ neměla teoretický dopad. Z praxe je však jasné, že daňové subjekty volí spíše cestu uplatnění námítky dle § 159 DŘ a poté případně žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 SŘS. Tento náhled podporuje i judikatura Nejvyššího správního soudu, který ve svém rozhodnutí²⁰ poukazuje na nutnost využití jiného právního prostředku, který má k dispozici, než se obrátí na správní soud, a to v souladu s celkovou koncepcí subsidiarity soudní ochrany poskytované správními soudy. Až pakliže osoba zúčastněná na správě daní nedosáhne prostřednictvím jiného právního prostředku ochrany nebo nápravy, tj. pokud jej bezvýsledně vyčerpá, může podat zásahovou žalobu u správního soudu.

6 Rozhodnutí o námitce ve světle rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu

Nejvyšší soud a Nejvyšší správní soud vydaly rozhodnutí řešící zásadu dvojinstančního posouzení hned několik. Ačkoliv se tato rozhodnutí často vztahují k jinému právnímu odvětví, základní myšlenky ohledně dvojinstančního posouzení věci se pokusím pomocí *analogie iuris* aplikovat i na problematiku rozhodnutí o námitce. Je pochopitelné, že nejen že nelze pohlížet stejně na způsob aplikace zásady dvojinstančnosti v odvětví civilního práva procesního a v právu finančním. Ale i odvětví práva správního a finančního, ač k sobě mají blíže.

Nejvyšší správní soud se v rozšířeném senátu statusem námítky jako opravného prostředku zabýval znovu ještě před platností zmiňované novely. Soud v rozhodnutí řešil právní otázku, zda je daňový subjekt jako osoba zúčastněná na správě daní ve smyslu § 5 odst. 3 DŘ oprávněn napadnout zákonnost exekučního příkazu žalobou podle § 65 SŘS směřující přímo

¹⁹ Zákon č. 283/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

²⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2022, č. j. 2 Afs 129/2021-62.

proti tomuto exekučnímu příkazu, nebo musí nejprve vyčerpat prostředek ochrany v podobě námitky podle § 159 DŘ a žalobou je oprávněn brojit až proti následnému rozhodnutí o námitce. Přímo ve výroku svého rozhodnutí stanovuje, že námitka podaná dle § 159 daňového řádu není řádným opravným prostředkem ve smyslu § 5 a § 68 písm. a) SŘS., který by bylo nutno před podáním žaloby ve správním soudnictví vyčerpat. To ostatně vyplývalo již z důvodové zprávy k daňovému řádu. V samotném výroku také konstatuje, že jak exekuční příkaz vydaný podle § 178 daňového řádu, tak rozhodnutí o námitce podané proti tomuto exekučnímu příkazu, jsou rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS. V odůvodnění pak odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu z roku 2015, které se touto otázkou. Toto rozhodnutí bylo později potvrzeno i prostřednictvím usnesení Ústavního soudu ze dne 31. 3. 2020, sp. zn. II. ÚS 2713/19. Momentálně již toto v minulosti konstatované pravidlo vyplývá přímo ze znění zákona, co se běžných námitek týče. Jak je již řešeno výše, přidáním odstavce pátého navíc zákon vytvořil výjimku z této normy a v jistých případech z námitky řádný opravný prostředek učinil.

7 Závěr

V tomto článku jsem se zabývala úpravou institutu námitky při placení daní ve smyslu § 159 DŘ. Jedná se totiž o prostředek ochrany, a v některých případech i o řádný opravný prostředek, o kterém rozhoduje správce daně prvního stupně, tedy ten, který učinil úkon napadený námitkou či vydal rozhodnutí, proti kterému je námitkou brojeno, tedy podání námitky nemá devolutivní účinek. Zároveň v zákonné úpravě nebyla využita zásada dvojstupeňového rozhodování, takže proti tomuto rozhodnutí o námitce není možno uplatnit opravný prostředek. Jediným možným způsobem, jak proti takovému rozhodnutí brojit, je žaloba v rámci správního soudnictví.

Zamýšlím se nad zněním aktuální zákonné úpravy a nad různými podobami námitky, jež se mění dle toho, zda osoba zúčastněná na správě daní brojí proti rozhodnutí, úkonu či nečinnosti správce daně. V návaznosti na to přibližuji možnost využití různých druhů správní žaloby proti rozhodnutí o námitce, proti úkonu správce daně či proti nečinnosti správce daně.

V kapitole *Zásada dvojinstančnosti* se věnuji skutečnosti, že při úpravě námítky při placení nebyla využita zásada dvojinstančnosti, tedy možnosti podat opravný prostředek, na základě něhož by bylo rozhodnutí přezkoumáno a prakticky zkontrolováno orgánem druhého stupně. Dle judikatury Nejvyšších soudů nepatří zásada dvojinstančnosti mezi základní procesní zásady. Ačkoliv plně respektuji zjištěné závěry Nejvyšších soudů ohledně role zásady dvojinstančnosti ve správním řízení a je samozřejmě na zákonodárci, aby rozhodl, jaký postup bude upraven u kterého prostředku ochrany, momentální úpravu námítky v daňovém řádu nehodnotím jako ideální. Dle Nejvyššího správního soudu je úprava ústavně konformní a s tím si nedovolím nesouhlasit, nicméně hodnotím jako nejasnou, neodůvodněnou a nekonzistentní, a to zejména v případě ochrany před nečinností správce daně. Věnuji se také tomu, že podání námítky nemá devolutivní účinek. Plně rozumím argumentu, že ten správce, proti jehož úkonu námítka směřuje, je se situací seznámen a proto nebude muset věc studovat celou od začátku, na toto rozhodnutí má ale stejně tak tříměsíční lhůtu, jako by mohl mít i s devolutivním účinkem (jak víme z postupu u odvolání). Chápu i to, že zákonodárce nechtěl zatěžovat Odvolací finanční ředitelství, avšak v případě, že je námítka podána v roli řádného opravného prostředku hodnotím tuto úpravu jako zajímavě odlišnou od postupu např. u odvolání. Věřím tomu, že zvolení tohoto znění zákonné úpravy předcházely dlouhé debaty a vedly k němu zajisté dobré myšlenky, ty však dle mého nebyly přeneseny do důvodové zprávy, a proto dle mého působí aktuální úprava až nesystematicky.

References

BAXA, J., DRÁB, O., KANIOVÁ, L., LAVICKÝ, P., SCHILLEROVÁ, A., ŠIMEK, K., ŽIŠKOVÁ, M. *Daňový řád komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2011. ISBN 978-80-7357-564-9.

Důvodová zpráva. *kacr.cz* [online]. [cit. 30. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.kacr.cz/data/Methodika/Legislativa/Dokumenty%20k%20p%20C5%99ipom%20C3%ADnk%20C3%A1m/d%20C5%AFvodov%20C3%A1%20zpr%20C3%A1va%20D%20C5%98.pdf>

GROSSOVÁ, M. E., MATYÁŠOVÁ, L. *Daňový řád s komentářem a judikaturou*. 2. vyd. Praha: Leges, 2015. ISBN 978-80-7502-081-9.

LICHNOVSKÝ, O., ONDRÝSEK, R., NOVÁKOVÁ, P., KOSTOLANSKÁ, E., ROZEHNAL, T. *Daňový řád: komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-838-2.

Návrh zákona včetně důvodové zprávy. Sněmovní tisk 841/0. *Poslanecká sněmovna parlamentu České republiky* [online]. [cit. 30. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=841&ct1=0>

Pokyn č. MF-5 o stanovení lhůt při správě daní. *Ministerstvo financí České republiky* [online]. [cit. 30. 3. 2023]. https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Pokyn-MF_c-005_o-stanoveni-lhut-pri-sprave-dani.pdf

ROZEHNAL, T. *Daňový řád, praktický komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2021. ISBN 978-80-7598-963-5.

Contact – e-mail

468218@mail.muni.cz

CHARAKTER POSTAVENÍ VEŘEJNÉHO ZADAVATELE V ŘÍZENÍ O ŽALOBĚ PROTI ROZHODNUTÍ ÚŘADU PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE

Kateřina Tvrdoňová

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Príspevok sa zaoberá postavením verejného zadavateľa verejných zakázok pred správňými súdmi, pokiaľ je týmto prezkoumávané rozhodnutie Úradu pro ochranu hospodárskej súťaže. Jelikož je toto postavenie špecifické zejména z hľadiska, že žalobcom je v tomto prípade subjekt (entita), ktorý bežne vystupuje pred správňými súdmi v pozícii správneho orgánu, teda žalovaného. Charakter a odlišnosti oboch postavení tohoto subjektu (entity) jsou nastíněny v tomto příspěvku.

Keywords in original language

Správní soudnictví; správní orgán; zadavatel veřejných zakázek; veřejné zakázky; postavení správního orgánu; procesní práva.

Abstract

The paper deals with the position of a public contracting authority before administrative courts when the decision of the Office for the Protection of Competition is reviewed by the latter. Since this position is specific in particular because the plaintiff in this case is an entity that normally appears before administrative courts in the position of an administrative authority, i.e. the defendant. The nature and differences of the two positions of this entity are outlined in this paper.

Keywords

Administrative Justice; Administrative Authority; Contracting Authority; Public Procurement; Position of Administrative Authority; Procedural Rights.

1 Úvod

Veřejný zadavatel je pojmem spojeným se zadáváním veřejných zakázek, avšak nejen s ním. Orgán, entita či osoba v postavení veřejného zadavatele může projít v souvislosti se zadáváním veřejných zakázek hned několika různými řízeními, přičemž v každém bude vystupovat z jiné pozice, s jinými právy a každá tato pozice bude mít jistá specifika.

Tento příspěvek si klade za cíl upozornit na odlišnosti postavení veřejného zadavatele v rámci zadávání veřejných zakázek podle zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále „zákon o zadávání veřejných zakázek“ nebo „ZZVZ“) a postavení stejného veřejného zadavatele, pokud se dostane před správní soudy do postavení účastníka soudního řízení správního podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „soudní řád správní“ nebo „SŘS“). Jelikož však cesta ke správním soudům není v tomto případě vůbec přímočará, neobejde se tento příspěvek též bez dotčení zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále „správní řád“ nebo „SŘ“).

Nejdříve je vymezen veřejný zadavatel jakožto klíčový pojem ZZVZ. Následně je pozornost věnována tomu, že veřejný zadavatel není při zadávání veřejných zakázek správním orgánem podle SŘS. Toto však nijak nevylučuje, že někteří veřejní zadavatelé budou mimo zadávání veřejných zakázek vykonávat vrchnostenskou veřejnou správu. Pozitivní i negativní vymezení je potom základem pro následné srovnání odlišných postavení, byť stejného orgánu.

Následně si příspěvek klade za cíl upozornit na některé praktické dopady jak z hlediska správního soudnictví, tak z hlediska zakázkového práva, které může účastenství veřejných zadavatelů před správními soudy mít.

Jelikož je téma příspěvku široké a vědou správního práva ne hojně rozebírané, hlavním cílem tohoto příspěvku je demonstrace možných problémů spojených s aktivní žalobní legitimací orgánů veřejné správy na konkrétním institutu veřejného zadavatele a otevření otázek k diskusi na toto téma.

2 Zadávání veřejných zakázek

Zákon o zadávání veřejných zakázek je předpisem, který stanovuje pravidla výběru smluvních stran některých soukromoprávních smluv ve veřejných

zakázkách. Na jedné straně určuje zadavatele,¹ kteří musejí v souladu s jeho pravidly při uzavírání tímto předpisem specifikovaných soukromoprávních smluv postupovat,² na straně druhé určuje pravidla výběru dodavatele, tedy toho, s kým má být taková soukromoprávní smlouva uzavřena.³ Zjednodušeně řečeno, ZZVZ je jistým souborem ustanovení omezujících a regulujících autonomii vůle kontraktujících stran.⁴

Zákon o zadávání veřejných zakázek upravuje celý proces zadání veřejné zakázky (zadávací řízení) mezi zadavatelem a dodavatelem,⁵ a dále některé kroky před zahájením zadávacího řízení, či po jeho ukončení. Obecně lze ZZVZ charakterizovat jako speciální úpravu k zákonu č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále „občanský zákoník“ nebo „OZ“), jelikož blíže upravuje kontraktační proces⁶ nebo též veřejnou soutěž o nejhodnější nabídku.^{7,8} Dále v tomto zákoně nalezneme některá pravidla kontroly zadávání veřejných zakázek⁹ a vymezení přestupků, kterých se může zadavatel dopustit.¹⁰ Jistá část zákona má veřejnoprávní charakter, to však na převažující soukromoprávní povaze zadávání veřejných zakázek mnoho nemění.

¹ Osobní působnost stanovená mj. v § 4 ZZVZ.

² Věcná působnost stanovená mj. v § 2 ZZVZ, avšak s negativním vymezením např. v § 31 (pro veřejné zakázky malého rozsahu) či § 29 ZZVZ.

³ § 5 ZZVZ.

⁴ Na jedné straně je zadavatel veřejné zakázky povinen vybrat si dodavatele plnění v některém druhu zadávacího řízení podle § 3 ZZVZ, která mají přísněji či méně přísně nastavená pravidla tohoto výběru. Na straně druhé má dodavatel dané veřejné zakázky více či méně omezené možnosti, jak do smluvních podmínek zasáhnout – v rámci zadávání nadlimitní veřejné zakázky v otevřeném řízení jsou tyto možnosti omezeny natolik, že v případě nesouhlasu se zadávacími podmínkami (nikoli pro rozpor se zákonem) má dodavatel jedinou možnost – zadávacího řízení se neúčastnit.

⁵ Pluralita subjektů jak na straně zadavatele, tak na straně dodavatele není obecně napříč ZZVZ vyloučena. Příkladem může být již samotný § 7, který upravuje společné zadávání veřejné zakázky více zadavateli, nebo § 131 a násl., které upravují postup při uzavírání rámcové dohody, kterou může uzavřít více zadavatelů s více dodavateli. Pro tento příspěvek se však omezím pouze na nejběžnější pojetí zadání veřejné zakázky jedním zadavatelem jednomu dodavatel, jelikož jejich pluralita je zajímavým právním problémem (a to i z hlediska správního soudnictví), nicméně zasloužila by si prostor pro samostatnou větší diskusi.

⁶ § 1731 a násl. OZ.

⁷ § 1772 a násl. OZ.

⁸ ŠEBESTA, M. a kol. § 1 Předmět úpravy. In: ŠEBESTA, M. a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 3.

⁹ Zejména celá část třináctá ZZVZ, která nabízí prostředky ochrany proti nesprávnému postupu zadavatelů.

¹⁰ § 268 a násl. ZZVZ.

Smyslem této regulace je zájem státu¹¹ na ochraně hospodářské soutěže a dosažení co nejlepšího (nejefektivnějšího, nejtransparentnějšího, nejrovnějšího, nediskriminačního, sociálně či environmentálně odpovědného)¹² vynaložení prostředků zadavatelů. To vše proto, že (zejména veřejní) zadavatelé veřejných zakázek financují tyto zakázky z veřejných zdrojů nebo sice nefinancují zakázky z veřejných zdrojů, avšak jedná se o vynaložení tak velkého objemu finančních prostředků, že riziko narušení hospodářské soutěže je v jejich případě mnohem větší než při běžné realizaci soukromoprávních vztahů.¹³ Svými aktivitami, potřebami a velikostí jsou tak zadavatelé nepominutelnými účastníky trhu¹⁴ a s tím si nesou i potenciální riziko narušení hospodářské soutěže.

3 Veřejní zadavatelé a jejich subjektivita

3.1 Zadavatel a veřejný zadavatel

Doposud tento příspěvek používal pojem zadavatel bez bližšího vysvětlení a vymezení. Kdo je však zadavatelem, a tedy má povinnost při nakládání se svými finančními prostředky postupovat v souladu se ZZVZ? Podle § 4 tohoto zákona je zadavatelem veřejný zadavatel, a též osoby, které použijí k úhradě nadlimitní nebo podlimitní veřejné zakázky¹⁵ více než

¹¹ Nelze opominout též zájem Evropské unie, jelikož sám § 1 ZZVZ přiznává unijní směrnice původ jeho norem (příkladem lze uvést Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014, o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES, nicméně poznámka pod čarou k příslušnému ustanovení jich uvádí vyjma zmíněné dalších sedm).

¹² Viz zásady zadávání veřejných zakázek uvedené v § 6 ZZVZ.

¹³ ŠEBESTA, M. a kol. § 1 Předmět úpravy. In: ŠEBESTA, M. a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 3.

¹⁴ Lze uvést, že pouze hodnota veřejných zakázek na stavební práce byla v roce 2022 235,3 miliardy Kč. Zdroj: Veřejné stavební zakázky dosáhly loni stejné hodnoty jako v roce 2021. *Asociace pro veřejné zakázky* [online]. [cit. 28. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.asociacevz.cz/aktuality/3888-verejne-stavebni-zakazky-dosahly-loni-stejne-hodnoty-jako-v-roce-2021>

¹⁵ Nadlimitní veřejné zakázky jsou definovány v § 25 ZZVZ, přičemž finanční limity jsou určeny nařízením vlády č. 172/2016 Sb., o stanovení finančních limitů a částek pro účely ZZVZ. Podlimitní veřejné zakázky jsou potom definovány v § 26 ZZVZ, přičemž tyto zakázky nedosahují finančních limitů stanovených již zmíněným nařízením vlády č. 172/2016 Sb., o stanovení finančních limitů a částek pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek, a zároveň přesahují finanční limity stanovené § 27 ZZVZ pro veřejné zakázky malého rozsahu (čili přesahují svou předpokládanou hodnotou částku 2 000 000 Kč ve veřejných zakázkách na dodávky a služby nebo částku 6 000 000 ve veřejných zakázkách na stavební práce).

200 000 000 Kč nebo více než 50 % peněžních prostředků poskytnutých z rozpočtu veřejného zadavatele, rozpočtu Evropské unie, nebo veřejného rozpočtu cizího státu (pokud je veřejná zakázka plněna na území Evropské unie). Dále jsou zadavatelem osoby, které zadávají sektorové veřejné zakázky nebo koncese při výkonu relevantní činnosti.¹⁶ Zadavatelem jsou též všichni, kteří zahájili zadávací řízení, i když k tomu nebyli podle ZZVZ povinni.¹⁷

A konečně veřejný zadavatel – pojem podřazený pod zadavatele „obecného“. Vymezením této subkategorie ZZVZ otevírá cestu k tomu, aby některé povinnosti při zadávání byly uloženy pouze zadavatelům veřejným, resp. pro veřejné zadavatele ukládá v některých situacích jiná pravidla.¹⁸ Když tedy zákonodárce, správní orgány, soudy či právní doktrína hovoří o zadavateli, pokud nebude uvedeno jinak, vždy se bude jednat i o zadavatele veřejné.¹⁹

Kdo konkrétně je veřejným zadavatelem nalezneme upraveno v § 4 odst. 1 ZZVZ, přičemž výčet subjektů zde vymezených má taxativní povahu.²⁰ Veřejným zadavatelem je Česká republika, Česká národní banka,²¹ státní příspěvkové organizace, územní samosprávné celky, příspěvkové organizace

¹⁶ Dále viz § 152 odst. 2 ZZVZ.

¹⁷ § 4 odst. 4 a 5 ZZVZ.

¹⁸ Jako příklad lze uvést povinnost veřejného zadavatele uveřejnit na profilu zadavatele smlouvu uzavřenou na veřejnou zakázku včetně všech jejích změn a dodatků podle § 219 ZZVZ.

¹⁹ Nutno podotknout, že veřejní zadavatelé budou představovat většinu. Jakkoli se nedá počet zadavatelů přesně spočítat, co se týče veřejných zadavatelů, lze pro ilustraci připomenout, že v době psaní tohoto příspěvku je v České republice 14 ministerstev, 19 ústředních orgánů státní správy, 14 krajů, 6254 obcí a nespočet příspěvkových organizací obcí i krajů nebo státních příspěvkových organizací.

²⁰ Podešva upozorňuje, že ačkoli se skutečně jedná o taxativní výčet, rozhodně zákon neposkytuje výčet všech jednotlivých subjektů, které jsou veřejným zadavatelem, jelikož § 4 odst. 1 písm. e) ZZVZ stanovuje pouze předpoklady pro to, kdy se subjekt veřejným zadavatelem stane (dále viz PODEŠVA, V. a kol. § 4 Zadavatel. In: PODEŠVA, V. a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Zákon o registru smluv. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 19).

²¹ Postavení České národní banky jako veřejného zadavatele podle § 4 odst. 1 písm. b) ZZVZ nevyvolává problémy jako v případě jiných veřejných zadavatelů. Podle § 1 odst. 2 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, je Česká národní banka právnickou osobou veřejného práva. Zároveň se nejedná o organizační složku státu, ačkoli v příloze 1 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. 2. 2014, o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES je uvedena na stejné pozici jako ústřední orgány státní správy. Aby byla transpozice směrnice bezproblémová, byla Česká národní banka začleněna mezi veřejné zadavatele, přičemž jí byla vytvořena vlastní subkategorie § 4 odst. 1 písm. b) ZZVZ.

územních samosprávných celků a jiné právnické osoby, pokud tyto byly založeny nebo zřízeny za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu, a zároveň pokud takové osoby převážně financuje jiný veřejný zadavatel nebo pokud v nich jiný veřejný zadavatel může uplatňovat rozhodující vliv nebo pokud jmenuje nebo volí více než polovinu členů v jejich statutárních nebo kontrolních orgánech.

3.2 Česká republika, její organizační složky a její příspěvkové organizace

V první řadě je podle § 4 odst. 1 písm. a) ZZVZ veřejným zadavatelem Česká republika. Zároveň jsou podle tohoto ustanovení za zadavatele považovány organizační složky státu, které za něj při zadávání veřejných zakázek jednají.²² Tyto organizační složky státu však nejsou samostatnou právnickou osobou,²³ čímž se odlišují od příspěvkových organizací státu, které jsou rovněž veřejnými zadavateli,²⁴ avšak již samostatnými právnickými osobami jsou.

Ačkoli ZZVZ stanovuje, že organizační složky státu mají postavení zadavatele, nemohou být smluvní stranou smlouvy ve veřejné zakázce. Tuto bude uzavírat samotná Česká republika.²⁵ V souladu s § 6 odst. 2 MajČR se však právní osobnost a svéprávnost státu pro účely jeho vystupování v právních vztazích s jinými osobami dělí mezi jednotlivé organizační složky, které jsou podle tohoto zákona anebo podle zvláštních právních předpisů věcně příslušné k zajišťování výkonu práv a plnění závazků státu v těchto právních vztazích. Práva a povinnosti vyplývající ze smlouvy na veřejnou zakázku však budou příslušet zase veřejnému zadavateli, který veřejnou zakázku zadával, tedy konkrétní organizační složce státu.²⁶

²² Organizační složky státu jsou definovány mj. § 3 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích (dále „zákon o majetku České republiky“ nebo „MajČR“), přičemž sem spadají např. ústřední orgány státní správy, soudy, státní zastupitelství aj.

²³ § 3 odst. 2 MajČR.

²⁴ Podle § 4 odst. 1 písm. c) ZZVZ.

²⁵ Na tomto místě je potřeba zmínit i soukromoprávní úpravu § 17 odst. 1 OZ, který stanovuje, že pouze osoba může mít práva a povinnosti lze ukládat rovněž pouze osobě. Zároveň je potřeba zmínit, že podle § 21 OZ se stát v oblasti soukromého práva považuje za právnickou osobu, přičemž jiné právní předpisy stanoví, jak stát právně jedná.

²⁶ Shodně viz PODEŠVA, V. a kol. § 4 Zadavatel. In: PODEŠVA, V. a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Zákon o registru smluv. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 21.

Pro úplnost dodávám, že zákon v dotčeném ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) ZZVZ explicitně uvádí, že jsou organizační složky státu (pouze) zadavateli. Poněkud matoucí nebo nedůsledné uvedení pojmu zadavatel bez přívlastku veřejný se však dá překlenout už jen tím, že Česká republika bude v souladu s § 6 a s přihlédnutím k § 7 MajČR vždy jednat prostřednictvím organizačních složek na základě již zmíněného dělení její právní osobnosti a svéprávnosti. Výkladem *ad absurdum* by tedy Česká republika nikdy neměla postavení veřejného zadavatele.²⁷

3.3 Územní samosprávné celky, městské části

Dále § 4 odst. 1 písm. d) ZZVZ určuje, že veřejným zadavatelem jsou územní samosprávné celky a jejich příspěvkové organizace. Územními samosprávnými celky jsou podle právního řádu obce a kraje. Jelikož jsou právě obce a kraje veřejnoprávní korporace²⁸ obdobně jako Česká republika jako stát, jedná se o právnické osoby s veřejnoprávní subjektivitou.

Tímto ustanovením však není přiznáno postavení veřejného zadavatele městským obvodům a městským částem statutárních měst. Jejich postavení zadavatele se však odvozuje od jejich funkční samostatnosti, pokud je jim přiznáno postavení provozní jednotky ve smyslu § 17 odst. 2 ZZVZ.²⁹ S tímto počítá i důvodová zpráva k § 17 ZZVZ. Městské obvody či městské části statutárních měst tak mohou mít postavení zadavatele ve smyslu § 17 odst. 2 ZZVZ, přičemž to, že se bude jednat o zadavatele veřejného, lze dovodit tím, že jsou provozní jednotkou územního samosprávného celku, který je jako takový jasně určen § 4 odst. 1 písm. d) ZZVZ.³⁰

²⁷ Že se v případě organizačních složek jedná o zadavatele veřejné, uvádí též např. PODEŠVA, V. a kol. § 4 Zadavatel. In: PODEŠVA, V. a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Zákon o registru smluv. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 21. Po odprezentování tohoto příspěvku na konferenci (v dubnu 2023) zákonodárce zákonem č. 166/2023 Sb., který nabyl účinnosti dne 16. 7. 2023, v § 4 odst. 1 písm. a) ZZVZ, upřesnil, že: „v případě České republiky se organizační složky státu považují za provozní jednotky s funkční samostatností při zadávání veřejných zakázek podle § 17 odst. 2.“

²⁸ Obce podle § 2 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení, nebo také „ObZř.“), kraje podle § 1 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).

²⁹ ŠEBESTA, M. a kol. § 17 Provozní jednotky. In: ŠEBESTA, M. a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 127.

³⁰ Podešva připouští, že ačkoli postavení zadavatele v případě městských částí nelze vyčíst ze ZZVZ, nelze tzv. zadavatelům „nižší úrovně“ toto postavení upřít. Bez rozsáhlejšího odůvodnění uvádí, že městské obvody a městské části jsou také veřejnými zadavateli s pouhým odkazem na zákon (PODEŠVA, V. a kol. § 4 Zadavatel. In: PODEŠVA, V. a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Zákon o registru smluv. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 20 a 22).

3.4 Jiné právnické osoby v postavení veřejného zadavatele

Ustanovení § 4 odst. 1 písm. e) ZZVZ potom označuje za veřejného zadavatele též každou právnickou osobu, která je buď založena nebo zřízena za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu, a zároveň je taková osoba jiným veřejným zadavatelem převážně financována,³¹ veřejný zadavatel v ní může uplatňovat rozhodující vliv³² nebo volí více než polovinu členů v jejím statutárním či kontrolním orgánu. Pro určení, zda je právnická osoba veřejným zadavatelem podle tohoto ustanovení, není rozhodné, jaký je poměr uspokojování potřeb veřejného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu, a jejich jiných činností, nýbrž postačí pouze to, že je, i kdyby pouze z malé části, zřízena nebo založena za účelem uspokojování těchto potřeb.³³ Zároveň není rozhodné, zda je podmínka naplněna formálně, ale je třeba zkoumat její materiální povahu.³⁴ Dále, pokud právnická osoba nebyla zřízena za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu, avšak tyto potřeby fakticky (materiálně) uspokojuje, potom je splněn dílčí předpoklad pro to, aby byla považována za veřejného zadavatele.³⁵ Mezi takové veřejné zadavatele tedy typicky spadnou školy zřizované obcemi či kraji, nemocnice nebo důvodová zpráva uvádí vysoké školy, fakultní nemocnice či komunální společnosti.³⁶

Mezi veřejné zadavatele tedy nemusí patřit pouze subjekty veřejné moci, ale též soukromé osoby, které nějakým dílem své činnosti uspokojují potřeby veřejného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu, a jsou

³¹ Podle rozsudku NSS ze dne 25. 10. 2018, č. j. 4 As 132/2018-59, se musí jednat o situaci, kdy je veřejným zadavatelem financována činnost vedoucí k uspokojování potřeb veřejného zájmu z více než poloviny.

³² Toto ve smyslu § 74 zákona č. 90/2012 S., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích).

³³ Viz rozsudek SDEU ze dne 15. 1. 1998, *Mannesmann Anlagenbau Austria a další proti Strohal Rotationsdruck*, věc č. C-44/96.

³⁴ Viz rozsudek SDEU ze dne 3. 10. 2000, *The Queen proti H. M. Treasury, ex parte The University of Cambridge*, věc č. C-380/98.

³⁵ ŠLESINGER, J. § 4 Zadavatel. In: JELÍNEK, K. a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2022, s. 12, či PODEŠVA, V. a kol. § 4 Zadavatel. In: PODEŠVA, V. a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Zákon o registru smluv. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 23.

³⁶ Viz důvodová zpráva k zákonu č. 134/2016 Sb. o zadávání veřejných zakázek (k § 4).

jistým způsobem financovány jiným veřejným zadavatelem.³⁷ Naopak to, že veřejný zadavatel zřídil právnickou osobu, jí ještě samo o sobě postavení veřejného zadavatele nepřiznává a není tudíž povinna při uzavírání soukromoprávních smluv postupovat v souladu se ZZVZ.³⁸

Ze zákonem stanovené definice veřejného zadavatele vyplývá, že se vždy bude jednat o právnickou osobu, popřípadě subjekt, který právnickou osobou není, avšak odvozuje své postavení od státu či od územně samosprávného celku. Fyzická osoba sice může být zadavatel, avšak již nenaplní žádoucí z kategorií zadavatele veřejného.³⁹

4 Veřejný zadavatel není správním orgánem podle SŘS

Z výše uvedeného vymezení toho, kdo je veřejným zadavatelem, vyplývá, že se bude povětšinou jednat o veřejnoprávní korporace, případně entity, které tyto veřejnoprávní korporace vytvoří, či se bude jednat o organizační složky státu jako ústřední a jiné orgány státní správy. Zůstává otázkou, jakou roli má veřejný zadavatel z hlediska výkonu veřejné správy. Na tuto otázku poskytl odpověď Nejvyšší správní soud, který ve svém rozsudku ze dne 18. 7. 2013, č. j. 9 Afs 5/2013-32, judikoval, že zadavatel veřejných zakázek

³⁷ Hermann uvádí příklad soukromé střední školy, pokud jiný veřejný zadavatel financuje její činnost – HERMAN, P. a kol. § 4 Zadavatel. In: HERMAN, P. a kol. *Komentář ke zákonu o zadávání veřejných zakázek*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016, s. 19.

³⁸ Po odprezentování tohoto příspěvku na konferenci (v dubnu 2023) bylo zákonem č. 166/2023 Sb. (s účinností od 16. 7. 2023) zúženo vymezení zadavatele v § 4 odst. 2 písm. a) ZZVZ, kdy se za zadavatele nebude považovat osoba, která k úhradě nadlimitní nebo podlimitní veřejné zakázky použije více než 200 000 000 Kč, nebo více než 50 % peněžních prostředků z rozpočtu veřejného zadavatele, avšak s výjimkou situací, kdy je veřejná zakázka, která není nadlimitní veřejnou zakázkou na stavební práce nebo s ní související nadlimitní veřejnou zakázkou na služby, plněna mimo území Evropské unie. Tentýž zákonem zadavatel přidal § 4 odst. 6 ZZVZ, podle něž se za zadavatele podle § 4 odst. 2 nepovažuje osoba, která zadává veřejnou zakázku, jejímž předmětem jsou dodávky nebo služby, k jejichž úhradě tato osoba získá peněžní prostředky v rámci podpor poskytovaných podle jiného právního předpisu na základě předem stanovené sazby, nebo dodávky nebo služby v oblasti společné zemědělské politiky v odvětví ovoce a zeleniny, včelařství, vína, ostatních odvětví; to neplatí, jde-li o nadlimitní veřejnou zakázku na stavební práce nebo nadlimitní veřejnou zakázku na služby související s těmito stavebními pracemi, na jejíž úhradu poskytne veřejný zadavatel více než 50 % peněžních prostředků.

³⁹ Shodně viz ŠLESINGER, J. § 4 Zadavatel. In: JELÍNEK, K. a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2022, s. 13, či PODEŠVA, V. a kol. § 4 Zadavatel. In: PODEŠVA, V. a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Zákon o registru smluv. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 20.

nejedná při zadávání veřejné zakázky z pozice správního orgánu, jak tuto zkratku zavádí § 4 odst. 1 písm. a) SŘS.⁴⁰

V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud konkrétně judikoval, že zadavatelům veřejných zakázek nebylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech osob v oblasti veřejné správy, tak jak požaduje SŘS pro to, aby osoba mohla být podrážena pod zkratku správní orgán,⁴¹ a to ani ve chvíli, kdy rozhodují o námitkách podaných proti jejich postupu. I když tedy zadavatel při postupech podle ZZVZ musí činit rozhodnutí,⁴² nejedná se v tomto případě o rozhodnutí ve smyslu § 67 a násl. SŘ ani ve smyslu § 65 SŘS, jakkoli lze polemizovat o materiálním pojetí tohoto ustanovení.

Z povahy ZZVZ je toto též logické, protože subsidiárně použitelným předpisem k němu není správní řád,⁴³ nýbrž v příhodných situacích občanský zákoník. Pokud tedy zadavatel nenajde nějakou procesní úpravu daného zadávacího řízení v ZZVZ, není povinen⁴⁴ v tomto ohledu využít pravidla správního řádu. Toto se týká např. již výše zmíněných rozhodnutí. Oproti úpravě rozhodnutí ve správním řádu je ZZVZ poměrně strohý, co se týče požadovaných náležitostí. Zadavatel je povinen naplnit pouze požadavky ZZVZ.⁴⁵

⁴⁰ Ačkoli zde Nejvyšší správní soud rozhodoval na základě předchozí úpravy zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, na jeho použitelnosti i pro ZZVZ se nic nezměnilo. Rozhodovací praxe soudů tento závěr nadále přijímá bez větších problémů, avšak také bez většího zabývání se touto problematikou.

⁴¹ Ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) SŘS.

⁴² Viz např. rozhodnutí o výběru dodavatele podle § 122, rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení podle § 127 či rozhodnutí o námitkách podle § 245. Poslední jmenované rozhodnutí bylo předmětem přezkumu v citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu.

⁴³ Subsidiární užití správního řádu je na místě pouze u § 248 a násl. zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, které upravují dozor nad zadáváním veřejných zakázek a zvláštními postupy.

⁴⁴ Ani oprávněn, pokud by využitím těchto pravidel např. ukládal účastníkům zadávacího řízení povinnosti, či by o jejich právech a povinnostech vrchnostensky rozhodoval.

⁴⁵ Zadavatel však vždy musí dodržovat zásady § 6 ZZVZ, přičemž v případě některých rozhodnutí bude jistě na místě, aby toto mělo i některé náležitosti předepisované správním řádem (např. písemnou formou rozhodnutí bude dodržena zásada transparentnosti). Toto je však pouze shodou náhod a stejně tak se může veřejný zadavatel inspirovat v právní úpravě stanovující pravidla pro jiná rozhodnutí, např. soudní. Jelikož však veřejný zadavatel bude běžně v jiných věcech vydávat správní rozhodnutí podle správního řádu, je logické a v žádném případě ne chybné, pokud i rozhodnutí vydávaná v rámci zadávacího řízení bude vyhotovovat obdobně jako rozhodnutí správní. Toto může být na místě např. pro již zmíněné rozhodnutí o námitkách podle § 245 ZZVZ, v případech rozhodnutí o výběru dodavatele se toto může zdát nadbytečné, jelikož zadavatel stejně musí vyhotovit oznámení o výběru dodavatele, které zasílá všem účastníkům a které má jasně předepsané náležitosti (podle § 123 ZZVZ).

Veřejný zadavatel má na základě výše uvedeného při zadávání veřejných zakázek jistou soukromoprávní volnost (nutno podotknout, že někdy administrativně velmi zúženou pravidly zadávání), avšak na druhé straně též nemožnost rozhodovat při zadávání veřejných zakázek o dodavatelích vrchnostensky. Takové vymezení je důležité hlavně pro adresáty jím vydaných rozhodnutí v rámci zadávacího řízení, či všech zadavatelových úkonů. Pro ně je toto totiž návodem, jak se mohou, či spíše nemohou, bránit. Pokud se nejedná o správní rozhodnutí ve smyslu správního řádu, nemohou se proti němu ani odvolat podle tohoto předpisu, ani se následně bránit před správními soudy. Sám ZZVZ jim však dává postupně několik institutů, jak zabránit nelegálnímu vypsání veřejné zakázky či dokonce jejímu protiprávnímu zadání.⁴⁶

5 Dozor nad zadáváním veřejných zakázek

Kontrola naplnění výše vymezeného účelu zadávání veřejných zakázek byla svěřena Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále „ÚOHS“).⁴⁷ ÚOHS jakožto ústřední orgán státní správy pro podporu a ochranu hospodářské soutěže proti jejímu nedovolenému omezování⁴⁸ v rámci této kontroly mj. vede řízení o přezkoumání úkonů zadavatele, jehož úpravu nalezneme v § 249 a násl. ZZVZ. Jelikož se jedná o řízení správní, subsidiárně se na něj použijí též pravidla správního řádu. Toto řízení může být iniciováno podáním písemného návrhu nebo zahájeno z moci úřední. Účastníkem řízení bude podle § 256 odst. 1 ZZVZ (a také z logiky věci) vždy zadavatel, v případě zahájení řízení na návrh navrhovatel a ve vymezených případech též další účastníci. Pokud ÚOHS dojde k závěru, že došlo k porušení pravidel zadávání veřejných zakázek, přijme opatření k nápravě spočívající buď ve zrušení zadávacího řízení, zrušení rozhodnutí o námitkách, zrušení úkonu zadavatele, který byl námitkami a následně návrhem napadnut nebo nařídí

⁴⁶ Jedná se o již několikrát zmíněný institut námitek podle § 241 a násl., a pokud jsou stěžovatelé po využití tohoto institutu neúspěšní, následně mají právo obrátit se na ÚOHS podle § 248 a násl.

⁴⁷ § 248 a násl. ZZVZ.

⁴⁸ § 2 bod 5. zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky a dále § 1 zákona č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.

zákaz plnění smlouvy uzavřené ve veřejné zakázce,⁴⁹ a to vydáním správního rozhodnutí.⁵⁰ V případech vymezených v § 257 ZZVZ vydáním usnesení⁵¹ řízení zastaví.

Proti rozhodnutí ÚOHS je možné se bránit podáním řádného opravného prostředku, rozkladu. A právě řízení o rozkladu, resp. na jeho konci vydané správní rozhodnutí vedoucího ústředního správního úřadu⁵² – tedy předsedy ÚOHS, otevírá zadavateli (obecně však všem účastníkům řízení) cestu do správního soudnictví.

Podle pravidel pro určování místní příslušnosti správních soudů podle § 7 odst. 2 SŘS bude k řízení o žalobě proti rozhodnutí předsedy ÚOHS vždy příslušný Krajský soud v Brně (dále „krajský soud“).

6 Správní orgán podle SŘS

Základním účelem správního soudnictví je ochrana veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob,⁵³ přičemž jsou tato práva chráněna proti vrchnostenskému výkonu veřejné správy. SŘS vymezuje v § 4 odst. 1 písm. a) zkratku správní orgán. Tímto orgánem je podle něj myšlen orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jakož i fyzická nebo právnická osoba nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Činí tak v ustanovení, kterým zakládá pravomoc správních soudů k rozhodování o žalobách proti rozhodnutím tohoto správního orgánu.

Zkratku správní orgán vymezuje též § 1 odst. 1 SŘ. Podle tohoto ustanovení se jedná o orgány moci výkonné, orgány územních samosprávných celků a jiné orgány, právnické a fyzické osoby, které vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. Obě tyto zákonné zkratky se navzájem nevylučují, avšak každá má poněkud jiný záběr vyplývající z charakteru předpisu, v němž je zavedena. Z jazykového výkladu vyplývá, že zatímco v případě správního řádu se jedná o orgány, které vykonávají působnost v oblasti veřejné správy,

⁴⁹ § 263 a násl. ZZVZ.

⁵⁰ Podle § 263 a násl. ZZVZ, a též v souladu s § 67 a násl. SŘ.

⁵¹ Též v souladu s § 76 SŘ.

⁵² V souladu s § 152 SŘ.

⁵³ § 2 SŘS.

v případě SŘS se jedná pouze o orgány, kterým je svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Nelze tedy opomíjet fakt, že správní orgány (ve smyslu SŘ) mohou rozhodovat též o právech a povinnostech adresátů veřejné správy, které jsou svou povahou subjektivními právy soukromými. Pravomoc soudně přezkoumat tato rozhodnutí však již není dána do rukou správních soudů (tedy nepoužije se SŘS ani jeho vymezení správního orgánu), nýbrž soudům civilním (použije se část pátá OSŘ). Na první pohled lze též rozdílně shledávat v tom, že SŘS zkratku správní orgán zavádí pouze pro účely přezkumu správních rozhodnutí, což může napovídát jejímu užšímu vymezení, jelikož SŘ neupravuje pouze postup správního orgánu při vydávání správních rozhodnutí.⁵⁴ Podle správního řádu orgány vykonávají i jiné činnosti, a i v případě tohoto výkonu mají povahu orgánů správních.⁵⁵

Dále a blíže SŘS pojem správní orgán nezpřesňuje a v právním řádu není nikde taxativně vymezeno, které konkrétní orgány či subjekty to jsou. Toto je však seznatelné z poměrně bohaté judikatury Nejvyššího správního soudu⁵⁶ a podrobně se tímto zabývá též věda správního práva.⁵⁷

Komukoli, kdo splňuje kritéria zkratky správní orgán podle SŘS nelze *a priori* přiznat právní osobnost.⁵⁸ Avšak již z výše uvedeného vymezení veřejného zadavatele je patrné, že ne vždy má správní orgán právní osobnost.⁵⁹

⁵⁴ Dosah legislativní zkratky v § 4 odst. 1 písm. a) SŘS je však daleko širší a příhodnějším se zdá být chápání, že soudy mají pravomoc ve správním soudnictvím přezkoumávat takové působení správních orgánů, v němž správní orgány (ve smyslu § 1 odst. 1 SŘ) vystupují vrchnostensky (nikoli tedy pouze v případě vedení správního řízení a vydávání správního rozhodnutí ve smyslu § 9 SŘ).

⁵⁵ Shodně viz POTĚŠIL, L. Pravomoc soudů § 4. In: POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 38.

⁵⁶ Viz již výše rozebraný rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2013, č. j. 9 Afs 5/2013-32, kde Nejvyšší správní soud nepřiznal postavení správního orgánu zadavateli veřejných zakázek, či např. rozsudek NSS ze dne 27. 4. 2006, č. j. 4 Aps 3/2005-35, které přiznává v některých situacích postavení správního orgánu prezidentu republiky. Rozšířený senát NSS dále ve svém usnesení ze dne 5. 5. 2015, č. j. Nad 288/2014-58, určil dílčí kritéria sloužící k určení toho, kdo (co) bude správním orgánem.

⁵⁷ Viz např. KÜHN, Z., BERAN, K. Pravomoc soudů § 4. In: KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 21–38, či POTĚŠIL, L. Pravomoc soudů § 4. In: POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 38, 39.

⁵⁸ KÜHN, Z., BERAN, K. Pravomoc soudů § 4. In: KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 21.

⁵⁹ Viz výše vymezené organizační složky státu (ministerstva atd.).

Z tohoto důvodu je potřeba tento nedostatek překlenout, přičemž SŘS tak v případě správního orgánu činí v § 33 odst. 2 a 3. Z logiky věci je totiž účelné, aby účastníkem řízení byl přímo správní orgán.

7 Rozdíl mezi postavením veřejného zadavatele a postavením správního orgánu

Ačkoli není sporu o tom, že v řízení před krajským soudem proti sobě budou stát v roli žalobce veřejný zadavatel a v roli žalovaného ÚOHS, toto řízení bude specifické tím, že obě tyto strany mohou být orgány státní moci.⁶⁰ Veřejní zadavatelé budou mnohdy mít zkušenost s řízeními před správními soudy i z postavení žalovaného. V této části se budu věnovat tomu, jaký rozdíl je mezi tím, když vystupují coby správní orgány v pozici žalovaného a v roli žalobce v případě, kdy se jako veřejní zadavatelé brání proti rozhodnutí ÚOHS.

Jsou situace, kdy se role veřejného zadavatele s rolí žalovaného správního orgánu nesejde, například veřejný zadavatel nikdy nemůže být fyzickou osobou,⁶¹ zatímco správnímu orgánu toto postavení přiznává již samotná zákonná zkratka v § 4 odst. 1 písm. a) SŘS.

Pokud je však veřejný zadavatel též v některých případech správním orgánem, může být odlišné jeho postavení z hlediska procesní způsobilosti. Jak bylo uvedeno výše, ZZVZ přiznává postavení veřejného zadavatele některým entitám, které nemají právní osobnost (např. organizační složky státu, městské části statutární měst). Toto oprávnění být veřejným zadavatelem jim však právní subjektivitu nepřiznává v řízení před krajským soudem a v souladu s § 33 SŘS bude v soudním řízení správním vystupovat osoba, od které je jejich právní osobnost odvozena. V případě veřejných zadavatelů organizačních složek státu bude tedy žalobcem Česká republika – jednající organizační složkou (tedy tím konkrétním veřejným zadavatelem). Toto se však nebude týkat jiných soudních řízení správních, v nichž bude organizační

⁶⁰ Pomineme-li veřejné zadavatele podle § 4 odst. 1 písm. e) ZZVZ, bude mít veřejný zadavatel veřejnoprávní původ vždy.

⁶¹ Toto neplatí v případě zadavatele bez přívlastku. Zadavatelem podle § 4 odst. 2 nebo 5 ZZVZ může být i fyzická osoba, ačkoli R. Krč připouští, že se v praxi téměř nevyskytují (viz KRČ, R., VANĚČEK, J. § 270 Společná ustanovení k přestupkům. In: KRČ, R., VANĚČEK, J. *Zákon o zadávání veřejných zakázek*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 962).

složka žalovanou stranou, tedy správním orgánem ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) SŘS. Ustanovení § 33 SŘS totiž procesní způsobilost správním orgánům přiznává nehledě na to, zda jsou osobami či nikoli. K této problematice dále viz níže.

Dále rozdíl v obou postaveních spočívá v tom, že veřejný zadavatel nejedná v případě zadávání veřejných zakázek vrchnostensky. Je na něj pohlíženo jako na každou jinou osobu uzavírající soukromoprávní vztah. V tomto ohledu je potřeba dovodit, že v takovém postavení musí sice dodržovat pravidla ZZVZ, avšak může se rozhodnout, zda zadávací řízení vůbec zahájí. Jedná se o využití možností, které mu plynou ze soukromého práva. V případě jednání stejného subjektu v pozici správního orgánu, nebude správní orgán před možností takových soukromoprávních voleb postaven. Jako takový je totiž k výkonu veřejné správy povinen a možnost úvahy má pouze tam, kde je dána diskreční pravomoc veřejné správy.

8 Veřejná subjektivní práva veřejného zadavatele

Zajímavou problematikou je z hlediska postavení veřejného zadavatele před krajským soudem naplnění účelu správního soudnictví dle § 2 SŘS.

Problematice zabývající se ochranou (veřejných) subjektivních práv se ve vědě věnuje nespočet prací, konferencí a i v komentářové literatuře je jim věnován značný prostor.⁶² Za povzdech však stojí, že je mezi nimi poměrně málo zahrnut obsah týkající se situací, kdy v postavení aktivně legitimované strany v řízeních před správními soudy stojí orgán, který v jiných situacích běžně vystupuje v pozici orgánu správního, či velmi zjednodušeně řečeno, když před nimi stojí orgán, který značnou částí své (jiné) činnosti

⁶² Např. Sborník příspěvků z odborného workshopu – SKULOVÁ, S. a kol. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, 185 s. (zejména zde publikované příspěvky: PRŮCHA, P. Podstata a funkce správního soudnictví ve vztahu k ochraně veřejných subjektivních práv, s. 131–145; či VEDRAL, J. Kde jsou hranice subjektivních práv chráněných ve správním soudnictví?, s. 147–167) nebo SKULOVÁ, S., POŤEŠIL, L. a kol. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě – jejich systém a efektivnost*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, 464 s. (zde zejména příspěvek HLOUCH, L. Význam a smysl správního soudnictví ve vztahu k veřejné správě, s. 391–400).

působí na své adresáty vrchnostensky.⁶³ V některých situacích bude postavení takového orgánu státní moci více, v jiných méně problematické.⁶⁴ V právním řádu, ve vědě i v judikatuře však stále chybí jednotící linie nebo výčet kritérií, která by posílila právní jistotu nejen samotných žalobců – orgánů státní moci, nýbrž též správních orgánů a v neposlední řadě veřejnosti.

Tato problematika by si zasloužila minimálně samostatný příspěvek, v tomto se omezím pouze na uvedení, že správní soudy (tedy Krajský soud v Brně a Nejvyšší správní soud) věci týkající se rozhodnutí ÚOHS v řízeních o přezkoumání úkonů zadavatele běžně rozhodují. Přičemž na základě již několikrát citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2013, č. j. 9 Afs 5/2013-32, v němž bylo judikováno, že zadavatel veřejných zakázek není správním orgánem, tomuto zadavateli v důsledku umožňují ochranu jeho veřejných subjektivních práv.⁶⁵

9 Kdo je za veřejného zadavatele aktivně legitimován k podání žaloby

Jak bylo výše nastíněno, veřejným zadavatelem nemusejí být podle ZZVZ pouze právnické osoby, ale též některé entity bez právní subjektivity. Toto se týká zejména veřejných zadavatelů – organizačních složek státu podle § 4 odst. 1 písm. a) ZZVZ.

Podle § 65 SŘS je k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu legitimován ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo

⁶³ V tomto ohledu budiž vyzdvížen již citovaný příspěvek J. Vedrala, v němž se věnuje situacím, kdy (ne)jsou a (ne)mohou být před správními soudy aktivně legitimovány veřejnoprávní korporace (i jednajíce skrze jejich organizační složky). Dále viz VEDRAL, J. Kde jsou hranice subjektivních práv chráněných ve správním soudnictví? In: SKULOVÁ, S., POŤEŠIL, L. a kol. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, s. 147–167.

⁶⁴ Příkladem budiž rozsáhlý popis judikatury zejména Nejvyššího správního soudu, který J. Vedral ve výše zmíněném příspěvku uvádí (ibid., s. 147–167).

⁶⁵ Je však na pováženou, zda ÚOHS může v řízení o přezkoumání úkonů zadavatele, který v zadávacím řízení vystupuje coby soukromoprávní subjekt vedený cílem uzavřít soukromoprávní smlouvu, vždy zasáhnout do nějakých veřejných subjektivních práv. Problematickým se v tomto může jevit jak to, že dotčená práva mají veřejnoprávní charakter, stejně jako to, zda jsou tato práva subjektivní. Mám za to, že v tomto ohledu však stojí za rozlišení nejen jednotlivých veřejných zadavatelů (jelikož práva územních samosprávních celků, která vyvěrají i z ústavněprávního podkladu, mohou mít jinou povahu a kvalitu než práva státu, resp. jeho organizačních složek v postavení veřejného zadavatele), nýbrž též každého jednotlivého případu *ad hoc*.

v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení. Z rozhodnutí soudů⁶⁶ je patrné, že před soudem nemůže vystupovat samotná organizační složka, byť byla v zadávacím řízení v postavení veřejného zadavatele, jehož úkony byly přezkoumávány ve správním řízení, nýbrž aktivně legitimován bude stát. Toto vyplývá z § 33 SŘS, přičemž zde požadovanou způsobilost mít práva a povinnosti je nutno vykládat ve smyslu § 17 OZ ve spojení s § 21 OZ.

Toto se tedy projeví u veřejných zadavatelů – organizačních složek státu a městských částí statutárních měst. Na druhou stranu Česká národní banka, příspěvkové organizace územních samosprávných celků nebo tyto územní samosprávné celky, budou před krajským soudem vystupovat stejně jako vystupovaly v zadávacím řízení a tak, jak podepsaly (nebo cílily podepsat) smlouvu ve veřejné zakázce.⁶⁷

10 Zastoupení veřejného zadavatele

Institut zastoupení podle § 35 SŘS nejeví v porovnání s jinými výše uvedenými instituty větší problémy. V případě veřejného zadavatele v postavení žalobce (případně tedy veřejnoprávní korporace, která má právní osobnost

⁶⁶ Viz např. rozsudek NSS ze dne 11. 11. 2004, č. j. 2 As 36/2004-46, či usnesení NSS ze dne 18. 2. 2020, č. j. 8 Afs 128/2018-46.

⁶⁷ Zajímavostí, která se jistě může stát jen ojediněle, je procesní nástupnictví zadavatele coby účastníka soudního řízení. Toto SŘS neupravuje, aplikuje se tedy § 64 SŘS a úprava zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, (dále „občanský soudní řád“ nebo „OSŘ“), konkrétně § 107 OSŘ. Rozhodnutí o tom, zda bude pokračováno v řízení i s právním nástupcem žalobce, má v souladu s § 107 odst. 5 OSŘ soud. Je pouze málo možností, kdy toto může přijít do úvahy, avšak tato úvaha se nabízí např. v situaci sloučení obcí (§ 19 ObZř) či oddělení části obce (§ 20a a násl. ObZř). V případě sloučení obcí je právní nástupnictví upraveno přímo § 19 odst. 6 ObZř. I v tomto případě však bude účelnost nástupnictví posuzovat krajský soud v souladu s § 107 OSŘ. V případě oddělení části obce obec, která je žalobcem a zároveň tedy veřejným zadavatelem, nezaniká, tedy neztrácí právní osobnost a procesní způsobilost, není tu tedy pro procesní nástupnictví prostor. Pokud se odděluje taková část, která doposud představovala městský obvod či městskou část statutárního města, a zároveň tato městská část vystupovala v roli veřejného zadavatele – coby organizační složky statutárního města (dle § 20 odst. 2 ObZř), je minimálně na pováženu, zda by tato městská část neměla být v řízeních před správním soudem nahrazena. Mám za to, že v takovém případě by měl soud posoudit situaci dle § 107a OSŘ, avšak tuto situaci bude posuzovat až na základě návrhu daného statutárního města. Aby se však oddělená městská část stala účastníkem soudního řízení, musí se singulární sukcesí souhlasit. Tyto úvahy jsou však velmi teoretické a je možné a pravděpodobné, že je nikdy správní soudy řešit nebudou.

i procesní způsobilost), nebude nastávat situace, že tento žalobce nebude mít procesní způsobilost.⁶⁸ Do úvahy však běžně připadá, že by se takový žalobce dobrovolně nechal zastoupit např. advokátem podle § 35 odst. 2 SŘS, popřípadě jinou fyzickou osobou s plnou procesní způsobilostí dle odstavce 8 téhož ustanovení.

Ustanovení § 43 ZZVZ rovněž upravuje institut zastoupení, avšak zastoupení zadavatele. Jakkoli se jedná o institut odlišný od výše popsaneho, není vyloučeno, že pokud je zástupcem zadavatele dle ZZVZ advokát (advokátní kancelář), bude ho tento (tato) zastupovat též před ÚOHS i v následném soudním řízení správním. Zástupce zadavatele však advokátem být nemusí. Potom opět přichází do úvahy zastoupení podle § 35 odst. 8 SŘS.⁶⁹

V tomto ohledu však nelze nezmínit, že pokud se advokátem nechá zastoupit správní orgán, nebývá mu náhrada za zastoupení advokáty soudy nahrazována, jelikož se předpokládá, že správní orgán je schopen se před správními soudy formálně i materiálně bránit sám.⁷⁰ Toto však nelze aplikovat na veřejné zadavatele v postavení žalobce, protože ačkoli jejich převážná činnost spočívá ve výkonu veřejné správy, v případě všech třech řízení (tedy řízení zadávacího, řízení o přezkumu úkonů zadavatele i soudního řízení správního) nemusí mít na kvalitní a kvalifikovanou účast kapacitu, jak personální, tak zkušenostní.

11 Veřejný zadavatel a přezkum rozhodnutí o spáchání přestupku

ZZVZ vymezuje přestupky, kterých se může zadavatel dopustit.⁷¹ Opět však zákonodárce nepracuje s faktem, že za veřejného zadavatele jsou považovány též entity, které nejsou právníckými osobami. Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, však připouští spáchání přestupku pouze fyzickými či právníckými osobami. Toto bude obdobné jako ve výše

⁶⁸ Ve smyslu § 35 SŘS.

⁶⁹ Pokud se žalobce (veřejný zadavatel) nechá zastoupit např. advokátem, a náklady na toto zastoupení (např. včetně poskytování právních služeb týkajících se jiných činností) přesáhnou limity stanovené § 27 ZZVZ, potom je potřeba uzavírat smlouvu v souladu s pravidly tohoto předpisu – tedy vypsát veřejnou zakázku na výběr takového právního zástupce.

⁷⁰ Viz rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2007, č. j. 6 As 40/2006-87.

⁷¹ § 268 a násl. ZZVZ.

uvedených případech, v řízení před krajským soudem bude vystupovat veřejný zadavatel tak, jak upravuje zákon – tedy v případě spáchání přestupku ministerstvem, bude účastníkem Česká republika jednajícím tímto ministerstvem.

Dále ZZVZ upravuje některé odlišnosti řízení o přestupku,⁷² avšak tyto se již přímo netýkají postavení veřejného zadavatele.

12 Soudní poplatky

V případě, kdy podává návrh Česká republika (na základě výše uvedeného se jedná i o případy, kdy je veřejným zadavatelem její organizační složka), je osvobozena od povinnosti zaplatit soudní poplatek dle § 11 odst. 2 písm. a) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích. Podle téhož zákona však již nejsou osvobozeny od soudního poplatku např. územní samosprávné celky, jelikož aby na ně osvobození dopadalo, musela by se věc týkat na ně přeneseného výkonu státní správy.⁷³ O toto se však v případě obrany proti rozhodnutí ÚOHS nejedná.

13 Náhrada nákladů

Podle § 60 odst. 1 SŘS účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů, v případě částečného úspěchu, na náhradu nákladů částečnou. Toto platí i pro veřejného zadavatele v postavení žalobce.

Kromě výše uvedené situace, kdy ÚOHS nebude přiznáno právo na zastoupení advokátem,⁷⁴ se na něj coby správní orgán (ve smyslu SŘS) nevztahuje žádná z výjimek obsažených v § 60 SŘS a má na náhradu tedy nárok.

14 Cesta navrhovatele (dodavatele) od zadávacího řízení po kasační stížnost

Na závěr tohoto příspěvku bych se ráda věnovala připomenutí toho, že v soudním řízení správním (resp. i v řízení před ÚOHS) nevystupuje

⁷² Příkladem lze uvést speciální délka a běh promlčecí doby podle § 270 odst. 5 a 6 či formální pojetí přestupku podle § 270 odst. 1 ZZVZ.

⁷³ § 11 odst. 2 písm. b) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích.

⁷⁴ Obdobně jako v případě řešení v již zmiňovaném rozsudku NSS ze dne 26. 4. 2007, č. j. 6 As 40/2006-87.

pouze veřejný zadavatel, nýbrž se ho v některých případech může účastnit též dodavatel.

Návrh na přezkum zadávacích podmínek může ÚOHS podat navrhovatel, který se ještě v zadávacím řízení nestal dodavatelem podle § 47 ZZVZ. Takový navrhovatel totiž nemusel podat nabídku, avšak ještě ve lhůtě k podání nabídek podle § 54 nebo § 57 ZZVZ napadl zadávací podmínky námitkami podle § 241 a násl. (pro nastíněnou situaci zejména § 242 odst. 4) ZZVZ. V případě odmítnutí námitek zadavatelem je potom takový potenciální dodavatel (stěžovatel) oprávněn obrátit se na ÚOHS s návrhem na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele. V tomto řízení pak bude v souladu s § 256 ZZVZ účastníkem vedle zadavatele.

Dále ustanovení § 256 ZZVZ vyjmenovává účastníky řízení před ÚOHS, přičemž zjednodušeně řečeno bude účastníkem kromě zadavatele navrhovatel (viz výše), případně vybraný dodavatel,⁷⁵ vybraný účastník soutěže o návrh,⁷⁶ případně i strany ve veřejné zakázce uzavřené smlouvy (dále pro účely této a následující kapitoly souhrnně jen „dodavatelé“).

V řízení o přestupku je účastníkem pouze obviněný. ZZVZ však vyjmenovává přestupky, které může spáchat pouze zadavatel.⁷⁷ Zadavatel v řízení o přezkoumání úkonů zadavatele bude však účastníkem řízení o přezkoumání úkonů zadavatele vždy, nevyjímají ta řízení, ve kterých ÚOHS rozhoduje o přestupku zadavatele. Toto vymezení je tedy nadbytečné.

Soudní řád správní potom ve svém § 34 upravuje institut osob zúčastněných na řízení.⁷⁸ Toto ustanovení dává možnost dodavatelům zúčastnit se soudního řízení správního, tzn. mít některá procesní práva z tohoto postavení plynoucí.⁷⁹ Pokud jsou dodavatelé v řízení před krajským soudem osobami zúčastněnými, potom si toto postavení drží i v případném řízení o kasační stížnosti.⁸⁰

⁷⁵ § 122 a násl. ZZVZ.

⁷⁶ § 143 a násl. (zejména § 149) ZZVZ.

⁷⁷ § 268 a násl. ZZVZ.

⁷⁸ Těmito osobami jsou osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat.

⁷⁹ Dle § 34 SŘS se jedná zejména o právo na předkládání písemných vyjádření, nahlížení do spisu či právo žádat, aby jim bylo uděleno slovo při jednání (odstavec 3 předmětného ustanovení).

⁸⁰ Viz rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2010, č. j. 7 As 70/2009-190.

15 Veřejný zadavatel jako osoba zúčastněná na soudním řízení správním

Do role osoby zúčastněné na soudním řízení správním se může dostat sám veřejný zadavatel (v případech veřejného zadavatele organizační složky státu nebo územního samosprávného celku příslušné veřejnoprávní korporace s právní subjektivitou). Žalobu proti rozhodnutí předsedy ÚOHS totiž v souladu s § 65 SŘS může podat i zadavatel. V takových situacích jistě připadá do úvahy, že veřejný zadavatel může být osobou dle § 34 odst. 1 SŘS, jelikož jemu může být rozhodnutím krajského soudu o zrušení předmětného správního rozhodnutí ÚOHS přímo dotčen na svých právech. V tomto ohledu je k zamyšlení, zda veřejný zadavatele není dokonce povinen v souladu s § 34 odst. 2 SŘS svá práva v řízení před krajským, případně před Nejvyšším správním soudem uplatňovat, jakkoli mu SŘS dává pouze možnost.⁸¹

16 Závěr

Z výše uvedeného vyplývá, že postavení veřejného zadavatel při zadávání veřejných zakázek má soukromoprávní charakter. V zadávacím řízení podle ZZVZ se primárně neprojeví, že tento veřejný zadavatel je ve většině případů též orgánem veřejné moci a také v mnohých situacích při výkonu jeho činnosti správním orgánem jak ve smyslu SŘ, tak ve smyslu SŘS. Avšak jakkoli si tento charakter vyplývající z nevrchnostenského působení na dodavatele ve veřejných zakázkách nese s sebou i v řízení o přezkoumání úkonů zadavatele před ÚOHS i v případném soudním řízení správním před krajským, případně Nejvyšším správním soudem, má jeho účastenství v těchto řízeních jistá specifika. Formálně nejvýraznějším se jeví být rozdíly ve způsobilosti být (veřejným) zadavatele a procesní způsobilosti být účastníkem řízení před správními soudy. Mezi ryze praktické dopady jeho veřejnoprávního původu bude spadat např. osvobození od povinnosti zaplatit soudní poplatek.

⁸¹ Omezení autonomie vůle veřejných zadavatelů či orgánů státní moci v soukromoprávních vztazích zůstávají k diskusi a nabízí se otázka, zda by se veřejný zadavatel nedostal do rozporu se zásadami nakládání s veřejnými prostředky, pokud by se v souladu s § 34 odst. 2 SŘS nezúčastnil soudního řízení správního (jakkoli má rovné postavení jako dodavatel). Nabízí se otázka, zda by se nejednalo např. o jednání v rozporu s § 2 odst. 1 zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

Jakkoli je postavení veřejného zadavatele v následných řízeních praxí běžně přiznáváno a není o něm vedena hlasitější polemika, z hlediska teoretického vymezení koncepce správního soudnictví v České republice je toto velmi zajímavé pro zamyslením se nad tím, jak v konkrétních případech, kdy se orgán veřejné (zejména státní) moci domáhá před správními soudy ochrany svých veřejných subjektivních práv.

Z výše uvedeného rovněž vyplývá, že pro některé veřejné zadavatele může být velmi složité rozeznat, v jakém postavení jednájí. Toto se asi nebude týkat veřejných zadavatelů, kteří mají takové personální zázemí, že se konkrétní osoby či celá oddělení zabývají buď jen zadáváním veřejných zakázek, nebo naopak jen (vrchnostenským) rozhodováním o právech a povinnostech jiných osob. Problematicky, a tedy s chybami, které mohou být minimálně finančně náročné, však může postupovat malá obec, resp. za ni jednajícím starosta. Diskuse o tomto by tudíž mohla být podnětem k bližšímu a podrobnému rozpracování tohoto tématu, ať již ze strany samotných orgánů veřejné správy (formou vydávání přehledných interních předpisů na základě aktuální právní úpravy a rozhodovací praxe soudů), tak ze strany vědy správního práva.

References

- HERMAN, P. a kol. § 4 Zadavatel. In: HERMAN, P. a kol. *Komentář ke zákonu o zadávání veřejných zakázek*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016, 589 s. ISBN 978-80-7380-595-1.
- HLOUCH, L. Význam a smysl správního soudnictví ve vztahu k veřejné správě. In: SKULOVÁ, S., POTĚŠIL, L. a kol. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě – jejich systém a efektivnost*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 391–400. ISBN 978-80-7400-647-0.
- KRČ, R., VANĚČEK, J. § 270 Společná ustanovení k přestupkům. In: KRČ, R., VANĚČEK, J. *Zákon o zadávání veřejných zakázek*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022, 1005 s. ISBN 978-80-7400-834-4.
- KÜHN, Z., BERAN, K. Pravomoc soudů § 4. In: KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, 1104 s. ISBN 978-80-7598-479-1.
- PODEŠVA, V. a kol. § 4 Zadavatel. In: PODEŠVA, V. a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Zákon o registru smluv. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, 1108 s. ISBN 978-80-7552-290-0.

- POTĚŠIL, L. Pravomoc soudů § 4. In: POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, 1152 s. ISBN 978-80-7502-024-6.
- PRŮCHA, P. Podstata a funkce správního soudnictví ve vztahu k ochraně veřejných subjektivních práv. In: SKULOVÁ, S., POTĚŠIL, L. a kol. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, s. 131–145. ISBN 978-80-210-7537-5.
- SKULOVÁ, S. a kol. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, 186 s. ISBN 978-80-210-7537-5.
- SKULOVÁ, S. a kol. *Prostředky ochrany subjektivních správ ve veřejné správě – jejich systém a efektivnost*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, 464 s. ISBN 978-80-7400-647-0.
- ŠEBESTA, M. a kol. § 1 Předmět úpravy. In: ŠEBESTA, M. a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022. ISBN 978-80-7400-856-6.
- ŠEBESTA, M. a kol. § 17 Provozní jednotky. In: ŠEBESTA, M. a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022, 1648 s. ISBN 978-80-7400-856-6.
- ŠLESINGER, J. § 4 Zadavatel. In: JELÍNEK, K. a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, 772 s. ISBN 978-80-7676-120-9.
- VEDRAL, J. Kde jsou hranice subjektivních práv chráněných ve správním soudnictví? In: SKULOVÁ, S., POTĚŠIL, L. a kol. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, s. 147–167. ISBN 978-80-210-7537-5.
- Veřejné stavební zakázky dosáhly loni stejné hodnoty jako v roce 2021. *Asociace pro veřejné zakázky* [online]. [cit. 28. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.asociacevz.cz/aktuality/3888-verejne-stavebni-zakazky-dosahly-loni-stejne-hodnoty-jako-v-roce-2021>

Contact – e-mail

katerina.tvrdon@gmail.com

ABSENCIA ŽALOBY PROTI ROZHODNUTIU SPRÁVNEHO ORGÁNU V ARCHEOLOGICKEJ PAMIATKOVEJ STAROSTLIVOSTI. SPORY O OPRÁVNENÍ VYKONÁVAŤ ARCHEOLOGICKÉ VÝSKUMY

Róbert Antal

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika;
Archeologický ústav AV ČR, Brno, Česká republika

Abstract in original language

Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, v znení neskorších predpisov, obsahuje niekoľko oblastí, v ktorý prichádza do úvahy ochrana žalobou proti rozhodnutiu správneho orgánu. Príspevok tieto oblasti predstaví a následne bude pozornosť venovať problematike oprávnenia vykonávať archeologické výskumu. Zákon totiž dáva Ministerstvu kultúry možnosť, po dohode s Akadémiou vied ČR, povoliť vysokým školám, múzeám a iným právnickým a fyzickým osobám vykonávať archeologické výskumy. Jedná sa o fundamentálny aspekt archeologickej pamiatkovej starostlivosti, ktorého cieľom je primerané zabezpečenie ochrany verejného záujmu na území celej republiky. Na oprávnenie sa viažu viaceré povinnosti, vrátane povinnosti uzavrieť verejnoprávnu zmluvu s Akadémiou vied o rozsahu a podmienkach vykonávania archeologických výskumov. Správnym orgánom, ktorý o prípadnom odňatí oprávnenia, alebo o sporoch z verejnoprávnej zmluvy rozhoduje, je Ministerstvo kultúry. Napriek tomu, že žaloba proti rozhodnutiu správneho orgánu je tým správnym nástrojom ochrany, ktorý umožňuje preskúmať činnosť moci výkonnej, jedná sa v predmetných sporoch o posledné riešenie, nasledujúce až po vyčerpaní ostatných, nesprávnych, riešení. Úlohou príspevku je najskôr popísať priebeh vybraných sporov a zdanlivo až účelovú snahu vyhnúť sa konaniam pred správnym orgánom, ktorá núti súdy zas a znova navigovať strany sporu k právne konformnému procesnému postupu, a následne prezentovať úvahu nad tým, aké dôvody

vedú k tak marginálnemu využívaniu žaloby proti rozhodnutiu správneho orgánu v oblasti archeologickej pamiatkovej starostlivosti.

Keywords in original language

Zákon o státní památkové péči; žaloba proti rozhodnutí správního orgánu; oprávnění provádět archeologické výzkumy.

Abstract

Act No. 20/1987 Coll., on State Historic Preservation, as amended, contains several areas in which protection by action against a decision of an administrative authority may be considered. The paper will introduce these areas and then will focus on the issue of authorization to carry out archaeological research. The law gives the Ministry of Culture the possibility, in agreement with the Academy of Sciences of the Czech Republic, to authorize universities, museums and other legal and natural persons to carry out archaeological research. This is a fundamental aspect of archaeological conservation, the aim of which is to adequately ensure the protection of the public interest throughout the territory of the Republic. A number of obligations are attached to the authorisation, including the obligation to conclude a public contract with the Academy of Sciences on the scope and conditions for carrying out archaeological research. The Ministry of Culture is the administrative authority which decides on any withdrawal of the authorisation or on disputes arising from the public law contract. Although an action against a decision of an administrative authority is the proper remedy for reviewing the action of the executive, it is the last resort in the disputes in question, following the exhaustion of other, incorrect, remedies. The purpose of this paper is first to describe the course of the selected disputes and the seemingly almost purposeful effort to avoid proceedings before the administrative authority, which forces the courts to navigate the litigants to a legally compliant procedural procedure again and again, and then to present a reflection on the reasons that lead to such a marginal use of the action against the decision of the administrative authority in the field of archaeological conservation.

Keywords

Act on State Historic Preservation; Action Against a Decision of an Administrative Authority; Authorization to Carry Out Archaeological Excavations.

1 Úvod

Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, v znení neskorších predpisov (ďalej „PamZ“), obsahuje niekoľko oblastí, v ktorých prichádza do úvahy ochrana žalobou proti rozhodnutiu správneho orgánu. Príspevok tieto oblasti predstaví a následne bude pozornosť venovať problematike oprávnenia vykonávať archeologické výskumu. Zákon totiž dáva Ministerstvu kultúry možnosť, po dohode s Akadémiou vied ČR, povoliť vysokým školám, múzeám a iným právnickým a fyzickým osobám vykonávať archeologické výskumy. Jedná sa o fundamentálny aspekt archeologickej pamiatkovej starostlivosti, ktorého cieľom je primerané zabezpečenie ochrany verejného záujmu na území celej republiky. Na oprávnenie sa viažu viaceré povinnosti, vrátane povinnosti uzavrieť verejnoprávnu zmluvu s Akadémiou vied o rozsahu a podmienkach vykonávania archeologických výskumov. Správnym orgánom, ktorý o prípadnom odňatí oprávnenia, alebo o sporoch z verejnoprávnej zmluvy rozhoduje, je Ministerstvo kultúry. Napriek tomu, že žaloba proti rozhodnutiu správneho orgánu je tým správnym nástrojom ochrany, ktorý umožňuje preskúmať činnosť moci výkonnej, jedná sa v predmetných sporoch o posledné riešenie, nasledujúce až po vyčerpaní ostatných, nesprávnych, riešení. Úlohou príspevku je najskôr popísať priebeh vybraných sporov a zdanlivo až účelovú snahu vyhnúť sa konaniam pred správnym orgánom, ktorá núti súdy zas a znova navigovať strany sporu k právne konformnému procesnému postupu, a následne prezentovať úvahu nad tým, aké dôvody vedú k tak marginálnemu využitiu žaloby proti rozhodnutiu správneho orgánu v oblasti archeologickej pamiatkovej starostlivosti.

Príspevok si však nekladie za cieľ podrobne analyzovať aplikačnú prax v oblasti žalôb proti rozhodnutiu správnych orgánov, ale skôr poukázať na a zdokumentovať niektoré dôvody, ktoré vedú k tomu, že sa dané žaloby v praxi neobjavujú napriek tomu, že zákon použitie stanovuje, a to na príklade pamiatkovej starostlivosti. Vzhľadom na tematické zameranie fóra je pozornosť venovaná skôr priebehu konaní, ktoré je dôvodom absencie žalôb proti rozhodnutiu správneho orgánu, než hodnoteniu názoru súdov na skutkovú podstatu sporov.

2 Žaloba proti rozhodnutiu správneho orgánu a jej miesto v archeologickej pamiatkovej starostlivosti

Rozhodovanie o žalobách proti rozhodnutiam správnych orgánov tvorí najväčší objem činnosti správnych súdov. Tieto žaloby boli až roku 2002 jedinou pôsobnosťou správnych súdov. Je potrebné zdôrazniť, že úlohou súdov v týchto prípadoch nie je poskytovať ochranu proti rozhodnutiam nesprávnym, neúčelným apod., ale len proti rozhodnutiam nezákonným. To znamená proti rozhodnutiam, ktoré porušujú ústavný poriadok, sú v rozpore s vnútroštátnymi právnymi predpismi alebo medzinárodnými zmluvami, ktoré sú súčasťou českého právneho poriadku.

Za nezákonné môže byť rozhodnutie považované aj v prípade, že správny orgán prekročil medze správneho uváženia, alebo toto uváženie zneužil. Tento pojem zákonom výslovne definovaný nie je, správny orgán je však oprávnený a povinný, napr. pri udeľovaní oprávnení, zvažovať, nakoľko mu zákon poskytuje priestor na rozhodnutie za určitého skutkového stavu rôznym spôsobom.¹

Zákon o štátní památkové péči upravuje viacero druhov konaní, ktoré môžu byť následne preskúmané v rámci súdnej kontroly verejnej správy. Využitie žaloby proti rozhodnutiu správneho orgánu je, rešpektujúc osnovu zákona, možné napr. v prípade prehlásenia archeologického nálezú za kultúrnu pamiatku. Keďže prehlasovanie archeologických nálezú za kultúrnu pamiatku nie je dennou praxou, nie sú z poslednej doby známe súdne konania tohto druhu. V najbližšej budúcnosti však možno jedno očakávať, nakoľko bol vlastníkmí dotknutých pozemkov začiatkom roka podaný rozklad vo veci rozšírenia kultúrnej pamiatky² paleolitické sídlíště – tzv. Pavlov I.³

V samotnej archeologickej časti zákona je hneď prvou a najdôležitejšou oblasťou, v ktorej sa možno stretnúť so žalobami proti rozhodnutiu správneho orgánu, problematika povolenia vykonávať archeologické výskumy a nadväzujúcej dohody medzi Akadémiou vied Českej republiky (ďalej „AV ČR“) a organizáciou oprávnenou vykonávať archeologické

¹ HENDRYCH, D. a kol. *Správni právo. Obecná část*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 564–566.

² Zatiaľ len z dopočútia má autor informáciu o podobnom spore – žalobou proti rozhodnutiu správneho orgánu sa Magistrát mesta Brna údajne bráni vo veci vyhlásenia mestských pamiatkových rezervácií.

³ Paleolitické sídlíště – tzv. Pavlov I. NPÚ. *Památkový katalog* [online]. [cit. 31. 10. 2023]. Dostupné z: <https://pamatkovykatalog.cz/paleoliticke-sidliste-tzv-pavlov-i-13828363>

výskumy (ďalej „oprávnená organizácia“).⁴ Nakoľko sa jedná a dôležitú oblasť s významnými spormi, bude táto časť spracovaná samostatne nižšie, aj s vybranými prípadovými štúdiami.

Tret'ou oblasťou je určovanie podmienok a rozsahu konkrétneho archeologického výskumu krajským úradom ak nedôjde k dohode medzi stavebníkom či vlastníkom pozemku a oprávnenou organizáciou.⁵

Poslednou oblasťou je správnoprávna zodpovednosť, teda zodpovednosť za priestupky. Priestupky sú v zákone o státní památkové péči upravené v § 35 pre právnické osoby a fyzické osoby podnikajúce a v § 39 pre osoby fyzické. Skutkové podstaty sú do veľkej miery totožné. Priestupky podľa odstavcov 1 majú pojednávať obecné úrady s rozšírenou pôsobnosťou, v oblasti archeológie však takéto konania prakticky neprebiehajú,⁶ preto následne absentujú aj nadväzujúce žaloby proti rozhodnutiu týchto správnych orgánov. Viac priestupkov riešia krajské úrady, pričom najčastejšie sa jedná o neoprávnené vykonávanie archeologických výskumov fyzickými osobami (hľadanie archeologických nálezov za pomoci detektorov kovov).⁷ V tejto oblasti sa sporadicky objavujú aj predmetné žaloby proti rozhodnutiu orgánu, autorovi však nie sú známe také, v ktorých by bol priestupca úspešný. Za všetky možno príkladmo zmieniť žalobu proti rozhodnutiu Ministerstva kultúry ČR (ďalej „MK ČR“), ktorým bolo zamietnuté odvolanie vo veci uloženia pokuty vo výške 2 000 Kč a prepadnutia detektoru kovov, slúchadiel a krompáča. Žalobca namietal nedostatočne zistený skutkový stav, vady právneho posúdenia či tendenčné hodnotenie dôkazov. Krajský úrad v Olomouci a následne aj MK ČR si však prácu odvedli svedomito, a svoje rozhodnutia patrične odôvodnili. Krajský súd v Ostrave – pobočka v Olomouci preto žalobu zamietol.⁸ Samotný spor žiadne prevratné závery do praxe archeologickej pamiatkovej starostlivosti nepriniesol, nie je teda nutné zachádzať do väčších podrobností.

⁴ § 21 PamZ.

⁵ § 22 ods. 1 PamZ.

⁶ Podľa prieskumu, ktorý bol vykonaný v roku 2017 v Plzenskom a Pardubickom kraji, nebolo v rokoch 2015 až 2017 v týchto krajoch vedené ani jedno konanie s väzbou na skutkové podstaty archeologickej povahy. ANTAL, R. *Využívanie detektoru kovov pri hľadaní archeologických nálezov*. Diplomová práca. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2018, s. 48.

⁷ § 39 ods. 2, písm. g) PamZ.

⁸ Rozsudok KS v Ostrave – pobočka Olomouc zo dňa 12. 5. 2014, č. j. 76 A 35/2012.

3 Oprávnenie vykonávať archeologické výskumy v správnych a súdnych konaniach

Téma oprávnenia vykonávať archeologické výskumy je zo všetkých okruhov najvýznamnejšia, lebo súdne rozhodnutia v tejto oblasti majú významný dopad na subjekty archeologickej pamiatkovej starostlivosti a tým pádom aj na jej praktický výkon. Oprávnenie majú priamo zo zákona len Archeologické ústavy Akadémie vied Českej republiky⁹, iné osoby¹⁰ môžu v odôvodnených prípadoch dostať povolenie od MK ČR. Toto povolenie je viazané na dohodu s AV ČR. Formulácia „dohoda“ môže byť zavádzajúca, nakoľko sa nejedná o dohodu v pravom slova zmysle – úkon AV ČR má skôr povahu záväzného stanoviska, pričom negatívne stanovisko znamená, že MK ČR povolenie žiadajúcej osobe nemôže udeliť.¹¹ Organizácia musí po udelení povolenia uzavrieť s AV ČR dohodu o rozsahu a podmienkach vykonávania archeologických výskumov.¹² Najdôležitejšími ustanoveniami tejto dohody sú územná pôsobnosť a náležitosti plnenia povinností vyplývajúcich zo zákona.¹³

Pre MK ČR a AV ČR je otázka činnosti oprávnených organizácií dôležitá pre zabezpečenie výkonu archeologických výskumov, primárne záchranej povahy. Tieto výskumy prevažne súvisia so stavebnou činnosťou, ktorá archeologické nálezy ohrozuje. Tento druh výskumov v praxi absolútne prevláda, keď napr. v roku 2022 bolo Archeologickým ústavom oznámených 20 190 stavebných zámerov. Archeologických výskumov bádateľskej povahy bolo v tomto roku zahájených len 27.¹⁴ Záujmom týchto subjektov preto je, aby malo povolenie vykonávať výskumy také množstvo organizácií, aké je potrebné k zabezpečeniu daného množstva výskumov na stavebných

⁹ Zákon o státní památkové péči hovorí v jednotnom čísle, dlhodobo však existujú ústavy dva – v Prahe a v Brne.

¹⁰ Týmto inými osobami sú tradične univerzity a múzeá, medzi tzv. oprávnenými organizáciami sa však nájdu aj súkromné právnické osoby ako zapísané ústavy a všeobecne prospešné spoločnosti.

¹¹ ZÍDEK, M. a kol. *Praktický komentář. Zákon o státní památkové péči*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 303–304.

¹² § 21 ods. 1 a 2 PamZ.

¹³ *Ibid.* (§ 21 ods. 4 PamZ) – jedná sa napr. o náležitosti náleзовých správ, lehoty na ich odovzdávanie a pod.

¹⁴ *Archeologická mapa České republiky* [online]. Dostupné z: <https://amcr-info.aiscr.cz/> [cit. 31. 10. 2023].

zámeroch. Aby však bolo záchrane a ochrane archeologických nálezov učené za dosť, musia oprávnené organizácie plniť zákonom stanovené povinnosti. MK ČR a AV ČR majú preto záujem napr. na plnení povinnosti oznámiť zahájenie výskumu, či povinnosti odovzdať záverečnú, tzv. nálezovú, správu. Bez toho nie je celý proces úplný, navyše bez uchovania získaných poznatkov sa môže situácia rovnať tomu, akoby výskum ani neprebehol. Z tohto hľadiska teda nie je vhodné, aby výskumy vykonávali organizácie, ktoré si povinnosti neplnia. Preto je nutné vo výnimočných prípadoch pristúpiť aj k odňatiu povolenia.

Otázka povolenia je však zásadná aj pre oprávnené organizácie, hlavne tie, ktoré nevykonávajú inú činnosť, než sú archeologické výskumy. To platí hlavne pre rôzne všeobecne prospešné spoločnosti a zapísané ústavy. V momente, keď tieto organizácie nebudú disponovať povolením, nemôžu legálne vykonávať archeologické výskumy, čo je pre ne pochopiteľne likvidačné. Akýkoľvek spor ohľadne povolenia vykonávať archeologické výskumy tak zákonite musí skončiť správnym a následne súdnym konaním.

Ako by teda mal vyzerat' zákonom očakávaný a teda právne konformný postup v prípade odňatia povolenia vykonávať archeologické výskumy? MK ČR môže povolenie odňať pod dohodu s AV ČR,¹⁵ konanie môže byť teda zahájené buď *ex officio*, podnet na zahájenie konania však môže oddržať napr. od samotnej organizácie, ak by už neplánovala ďalej archeologické výskumy vykonávať,¹⁶ alebo aj AV ČR, ktorá má prehľad o stave plnení povinností organizácie. Jediným dôvodom pre odňatie povolenia je porušenie podmienok, za ktorých bolo povolenie vydané. Zákonnými podmienkami pre vykonávanie archeologických výskumov sú:

1. povolenie MK ČR;
2. dohoda o podmienkach a rozsahu vykonávania archeologických výskumov s AV ČR;
3. personálne a materiálne predpoklady uvedené v § 21 ods. 3 zákona o státní památkové péči.

¹⁵ § 21 ods. 5 PamZ.

¹⁶ ZÍDEK a kol., op. cit., s. 310.

Dohoda MK ČR s AV ČR má podľa odbornej literatúry opäť povahu záväzného stanoviska.¹⁷ V prípade, že by podnet na odňatie povolenia podávala AV ČR, je teda výsledok konania zrejmý. Po rozhodnutí MK ČR možno dôvodne predpokladať nespokojnosť jednej strany (pravdepodobne oprávnenej organizácie), a teda aj krátku medzihru v podobe rozkladu. Ten je možné podať proti rozhodnutiu ústredného správneho orgánu, ministra či vedúci iného ústredného správneho orgánu v prvom stupni. V prípade, že bude rozklad zamietnutý, neostáva iná možnosť ochrany než je žaloba proti rozhodnutiu správneho orgánu k Mestskému súdu v Prahe.¹⁸

4 Prípadová štúdia: *ZIP, o. p. s., proti AV ČR – spory z verejnoprávnej zmluvy*

Oprávnená organizácia ZIP, o. p. s., sa do sporu s AV ČR dostala hneď dva krát. Prvý krát spor vyvolala AV ČR výpoveďou *dohody*, kvôli neplneniu povinností, z nej vyplývajúcich, druhý spor iniciovala oprávnená organizácia, ktorá bola nespokojná s územným rozsahom svojej pôsobnosti.

4.1 Výpoveď dohody o rozsahu a podmienkach vykonávania archeologických výskumov

Porušovanie podmienok uvedených v dohode o podmienkach a rozsahu vykonávania archeologických výskumov viedlo zo strany AV ČR k výpovedi dohody uzavretej s oprávnenu organizáciou na konci roku 2010. Konkrétne šlo o nerešpektovanie povinnosti koordinovať činnosť v rámci regionálnych komisií, nesplnenie oznamovacej povinnosti o zahájení výskumu (rovnako neboli plnené obdobné povinnosti voči Národnému pamiatkovému ústavu v prípadoch týkajúcich sa výskumov na kultúrnych pamiatkach) či nerešpektovanie záväzku vykonávať výskumy na neziskovom princípe.¹⁹ Výpovedaním dohody nastala situácia, kedy oprávnená organizácia nebola oprávnená vykonávať archeologické výskumy, čo viedlo k nasledujúcim sporom.

¹⁷ ZÍDEK a kol., op. cit., s. 311.

¹⁸ Príslušnosť je determinovaná ústredným orgánom, teda MK ČR, ktoré sídli v Prahe.

¹⁹ Výpoveď dohody o rozsahu a podmienkach provádění archeologických výskumů. AV ČR x ZIP, o. p. s. – rekapitulace sporu. *ZIP, o. p. s.* [online]. [cit. 9. 12. 2022]. Dostupné z: <http://www.zip-ops.cz/akademie.html>

Asi aj z toho dôvodu, že sa jednalo v podstate o prvý spor medzi AV ČR a niektorou oprávnenou organizáciou, nebol zrejme správny procesný postup oprávnenej organizácií známy.

Oprávnená organizácia sa totiž civilnou žalobou²⁰ obrátila na Obvodný súd pre Prahu 1, kvôli verejnoprávnej povahe veci však bolo konanie zastavené. Ďalšia žaloba smerovala na Mestský súd v Prahe, pričom požadovala určenie neplatnosti výpovede a návrh na vydanie predbežného opatrenia.²¹ Mestský súd však kvôli nedostatku právomoci žalobu odmietol,²² pričom dostatočne podrobne svoj postup odôvodnil neodstrániteľným nedostatkom podmienky konania spočívajúceho v absencii právomoci súdu s odkazom na § 169 správního rádu (zákona č. 500/2004 Sb.).

Oprávnená organizácia sa s týmito pomerne jasnými dôvodmi nestotožnila a podala kasačnú sťažnosť, ktorá bola zamietnutá ako neopodstatnená. Najvyšší správny súd oprávnenú organizáciu opäť poučil, keď uviedol, že dohoda určuje verejné subjektívne práva a povinnosti, preto je svojou povahou verejnoprávnou zmluvou subordinačnou. k rozhodovaniu sporov z takýchto zmlúv príslušný správny orgán nadriadený správneho orgánu, ktorý je stranou verejnoprávnej zmluvy. Tým je v tomto prípade MK ČR.²³ Oprávnená organizácia tieto závery nakoniec v ďalšom postupe zohľadnila a na MK ČR podala návrh na zahájenie správneho konania, od ktorého očakávala, že bude potvrdená platnosť aktuálnej Dohody. Toto konanie bolo nakoniec prerušené po dohode medzi AV ČR a oprávnenou organizáciou na zmiernom riešení situácie.²⁴ V tomto prípade tak na žalobu proti rozhodnutiu správneho orgánu nedošlo skrátka preto, že správny orgán rozhodnúť nestihol a vec bola urovnaná zmiernom.

Tak či onak, oprávnená organizácia mala v tejto chvíli z prvej ruky skúsenosť, ako v takýchto prípadoch postupovať, v ďalšom blížiacom sa spore ju však nereflektovala.

²⁰ Žaloba na určení neplatnosti výpovedi a návrh na vydání předbežného opatření. AV ČR x ZIP, o. p. s. – rekapitulace sporu. *ZIP, a. p. s.* [online]. [cit. 9. 12. 2022]. Dostupné z: <http://www.zip-ops.cz/akademie.html>

²¹ Oprávnená organizácia navyše podala aj sťažnosť na Akadémiu vied, Ministerstvo kultúry však konštatovalo, že nemá právomoc vec rozhodovať.

²² Uznesenie MS v Prahe zo dňa 4. 11. 2011, č. j. 8 A 37/2011-33.

²³ Rozsudok NSS zo dňa 26. 10. 2011, č. j. 7 AS 99/2011-73.

²⁴ AV ČR x ZIP, o. p. s. – rekapitulace sporu. *ZIP, a. p. s.* [online]. [cit. 9. 12. 2022]. Dostupné z: <http://www.zip-ops.cz/akademie.html>

4.2 Územná pôsobnosť organizácie oprávnenej vykonávať archeologické výskumy

Nezhody medzi AV ČR a oprávnenu organizáciou pokračovali, avšak bez toho, aby došlo k reflexii procesných pochybní. Nový spor sa dotýkal územnej pôsobnosti, ktorá je v prípade väčšiny oprávnených organizácií obmedzená. Ako vyplýva aj z dôvodovej správy k zákonu o štátní památkové péči, obsahom dohôd je tiež stanovenie rozsahu archeologických výskumov a dokumentácia archeologických nálezov určitej zbernej oblasti, teda de facto územnej pôsobnosti.²⁵

Oprávnená organizácia s územnou pôsobnosťou obmedzenou na vybrané kraje žiadala od AV ČR rozšírenie pôsobnosti na celé územie republiky, v tomto jej však vyhovené nebolo. Organizácia sa preto obrátila na Mestský súd v Prahe so zásahovou žalobou, podľa § 82 a nasl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v znení neskorších predpisov. Samotný spor bol vyriešený rýchlo a obdobne ako v prvom prípade – Mestský súd žalobu odmietol ako neprípustný návrh s tým, že dohoda je verejnoprávnou zmluvou subordinačnou, preto je k rozhodovaniu sporu z nej príslušné opäť MK ČR. Až proti rozhodnutiu MK ČR môže oprávnená organizácia brojiť žalobou.²⁶ Oprávnená organizácia teda znovu zle vyhodnotila správny procesný postup, a rovnako ako v prvom prípade, ani teraz závery Mestského súdu v Prahe (v predošlom spore navyše potvrdené Najvyšším správnym súdom) neakceptovala. V repríze podania kasačnej sťažnosti svoju rolu zopakoval aj Najvyšší správny súd, ktorý sa so závermi Mestského súdu opäť stotožnil a sťažnosť zamietol. Aj keď Najvyšší správny súd vec meritórne neposudzoval, vyjadril sa, že uváženie AV ČR pri stanovovaní územnej pôsobnosti by malo byť skôr malé. V prípade, že sa vec na Najvyšší správny súd v budúcnosti vráti, možno predpokladať rozhodnutie, ktoré zásadne ovplyvní prostredie archeologickej pamiatkovej starostlivosti.²⁷ Oprávnenej organizácii pritom odporučil, aby iniciovala zahájenie správneho konania MK ČR.²⁸

²⁵ Dôvodová správa k zákonu č. 20/1987 Sb., o štátní památkové péči (k § 21).

²⁶ Uznesenie MS v Prahe zo dňa 30. 9. 2021, č. j. 18 A 69/2021-70.

²⁷ Celorepubliková pôsobnosť nie je v oblasti archeologickej pamiatkovej starostlivosti bežná, zásadne je vyhradená Archeologickým ústavom a univerzitám. Špecifikácia územnej pôsobnosti v Dohodách má za účel zabezpečiť adekvátnu ochranu archeologického dedičstva na území celej republiky. Závery NSS však naznačujú, že by sa stanovovanie územnej pôsobnosti mohlo v budúcnosti zmeniť.

²⁸ Aktuálny stav nie je autorovi známy.

4.3 Zhrnutie

Spory medzi AV ČR a dotknutou oprávnenou organizáciou trvajú v podstate kontinuálne 12 rokov a vzhľadom na to, že zatiaľ MK ČR v správnom konaní nerozhodlo, možno predpokladať, že táto doba sa bude predlžovať. Zarážajúce je, že v priebehu 12 rokov súdy ešte ani raz meritórne nerozhodovali, ani raz ešte neskúmali skutočnú príčinu sporu a skutkový stav. Všetky priet'ahy tak vychádzajú z nesprávneho procesného postupu oprávnenej organizácie, a jej snahy zubami nechtami tento postup brániť.

Nepochybne však v tomto momente vystáva otázka, čo oprávnenú organizáciu viedlo zarputilému držaniu sa nesprávneho postupu. V prípade prvého sporu by sa možno dala akceptovať úvaha o neznalosti oprávnenej organizácie a absentujúcej aplikačnej praxi, za predpokladu kvalitného právneho zastúpenia, však táto teória pokrivkáva. V prípade sporu ohľadne výpovede dohody zo strany AV ČR možno uvažovať o snahe oprávnenej organizácie udržať vec nerozhodnutú a v medziobdobí naďalej vykonávať archeologické výskumy – koniec koncov nasledujúci prípad ukáže, že v prípade, že by bolo právo na strane oprávnenej organizácie, by jej vykonávania výskumov v takejto situácii nebolo k ťaži.

5 Prípadová štúdia: *Labrys o. p. s proti AV ČR / MK ČR – spor o odňatí povolenia vykonávať archeologické výskumy*

Problémom, ktorý viedol k sporu AV ČR a následne MK ČR s druhou oprávnenou organizáciou sa týkal neplnenia zákonných povinností zo strany tejto organizácie. Konkrétne sa jednalo o neodovzdávanie záverečných správ z archeologických výskumov, a to až v takom rozsahu, že AV ČR dospela k záveru, že by táto oprávnená organizácia nemala vykonávať archeologické výskumy.

5.1 Neuzavretie novej dohody o rozsahu a podmienkach vykonávania archeologických výskumov

AV ČR sa v danom prípade rozhodla nepostupovať podľa ustanovenia § 21 ods. 5 PamZ, namiesto toho len s oprávnenou organizáciou neuzavrela novú

dohodu po vypršaní predchádzajúcej.²⁹ Oprávnená organizácia tým pádom nespĺňala všetky podmienky vďaka čomu nemohla archeologické výskumy vykonávať.

Oprávnená organizácia požiadala AV ČR o uzavretie novej dohody v septembri roku 2015, tá to však odmietla s odôvodnením, že oprávnená organizácia neplnila povinnosti plynúce z poslednej dohody. Keď oprávnená organizácia nedokázala vec s AV ČR vyriešiť zmiernou cestou, žiadala od MK ČR uznesenie, ktorým by s ňou bola uzavretá želaná dohoda o rozsahu a podmienkach archeologických výskumov. MK ČR však ešte na konci roka 2015 konštatovalo, že nie je príslušné k uzavretiu dohody, príslušným správnym orgánom je iba AV ČR.

Oprávnená organizácia tak bola nútená podať žalobu na Mestskom súde v Prahe, pričom sa malo jednáť o žalobu proti nečinnosti. Tú najskôr súd odmietol, len aby Najvyšší správny súd následne uznesenie zrušil a vec mu vrátil naviac s upozornením, že sa podanie môže byť posúdené aj ako žaloba zásahová. V ďalšom konaní Mestský súd konštatoval,³⁰ že zo zákona nevyplýva jednoznačná povinnosť predmetnú dohodu uzavrieť vždy, a to aj napriek tomu, že druhá strana disponovala povolením od MK ČR. Súd ďalej kvalifikoval dôvody³¹ pre neuzavretie dohody ako dostatočné a postup AV ČR ako opodstatnený. Podľa súdu preto nárok oprávnenej organizácie na uzavretie dohody neexistuje.³²

Najvyšší správny súd sa s týmito závermi nestotožnil. Podľa súdu je MK ČR jediným správnym orgánom, ktorý rozhoduje o tom, kto môže archeologické výskumy vykonávať (aj keď tak číni za súčinnosti AV ČR). Samotné uzavretie dohody by už nemalo byť predmetom správneho uváženia. Záverom súd AV ČR odkázal na postup podľa § 21 ods. 5 PamZ, ktorý je možné uplatniť ako počas plynutia uzavretej dohody, tak aj po jej vypršaní a pred uzavretím novej.³³

²⁹ Podobnosť postupu s výpoveďou Dohody spoločnosti ZIP, o. p. s. je značná, AV ČR, teda zrejme závery z tohto sporu dostatočne nerefletovala.

³⁰ Po tom, čo najskôr žalobu odmietol ako neopodstatnenú a po tom, čo Najvyšší správny súd uznesenie zrušil a vec mu vrátil.

³¹ Neodovzdávanie správ o výsledkoch činnosti či vykonávanie archeologických výskumov aj po vypršaní dohody.

³² Rozsudok MS v Prahe zo dňa 8. 12. 2017, č. j. 5 A 130/2016-58.

³³ Rozsudok NSS zo dňa 6. 9. 2018, č. j. 1 AS 78/2018-47.

5.2 Odňatie povolenia vykonávať archeologické výskumy

Predostretý postup AV ČR tentokrát dodržala. Návrh na odňatie povolenia podala v apríli 2018. MK ČR preskúmaní činnosti oprávnenej organizácie povolenie odňalo v októbri 2020. Zmenu rozhodnutia nepriniesol ani podaný rozklad,³⁴ preto vec skončila opäť na Mestskom súde v Prahe. Nakoniec teda došlo aj podaniu predmetnej žaloby proti rozhodnutiu správneho orgánu.

Po preskúmaní celej veci súd uviedol, že odobratie povolenia je založené na dvoch dôvodoch:

1. porušovaní povinností oprávnenej organizácie tým, že vykonávala archeologické výskumy v čase, keď nemala uzavretú dohodu s AV ČR;
2. opakovanom a dlhodobom porušovaní povinnosti oznamovať zahájenie výskumov Archeologickému ústavu a podávať o výsledkoch tejto činnosti nálezové správy.

Ak obostojí aspoň jeden z dôvodov, nebude súd oprávnený rozhodnutie zrušiť.

Vo vzťahu k predchádzajúcemu vývoju sporu je zásadné hodnotenie prvého dôvodu, ktorý podľa súdu neobstál. AV ČR sa totiž dopustila nezákonného zásahu tým, že s oprávnenou organizáciou neuzavrela dohodu podľa § 21 ods. 2 PamZ. Podľa súdu nemožno oprávnenej organizácii vytýkať, že výskumy bez dohody vykonávala, keď ju s ňou AV ČR napriek zákonnej povinnosti odmietala uzavrieť. V tomto ohľade súd pripomenul, že na konečné rozhodnutie súdu oprávnená organizácia čakala 4 roky od zahájenia jednaní o novej dohode. K vykonávaniu archeologických výskumov bez dohody by teda nemohlo dôjsť bez nezákonného zásahu AV ČR.

Pri posúdení druhého dôvodu odňatia povolenia súd konštatoval, že sa nepochybné jedná o zásah *ultima ratio*, ktorý bol však v tomto prípade namieste. Súd poukázal na ohrozenie ochrany archeologického dedičstva neoznamovaním archeologických výskumov a neodovzdávaním nálezových správ a tiež sa pozastavil nad skutočnosťou, že oprávnená organizácia síce deklaruje všetky personálne a materiálne predpoklady k výkonu predmetnej činnosti, nedokáže ale zabezpečiť ani plnenie svojich základných zákonných

³⁴ Rozhodnutie ministra kultúry zo dňa 22. 9. 2021, č. j. MK 59240/2021 OLP.

povinností. Podľa súdu nie je známy obdobný rozsah pochybenia oprávnenej organizácie. Súd tak na záver zhodnotil, že druhý dôvod odňatia povolenia obstoje a žalobu zamietol.³⁵ Očakávať však možno podanie kasačnej sťažnosti zo strany oprávnenej organizácie a ďalšie pokračovanie prípadu pred Najvyšší správny súd.

5.3 Zhrnutie

Podobne ako prvý prípad, aj kauza spoločnosti Labrys, o. p. s., sa značne natáhuje, pričom stále nie je na konci. Na počiatku sporu v roku 2015 bolo odmietnutie AV ČR uzavrieť dohodu s touto oprávnenou organizáciou, čo sa však ukázalo ako nesprávny postup. Ktorý rozriešenie veci značne skomplikoval a predĺžil. Ak by AV ČR postupovalo podľa ustanovenia § 21 ods. 5 PamZ, a teda navrhlo MK ČR odňatie povolenia, spor by mohol byť už v tejto dobe rozhodnutý – konanie na MK ČR bolo zahájené 4. 5. 2018 a Mestský súd v Prahe vo veci rozhodol 26. 1. 2023. Len samotné, so zákonom súladné, správne a súdne konania tak zabrali štyri a pol roka času. Od počiatku sporu v druhej polovici roku 2015 ubehlo približne sedem a pol roka, pričom počas tohto obdobia bola oprávnená organizácia v zložitej pozícii kedy nevedela, či archeologické výskumy vykonávať môže, resp. bude môcť. Keďže spoločnosť Labrys, o. p. s., podala kasačnú sťažnosť, definitívny výsledok sporu by mohol byť známy optimálne v priebehu roka 2024.

6 Absencia žaloby proti rozhodnutiu správneho orgánu

Teoretický úvod doložil, že v oblasti archeologickej pamiatkovej starostlivosti je niekoľko oblastí, v ktorých je potenciálne možné stretnúť sa so žalobami proti rozhodnutiu správneho orgánu. Náhľad do praxe však ukazuje, že tieto žaloby v skutočnosti v posledných rokoch absentujú. V súvislosti s prehlásovaním archeologických nálezov za kultúrne pamiatky môže byť dôvodom ako relatívne malý počet prehlásení, tak aj povaha nálezov a nároky na ich ochranu. V mnohých prípadoch sú nálezy súčasťou prírody a terénu v takej podobe, že pamiatková ochrana nie je vlastníčkovi takou prítťažou, aby vec riešil súdnou cestou.

³⁵ Rozsudok MS v Prahe, zo dňa 26. 1. 2023, č. j. 6 A 98/2021- 80.

Pokiaľ ide o podmienky konkrétneho archeologického výskumu, v praxi sa neobjavujú ani správne konania, na ktoré by žaloby mohli nadväzovať. Z autorovi známej praxe sa javí, že dôvodom je snaha strán sa nakoniec dohodnúť, než vec prejednávať na krajskom úrade. V hraničných prípadoch na vec obdobne nahliadajú aj kraje, ktoré sa snažia pôsobiť v sporoch ako mediátor a to za účelom rýchleho a kompromisného riešenia vecí. Ojedinelé sú aj žaloby nadväzujúce na priestupkové konania. Opäť, takýchto konaní je relatívne málo, jednotky prípadov ročne, navyše vykonané dokazovanie väčšinou veľmi jednoznačne dokladá protiprávnu činnosť páchatel'a, ktorý tým pádom nemá v prípadnom súdnom konaní veľkú šancu na úspech.

Problematika oprávnení vykonávať archeologické výskumy, pre archeologickú pamiatkovú starostlivosť najdôležitejšia oblasť však existenciu sporov dokazuje. Prípadové štúdie ukázali, že napriek právnymi normami relatívne jednoznačne nastaveným procesom, nie je zainteresovaným stranám úplne jasné, ako v takýchto sporoch postupovať. To má za následok zbytočné naťahovanie sporov, ktoré dokladá napr. veľké množstvo žalôb. Žaloby proti rozhodnutiu správného orgánu sa však v sporoch objavujú až úplne na záver, po vyčerpaní takmer všetkých možných nesprávnych postupov.

V niektorých momentoch sa nesprávny postup javí ako výsledok neznalosti, či možno nejasnosti zákona. Vďaka prezentovanej judikatúre však možno tieto nedostatky do budúcnosti považovať za viac-menej odstránené. Druhým dôvodom naťahovania sporov by potenciálne mohla byť snaha oprávnených organizácií zachovávať *status quo*, teda oddŕaťovať hroziace odňatie povolenia vykonávať archeologické výskumy, keďže takéto opatrenie je pre mnohé subjekty archeologickej pamiatkovej starostlivosti likvidačné.

Otázkou nakoniec ostáva, či judikatúra z prezentovaných sporov prispeje k vyjasneniu správnych postupov, alebo budeme aj naďalej sledovať veľké množstvo vád a chýb, ktoré budú oddŕaťovať progres v administratívno-právnych procesoch a aplikačnej praxi. Pravdou je, že priet'ahy nie sú výnimkou ani v iných oblastiach, archeologická pamiatková starostlivosť je však z legislatívneho hľadiska tak malou oblasťou, že neostáva veľký priestor na vznik nových nejasností.

7 Záver

Úlohou predloženého textu bolo definovať rolu žalôb proti rozhodnutiu správneho orgánu v oblasti archeologickej pamiatkovej starostlivosti – teda identifikovať procesy, v rámci ktorých je možné tento nástroj využiť. Stručne boli zmienené prípady súvisiace s prehlasovaním archeologických nálezov za kultúrne pamiatky, určovanie podmienok archeologického výskumu krajským úradom a priestupkové konania.

Primárna pozornosť bola ale venovaná problematike oprávnenia vykonávať archeologické výskumy, ktorá je pre archeologickú pamiatkovú starostlivosť absolútne zásadná. Po vysvetlení významu tejto oblasti boli predstavené prípady dvoch oprávnených organizácií, ktoré mali v posledných rokoch spory ako s AV ČR, tak aj s MK ČR. Prípadové štúdie prezentovali procesný vývoj a dokumentovali všetky pochybenia, ktoré sa so súdnymi konaniami spájali. Nakoniec boli prezentované úvahy ohľadne dôvodov, ktoré k pochybeniam mohli viesť.

Posledná kapitola nakoniec zhrnula možné dôvody absencie žalôb proti rozhodnutiu správneho orgánu. Nasledujúce roky ukážu, či bude tento trend absenciou pokračovať, prípadne ako sa budú meniť dôvody, ktoré k nim vedú.

References

- ANTAL, R. *Využívanie detektoru kovov pri hľadaní archeologických nálezov*. Diplomová práca. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2018.
- Archeologická mapa České republiky* [online]. Dostupné z: <https://amcr-info.aiscr.cz/> [cit. 31. 10. 2023].
- AV ČR x ZIP, o. p. s. – rekapitulace sporu. *ZIP, o. p. s.* [online]. [cit. 9. 12. 2022]. Dostupné z: <http://www.zip-ops.cz/akademie.html>
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-049-2.
- Paleolitické sídlíště – tzv. Pavlov I. NPÚ. *Památkový katalog* [online]. [cit. 31. 10. 2023]. Dostupné z: <https://pamatkovykatalog.cz/paleoliticke-sidliste-tzv-pavlov-i-13828363>

Výpověď dohody o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů. AV ČR x ZIP, o. p. s. – rekapitulace sporu. *ZIP, a. p. s.* [online]. [cit. 9. 12. 2022]. Dostupné z: <http://www.zip-ops.cz/akademie.html>

Žaloba na určení neplatnosti výpovědi a návrh na vydání předběžného opatření. AV ČR x ZIP, o. p. s. – rekapitulace sporu. *ZIP, a. p. s.* [online]. [cit. 9. 12. 2022]. Dostupné z: <http://www.zip-ops.cz/akademie.html>

ZÍDEK, M. a kol. *Praktický komentář. Zákon o státní památkové péči*. Praha: Wolters Kulwer, 2019. ISBN 978-80-7598-381-7.

Contact – e-mail

antal@arub.cz

VÝJIMKY ZE ZVLÁŠTNÍ OCHRANY DLE § 56 ZÁKONA O OCHRANĚ PŘÍRODY A KRAJINY VE SVĚTLE SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ

Kristýna Králová

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Ačkoliv má společnost na ochraně přírody veřejný zájem, může za určitých okolností nastat situace, kdy jiný veřejný zájem nad zájmem ochrany přírody převáží. V takovém případě je nutná aplikace ustanovení § 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Toto ustanovení umožňuje udělit výjimku z ochrany zvláště chráněných druhů živočichů, rostlin a památných stromů, a povolit tak realizaci činností a zásahů, které jsou *a priori* tímto zákonem zakázané. Výjimka může být vydána v různých procesních formách. V tomto příspěvku je pozornost věnována udělování výjimky ve formě správního rozhodnutí. Proti tomuto rozhodnutí se lze bránit soudní cestou, a to podáním správní žaloby dle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního. Cílem tohoto příspěvku je detailněji pojednat o otázce soudního přezkumu rozhodnutí o udělení či neudělení výjimky.

Keywords in original language

Výjimka ze zvláštní ochrany; správní rozhodnutí; správní žaloba; veřejný zájem na ochraně přírody.

Abstract

Although society has a public interest in nature conservation, there may be circumstances where another public interest outweighs the interest of nature conservation. In such a case, it is necessary to apply the provisions of Section 56 of Act No. 114/1992 Coll., on Nature and Landscape Protection. This provision makes it possible to grant an exemption from the protection of specially protected animals, plants and monumental trees and thus to authorise the implementation of activities and interventions that are *a priori* prohibited

by this Act. The exemption can be issued in three different procedural forms. In this paper, the focus is primarily on the granting of an exemption in the form of an administrative decision. This decision can be defended against through the courts by filing an administrative action pursuant to Article 65 of Act No. 150/2002 Coll. The aim of this article is to discuss in more detail the issue of judicial review of decisions to grant or not to grant an exemption.

Keywords

Exemption from Special Protection; Administrative Decision; Administrative action; Public Interest in Nature Protection.

1 Úvod

Pro ochranu zvláště chráněných druhů živočichů, rostlin a památných stromů stanovuje zákon č. 1114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o ochraně přírody a krajiny“ či „ZOPK“), přísnější pravidla ochrany. Za určitých specifických okolností nicméně může nastat situace, kdy je z této zvláštní ochrany potřeba učinit výjimku. Výjimkou, resp. jejím povolováním či udělováním, rozumíme v právu životního prostředí obecně nástroj sloužící pro řešení mimořádných situací, kvůli kterým se neuplatní obecně stanovené zákazy či jiná pravidla, která jsou ve většině případů upravena právním předpisem, ale je možné je stanovit i jiným aktem.¹

Předkládaný příspěvek si klade za cíl detailněji pojednat o otázce soudního přezkumu rozhodnutí o udělení či neudělení výjimky dle § 56 ZOPK s důrazem na s tím související správní žaloby. S ohledem na výzkumné zaměření autorky se příspěvek zabývá institutem výjimky především ve vztahu ke zvláště chráněným živočichům.

V úvodu příspěvku je nejdříve pozornost věnována obecně institutu výjimky udělované dle zákona o ochraně přírody a krajiny. V další části pak příspěvek pojednává již konkrétně o výjimce ve formě správního rozhodnutí a s tím souvisejícími otázkami, včetně analýzy některých rozhodnutí krajských soudů, resp. Nejvyššího správního soudu, týkajících se udělení či neudělení výjimky z ochrany zvláště chráněných živočišných druhů.

¹ PRŮCHOVÁ, I. Povolování výjimek. In: BAHÝL, J. a kol. *Správní procesy v právu životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 290.

2 Výjimka dle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

Dle zprávy Světového fondu na ochranu přírody za rok 2022 se Země i nadále potýká s obrovským úbytkem populací volně žijících zvířat.² Zvýšená ochrana ohrožených živočišných druhů je tak téma nadmíru aktuální, a to jak na úrovni globální a unijní, tak i národní. V českém právním řádu jsou základní podmínky ochrany zvláště chráněných druhů živočichů stanoveny v § 50 ZOPK. Jelikož se jedná o ohrožené druhy živočichů, nezáleží na velikosti chráněné populace, a ochrana dle tohoto ustanovení se tak aplikuje na každého jedince takto ohroženého živočišného druhu. Nicméně i u zvláště chráněných druhů živočichů mohou nastat situace, za kterých se zvláštní ochrana neuplatní.³ Ustanovení § 50 je v takovém případě donucujícím pravidlem, vůči kterému je správní orgán oprávněn udělit výjimku jakožto specifický nástroj ochrany životního prostředí. Správní orgán v takovém případě stanoví ve výjimce podmínky, které musí být dodrženy. Pokud by ale zamýšlený záměr nebyl v souladu se zájmy na ochranu životního prostředí, výjimka udělena nebude, čímž bude fakticky zamezeno realizaci takového záměru.⁴

Z judikatury vyplývá, že k zahájení řízení o udělení výjimky dle § 56 ZOPK stačí „*pouhá eventualita zásahu do přirozeného vývoje zvláště chráněného živočicha, a právě pravděpodobnost negativního účinku a míra škodlivosti zásahu pokračování jsou hledisky, s nimiž se musí orgán ochrany přírody v řízení o výjimce ze zákazu náležitě vypořádat.*“⁶ Ustanovení § 56 ZOPK představuje transpozici Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. 5. 1992, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, přičemž smyslem uvedeného

² VOKŘÁL, J. Velké vymírání. Země přišla za 50 let o dvě třetiny volně žijících živočichů. *seznamzpravy.cz* [online]. [cit. 27. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/fakta-velke-vymirani-zeme-prisla-za-50-let-o-dve-tretiny-volne-zijicich-zivocichu-217297>

³ VOMÁČKA, V. § 56: Výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. In: VOMÁČKA, V. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 427.

⁴ ŽIDEK, D. Výjimky jako specifický nástroj při ochraně životního prostředí. *České právo životního prostředí* [online]. 2016, č. 41, s. 12–13 [cit. 5. 3. 2023]. Dostupné z: https://www.cspz.com/dokumenty/casopis/cislo_41.pdf

⁵ Rozsudek NSS ze dne 18. 12. 2015, sp. zn. 2 As 49/2013.

ustanovení „je dosažení vyšší úrovně ochrany a přísnějších kritérií pro budoucí zásahy do biotopů zvláště chráněných rostlin a živočichů (§ 48 a 50), než je tomu u obecné druhotné ochrany (§ 5). Žadatel o výjimku podle § 56 bude úspěšný, jen pokud splní každou z tam uvedených podmínek.“⁶

Ve vztahu k výjimce zastává judikatura názor, že samotné ustanovení § 56 ZOPK nemá odraz v žádné sankční normě. Jestliže nejsou dodržovány základní podmínky ochrany zvláště chráněných druhů živočichů, je odpovědná fyzická nebo právnická osoba, která tento škodlivý zásah do jejich přirozeného vývoje provedla a porušila tak povinnosti stanovené v § 50 odst. 2 ZOPK. Osoba, která si v rozporu se zákonem neobstarala výjimku dle § 56 ZOPK, tedy odpovědná za spáchání takového deliktu není.⁷ Ve vztahu k porušení § 50 odst. 2 ZOPK se může jednat jak o odpovědnost správněprávní, tak rovněž trestní. Trestně odpovědný bude pachatel nejčastěji v případě, kdy svou nezákonnou činností zasáhne do jedince kriticky ohrožených druhů a spáchá tak trestný čin neoprávněného nakládání s chráněnými volně žijícími živočichy (§ 299 a § 300 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů).⁸

2.1 Forma výjimky

Dle § 56 ZOPK může být výjimka udělena ve třech základních procesních formách, a sice ve formě rozhodnutí, závazného stanoviska a opatření obecné povahy, a dále v některých případech rovněž ve formě dohody. Výjimku uděluje orgán ochrany přírody, kterým může být krajský úřad dle § 77a odst. 5 písm. h) ZOPK, Agentura ochrany přírody a krajiny či správa národního parku dle § 78 ZOPK.⁹

Přestože udělení výjimky si nelze nárokovat, nesmí orgán ochrany přírody, který výjimku uděluje, jednat zcela svévolně. Rozhodnutí o udělení či neudělení výjimky sice podléhá správnímu uvážení orgánu ochrany přírody, přesto ale musí být jeho postup vždy přezkoumatelný a musí být zřejmé, zda příslušný

⁶ Rozsudek NSS ze dne 12. 11. 2015, sp. zn. 10 As 2/2015.

⁷ Rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2011, sp. zn. 1 As 86/2011.

⁸ Rozsudek NSS ze dne 22. 9. 2011, sp. zn. 1 As 85/2011.

⁹ PRŮCHOVÁ, I. Povolování výjimek. In: BAHÝL, J. a kol. *Správní procesy v právu životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 299.

orgán z hledisek správního uvážení nevybočil.¹⁰ Jelikož není žádoucí, aby byly udělovány tzv. paušální výjimky na blíže nedefinované zásahy, je nezbytné, aby byl předmět výjimky vždy dostatečně konkrétní a určitý.¹¹

Pokud je výjimka udělována ve formě správního rozhodnutí, je vydávána obecným postupem obsaženým v zákoně č. 500/2004 sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Výsledkem je samostatné správní rozhodnutí s vlastním předmětem. Tímto rozhodnutím se závazně určuje, zda „*konkrétní záměr, který hodlá žadatel učinit, je nebo není možno z hlediska zvýšené ochrany přírody na daném území připustit. Ve stavu k tomuto předmětu řízení jde o rozhodnutí konečné, a to přesto, že k vlastní realizaci záměru je třeba dalších rozhodnutí.*“¹² Nicméně platí, že adresát na základě tohoto rozhodnutí „*nabývá (nebo nikoli) oprávnění provést zamýšlený zásah, neboť i toto rozhodnutí (vkladném případě) samostatně stanoví podmínky, které je povinen respektovat, a to nezávisle na podmínkách vymezených v dalších souběžně vydaných či navazujících rozhodnutích.*“¹³

Správního řízení o udělení výjimky se mohou účastnit ekologické spolky (§ 70 ZOPK) i obce (§ 71 ZOPK).¹⁴

2.2 Podmínky udělení výjimky

Ve vztahu ke zvláště chráněným druhům živočichů je nutné institut výjimky aplikovat dle § 56 odst. 1 ZOPK tehdy, pokud jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody, nebo v zájmu ochrany přírody. Zároveň platí, že výjimku ze zvláště chráněných druhů živočichů lze udělit, pokud je naplněn některý z důvodů uvedených v § 56 odst. 2 ZOPK. Takovým důvodem je např. povolení výjimky ze zákazu u zvláště chráněných živočichů v zájmu veřejného zdraví nebo veřejné bezpečnosti či z jiných naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, kterým může být např. výstavba bytů či domů.¹⁵ Pokud chce být žadatel o udělení výjimky úspěšný, musí splnit všechny podmínky uvedené v § 56 ZOPK.

¹⁰ Rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2004, sp. zn. 3 As 24/2004.

¹¹ PRŮCHOVÁ, I. Povolování výjimek. In: BAHÝL, J. a kol. *Správní procesy v právu životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 293.

¹² Rozsudek NSS ze dne 27. 3. 2008, sp. zn. 6 As 48/2006.

¹³ Ibid.

¹⁴ DAMOHOŘSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 384.

¹⁵ TUHÁČEK, M., JELÍNKOVÁ, J. a kol. *Právo životního prostředí. Praktický průvodce*. Praha: Grada, 2015, s. 123.

V souvislosti s ochranou ohrožených druhů chráněných právem Evropské unie upravuje § 56 odst. 1 ZOPK jako podmínku udělení výjimky rovněž neexistenci jiného uspokojivého řešení. Nicméně Nejvyšší správní soud ji při svém rozhodování zařadil pod posuzování existence převažujícího veřejného zájmu. Tato podmínka v praxi znamená, že orgán ochrany přírody je povinen posoudit, zda není možné dosáhnout uspokojení veřejného zájmu převažujícího nad zájmem ochrany přírody i jiným způsobem, který by nepředstavoval tak závažný zásah do zvláště chráněných rostlin či živočichů.¹⁶

2.2.1 K pojmu veřejný zájem

Pojem *veřejný zájem* je řazen mezi tzv. neurčité právní pojmy, což znamená, že není a ani nemůže být vyčerpávajícím způsobem definován. Ačkoliv nelze paušálně konstatovat, že by každý veřejný zájem byl zájmem celospolečenským, lze z povahy věci za veřejný označovat takový zájem, jenž je obecně prospěšným.¹⁷ Zjednodušeně tak lze říci, že se jedná o opak zájmu čistě soukromého.

Ve vztahu k přírodě a krajině je veřejný zájem na jejich ochraně přímo deklarován v § 58 odst. 1 ZOPK. To v praxi znamená, že jeho existence vyplývá přímo ze znění zákona, a nemusí být proto ve správním řízení ani v řízení před soudem prokazována.¹⁸

K ochraně veřejného zájmu lze v určitých případech podat žalobu proti správnímu rozhodnutí dle § 66 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále „SŘS“). Aktivní procesní legitimace k podání takové žaloby nicméně nesvědčí všem, nýbrž pouze zákonem taxativně vymezeným orgánům. Mezi ně patří např. veřejný ochránce práv, který ale není legitimován k podání žaloby dle obecného ustanovení § 65 soudního řádu správního.¹⁹

¹⁶ Rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2014, sp. zn. 1 As 100/2014.

¹⁷ PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 8., doplněné a aktualizované vyd. Brno: Doplněk, 2012, s. 55.

¹⁸ § 3: Podmínky vyvlastnění. In: HANÁK, J., ŽIDEK, D., ČERNOCKÝ, R. *Zákon o vyvlastnění. Komentář* [online]. Wolters Kluwer, 2022 [cit. 19. 9. 2023]. Dostupné z: <http://www.aspi.cz>

¹⁹ Rozsudek NSS ze dne 18. 6. 2015, sp. zn. 9 As 294/2014.

Veřejný zájem přitom nelze chápat jako jeden univerzální veřejný zájem, nýbrž jako množinu různých veřejných zájmů. V některých případech, jako je např. posuzování žádosti o udělení či neudělení výjimky, se tak mohou různé veřejné zájmy dostat do kolize a stát proti sobě. Jelikož v platné právní úpravě zpravidla není pojem veřejný zájem obsahově výslovně vymezen, je úkolem správních orgánů takto obecně stanovené veřejné zájmy konkretizovat. Děje se tak prostřednictvím poměrování jednotlivých zájmů při aplikaci zákonů, jež jednotlivé veřejné zájmy obecně definují.²⁰ Obdobně je pak postupováno rovněž ve správním soudnictví, ve kterém povinnost prokázat existenci či naplnění veřejného zájmu náleží správnímu soudu.²¹

K otázce definování veřejného zájmu ve správním řízení se vyjádřil i Ústavní soud, když uvedl, že *„veřejný zájem v konkrétní věci by měl být zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění správního rozhodnutí pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil nad řadou jiných partikulárních zájmů.“*²² Výkladem pojmu veřejný zájem se již dříve zabýval i Nejvyšší správní soud, který např. v rozsudku ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012-161, konstatoval, že formulace *„soulad přijatého řešení s veřejným zájmem“* znamená *„aplikaci ustanovení zákonů vyjadřujících obecně jednotlivé veřejné zájmy v konkrétních případech“* a dále uvedl, že *„veřejný zájem musí být výslovně formulován ve vztahu ke konkrétní posuzované záležitosti a musí být přesvědčivě odlišen od zájmu soukromého či kolektivního.“*

Za situace, kdy proti sobě stojí v kolizi dva veřejné zájmy, tak musí správní úřad (či posléze správní soud) nejprve řádně určit a individualizovat oba veřejné zájmy, o které se v daném případě jedná. Následně je pak úkolem správního orgánu (správního soudu) porovnat závažnost obou v kolizi stojících veřejných zájmů. Zásah do žádného z chráněných veřejných zájmů by pak neměl nikdy svými negativními dopady přesahovat ty pozitivní. V každém případě by pak mělo být zachováno *„maximum z obou kolidujících*

²⁰ § 2: Zásada legality, zákaz zneužití pravomoci, ochrana dobré víry, soulad s veřejným zájmem. In: JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář* [online]. C. H. Beck, 2023 [cit. 28. 3. 2023]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz>.

²¹ PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Brno: Doplněk, 2012, s. 55.

²² Nález ÚS ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04.

*zájmů, přičemž by mělo být identifikováno jádro a periferie kolidujícího veřejného zájmu a z obou veřejných zájmů, které jsou ve hře, by mělo být zachováno alespoň jejich jádro.*²³

Zásada ochrany veřejného zájmu, jež spočívá v hledání a přijímání takových řešení, která jsou v souladu s veřejným zájmem, přitom nevyplývá pouze z judikatury, nýbrž i přímo z § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, jakožto jedna ze základních zásad správního řízení.

V souvislosti s udělením výjimky, kterou je zasahováno do ochrany živočichů požívajících zvláštní ochrany, lze proto s ohledem na výše uvedené uvést, že nestačí pouhé konstatování o existenci jiného veřejného zájmu, nýbrž je nutné odůvodnit a prokázat, v čem konkrétně má tento jiný veřejný zájem převahu nad ochranou zvláště chráněných druhů živočichů. Tento právní názor vyplývá i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2014, č. j. 1 As 100/2014-36, dle kterého je v rámci řízení o výjimce „nejprve nutné posoudit, zda existuje veřejný zájem na záměru či činnosti, pro které je výjimka požadována. Tento veřejný zájem musí zároveň převažovat nad veřejným zájmem ochrany přírody. Bez prokázání této převahy nemůže orgán ochrany přírody výjimku udělit.“²⁴

2.3 Kdy je nezbytné o výjimku požádat

Jak již bylo uvedeno výše, udělení výjimky je nutné pro realizaci činností, které jsou zvláštní ochranou živočichů, rostlin či památných stromů *a priori* zakázané. Ze zákona vyplývá povinnost obstarat si výjimku např. v případě záměru fotografovat zvláště chráněné živočišné druhy, ruší-li se tím ve svém přirozeném vývoji.²⁵ Nicméně až na tyto případy právní úprava přesně nekonkretizuje, v jakých případech je výjimku potřeba udělit.

3 Soudní ochrana proti (ne)udělení výjimky

Obranou proti udělení či naopak neudělení výjimky dle § 56 ZOPK ve formě správního rozhodnutí je správní žaloba dle § 65 SŘS. K podání správní žaloby je aktivně legitimován každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech

²³ Rozsudek NSS ze dne 10. 5. 2013, sp. zn. 6 As 65/2012.

²⁴ Rozsudek NSS ze dne 23. 8. 2012, sp. zn. 9 As 30/2012.

²⁵ § 16 odst. 6 vyhlášky č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení. Zpravidla se jedná o fyzické či právnické osoby, které byly účastníky předcházejícího správního řízení. Jelikož ale ze zákona podmínka účastenství v předcházejícím řízení nevyplývá, je k podání žaloby aktivně legitimována rovněž osoba, která se předcházejícího správního řízení neúčastnila.²⁶

Fyzická či právnická osoba nicméně může být oprávněna podat žalobu i tehdy, pokud nebyla přímo dotčena na svých právech a nemůže tedy žalovat dle § 65 odst. 1 SŘS. Ustanovení § 65 odst. 2 SŘS totiž aktivní žalobní legitimaci rozšiřuje rovněž na osoby, které sice nemohly být dotčeny ve své vlastní právní sféře, ale účastnily se správního řízení z toho důvodu, že v něm uplatňovaly určitý zájem. Typickým příkladem takového zájmu je zájem na ochraně přírody a krajiny. Nejvyšší správní soud²⁷ dříve označoval tyto typy žalobců jako tzv. zájemníky.²⁸

Nejčastějším příkladem takových žalobců jsou občanská sdružení, typicky ekologické spolky, jejichž hlavním posláním je dle stanov ochrana životního prostředí, přírody a krajiny.²⁹ K založení aktivní žalobní legitimace ve smyslu § 70 ZOPK pak musí občanské sdružení v řízení před soudem tvrdit zkrácení na svých procesních právech v předchozím správním řízení, přičemž mezi procesní práva spolku se řadí i právo na vypořádání jeho námitek i odvolacích důvodů správními orgány.³⁰

3.1 Zájem na ochraně přírody vs. dopravní infrastruktura

K nutnosti udělit výjimku ve formě správního rozhodnutí dochází nejčastěji v řízeních dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů. Typickým a častým příkladem

²⁶ Rozsudek NSS ze dne 27. 4. 2006, sp. zn. 4 Aps 3/2005.

²⁷ V novější judikatuře Nejvyšší správní soud od označení ekologických spolků jako pouhých „zájemníků“ upustil, a to v reakci na nálezh ÚS ze dne 10. 6. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, ve kterém Ústavní soud dospěl mj. k závěru, že ekologickým spolkům svěřit práva, jejichž dotčení mohou a pro dovození aktivní procesní legitimace i musí tvrdit. VOMÁČKA, V., ŽIDEK, D. Omezení účastenství ekologických spolků: Pyrrhovo vítězství stavební lobby. *České právo životního prostředí* [online]. 2017, č. 45, s. 45–46 [cit. 25. 3. 2023]. Dostupné z: https://is.muni.cz/publication/1401185/cislo_45.pdf

²⁸ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 3. 2005, sp. zn. 6 A 25/2002.

²⁹ ŠEBEK, P. § 65: Žalobní legitimace. In: BLAŽEK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář* [online]. C. H. Beck, 2016 [cit. 28. 3. 2023]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz>

³⁰ Rozsudek NSS ze dne 2. 9. 2009, sp. zn. 1 As 40/2009.

je výstavba dopravní infrastruktury, a to především dálnic, u kterých převáží veřejný zájem na výstavbě dálnice nad zájmem ochrany přírody. V souvislosti s vážením těchto dvou zájmů Nejvyšší správní soud uvádí, že v řízení o povolení výjimky v takovém případě má být posuzováno, „*žda navrhovaná trasa dálnice představuje optimální řešení pro ochranu zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů.*“³¹

Proti udělení výjimky dle § 56 ZOPK z důvodu výstavby infrastruktury velmi často brojí ekologické spolky. Jedním ze sporů, ve kterých se krajský a posléze i Nejvyšší správní soud zabýval problematikou povolení výjimky ze zvláštní ochrany živočichů z důvodu výstavby dálnice, je poměrně hojně medializovaná kauza týkající se výstavby rychlostní komunikace D49 mezi Hulínem a Fryštákem na Zlínsku. V tomto případě byl „vinen“ křeček a dalších 16 zvláště chráněných živočichů, do jejichž přirozeného vývoje mělo být výstavbou rychlostní komunikace škodlivě zasahováno.³²

V uvedeném případě bylo investorem stavby Ředitelství silnic a dálnic ČR, kterému byly Krajským úřadem Zlínského kraje uděleny dvě výjimky dle § 56 ZOPK, neboť správní orgán shledal plánovanou rychlostní komunikaci D49 stavbou, u níž převažuje veřejný zájem nad zájmem ochrany přírody. První výjimka byla udělena dne 24. 5. 2016, a to ze zákazu škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje křečka polního v území dotčeném připravovanou výstavbou rychlostní komunikace D49,³³ druhá výjimka byla udělena téhož roku 20. 10., a to ze zákazu škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje 16 rodů a druhů zvláště chráněných živočichů v totožném území. S udělením výjimek v obou případech nesouhlasil spolek Egeria, z. s. (dále „spolek“), který se proto obrátil s žalobou ke Krajskému soudu v Brně. Ve vztahu k udělení výjimky ze zákazu škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje křečka polního spolek mj. namítal, že nebyla řádně splněna jedna z podmínek udělení výjimky, a sice návrh tůně pro transfer chráněných obojživelníků, který bude možné realizovat v praxi. Dále brojil proti tomu, že nebyla navržena žádná

³¹ Rozsudek NSS ze dne 23. 6. 2011, sp. zn. 6 As 8/2010.

³² Vinen je křeček. Stavbu dálnice z Hulína do Fryštáku podle zprávy ministra Ťoka brzdí soudní spory. *Český rozhlas Zlín* [online]. [cit. 27. 3. 2023]. Dostupné z: <https://zlin.rozhlas.cz/vinen-je-kreckek-stavbu-dalnice-z-hulina-do-frystaku-podle-zpravy-ministra-toka-7769982>

³³ Rozsudek KS v Brně ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. 31 A 59/2017.

opatření, jež by kompenzovala zábor biotopů, a rovněž namítal, že správní orgán zcela opomenul vzít v úvahu vedle samotné stavby i následný vliv provozu dálnice. Značná část námitek se pak týkala nesouladu stanoviska EIA a podmínek stanovených v udělené výjimce.³⁴

Otázkou, zda závěry formulované ve stanovisku EIA mají sloužit jako podklad i pro rozhodnutí o povolení výjimky podle § 56 ZOPK, se Nejvyšší správní soud zabývá mj. ve svém rozsudku ze dne 20. 2. 2015, č. j. 5 As 59/2013-57, ve kterém uvádí, že stanovisko EIA slouží v rozsahu podmínek týkajících se ochrany zvláště chráněných druhů živočichů jako podklad pro rozhodnutí o povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Nicméně dodává, že „[m]ožnosti jeho přezkumu v rámci žaloby proti rozhodnutí o výjimce podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny (prostřednictvím § 75 odst. 2 s. ř. s.) jsou výrazně omezeny. Je tomu tak proto, že předmět řízení o výjimce podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny je ve srovnání s širokou škálou složek životního prostředí, které jsou předmětem posuzování v procesu EIA (jsou posuzovány vlivy nejen na živočichy a rostliny, ale též na ekosystémy, půdu, horninové prostředí, vodu, ovzduší, klima a krajinu, přírodní zdroje, hmotný majetek a kulturní památky), příliš úzký. Přezkum stanoviska EIA v rámci daného řízení by se tudíž mohl týkat pouze podmínek stanoviska EIA majících bezprostřední vztah ke rozhodnutí o výjimce podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, případně procesního postupu vedoucího ke vydání stanoviska EIA, v jehož důsledku byly takové podmínky dle žalobních tvrzení vadně formulovány.“

Obdobné námítky stran podmínek uvedených ve stanovisku EIA pak spolek formuloval i ve vztahu ke druhé udělené výjimce týkající se zásahu do přirozeného vývoje křečka polního. Dále brojil mj. proti nejasnosti vymezení dotčeného území, neboť ze žádosti žadatele o vydání výjimky nebylo jednoznačné, jaké konkrétní pozemky a lokality mají být výjimkou dotčeny, a rovněž namítal nezákonné jednání investora, který měl provádět zemní a stavební práce bez příslušných povolení a také odstraňovat vegetaci, čímž započal vyhánět živočichy. Spolek brojil i proti samotnému záměru vybudovat v dané oblasti čtyřproudovou dálnici, kterou shledal nadbytečnou.³⁵

³⁴ Rozsudek KS v Brně ze dne 8. 8. 2018, sp. zn. 31 A 269/2017.

³⁵ Rozsudek KS v Brně ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. 31 A 59/2017.

Nicméně Krajský soud v Brně v obou případech dospěl k závěru, že žaloba není důvodná a zamítl ji. Ve vztahu ke stanovisku EIA konstatoval, že řízení o výjimce a řízení o závazném stanovisku EIA jsou na sobě nezávislá, řízení o výjimce není navazujícím řízením a správní orgán dostatečně odůvodnil, proč byly podmínky v rozhodnutí o povolení výjimky stanoveny v souladu s obsahem závazného stanoviska EIA. Uvedl, že ve stavbu dotčeném území byly dostatečně realizovány odborné průzkumy, jejichž výsledky se následně řádně promítly do napadeného rozhodnutí. Správní orgány řádně identifikovaly a dostatečně porovnály oba střetávající se veřejné zájmy a přesvědčivě zdůvodnily, že zvláště chráněné druhy živočichů budou dotčeny v přijatelné míře a negativní vliv, který na jejich populaci bude předmětná stavba mít, je možné adekvátním způsobem kompenzovat.³⁶

Jelikož se spolek s tímto závěrem Krajského soudu v Brně nespokojil, podal proti oběma rozhodnutím kasační stížnosti k Nejvyššímu správnímu soudu. Ani kasační soud ovšem spolku nepřisvědčil a ztotožnil se s názorem krajského soudu. Nejvyšší správní soud zastává názor, že řízení o udělení výjimky je samostatným správním rozhodnutím o žádosti adresáta, kterým se závazně určuje, zda konkrétní záměr, který má žadatel v plánu provést, je, nebo není možné z hlediska zvýšené ochrany přírody na daném území připustit. Ve vztahu k tomuto předmětu řízení se jedná o konečné rozhodnutí, nicméně k samotnému provedení záměru je nutné obstarat si další rozhodnutí. Jedná se o typický příklad řetězení jinak samostatných rozhodnutí, kdy k realizaci záměru je nutné, aby všechna rozhodnutí byla kladná, přičemž každé z nich samostatně stanoví podmínky, které je žadatel povinen respektovat nezávisle na podmínkách vymezených v jiných rozhodnutích.³⁷

3.2 Převaha zájmu ochrany přírody nad jiným veřejným zájmem

Na rozdíl od výše uvedených případů může za určitých okolností nastat i situace opačná, kdy zájem na ochraně přírody převáží nad jiným veřejným zájmem, a výjimka dle § 56 ZOPK proto není udělena. V takovém případě pak nemůže dojít k uskutečnění záměru. K neudělení výjimky se přiklonil

³⁶ Rozsudek KS v Brně ze dne 8. 8. 2018, sp. zn. 31 A 269/2017.

³⁷ Rozsudek NSS ze dne 4. 4. 2019, sp. zn. 7 As 292/2018.

i Městský soud v Praze ve věci žádosti společnosti APB – Plzeň, a. s. (dále „žalobkyně“), o udělení výjimky z ochranných podmínek zvláště chráněných druhů živočichů v kategorii druhů ohrožených a silně ohrožených, a to pro několik druhů živočichů a rostlin v souvislosti s realizací záměru stavby větrných elektráren. Dle názoru žalobkyně zájem na výrobě elektrické energie z obnovitelných zdrojů převažoval nad zájmem ochrany přírody v rozsahu žádosti o výjimku dle § 56 ZOPK. Ačkoliv správním orgánem prvního stupně byla výjimka povolena, v odvolacím řízení bylo následně rozhodnutí změněno a ve vztahu k některým chráněným druhům výjimka udělena nebyla. Městský soud při posuzování případu za stěžejní považoval otázku, zda byl v případě realizace výstavby předmětné stavby naplněn pojem veřejného zájmu, a zda tento veřejný zájem převážil nad veřejným zájmem ochrany přírody a krajiny. V této souvislosti dospěl k závěru, že nikoliv, neboť veřejný zájem ve vztahu ke stavbě elektrárny nebyl prokázán jednoznačně, a navíc plánované umístění stavby nebylo v souladu s územním plánem, na jehož respektování je rovněž veřejný zájem. Žalobu proto zamítl. Jeho stanovisko následně potvrdil i Nejvyšší správní soud, dle kterého územním plánem rozumíme vyjádření veřejného zájmu na určitém uspořádání vztahů v území, který zahrnuje i veřejný zájem na ochraně přírody, což je vyjádřeno např. omezením určitých druhů staveb či jejich počtu apod. Jelikož byl v daném případě konstatován rozpor s územním plánem, nebylo možné záměr uskutečnit.³⁸

3.3 Institut výjimky ve vztahu k dalším oblastem

Spor, zda je nutné udělit či neudělit výjimku dle § 56 ZOPK, může nastat i v souvislosti s jinými oblastmi, např. mysliveckou činností, resp. snižováním populace některých živočišných druhů.

Příkladem je soudní spor, ve kterém byl Mysliveckému spolku Chabařovické jezero povolen odlov geograficky nepůvodních živočichů v konkrétní honitbě, přičemž možnost odlovu nejdříve Magistrát města Ústí nad Labem omezil počtem jedinců každého druhu, ale k odvolání žalobce svoje rozhodnutí změnil tak, že se počet jedinců ulovených za kalendářní rok nijak neomezuje. Spolek Ústecké šrouby, z. s. (dále „žalobce“), který se věnuje ochraně

³⁸ Rozsudek NSS ze dne 3. 8. 2017, sp. zn. 2 As 83/2017.

životního prostředí v Ústeckém kraji, však proti tomuto rozhodnutí podal žalobu ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem (dále „krajský soud“). Uvedl, že jezero Milada a jeho širší okolí tvoří biotop pravidelně se vyskytujících zvláště chráněných druhů, přičemž lov, který byl v dané lokalitě umožněn, je bezpochyby spojen s hlasitými výstřely. Ačkoliv tyto výstřely dle žalobce představovaly zakázané rušení dle § 50 odst. 2 ZOPK, byla tato rušivá činnost povolena bez žádosti o výjimku dle § 56 ZOPK. Rušeno přitom mělo být dle žalobce nejenom ptactvo, ale rovněž i všechny ostatní zvláště chráněné živočišné druhy vyskytující se v dané oblasti, přičemž žalobce byl toho názoru, že na potřebnost výjimky nemá vliv, zda rušivá činnost bude přecházet míru rušení způsobovanou běžným mysliveckým hospodařením.³⁹

Krajský soud v souvislosti s námitkou týkající se povolení odlovu geograficky nepůvodních druhů živočichů bez předchozího povolení výjimky dle § 56 ZOPK uvádí, že podle § 50 odst. 2 ZOPK je „zakázáno škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů, zejména je chytat, chovat v zajetí, rušit, zraňovat nebo usmrcovat [...] Podle § 5a odst. 1 písm. d) tohoto zákona platí, že v zájmu ochrany druhů ptáků, kteří volně žijí na evropském území členských států Evropských společenství, je zakázáno úmyslné vyrušování těchto ptáků, zejména během rozmnožování a odchovu mláďat, pokud by šlo o vyrušování významné z hlediska cílů směrnice o ptácích.“ Ostatně i odborná literatura zastává názor, že § 50 odst. 2 ZOPK „vymezuje celou řadu činností, které jsou zapovězeny ve vztahu k zvláště chráněným živočichům, přičemž základní zapovězenou činností je škodlivé zasahování do jejich vývoje. Další zakázané činnosti v § 50 odst. 2 větě první jsou uvedeny jako příklady, které lze pod škodlivé zasahování do vývoje zařadit. Široké vymezení zakázaných činností vychází ze zásady prevence, takže brání nejen činnostem, které jedince chráněných druhů zraňují či usmrcují, ale i těm, které je ohrožují. Zasahování do vývoje je tak nutné vykládat široce, na druhou stranu se logicky nejedná o každé vyplašení nebo vyrušení.“⁴⁰

Krajský soud tedy dospěl k závěru, že hluk, který se pojí s odlovem geograficky nepůvodních živočichů loveckou zbraní, nepředstavuje takový škodlivý zásah do vývoje zvláště chráněných živočichů, který by vyžadoval udělení výjimky

³⁹ Rozsudek NSS ze dne 23. 12. 2022, sp. zn. 10 as 297/2020.

⁴⁰ VOMÁČKA, V. § 50: Základní podmínky ochrany zvláště chráněných živočichů. In: VOMÁČKA, V. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*, 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 411.

dle § 56 ZOPK.⁴¹ Žalobce se proto obrátil na Nejvyšší správní soud, který se mj. zabýval otázkou, zda hluk spojený s výkonem práva myslivosti, tedy s lovem a střelbou, může mít tak negativní vliv na živočichy, kteří žijí v honitbě, že se jedná o škodlivý zásah ve smyslu § 50 odst. 2 ZOPK, který vyžaduje udělení výjimky dle § 56 odst. 1 téhož zákona. Nejvyšší správní soud v této souvislosti podotýká, že ochrana zvláště chráněných druhů vyplývá ze Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. 5. 1992, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, jejímž cílem je zachování nebo obnova příznivého stavu z hlediska ochrany u přírodních stanovišť, druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Právě za účelem ochrany chráněných druhů před predátory bylo v projednávaném případě přijato napadené opatření. Pokud by toto opatření, které je spojeno s hlukem, přijato nebylo, byl by ohrožen stav chráněných druhů živočichů, protože je v dané oblasti loví nepůvodní živočichové. Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje s názorem krajského soudu, že ne každé rušení je zakázáno ve smyslu § 50 odst. 2 ZOPK. Ostatně i z judikatury SDEU vyplývá, že „rušení chráněných živočichů je zakázáno ve chvíli, kdy představuje rušení, které je nad míru obvyklou poměrům, a kdy je rušení nepřiměřenou zátěží pro chráněné druhy živočichů.“⁴²

Závažné porušení dovodil SDEU např. v případě rušení želv a zničení místa jejich rozmnožování v dunách z důvodu masivní výstavby na pobřeží.⁴³ V uvedeném případě se ovšem o závažné rušení ve smyslu judikatury SDEU nejedná. Dle názoru Nejvyššího správního soudu je nutné přihlídnout k cíli a účelu, který byl povolením správních orgánů sledován, navíc lov nebyl povolen nad míru neobvyklou. „*Lze tedy shrnout, že lov podle zákona o myslivosti zpravidla nepředstavuje rušení ve smyslu § 50 odst. 2 ZOPK, neboť ne každé vyplašení nebo vyrušení je zakázáno a potřebuje výjimku. Při výkonu práva myslivosti (lovu střelnou zbraní) by byl v opačném případě takový způsob lovu obecně zakázán a byl by vždy podmíněn předchozím udělením výjimky.*“⁴⁴ Takový výklad by ovšem nebyl v praxi realizovatelný, a proto Nejvyšší správní soud námitce nepřisvědčil a kasační stížnost po vypořádání ostatních námitek zamítl.⁴⁵

41 Rozsudek KS v Ústí nad Labem ze dne 25. 8. 2020, sp. zn. 15 A 308/2017.

42 Rozsudek NSS ze dne 23. 12. 2022, sp. zn. 10 As 297/2020.

43 Rozsudek SDEU ze dne 10. 11. 2016. *Komise vs. Řecko*, č. C-504/14.

44 Rozsudek NSS ze dne 23. 12. 2022, sp. zn. 10 As 297/2020.

45 Rozsudek NSS ze dne 23. 12. 2022, sp. zn. 10 As 297/2020.

Jak ovšem vyplývá z judikatury, udělení výjimky je naopak potřeba v souvislosti se stanovením dobývacího prostoru. Touto problematikou se zabýval Krajský soud v Plzni ve svém rozsudku ze dne 7. 1. 2020, č. j. 59 A 12/2019-134, ve kterém uvedl, že správní orgány pochybily, když vydaly rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru při neexistenci povolení výjimky dle § 56 ZOPK.

V řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud tento závěr potvrdil. Kasační soud je toho názoru, že řízení o stanovení dobývacího prostoru je zároveň územním řízením, přičemž platí, že v případě, kdy je vydáváno rozhodnutí o umístění stavby, musí být výjimka ze zákazu zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů udělena před vydáním tohoto rozhodnutí. Výše uvedené platí i v souvislosti se stanovením dobývacího prostoru, a proto je nutné před řízením o stanovení dobývacího prostoru získat kladné rozhodnutí o výjimce dle § 56 ZOPK.⁴⁶

4 Závěr

Příspěvek se zabýval řízením o udělení výjimky dle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Na úvod bylo nutné tento institut obecně představit. Výjimku je nutné udělit ve vztahu ke zvláště chráněným druhům živočichů, rostlin a památných stromů. Je potřeba o ni žádat v případě, kdy se zájem ochrany přírody dostane do kolize s jiným veřejným zájmem, který převáží, při neexistenci jiného uspokojivého řešení nebo v zájmu ochrany přírody. Zároveň platí, že výjimku ze zvláště chráněných druhů lze udělit, pokud je naplněn některý z důvodů uvedených v § 56 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Výjimku lze udělit v několika procesních formách. V příspěvku byla pozornost věnována výjimce ve formě správního rozhodnutí, proti kterému je možné se bránit správní žalobou. Další část příspěvku byla proto věnována soudní ochraně proti rozhodnutí o udělení či naopak neudělení výjimky. V příspěvku byla problematika správních žalob proti rozhodnutí o výjimce nejdříve nastíněna obecně. Následně bylo v příspěvku detailněji pojednáno o několika soudních rozhodnutích, která byla rozdělena do kapitol podle předmětu řízení či jeho výsledku.

⁴⁶ Rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2020, sp. zn. 4 As 116/2020.

Na základě výše uvedených skutečností lze shrnout, že veřejný zájem na ochraně přírody by měl být vždy řazen mezi prioritní zájmy tak, aby byla zachována biodiverzita živočišných i rostlinných druhů a chráněny památné stromy. Na druhou stranu ale v dnešní době neustále se rozrůstající zastavěné plochy je zřejmé, že v některých oblastech je situace neudržitelná, a ochrana přírody proto musí často ustoupit např. výstavbě nové infrastruktury pro ulehčení dopravní situace v dané lokalitě. I v takovém případě by ale měla být populace zvláště chráněných druhů zasažena co nejméně. V případě, kdy se veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny dostane do kolize s jiným veřejným zájmem, je proto nezbytné proti sobě stojící zájmy řádně posoudit a odůvodnit, který veřejný zájem převažuje.

Osobně se domnívám, že ochrana přírody a krajiny patří bezpochyby mezi celospolečenské veřejné zájmy, neboť zachování příznivého životního prostředí je nezbytné nejenom pro nás, ale i pro budoucí generace. Ačkoliv jsem si vědoma toho, že není možné, aby přijaté řešení bylo v souladu se všemi, s danou věcí souvisejícími, veřejnými zájmy, je dle mého názoru zcela na místě udělení výjimky z ochrany zvláště chráněných druhů v souladu s judikaturou vždy řádně posoudit. Nicméně v některých případech to může být vzhledem k absenci vymezení obsahu pojmu *veřejný zájem* v příslušných zákonech poměrně obtížné. V případě vzájemné kolize proti sobě stojících veřejných zájmů pak může dojít k chybnému posouzení, který veřejný zájem v daném případě převažuje, což dokládají i v textu uvedené judikатурní případy, které musely být posouzeny až Nejvyšším správním soudem.

References

- BLAŽEK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. C. H. Beck, 2016. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz> [cit. 28. 3. 2023].
- DAMOHOŘSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-338-7.
- JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. C. H. Beck, 2023. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz> [cit. 28. 3. 2023].
- PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd. Praha: Doplněk, 2012. ISBN 978-80-7239-281-0.

- PRŮCHOVÁ, I. Povolování výjimek. In: BAHÝL, J. a kol. *Správní procesy v právu životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 290–309. ISBN 978-80-210-5362-5.
- TUHÁČEK, M., JELÍNKOVÁ, J. a kol. *Právo životního prostředí. Praktický průvodce*. Praha: Grada, 2015. ISBN 978-80-247-5464-2.
- Vinen je křeček. Stavbu dálnice z Hulína do Fryštáku podle zprávy ministra Ťoka brzdí soudní spory. *Český rozhlas Zlín* [online]. [cit. 27. 3. 2023]. Dostupné z: <https://zlin.rozhlas.cz/vinen-je-kreckek-stavbu-dalnice-z-hulina-do-frystaku-podle-zpravy-ministra-toka-7769982>
- VOKŘÁL, J. Velké vymírání. Země přišla za 50 let o dvě třetiny volně žijících živočichů. *seznamzpravy.cz* [online]. [cit. 27. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/fakta-velke-vymirani-zeme-prisla-za-50-let-o-dve-tretiny-volne-zijicich-zivocichu-217297>
- VOMÁČKA, V. § 50: Základní podmínky ochrany zvláště chráněných živočichů. In: VOMÁČKA, V. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*, 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 409–413. ISBN 978-80-7400-675-3.
- VOMÁČKA, V. § 56: Výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. In: VOMÁČKA, V. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*, 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 426–457. ISBN 978-80-7400-675-3.
- VOMÁČKA, V., ŽIDEK, D. Omezení účastenství ekologických spolků: Pyrrhovo vítězství stavební lobby. *České právo životního prostředí* [online]. 2017, č. 45 [cit. 25. 3. 2023]. Dostupné z: https://is.muni.cz/publication/1401185/cislo_45.pdf
- ŽIDEK, D. Výjimky jako specifický nástroj při ochraně životního prostředí. *České právo životního prostředí* [online]. 2016, č. 41 [cit. 5. 3. 2023]. Dostupné z: https://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_41.pdf

Contact – e-mail

468496@mail.muni.cz

KLIMATICKÁ ŽALOBA V PODMIENKACH SLOVENSKEJ REPUBLIKY¹

Kristína Slámková

Právnická fakulta, Univerzita Komenského
v Bratislave, Slovenská republika

Abstract in original language

Slovensko, tak ako iné štáty sveta, sa v Parížskej dohode v roku 2015 zaviazalo intenzívne znižovať dopady klimatickej krízy obmedzením emisií skleníkových plynov. Znižovanie emisií zatiaľ však nedosiahlo také zníženie, ktoré by sa mohlo považovať za dostatočné. Nečinnosť štátov v riešení problému zmeny klímy zvyšuje nespokojnosť spoločnosti, ktorá sa domáha práva na ochranu životného prostredia. Príspevok sa zaoberá možnosťami podania tzv. klimatickej žaloby v podmienkach Slovenskej republiky ako osobitného druhu žaloby v správnom súdnictve a to analýzou novej navrhovanej právnej úpravy tzv. „klimatického zákona“.

Keywords in original language

Klimatická žaloba; Slovensko; životné prostredie; klimatický zákon.

Abstract

In the Paris Agreement in 2015, Slovakia, like the other countries of the world, undertook to intensively reduce the effects of the climate crisis by limiting greenhouse gas emissions. However, the reduction of emissions has not yet achieved a reduction that could be considered as sufficient. The inaction of states in solving the problem of climate change increases the dissatisfaction of the society that demands the right to protect the environment. The paper deals with the possibilities of submitting the so-called climate lawsuit in the conditions of the Slovak Republic and discusses the new proposed law regulation in this area.

¹ Tento článok bol vypracovaný vďaka podpore grantu Agentúry na podporu výskumu a vývoja na základe zmluvy č. APVV – 19-0494 – Efektívne pozemkové úpravy.

Keywords

Climate Lawsuite; Slovakia; Environment; Climate Law.

1 Úvod

Klimatická žaloba je právny nástroj, prostredníctvom ktorého je možné bojovať proti zmene klímy a tým chrániť životné prostredie. Tieto žaloby sa obvykle podávajú proti vládam, orgánom štátnej správy alebo spoločnostiam, ktoré sú považované za zodpovedné za prispievanie ku klimatickým zmenám. Klimatické žaloby sa zakladajú na predpoklade, že vlády, orgány štátnej správy a spoločnosti majú povinnosť chrániť svojich občanov a životné prostredie pred škodlivými dopadmi zmeny klímy. Ak vláda alebo spoločnosť nedodríava svoje záväzky, môže byť žalobou nútená k určitej akcii. Klimatické žaloby môžu mať rôzne formy. Napríklad môžu byť podané za účelom presadenia zákonných predpisov na zníženie emisií skleníkových plynov, podpory obnoviteľných zdrojov energie alebo ochrany prírodných oblastí. Tieto žaloby môžu byť podávané rôznymi subjektmi, vrátane neziskových organizácií, občianskych skupín a jednotlivcov. Klimatické žaloby sú stále častejšie využívané ako prostriedok na boj proti zmene klímy a ochranu životného prostredia. Avšak názory na klimatické žaloby sa líšia a existuje debata o tom, či súdny prieskum realizovaný klimatickými žalobami mal byť používaný ako primárny nástroj na boj proti zmene klímy.

Klimatická žaloba je známy inštitút v štátoch sveta aj mimo EÚ, napriek tomu, že nemá vždy svoje stále miesto v ich vnútroštátnej legislatíve. V Slovenskej republike zatiaľ bolo v oblasti ochrany životného prostredia s dopadom na klímu podaných niekoľko žalôb proti konkrétnym projektom, žiadna z nich však nebola doteraz medializovaná pod pojmom klimatická žaloba.² Do právneho poriadku Slovenskej republiky sa má klimatická žaloba ako pojem dostať návrhom zákona o zmene klímy a nízkouhlíkovej transformácii Slovenskej republiky a o zmene a doplnení zákona č. 162/2015 Z. z., Správny súdny poriadok, v znení neskorších predpisov (ďalej „klimatický zákon“), ktorý Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky predložilo

² Napr. uznesenie NS SR z 27. 11. 2013, sp. zn. 9 Sžz 5/2013; rozsudok NS SR zo dňa 2. 7. 2020, sp. zn. 4Sžk/29/2018.

do medzirezortného pripomienkového konania. Potreba prijať všeobecný právny predpis v oblasti riešenia zmeny klímy vychádza z potreby zosúladiť legislatívny rámec v Slovenskej republike (ďalej „SR“) s rámcom Európskej únie (ďalej „EÚ“) a dosiahnuť tak klimatické ciele SR a EÚ do roku 2030 vrátane klimatickej neutrality najneskôr do roku 2050. Predložený návrh zákona reflektuje aktivity na úrovni EÚ a upravuje sa ním mechanizmus napĺňania záväzkov SR vyplývajúcich z medzinárodných dohôd a právnych predpisov EÚ z oblasti riešenia zmeny klímy a mechanizmus kontroly ich napĺňania. Stanovuje dlhodobý záväzný cieľ a ciele SR v oblasti riešenia zmeny klímy a upravuje pôsobnosť orgánov štátnej správy, subjektov územnej samosprávy, ako aj práva a povinnosti právnických osôb a fyzických osôb pri ochrane klimatického systému a napĺňaní dlhodobého záväzného cieľa a klimatických cieľov.³ Klimatický zákon upravuje tiež nástroje, prostredníctvom ktorých sa má zabezpečiť plnenie a dosahovanie klimatických cieľov uvedených v návrhu zákona. Jedným z týchto nástrojov je práve klimatická žaloba, ktorá bude predmetom výskumu autorky.

Pri písaní a spracovaní výskumu autorka v kontexte vedeckého výskumu tento realizovala pomocou všeobecných i špecifických vedeckých metód. Len prostredníctvom aplikácie vhodných metód je možné dospieť k dosiahnutiu stanoveného hlavného cieľa. Výsledky skúmania autorky, argumentácia a vyjadrenie sa k potvrdeniu alebo vyvráteniu predložených hypotéz sú obsiahnuté v závere predloženého príspevku.

Z hľadiska perspektívy charakteru dát a metód je v danom výskume použitý primárne kvalitatívny výskum a jemu zodpovedajúce metódy. Vzhľadom na predmet výskumu autorka nevidela priestor na využitie metód kvantitatívnych. V rámci kvalitatívnej paradigmy sú preferované indukzívne postupy, metódy vedúce k rozširovaniu poznania, k novým objavom.⁴ Z kvalitatívnych metód autorka použila najmä analýzu textov a dokumentov a tiež

³ Dôvodová správa k návrhu zákona o zmene klímy a nízkouhlíkovej transformácii Slovenskej republiky a o zmene a doplnení zákona č. 162/2015 Z. z., Správny súdny poriadok, v znení neskorších predpisov (ďalej „Dôvodová správa“). In: *Slow-lex* [právny informačný systém]. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2023-29>

⁴ BEDNÁRIKOVÁ, M. Úvod do metodológie vied. *Trnavská univerzita v Trnave* [online]. 2013, s. 82 [cit. 29. 1. 2023]. Dostupné z: https://ff.truni.sk/sites/default/files/publikacie/bednarikova_uvod_do_metodologie_vied.pdf

štúdie jednotlivých prípadov súdnych procesov podaných klimatických žalôb vo svete (*case study*).

Hlavným cieľom príspevku je rozobrať navrhovanú právnu úpravu klimatickej žaloby na Slovensku vo všeobecnej rovine tak, aby bolo možné zistiť, či takáto právna úprava je na Slovensku potrebná a aby bolo možné zistiť, či je možné aplikovať ju v oblasti pozemkových úprav proti orgánom štátnej správy. Hlavný cieľ sa realizuje potvrdením alebo vyvrátením stanovených hypotéz výskumu. Autorka si stanovila nasledujúce hypotézy a výskumné otázky:

Hypotéza č. 1: V Slovenskej republike je samostatná úprava klimatickej žaloby nadbytočná.

Výskumné otázky k hypotéze č. 1:

1. Existujú v Slovenskej republike také legislatívne nástroje, ktorými je možné aktuálne zabezpečiť ochranu verejného záujmu, ktorým je ochrana klímy?
2. Je v Slovenskej republike potrebné upraviť zákonom špeciálny typ žaloby, ktorou sa zabezpečí ochrana verejného záujmu, ktorým je ochrana klímy?

Hypotéza č. 2: Klimatická žaloba v zmysle navrhovanej právnej úpravy predstavuje taký legislatívny nástroj, ktorý je možné použiť aj v oblasti pozemkových úprav proti orgánom štátnej správy v oblasti pozemkových úprav a ochrany poľnohospodárskej pôdy.

Výskumné otázky k hypotéze č. 2:

1. Je verejný záujem na ochrane životného prostredia realizovaný formou pozemkových úprav oblasťou, ktorú možno preskúmať súdnym prieskumom podľa navrhovanej úpravy klimatickej žaloby?
2. Možno orgány štátnej správy žalovať za nedodržanie zákona o pozemkových úpravách aj na základe aktuálne účinnej úpravy SSP, formou všeobecnej správnej žaloby s cieľom sledovať tak ochranu krajiny a životného prostredia?

2 Klimatická žaloba na Slovensku

Klimatická žaloba má byť žalobou, ktorá v zmysle návrhu klimatického zákona je osobitnou žalobou v správnom súdnictve a má byť doplnená do ustanovenia § 6 ods. 2 zákona č. 162/2015 Z. z., správny súdny poriadok (ďalej „SSP“). V súčasnosti prebieha v Slovenskej republike ešte stále reforma správneho súdnictva, ktorá spočíva v zriadení troch správnych súdov, ktoré spolu s Najvyšším správnym súdom SR budú tvoriť súdy správneho súdnictva. Najvyšší správny súd už svoju činnosť od 1. augusta 2021 vykonáva. Podľa zákonodarcu sa tak správne súdnictvo inštitucionálne odčleňuje od sústavy všeobecných súdov a stáva sa plne autonómnou súčasťou sústavy súdov. Touto novelou sa má zavrieť osamostatnenie správneho súdnictva v inštitucionálnej rovine, ktorému predchádzalo odčlenenie správneho súdnictva od všeobecného súdnictva v procesnej rovine v podobe prijatia správneho súdneho poriadku.⁵ Obvody správnych súdov majú byť naviazané na existujúce kraje z dôvodu, že účelom správneho súdnictva je najmä súdny prieskum rozhodnutí, opatrení alebo iných postupov či zásahov orgánov verejnej správy, ktoré sú spravidla konštituované tak, že zohľadňujú územné a správne usporiadanie Slovenskej republiky.

V úvode uvedená hypotéza č. 1 vznikla na základe úvah autorky po tom, čo sa stihla oboznámiť s návrhom klimatického zákona. Úvahy sa zaoberali tým, či uvedená navrhovaná právna úprava je naozaj potrebná z dôvodu, že bez takejto právnej úpravy by sa nemohla verejnosť domáhať dodržiavania zákonných povinností zo strany orgánov verejnej správy definovaných v návrhu zákona – ochrany verejného záujmu, ktorým je ochrana klímy, alebo sa jedná o právnu úpravu duplicitnú prijatú kvôli programovo-politickým dôvodom. Zároveň sa autorka zaoberala všeobecnou otázkou, či je potrebné mať samostatnú právnu úpravu v oblasti, keď Slovenská republika je zaviazaná na plnenie záväzkov v oblasti klímy už v legislatíve na úrovni EÚ alebo navrhovaná úprava vykazuje znaky tzv. *goldplatingu*.

Tieto úvahy autorky mali základy v klimatických žalobách štátov, ktoré nemali samostatnú klimatickú vnútroštátnu legislatívu na ich podanie

⁵ Dôvodová správa k zákonu č. 151/2022 Z.z. o zriadení správnych súdov a o zmene a doplnení niektorých zákonov. In: *Slov-lex* [právni informační system]. Dostupné z: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=508019>

a napriek tomu žalobcovia svoju žalobnú legitímáciu odvodili z účinnej (správnej) právnej úpravy.⁶ Je pravda, že v Holandsku už environmentálne skupiny s takouto žalobou uspeli kedy krajina mala urýchliť koniec ťažby fosílnych palív,⁷ avšak v danom prípade išlo o civilnú žalobu prostredníctvom civilnoprávných inštitútov holandského právneho poriadku, pri ktorých súd konštatoval porušenie povinnosti starostlivosti štátom.⁸ Slovenský právny poriadok takúto povinnosť nepozná, podľa názoru autorky však obsahuje množstvo iných povinností a nástrojov, prostredníctvom ktorých je možné verejný záujem na ochrane životného prostredia a najmä klímy realizovať. Preto si stanovila výskumnú otázku č. 1, analýzou ktorej sa bude snažiť overiť tento svoj predpoklad.

Ochranu životného prostredia, konkrétne klímy zabezpečuje v podmienkach Slovenskej republiky medzinárodné zmluvy, úijné právo a viacero vnútroštátnych zákonov. Záväzky v oblasti ochrany klímy sú stanovené v medzinárodných zmluvách akou je Parížska dohoda. Ciele Parížskej dohody sú potom na úrovni Európskej únie realizované ako spoločný cieľ členských štátov realizujúci prostredníctvom nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/1119 z 30. júna 2021, ktorým sa stanovuje rámec na dosiahnutie klimatickej neutrality a menia sa nariadenia (ES) č. 401/2009 a (EÚ) 2018/1999 (európsky právny predpis v oblasti klímy). Nariadenie je priamo účinné a nevyžaduje zo strany členských štátov prijatie vnútroštátnych predpisov.

Tým azda najpodstatnejším nástrojom vnútroštátnej úpravy, ktorý zasahuje viac ako 50 % produkovaných emisií v Slovenskej republike, je zákon č. 414/2012 Z. z., o obchodovaní s emisími kvótami, v znení neskorších predpisov, ktorý upravuje obchodovanie s emisími kvótami skleníkových

⁶ Napr. Česká republika.

⁷ Bližšie pozri MICHALOVIČ, M. Nádácia Urgenda v. Holandsko. In: ANDRAŠKO, J., HAMULÁK, J., KAHOUNOVÁ, M. (eds.). *Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2018* [online]. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2018, s. 44–48. Dostupné z: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Konferencie_a_podujatia/bpf_2018_new/Zbornik_BPF2018_sekcia_8.pdf

⁸ ZEBEN, J. A. W. van. Establishing a Governmental Duty of Care for Climate Change Mitigation: Will Urgenda Turn the Tide? (August 26, 2015). Forthcoming in *Transnational Environmental Law (TEL)*. Cambridge University Press, 2015, roč. 4, č. 2. Dostupné z: <https://ssrn.com/abstract=2651122>

plynov v SR, medzi osobami registrovanými v SR a v EÚ a osobami registrovanými v krajinách uvedených v prílohe B Kjótskeho protokolu.

Ochranu klímy v sektoroch mimo Európskou schému obchodovania s emisnými kvótami (ďalej „EU ETS“) zabezpečujú ďalšie zákony, napr. zákon č. 17/1992 Zb., o životnom prostredí; zákon č. 543/2002 Z.z., o ochrane prírody a krajiny; zákon č. 220/2004 Z. z., o ochrane a využívaní poľnohospodárskej pôdy; zákon č. 326/2005 Z. z., o lesoch; zákon č. 330/1991 Zb., o pozemkových úpravách, usporiadaní pozemkového vlastníctva, pozemkových úradoch, pozemkovom fonde a o pozemkových spoločenstvách; zákon č. 24/2006 Z. z., o posudzovaní vplyvov na životné prostredie; zákon č. 39/2013 Z. z., o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia a o zmene a doplnení niektorých zákonov; zákon NR SR č. 137/2010 Z.z., o ovzduší, zákon NR SR č. 289/2009 Z.z., o flórovovaných skleníkových plynoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov; zákon NR SR č. 79/2015 Z. z., o odpadoch; zákon NR SR č. 17/2004 Z. z., o poplatkoch za uloženie odpadov; zákon NR SR č. 442/2002 Z.z., o verejných vodovodoch a verejných kanalizáciách; zákon NR SR č. 364/2004 Z.z., o vodách a o zmene a doplnení zákona SNR č. 372/1990 Zb., o priestupkoch v znení neskorších predpisov (vodný zákon); zákon č. 251/2012 Z. z., o energetike; zákon č. 657/2004 Z.z., o tepelnej energetike; zákon č. 309/2009 Z.z., o podpore obnoviteľných zdrojov energie a vysoko účinnej kombinovanej výroby a o zmene a doplnení niektorých zákonov; zákon č. 555/2005 Z.z., o energetickej hospodárnosti budov; zákon č. 321/2014 Z. z., o energetickej efektívnosti.

Zákony v týchto oblastiach stanovujú subjektom konkrétne práva a povinnosti a rozhodnutia, opatrenia alebo zásahy orgánu verejnej správy sú preskúmateľné v správnom súdnictve. Konkrétnym vybraným nástrojom na úseku pozemkových úprav sa autorka bude venovať v tretej kapitole.

Všeobecne správne súdy Slovenskej republiky v správnom súdnictve preskúmajú na základe žalôb zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, opatrení orgánov verejnej správy a iných zásahov orgánov verejnej správy, poskytujú ochranu pred nečinnosťou orgánov verejnej správy a rozhodujú v ďalších veciach ustanovených správnym súdnym poriadkom. V ustanovení § 6 ods. 1 písm. a) až e) je ďalej ustanovené, v akých konaniach správne súdy rozhodujú.

Všetky rozhodnutia, opatrenia či iné zásahy orgánov verejnej správy je v súčasnosti možno správnym súdom preskúmať prostredníctvom konania o správnej žalobe podľa § 177 SSP, prípadne podľa osobitných postupov, ktorými sú žaloba proti nečinnosti orgánu verejnej správy podľa § 242 SSP a žaloba proti inému zásahu orgánu verejnej správy podľa § 252 SSP.

Správny súdny poriadok je tak nastavený pomerne široko. Všetky rozhodnutia prípadne opatrenia, ktoré realizujú orgány verejnej správy podľa sektorových predpisov je možno preskúmať formou všeobecnej správnej žaloby. V prípade, ak by sa nejaká forma činnosti verejnej správy nedala subsumovať pod rozhodnutie či opatrenie stále existuje možnosť preskúmať takúto činnosť prostredníctvom žaloby proti inému zásahu verejnej správy. Jedná sa o úkony všeobecné, neformálne, ktoré nemajú formu rozhodnutia, napriek tomu sú záväzné voči osobám, proti ktorým smerujú, a tie sú povinné na ich základe niečo konať, nejakej činnosti sa zdržať alebo strpieť. Dnes už ustálená judikatúra považuje za zásah nezákonný, resp. v širšom zmysle protiprávny útok orgánov verejnej moci proti subjektívnym verejným právam fyzickej alebo právnickej osoby spočívajúci v postupoch orgánu verejnej správy alebo v jeho činnosti, úkone, pokyne, prípadne nečinnosti. Musí ísť o priamy zásah do subjektívnych verejných práv (napr. porušenie práva na život, práva na osobnú slobodu, práva na ochranu vlastníctva, práva na ochranu obydlia apod.).⁹ Pre úplnosť je potrební dodať, že dnešná právna úprava nedefinuje zásah ako „nezákonný“ ale ako „iný“. Zákonodarcu viedla k tomu hlavne skutočnosť, že nie každý zásah je v konečnom dôsledku nezákonný.¹⁰ V prípade, ak má teda orgán verejnej moci niečo vykonať, na čo ho zaväzuje zákon, je možnosť sa aktívne brániť aj pri jeho nečinnosti a aj v prípade ak sa zrovna nejedná o vydanie rozhodnutia či individuálneho správneho aktu. Dôležité je však podotknúť, že sa musí jednáť o povinnosť stanovenú právnym predpisom. Je potrebné teda klásť vysoký dôraz na povinnosť tvrdenia a dostatočnú špecifikáciu a konkretizáciu žaloby, aby mohla byť posúdená z pohľadu sektorových zákonov.

⁹ Rozsudok NS SR zo dňa 31. 10. 2013, sp. zn. 5 Sžz 2/2013.

¹⁰ BARICOVÁ, J., FEČIK, M., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A. a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. 1. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 1225–1234.

Na tomto mieste nutné podotknúť, že SSP stanovuje, že aktívne legítimovanou je aj zainteresovaná verejnosť, ak tvrdí, že tým bol porušený verejný záujem v oblasti životného prostredia. S aktívnou žalobnou legítimáciou súvisí aj participovanie zainteresovanej verejnosti na predchádzajúcom administratívnom konaní, v ktorom bolo vydané žalobou napádané rozhodnutie alebo opatrenie orgánu verejnej správy.¹¹ Všetky existujúce plány a stratégie, ktoré navrhovaná úprava menuje ako klimatické nástroje boli ako strategické dokumenty posudzované podľa zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Tu existovala reálna možnosť uplatňovať pripomienky verejnosti k obsahu dokumentov a taktiež možnosť súdneho prieskumu v správnom súdnictve, ak bol daný dokument posúdený nezákonne.

2.1 Návrh klimatického zákona a novela SSP

Podľa oficiálnych údajov vedených Slovenskou agentúrou životného prostredia emisie skleníkových plynov v sektoroch, ktoré sú zahrnuté pod EU ETS poklesli v období 2005 – 2020 o 28 % a medziročne poklesli o 8,7 %.¹² Pri súčasnom trende bude cieľ stanovený na úrovni EU znížiť emisie v porovnaní s rokom 2005 o 43 % pravdepodobne dosiahnutý. Emisie skleníkových plynov v sektoroch, ktoré nie sú zahrnuté pod EU ETS, poklesli v období 2005 – 2020 o 18,4 % a medziročne poklesli o 6 %.¹³ Slovenská republika tak svoj cieľ, pravdepodobne taktiež dosiahne aj v tejto oblasti. Slovenská republika napriek relatívne pozitívnej ceste k dosahovaniu stanovených cieľov sa vydala cestou štátov, ktoré sa rozhodli pre prijatie vnútroštátnej úpravy po vzore Dánska, Francúzska, Írska, Nemecka či Holandska. Prijatím právnej úpravy vnútroštátnej by sa z kolektívneho záväzku (spoločného cieľa) členských štátov EU stal individuálny cieľ, ktorý momentálne nie je povinná stanoviť. Autorka podrobila výskumnú otázku č. 2 k hypotéze č. 1 nasledovnej analýze.

¹¹ BARICOVÁ, J., FEČÍK, M., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A. a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. 1. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 875–882.

¹² Databáza environmentálnych indikátorov. *EnviDat* [online]. [cit. 31. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.enviroportal.sk/indicator/detail?id=41>

¹³ *Ibid.*

Súčasný nástroj obsiahnutý v sektorových zákonoch nie sú jednotné, často nie je meraný ich dopad a nie je možné vyhodnotiť dopad konkrétnych nástrojov na plnenie stanoveného cieľa. Úmyslom zákonodarcu je tento stav zmeniť a prijať právnu úpravu, ktorej výsledkom má byť všeobecný mechanizmus jednotný pre všetky sektory, ktorý zároveň stanovuje konkrétne nástroje vedúce k splneniu relatívne neurčitého cieľa v oblasti ochrany klímy. Pomerne odvážne je však tvrdenie zákonodarcu, že „*klimatickú neutralitu dosiahneme iba vtedy, ak v zmysle predloženého zákona zosúladiťme činnosť viacerých rezortov a začneme uprednostňovať zníženie emisií skleníkových plynov a zároveň zintenzívniť ich odstraňovanie prirodzenými záchytnými.*“

Jedná sa o veľmi ambiciózne cieľ s ohľadom na čas dosahovania cieľov a pomerne zložitú komplexnosť javov spôsobujúcich globálne otepľovanie. Ani samotné percentuálne zníženie produkcie skleníkových plynov nemusí nutne viesť k splneniu ďalších cieľov stanovených medzinárodnými zmluvami; napr. Parížskej dohody, ktorá stanovuje udržať zvýšenie globálnej priemernej teploty výrazne pod hodnotou 2 °C v porovnaní s hodnotami predindustriálneho obdobia a vynaložiť úsilie na obmedzenie zvýšenia teploty na 1,5 °C v porovnaní s hodnotami predindustriálneho obdobia, čo by významne znížilo riziká a dôsledky zmeny klímy.¹⁴

Neistota v dosahovaní a meraní predpokladaných cieľov, ktoré sú samé o sebe pomerne neisté, sa zväčšuje v čase, nakoľko časom sa zvyšuje pravdepodobnosť výskytu chýb v meraniach, ktoré sa navyše kumulujú. Preto, ak sú ciele nastavené v horizonte desiatok rokov, je skutočne náročné vyhodnotiť negatívny alebo pozitívny dopad súčasných opatrení prijímaných orgánmi verejnej správy zabezpečujúcich plnenie cieľov. Týmto autorka nechce spochybňovať ciele nastavené v medzinárodných zmluvách alebo bagatelizovať potrebu prijímania opatrení na boj proti klimatickým zmenám, ale poukazuje na potrebu dôkladne sa zamyslieť nad možnosťou reálne kontrolovať súlad opatrení s klimatickými cieľmi realizovaným správnymi súdmi. *Úlohou správnych súdov primárne nemá byť samotné zabezpečenie plnenia cieľov, keď zlyháva iná (exekutívna) zložka štátnej moci, ale ich prvoradou povinnosťou je kontrola zákonnosti.*

¹⁴ Rozhodnutí Rady (EÚ) 2016/1841 z 5. 10. 2016 o uzavretí Parížskej dohody prijatej na základe Rámcového dohovoru Organizácie Spojených národov o zmene klímy v mene Európskej únie. In: *EUR-Lex* [právny informačný systém]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/ALL/?uri=CELEX%3A32016D1841>

Autorka sa ďalej v článku zameriava, práve na túto oblasť navrhovanej právnej úpravy a to súdny prieskum.

Navrhovaná legislatíva zavádza do správneho súdneho poriadku novú ôsmu hlavu, v ktorej je upravené konanie vo veciach dosahovania klimatických cieľov. Podľa tejto úpravy sa žalobca môže žalobou domáhať (a) určenia, že nástroj na napĺňanie klimatických cieľov, prijatý podľa osobitného predpisu (ďalej „klimatický nástroj“) nie je v súlade s dosahovaním klimatických cieľov stanovených v osobitnom predpise (ďalej „klimatické ciele“) alebo (b) odstránenia nečinnosti orgánu verejnej správy pri dosahovaní klimatických cieľov.¹⁵

Ďalej právna úprava stanovuje špeciálnu povinnosť vyžiadať vyjadrenie Rady pre klimatickú zodpovednosť, čo je nový orgán, ktorý má pôsobiť ako nezávislý odborný, poradný, koordinačný, iniciatívny orgán monitorovania, hodnotenia a tvorbu jednotlivých nástrojov pre riešenia zmeny klímy. Správny súd rozhodne o žalobe tak, že ju (a) odmietne, ak nezistí nesúlad s dosahovaním klimatických cieľov alebo nečinnosť, (b) vyhovie žalobe a vysloví nesúlad, pričom môže rozhodnúť, že klimatický nástroj stráca účinnosť (c) v prípade nečinnosti, môže správne orgánu nariadiť, aby v primeranej lehote prijal a doručil súdu prijatý klimatický nástroj. Podľa navrhovanej úpravy, tak správny súd pri zrušení klimatického nástroja nemôže zároveň aj prikázať žalovanému, aby prijal nový nástroj. K tomu je potrebné ísť následne žalobou proti nečinnosti. *Potenciálne tak môže dôjsť ešte k zhoršeniu plnenia klimatických cieľov.*

Správny súd teda prakticky preskúmava súlad opatrení (klimatických nástrojov) s klimatickými cieľmi stanovenými v § 4 a § 5 návrhu klimatického zákona. Návrh obmedzuje v § 20 prieskum klimatických nástrojov na nástroje sektorové a Akčný plán pre implementáciu stratégie adaptácie na zmenu klímy, z čoho vyplýva, že sa zároveň obmedzuje na súlad so sektorovými cieľmi. Toto ohraničenie možno vnímať ako pozitívny krok.

¹⁵ Návrhu zákona o zmene klímy a nízkouhlíkovej transformácii Slovenskej republiky a o zmene a doplnení zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej „Dôvodová správa“). In *Slov-lex* [právni informačný systém]. Čl. II § 437a. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/IP-2023-29>

Nenápadné, no o to dôležitejšie je ustanovenie, ktoré hovorí, že pri klimatických žalobách môže súd okrem zákonnosti do istej miery preskúmavať účelnosť, hospodárnosť a vhodnosť rozhodnutia orgánu verejnej správy, opatrenia orgánu verejnej správy alebo iného zásahu orgánu verejnej správy. Táto odchýlka je ustanovená v § 27 ods. 3 pre možnosť moderácie sankcií a v prípadoch konaní vo veciach zaistenia. Vo všetkých ostatných prípadoch správne súdy posudzujú iba zákonnosť. Hoci pojmy účelnosť, hospodárnosť a vhodnosť súvisia so zákonnosťou, ich skutočný význam spočíva v tom, či príslušné rozhodnutie, opatrenie alebo akýkoľvek iný zásah je správny alebo nesprávny. Zákonnosť a správnosť, alebo nezákonnosť a nesprávnosť sú však vždy dvoma odlišnými kategóriami.¹⁶

Týmto vzniká nová paradigma súdneho preskúmania klimatických žalôb, v ktorej súdy nahrádzajú zlyhania exekutívnej moci a v extrémnych prípadoch sú povinné posúdiť správnosť prijatých opatrení a ich efektivitu pri dosahovaní klimatických cieľov. Úprava má v zásade sanovať nedostatky, ku ktorým došlo pri prijímaní existujúcich klimatických nástrojov. Tieto nedostatky je pritom možné kedykoľvek odstrániť prijatím nového aktualizovaného nástroja, ktorý bude konkrétnejší, premyslenejší, adresnejší a bude lepšie smerovať k plneniu klimatických cieľov. Tieto nástroje a aj konkrétne opatrenia tiež následne môžu podliehať prieskumom správnym súdom v zmysle aktuálnej právnej úpravy.

3 Klimatická žaloba a pozemkové úpravy

Verejnost' si je dnes už vedomá toho, aké dôležité sú lesy a stromy pri znižovaní škodlivého CO₂ v atmosfére. Už menej ľuďí však vníma, ešte dôležitejšiu funkciu pôdy, v ktorej je uskladnené veľké množstvo uhlíka. Odborná verejnost' apeluje na to, že rastliny extrahujú oxid uhličitý z atmosféry, pričom časť uhlíka z CO₂ sa následne zachytáva v pôde. Čerstvé rastlinné zvyšky a rozložený materiál (humus), sú vysoko obohatené uhlíkom – vzniká tak akási pôdna organická hmota, ktorá absolútne ekologicky „uzamyká“ uhlík pod zemou. Znehodnocovanie a poškodzovanie pôdy tak spôsobuje uvoľňovanie oxidu uhličitého alebo metánu naspäť do atmosféry,

¹⁶ BARICOVÁ a kol., op. cit., s. 209–214.

v dôsledku čoho dochádza k zhoršovaniu stavu klímy. Práve toto je jeden z dôvodov prečo je dôležité, ako sa s pôdou narába. Pod pojmom „zmena klímy“ sa rozumie významná a dlhodobá zmena klimatických pomerov spôsobená priamo alebo nepriamo ľudskou činnosťou, ktorá je pozorovaná nad rámec prirodzených klimatických zmien.¹⁷ Napriek tomu, že za hlavnú príčinu zmeny klímy sa považuje spaľovanie fosílnych palív, ktoré do atmosféry uvoľňujú skleníkové plyny, k ich šíreniu prispievajú aj ďalšie ľudské činnosti, napr. poľnohospodárstvo, ktoré niektorí vedci označujú za jednu z najväčších hrozieb pôdy.¹⁸

Zmena klímy je bez pochyby naliehavý environmentálny problém a ochrana klimatického systému Zeme je verejným záujmom. Vzhľadom na to, že účel a ciele pozemkových úprav, môžeme rozobrať z mnohých hľadísk, jedným takýmto hľadiskom sú určite pozemkové úpravy ako administratívny právny nástroj na ochranu klimatického systému Zeme. Klimatickým systémom Zeme, ktorého k ochrane návrh zákona zaväzuje sa považuje systém pozostávajúci z piatich hlavných zložiek: atmosféry (vzdušný obal Zeme), hydrosféry (voda na Zemi), kryosféry (sneh a ľad na Zemi), litosféry vrátane pedosféry (vrchná časť zemskej kôry), biosféry (život na Zemi) a vzájomných vzťahov medzi nimi.¹⁹

V zmysle zákona č. 330/1991 Zb., o pozemkových úpravách, usporiadaní pozemkového vlastníctva, pozemkových úradoch, pozemkovom fonde a pozemkových spoločenstvách (ďalej „zákon o pozemkových úpravách“ alebo „PozÚ“), obsahom pozemkových úprav je racionálne priestorové usporiadanie pozemkového vlastníctva v určitom území a ostatného nehnuteľného poľnohospodárskeho a lesného majetku s ním spojeného vykonávané vo verejnom záujme v súlade s požiadavkami a podmienkami ochrany

¹⁷ Prirodzené klimatické zmeny sú spôsobené najmä zmenami slnečnej aktivity a inými astronomickými faktormi, sopečnými erupciami, zmenami cirkulácie atmosféry a oceánov, zmenami tvaru a polohy kontinentov.

¹⁸ FEDOROVICOVÁ, A. *Zem a klimatická kríza: Pôda je najviac podceňovaný div na našej planéte* [online]. [cit. 31. 3. 2023]. Dostupné z: <https://vedanadosah.cvtisr.sk/priroda/zivotne-prostredie/zem-a-klimaticka-kriza-poda-je-najviac-podcenovany-div-na-nasej-planete/>

¹⁹ Dôvodová správa k návrhu zákona o zmene klímy a nízkouhlíkovej transformácii Slovenskej republiky a o zmene a doplnení zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej „Dôvodová správa“). In: *Slov-lex* [právny informačný systém]. s. 4. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2023-29>

životného prostredia a tvorby územného systému ekologickej stability, funkciami poľnohospodárskej krajiny a prevádzkovo-ekonomickými hľadiskami moderného poľnohospodárstva a lesného hospodárstva a podpory rozvoja vidieka.

Ciele pozemkových úprav, vychádzajúc z ich legálnej definície teda majú oveľa širší dosah, pretože sú nástrojom tvorby krajiny, nástrojom na realizáciu projektov rozvoja vidieka na usporiadanom vlastníctve. Treba povedať, že pozemkové úpravy sa neuskutočňujú len na Slovensku, tento inštitút je známy aj v ostatných krajinách EÚ. V zahraničnej literatúre sa autori tiež zhodujú na tom, že pozemkové úpravy sú niečo viac ako len usporiadanie vlastníckych vzťahov a konštatujú, že pozemkové úpravy sú nástrojom tvorby krajiny. Územné a krajinnoekologické plánovanie sa v projekte pozemkových úprav realizuje prostredníctvom zásad funkčného usporiadania územia, ktorých súčasťou je aj miestny územný systém ekologickej stability územia pre účely pozemkových úprav.

Po realizovaní výskumu v časti 2 tohto príspevku na prvú výskumnú otázku k časti pozemkových úprav autorka aplikovala závery výskumu v časti 2. Podľa navrhovanej právnej úpravy klimatickej žaloby by bolo možné preskúmať verejný záujem na ochrane životného prostredia realizovaný prostredníctvom pozemkových úprav v tom prípade, ak by bol realizovaný prostredníctvom konkrétneho opatrenia, ktoré si stanoví Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka. V opačnom prípade takáto úprava klimatickej žaloby nebude mať pre oblasť pozemkových úprav uplatnenie.

Na druhú výskumnú otázku, či je možné orgány štátnej správy žalovať za nedodržanie podmienky ochrany životného prostredia v oblasti pozemkových úprav aj na základe aktuálne účinnej úpravy SSP, formou všeobecnej správnej žaloby, dospeli na základe vykonanej analýzy SSP a predloženého návrhu klimatického zákona k odpovedi, že áno. Konanie o pozemkových úpravách sa končí *rozhodnutím* o povolením alebo nariadení pozemkových úprav v administratívnom konaní na okresnom úrade. Takéto rozhodnutie, môže byť preskúmané správnym súdom na základe všeobecnej správnej žaloby, v prípade nedodržania ustanovení zákona o pozemkových úpravách týkajúcich sa, napr., práve budovania spoločných zariadení rozoberaných nižšie v článku, a to z dôvodu jeho nezákonnosti. Správne súdy v správnom

súdnictve preskúmajú na základe žalôb zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, opatrení orgánov verejnej správy a iných zásahov orgánov verejnej správy, poskytujú ochranu pred nečinnosťou orgánov verejnej správy a rozhodujú v ďalších veciach ustanovených SSP.²⁰

Pozemkové úpravy nie sú len pojmom, ktorý zahŕňa sceľovanie pozemkov, ale pozemkovými úpravami sa má sledovať aj projektovanie a realizácia spoločných zariadení.²¹ Spoločné zariadenia a opatrenia, ktoré slúžia vlastníkom pozemkov v obvode pozemkových úprav, sú okrem iného aj protierózne opatrenia slúžiace na ochranu pôdy pred veternou eróziou a vodnou eróziou a súvisiace stavby (zatrávnenia, zalesnenia, vetrolamy, vsakovacie pásy, terasy, prehrádzky a prielahy), opatrenia na ochranu životného prostredia, ktoré spočívajú hlavne vo vytvorení ekologickej stability a podmienok biodiverzity krajiny (biokoridory, biocentrá, interakčné prvky, sprievodná zeleň), ale aj vodohospodárske opatrenia, ktoré zabezpečujú krajinu pred prívalovými vodami a podmáčaním a zabezpečujú zdroj vody na krytie vlhového deficitu (nádrže, poldre, odvodnenia a závlahy).²²

Podľa dôvodovej správy k zákona č. 487/2022 Z. z., ktorým sa novelizoval zákon o pozemkových úpravách s účinnosťou od 1. 2. 2023 (ďalej „dôvodová správa“) je zrejmé, že na Slovensku sa spomedzi 3557 katastrálnych území nenachádza ani jedno, kde by boli spoločné zariadenia komplexne vybudované. Dôvody, ktoré to spôsobili zákonodarca vníma najmä z optiky financií, a argumentuje tým, že vyčlenené financie na pozemkové úpravy spotrebovali v celom rozsahu geodetické práce. Autorka nemala priestor toto tvrdenie overiť, preto s ním pracuje ako s faktom prezentovaným zákonodarcom.

Autorka sa stotožňuje s dôvodovou správou v tom zmysle, že pozemkové úpravy sú dôležité tak z hľadiska odstránenia rozdrobenosti vlastníctva, tak z hľadiska životného prostredia. Vzhľadom na to, že autorka je členkou už spomenutého grantu, posledná debata s odborníkmi z praxe na pôde Univerzity Komenského, Právnickej fakulty bola zameraná práve na potrebu riešenia problematiky pôdy ako dôležitého aspektu na riešenie alarmujúceho

²⁰ Ustanovenie § 6 SSP.

²¹ Ustanovenie § 12 PozÚ.

²² Ibid., ustanovenie § 12 ods. 4.

stavu klímy a to aj dôsledným plánovaním spoločných zariadení a ich následnej realizácii. Do Zákona o pozemkových úpravách bolo novelou pridané ustanovenie § 18a v nasledovnom znení: „*Štát vynaloží najmenej 40 % z celkového objemu finančných prostriedkov štátneho rozpočtu určených na nariadené pozemkové úpravy na vyhotovenie projektovej dokumentácie, realizáciu a údržbu spoločných zariadení a opatrení pri každom poskytnutí finančných prostriedkov.*“

Ak sa pozrieme na jednotlivé úlohy orgánov štátnej správy v oblasti pozemkových úprav a ochrany poľnohospodárskej pôdy dospejeme k záveru, že každý orgán má zodpovednosti, ktoré sa priamo alebo nepriamo dotýkajú realizácie spoločných zariadení a ich realizácie v rámci pozemkových úprav. Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky je zodpovedné za rozpočet, poskytovanie finančnej podpory štátu na ochranu poľnohospodárskej pôdy ale aj za koncepciu a stratégiu pozemkových úprav. Okresný úrad zabezpečuje práce spojené s realizáciou spoločných zariadení a opatrení budovaných v rámci pozemkových úprav.

4 Záver

Klimatická žaloba má potenciál stať sa dôležitým nástrojom pri preberaní zodpovednosti za boj proti klimatickým zmenám. V oblasti environmentálneho manažmentu a udržateľného rozvoja existuje analýza nákladov a prínosov (angl. *cost-benefit*), ktorej účelom je maximalizácia úžitku a minimalizácia negatívnych dopadov. Podľa tejto koncepcie by sme mali minimalizovať akékoľvek zmeny, ktoré by mohli mať negatívny vplyv na životné prostredie alebo spoločnosť, a zároveň maximalizovať úžitok, ktorý získame z akýchkoľvek zmenových krokov. To znamená, že by sme mali preskúmať všetky možné opatrenia, ktoré by mohli byť prospešné pre životné prostredie a spoločnosť, a zvoliť tie najúčinnnejšie a najefektívnejšie, aby sme minimalizovali nežiaduce dopady a maximalizovali pozitívne účinky.

Autorka je názoru, že rovnakým smerom by sa mala uberať aj zmena legislatívy v oblasti environmentálneho práva a súdneho prieskumu, a to cestou minimálneho zásahu, tam kde to je najviac potrebné. Nedostatky v dosahovaných cieľoch autorka identifikovala skôr v konkretizovaní opatrení, ktoré majú viesť k dosiahnutiu klimatických cieľov, tak aby boli súdne

preskúmateľné. Prednosť je potrebné dať odbornej diskusii predchádzajúcej vzniku legislatívy pred programovo-politickými cieľmi a je potrebné dbať na dôrazné dodržiavanie princípov legislatívnej tvorby. Nemožno sa spoliehať na jedinú zložku štátnej moci, ktorá nepodlieha politickým ani iným vplyvom, s tým, že by bola schopná posúdiť správnosť tak komplexného a tak nejasného problému klimatických zmien.

Klimatická žaloba totiž na druhej strane, môže otvoriť cestu k „súkromnoprávnym“ sporom a potenciálne môže byť zneužitá aj ako nástroj konkurenčného boja medzi podnikmi alebo občanov a podnikov. Preto pri akomkoľvek zásahu do procesných postupov v rámci správneho súdnictva je potrebné dôkladne premyslieť dopady a dôsledky zmien. Ak existujú nástroje prieskumu, je potrebné ich využívať a zdržať sa tvorby „*ad hoc*“ legislatívy šitej na konkrétne prípady.

Odpovede na hypotézy a výskumné otázky sú na základe podkladov vykonaného výskumu prezentovaného v tomto príspevku nasledovné:

Hypotéza č. 1: V Slovenskej republike je samostatná úprava klimatickej žaloby nadbytočná.

Stanovená hypotéza bola *verifikovaná*. Na základe výskumných otázok k tejto hypotéze môžeme povedať, že jednotlivé sektorové zákony, ktoré zabezpečujú ochranu klímy a životného prostredia predstavujú predpoklad na to, aby rozhodnutia orgánov štátnej správy boli preskúmané správnymi súdmi.

Výskumné otázky k hypotéze č. 1:

1. Existujú v Slovenskej republike také legislatívne nástroje, ktorými je možné aktuálne zabezpečiť ochranu verejného záujmu, ktorým je ochrana klímy?

Odpoveď: Existujú. Napriek tomu, že slovenský právny poriadok neobsahuje špeciálne ustanovenia tak, ako to navrhuje návrh klimatického zákona, ochrana verejného záujmu, ktorým je ochrana klímy, prípadne životného prostredia môže byť zabezpečená prostredníctvom zákonov, ktorá zabezpečujú ochranu klímy v sektoroch mimo EU ETS a rozhodnutia týchto orgánov podliehajú súdnemu prieskumu na základe správnych žalôb v správnom súdnictve.

2. Je v Slovenskej republike potrebné upraviť zákonom špeciálny typ žaloby, ktorou sa zabezpečí ochrana verejného záujmu, ktorým je ochrana klímy?

Odpoveď: V Slovenskej republike nie je potrebné upraviť zákonom špeciálny typ žaloby, ktorou sa zabezpečí ochrana verejného záujmu, ktorým je ochrana klímy. Verejný záujem na ochrane životného prostredia je realizovaný prostredníctvom veľkého množstva konkrétnych zákonov, proti ktorým je možné už dnes použiť súdny prieskum v správnom súdnictve (viď výskumná otázka č. 1). V prípade, ak by zákon dostatočne presne vymedzoval povinnosti štátu a orgánov verejnej správy vo vzťahu ku konkrétnym klimatickým cieľom, ktoré by taktiež boli dostatočne presne, zrozumiteľne a konkrétne definované, je možné nástrojmi podľa súčasného SSP podrobiť prieskumu aj takéto povinnosti.

Hypotéza č. 2: Klimatická žaloba v zmysle navrhovanej právnej úpravy predstavuje taký legislatívny nástroj, ktorý je možné použiť aj v oblasti pozemkových úprav proti orgánom štátnej správy v oblasti pozemkových úprav a ochrany poľnohospodárskej pôdy.

Odpoveď: Na základe záverov výskumu v časti 2. tohto článku, ako aj záverov v tejto časti, je hypotéza *potvrdená čiastočne*. Klimatická žaloba v zmysle navrhovanej právnej úpravy predstavuje taký legislatívny nástroj, ktorý je možné použiť aj v oblasti pozemkových úprav proti orgánom štátnej správy v oblasti pozemkových úprav a ochrany poľnohospodárskej pôdy v tom prípade, ak by orgány štátnej správy v oblasti pozemkových úprav a ochrany poľnohospodárskej pôdy mali jasne stanovené konkrétne opatrenia, ktoré si stanoví Ministerstvo pôdohospodárstva a vidieka SR. Je však otázne, načo je takáto úprava potrebné, keď sektorové ciele v oblasti pozemkových úprav sú v zákonoch nastavené pomerne jasne, a štátne orgány v oblasti pozemkových úprav a ochrany poľnohospodárskej pôdy sú nimi viazané a súdny prieskum rozhodnutí je možný.

Výskumné otázky k hypotéze č. 2:

1. Je verejný záujem na ochrane životného prostredia a klímy realizovaný formou pozemkových úprav oblasťou, ktorú možno preskúmať súdnym prieskumom podľa navrhovanej úpravy klimatickej žaloby?

Odpoveď: Podľa navrhovanej právnej úpravy klimatickej žaloby by bolo možné preskúmať verejný záujem na ochrane životného prostredia a klímy realizovaný prostredníctvom pozemkových úprav v tom prípade, ak by bol realizovaný prostredníctvom konkrétneho opatrenia, ktoré si stanoví Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka. V opačnom prípade takáto úprava klimatickej žaloby nebude mať pre oblasť pozemkových úprav uplatnenie.

2. Možno orgány štátnej správy žalovať za nedodržanie zákona o pozemkových úpravách aj na základe aktuálne účinnej úpravy SSP, formou všeobecnej správnej žaloby s cieľom sledovať tak ochranu krajiny a životného prostredia?

Áno. Podľa súčasnej právnej úpravy SSP je možné po vyčerpaní všetkých riadnych opravných prostriedkov podľa správneho poriadku, napadnúť rozhodnutie o pozemkových úpravách správnou žalobou. Rovnako keďže účastníkom konania je aj obec, môže byť aktívne legitimovaná aj verejnosť (občania), ktorých záujmy realizuje obec.

References

- BARICOVÁ, J., FEČÍK, M., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A. a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. 1. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2018, 1824 s. ISBN 978-80-7400-678-4.
- BEDNÁRIKOVÁ, M. *Úvod do metodológie vied* [online]. Text vznikol v Centre kognitívnych štúdií na Katedre filozofie Filozofickej fakulty v Trnave, 2013, s. 82 [cit. 29. 1. 2023]. ISBN 978-80-8082-620-8. Dostupné z: https://ff.truni.sk/sites/default/files/publikacie/bednarikova_uvod_do_metodologie_vied.pdf
- Databáza environmentálnych indikátorov. *EnviDat* [online]. [cit. 31. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.enviroportal.sk/indicator/detail?id=41>
- FEDOROVÍČOVÁ, A. *Zem a klimatická kríza: Pôda je najviac podceňovaný div na našej planéte* [online]. [cit. 31. 3. 2023]. Dostupné z: <https://vedanadosah.cvtisr.sk/priroda/zivotne-prostredie/zem-a-klimaticka-kriza-poda-je-najviac-podcenovany-div-na-nasej-planete/>

MICHALOVIČ, M. Nádácia Urgenda v. Holandsko. In: ANDRAŠKO, J., HAMULÁK, J., KAHOUNOVÁ, M. (eds.). *Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2018* [online]. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2018, s. 44–48. ISBN 978-80-7160-481-5. Dostupné z: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Konferencie_a_podujatia/bpf_2018_new/Zbornik_BPF2018_sekcia_8.pdf

ZEBEN, J. A. W. van. Establishing a Governmental Duty of Care for Climate Change Mitigation: Will Urgenda Turn the Tide? (August 26, 2015). Forthcoming in *Transnational Environmental Law (TEL)*. Cambridge University Press, 2015, roč. 4, č. 2. Dostupné z: <https://ssrn.com/abstract=2651122>

Contact – e-mail

kristina.slamkova@flaw.uniba.sk

ŽALOBA PROTI ROZHODNUTÍ SPRÁVNÍHO ORGÁNU V KONTEXTU ODPOVĚDNOSTI STÁTU ZA ÚJMU

Jakub Slavík

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Příspěvek se zabývá institutem žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. soudního řádu správního v kontextu odpovědnosti za újmu způsobenou státem při výkonu veřejné moci dle Ústavy a zákona č. 82/1998 Sb. Pojednává o základních rysech žaloby proti rozhodnutí a jejím významu, jakož i účelu odpovědnosti státu za jím způsobenou újmu. Zaměřuje se na vztah obou zkoumaných institutů a jejich vzájemnou interakci. Příspěvek rovněž reflektuje doktrinální východiska a aktuální judikaturní závěry vrcholných soudů vztahující se ke zvolenému tématu a závěrem uvádí možné změny právní úpravy *de lege ferenda*.

Keywords in original language

Žaloba proti rozhodnutí; stát; odpovědnost státu; odškodnění způsobené újmy.

Abstract

The paper deals with the institute of an action against a decision of an administrative authority in the context of liability for damage caused by the state in the exercise of public authority according to the Constitution and Act No. 82/1998 Coll. It discusses the basic features of an action against a decision and its significance, as well as the purpose of state liability for damage. The paper focuses on the relationship between the institutes and their mutual interaction and reflects on the doctrinal background and current case-law conclusions of the highest courts related to the chosen topic and presents possible changes to the *de lege ferenda* legislation.

Keywords

Action Against a Decision; State; State Liability; Compensation for Damage Caused.

1 Úvod

Úprava žaloby proti rozhodnutí správního orgánu slaví společně s celým soudním řádem správním již dvě desetiletí existence v rámci našeho právního řádu. Dotčená žaloba představuje nejčastější a můžeme říci základní žalobní typ v rámci aktuální úpravy správního soudnictví. Za uplynulých dvacet let tak bylo o tomto zásadním institutu správního soudnictví již mnohé vysloveno a řečeno. Domnívám se však, že ne všechny aspekty a souvislosti spjaté s tímto institutem byly vymezeny a postaveny najisto.

Jedním z těchto nepříliš zkoumaných hledisek je pojetí vztahu správního soudnictví a následného řízení občanskoprávního, ve kterém se jedná o to, zda je dána odpovědnost státu za újmu způsobenou při výkonu veřejné moci a rozhoduje se o kompenzaci způsobené újmy. Jedním z odpovědnostních titulů v rámci odpovědnosti státu za výkon veřejné moci je přitom odpovědnost za újmu způsobenou na základě nezákonného rozhodnutí. Tato odpovědnost v případě správního rozhodnutí do velké míry navazuje na zrušení tohoto rozhodnutí typicky odvolacím správním orgánem ve správním řízení či soudem ve správním soudnictví právě pomocí žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Považuji tak za žádoucí zabývat se v tomto kontextu důsledkem prohlášení rozhodnutí za nezákonné v podobě vyvození odpovědnosti státu a možnosti domáhání se nároku na náhradu jím způsobené újmy.

V rámci tohoto příspěvku bych tak chtěl pojednat o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu a následném nároku na náhradu újmy vzniknuvší výkonem veřejné moci. V následujících pasážích se pokusím vymezit oba zkoumané instituty a zaměřit se na jejich vzájemný vztah.

2 Obecná východiska právní úpravy

2.1 Soudní ochrana před nezákonným rozhodnutím

Základní práva a svobody jsou již dle Ústavy pod ochranou soudní moci (srov. čl. 4 Ústavy ČR). Podle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále „Listina“) se může každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy,¹ obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak;² z takového soudního přezkumu však nesmějí být vyloučena rozhodnutí týkající se základních práv a svobod podle Listiny.

Dotčený č. 36 odst. 2 Listiny tak umožňuje soudní přezkoumání právně mocenského zásahu do práv osob dotčených individuálním správním aktem orgánu veřejné moci. Základní právo na soudní přezkoumání orgánu veřejné správy se přitom vztahuje na ochranu subjektivních práv veřejných i soukromých.³ Veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob pak dle § 2 SŘS poskytují za zákonem stanovených podmínek ochranu soudy ve správním soudnictví.^{4,5} Jednotlivé žalobní typy v rámci SŘS pak

- 1 Resp. ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále „SŘS“), orgánem moci výkonné, územního samosprávného celku, fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech osob v oblasti veřejné správy; obdobně správní orgán vymezuje § 1 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále „SR“).
- 2 Ústava umožňuje výluku ze soudního přezkumu určitých správních rozhodnutí. Obdobně § 6 soudního řádu správního umožňuje v případě výslovně daného ustanovení výluku určitých věcí ze soudního přezkumu, jímž je pro případy úkonů předběžné povahy, či procesních úkonů § 70 SŘS.
- 3 HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 479.
- 4 V rámci správního soudnictví se tak ve smyslu § 68 písm. b) SŘS nepřezkoumávají rozhodnutí správních orgánů v soukromoprávních věcech vydané v mezích jeho zákonné pravomoci, či rozhodnutí, která jsou dle § 6 SŘS z ochrany ve správním soudnictví zákonem vyloučena.
- 5 V případě pravomocného rozhodnutí správního orgánu o sporu nebo jiné právní věci, vyplývající ze vztahů soukromého práva, může být daná věc dle současné právní úpravy projednána před soudem v občanském soudním řízení, a to postupem podle § 244 a násl. části páté občanského soudního řádu. Jedná se např. spory o finanční plnění poskytovatele telekomunikačních služeb s jejich uživatelem, spory vyplývající ze smluv v oboru elektronických komunikací či oboru energetiky, či ve věcech vkladu práva k nemovitým věcem (srov. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 480).

dle předmětného článku Listiny na zákonné úrovni realizují právo na přístup k soudu.⁶ Soudní ochrana před nezákonným rozhodnutím správního orgánu je přitom zabezpečována na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. SŘS. Ve správním soudnictví tak může být pravomocné rozhodnutí zrušeno správním soudem v řízení o žalobě proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy.⁷ Tím je zajištěna právní ochrana v případech, kdy veřejná správa vstupuje do právní sféry fyzických nebo právnických osob.⁸

Ustanovení § 65 odst. 1 SŘS zakotvuje, že každý, kdo tvrdí, že byl rozhodnutím správního orgánu na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení, může podat žalobu proti rozhodnutí, nestanoví-li SŘS nebo zvláštní zákon jinak. Žalobce tak pro založení žalobní legitimace musí (pouze) tvrdit zásah do jeho veřejných subjektivních práv aktem správního orgánu.⁹ Aktivně legitimováni k podání žaloby tak budou především účastníci předchozího správního řízení, avšak toto účastenství není pro podání žaloby bezpodmínečně nutné.¹⁰ Podmínku účastenství ve správním řízení je však třeba dle odstavce 2 naplnit tehdy, když osoba podávající žalobu nebyla dotčena rozhodnutím ve své vlastní právní sféře, avšak byla na svých procesních právech zkrácena takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.¹¹

⁶ JEMELKA, L. a kol. *Soudní řád správní*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 490.

⁷ Srov. VOJTEK, P., BIČÁK, V. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 96.

⁸ BLAŽEK, T. a kol. *Soudní řád správní*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 212.

⁹ Jedná se tedy o případ, kdy se jednostranný úkon orgánu moci výkonné, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně negativně dotýká právní sféry žalobce (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, sp. zn. 6 A 25/2002, či např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, sp. zn. 4 Ans 9/2007).

¹⁰ K tomu srov. např. rozsudky NSS ze dne 27. 4. 2006, sp. zn. 4 Aps 3/2005, nebo ze dne 24. 2. 2011, sp. zn. 7 As 111/2010.

¹¹ Žalobní návrh je dle § 65 odst. 3 SŘS oprávněn podat rovněž žalobce, požadující upuštění trestu za správní, respektive kázeňský a disciplinární delikt, jež mu byl v souladu se zákonem uložen, či jeho snížení.

Není bez zajímavosti, že žalobu dle § 65 odst. 1 SŘS může podat rovněž stát, avšak pouze za podmínky, že nevystupuje ve vrchnostenské pozici, nýbrž v postavení srovnatelném s ostatním účastníky právních vztahů.¹²

Je-li žaloba důvodná, soud dle § 78 SŘS napadené rozhodnutí pro nezákonnost či vady řízení zruší, případně mění uložený trest za správní delikt, či vysloví jeho nicotnost. Na zákonné rozhodnutí má totiž dle § 2 odst. 1 SŘ účastník řízení vždy nárok.

V soudním řízení správním jsou účastníky řízení žalobce (případně navrhovatel) a žalovaný (odpůrce) nebo ti, o nichž to zákon stanoví tento zákon (§ 33 odst. 1 SŘS). Mimo to zákon v § 34 odst. 1 počítá s osobami zúčastněnými na řízení, jimiž jsou osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat.¹³

2.2 Význam žaloby proti rozhodnutí pro následné odškodnění újmy vzniklé na jeho základě

Dle čl. 36 odst. 3 Listiny má každý právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem. Podmínky a podrobnosti přitom dle čl. 36 odst. 4 Listiny upravuje zákon. Tímto zákonem je 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 (dále „zákon č. 82/1998 Sb.“ či „OdpŠk“).

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. SŘS představuje procesní nástroj obrany proti rozhodnutí vydanému správním orgánem a rovněž instrument, jak v rámci správního soudnictví dosáhnout

¹² Viz rozsudek NSS ze dne 11. 11. 2004, sp. zn. 2 As 36/2004.

¹³ Srov. VOJTEK, P., BÍČÁK, V. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 90.

zrušení rozhodnutí vydaného v oblasti veřejné správy správním orgánem pro účely následné případné kompenzace újmy vzniknuvší tímto rozhodnutím na základě OdpŠk.

Zákon č. 82/1998 Sb. zavedl pojem odpovědnosti za škodu způsobenou výkonem veřejné moci. Veřejnou mocí je přitom taková moc, jež přímo či zprostředkovaně rozhoduje autoritativně o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s orgánem veřejné moci a na jejichž vůli obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí.¹⁴ Stát tak odpovídá za újmu způsobenou prostřednictvím svých orgánů při výkonu veřejné moci, tedy za situace, kdy vystupuje jako mocensky nadřazený subjekt a autoritativně rozhodoval o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s orgánem veřejné moci.¹⁵

Dle § 5 OdpŠk přitom stát odpovídá za podmínek stanovených tímto zákonem za škodu, která byla způsobena rozhodnutím, jež bylo vydáno v občanském soudním řízení, *ve správním řízení, v řízení podle soudního řádu správního* nebo v řízení trestním, a nesprávným úředním postupem. Tato odpovědnost je založena na současném splnění tří předpokladů: 1) nezákonném rozhodnutí či nesprávném úředním postupu, 2) vzniku škody či nemajetkové újmy a 3) příčinné souvislosti mezi vydáním nezákonného rozhodnutí či nesprávným úředním postupem a vznikem škody či nemajetkové újmy.¹⁶ Dle § 2 OdpŠk se odpovědnosti přitom nelze zprostit.

O výkon veřejné moci se však nejedná v těch případech, kdy stát nevystupuje v tzv. vrchnostenské pozici, nýbrž se v právních vztazích nachází v rovnoprávném postavení s účastníky ostatními, tedy jako subjekt občanskoprávních vztahů s povahou právnické osoby ve smyslu § 21 zákona č. 89/2012, občanský zákoník (dále „OZ“), či § 6 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, např. v případě nároků, které vůči státu mohou vyplývat z pracovněprávních vztahů, kde stát vystupuje jako zaměstnavatel, či vztahů služebních či právním jednání

¹⁴ Srov. usnesení ÚS ze dne 25. 11. 1993 sp. zn. II. ÚS 75/93.

¹⁵ Srov. rozsudek NS ze dne 26. 9. 2013, sp. zn. 28 Cdo 4491/2011, či rovněž rozsudek NSS ze dne 21. 5. 2009, č. j. 1 As 36/2009-88 (č. 1909/2009 S. SNN).

¹⁶ VOJTEK, P., BIČÁK, V. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 7–8.

při nakládání s majetkem státu.¹⁷ Odpovědnost za výkon veřejné moci rovněž nedopadá na tzv. excesy z výkonu pravomoci.¹⁸

Civilní soud, rozhodující o nároku na náhradu škody, není s ohledem na tzv. presumpci správnosti rozhodnutí správních orgánů oprávněn v občanském soudním řízení přezkoumávat rozhodnutí správních orgánů, jejich věcnou správnost či zákonnost.¹⁹

Předpokladem odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím vydaným ve správním řízení podle uvedeného zákona je přitom skutečnost, že pravomocné rozhodnutí bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno.²⁰ Jelikož odpovědnost státu za nezákonné rozhodnutí je odpovědností objektivní, není relevantní otázka případného zavinění, ani povaha pochybení správního orgánu, který rozhodnutí vydal. Není rovněž rozhodné, zda nezákonné rozhodnutí bylo zrušeno z důvodů procesních vad, pro vady skutkových zjištění, nebo pro nesprávné právní posouzení.²¹ Rozhodná je pouze nezákonnost rozhodnutí, jež je daná tím, že dané rozhodnutí bylo orgánem k tomu příslušným zrušeno. Za nezákonné rozhodnutí je přitom ve smyslu OdpŠk možné považovat takové rozhodnutí, které je v rozporu se zákonem, respektive hmotným právem, či bylo vydáno v řízení postiženém závažnými procesními vadami.²² Je-li rozhodnutí nezákonné, je splněna jedna ze základních podmínek pro uplatnění nároku na náhradu škody po státu.

Nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím přitom mají účastníci řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí, z něhož jim vznikla škoda. Právo na náhradu škody má rovněž ten, s nímž nebylo jednáno

¹⁷ VOJTEK, P., BIČÁK, V. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 7–8.

¹⁸ V takovýchto případech je totiž založena přímá odpovědnost osoby, jež se excesu dopustila.

¹⁹ Srov. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 483. Je však povinen vždy zkontrolovat, zda nejde o správní akt nicotný, zda jde o správní akt (zda se nejedná o tzv. paakt), zda je správní akt vydán v mezích pravomoci příslušného správního orgánu a zda nabyl právní moci a vykonatelnosti. Srov. rozsudek NS ze dne 17. 12. 1998, sp. zn. 3 Cdo 1091/1996 (č. R 11/2000 Sb. NS).

²⁰ Dle § 8 odst. 1 OdpŠk platí, že nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím lze, není-li dále stanoveno jinak, uplatnit pouze tehdy, pokud pravomocné rozhodnutí bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem.

²¹ Srov. rozsudek NS ze dne 7. 10. 2008, sp. zn. 28 Cdo 2397/2006.

²² Srov. MATES, P., SEVERA, J. *Odpovědnost za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, s. 40.

jako s účastníkem řízení, ačkoliv s ním jako s účastníkem řízení jednáno být mělo.²³ Zákon přitom blíže účastníka řízení nedefinuje, neboť se jedná o legislativní zkratku zahrnující různé způsoby označení osob vystupujících v celé řadě řízení, v nichž může dojít k vydání nezákonného rozhodnutí. Zákon se tak v tomto směru spoléhá na jednotlivé procesní předpisy, které obsahují vlastní definice osob účastných na řízení, a jsou tak rozhodující pro vymezení oprávněné osoby.²⁴

3 Vybrané problémy odpovědnosti za rozhodnutí

3.1 Návaznost poskytování náhrady újmy na soudní ochranu

Mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu ve správním soudnictví a následnou možností domáhat se náhrady škody u soudů civilních přitom existuje souvislost. Jak žalobu proti rozhodnutí správního orgánu v rámci správního soudnictví, tak odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci lze považovat za prostředek ochrany subjektivních práv adresátů veřejné správy. Do úvahy je třeba rovněž zahrnout procesní návaznost SŘS a zákona č. 82/1998 Sb., kdy, jak již bylo naznačeno výše, předpokladem úspěšného domáhání se práva na náhradu škody je dle § 7 a 8 OdpŠk využití procesních prostředků ochrany práva, naplnění podmínky zrušení či změny nezákonného pravomocného rozhodnutí (v kontextu věci ve správním řízení či před správními soudy) a účastenství poškozené osoby v řízení, ve kterém bylo rozhodnutí vydáno. Ochrana prostřednictvím odpovědnosti za škodu způsobenou výkonem veřejné moci se přitom od ochrany, jež se žalobci dostává ve správním soudnictví, odlišuje, když tato poskytuje postižené osobě na základě existence újmy v její sféře (pouze) následnou kompenzaci újmy.²⁵ Vystává rovněž otázka, zda nezákonné rozhodnutí, s nímž operuje zákon č. 82/1998 Sb., koresponduje s pojmem rozhodnutí, jak jej chápe SŘS, proti

²³ Srov. § 7 OdpŠk.

²⁴ Rozsudek NS ze dne 24. 4. 2013, sp. zn. 30 Cdo 2396/2012, publikovaný pod č. 71/2013 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek.

²⁵ SVOBODA, T. a kol. *Žalobní typy ve správním soudnictví – aktuální otázky*. Brno: Masarykova univerzita, 2022, s. 228–230. Nutno uvést, že odpovědnost za škodu současně není jediným prostředkem ochrany práv adresátů veřejnosprávního působení. Nelze odhlédnout např. od potřeby prevence vzniku škody, resp. možnosti předejít škodnímu následku, či jeho zvrácení ještě před samotným způsobením škody. Srov. *ibid.*, s. 229.

němuž je možná žaloba proti rozhodnutí. Z judikatury Nejvyššího soudu se podává, že pojem rozhodnutí v kontextu zákona č. 82/1998 Sb., je (z hlediska aktů veřejné správy) představován individuálními správními akty, jež lze takto identifikovat z materiálního hlediska, tedy vzhledem k jejich obecným účinkům.²⁶ Současné pojetí rozhodnutí dle § 65 odst. 1 SŘS je však založeno na materiálně-formálním přístupu, kdy je třeba zohledňovat rovněž určité formální znaky daného aktu.²⁷ Jak je poukazováno v literatuře, kategorie rozhodnutí dle § 65 SŘS je tak užší než dle zákona č. 82/1998 Sb., resp. pojetí těchto kategorií judikaturou nejsou shodná.²⁸

Z hlediska návaznosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu na kompenzační žalobu tak může nastat situace, kdy správní soud či poškozená osoba posoudí pro absenci určitých formálních znaků vadný správní úkon nikoliv jako rozhodnutí, ale nezákonný zásah. Řízení o jeho zrušení tak nebude vedeno a tento akt tudíž nebude shledán jako nezákonný, v důsledku čehož nebude moci poškozená osoba dosáhnout nezbytné podmínky pro uplatňování nároku na náhradu vzniklé újmy, kterou je zrušení či změna nezákonného rozhodnutí.²⁹ Dlužno poznamenat, že takové případy budou spíše výjimečné a daný problém je pro účely odškodňování řešitelný považováním deklarace nezákonného zásahu za zrušení či změnu rozhodnutí pro nezákonnost,³⁰ avšak jejich existenci nelze vyloučit.³¹ Je proto záhodno na i tuto diskrepanci brát zřetel.

3.2 Příklady rozhodnutí, za něž je možné požadovat náhradu újmy

Nezákonným (správním) rozhodnutím, jež je s to způsobit účastníkovi řízení škodu a za něž může postiženému adresátovi náležet odškodnění přitom dle judikatorních závěrů není pouze rozhodnutí *stricto sensu* ve smyslu § 65

²⁶ Srov. rozsudek NS ze dne 13. 11. 2012, sp. zn. 28 Cdo 5171/2008.

²⁷ Srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016-41.

²⁸ Viz SVOBODA, T. a kol. *Žalobní typy ve správním soudnictví – aktuální otázky*. Brno: Masarykova univerzita, 2022, s. 237.

²⁹ Viz *ibid.*, s. 238.

³⁰ Oporu pro toto řešení lze nalézt i v judikatuře, srov. např. rozsudek NS ze dne 24. 7. 2013, sp. zn. 30 Cdo 443/2013.

³¹ Podrobněji k tomuto a obecnějším návaznostem správního soudnictví na náhradu škody viz SVOBODA, T. a kol. *Žalobní typy ve správním soudnictví – aktuální otázky*. Brno: Masarykova univerzita, 2022, s. 225 a násl.

odst. 1 SŘS, ale za určitých okolností např. i nezákonné podkladové rozhodnutí inspekce o neudělení souhlasu s kolaudačním rozhodnutím, ačkoliv toto rozhodnutí o udělení souhlasu samo o sobě práva a povinnosti účastníkovi řízení nezakládá.³² Rozhodnutím je rovněž např. protokol, jímž bylo uloženo stanici měření emisí uloženo opatření spočívající v povinnosti okamžitého zastavení provádění měření emisí, a to bez ohledu na skutečnost, že zákon explicitně v tomto případě o vydávání správního rozhodnutí nehovoří.³³ Odpovědnost státu za výkon veřejné moci je způsobilé založit také rozhodnutí vydané v kárném řízení, vedeném Českou advokátní komorou proti advokátovi dle zákona o advokacii.³⁴ Za nezákonné rozhodnutí ve smyslu § 8 odst. 1 OdpŠk by dle aktuální judikatury Nejvyššího správního soudu možno považovat i tzv. souhlasy vydávané podle stavebního zákona, neboť tyto souhlasy mají být přezkoumávány v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.³⁵

Naopak rozhodnutím není např. rozvrh práce soudu dle § 41 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů, ve znění pozdějších předpisů.³⁶ Rovněž jím není opatření předsedy soudu přijaté v rozvrhu práce, kterým bylo soudci jednostranně určeno místo výkonu funkce mimo jeho dosavadní působišť, jelikož nepředstavuje výkon státní moci.³⁷

3.3 Aktuální judikatorní závěry – otázka účastenství

Jedním z donedávna nepřiliš jasných aspektů vztahu žaloby proti nezákonnému rozhodnutí a odpovědnosti státu za nezákonné rozhodnutí byla otázka účastenství v předcházejícím správním řízení či správním soudnictví.

³² Tak je tomu tehdy, pokud všechny ostatní podmínky pro vydání kolaudačního rozhodnutí jsou splněny a jeho vydání brání právě jen nezákonné rozhodnutí o neudělení souhlasu. Příslušný (stavební) úřad totiž není oprávněn zkoumat zákonnost rozhodnutí o neudělení souhlasu a zároveň bez pravomocného souhlasu nesmí vydat kolaudační rozhodnutí a povolit užívání zdroje znečištění (v judikovaném případě tavicí pece). K tomu srov. rozsudek NS ze dne 7. 10. 2008, sp. zn. 28 Cdo 2397/2006.

³³ Srov. rozsudek NS ze dne 24. 2. 2021, sp. zn. 30 Cdo 4174/2019.

³⁴ Srov. rozsudek NS ze dne 16. 11. 2015, sp. zn. 30 CDO 1758/2015.

³⁵ Srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43.

³⁶ Srov. rozsudek NSS ze dne 19. 9. 2012, č. j. 1 As 48/2012-28.

³⁷ Srov. rozsudek NS ze dne 13. 2. 2020, sp. zn. 30 Cdo 1652/2018.

Nejvyšší soud ve svém loňském verdiktu nově vyložil otázku spjatou s aktivní věcnou legitimitace osob domáhajících se po státu odškodnění za nemajetkovou újmu způsobenou z důvodu nezákonného rozhodnutí.³⁸ V projednávané věci žalobce a žalobkyně, vlastníci pozemku s rodinným domem brojili proti rozhodnutí Krajské hygienické stanice Jihomoravského kraje. Toto rozhodnutí spočívalo opakovaném udělení časově omezeného povolení překročení přípustných hlukových limitů na frekventované pozemní komunikaci II. třídy v Brně ve prospěch Správy a údržby silnic Jihomoravského kraje. Žalobce předmětné rozhodnutí o udělení povolení pro nadlimitní hlukové zatížení napadl žalobou dle § 65 SŘS u Krajského soudu v Brně. Přestože žalobce podle § 94 odst. 2 věty první zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, nemohl být účastníkem řízení, v němž bylo podle § 31 odst. 1 zákona rozhodnutí vydáno, byla mu s ohledem na možné dotčení jeho právní sféry vydaným rozhodnutím aktivní žalobní legitimitace k podání správní žaloby přiznána. Krajský soud následně předmětné rozhodnutí zrušil, přičemž toto rozhodnutí bylo následně potvrzeno Nejvyšším správním soudem.

Následně podanou občanskoprávní žalobou se žalobce již společně se žalobkyní v odškodňovacím řízení domáhali po státu kompenzace nemajetkové újmy ve výši 1 000 000 Kč s příslušenstvím spočívající v nadměrné hlukové zátěži u domu a pozemku v jejich vlastnictví způsobené vydáním nezákonného rozhodnutí. Soud prvního stupně i soud odvolací neshledaly aktivní věcnou legitimitaci žalobců k uplatnění vzneseného nároku na náhradu újmy s poukazem na skutečnost, že žalobce ani žalobkyně účastníky správního řízení, v němž k vydání nezákonného rozhodnutí došlo, nebyli, přičemž s nimi ani jako s účastníky ani jednáno být nemělo.

Nejvyšší soud se ztotožnil se závěrem soudů nižších stupňů ohledně absence žalobní legitimitace žalobkyně, neboť ta nebyla účastníkem jak předcházejícího správního řízení, tak řízení o žalobě proti rozhodnutí krajské hygienické stanice. V případě žalobce však došel k závěru, že i s ohledem na čl. 36 odst. 3 LZPS jeho aktivní věcná legitimitace dána je. Přestože se totiž žalobce neúčastnil správního řízení, jež vyústilo ve vydání nezákonného rozhodnutí, podáním žaloby proti správnímu rozhodnutí dle § 65 odst. 1 SŘS byl účasten

³⁸ Srov. rozsudek NS ze dne 10. 8. 2022, sp. zn. 30 Cdo 1339/2022.

řízení vedeného o této žalobě před správním soudem, jež vyústilo ve zrušení předmětného rozhodnutí. Nejvyšší soud tak konstatoval, že absence účastenství ve správním řízení nezakládá nedostatek věcné legitimace k podání žaloby na náhradu újmy způsobené nezákonným rozhodnutím, pokud byl žalobce účastníkem řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.

Dle tohoto závěru je tak pro možnost následné kompenzace újmy způsobené nezákonným rozhodnutím rozhodné účastenství v řízení o žalobě ve správním soudnictví, nikoliv účastenství v samotném správním řízení. Domnívám se, že jde o rozhodnutí správním směrem, neboť ačkoliv by se z ryze gramatického výkladu § 7 odst. 1 OdpŠk podávalo, že pro možnost vyvození odpovědnosti státu za nezákonné rozhodnutí, bylo zapotřebí, aby žalobce, žádající náhradu újmy z titulu nezákonného rozhodnutí správního orgánu, byl účastníkem správního řízení již od počátku, tedy již v samotném správním řízení, ze smyslu a účelu zmíněného ustanovení tento požadavek bezvýjimečně neplatí. Přestože je na straně jedné pamatovat na to, že § 7 reflektuje skutečnost, že škoda při výkonu veřejné moci vzniká z veřejnoprávního vztahu mezi státem a osobami, jež se účastní určitého řízení,³⁹ lze tímto směrem poukázat na judikaturu Nejvyššího soudu vážící se k nezákonnému opatření obecné povahy zrušenému ve správním soudnictví, představovanou např. rozsudkem ze dne 27. 10. 2015, sp. zn. 25 Cdo 3444/2013, uveřejněném pod číslem 89/2016 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, ze které plyne, že ačkoliv se poškozený řízení, v němž by bylo takovéto opatření vydáno, neúčastní, lze na základě skutečnosti, že toto opatření zasáhlo do jeho subjektivních práv, jakož i toho, že dotčený subjekt následně využil právním řádem nabízené možnosti se proti takovému opatření bránit a docílit tak jeho zrušení pro nezákonnost, dovodit odpovědnost státu za škodu tímto nezákonným opatřením obecné povahy způsobenou. S ohledem na blízkost institutu opatření obecné povahy a rozhodnutím správního orgánu tak není důvodu odopírat žalobci možnost požadovat po státu náhradu újmy za jím vydané rozhodnutí, když předmětné rozhodnutí bylo zrušeno ve správním soudnictví na popud žalobce, jenž se tohoto řízení účastnil, *nota bene* když jej zákon do okruhu účastníků předcházejícího správního řízení nepočítal a tohoto řízení se tak účastnit nemohl.

³⁹ K tomu srov. rozsudek NS ze dne ze dne 11. 9. 2019, sp. zn. 30 Cdo 1642/2018.

4 Návrh změny právní úpravy *de lege ferenda*

Ačkoliv dle ustálené judikatury Nejvyššího soudu § 7 OdpŠk představuje legislativní zkratku, protože účastenství v řízení blíže nedefinuje, na základě výše uvedeného by bylo možné stran případných úvah *de lege ferenda* o úpravě znění § 7 OdpŠk uvažovat. Dle mého názoru se lze na zmíněnou legislativní zkratku spolehnout do té míry, do které se dotýká samotného okruhu v úvahu přicházejících řízení. Za zvážení by však stálo, zda nepřipustit změnu formulace týkající se řízení, jež je aktuálně vymezeno tak, že se jedná o „řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí“. Případná modifikace této části předmětného ustanovení v tom směru, že by se účastenství nevázalo k řízení, ve kterém bylo rozhodnutí vydáno, by konvenovala aktuální výše zmíněné judikatuře, kdy je vrcholnými soudy jak v případě nezákonného rozhodnutí, tak v případě nezákonného opatření obecné povahy připouštěna možnost domoci se nároku na náhradu újmy způsobené výkonem veřejné moci navzdory skutečnosti, že žalobce nebyl (formálně) účastníkem samotného správního řízení, v němž k vydání následně zrušeného či změněného správního aktu došlo. Touto novelizací by se právní úprava učinila pro poškozené přístupnější a rovněž by se předešlo výkladovým nejasnostem, přičemž by nebylo nadále zapotřebí se do velké míry spoléhat na vymezení tohoto ustanovení judikatorní cestou.

Jak bylo v textu řečeno, užší koncepce rozhodnutí dle SŘS v porovnání se zákonem č. 82/1998 Sb. může způsobovat, že se postižené osoby odškodnění jim vzniklé újmy nedomohou. Za úvahu by tak stálo i legislativní sjednocení pojetí rozhodnutí dle § 65 odst. 1 SŘS na straně jedné a § 7 a 8 OdpŠk na straně druhé, aby právní úprava zajišťovala vždy dostatečnou ochranu práv adresátů veřejné správy.

De lege ferenda nabízející se možností je rovněž podřazení náhrady škody způsobené výkonem veřejné moci pod agendu řešenou v rámci správního soudnictví a její začlenění do SŘS.⁴⁰ Touto cestou by došlo k odstranění nesouladu mezi předmětnými úpravami a byla by zajištěna plynulejší návaznost a lepší provázání odškodňovacího řízení se správním soudnictvím. Tato

⁴⁰ Podrobněji k tomuto řešení viz SVOBODA, T. a kol. *Žalobní typy ve správním soudnictví – aktuální otázky*. Brno: Masarykova univerzita, 2022, s. 243 a násled.

varianta je však nepřilíš pravděpodobně realizovatelná vzhledem k přetížení správních soudů v České republice a vyžadovala by tak nejspíše systémové řešení v podobě reformy správního soudnictví.⁴¹

5 Závěr

Ve svém příspěvku jsem pojednal o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu v kontextu odpovědnosti státu za újmu způsobenou nezákonným rozhodnutím. Nejprve jsem se zaměřil na vymezení základních aspektů správního soudnictví, a to především s ohledem na institut žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. SŘS. Dále jsem přistoupil k doktrinnální a judikatorní charakteristice žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Následně jsem představil obecné rysy odpovědnosti státu za nezákonné rozhodnutí a zaměřil se na relevance vzájemného vztahu žaloby proti správnímu orgánu a následného nároku na náhradu újmy způsobené při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím. Na základě aktuálních judikatorních závěrů jsem se soustředil na otázky týkající se možnosti domáhání se kompenzace újmy vzniklé rozhodnutím, prohlášeným za nezákonné prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, jež byly v nedávné době byly v judikatuře vrcholných soudů řešeny a závěrem se zmínil o možných změnách právní úpravy *de lege ferenda*.

Domnívám se, že téma vztahu žaloby proti správnímu rozhodnutí a odpovědnosti státu za výkon veřejné moci, resp. obecně řízeními v rámci správního soudnictví a následným řízením kompenzačním představuje i vzhledem k nedávno řešeným otázkám téma aktuální, jemuž bude do budoucna věnována větší pozornost, než je tomu doposavad.

References

- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, 600 s. ISBN 978-80-7400-624-1.
- JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. *Soudní řád správní*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, 1168 s. ISBN 978-80-7400-498-8.

⁴¹ Srov. SVOBODA, T. a kol. *Žalobní typy ve správním soudnictví – aktuální otázky*. Brno: Masarykova univerzita, 2022.

VOJTEK, P., BIČÁK, V. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář.* 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, 440 s. ISBN 978-80-7400-670-8.

BLAŽEK, T., JIRÁSEK, J., MOLEK, P., POSPÍŠIL, P., SOCHOROVÁ, V., ŠEBEK, P. *Soudní řád správní.* 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, 560 s. ISBN 978-80-7400-498-8

MATES, P., SEVERA, J. *Odpovědnost za výkon veřejné moci.* Praha: Leges, 2014, 176 s. ISBN 978-80-7502-021-5.

SVOBODA, T., HALML, F., HEJČ, D., HRUBEŠOVÁ, S., SKLÁDALOVÁ, D. *Žalobní typy ve správním soudnictví – aktuální otázky.* Brno: Masarykova univerzita, 2022, 271 s. ISBN 978-80-280-0248-0

Contact – e-mail

jakub.slavik@mail.muni.cz

Vědecká redakce MU

prof. PhDr. Jiří Hanuš, Ph.D. (předseda);
doc. Ing. Pavel Bobál, CSc.; Mgr. Michaela Hanousková;
doc. RNDr. Petr Holub, Ph.D.; prof. MUDr. Lydie Izakovičová Hollá, Ph.D.;
prof. PhDr. Tomáš Janík, Ph.D., M.Ed.; prof. PhDr. Tomáš Kubíček, Ph.D.;
PhDr. Alena Mizerová; prof. RNDr. Jaromír Leichmann, Dr. rer. nat.;
doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.; Ing. Zuzana Sajdlová, Ph.D.;
Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D.; prof. RNDr. Ondřej Slabý, Ph.D.;
prof. PhDr. Lubomír Spurný, Ph.D.; doc. Ing. Rostislav Staněk, Ph.D.;
prof. PhDr. Jiří Trávníček, M.A.; doc. PhDr. Martin Vaculík, Ph.D.;
doc. JUDr. PhDr. Robert Zbíral, Ph.D.

Ediční rada PrF MU

doc. JUDr. PhDr. Robert Zbíral, Ph.D. (předseda);
Mgr. Bc. Luboš Brim, Ph.D.; Mgr. David Čep, Ph.D.;
JUDr. Eva Dobrovolná, Ph.D., LL.M.; JUDr. Mgr. Jakub Harašta, Ph.D.;
doc. JUDr. Michal Janovec, Ph.D.; JUDr. Bc. Terezie Smejkalová, Ph.D.;
doc. JUDr. Ing. Josef Šilhán, Ph.D.; JUDr. Dominik Židek, Ph.D.

COFOLA 2023

část 5 – Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

Sborník příspěvků mladých právníků, doktorandů a právních vědců

Mgr. Tomáš Svoboda, Ph.D., JUDr. David Hejč, Ph.D. (eds.)

Vydala Masarykova univerzita
Žerotínovo nám. 617/9, 601 77 Brno
v roce 2023

Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity
Edice Scientia, sv. č. 754

1., elektronické vydání, 2023

ISBN 978-80-280-0486-6 (online ; pdf)
www.law.muni.cz

MUNI
PRESS

MUNI
LAW



ISBN 978-80-280-0486-6



9 788028 004866