



MASARYK UNIVERSITY FACULTY OF LAW

Aktuální otázky soudního přezkumu

Contemporary Questions of Judicial
Review

THE ROMANIAN FISCAL – ADMINISTRATIVE SOLICITOR'S OFFICE

OCTAVIA - MARIA CILIBIU

University „Constantin Brancusi” of Targu Jiu, Romania, Faculty of
Juridical Sciences

Abstract

The fiscal-administrative solicitor's office represents the activity of solving litigations between the contributor and the Fiscal Administration, litigations which have the purpose to cancel totally or partly a fiscal-administrative document, document through which the contributor considers himself-herself to be deprived of a right or legitimate lawful interest.

Key words

Fiscal-administrative solicitor's office; fiscal-administrative document; litigations.

In the judicial literature from our count, the fiscal-administrative solicitor's office was defined as being „all the rules about the development of the litigations which are dealing with the documents and the effects of administrative documents of fiscal nature done by the public power”¹ or by a more recent definition, the fiscal-administrative solicitor's office represents „the assembly of the stages of appeal against the imposition documents through which it is requested the reduction or cancellation of duties, taxes, contributions to special funds, penalties for late payment penalties or fees or other sums of money established and put into effect by the central or local fiscal authorities, authorized by law, to fulfill control or imposition document, which are solved according to a special procedure by the administrative authorities or/and by trial courts”². The fiscal-administrative solicitor's office also defined as being „the assembly of litigations between public administration and those who are administrated, generated by documents of imposition”³ or by another definition, fiscal solicitor's office is seen as „a derived way of defense for human rights which represents procedurally, the assembly of actions and stages of appeal which solves through the judicial authority of the state with legal power of truth, all litigations which derive from the imposition process and which put face to face the contributor (physical or juridical person) and the fiscal

¹ Teodor Al. Bălan, *Contenciosul fiscal*, București, 1935, p. 15

² Constantin D. Popa, *Noțiunea, natura juridică și importanța contenciosului fiscal*, în R. D. C. nr. 7-8/2001, p. 302.

³ Emil Bălan, *Drept financiar*, Ediția a III-a, Editura All Beck, București, 2004, p. 237.

administrative institutions of the state”⁴. Materially, the fiscal-administrative solicitor’s office denotes the litigations between contributors and fiscal-administrative institutions, litigations came from breaking the legitimate rights and interests of contributors and which are governed by a judicial regime of public rights. Formally, the fiscal-administrative solicitor’s office could be defined as being three-dimensional such as: functional, procedural and organic-institutional. Thus functionally, the fiscal-administrative solicitor’s office represents the activity of solving with legal power of truth, all litigations between contributors and fiscal-administrative institutions. Procedurally, the fiscal-administrative solicitor’s office represents the assembly of judicial norms which controls the procedure of solving the litigations used between contributors and fiscal administrative institutions. For the present moment the judicial norms which controls the solving procedure of litigation issued between contributors and fiscal institutions is regulated by the Code of fiscal procedure, with its subsequent modifications and supplements and Law no. 554/2004 about administrative solicitor’s office with its subsequent modifications and supplements solicitor’s office. Institutionally, the fiscal-administrative solicitor’s office represents the assembly of the institutions competent to solve the litigations between contributors and the fiscal-administrative institutions. The fiscal solicitor’s office is viable only through the means offered to the justice people, the state and private people who reveal their rights as it is affirmed in the French juridical literature solicitor’s office⁵. In our opinion, the fiscal-administrative solicitor’s office represents the activity of solving the litigations between contributors and fiscal administration, litigations which have the purpose to cancel totally or partially a fiscal-administrative document, document through which the contributors considers himself to be harmed for a legitimate interest or law legally recognized. The fiscal-administrative solicitor’s office is a species of the administrative solicitor’s office. The special characteristic of fiscal administrative solicitor’s office is issued from its different regulations such as the regulation of administrative phase by G.O. no 92/2003 about the Code of fiscal procedure republished, as well as by the recognition of the fiscal administrative solicitor’s office as being part of the administrative solicitor’s office by Law no. 554/2004 about administrative solicitor’s office. As for the jurisdictional phase, both in the case of administrative solicitor’s office and fiscal administrative solicitor’s office, this is regulated by Law no. 544/2004 about the administrative solicitor’s office, with its subsequent modification and supplements. Also, the defendant in the fiscal-administrative solicitor’s office is a fiscal administrative institution which belongs to the public administration and petitioners are contributors who are citizen or those administrated. Only

⁴ Constantin D. Popa, op. cit., p. 302.

⁵ Bernard Hatoux, *Le contentieux fiscal judiciaire*, en *Revue française de finances publiques* no. 17/1987, L.G.D.J., Paris, 1987, p. 71

that, they are a special category and namely those who owe duties, taxes and others contributions to the budget.

In addition to all these, the document which is the object of litigations in the fiscal administrative solicitor's office is a fiscal-administrative document which is a species of the administrative document. Art. 10 from Law no. 554/2004 has introduced for the first provisions about the material competence of juridical instances regarding the litigations about duties, taxes, contribution, customs debts and their accessories. The fiscal administrative solicitor's office is performed in two phases: administrative phase (financial appeal) and jurisdictional phase. The Code of fiscal procedure reveals in the field of fiscal administrative solicitor's office in art. 205 align. 1 that „against the title of claim and against other fiscal-administrative documents it might be formulated an appeal according to law” and art. 218 „the decisions issue to solved the appeal can be the challenged by the contestant or other people introduced in the solving procedure of the challenge to the trial instance of administrative solicitor's office competent under the conditions of law.” As for the administrative phase, after a real long time it was managed in our country to publish a packet of norms for the fiscal-administrative procedure by adopting G.O. no. 92/2003 about the Code of fiscal procedure. The fiscal challenge is a preliminary administrative procedure which is differently regulated from the preliminary procedure regulated by Law no. 554/2004 about administrative solicitor's office. Having a different regulation from the preliminary procedure prevailed by the Law of administrative solicitor's office we consider this financial challenge as being a special preliminary procedure. The fiscal administrative documents cannot be challenged to the instance of administrative solicitor's office without fulfilling the preliminary administrative procedure. According to the disposals of art. 207 align. 1 from the Code of fiscal procedure, the deadline to submit a challenge is of 30 days from the date of communicating the fiscal administrative document under the penalty of decadence. This deadline is a line of decadence and not of recommendation. By exception, the fiscal-administrative document does not contains provisions about the possibility of being challenged, the challenged deadline or the institutions to which is submitted the challenge, the challenge deadline is of three months from the communication of the fiscal administrative document. The solving procedure of challenges involves documents and operations about checking the rightful reasons which were the source of issuing the challenged fiscal administrative document, demanding the point of view of Specialty Directions from the Ministry or of other institutions or authorities, the administration of new evidences. According to disposals from art 214, from the Code of fiscal procedure, the procedure of solving a challenge can be suspended if demanded by fiscal institutions or asked by the contestant. Thus, according to disposals of art 214 align. 1 is the first case the competent solving organ can suspend by motivated decision the solving of the cause in the following cases:

a) the organ which performed the control activity has modified the legal organs about the existence of evidence for committing a criminal offence whose conclusion would have a decisive relation to the solving which is going to be given to the administrative procedure;

b) the solving of the cause depends totally or partially on the existence or non-existence of the right which makes the object of another judgment.

The suspension of solving the challenge formulated against the fiscal-administrative document has no effect on the execution of the fiscal administrative document.

According to disposals of art 215 align. 1 from the Code of fiscal procedure, the instruction of the challenge on the administrative way of appeal does not suspend the execution of the fiscal administrative document.

The competent institution will solve the challenge by decision or disposal the decision will be issued by the competent solving institution of the National Agency of Financial Administration and it is final and conclusive in the system of the administrative ways of appeal. The decision of solving the appeal is issued under a written form and it must have three parts: the preamble, the accounts and the purview.

The solutions for a financial appeal could be appeal admission totally a partially or the refusal of the appeal.

The decisions taken to solve appeals can be challenge in the instance of administrative solicitor's office which is competent for 6 months from the date of receiving the answer to the preliminary complaint or from the expiring date of the legal term to solve the demand according to disposals of art 11 from Law no. 554/2004 about administrative solicitor's office, the jurisdictional phase.

As for the object of action in the fiscal administrative solicitor's office, this is represented by the decisions and disposals issued after solving the appeals against fiscal administrative-documents.

In practice for many times action is introduced in the fiscal administrative solicitor's office against the decisions of imposition and not against the decision issued to solve fiscal appeals. The Supreme Instance pronounced that the decision of imposition as a fiscal administrative document as well as the documents which were its basis they can and would be challenged in the procedure of administrative appeal regulate at art. 205 and the following ones from the Code of fiscal procedure, and that at the instance of administrative solicitor's office it can be challenged according to art. 218 from the Code of fiscal procedure only the decision given by the fiscal competent institution in solving the appeal against the fiscal administrative

document of imposition⁶, being impossible to challenge the fiscal administrative document directly in front of the competent instance of judgment⁷.

On the other hand, The Supreme Court of Justice and Cassation established that according to art. 118 align. 2, from the Code of fiscal procedure (present art. 218 align. 2 after republishing) united to art. 8 from the Law of administrative solicitor's office can form the object of action in administrative court, the decision passed in solving the appeal against the financial administrative document but not directly, the fiscal administrative document⁸.

We consider that the object of action in the fiscal administrative solicitor's office is the decision or disposal of solving the fiscal appeal and indirectly the fiscal administrative document which was the object of fiscal appeal.

According to disposals of art 2 align. 1 lit. g from Law no. 554/2004 the law term „instance of administrative solicitor's office means ” section of fiscal and administrative solicitor's office of the Supreme Court of Justice and Cassation, sections of fiscal and administrative solicitor's office of the courts of appeals and fiscal-administrative court houses.

The judicial procedure in terms of administrative solicitor's office is regularly submitted to the double degree of jurisdiction, fond and appeal trees representing an exception to the rule of triple level of jurisdiction which characterizes most of the litigations belonging to common civil procedure⁹. Also, in the field of fiscal administrative solicitor's office the judicial procedure is submitted to 2 levels of jurisdiction: the fond and the appeal.

The material competent of the trial courts is established by the disposals of art. 10 from Law no. 554/2004 such as:

- the fiscal administrative court houses judge mainly the litigation about the administrative documents issued or completed by the local and county

⁶ Decision no. 1077 of 26th of February 2009 of the Supreme Court of Justice and Cassation Section of financial and administrative solicitor's office, www.scj.ro

⁷ Decision no. 782 of 13th of February 2009 of the Supreme Court of Justice and Cassation Section of financial and administrative solicitor's office, www.scj.ro

⁸ Decision no. 3986 of 15th of November 2006 of the Supreme Court of Justice and Cassation Section of financial and administrative solicitor's office în *Jurisprudența Secției de contencios administrativ și fiscal, sem II, 2007*, Editura Hamangiu, București, 2008, p. 291-296

⁹ Verginia Verdinaș, *Drept administrativ*, Ediția a – II- a revăzută și adăugită, Editura Universul Juridic, București, 2006, p. 166.

public authorities as well as those about taxes and duties, contributions, customs debts as well as their accessories no more than 500.000 lei. Till these will be set up their competence is given to the financial administrative court sections from the court- houses.

- the sections of fiscal-administrative solicitor's office from the courts of appeals judge after all the litigations about administrative documents issued or completed by central public authorities as well as those regarding the taxes and duties, contributions, customs, duties as well as their accessories no more than 500.000 lei.

As revealed in disposals of art. 10 from Law no. 554/2004 the underlying material competence of the instances of fiscal-administrative solicitor's office established according to two criteria such as the place occurred by the issuing public authority inside the public administration and the sum of taxes, duties, contributions, customs debts and also accessories.

In this direction, the Supreme Instance passed itself when in an action in has been demanded to cancel an administrative document issued by a central administrative authority for customs debts no more than 5 billion lei (Rol), The Supreme Court of Justice and Cassation enacting that, art. 10 (align. 1) from Law no. 554/2004 establishing the material competence of the trial court both related to the criterion of the issued institution of the challenged document, as well as related to the criterion the amount of litigation. In this case we must take into consideration the criterion of value having no importance if the document is issued by a central authority.

It would have priority the criterion of establishing the competence according to the public authority which has issued the challenged document (central or local) only in the case in which the litigation would not be about taxes, duties, contributions, customs debts and their accessories¹⁰.

Also, on the other hand, it has been established and truly that the action formulate don the basis of art. 1 regarding art. 2 align. 11 letter h¹¹ „from the Law of administrative solicitor's office which demands the General Direction of Administration of Main Contributors to issue the centralized fiscal certificate it is under the competence of the Court of Appeal according to art. 10 align. 1 second thesis from the same law because that direction is central public authority related to the stipulations of G.D. no. 208/2005 about the organization and working of the Ministry of Public Finances and

¹⁰ Decision no. 3903 of 9th of November 2006 of the Supreme Court of Justice and Cassation Section of financial and administrative solicitor's office în *Jurisprudența Secției de contencios administrativ și fiscal, sem II, 2006*, Editura Hamangiu, București, 2007, p. 73-74.

¹¹ Letter h became letter i after the modification of the Law of administrative solicitor's office bz Law no. 262/2007.

The Agency of Financial Administration¹², and the object of the litigation is not to be estimated in money to establish the competence related to the criterion of value stipulated by art. 10 align. 1 from the law¹³.

The appeal can be solved as following:

- the appeal against sentences passed by fiscal administration court houses is judged by the fiscal and administrative solicitor's office of the courts of appeals.

- the appeal against sentences passed by the sections of fiscal and administrative solicitor's office of the court of appeal is judged by the sections of fiscal and administrative solicitor's office of the Supreme Court of Justice and Cassation if the social organic law does not stipulate something else.

As for the territorial competence, according to disposals of art 10 align. 3 from the law of administrative solicitor's office the petitioner can address to the instance from his residence or from the respondent's residence if the petitioner choose the instance from the respondent's residence it cannot be invoked the exception of territorial incompetence.

The legislator wanted to express the fact that once the petitioner expressed his /her option regarding the choice for the competent territorial instance, this choice is decisive (*electa una via non datur recursus ad alteram*)¹⁴.

This competence has an alternative¹⁵ feature the petitioner has the possibility to choose the instance from his residence or form the respondent's residence.

Legal disposals about administration solicitor's office in the field of the competence for the judging territorial instance departs from the rule of

¹² G.D. no. 208/2005 by G.D. no. 495/2009 annuled on its turn by G.D. no 109/2009 about the organisation and functioning of the National Agency of Financial Administration published în the Official Monitor of Romania Part 1 no. 126 from 02.03.2009

¹³ Decision no. 1272 of 9th of February 2007 of the Supreme Court of Justice and Cassation Section of financial and administrative solicitor's office în *Jurisprudența Secției de contencios administrativ și fiscal, sem I, 2007*, Editura Hamangiu, București, 2007, p. 20-24

¹⁴ Adria Fanu Moca, *Acțiunea în contencios administrativ împotriva deciziei de soluționare a contestației împotriva actelor administrative fiscale*, în *Curierul fiscal* nr. 3/2006, p. 26.

¹⁵ Verginia Vedinaș, *Drept administrativ*, Ediția a – II- a revăzută și adăugită, Editura Universul Juridic, București, 2006, p. 172.

common right in this field, whereas the judging competence belong to the instance of the respondent's residence¹⁶.

By establishing this rule with departing feature from the common rule of territorial competence established by the Code of civil procedure they tried to protect the petitioner¹⁷.

The deadline to notify the instance of administrative solicitor's office is of 6 months which starts to flow from the date of communicating the answer to the fiscal appeal, the date of communicating the unjustified refusal for solving the petition, the expiring date of the solving, term for the financial appeal, respectively the expiring date for the legal term of solving the appeal, the expiring term of 30 days since the sent of the administrative document issued to solve favorably the petition or, if it's the case, of the fiscal appeal. The term of 6 month is a term of prescription.

For solid reasons, in the case of individual administrative document, the demand can be introduced after the term of 6 months, but no later than one year after communicating the document or information, the date of introducing the demand, by case, if the expiring term is of one year.

In domain of suspension for the fiscal administrative document, the judicial suspension is operated. We can appreciate that the judicial suspension has an optional feature because the instance of judgment decides whether it will grant or not the suspension demanded by the contributor.

Art. 215 align. 2 from the Code of fiscal procedure stipulate the contributor's right to demand the suspension of the fiscal-administrative document on the basis of the Law of the administrative solicitor's office no. 554/2004.

The competent instance can suspend the execution, if it is handed in a bail of no more than 20 years from the amount of the contested sum, and in the case of the demands whose object is not to be evaluated in money, a bail no more than 2000 lei.

The legal text establishes only the maximum limit of the sum of money owed with bail title, without establishing a minimum limit for the harmed person to exercise his/her right to ask the suspension of the fiscal administrative document.

¹⁶ Art. 5 from the Code of civil procedure stipulates: The demand is made to the instance of the respondent's residence. If the respondent has residence abroad or the from his country's residence and if he does not have a known residence, to the residence's instance or the respondent's residence.

¹⁷ Rodica Narcisa Petresu, *Drept administrativ*, Editura Hamangiu, București, 2009, p. 489-490.

Law no. 554/2004 about administrative solicitor's office stipulates the possibility to suspend the administrative document also before the notification of the judgment instance, with action in canceling action of the administrative document.

By corroborating the disposals of the two normative documents, it results that the fiscal administrative document can be suspended if the contributor demand, either before notifying the judgment instance with canceling the fiscal administrative document, or together with the action of canceling the fiscal administrative document the instance being able to suspend the execution of the document if a bail is laid down the demand addressed to the instance are judged urgently and mainly in public meeting, in the panel established by law.

The decision are written and motivated in no more than 30 days after passing the sentence.

By admitting the action in the fiscal administrative solicitor's office the judging instance can cancel totally or partially the decision given to solve the fiscal appeal and implicitly the fiscal administrative document contested by fiscal appeal.

The action in the fiscal administrative solicitor's office has a general rule at least two demanding heads: one which aims to cancel the solving decision of the appeal and another, which aims to cancel the fiscal administrative document in which the fiscal obligations were established¹⁸. Also, according to disposals of art 18 align. 3 from Law no. 554/2004 about administrative solicitor's office, in the case of compensations for the moral¹⁹ and material damaged, if the petitions has notified it.

Asking for compensations can also be made by a separate action, subsequent to the action of cancelled the fiscal administrative document, because the harmed person in his/her legitimate right or interest did not know the extent of the compensations on the date of intending action in cancellation.

The competent instance, to solve these demand of compensation are the instance of administrative solicitor's office, as it is stipulated by art. 19 align. 2 from Law of administrative solicitor's office.

According to disposals of art 20 align. 1 from Law no. 554/2004 about administrative solicitor's office, the decision pronounced in first instance

¹⁸ Adrian Fanu Moca, *Contenciosul fiscal*, Editura C. H. Beck, București, 2006, p. 265.

¹⁹ Law no 29/1990 about administrative solicitor's office was the first law of the administrative solicitor's office which regulated deliberately the responsibility of the denounced administrative for moral damages too.

can be challenged with appeal, in terms of 15 days from the communication. The appeal in this case is not limited to the cassation reasons stipulated in art. 304 from the Code of civil procedure the instance being able to examine the cause under all the aspects²⁰.

According to disposals of art 21 align. 1 from Law no. 554/2004, against decisive and irrevocable solutions pronounced by the instances of administrative solicitor's office can be exercised by the ways of appeal stipulated in the Code of civil procedure and namely the canceling appeal and revision.

The fiscal administrative solicitor's office installed by the Code of fiscal procedure is a solicitor's office of full jurisdiction, meaning that the petitioner can demand, and the instance can ask the cancellation totally or partially of a fiscal administrative document, the issuing of the document by the denouncing authority when it establishes that the law offers the contributor this right and the repairing of the damages by granting material and/or moral compensations.

Literature:

- E. Bălan, Drept financiar, Ediția a III-a, Editura All Beck, București, 2004, ISBN: 973-655-542-9.
- T. Al. Bălan, Contenciosul fiscal, București, 1935.
- B. Hatoux, Le contentieux fiscal judiciaire, en Revue française de finances publiques no. 17/1987, L.G.D.J., Paris, 1987, p. 71
- A. Fanu Moca, Contenciosul fiscal, Editura C. H. Beck, București, 2006, ISBN: (10) 973-655-976-9; ISBN: (13) 978-973-655-976-1;
- A. Fanu Moca, Acțiunea în contencios administrativ împotriva deciziei de soluționare a contestației împotriva actelor administrative fiscale, în Curierul fiscal nr. 3/2006.
- R. N. Petresu, Drept administrativ, Editura Hamangiu, București, 2009, ISBN: 978-606-522-140-6.

²⁰ Adrian Fanu Moca, *Acțiunea în contencios administrativ împotriva deciziei de soluționare a contestației împotriva actelor administrative fiscale*, în Curierul fiscal nr. 3/2006, p. 28.

Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition.
Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1

- C. D. Popa, Noțiunea, natura juridică și importanța contenciosului fiscal, în R. D. C. nr. 7-8/200.
- V. Verdinaș, Drept administrativ, Ediția a – II- a revăzută și adăugită, Editura Universul Juridic, București, 2006, ISBN: (10) 973-8929-55-5; ISBN: (13) 978-973-8929-55-5;

Contact – email
taviamara@yahoo.com

SOUDNÍ PŘEZKUM PŘEDPISŮ ZÁJMOVÉ SAMOSPRÁVY

KATEŘINA ČERVENÁ - ŠÁRKA LIPERTOVÁ

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

Abstract in original language

Príspevok sa zaoberá možnosťmi súdného prezkumu predpisů profesních samospráv. Autorky si nejprve pokládají otázku, zda-li jsou předpisy zájmových samospráv předpisy právními. Následně je proveden rozbor možností soudního prezkumu stavovských předpisů, jak pokud by se potvrdilo, že se jedná o předpis právní, tak by byla přijata teze, že stavovské předpisy právními předpisy nejsou.

Key words in original language

Zájmová samospráva; právní předpis; soudní prezkum.

Abstract

The paper deals with possibilities of judicial review of laws of self-professional government. The authors first consider the question whether the rules are of interest laws and government regulations. Subsequently analyzed the possibility of judicial review of the professional rules, how should it be confirmed that this is a legal prescription, it would be accepted thesis that the rules of professional conduct are not law.

Key words

Professional self-governance; legal norm; judicial review.

Stát je sice zdrojem veškeré veřejné moci na svém území, z toho však neplyne nutně, že by ji také musel vždy vykonávat sám svými orgány. Právě naopak. V moderním státě je zcela běžné a žádoucí, aby stát svěřil část svých pravomocí jiným subjektům veřejné správy. Subjektem (nositelem) veřejné správy se tak kromě státu stávají i další státem aprobované a od něj odlišné veřejnoprávní korporace. Popsaný princip decentralizace pak splývá s pojmem samosprávy v právním smyslu.¹ Zejména v organizačním pojetí veřejné správy² má základ členění samosprávy na samosprávu územní (teritoriální) či zájmovou (profesní).

Posláním samosprávy je v první řadě realizace vlastní samosprávné moci. Tato samosprávná moc se vyskytuje nejen ve formě výkonu státních (případně vlastních) aktů, ale také ve formě vydávání předpisů, což také

1 Srov. definici in. Matějka, J.: Principy organizace veřejné správy, Knihovna Sborníku věd právních a státních, Praha 1938, str. 40.

2 Veřejná správa jako souhrn institucí.

odpovídá jejímu postavení v moderním státě.³ O předpisech, které regulují chování subjektů podrobených samosprávě, mluvíme nejčastěji jako o tzv. stavovských předpisech, i když je tak zvláštní zákony obvykle nenazývají.

Právě na tyto stavovské předpisy, konkrétně na jejich soudní přezkum, je zaměřen náš příspěvek.⁴ Toto téma je jak soudy tak na akademické půdě řešeno velmi sporadicky a s poměrně zásadními rozpory. Zůstává tak řada nedořešených otázek, které by si zasloužily větší pozornost odborné veřejnosti, proto bychom na některé z nich ve svém příspěvku rády upozornily.

1. POVAHA STAVOVSKÝCH PŘEDPISŮ

První zásadní otázkou, kterou si musíme položit, pokud uvažujeme o soudním přezkumu stavovských předpisů, je otázka jejich právní povahy. Jsou stavovské předpisy předpisy právními nebo ne? Na tom bude samozřejmě závislý také režim jejich soudního přezkumu. Teprve po vyřešení tohoto problému, bude možno poskytnout odpovědi také na to, kdo je příslušný přezkoumávat zákonnost, a kdo je případně příslušný k jejich rušení. Již na povahu stavovských předpisů se názory odborníků liší. Podle jedněch se o právní předpisy jedná, jiní to zásadně odmítají.⁵

Zásadní argumenty, které odmítají, že stavovské předpisy jsou právní předpisy lze shrnout tak, že

- za právní předpis může být považován jen takový předpis, který má státem uznanou formu. Všechny „uznané“ prameny práva (právní předpisy) tak stanoví Ústava a v souladu s Ústavou běžný zákon. Konkrétní formu právního předpisu nemusí Ústava výslovně stanovit (srov. např. čl. 79 odst. 3), může ji upravovat až běžný zákon. V této souvislosti je nutné zmínit také článek 79 odst. 3 Ústavy: „Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.“ Z článku je patrné, že Ústava vůbec nepočítá se zájmovými samosprávami jako se subjekty, které právní předpisy vydávají.

3 Blíže Kadečka, S.: kapitoly ze správního práva III. – Organizace veřejné správy, Aspi 2003.

4 Kvůli své značné specifičnosti se v příspěvku nezabýváme předpisy vysokoškolské samosprávy a předpisy profesních komor (např. Hospodářská a Agrární komora).

5 Nejpodrobněji se povahou stavovských předpisů zabývá prof. Sládeček (Sládeček, V.: Ještě k povaze předpisů zájmové samosprávy. Právní rozhledy, 2008, č. 4, s. 130 – 137), který ve svém článku shrnuje jednotlivé názory na povahu stavovských předpisů a sám odmítá.

- dále musí být právní předpis v souladu se zákonem publikován, což je podmínkou jeho platnosti.
- a také první předpis musí být státem (státním orgánem) vynutitelný.

Na podporu těchto argumentů je často používána judikatura soudů. Ta však, zdá se podle toho, jak je jí argumentováno, není jednoznačná.

2. STAVOVSKÉ PŘEDPISY JAKO PŘEDPISY PRÁVNÍ

V jednom ze svých usnesení⁶ se k charakteru předpisů zájmových samospráv vyslovil také Ústavní soud. Ten (avšak bez jakéhokoliv dalšího vysvětlení) konstatoval, že stavovské předpisy „splňují veškeré charakteristické prvky normativních právních aktů jako pramenů práva“. K samotnému zrušení stavovských předpisů jako předpisů právních (k čemuž by ho zmocňoval čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy), se však Ústavní soud dosud nedostal. Většinou proto, že návrhy na jejich přezkum byly spojeny s rozhodnutími komor o bagatelních částkách. Ústavní soud proto tyto návrhy jako zjevně neopodstatněné usnesením odmítl⁷ a vzhledem k akcesorické povaze⁸ řízení o návrhu na zrušení právního předpisu tak Ústavní soud ani žádný stavovský předpis nezrušil.

Stavovské předpisy jako předpisy právní však nebudou přezkoumatelné pouze Ústavním soudem. Na základě čl. 95 odst. 1 Ústavy je každý soudce „při rozhodování vázán zákonem nebo mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu“ a zároveň je „oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou“. S účinky *inter partes* je tak soudce obecného soudu oprávněn rozhodnout o neaplikovatelnosti „jiného právního předpisu“, pokud dojde k tomu, že není v souladu se zákonem.⁹

Nejvyšší správní soud konstatoval¹⁰, že soudy ve správním soudnictví takto posuzují stavovské předpisy zcela běžně v rámci přezkumu rozhodnutí (jako individuálního aktu aplikace stavovského předpisu) podle § 65 soudního řádu správního.¹¹ K posuzování zákonnosti tak dochází např. v rámci přezkumu rozhodnutí o disciplinárních deliktech nebo v případech

⁶ Usnesení Ústavního soudu ze dne 2. prosince 2008, sp. zn. IV. ÚS 1373/07.

⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Aps 2/2007, ze dne 12. března 2009.

⁸ Pl.ÚS 51/05 ze dne 03.03.2009

⁹ III. ÚS 274/01 ze dne 01.11.2001

¹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Aps 2/2007, ze dne 12. března 2009.

¹¹ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

rozhodnutí v oblasti ochrany hospodářské soutěže.¹² Vedle toho však Nejvyšší správní soud potvrdil¹³, že k přezkumu stavovských předpisů může dojít také v rámci zjišťování, zda došlo k nezákonnému zásahu podle § 82 soudního řádu správního. Nejvyšší správní soud totiž vyvodil, že soudní ochrana je poskytována také vztahům, které vzniknou v důsledku aplikace stavovského předpisu (aniž by došlo k vydání rozhodnutí), protože se jedná o vztahy ve veřejné správě. A těm je soudní ochrana poskytována.

Otázkou stále zůstává, jestli může být zákonnost stavovských předpisů přezkoumávána také soudy civilními. Bez jejich hlubšího zkoumání je odkazováno na rozhodnutí Nejvyššího soudu a vyvozováno, že soudy v občanském soudním řízení nemohou být pravomocné k přezkoumávání zákonnosti stavovských předpisů.¹⁴ S tímto názorem však není možno souhlasit. Je pravda, že Nejvyšší soud již vícekrát rozhodl, že civilní soudy nejsou příslušné rozhodovat o zákonnosti předpisů samospráv, to však neznamená, že by nemohly být příslušné z podstaty věci. Článek 95 odst. 1 Ústavy nespecifikuje soud, který by byl příslušný k posouzení zákonnosti předpisů. Bude to záviset na věci, v rámci které bude předběžně zkoumat zákonnost stavovského předpisu. Pokud stavovský předpis bude zakládat soukromoprávní nárok, budou k řešení sporu příslušné civilní soudy. Potom i tzv. předběžná otázka spočívající v hodnocení zákonnosti stavovských předpisů bude řešena v občanském soudním řízení. Doposud však byly před Nejvyšším soudem řešeny pouze otázky, u kterých ze stavovského předpisu nevyplýval civilní nárok, proto ani nebyly příslušné civilní soudy. Nebylo tak rozhodováno ani o zákonnosti stavovských předpisů.

3. RUŠENÍ STAVOVSKÝCH PŘEDPISŮ JAKO PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

Někteří autoři¹⁵ bez dalšího uvádějí, že zjistí-li soud, že předpis zájmové samosprávy je nezákonný, tak jej zruší. Jedná se o přílišné zjednodušení problému, které vzniklo na základě publikace právní věty ve sbírce Nejvyššího správního soudu bez uvedení konkrétních okolností případů. Část rozsudku Městského soudu v Praze, který byl publikován pod č. 90/2004 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu zní: „Profesní komora je veřejnoprávní korporací vykonávající veřejnou správu a další činnosti. Vykonává-li veřejnou správu, může ji vykonávat jen v případech a

12 K tomu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2009, č. j. 7 Afs 86/2007, dostupný na www.nssoud.cz.

13 Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Aps 2/2007, ze dne 12. března 2009.

14 Koudelka, Z.: Právní předpisy samosprávy – 2. aktualizované a přepracované vydání, Linde Praha, 2008

15 Koudelka, Z.: Právní předpisy samosprávy – 2. aktualizované a přepracované vydání, Linde Praha, 2008, s. 290

v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví (čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky). Povinnosti pak mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod (čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Neodpovídají-li předpisy profesních komor této zásadě, soud je zruší.“¹⁶

Zavádějící je poslední věta, ze které by se dalo na první pohled usuzovat, že všechny soudy jsou oprávněné k rušení stavovských předpisů vždy, jakmile zjistí jejich nesoulad se zákonem. K takovému závěru však nemůže dojít, pokud víme, že v daném případě, Městský soud v Praze rozhodoval¹⁷ o zákonnosti stavovského předpisu komory auditorů na návrh ministra financí na základě výslovného zmocnění zákona o auditorech¹⁸ v ustanovení § 36 odst. 2: „Má-li ministr financí za to, že některé ustanovení profesního předpisu Komory je v rozporu se zákonem, je oprávněn podat ve lhůtě 2 měsíců od jeho přijetí návrh na jeho zrušení soudem.“

Nelze tedy dovozovat, že soudy mohou rušit stavovské předpisy při každém zjištění jejich nesouladu se zákonem. Nemohou. Soudy mohou stavovské předpisy rušit, jen pokud jsou k tomu zmocněny v zákoně o příslušné komoře. Žádné obecné zákonné zmocnění k rušení stavovských předpisů neexistuje. Z dikce ustanovení § 64 odst. 319 zákona o Ústavním soudu dokonce vyplývá, že soudy nejsou zmocněny ani k tomu, aby předložily návrh na zrušení stavovského předpisu k Ústavnímu soudu. Předpis zájmové samosprávy bude v případě, že jej soud označí za nezákonný, pouze neaplikován. Zrušit stavovský předpis jako předpis právní by tedy bez výslovného zmocnění ve zvláštním zákoně mohl jen Ústavní soud na základě čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy²⁰. Jak již ale bylo zmíněno, k této situaci zatím nedošlo.

¹⁶ Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 4. 2003, čj. 28 Ca 152/2001-58. Publikováno ve sbírce č. 2/2004 pod číslem 90.

¹⁷ Viz Koudelka, Z.: Právní předpisy samosprávy – 2. aktualizované a přepracované vydání, Linde Praha, 2008, s. 290

¹⁸ Zákon č. 254/2000 Sb., o auditorech

¹⁹ § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu: „Návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení je oprávněn podat též soud v souvislosti se svou rozhodovací činností podle čl. 95 odst. 2 Ústavy.“

²⁰ Čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy: „Ústavní soud rozhoduje o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem.“

4. STAVOVSKÝ PŘEDPIS JAKO PŘEDPISY NEPRÁVNÍ

Přijmeme-li názor, že stavovské předpisy nejsou právními předpisy, nezbyvá, než si položit otázku, kdo může přezkoumávat a rušit tyto předpisy.

Možnost soudního přezkumu je výslovně stanovena jen v některých zákonech o komorách. V tom případě jsou stavovské předpisy soudem přezkoumány obvykle na návrh příslušného ministra. Takový přezkum umožňuje např. zákon o advokacii²¹, zákon o soudních exekutorech²², zákon o komoře veterinárních lékařů²³, nebo již zmíněný zákon o auditorech²⁴. Naproti tomu zákon o notářích, zákon o výkonu povolání autorizovaných architektů nebo zákon o ČLK, žádnou takovou úpravu neobsahuje. Otázkou je, jak a jestli vůbec by mohly soudy přezkoumávat předpisy komor, v nichž není tato zvláštní úprava.

5. ZÁVĚREM

Na závěr si tedy dovoluujeme shrnout nejdůležitější otázky, které se vztahují k soudnímu přezkumu předpisů zájmové samosprávy. Jakou povahu mají stavovské předpisy? Jsou to předpisy právní nebo ne? Pokud se jedná o předpisy právní, mohou v rámci posuzování podle čl. 95 Ústavy posuzovat jejich zákonnost také civilní soudy? Pokud by stavovské předpisy nebyly kvalifikovány jako předpisy právní, v jakém režimu (a jestli vůbec) je bude přezkoumávat soud, pokud k tomu nebude výslovně zmocněn v zákonech o jednotlivých komorách?

Literature:

- Kadečka, S.: Kapitoly ze správního práva III. – Organizace veřejné správy, Aspi 2003, Praha
- Koudelka, Z.: Právní předpisy samosprávy – 2. aktualizované a přepracované vydání, Linde Praha, 2008, 2. vydání, 352 stran, ISBN 978-80-7201-690-7
- Matějka, J.: Principy organizace veřejné správy, Knihovna Sborníku věd právních a státních, Praha 1938

²¹ § 50 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii.

²² § 8a zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti.

²³ § 19 zákona č. 381/1991 Sb., o Komoře veterinárních lékařů.

²⁴ § 36 zákona č. 254/2000 Sb., o auditorech.

*Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition.
Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1*

- Sládeček, V.: Ještě k povaze předpisů zájmové samosprávy. Právní rozhledy, 2008, č. 4, s. 130 – 137

Contact – email

Katerina.cervena@centrum.cz - sarka.lipertova@centrum.cz

SOUDNÍ PŘEZKUM ZJEVNĚ NEDŮVODNÝCH ŽÁDOSTÍ PODLE § 16 ZÁKONA O AZYLU

JANA FILIPOVÁ

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

Abstract in original language

Příspěvek se zaměřuje na problematiku zjevně nedůvodných žádostí o mezinárodní ochranu podle § 16 zákona o azylu, které jsou projednávány ve zkráceném řízení. Nejprve se zabývá podstatou a postavením tohoto institutu v rámci zákona o azylu. Rozebírá povahu rozhodnutí o zamítnutí žádosti jako nedůvodné a jeho důsledky v aplikační praxi. Následně se příspěvek věnuje jednotlivým typům zjevně nedůvodných žádostí, a to z hlediska jejich interpretace a aplikace. Pozornost je taktéž věnována rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu.

Key words in original language

Mezinárodní ochrana; zjevně nedůvodná žádost o mezinárodní ochranu; azyl; doplňková ochrana; soudní přezkum; non-refoulement.

Abstract

The article focuses on the issue of manifestly unfounded claims for international protection under § 16 of the Asylum Act, approved under the accelerated procedure. First it deals with the nature and status of this institute within the Asylum Act. The article discusses the nature of the decision rejecting the application as manifestly unfounded and its consequences in the practice application. Subsequently, the contribution focuses on particular types of manifestly unfounded claims, in terms of their interpretation and application. The attention is also paid to the decision making activities of the Supreme Administrative Court.

Key words

International Protection; Manifestly Unfounded Claim for International Protection; Asylum; Subsidiary Protection; Judicial Review; Non-refoulement.

1. ÚVOD

Azylové řízení jakožto zvláštní správní řízení se od správního řízení obecného odlišuje nejenom svým předmětem a posláním, tj. ochranou před pronásledováním, ale taktéž i specifiky a restrikcí soudního přezkumu. Azylovou politiku a azylové právo České republiky nelze chápat jako izolovaný samostatný systém založený pouze na zákoně o azylu¹, nýbrž

¹ Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu).

jako součást celého evropského azylového systému. Je úzce spjata a ovlivňována komunitárním právem, a proto musí být azylový zákon a jeho jednotlivá ustanovení vykládána eurokonformním způsobem. Stále více restriktivní standardy přístupu k osobám žádajícím v jednotlivých zemích Evropské unie o ochranu před pronásledováním či jinými, právními normami specifikovanými, závažnými zásahy do tělesné a osobní integrity jedince jsou formovány tzv. kvalifikační² a procedurální³ směrnici. Pro záruku spravedlivého řízení o mezinárodní ochraně je nutné najít rovnováhu mezi dvěma zájmy. Na straně jedné to je zájem humanitární, spojený se závazkem dodržování mezinárodního práva skrze poskytování právní ochrany potřebným, předem vymezeným, osobám a na straně druhé zájmem o rychlé a efektivní řízení, jež nebude zneužíváno ekonomickými migranty a obdobnými skupinami osob. Tématem tohoto příspěvku jsou zjevně nedůvodné žádosti o udělení mezinárodní ochrany, které lze považovat právě za jedno z restriktivních opatření současného azylového systému.

2. PODSTATA A VÝVOJ INSTITUTU ZJEVNĚ NEDŮVODNÝCH ŽÁDOSTÍ

Obdoba popisovaného institutu se objevila již v zákoně o uprchlících⁴, který v § 11 odst. 3 taxativním způsobem vymezil situace, kdy je třeba na žádost pohlížet jako na zřejmě neodůvodněnou⁵. V zákoně o azylu jsou jednotlivé typy zjevně nedůvodných žádostí vymezeny taktéž konečným výčtem v § 16 odst. 1 a odst. 2. V současném zákoně se úprava zjevně nedůvodných žádostí vyskytuje již od jeho vzniku, přičemž postupnými novelizacemi se měnily, ovšem nikterak zásadně, důvody, díky nimž lze žádost označit za

² Směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany.

³ Směrnice Rady č. 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka.

⁴ Zákon č. 498/1990 Sb., o uprchlících, ve znění pozdějších předpisů (zrušen k 1. 1. 2000).

⁵ a) Žadatel neposkytoval spolupráci ke spolehlivému zjištění jeho totožnosti, zvláště jeho státního občanství, nebo, nemá-li žádné státní občanství, jeho posledního stálého pobytu,

b) Žadatel byl občanem státu nebo, neměl-li žádné státní občanství, měl poslední stálý pobyt na území státu, kde mu na základě obecně známých skutečností nehrozí pronásledování,

c) ministerstvu vnitra jsou známy důvody uvedené v § 4 (např. kdy dobrovolně znovu pobývá ve státě, který opustil z odůvodněného strachu před pronásledováním, dobrovolně znovu přijme ochranu státu, jehož státní občanství má a nebo spáchal trestný čin proti míru, proti lidskosti nebo válečný zločin či jiný zvláště závažný úmyslný trestný čin),

d) žadatel odůvodňuje žádost pouze hospodářskou nouzí

zjevně nedůvodnou⁶. V rámci legislativních změn lze například zmínit opakované žádosti o mezinárodní ochranu, které byly do 20. 12. 2007 považovány za zjevně nedůvodné, avšak posléze byly označeny přímo za nepřijatelné ve smyslu § 10a písm. e) zákona o azylu. Taktéž možnost tzv. vnitřního přesídlení (ochrany) byla do téže doby považována za důvod pro odmítnutí žádosti na základě § 16. Nynější znění zákona stanoví, že obava z pronásledování nebo hrozba vážné újmy se nepovažuje za pronásledování, může-li cizinec nalézt účinnou ochranu v jiné části státu, pokud se tato obava nebo hrozba zřejmě vztahuje pouze na část území státu.

Řízení o zjevně nedůvodné žádosti probíhající ve zkráceném řízení je zvláštním typem řízení o mezinárodní ochraně, částečně připomínající institut nepřijatelnosti kasačních stížností; obdobně se v něm totiž rozhoduje o připuštění žádosti do „klasického“ řízení, v němž bude žádost posuzována nezkráceným a věcně neomezeným způsobem. Zjevně nedůvodnou žádost lze chápat jako zastřešující pojem pro kategorii případů umožňujících vnitřní diferenciaci žádostí, při kterých se žádost o mezinárodní ochranu za předem stanovených předpokladů neprojednává podle § 12 až 14 zákona o azylu. Hlavním smyslem zkráceného řízení tedy je, aby již v prvopočátcích řízení bylo možné filtrovat žádosti, u nichž je vysoká pravděpodobnost, že jsou podávány osobou, které nemohou získat ochranu z důvodů předpokládaných zákonem o azylu od těch, kde taková možnost existuje; selekce žádostí umožňuje věnovat řádný prostor žadatelům, kteří, byť třeba účelově, tvrdí, že byli v zemi původu pronásledováni či jim v ní hrozí nebezpečí vážné újmy. Nedůvodnost žádosti přitom musí být zřejmá. Základním charakteristickým znakem tohoto institutu je jednak jeho zkrácená délka a jednak fakt, že by nemělo docházet k věcnému přezkumu žádosti cizince z hlediska azylově relevantních důvodů (proto, že v podstatě ani není co přezkoumávat). Není proto na místě zkrácené řízení o mezinárodní ochraně rozčleňovat na tradiční dělení na řízení o azylu a řízení o doplňkové ochraně. Vymezujícím prvkem oproti nezkrácenému řízení je jeho délka. Zatímco v klasickém řízení má být rozhodnutí vydáno do devadesáti dnů⁷, přičemž tuto lhůtu lze prodloužit, rozhodnutí o zjevně nedůvodné žádosti musí správní orgán (Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky) vydat v podstatně kratší lhůtě, a to do třiceti dnů^{8,9}. Pokud žadatelův příběh naplňuje podmínky pro konání

⁶ Celý zákon o azylu byl již dvacetkrát novelizován, samotné ustanovení § 16 bylo méně či více výrazně změněno sedmkrát.

⁷ V praxi ovšem nejsou výjimkou ani správní řízení, jejichž délka se pohybuje v řádu měsíců. Lhůta pro vydání rozhodnutí na základě § 71 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu přitom činí třicet dnů. Pro vydání rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany je nastavena lhůta trojnásobně delší. V tomto druhu řízení totiž může být obtížné shromáždit a posléze správně vyhodnotit všechny relevantní důkazy, a proto je takto určená delší doba žádoucí.

⁸ Podle slovenského azylového zákona (č. 480/2002 Z. z.) lze rozhodnutí o zjevně neopodstatněné žádosti vydat do 60 dnů.

zkráceného řízení, avšak správní orgán nestihne rozhodnutí vydat v zákonem stanovené době, je třeba jeho žádost zamítnout v klasickém řízení podle § 12 (resp. i podle § 13 až § 14b) zákona o azylu¹⁰.

Zakotvení institutu zjevně nedůvodných žádostí do českého azylového práva lze na jednu stranu vnímat jako jeden z restriktivních nástrojů azylové politiky, kdy žadatelé nemohou bezdůvodně zneužívat výhody spjaté s účastenstvím v azylovém řízení¹¹ a na druhou stranu též jako způsob, jak se efektivně a rychle vypořádat s žádostmi osob, které v České republice nehledají ochranu. Zkrácené řízení je odpovědí na početnou skupinu žádostí¹², které nenalézají své odůvodnění v azylově relevantních důvodech a kterým Česká republika čelila v minulých letech. Na daný institut je třeba nahlížet pozitivně i z toho důvodu, že rychlé „vypořádání se“ s tzv. pretendenty azylu, resp. mezinárodní ochrany¹³, pomáhá zlepšit negativní pohled veřejnosti na azylanty a institut azylu obecně. Funkci tohoto institutu lze tudíž chápat jako psychologickou, a to vzhledem k samotnému žadateli a současně jako sociální vůči společnosti. Nelze přitom odhlédnout ani od faktu, že projednání žádosti ve zkráceném řízení má i pozitivní ekonomické dopady, a to vzhledem k ušetření nákladů na pobyt cizince.

3. K NĚKTERÝM ASPEKTŮM SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ O ZJEVNĚ NEDŮVODNÉ ŽÁDOSTI

Zákon o azylu vymezuje taxativním způsobem důvody, při jejichž naplnění řízení proběhne ve zkrácené formě. Z dikce ustanovení § 16 zákona o azylu přitom plyne, že správní orgán nemá možnost správního uvážení, zda vést klasické či zkrácené řízení. Musí se ovšem řídit zásadou, aby věc byla projednána podle platných předpisů. To znamená, že žádost o mezinárodní ochranu může zamítnout jako zjevně nedůvodnou jen tehdy, pokud pro to budou skutečně splněny všechny podmínky. Postup dle § 16 přitom není porušením zásady rovného přístupu k účastníkům řízení, a to z důvodu, že začátek řízení o mezinárodní ochraně je pro všechny žadatele stejný.

⁹ Je třeba vyjít z toho, že již od počátku správního řízení jsou zde jasné důkazní prostředky a tudíž jsou naplněny předpoklady pro postup dle § 16 zákona o azylu. Správní orgán proto nepotřebuje mít pro řádné zjištění skutkového stavu k dispozici lhůtu devadesáti dnů.

¹⁰ Lhůta třiceti dnů byla do zákona přidána až od 1. 2. 2002. Do této doby bylo možné zjevně nedůvodnou žádost zamítnout v klasické devadesáti denní lhůtě.

¹¹ Zejména možnost legálního pobytu na území republiky, možnost ubytování v pobytovém středisku a finančních příspěvků.

¹² Kupříkladu po výrazném zpřísnění cizineckého zákona čelila Česká republika vysokému počtu žádostí z řad ukrajinských, ale taktéž i moldavských a ruských občanů, kteří na našem území pracovali. Dnes je obdobná situace u mongolských a vietnamských občanů a osob pocházejících z oblasti středního východu.

¹³ Zejména s ekonomickými migranty.

Jeho následný průběh je již v dispozici samotného subjektu, v jehož zájmu je, aby vylíčil všechny relevantní důvody, které ho vedly k opuštění země a tím tak umožnil projednání své žádosti v plném rozsahu. Řízení o mezinárodní ochraně je totiž primárně založeno na tom, co uvede žadatel do žádosti o mezinárodní ochranu a při následném pohovoru. Je to tedy sám žadatel, kdo rozsahem a obsahem svého tvrzení utváří rámec zjišťování skutkového stavu. Jestliže žadatel neuplatní právně relevantní důvody pro udělení azylu, správní orgán nemá povinnost si je domýšlet. Tento institut by měl být aplikován pouze tehdy, je-li s ohledem na § 3 správního řádu¹⁴ dostatečně zjištěn skutkový stav věci, který opravňuje rozhodnout ve zkráceném řízení¹⁵. Jinak řečeno, žádost může být zamítnuta jako zjevně nedůvodná jen tehdy, podaří-li se správnímu orgánu i ve zkrácené lhůtě třiceti dnů shromáždit tolik potřebných informací, kolik je jich třeba k tomuto procesnímu úkonu. V případě, že z žádosti a pohovoru nebude postaveno na jisto, že žádost je zjevně nedůvodná, je namístě postupovat dle zásady *in dubio pro reo* a žadatelovu žádost posoudit plnohodnotným způsobem. Azylově rozhodné skutečnosti ve smyslu § 12 musí zjišťovat jen tehdy, pokud žadatel alespoň tvrdí, že existují důvody v tomto ustanovení uvedené¹⁶. Nezná-li žadatel obsah pojmu azyl, nemusí vědět, co přesně před správním orgánem vypovědět, a proto vyskytne-li se během pohovoru určitá azylově relevantní okolnost, je povinností správního orgánu vést pohovor takovým směrem, aby jeho výsledek byl dostatečně konkrétní pro potřeby udělení jedné z forem mezinárodní ochrany. Správní orgán je dále povinen zajistit k dané žádosti o mezinárodní ochranu maximální možné množství důkazů, a to jak těch, které vyvracejí tvrzení žadatele, tak těch, co je podporují; má přitom nepochybně snadnější přístup k objektivně zjiřitelným a ověřitelným informacím. Podstatné je rovněž chování žadatele a celková věrohodnost (potažmo uvěřitelnost) jeho tvrzení¹⁷.

4. VÝCHODISKA SOUDNÍHO PŘEZKUMU ZJEVNĚ NEDŮVODNÝCH ŽÁDOSTÍ

Jedním z předpokladů existence materiálního právního státu je garance a realizace práva na spravedlivý proces a možnosti domáhat se ochrany před nezávislým soudem. Neúspěšný žadatel o mezinárodní ochranu je nepochybně aktivně legitimován ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu

¹⁴ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵ Zásada tzv. materiální pravdy má v řízení o udělení jedné z forem mezinárodní ochrany svá specifika, jelikož se obvykle nedostává důkazů, které prokazují věrohodnost tvrzení žadatele.

¹⁶ Viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2003, čj. 2 Azs 27/2003-59 a ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Azs 47/2003-130. Všechna rozhodnutí jsou dostupná na www.nssoud.cz.

¹⁷ Na žadatele není možné pohlížet jako na věrohodného, mění-li v průběhu řízení podstatným způsobem svá tvrzení či si v nich rozporuje.

správního¹⁸ k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Ačkoliv byla žádost stěžovatele posouzena jako zjevně nedůvodná a stěžovatel je tedy považován za osobu, která nesplňuje podmínky pro řádné a plnohodnotné azylového řízení, nelze mu za žádných okolností odepřít právo na využití opravného prostředku. České azylové řízení je jednoinstanční (nelze podat rozklad k ministrovi vnitra, jak tomu bylo v minulosti), a proto je této povinnosti dostáno až ve fázi soudního přezkoumávání ovládaného dispoziční zásadou. Tím, že není možné podat opravný prostředek v režimu správního řízení, musí se krajské soudy zabývat i jednoduchými případy, založenými pouze na procesních pochybeních. Hlavním smyslem soudního přezkumu zjevně nedůvodných žádostí je to, aby soud posoudil, zda aplikace § 16 zákona o azylu byla uskutečněna za zákonem daných podmínek, a to za současného dodržení všech procedurálních záruk. Soud by se měl zabývat zejména tím, zda byl žadateli poskytnut dostatečný prostor pro sdělení všech důvodů, ze kterých opustil zemi původu.

Na aplikační správní praxi má velký vliv (nebo by alespoň měla mít) judikatura správních soudů, zejména Nejvyššího správního soudu, který skrze svou integrační funkci dohlíží nejenom na sjednocování a zákonnost judikatury a poskytuje tak vodítko k výkladu azylového zákona, ale taktéž, což je velice důležité, na eurokonformní výklad vnitrostátních azylových právních norem. Vliv judikatury lze vnímat zejména v několika směrech, a sice v tom, že vytváří pomocné vodítko při interpretaci neurčitých pojmů (např. důvod hodný zvláštního zřetele), vymezuje rámec pro rozsah přezkumu správního uvážení a dále pomáhá překlenout situace, které nejsou zákonem buď vůbec řešeny a nebo jsou upraveny nedostatečně. Zavedením institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti došlo k posílení adjudikační funkce kasačního soudu. Ve své rozhodovací činnosti se zaměřuje zejména na konkrétní ustanovení předpisu a problémy daného případu a poskytuje jen odpovědi na konkrétní námitky stěžovatele. Činí tak buď skrze odkazy na dosavadní judikaturu, načež je kasační stížnost usnesením odmítnuta pro nepřijatelnost, tedy z důvodu, že žádost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, anebo soud sice rozhodne formou rozsudku, avšak se k věci opět vyjádří pouze ad hoc. Podstatně menší počet rozhodnutí se vyjadřuje ke sporným otázkám azylové materie s rozsahem i na následující případy.

Soudní přezkum rozhodnutí ve věcech mezinárodní ochrany není rozhodně shodný jako přezkum jiných rozhodnutí vydaných správními orgány. To, co plně odlišuje soudní přezkum rozhodnutí vydaných na základě zákona o azylu od jiných rozhodnutí, jež jsou připuštěna k přezkumu ve správním

¹⁸ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“).

soudnictví, je institut tzv. nepřijatelnosti kasační stížnosti¹⁹ (§ 104a s. ř. s.), o němž rozhoduje Nejvyšší správní soud. Pro procesní stránku soudního přezkumu nejenom zjevně nedůvodných žádostí se stala zásadní novelizace azylového zákona provedená zákonem č. 350/2005 Sb. Mimo to, že zavedla právě institut tzv. nepřijatelnosti, ovlivnila i přístup k přiznávání odkladného účinku opravným prostředkům (žalob a kasačních stížností). Suspenzivní účinek má svůj nepopíratelný význam zejména z hlediska práva na spravedlivý proces. Primárním smyslem tohoto institutu je pozastavení výkonu správního rozhodnutí, což v rámci azylového řízení prakticky znamená možnost zákonného setrvání na území republiky do doby rozhodnutí o žalobě nebo kasační stížnosti a současně nemožnost navrátit cizince do státu, ve kterém by mu mohlo hrozit pronásledování či vážná újma; takto je zajišťována mezinárodně právní zásada non-refoulement²⁰ ve smyslu čl. 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků²¹. Na druhou stranu pak nepřiznání odkladného účinku znamená pro žadatele povinnost vycestovat z území republiky. Suspenzivní účinek je přiznán azylovým žalobám a kasačním stížnostem s výjimkou žalob proti rozhodnutí podle § 16 odst. 1 písm. d) a e), tedy v případech vztahujících se ke konceptu bezpečné země a dále při existenci více občanství žadatele. V těchto případech pak připadá v úvahu postup dle § 73 odst. 2 s. ř. s.²² Zajímavé ovšem je, že podá-li žadatel vůči rozhodnutí založenému na základě § 16 odst. 1 písm. d) a e) zákona o azylu kasační stížnost, je jí odkladný účinek přiznán opětovně přímo zákonem.

Jak již bylo řečeno, zkrácené řízení se od klasického řízení o mezinárodní ochraně mimo jiné odlišuje lhůtami. Neliší se ovšem pouze lhůtou, do kdy musí správní orgán rozhodnout, ale taktéž i lhůtou, kterou disponuje neúspěšný žadatel pro podání opravného prostředku k soudu. Zatímco v rámci běžného řízení o mezinárodní ochraně lze podat žalobu proti rozhodnutí ministerstva ve lhůtě patnácti dnů ode dne doručení rozhodnutí, v případě zamítnutí žádosti postupem dle § 16 je to pouhých sedm dnů. Vzhledem k tomu, že lhůta pro podání žaloby podle soudního řádu správního jakožto lex generalis činí dva měsíce, je i patnáctidenní lhůta

¹⁹ Tento institut je výjimečný, jelikož se uplatňuje toliko v řízení ve věcech mezinárodní ochrany. Byl přijat zejména jako administrativní nástroj proti velkému nápadu nedůvodných „azylových“ kasačních stížností.

²⁰ Daná zásada je spjata s pravidlem aplikační přednosti mezinárodního práva, a to za předpokladu, že cizinec by mohl spadat do definice uprchlíka dle čl. 1 této Úmluvy.

²¹ Žádný smluvní stát Úmluvy nemůže vyhostit nebo vrátit uprchlíka na hranice zemí, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení.

²² Možnost tohoto postupu byla osvědčena rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, čj. 9 Azs 1/2009–40.

nedůvodně krátká. O to více toto platí v případě lhůty sedmidenní.²³ Takto krátké lhůty jsou velmi restriktivní a lze je chápat rovněž tak, že zákonodárce přistupuje k žadatelům již předem jako k jistým pretendentsům azylu, jejichž právo na řádný soudní přezkum je v podstatě proklamativní a zbytečný. Žadatelé zpravidla neovládají český jazyk a ani se neorientují v právním řádu, a proto je díky takto nastavené krátké lhůtě možné, že snadno promeškají lhůtu pro podání žaloby, potažmo pro žádost o ustanovení právního zástupce. Právní řád by ke každému měl přistupovat nediskriminačním způsobem a již předem jej neomezovat v bezproblémovém přístupu k soudu. Zakotvením krátkých lhůt vůči osobám, jež hledají v České republice ochranu, lze mít za to, že tomu tak není. Ačkoliv soud většinou rozhodne o správnosti postupu správního orgánu, nelze k žadatelům již předem přistupovat takto omezujícím způsobem. Je rovněž pravdou, že náklady na pobyt pretendentsů azylu jdou bezdůvodně na vrub státu, avšak k jejich snížení by mělo docházet především tím, že soudy rozhodují o žalobách ve věci mezinárodní ochrany přednostně.²⁴

Lze se setkat s názory,²⁵ že by bylo vhodné rozšířit nepřipustnost kasačních stížností i na případy, kdy bude správním orgánem rozhodnuto o zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné. Je sice pravdou, že i jednostupňová soudní ochrana vyhovuje požadavkům čl. 39 procedurální směrnice a rovněž čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a soudní opravný prostředek by bylo možno považovat za nadbytečný, přesto s tímto názorem nelze souhlasit. Jakákoliv další restrikce by ještě zvýšila rozdíly mezi soudním přezkumem rozhodnutí ve věcech mezinárodní ochrany a zbytkem správních rozhodnutí přezkoumávaných postupem dle II. hlavy, dílu I soudního řádu správního²⁶. Přezkum těchto rozhodnutí je již značně limitován institutem nepřijatelnosti kasační stížnosti, který dostatečně umožňuje se vypořádat s neopodstatněnými a nezávažnými případy. Tímto přístupem by byl z možnosti podání kasační stížnosti vyloučen i samotný správní orgán. Soudní praxe ukázala, že rozhodovací praxe jednotlivých krajských soudů (ale i správních orgánů), není vždy jednotná, a proto nelze opomenout význam sjednocování judikatury Nejvyšším správním soudem. Oprávnění podat kasační stížnost i proti rozhodnutí o zjevně nedůvodné žádosti má své opodstatnění²⁷, přičemž právě institut nepřijatelnosti působí

²³ Ústavní soud nedávno obdržel návrh Nejvyššího správního soudu (usnesení ze dne 25. 6. 2009, čj. 1 Azs 72/2008-48) na zrušení § 32 odst. 2 písm. a zákona o azylu, a to pro rozpor s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

²⁴ Viz § 56 odst. 2 s. ř. s.

²⁵ Viz Hlušík, P.: Správní soudnictví ve vztahu k cizincům v ČR - aplikační praxe. 2009. 175 s. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Jana Jurníková. Dostupné také z IS MU: <http://is.muni.cz/th/11183/pravf_d/disertacni_prace.doc>.

²⁶ Řízení o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu dle 65 - § 78 s. ř. s.

²⁷ Srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2009, čj. 1 Azs 107/2008-78.

jako dostatečná záruka toho, že kasační soud nebude zahlcen neopodstatněnými a nezávažnými případy. Současně je takto zachována možnost žadatele podat opravný prostředek ve správním soudnictví alespoň v částečné míře jako je tomu u jiných typů správních rozhodnutí.

5. VZTAH § 16 K § 12 A § 14A ZÁKONA O AZYLU

Pro danou problematiku je zásadní vymezení vztahu zjevně nedůvodných žádostí upravených § 16 k dalším důležitým ustanovením zákona o azylu. Pro judikaturu ve věci mezinárodní ochrany je typické, že se často vyjadřuje ke vztahům mezi jednotlivými ustanoveními zákona o azylu²⁸. Z ustanovení § 16 výslovně neplyne jeho vztah k § 12 až § 14b, § 28 a potažmo ani k již zrušenému § 91. Musel být proto dovozován interpretací zákona jako celku, a to za výrazného přispění soudní judikatury. V rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu došlo v tomto směru k výraznému judikatornímu posunu. Prvotní přístup spočíval v úvahách, že ustanovení § 2829 azylového zákona nutno vykládat v tom směru, že správní orgán v rozhodnutí uvede, zda se na cizince vztahuje překážka vycestování³⁰ podle § 91 tehdy, pokud rozhodne o neudělení nebo odnětí azylu. Rozhodnutí o zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné nebylo považováno ani za rozhodnutí o neudělení azylu a ani za rozhodnutí o odnětí azylu, a proto kasační soud dříve opakovaně judikoval, že v takových případech je výrok o neexistenci překážek vycestování ve smyslu ustanovení § 91 zákona o azylu výrokem nadbytečným. Za rozhodnutí o neudělení azylu totiž považoval pouze takové rozhodnutí, kterými správní orgán rozhodl o neudělení azylu pro nesplnění podmínek uvedených v ustanovení § 12 až § 14 zákona o azylu, a to až po věcném posouzení důvodů tvrzených žadatelem.

Základní východisko současné aplikační praxe v přístupu k zjevně nedůvodným žádostem představuje premisa, že i rozhodnutí podle § 16 je rozhodnutím, jímž se rozhoduje o azylu. Rozšířený senát³¹ překonal dosavadní striktní jazykový výklad § 28 zákona o azylu a vyslovil, že

²⁸ Molek, P.: Judikatura Nejvyššího správního soudu: věci azylové II. Soudní rozhledy, 2006, č. 6, s. 215-223, ISSN 1211-4405.

²⁹ (1) Mezinárodní ochrana se udělí ve formě azylu nebo doplňkové ochrany; shledá-li ministerstvo při svém rozhodování, že jsou naplněny důvody pro udělení azylu podle § 12, 13 nebo 14, udělí azyl přednostně.

(2) Neshledá-li ministerstvo důvody k udělení ani jedné z forem mezinárodní ochrany, odůvodní své rozhodnutí ve vztahu k oběma formám mezinárodní ochrany.

³⁰ Institut překážek vycestování je odrazem čl. 33 Úmluvy, tedy zásadou non-refoulement.

³¹ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2009, čj. 1 Azs 96/2006-80.

„ustanovení § 28 zákona o azylu, ve znění účinném do 31. 8. 2006³², je nutno vyložit tak, že pojem rozhodnutí „o neudělení nebo odnětí azylu“ zahrnuje také rozhodnutí o zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné (§ 16 zákona). V tomto případě je správní orgán povinen rozhodnout též o překážce vycestování“. Tímto právním závěrem byla zvrácena dosavadní judikatura správních soudů³³, podle níž nebyl správní orgán při vydání rozhodnutí o zamítnutí žádosti o azyl jako zjevně nedůvodné povinen rozhodnout výrokem o překážkách vycestování dle § 91. S ohledem na skutečnost, že institut překážek vycestování byl ze zákona o azylu od 1. 9. 2006 vypuštěn, mohlo vzniknout neakceptovatelné vakuum ve vztahu k zásadě non-refoulement. Nejvyšší správní soud proto následující rozhodovací činností zcela správně dovodil,³⁴ že i po předmětné novele, by správnímu orgánu měla i nadále zůstat povinnost zabývat se dodržením zásady non-refoulement. To v praxi znamená, že se musí vyrovnat s otázkou možného udělení doplňkové ochrany (§ 14a a § 14b). Důkazní břemeno přitom převážně stíhá správní orgán v tom smyslu, že vždy a sám z úřední povinnosti musí zjistit (ze zpráv o zemi původu a jemu dostupných databázích), zda skutečně žadateli nehrozí závažná újma v případě návratu do země původu. V případě závažné újmy podle § 14a odst. 2 písm. a) a b) zákona o azylu, je správní orgán povinen se jí zabývat, je-li žadatelem o mezinárodní ochranu namítána, nebo vyjde-li najevo jinak v průběhu řízení. Pokud žadatel v tomto ohledu nic netvrdí a v průběhu řízení se žádná informace o možné vážné újmě ani neobjeví, nemusí její případnou existenci správní orgán sám vyhledávat, avšak musí v odůvodnění svého rozhodnutí uvést, že hrozba vážné újmy nebyla v řízení tvrzena a ani nevyšla najevo. Posouzení této mezinárodněprávní zásady sice nemusí být vtěleno do výroku rozhodnutí o zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné, avšak správní orgán má povinnost se s ní vyrovnat v rámci odůvodnění svého rozhodnutí.

Lze tak shrnout, že rozhoduje-li správní orgán postupem dle § 16 zákona o azylu, rozhoduje o neudělení azylu. Ve výroku nemůže současně

³² Pokud bude rozhodnuto o neudělení nebo odnětí azylu, ministerstvo v rozhodnutí uvede, zda se na cizince vztahuje překážka vycestování (§ 91).

³³ Např. podle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2004, čj. 2 Azs 14/2004-47, je posouzení situace v zemi původu pro rozhodnutí podle ustanovení § 16 odst. 1 písm. e) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění zákona č. 2/2002 Sb., zcela nerozhodné. Obdobně také rozhodnutí ze dne 9. 9. 2004 čj. 4 Azs 147/2004-41, dle kterého rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení azylu jako zjevně nedůvodné podle § 16 odst. 1 písm. g) zákona o azylu, nelze považovat za rozhodnutí o neudělení azylu ve smyslu § 28 tohoto zákona. Za takové lze považovat pouze rozhodnutí, kterým Ministerstvo vnitra rozhodne o neudělení azylu pro nesplnění podmínek uvedených v ustanovení § 12, § 13 a § 14 téhož zákona po věcném posouzení důvodů tvrzených žadatelem o azyl.

³⁴ Za pozornost stojí zejména rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2009, čj. 1 Azs 107/2008-78.

rozhodnout o (ne)udělení azylu podle § 12, § 13 a § 14 zákona o azylu³⁵. Pro větší záruku dodržení všech subjektivních práv žadatelů lze ovšem doporučit, aby správní orgán rozhodující postupem podle § 16 odst. 1 a odst. 2 v odůvodnění rozhodnutí alespoň okrajově (jako obiter dictum) uvedl, proč tvrzené potíže žadatele (jsou-li nějaké) nelze považovat za pronásledování³⁶, byť se to může jevit jako nadbytečné. Pokud správní orgán rozhodl o žádosti jako zjevně nedůvodné a přitom opomenul svou povinnost vyjádřit se k existenci nebezpečí vážné újmy, zatíží své rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

6. K JEDNOTLIVÝM TYPŮM ZJEVNĚ NEDŮVODNÝCH ŽÁDOSTÍ

Pojednávat o konkrétních aspektech řízení o mezinárodně ochraně a jejich dopadu do soudního přezkumu vždy znamená zabývat se jak procesními aspekty soudního správního řízení, tak i hmotně právní stránkou věci. Zjevně nedůvodné žádosti sice nebyly do českého právního řádu zavedeny v rámci transpozice komunitárních předpisů, přesto je tento institut komunitárním právem ovlivněn. Ostatně zákon o azylu byl přijat s cílem přiblížení mezinárodním normám a evropským standardům. Komunitární podklad pro takovýto způsob řízení představuje čl. 28 odst. 2 procedurální směrnice,³⁷ který žádosti v tomto směru, spíše teoreticky, rozlišuje na nedůvodné a zjevně nedůvodné. Jednotlivé typy nedůvodných žádostí vymezuje čl. 23 odst. 4 procedurální směrnice, který vyjmenovává patnáct důvodů,³⁸ u kterých mohou členské státy stanovit, že v případě jejich

³⁵ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2004, čj. 4 Azs 35/2003-71, ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Azs 47/2003-130 nebo ze dne 2. 3. 2005, čj. 3 Azs 77/2004-86.

³⁶ Toto ovšem neplatí pro zjevně nedůvodné žádosti založené na ustanovení § 16 odst. 1 písm. f) zákona o azylu, jelikož již z jeho podstaty vyplývá, že správní orgán tyto otázky musí zkoumat.

³⁷ V případech uvedených v čl. 23 odst. 4 písm. b) a v případech nedůvodných žádostí o azyl, na které se vztahuje některá z okolností uvedených v čl. 23 odst. 4 písm. a) a c) až o), mohou členské státy považovat žádost za zjevně nedůvodnou, je-li to stanoveno vnitrostátními právními předpisy.

³⁸ Hemme Batjes. In: *European Asylum Law and International Law*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publisher, 2006, str. 334 - 336 rozděluje tyto případy do pěti kategorií: 1) zjevně nedůvodné žádosti v užším slova smyslu (čl. 23 odst. 4 písm. a), b), g) a j) procedurální směrnice); 2) žadatel pochází z bezpečné země původu a nebo bezpečné třetí země (čl. 23 odst. 4 písm. c) téhož předpisu); 3) žadatel nespolečně nebo se snaží rozhodující orgány uvést v omyl či podvést (čl. 23 odst. 4 písm. d), e), f), i), k) a l) téhož předpisu); 4) žadatel představuje hrozbu pro bezpečnost státu nebo veřejný pořádek (čl. 23 odst. 4 písm. m) směrnice); 5) následná žádost nebo žádost podaná nezletilou osobou, pokud byla zamítnuta žádost rodičů a pokud nepředkládá žádné nové údaje (čl. 23 odst. 4 písm. h) a o) téhož předpisu). Dostupný též z: http://books.google.com/books?id=4jSYDSY7qjgC&pg=PA77&lpg=PA77&dq=European+Asylum+Law+and+International+Law&source=bl&ots=PUgUwYBfak&sig=BXQ7jMaYloSY3jgYzTivp8kdVHg&hl=cs&ei=a8HkSsjMGcaM_Ab-

existence se řízení o mezinárodní ochraně v souladu se základními zásadami a zárukami upřednostní nebo urychlí³⁹.

Současné znění zákona o azylu rozeznává celkem devět možných situací, kdy se žádost⁴⁰ projedná ve zkráceném řízení. Lze je dělit podle mnohých kritérií. Zjevně nedůvodné žádosti je možné členit například podle toho, zda je zjevná nedůvodnost zapříčiněna objektivními kritérii bez vlivu osoby (státní příslušnost, potažmo původ cizince) a nebo naopak, samotným aktivním i pasivním jednáním žadatele. Jednotlivé důvody se mohou v rámci jednoho případu prolínat, správní orgán by se měl nejlépe zabývat všemi. Na rozhodující orgán je třeba klást zvýšené požadavky, aby vždy spravedlivě a rozumně, do důsledků zvážil všechny žadatelem uváděné skutečnosti a další okolnosti případu, jelikož opuštění území republiky, ať na základě vyhoštění či výjezdního příkazu, je úkonem nevratným, kterým může dojít k nenahraditelné újmě ohrožením cizince na životě, zdraví či jeho osobní svobodě.

Do první kategorie zjevně nedůvodných žádosti je možno zařadit případy, kdy se způsob posouzení žádosti odvíjí od země původu žadatele, tedy od objektivního kritéria, jež osoba svým jednáním před správním orgánem nemůže ovlivnit. Tyto podmínky lze nalézt v § 16 odst. 1 písm. d) a e) zákona o azylu. Jako zjevně nedůvodnou posoudí správní orgán takovou žádost, kdy cizinec přichází ze státu, který Česká republika považuje za třetí bezpečnou zemi nebo bezpečnou zemi původu a nebo, kdy má více než jedno státní občanství a nevyužil ochrany některého ze států, jehož občanství má. V těchto případech lze mít za to, že samotný původ osoby poskytuje dostatečné záruky toho, že žadatel nebyl pronásledován či vystaven hrozbě jiné vážné újmy. Na druhou stranu, absolutní a automatické odmítnutí projednání žádosti z důvodu původu osoby by bylo v rozporu s mezinárodními úmluvami. Vždy totiž mohou nastat excesy z demokratického fungování státu, a proto zákonodárce naprosto správně poskytnul žadateli prostor, aby prokázal, že právě v jeho případě k takovému vybočení došlo. Žádost tedy nelze posoudit v režimu § 16,

t520Cg&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=6&ved=0CB0Q6AEwBQ#v=onepage
&q=&f=false

K tomu blíže viz též Kosař, D.: Zjevně nedůvodné žádosti o azyl (mezinárodní ochranu) a jejich soudní přezkum. In: Dalibor Jílek [et al.]: Společný evropský azylový systém: procedurální směrnice. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2006, 214 s.

³⁹ Jako jeden z možných důvodů rozeznává procedurální směrnice odmítnutí splnění povinnosti nechat si odebrat otisky prstů, zatímco česká právní úprava na takové jednání pohlíží jako přestupek, jenž lze sankcionovat peněžní pokutou. Český azylový zákon nezařadil do § 16 ani případy, kdy žadatel představuje hrozbu pro bezpečnost státu nebo veřejný pořádek členského státu.

⁴⁰ Pro zajímavost lze uvést že slovenský azylový zákon (č. 480/2002 Z. z.) rozeznává v § 12 celkem 13 důvodů pro posouzení žádosti jako zjevně neopodstatněné.

pokud bude prokázáno (z dikce tohoto ustanovení lze dovodit, že důkazní břemeno neleží toliko na žadateli), že v konkrétním případě nelze určitou zemi považovat za bezpečnou a nebo, že cizinec nemohl z důvodů uvedených v § 12 nebo § 14a využít ochrany země svého druhého občanství. Již z žádosti o mezinárodní ochranu, resp. z pozdějšího pohovoru musí vyplynout, že zde existují důvody pro posouzení žadatelova případu v klasickém řízení. Na odůvodnění o zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné jsou kladeny výrazně nižší požadavky než na klasické rozhodnutí, nicméně pokud je žádost zamítána na základě § 16 odst. 1 písm. d) a e), správní orgán by se měl vypořádat i s otázkou, že se právě v tomto konkrétním případě nejednalo o exces a že tedy na něj nelze aplikovat § 12 až § 14 zákona o azylu. Tím by se rozhodnutí ovšem částečně přiblížilo odůvodnění klasického rozhodnutí.

Jako druhou kategorii zjevně nedůvodných žádostí lze označit skupinu případů, kdy žadatel se správním orgánem řádně nespolupracuje či mu zatajuje skutečnosti důležité pro jeho rozhodování. S těmito případy počítá § 16 odst. 1 v písmenech b) a h). Zkrácené řízení se uskutečnění za situace, kdy cizinec bez vážného důvodu uvádí nesprávné údaje o své totožnosti nebo státním občanství nebo tyto údaje odmítá uvést a dále za předpokladu, že s cílem ztížit zjištění skutečného stavu věci zničil, poškodil nebo zatajil svůj cestovní doklad či jinou důležitou listinu anebo s tímto cílem předložil padělaný nebo pozměněný cestovní doklad či jinou důležitou listinu. Ve své podstatě je projednání žádosti ve zkrácené lhůtě jakousi pomyslnou sankcí za to, že cizinec úmyslně ztěžuje či dokonce znemožňuje, aby byl plně zjištěn skutkový stav⁴¹. Přitom původ a identita žadatele je základním a nosným prvkem zákonného a spravedlivého rozhodnutí, jelikož pouze za předpokladu, že správní orgán zná zemi a oblast původu žadatele, může ověřit (nebo si alespoň udělat úsudek), zda jím popsany příběh se mohl udát tak, jak tvrdí. Neméně důležitá je znalost skutečné identity žadatele⁴² - časté jsou případy, kdy cizinec přijíždí bez dokladů či s doklady se změněnou identitou. Jak kupříkladu uvedl Nejvyšší správní soud⁴³, „jedním ze základních předpokladů pro posouzení, zda jsou v případě žadatele o azyl splněny podmínky ustanovení § 12 zákona o azylu, je správné zjištění jeho státního občanství...Skutečnost, že žadateli o azyl byly odepřeny služby, které se normálně poskytují státním příslušníkům (zde vydání cestovního dokladu), může představovat odepření ochrany země původu, což může posílit obavy žadatele z pronásledování, a správní orgán proto musí tuto skutečnost při posuzování žádosti o azyl řádně posoudit.“ Dále je pak v tomto směru podstatný i rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 11. 1998, čj. 5 A 517/96-39, podle něhož je nutno v situacích, ve kterých je

⁴¹ Zásadu vyšetřovací lze v případě řízení o mezinárodní ochraně vykládat vůči správnímu orgánu méně striktněji než je obvyklé v jiných odvětvích správního práva.

⁴² Existují totiž stále země, kde je právní statut jednotlivce ovlivněn jeho původem.

⁴³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2005, čj. 7 Azs 71/2005-61.

„žadatelem osoba, která není občanem státu, v němž žila, nutno rovněž zkoumat, jaké je v něm postavení osob bez státní příslušnosti a jak tento stát garantuje a v praxi zajišťuje ochranu osob na jeho území žijících.“ Proto je naprosto správné, že v případech, kdy žadatel neposkytne dostatečnou součinnost ke zjištění své identity či ji předstírá, aby bylo o jeho žádosti rozhodnuto ve zkráceném řízení. Zjištění, že žadatel falešnými doklady předstírá jinou identitu, může trvat delší dobu než požadovaných třicet dní. Jsou-li tudíž tyto údaje zjištěny později, je třeba žádost zamítnout v klasickém řízení, s tím, že na obsah odůvodnění zamítavého rozhodnutí budou kladeny podstatně vyšší nároky. Jiným aspektem těchto typů žádostí je fakt, že běžně nastávají situace, kdy žadatel nemá doklad prokazující jeho totožnost⁴⁴. Neexistence těchto dokladů nemůže bez dalšího znamenat možnost zamítnout žádost jako zjevně nedůvodnou. Vždy, s ohledem na konkrétní okolnosti případu a věrohodnost⁴⁵ žadatele, je nutno posoudit důvod, proč cizinec nemůže svou totožnost deklarovat pravými a nikterak nepozměněnými doklady. Z jednání žadatele by měl tak být patrný úmysl uvést správní orgán v omyl. Teprve poté, kupříkladu v situacích, kdy cizinec tvrdí, že pochází z nějaké konfliktní oblasti, ačkoliv tomu tak není, lze přistoupit k zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné.

Následující skupinu zjevně nedůvodných žádostí tvoří situace popsané pod písmenem f) a g). Vztahují se k samotným tvrzením žadatele a skutečností, pro něž žádá ochranu České republiky. Žádost bude zamítnuta v zkráceném řízení i tehdy, uvádí-li stěžovatel skutečnosti zjevně nevěrohodné a nebo neuvádí skutečnosti svědčící o tom, že by mohl být vystaven pronásledování z důvodů uvedených v § 12 nebo že mu hrozí vážná újma podle § 14a. I tato dvě ustanovení lze chápat jako problematická, jelikož hranice mezi důvody pro zkrácené a pro klasické řízení je zde úzká. Azylové řízení je postaveno a priori na výpovědi žadatele, přičemž předmětem posuzování je i jeho věrohodnost, která je častým důvodem pro odmítnutí žádosti i v nezkráceném řízení. Pokud jsou ovšem výpovědi žadatele natolik nevěrohodné či protichůdné, lze cizincovu žádost posoudit jako zjevně nedůvodnou. Týž procesní postup lze zvolit i za situace, kdy žadatel ani v minimálním rozsahu neuvedl žádný důvod, jenž by poukázal na situace, s nimiž počítá § 12 zákona o azylu. Správní orgán musí s velkou opatrností vyhodnotit obsah tvrzení žadatele tak, aby zejména s ohledem na právo na spravedlivý proces mohl najisto provést řízení ve zkrácené formě. Pro § 16 odst. 1 písm. f) zákona je charakteristické, že správní orgán současně (a nikoliv až posléze) posuzuje možnost existence hrozby vážné újmy ve smyslu § 14a zákona o azylu. Není tedy možné, aby

⁴⁴ At' z důvodu, že jej ztratil, musel odevzdat převaděči či jej nikdy nevlastnil.

⁴⁵ Na tomto místě lze odkázat na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2006, čj. 6 Azs 386/2004-40, ze dne 30. 9. 2008, čj. 5 Azs 66/2008-70 a nebo ze dne 21. 12. 2005, čj. 6 Azs 235/2004-57, ve kterých se tento soud zabýval posuzováním věrohodnosti žadatelovy výpovědi.

správním orgán konstatoval, že žádost je zjevně nedůvodná, aniž by žádost posoudil i z hlediska doplňkové ochrany.

Další druh zjevně nedůvodných žádostí vymezených v prvním odstavci § 16 zákona o azylu lze nalézt pod písmeny a) a c). Vztahuje se k životní situaci žadatele, který se pouze snaží uniknout ze špatné ekonomické situace v zemi původu a nebo žádá o udělení mezinárodní ochrany pouze proto, aby unikl situaci všeobecné nouze. Tato ustanovení nemají svůj přesný předobraz v procedurální směrnici, pouze obecněji jsou popsána pod písmenem a) odst. 4 čl. 23 procedurální směrnice.⁴⁶ Co se týče všeobecné nouze, jedná se o typický neurčitý pojem. Je tudíž pouze na správním orgánu, jak přistoupí k jeho interpretaci. Navíc se může často překrývat s ekonomickou situací žadatele, avšak všeobecná nouze by měla být pojmem širším. Není jednoduché vyvodit, na jaké situace lze toto ustanovení aplikovat. Výslovně z něj neplyne, že by se žadatel musel s nouzí potýkat jen v zemi původu, ačkoliv to je patrně úmysl zákonodárce. Nouze by se neměla vztahovat pouze k situaci samotného žadatele, nýbrž obecně k podmínkám života v celé zemi či oblasti.⁴⁷ O aplikačním úskalí těchto norem bude pojednáno níže.

Poslední a velmi často aplikovanou skupinu zjevně nedůvodných žádostí vymezil zákonodárce v samostatném druhém odstavci § 16,⁴⁸ dle kterého se jako zjevně nedůvodná zamítne i taková žádost, je-li z postupu žadatele patrné, že ji podal s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění, vydání nebo předání k trestnímu stíhání do ciziny, ačkoliv mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve, a pokud žadatel neprokáže opak. „Patrné“ neznamená postavené na jisto, a proto podání žádosti po rozhodnutí o vyhoštění, vydání či předání nelze pojímat kategoricky jako pouhou snahu o vyhnutí se vyhoštění z území republiky. Ačkoliv je vstup do řízení o mezinárodní ochraně po nařízení vyhoštění velmi často toliko účelový, nelze žádost jednoduše a automaticky odmítnout. Mohou totiž nastat situace, kdy sice cizinci hrozí vyhoštění, nicméně prokáže odůvodněný strach z návratu do vlasti. To samé lze říci i o podání žádosti ve vydávací vazbě. Je totiž možné, že žádost státních orgánů země původu o vydání může být sám o sobě důvodem zakládajícím nárok na udělení mezinárodní

⁴⁶ Žadatel při podávání své žádosti a jejím zdůvodňování uvedl pouze skutečnosti, které nejsou důležité nebo mají jen malý význam pro posouzení toho, zda může být uznán za uprchlíka podle kvalifikační směrnice.

⁴⁷ Např. situace, která nastala v Iráku po zhroucení režimu prezidenta Saddáma Husajna.

⁴⁸ Konsorcium nevládních organizací pracujících s uprchlíky v ČR toto ustanovení dokonce označilo jako za naprosto rezignující na principy mezinárodního práva, zejména na princip non-refoulement, a to právě u těch osob, které jsou při nuceném návratu do země původu zvláště ohroženy, neboť jsou vydávány státním orgánům, z jejichž strany mohly být potenciálně pronásledovány. In: Přípomínky k azylovému zákonu, s. 28.

ochrany⁴⁹. Další část tohoto ustanovení, která často činí v aplikační praxi potíže je pojem „dříve“. Lze na něj opět nazírat jako na neurčitý pojem, který musí být vykládán vzhledem k okolnostem každého případu, tedy k době, která uplyne od příjezdu na území do podání žádosti o mezinárodní ochranu, resp. do doby udělení správního vyhoštění či zajištění. Nejvyšší správní soud se k uvedenému vyjádřil takto: „požádá-li cizí státní příslušník o azyl až po poměrně dlouhé době strávené v České republice za situace, kdy jiné možnosti úpravy a obnovy legálnosti pobytu na tomto území jsou vyčerpány, ztíženy nebo omezeny, jedná se přinejmenším o nepřímý důkaz toho, že situaci ve své domovské zemi, pokud jde o důvody, pro něž lze azyl udělit, ve skutečnosti nepociťoval natolik palčivě⁵⁰.“ Ustanovení § 16 odst. 2 by tedy nemělo být aplikováno (nebo aplikováno s opatrností) v případech, kdy je cizinci téměř ihned po nelegálním příjezdu do České republiky uděleno správní vyhoštění. Na toto rozhodnutí reagoval soud ve svém dalším rozhodnutí,⁵¹ v němž konstatoval, že „právní závěry vyslovené v tomto (výše uvedeném) rozhodnutí není možné na souzený případ aplikovat. Pojem „poměrně dlouhá doba“ je pojmem neurčitým, a proto je k němu nutno přistupovat tak, aby jeho interpretací nebyl vytvářen neodůvodněný nepoměr mezi osobami, které se na našem území zdržují nelegálně několik měsíců či dokonce let, a to převážně z ekonomických (pracovních) důvodů a těmi, které se na našem území nachází v řádu dnů, zvláště pak tehdy, směřovaly-li jejich kroky k podání žádosti o mezinárodní ochranu. Tomu se tak bezpochyby stalo i v posuzované věci, jelikož stěžovatel podal žádost čtvrtý den po příjezdu do země. Cílem jeho konání bylo s největší pravděpodobností právě podání žádosti o mezinárodní ochranu, což potvrzuje skutečnost, že stěžovatel byl cizineckou policií zadržen ve Vyšních Lhotách, tedy v místě, kde se nachází přijímací středisko.“

Pro posuzování zjevné nedůvodnosti dle § 16 odst. 1 písm. a) a c) je zásadní a zároveň problematické slovo „pouze“. Je tak otázkou, zda žadatel musí uvádět výlučně ekonomické důvody a žádné jiné a nebo musí z pohovoru vyplynout, že jediným motivem žádosti je nepříznivá ekonomická situace, přičemž jiné důvody, které cizinec popisuje, jsou nevěrohodné nebo nerelevantní. Nejvyšší správní soud ve svých rozhodnutích apeluje na správní orgány a krajské soudy, aby k aplikaci tohoto pojmu přistupovaly eurokonformním způsobem.⁵² To platí obzvláště i k výkladu § 16 odst. 2, v jehož znění pojem pouze není obsažen. Toto ustanovení má ovšem předobraz v čl. 24 odst. 4 písm. j) procedurální směrnice, která konání

⁴⁹ K tomu dále viz Připomínky k azylovému zákonu. Konsorcium nevládních organizací pracujících s uprchlíky v ČR, 2007, s. 27-28.

⁵⁰ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 1. 2005, čj. 3 Azs 119/2004-50.

⁵¹ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2009, čj. 8 Afs 5/2009-58.

⁵² Srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2008, čj. 5 Azs 24/2008-48.

zkráceného řízení váže mimo jiné i na skutečnost, že žadatel podává žádost pouze proto, aby pozdržel nebo zmařil výkon dřívějšího anebo blížícího se rozhodnutí, které by vedlo k jeho vyhoštění. Kasační soud vychází z vyvratitelné domněnky, že žadatel může prokázat, že žádost nemohl podat dříve nebo že k žádosti není pouze účelově motivován snahou vyhnout se hrozícímu vyhoštění či vydání. Ačkoliv jsou důvody podání žádosti v těchto situacích většinou skutečně účelové, musí být žadateli zachováno právo prokázat opak. Vyslovil proto, že i toto ustanovení zákona o azylu je nutno vykládat tak, jako by v něm slovo „pouze“ bylo obsaženo. Nejvyšší správní soud zavedl třístupňový test s tím, že aplikace § 16 odst. 2 je podmíněna pouze kumulativním splněním všech tří podmínek. První podmínkou je hrozící vyhoštění, vydání nebo předání k trestnímu stíhání do ciziny. Nejenom z gramatického výkladu lze dovodit, že podmínka je splněna okamžikem hrozícího vyhoštění, vydání či předání a není vázána na existenci autoritativního rozhodnutí. Dále je pak nutno zkoumat, zda žadatel mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany „dříve“; a nakonec, zda je z postupu žadatele patrné, že žádost o mezinárodní ochranu podal „pouze“ s cílem vyhnout se tomuto hrozícímu vyhoštění, vydání nebo předání k trestnímu stíhání do ciziny. Lze připomenout, že i v případě, kdy správní orgán dospěje k závěru, že byly splněny všechny tři podmínky, nemůže rezignovat na svou povinnost zkoumat, zda žadateli nehrozí při návratu do země původu závažná újma ve smyslu § 14a odst. 2 zákona o azylu.

Předmětem posuzování kasačního soudu byl v popisovaném případě sice § 16 odst. 2, avšak závěry zde vyslovené je třeba vztáhnout i na § 16 odst. 1 písm. a) a c). Nezřídka se stává, že žádost je zjevně podmíněna špatnou ekonomickou situací v zemi původu, ale žadatel současně uvádí i další okolnosti, které třeba nejsou založeny na pravdě nebo opětovně souvisí s jeho ekonomickou situací (problémy s lichváři či vyděrači), avšak lze je posuzovat v režimu § 12 zákona o azylu⁵³. Správní orgán musí proto velmi pečlivě uvážít, v jakém typu řízení žádost posoudí. Nelze totiž opomenout situace, kdy tíživá ekonomická situace projevující se např. v nemožnosti získat práci v zemi původu může být podřaditelná pod § 12 odst. 2 zákona o azylu. V takovém případě je pak třeba žádost posoudit v klasickém nezkráceném řízení. Rozhodne-li se pro postup dle § 16, je přinejmenším vhodné, aby se alespoň v minimálním rozsahu zmínil o konkrétních důvodech, jež stěžovatel sdělil v žádosti a pohovoru. Žadatel by měl být s žádostí úspěšný, pokud bude prokázána přímá souvislost mezi pronásledováním a jeho ekonomickou úrovní. Obdobné lze uvést i k § 16 odst. 2 zákona. I pokud žadateli hrozí vyhoštění či vydání, avšak přesvědčivým způsobem uvádí, že mu v zemi původu hrozí pronásledování z azylově relevantních důvodů nebo skutečné nebezpečí vážné újmy, je

⁵³ Pronásledování soukromými osobami lze za určitých okolností považovat za pronásledování, zejména pokud je podporováno nebo trpěno státními orgány. I ekonomická nouze může být zapříčiněna rasou, pohlavím, náboženstvím, národností, příslušností k určité sociální skupině nebo zastáváním určitých politických názorů.

správní orgán povinen se zabývat i jeho tvrzeními ve smyslu § 12 a § 14a a nikoliv dle § 16 zákona o azylu.

Zákon o azylu v ustanovení § 16 odst. 1 písm. d) a e) a dále v odst. 2 konstruuje zjevnou nedůvodnost jako vyvratitelnou právní domněnku, z čehož vyplývá, že je připuštěn důkaz opaku a nevnímá ji jako další vylučující klauzuli, jež jsou jinak taxativně vymezeny v čl. 12 a 17 kvalifikační směrnice a v zákoně o azylu pak v § 15 a § 15a. Azylový zákon používá v tomto směru různé pojmy: „nebude-li prokázáno“ (§ 16 odst. písm. d), „pokud žadatel neprokáže“ (§ 16 odst. písm. e) a § 16 odst. 2). Z konstrukce tohoto ustanovení vyplývá, že v případě prvého, pochází-li žadatel ze třetí bezpečné země nebo bezpečné země původu, neleží, oproti zbylým případům, důkazní břemeno pouze na něm. Je-li takto výslovně umožněn důkaz opaku, musí být žadateli poskytnut prostor k prokázání, že v jeho případě nelze § 16 aplikovat. Je ovšem otázkou, nakolik současná praxe přistupuje k individuálnímu posouzení takovýchto žadatelů. Jiným aspektem věci je skutečnost, že žadatelé často neznají obsah § 16 a netuší, že jejich žádost je posuzována jako zjevně nedůvodná a tudíž, že k tomu, aby unesli své důkazní břemeno, je třeba, aby vyvrátili dané domněnky.

7. ZÁVĚR

Zakotvení institutu zjevně nedůvodných žádostí do azylového zákona má své opodstatnění. Tento institut umožňuje urychlení řízení a současně rychlou filtraci žádostí o mezinárodní ochranu, které již na první pohled nemohou být úspěšné. Rozhodovací praxe správních orgánů ukázala, že tento institut není často vykládán způsobem, jenž vyžaduje komunitární právo. Podle mého názoru by bylo přinejmenším vhodné doplnit znění § 16 odst. 2 zákona o azylu o slovo „pouze“, aby odpovídalo svému předobrazu, tedy procedurální směrnici. Eurokonformní výklad této normy, jež zavedl Nejvyšší správní soud je sice důležitý, nicméně pro zaručení plné právní jistoty účastníka řízení nepostačí. Během řízení o mezinárodní ochraně by měla být aplikována zásada „v případě pochybností ve prospěch žadatele“, kterou by měl správní orgán zohlednit zejména v situacích důkazní nouze, kdy rozhoduje o tom, zda udělit jednu z forem mezinárodní ochrany. Správní orgán by měl dle mého názoru tuto zásadu uplatnit i v případech, kdy rozhoduje o tom, zda žádost posoudí jako zjevně nedůvodnou postupem podle § 16 zákona o azylu a nebo v klasickém řízení, ve kterém se bude zabývat i azylově relevantními důvody. K aplikaci popisovaného institutu by mělo být přistoupeno jen tehdy, budou-li proto k tomu splněny předpoklady, a to s ohledem na zásadu materiální pravdy. Na chápání tohoto institutu má zásadní a velice důležitý vliv judikatura Nejvyššího správního soudu, který vystupuje jako jakýsi abstraktní dohlížitel na dodržování všech práv žadatelů. Díky postupnému posunu v jeho rozhodovací praxi došlo k rozšíření procesní ochrany a standardu práv žadatelů, jejichž žádost byla posouzena jako zjevně nedůvodná.

Literature:

- Kosař, D.: Zjevně nedůvodné žádosti o azyl (mezinárodní ochranu) a jejich soudní přezkum. In: Dalibor Jílek [et al.]: Společný evropský azylový systém: procedurální směrnice. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2006, 214 s., ISBN 80-210-4058-0
- Molek, P.: Judikatura Nejvyššího správního soudu: věci azylové II. Soudní rozhledy, 2006, č. 6, s. 215-223, ISSN 1211-4405
- Jurníková, J. [et al.]: Správní právo. Zvláštní část. 6. dopl. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2004. s. 45 – 46, ISBN 9788021048478
- Battjes, H.: European asylum law and international law. Leiden : Martinus Nijhoff Publishers, 2006. 688 s. Dostupné také z http://books.google.com/books?id=4jSYDSY7qjgC&pg=PA77&lpg=PA77&dq=European+Asylum+Law+and+International+Law&source=bl&ots=PUgUwYBfak&sig=BXQ7jMaYloSY3jgYzTivp8kdVHg&hl=cs&ei=a8HkSsjMGcaM_Ab-#v=onepage&q=unfounded&f=false. ISBN 9004150870.
- Připomínky UNHCR k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se stanoví minimální standardy pro přijímání žadatelů o azyl (přepracované znění) (KOM (2008) 815, v konečném znění, 3. prosinec 2008)
- Připomínky k azylovému zákonu. Konsorcium nevládních organizací pracujících s uprchlíky v ČR, 2007, 51 s.
- Sněmovní tisk č. 882: Stanovisko odborné skupiny z katedry mezinárodního a evropského práva PrF MU v Brně k vládnímu návrhu novely zákona o azylu a Policii ČR
- Hlušík, P.: Správní soudnictví ve vztahu k cizincům v ČR - aplikační praxe. 2009. 175 s. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Jana Jurníková. Dostupné také z IS MU: <http://is.muni.cz/th/11183/pravf_d/disertacni_prace.doc>.

Contact – email

102839@mail.muni.cz

ŠPECIFIKÁ PRIESKUMU ROZHODNUTÍ ORGÁNOV VEREJNEJ MOCI ÚSTAVNÝM SÚDOM SLOVENSKEJ REPUBLIKY

ĽUDMILA GAJDOŠÍKOVÁ

Ústavný súd Slovenskej republiky

Abstract in original language

Príspevok sa venuje otázkam preskúmania rozhodnutí orgánov verejnej moci Ústavným súdom Slovenskej republiky. Zaoberá sa ústavnými limitmi preskúmania rozhodnutí orgánov verejnej moci, predovšetkým v rámci konania o sťažnostiach fyzických osôb a právnických osôb. Základným kritériom tohto prieskumu je posudzovanie ústavnosti rozhodnutia orgánu verejnej moci a poskytnutie ochrany základných práv a slobôd. Ústavný súd Slovenskej republiky nie je ďalšou inštanciou v systéme všeobecných súdov, preto rozsah jeho zásahov do rozhodnutí je v zásade zdržanlivý a rešpektuje skutočnosť, že jeho právomoc je subsidiárna.

Key words in original language

Rozhodnutie orgánu verejnej moci; preskúmavanie ústavnosti rozhodnutí; subsidiárna právomoc ústavného súdu; ochrana základných práv a slobôd.

Abstract

The contribution deals with the review of decisions of public bodies by the Constitutional Court of the Slovak Republic. It focuses on the constitutional limits of this review, first of all within the proceedings concerning the complaints of natural and legal persons. The basic criteria of this research is the review of the constitutionality of a decision of a public body and the offer of protection of fundamental rights and freedoms. The Constitutional Court of the Slovak Republic is not the next one instance in the court system, that is why the extent of its interference into the decisions is basically restrained and it respects the fact that its competence is of a subsidiary nature.

Key words

Decision of a public body; constitutional review; subsidiary competence of the constitutional court; protection of fundamental rights and freedoms.

1.

Súdny prieskum rozhodnutí orgánov verejnej moci Ústavným súdom Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) sa uplatňuje predovšetkým v konaní o sťažnostiach podľa čl. 127 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), t. j. v konaní o sťažnostiach, prostredníctvom ktorých sa fyzické osoby a právnické osoby dovolávajú na ústavnom súde ochrany svojich základných práv a slobôd.

Špecifiká súdneho prieskumu rozhodnutí orgánov verejnej moci ústavným súdom majú tieto ústavné limity:

1. Ústavný súd je nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti. Znamená to, že predmetom jeho prieskumu je v zásade „ústavnosť“ napadnutých rozhodnutí (nie aj zákonnosť) a poskytnutie ochrany základných práv a slobôd sťažovateľom (treba však abstrahovať od tej právomoci ústavného súdu, ktorá sa týka právomoci ústavného súdu preskúmať zákonnosť volieb, disciplinárnych konaní proti ústavou ustanovenému okruhu osôb a preskúmavania rozhodnutí vo veciach ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov). Popri preskúmaní rozhodnutí orgánov verejnej moci, táto právomoc sa vzťahuje aj na preskúmanie opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci.

Uplatnenie ochrany základných práv a slobôd na základe sťažností sťažovateľa podľa čl. 127 ods. 1 ústavy smerujúcich proti orgánom verejnej moci sa týka najmä dožadovania sa ochrany základných práv a slobôd, ktorých porušenie sťažovateľa namietajú rozhodnutiami orgánov verejnej moci, ktoré v konaní pred ústavným súdom zastupuje najmä všeobecné súdy. Vzhľadom na hierarchické usporiadanie sústavy všeobecných súdov a subsidiárnu právomoc ústavného súdu ide najmä o rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“), nie je však vylúčené ani preskúmanie rozhodnutí krajských súdov, a to spravidla v prípadoch, v ktorých je vylúčené dovolanie (popri správnom súdnictve ide najmä o veci upravené zákonom o rodine okrem rozsudku o obmedzení alebo pozbavení rodičovských práv a povinností, alebo o pozastavení ich výkonu, o priznaní rodičovských práv a povinností maloletému rodičovi dieťaťa, o určení rodičovstva, o zapretí rodičovstva alebo o osvojení (§ 238 ods. 4 OSP).

Čo sa týka dovolacieho konania, je potrebné poukázať na právnu úpravu možnosti neprípustnosti dovolania v prípadoch „bagatelnej veci“ podľa § 238 ods. 5 OSP, podľa ktorého „dovolanie nie je prípustné vo veciach, v ktorých bolo napadnuté právoplatné rozhodnutie odvolacieho súdu o peňažnom plnení neprevyšujúcom trojnásobok minimálnej mzdy a v obchodných veciach desaťnásobok minimálnej mzdy, pričom na príslušenstvo sa neprihliada. Ak je predmetom dovolacieho konania len príslušenstvo pohľadávky, dovolanie nie je prípustné, ak výška príslušenstva v čase začatia dovolacieho konania neprevyšuje sumu podľa prvej vety. Na určenie minimálnej mzdy je rozhodujúci deň podania návrhu na prvostupňovom súde.“. Naproti tomu ústavný súd takúto právomoc nemá.

Dôvody, ktoré vedú sťažovateľa k podaniu sťažností proti rozhodnutiam orgánov verejnej moci spočívajú najčastejšie

- v absencii dostatočného odôvodnenia rozhodnutia orgánu verejnej moci; v tejto súvislosti treba upozorniť na § 219 ods. 2 OSP, podľa ktorého

odvolací súd sa môže stotožniť s odôvodnením súdu prvého stupňa, a preto sa môže len na toto odôvodnenie odvolať, alebo môže navyše uviesť ešte ďalšie skutočnosti na jeho podporu,

- v arbitrárnosti rozhodnutí ,
- vo formalistickom prístupe k rozhodovaniu,
- v nepreskúmateľnosti rozhodnutí v dôsledku procesných pochybení,
- v ústavne neakceptovateľného posúdenia veci.

2. Ústavný súd uplatňuje svoju právomoc subsidiárne, t. j., ak ochranu základných práv a slobôd poskytuje len vtedy, ak ju neposkytuje iný súd.

Predpokladom a podmienkou uplatnenia ochrany základných práv a slobôd sťažovateľa na súde je vyčerpanie právnych prostriedkov, ktoré mu zákon na ochranu jeho základných práv alebo slobôd účinne poskytuje a na ktorých použitie je sťažovateľ oprávnený podľa osobitných predpisov (§ 53 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov -ďalej len „zákon o ústavnom súde“). Ide najmä o

- opravné právne prostriedky podľa OSP a TP,
- právne prostriedky, ktoré má sťažovateľ k dispozícii podľa zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov,
- právne prostriedky, ktoré má sťažovateľ k dispozícii podľa zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (v prípade namietania zbytočných prietáhov v konaní a porušenia základného práva podľa čl. 48 ods. 2 ústavy).

3. Ústavný súd nie je ďalšou inštanciou v systéme súdnictva Slovenskej republiky.

Vychádzajúc z uvedeného ústavný súd „nevstupuje“ do rozhodnutí orgánov verejnej moci v prípadoch, ak právny názor orgánov verejnej moci je ústavne akceptovateľný. Ústavný súd riešil už aj prípad kolízie dvoch právnych názorov konajúcich súdov, ktoré obidva boli podľa názoru ústavného súdu ústavne akceptovateľné. V tomto prípade neuplatnil ústavný súd prílišný aktivizmus, naopak riadil sa pravidlom zdržanlivosti, rešpektujúc princíp právnej istoty.

4. Konanie na ústavnom súde je jednoinštatčné, t. j. proti rozhodnutiam ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok. Neznamená to však, že sa fyzická osoba alebo právnická osoba nemôže obrátiť na ústavný súd so sťažnosťou týkajúcou sa tej istej veci znova – novou sťažnosťou, ale iba v niektorých prípadoch, ktoré nespádajú medzi veci upravené v § 24 zákona o ústavnom súde. Možnosť obrátiť sa na ústavný súd novou sťažnosťou má fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorej sťažnosť bola odmietnutá pre nesplnenie zákonom predpísaných náležitostí, ak svoju novú sťažnosť upraví a odstráni nedostatky v náležitostiach predchádzajúcej sťažnosti v súlade s požiadavkami ustanovenými zákonom o ústavnom súde (§20 a § 50) alebo v prípade nevyužitia účinných právnych prostriedkov, ktoré mala k dispozícii podľa osobitných zákonov tak, ako to vyžaduje §53 ods. 1 zákona o ústavnom súde, za podmienky, že tento nedostatok odstráni.

5. Možnosť domáhať sa prieskumu rozhodnutia orgánu verejnej moci je časovo limitovaná: týmto časovým limitom je uplynutie dvoch mesiacov od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia orgánu verejnej moci.

Časový limit na podanie sťažnosti proti právoplatným rozhodnutiam orgánu verejnej moci je nielen určitým „sitom“ prístupu k súdu, súčasne rešpektuje význam právnej istoty v nadobudnutých právach a nárokoch poskytnutých orgánmi verejnej moci.

V súvislosti s ustanovenou dvojmesačnou lehotou v § 53 ods. 3 zákona o ústavnom súde možno diskutovať (opomenúc v tomto momente sťažnosti na zbytočné prietahy v konaní), kedy začína plynúť sťažovateľovi dvojmesačná lehota na podanie sťažnosti ústavnému súdu v prípade, keď dovolanie bolo odmietnuté, t. j. dovolací súd neuznal prípustnosť dovolania.

6. V rámci „preskúmania“ rozhodnutí orgánov verejnej moci ústavný súd, aplikujúc v súlade s § 31a zákona o ústavnom súde primerané použitie Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „OSP“) alebo Trestného poriadku (ďalej len „TP“) môže rozhodnúť o dočasnom opatrení a odložiť vykonateľnosť napadnutého právoplatného rozhodnutia, ak to nie je v rozpore s dôležitým verejným záujmom a ak by výkon napadnutého rozhodnutia neznamenal pre sťažovateľa väčšiu ujmu, než aká môže vzniknúť iným osobám pri odložení jeho vykonateľnosti; najmä ak uloží orgán, ktorý podľa sťažovateľa porušil jeho základné práva alebo slobody, aby sa dočasne zdržal vykonania právoplatného rozhodnutia. Toto dočasné opatrenie zaniká najneskoršie právoplatnosťou rozhodnutia vo veci samej, ak ústavný súd nerozhodne o jeho skoršom zrušení, a to môže urobiť ústavný súd aj bez návrhu, ak pominú dôvody, pre ktoré sa dočasné opatrenie nariadilo.

Ďalším rozhodnutím ústavného súdu, ktoré nadväzuje (môže nadväzovať) po jeho rozhodnutí o porušení základných práv a slobôd sťažovateľa napadnutým rozhodnutím orgánu verejnej moci, je zrušenie takéhoto rozhodnutia, ako aj prikázanie, aby ten, kto porušil práva a slobody podľa čl. 127 ods.1 ústavy obnovil stav pred porušením (čl. 127 ods. 2 ústavy).

Dočasné opatrenia v podobe pozastavenia/odloženia vykonateľnosti rozhodnutí napadnutých právnych predpisov sú síce ústavou dovolenou možnosťou dočasne riešiť signalizujúcu „protiústavnosť“ rozhodnutia a nie sú využívané často, resp. nevyhovuje sa všetkým návrhom na rozhodnutie.

- Asi najvýznamnejší dopad uplatnenia týchto právomoci bol vo veciach
- II. ÚS 5/03, kde ústavný súd odložil vykonateľnosť uznesenia Súdnej rady Slovenskej republiky č. 74 z 20. decembra 2002 o schválení návrhu predložiť prezidentovi Slovenskej republiky na vymenovanie predsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky,
- IV. ÚS 331/08 vo veci vydania/nevydania sťažovateľa, ktorý sa nachádzal vo vydávacej väzbe a možného porušenia čl. 16 ods. 2 ústavy a čl. 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, kde ústavný súd odložil vykonateľnosť uznesenia najvyššieho súdu, ktoré vo svojich dôsledkoch znamenalo, že do právoplatného rozhodnutia ústavného súdu vo veci samej minister spravodlivosti Slovenskej republiky nemohol podľa §510 ods. 1 TP povoliť vydanie sťažovateľa do cudziny.

7. Z právomoci súdu nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd (čl. 46 ods. 2 ústavy).

Pokiaľ všeobecný súd takúto ochranu sťažovateľa neposkytne, je ju povinný poskytnúť ústavný súd. Bolo to napr. vo veci II. ÚS 50/01 týkajúcej sa pracovného vzťahu sťažovateľa, kde konajúci súd zastavenie konania založil na formálnoprávnom označení druhu rozhodnutia správneho orgánu, a nie na výsledku jeho posúdenia, či sa toto rozhodnutie svojím obsahom nedotýka niektorého zo základných práv alebo slobôd. Podľa vysloveného právneho názoru ústavného súdu v tejto veci základnému právu podľa čl. 46 ods. 2 ústavy zodpovedá len taký prístup súdu, v rámci ktorého sa zohľadňuje nielen druh rozhodnutia predloženého na súdne preskúmavanie, ale berie do úvahy aj zistenie, či sa toto rozhodnutie svojím obsahom nedotýka niektorého zo základných práv a slobôd.

8. Domáhať sa ochrany základných práv a slobôd uvedených v čl. 51 ods. 1 ústavy možno len v medziach, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú.

Z uvedeného princípu vychádza ústavný súd vo veciach správneho súdnictva, kde rešpektuje vylúčenie dovolania v správnom súdnictve a rovnako v rodinnoprávnych veciach upravených v § 238 OSP .

9. Výsledkom preskúmavania ústavnosti a zákonnosti volieb (voľby prezidenta Slovenskej republiky, volieb poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, orgánov územnej samosprávy , tak VÚC ako aj obce

a poslancov Európskeho parlamentu) môže byť zrušenie rozhodnutia volebnej komisie (a vyhlásenie za zvoleného toho, kto bol riadne zvolený - § 63 ods. 1 písm. c) zákona o ústavnom súde).

Konanie vo volebných veciach nie je typicky „ústavnou agendou“, o čom svedčí osobitná právna úprava tohto konania, počnúc výberom - ustanovením aktívne legitimovaných osôb na podanie (volebnej) sťažnosti, končiac obsahom rozhodnutí, v rámci ktorých možno nielenže zrušiť rozhodnutie volebnej komisie, ale zároveň určiť, ktorý z kandidátov bude/je považovaný za zvoleného.

10. Výsledkom konania o preskúmaní rozhodnutí vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov podľa ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení ústavného zákona č. 545/2005 Z. z. sú len dve možnosti: potvrdenie takéhoto rozhodnutia ústavným súdom alebo jeho zrušenie (§ 73b ods. 3 zákona o ústavnom súde).

Konanie o preskúmaní rozhodnutí vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov (konanie o konflikte záujmov) má typické črty správneho konania, a preto celý postup/konanie ústavného súdu by malo byť podľa môjho názoru prispôsobené podstate/zmyslu toho konania podčiarkujúc, že ide o atypickú agendu ústavného súdu, prekračujúcu limity „klasickej“ právomoci ústavného súdu (PLz. ÚS 1//07).

2.

S výnimkou volebných vecí, ktoré sú podľa čl.131 ods. 1 ústavy „plenárnou vecou“, sú všetky vyššie právomoci uplatňované ústavným súdom „senátnymi vecami“. Vzhľadom na túto skutočnosť môže dôjsť k odchylným právnym názorom v súvislosti s rozhodovacou činnosťou jednotlivých senátov. V tomto prípade podľa § 6 zákona o ústavnom súde senát, ktorý v súvislosti so svojou rozhodovacou činnosťou dospeje k právnemu názoru odchylnému od právneho názoru vydaného už v rozhodnutí niektorého zo senátov, predloží plénu ústavného súdu návrh na zjednotenie odchylných právných názorov, ktoré rozhodovali o zjednotení odchylných právných názorov uznesením. Senát/senáty sú v ďalšom konaní viazané uznesením pléna ústavného súdu.

Odchylné názory zjednocoval ústavný súd dosiaľ vo veciach

PLz. ÚS 1/06 - zjednocovanie sa týkalo hmotnoprávných účinkov nálezu č. k. PL. ÚS 38/03-89. Ústavný súd uviedol tak svoje stanovisko.

„1. Hmotnoprávne účinky nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. PL. ÚS 38/03-89 zo 17. mája 2004 o nesúlade § 38 ods. 4 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 273/1994 Z. z. o zdravotnom poistení, financovaní zdravotného poistenia, o zriadení Všeobecnej zdravotnej poisťovne a o zriaďovaní rezortných, odvetvových, podnikových

a občianskych zdravotných poisťovní v znení zákona č. 138/2003 Z. z. s čl. 20 ods. 1 druhou vetou v spojení s čl. 13 ods. 3 a 4 Ústavy Slovenskej republiky uverejneného v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pred právoplatným skončením konania pred všeobecným súdom (15. júla 2004), v ktorom sa má aplikovať § 38 ods. 4 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 273/1994 Z. z. o zdravotnom poistení, financovaní zdravotného poistenia, o zriadení Všeobecnej zdravotnej poisťovne a o zriaďovaní rezortných, odvetvových, podnikových a občianskych zdravotných poisťovní v znení zákona č. 138/2003 Z. z., nastávajú pre všetkých účastníkov tohto konania ex tunc.

2. Stratou účinnosti a následne platnosti § 38 ods. 4 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 273/1994 Z. z. o zdravotnom poistení, financovaní zdravotného poistenia, o zriadení Všeobecnej zdravotnej poisťovne a o zriaďovaní rezortných, odvetvových, podnikových a občianskych zdravotných poisťovní v znení zákona č. 138/2003 Z. z. na základe nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. PL. ÚS 38/03-89 zo 17. mája 2004 o nesúlade § 38 ods. 4 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 273/1994 Z. z. o zdravotnom poistení, financovaní zdravotného poistenia, o zriadení Všeobecnej zdravotnej poisťovne a o zriaďovaní rezortných, odvetvových, podnikových a občianskych zdravotných poisťovní v znení zákona č. 138/2003 Z. z. s čl. 20 ods. 1 druhou vetou v spojení s čl. 13 ods. 3 a 4 Ústavy Slovenskej republiky, uverejneného v Zbierke zákonov Slovenskej republiky 15. júla 2004, sa obnovuje znenie § 38 ods. 4 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 273/1994 Z. z. o zdravotnom poistení, financovaní zdravotného poistenia, o zriadení Všeobecnej zdravotnej poisťovne a o zriaďovaní rezortných, odvetvových, podnikových a občianskych zdravotných poisťovní platné a účinné do nadobudnutia účinnosti zákona č. 138/2003 Z. z., t. j. do 1. júna 2003.“.

2. PLz. ÚS 1/07 - zjednocovanie sa týkalo aplikácie čl. 9 a nasl. ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcie verejných funkcionárov v znení ústavného zákona č. 545/2005 Z. z. s týmto záverom:

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

3. PLz. ÚS 1/08 - zjednocovanie sa týkalo prípustnosti opravného prostriedku proti rozhodnutiu vyššieho súdneho úradníka s týmto stanoviskom:

„Vyšší súdny úradník je podľa § 2 zákona č. 549/2003 Z. z. o súdnych úradníkoch v znení neskorších predpisov štátnym zamestnancom. Proti každému rozhodnutiu vyššieho súdneho úradníka vydanému v súdnom konaní je v zmysle čl. 142 ods. 2 poslednej vety Ústavy Slovenskej republiky vždy prípustný opravný prostriedok, o ktorom vždy rozhoduje sudca, a to aj vtedy, ak osobitný zákon odvolanie alebo iný opravný prostriedok nepripúšťa.“.

4. PLz. ÚS 2/08 - zjednocovanie sa týkalo možného vyslovenia porušenia základného práva podľa čl. 20 ods. 1 v organickom spojení s vyslovením porušenia základného práva podľa čl. 48 ods. 2 ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru s týmto stanoviskom:

„Ak sťažovateľ namieta sťažnosťou podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky porušenie svojho základného práva podľa čl. 20 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, prípadne iného Ústavou Slovenskej republiky chráneného práva hmotného charakteru v nadväznosti, resp. v organickom spojení s porušením základného práva na prerokovanie veci bez zbytočných prieťahov podľa čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a práva na prejednanie jeho záležitosti v primeranej lehote podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd po právoplatnom skončení napadnutého súdneho konania, tak pri predbežnom prerokovaní takejto sťažnosti ako dôvod jej odmietnutia ako celku možno uplatniť ustálený právny názor Ústavného súdu Slovenskej republiky, podľa ktorého Ústavný súd Slovenskej republiky poskytuje ochranu základnému právu na prerokovanie veci bez zbytočných prieťahov podľa čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, ako aj právu na prejednanie záležitosti v primeranej lehote podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd len vtedy, ak bola sťažnosť pred Ústavným súdom Slovenskej republiky uplatnená v čase, keď k namietanému porušeniu označeného práva ešte mohlo dochádzať alebo porušenie v tom čase ešte mohlo trvať (m. m. I. ÚS 34/99, III. ÚS 20/00, II. ÚS 204/03, IV. ÚS 102/05).“.

5. PLz. ÚS 1/09 - zjednocovanie sa týkalo určenia, komu patrí katastrálne územie Tatranskej Štrby (obci Štrba alebo mestu Vysoké Tatry) na základe prvej zmeny katastrálnej hranice v rozhodnom období s týmto znením záveru:

„Prvá zmena hranice katastrálneho územia obce Štrba tak, že z jej katastrálneho územia bolo odčlenené územie Tatranskej Štrby v prospech územia mesta Vysoké Tatry, bola vykonaná v rozhodnom období od 1. januára 1948 do 31. decembra 1989 [§ 52 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v znení platnom do 31. decembra 2001], a to bez súhlasu obyvateľov obce, a preto nie je dôvod na prinavrátenie územia Tatranskej Štrby mestu Vysoké Tatry, ktoré mu bolo odňaté na základe uznesenia pléna Okresného národného výboru Poprad č. 90 z 23. marca 1976.“.

6. PLz. ÚS 2/09 - zjednocovanie sa týkalo posúdenia splnenia podmienok vydania/nevydania sťažovateľa, ktorý sa nachádzal vo vydávacej väzbe z dôvodu možného porušenia čl. 16 ods. 2 ústavy a čl. 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“), pričom tento návrh sa zamietol, t. j. nezískal väčšinu.

7. PLz. ÚS 3/09 - zjednocovanie sa týkalo otázky, či správcovi konkurznej podstaty sa pripočítava daň z pridanej hodnoty, a to s týmto stanoviskom:

„Ak správca konkurznej podstaty bol v čase rozhodovania súdu podľa zákona č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty v znení platnom a účinnom v čase tohto rozhodovania zdaniteľnou osobou, potom otázku, či sa k odmene správcu pripočítava daň z pridanej hodnoty (napriek tomu, že vyhláška jednoznačne ustanovuje, že sa odmena o daň z pridanej hodnoty nezvyšuje alebo túto otázku vôbec neupravuje), treba riešiť spôsobom, ktorý je v súlade so zmyslom a účelom inštitútu dane z pridanej hodnoty upraveným tak v zákone č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty v znení neskorších predpisov, ako aj v Smernici Rady 2006/112/ES z 28. novembra 2006 o spoločnom systéme dane z pridanej hodnoty, a v súlade s hierarchickým usporiadaním právnych noriem podľa stupňa ich právnej sily, teda v súlade so zásadou prednostnej aplikácie právnej normy vyššieho stupňa právnej sily pred právnou normou nižšieho stupňa právnej sily. Ak konajúci súd takto nepostupuje, dopustí sa tým porušenia základného práva sťažovateľa na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, ako aj jeho práva na spravodlivé prejednanie jeho záležitosti podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a v spojitosti s nimi aj porušenia základného práva garantovaného v čl. 20 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky“, zamietla.“

3.

Niektoré závery:

- Prieskum rozhodnutí orgánov verejnej moci ústavným súdom je špecifický.
- Kvalitatívnym meradlom rozhodovacej právomoci ústavného súdu je posudzovanie ústavnosti rozhodnutia orgánu verejnej moci.
- K zrušovaniu rozhodnutí orgánov verejnej moci ústavný súd pristupuje primerane zdržanlivo.
- Vyslovenie porušenia základných práv sťažovateľa v napadnutých rozhodnutiach orgánov verejnej moci sa obmedzuje spravidla len na vyslovenie porušenia tých základných práv a slobôd, ktoré nie sú už týmito orgánmi reparovateľné.

*Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition.
Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1*

Literature:

- Judikatura Ústavného súdu Slovenskej republiky

Contact – email

gajdosik@concourt.sk

PŘEZKUM ROZHODNUTÍ VE VĚCECH KÁRNÝCH ŘÍZENÍ SOUDCŮ A STÁTNÍCH ZÁSTUPCŮ

PETR HLUŠTÍK

Vysoká škola báňská, Technická univerzita v Ostravě

Abstract in original language

Zákonem č. 314/2008 Sb. došlo ke zcela zásadní změně v systému kárných řízení ve věcech soudců a státních zástupců. Tímto zákonem došlo jednak k přesunu rozhodování v těchto věcech na k tomu speciálně zřízené šestičlenné senáty Nejvyššího správního soudu a jednak k zavedení rozhodování v jedné instanci. Příspěvek se zabývá především poslední jmenovanou změnou, tedy, aspekty nemožnosti řádného opravného prostředku proti rozhodnutí v těchto věcech s přihlédnutím k důvodům, jež vedly zákonodárce k přijetí nové úpravy.

Key words in original language

Kárné řízení; Soudce; Státní zástupce; Nejvyšší správní soud.

Abstract

The Act No. 314/2008 Coll. had made a vital change in the system of disciplinary proceedings in cases of judges and prosecutors. This Act firstly moved decision-making in these matters on to the specially created six-member Chamber of the Supreme Administrative Court and, secondly, established decision-making in one instance. The contribution mainly deals with the latter change, therefore, aspects of the impossibility of an appeal against the decision in these matters with regard to the reasons which led the legislature to adopt the new arrangements.

Key words

Disciplinary proceedings; Judge; Prosecutor; Supreme Administrative Court.

Na následujících řádcích se hodlám zabývat zcela zásadní změnou postavení soudců a státních zástupců z hlediska jejich kárné odpovědnosti, a to především v souvislosti s přijetím zákona č. 314/2008 Sb. Tímto zákonem účinným od 1.10.2008 došlo k několika novelizacím mj. zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství a především pak zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců.

Nejprve upozorním na jednotlivé novoty, mající dle mého podstatný vliv na celou problematiku.

Za změny nejvýznamnější lze bezpochyby považovat zavedení omezeného funkčního období funkcionářů soudů, tj. jejich předsedů a místopředsedů, možnost dočasně zprostit funkce soudce nebo funkcionáře soudu ministrem

spravedlnosti, je-li s ním vedeno kárné řízení, jehož důsledkem může být odvolání z funkce. Ne nepodstatnou změnou je též to, že v případě, že soudce se dopustí přestupku, nemůže již dle nové právní úpravy požadovat projednání jeho jednání v kárném řízení před kárným soudem, ale nadále se postupuje (i z hlediska procesního postupu) v režimu zákona o přestupcích.

Zcela převratnou změnou, která mě jako autora vedla k napsání těchto řádek, je zavedení jednoinstančního systému kárného řízení, a to nově před šestičlenným kárným senátem u Nejvyššího správního soudu. Tento senát je složen ze tří soudců a tří přísedících, přičemž předseda senátu je soudcem Nejvyššího správního soudu (v případě, že jde o soudce, který rozhoduje ve správním řízení, je jím soudce Nejvyššího soudu), zástupcem je soudce Nejvyššího soudu a další člen senátu z řad soudců je soudcem vrchního, krajského nebo okresního soudu (z řad soudců navržených předsedy jednotlivých soudů). Přísedícími jsou vždy jeden státní zástupce, jeden advokát a jiná osoba vykonávající jiné právnické povolání; tito přísedící byli navrhováni nejvyšším státním zástupcem, předsedou České advokátní komory a děkany právnických fakult. Funkční období kárného senátu bylo stanoveno jako pětileté.

Podstatnou změnou je také rozšíření osob, oprávněných k podání kárného návrhu, neboť nově je kárným žalobcem také prezident republiky, ministr spravedlnosti a veřejný ochránce práv.

Bez zajímavosti není ani zavedení tzv. institutu „tříkrát a dost“. Tento institut je zakotven v ustanovení § 91 písm. c) zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích jako možnost zahájit řízení o způsobilosti k výkonu soudcovské funkce se soudcem, který byl v posledních pěti letech uznán nejmeně třikrát pravomocně vinným kárným proviněním, jestliže tato skutečnost zpochybňuje důvěryhodnost jeho dalšího setrvání v soudcovské funkci. Aby bylo možné zahájit toto řízení, musí být kumulativně splněny obě uvedené podmínky. Dospěje-li kárný soud k závěru, že soudce není způsobilý k výkonu funkce, soudcovská funkce zaniká dnem právní moci takového rozhodnutí.

V neposlední řadě po velkých debatách bylo zavedeno omezené funkční období funkcionářů soudů, a to na 7 let u předsedů a místopředsedů okresního soudu, krajského soudu a vrchního soudu a na 10 let u předsedů Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu. Nevylučuje se však možnost, aby předseda nebo místopředseda soudu byl po uplynutí svého funkčního období opětovně jmenován, a to za předpokladu, že po dobu výkonu své funkce nebyl shledán odpovědným za kárné provinění a současně nebyl po dobu výkonu funkce pravomocně odsouzen za trestný čin. Přechodná ustanovení byla nastavena podle toho, kdy byli jednotliví funkcionáři jmenováni do své funkce, aby docházelo k postupnému obměňování.

Významnou změnou, která byla doplněna do původního vládního návrhu v ústavně právním výboru je úprava jmenování funkcionářů soudů, a to tak, že:

- předsedu a místopředsedy Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu jmenuje prezident republiky
- předsedu vrchního soudu jmenuje na návrh ministra spravedlnosti prezident republiky a místopředsedu jmenuje na návrh předsedy tohoto soudu ministr spravedlnosti
- předsedu krajského soudu jmenuje na návrh ministra spravedlnosti prezident republiky a místopředsedu jmenuje na návrh předsedy tohoto soudu ministr spravedlnosti
- předsedu okresního soudu jmenuje na návrh předsedy krajského soudu ministr spravedlnosti a místopředsedu jmenuje na návrh předsedy tohoto soudu ministr spravedlnosti.

Z pohledu „převratnosti“ změn je třeba zejména vypíchnout právě **jednoinstanční** kárné řízení, tedy řízení vedené pouze před popsáním kárným soudem **bez možnosti bránit se jakýmkoli řádným (a dokonce ani mimořádným) opravným prostředkem**¹.

Mým cílem je zabývat se tím, co vedlo zákonodárce k přijetí takto přísné úpravy a zhodnotit, zda z hlediska ústavních práv kárně obviněného soudce či státního zástupce je přednesená právní úprava konformní.

Pokud se týče úmyslu a cíle zákonodárce při přijetí úpravy, vede logická úvaha nahlédnout do důvodové zprávy k návrhu předmětného zákona; nutno konstatovat, že z této zprávy ani pečlivý čtenář nezjistí téměř žádnou relevantní informaci k otázce nemožnosti podání opravného prostředku, vyjma té, že dle předkladatele navrhovaná úprava není v rozporu s ústavním pořádkem. O úmyslu zákonodárce se tak lze pouze dohadovat, nicméně období, v němž byla právní úprava přijímána, s přihlédnutím k několika mediálním kauzám týkajících se soudců, vede téměř neomylně k závěru, že podtext navrhovaných změn byl předně politický, vedený snahou v rámci „očistění“ justice nasbírat politické body s poukazem na to, že takto nebude možné, aby soudci sami své kolegy v rámci kárného řízení tak říkájící „podrželi“.

Z tohoto pohledu pak však není bez zajímavosti, že ačkoli Parlamentem ČR navrhovaný zákon téměř bez problémů prošel, již nedlouho po jeho přijetí část zákonodárců, a to senátoři Senátu ČR iniciovali u Ústavního soudu ČR zrušení části či celého zákona č. 314/2008².

¹ Viz ust. § 21 zákona č. 7/2002 Sb.

² Viz řízení vedené u Ústavního soudu ČR pod sp. zn. Pl ÚS 39/08

Jak tedy hodnotit zákonem zakotvenou nemožnost obrany kárně obviněného soudce či státního zástupce formou opravného prostředku proti rozhodnutí kárného senátu?

Obecně vzato, s ohledem na skutečnost, že na řízení ve věcech soudců a státních zástupců se použije přiměřeně trestní řád³, pak s přihlédnutím k čl. 6 odst. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod⁴ nelze primárně konstatovat, že by pouhá nemožnost opravného prostředku v kárném řízení byla v rozporu s právem na spravedlivý proces zakotveným v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Nicméně, na celou problematiku je třeba podívat se komplexně, a to ve spojení s právem na **rovný** přístup k veřejným funkcím stanoveným čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod; problém totiž dle mého soudu nastává ve chvíli, kdy kárný senát, shledá-li kárně obviněného vinným z určitého kárného provinění, přistoupí k nejpřísnější sankci, a to k odvolání z funkce (soudce či státního zástupce). V tomto momentě totiž nastává situace, kdy při rozhodnutí s tak zcela zásadními a závažnými důsledky do sféry osobních práv jednotlivce neexistuje právem garantovaný prostředek, kterak (alespoň v rámci řádných opravných prostředků) přezkoumat správnost věcného rozhodnutí kárného senátu. Ano, v úvahu připadá samozřejmě podání ústavní stížnosti kárně odsouzeným, nicméně, tímto se v této oblasti vrací Ústavnímu soudu tolikrát kritizovaná a nechtěná úloha instituce, která v rámci posuzování kritérií porušení ústavních práv jednotlivce přistupuje k přezkumu rozhodnutí, u kterého je zákonem vyloučena možnost přezkumu obecnými soudy.

Nabízí se zde srovnání s některými řízeními u Ústavního soudu, vyvolanými stížnostmi proti rozhodnutí obecných soudů v rámci občanského řízení sporného v situaci, kdy se dle o.s.ř. jednalo o tzv. bagatelní věc⁵. Ústavní soud v takových případech již vícekrát judikoval, že není úkolem Ústavního soudu přezkoumávat rozhodnutí v bagatelních věcech, nicméně, zcela mimořádně může Ústavní soud přistoupit k přezkumu těchto rozhodnutí za situace, kdy bude dán zcela jednoznačný ústavní rozměr porušení práv stěžovatele, zejm. v situaci, kdy soudem v napadeném rozhodnutí není vůbec respektována či je opomíjena ustálená judikatura v řešené otázce⁶.

³ Viz ust. § 25 zákona č. 7/2002 Sb.

⁴ Viz Sdělení FMZV č. 209/1992 Sb.

⁵ Tzn. řízení o věci, jejímž předmětem je peněžité plnění nepřesahující 2.000,- Kč, nepřihlížeje při tom k příslušenství a nákladům řízení (viz ust. § 202 odst. 2 o.s.ř.)

⁶ Viz např. Nález Ústavního soudu ve věci sp. zn. I. ÚS 3143/08

Jinými slovy, v naznačeném kontextu, mnil zákonodárce dát novou úpravou najevo, že rozhodnutí v kárném řízení je svou povahou de facto bagatelní z hlediska předmětu tohoto řízení, a to bez ohledu na konečné rozhodnutí? Pokud ano, je takováto úvaha zcela nepřipustná; soudce či státní zástupce, je-li projednáváno jeho tvrzené kárné provinění, má dle mého mít již z povahy projednávané věci právo na řádné přezkoumání závěrů kárného senátu, a to minimálně tehdy, je-li mu ukládána sankce spočívající v odvolání z funkce. V takovém případě totiž může vyvstat otázka, zda nemožnost obrany nemá vliv také na shora zmiňované právo kárně obviněného na rovný přístup k veřejné funkci; jinými slovy je nutné, aby kárně obviněný měl právo na to, aby závěr o tom, zda je či není způsobilý k výkonu veřejné funkce byl přezkoumatelný. Aniž bych chtěl jakkoli pochybovat o základech, na nichž je postaveno ustavení kárných senátů, přeci jen, je shora uvedeným způsobem složený kárný senát opravdu schopen zcela bez výjimky posoudit míru kárné odpovědnosti kárně obviněného se všemi jeho důsledky?

Zcela z nedávné doby se ihned nabízí příklad – v řízení vedeném u Nejvyššího správního soudu jako soudu kárného ve věci sp. zn. 12 Ksz 2/2008 rozhodl tento dne 29.9.2009 o tom, že kárně obviněná státní zástupkyně Nejvyššího státního zastupitelství „v rozporu s povinností státního zástupce uloženou v § 24 odst. 2 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění zákona 14/2002 Sb., vystříhat se ve svém osobním životě i při výkonu svých politických práv všeho, co by mohlo ohrozit vážnost funkce státního zástupce nebo vážnost státního zastupitelství anebo ohrozit důvěru v nestranný výkon působnosti státního zastupitelství nebo státního zástupce, v rozhovoru, který jako státní zástupkyně Nejvyššího státního zastupitelství poskytla redaktorovi deníku Mladá fronta DNES J. K. dne 7. 11. 2008 v budově Nejvyššího státního zastupitelství v Brně, ulice Jezuitská č. 4, a jehož částečný obsah byl v tomto deníku dne 13. 11. 2008 uveřejněn pod nadpisy „Státní zástupkyně se přátelila s rodinou mafiána“ a „Splácím dům, proto teď nemůžu rezignovat“, zdůvodnila svoje setrvávání ve funkci státní zástupkyně Nejvyššího státního zastupitelství potřebou splácet hypotéku, ačkoliv připustila, že její v minulosti uskutečňované přátelské kontakty s osobami, které jsou veřejně označovány za příslušníky kriminálního prostředí, mohou v současnosti ve veřejnosti vzbudit pochybnosti o důvěryhodnosti státního zástupce a jeho nestrannosti, přičemž v souvislosti s možností odvolání z funkce státní zástupkyně uvedla: „Budu muset dělat všechno pro to, aby to bylo co nejdéle, abych toho splatila co nejvíce“, čímž zaviněně porušila povinnost státního zástupce a uložil jí za to kárné opatření odvolání z funkce. Ačkoli nechci nijak obhajovat jednání uvedené státní zástupkyně, je minimálně na pováženou, zda popsaným jednáním skutečně narušila důvěru v justici takovým způsobem, aby sankce za popsané jednání byla pouze odvolání z funkce. Jak je potom možné, že jednání některých současných soudců či státních zástupců v kauze známé v médiích jako tzv. „justiční mafie“ je ponecháno de facto bez povšimnutí, ačkoli tento případ daleko více a déle nabourává důvěru v justici ze strany veřejnosti (o případu „Čunek“ nemluvě). Právě

případ odvolané státní zástupkyně Nejvyššího státního zastupitelství je dle mého ukázkou toho, že neexistence možnosti bránit se v takovém případě proti rozhodnutí kárného senátu může být v konečném důsledku v popsaném kontextu v rozporu s právem na spravedlivý proces.

Jaké se tedy nabízí řešení? Dá se předpokládat, že vodítkem bude především rozhodnutí Ústavního soudu, ať už v řízení vedeném pod sp. zn. Pl ÚS 39/08, či v řízení zahájeném k návrhu Nejvyššího správního soudu z popudu kárně obviněného soudce⁷. Minimálním řešením by dle mého bylo upravit již tak nešťastnou právní úpravu alespoň v tom smyslu tak, že pro případ, kdy bude kárným soudem uloženo nepřísnejší kárné opatření – odvolání z funkce soudce či státního zástupce, bude připuštěn opravný prostředek, o němž by v druhé instanci rozhodoval k tomu zřízený odvolací senát, složený však výhradně ze soudců Nejvyššího a Nejvyššího správního soudu, resp. státních zástupců Nejvyššího státního zastupitelství (bez laického prvku), který by mohl rozhodovat o jemu předložené věci pouze v rámci kasačního přezkumu (tedy bez možnosti ve věci sám rozhodnout meritorně změnou původního rozhodnutí).

Bude tedy minimálně zajímavé sledovat, kterým směrem se na základě podaných návrhů u Ústavního soudu bude ubírat přednesená problematika; nezbyvá však než doufat, že vstříc spravedlnosti.

Literature:

- zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích
- zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudc a státních zástupců
- zákon č. 314/2008 Sb.
- Ústava České republiky
- Listina základních práv a svobod
- Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČR ve věci sp. zn. 12 Ksz 2/2008 ze dne 29.9.2009
- Nález Ústavního soudu ve věci sp. zn. I. ÚS 3143/08
- www.nssoud.cz
- www.concourt.cz

⁷ blíže viz také http://www.nssoud.cz/main.aspx?cls=art&art_id=394

Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition.
Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1

Contact – email
petr.hlustik@vsb.cz

KONCEPTUÁLNÍ ZMĚNY V DOVOLÁNÍ (DOVOLACÍM ŘÍZENÍ) JAKO JEDNOHO Z NÁSTROJŮ SOUDNÍHO PŘEZKUMU AKTŮ VYDANÝCH SUBJEKTY VEŘEJNÉ SPRÁVY.

JOSEF CHÝLE

Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Nejvyšší soud České republiky

Abstract in original language

Cílem příspěvku je poukázat na skutečnost, že se otázkami spojenými se soudní kontrolou činnosti orgánů veřejné správy nezabývají toliko správní soudy (potažmo Ústavní soud), ale rovněž i soudy civilní. Vrcholným soudním orgánem v rámci civilního soudnictví je Nejvyšší soud České republiky, jenž se v rozhodnutích o dovolání zabývá též shora uvedenou problematikou. Vzhledem k tomu, že dovolací řízení bylo zák. č. 7/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, podstatně dotčeno, analyzuje autor příspěvku tyto změny a zabývá se cíli, účelem a důvody těchto přijatých změn.

Key words in original language

Dovolání; soudní kontrola.

Abstract

Purpose of this paper is to advert to the fact, that the broad issue related to the judicial scrutiny of the activities in the public service is not only related to the administrative courts (and the Constitutional Court), but in certain sense also to the civil courts. The supreme judicial authority in the civil system of justice, that considers the mentioned issue is The Supreme Court of the Czech Republic. The procedure of the appellate review was lately substantially changed by the Act. No. 7 / 2009 Coll. amending the Act No. 99/1963 Coll., therefore the author analyzes in his contribution the basic changes, purpose and reasons for the adopted amendments.

Key words

Appellate review; Judicial control.

Kontrola prováděná soudními orgány je ústavně zakotveným právem sloužícím k ochraně před nezákonnými zásahy výkonné moci. Jde tedy o formu kontroly vykonávanou soudy vztahující se na úsek výkonu veřejné správy. Soudnictví je v moderním státě funkcí státu, ale odlišnost mezi ním a správou vykonávanou státem je markantní. Soudy vytváří zvláštní soustavu orgánů oddělenou od ostatních a současně nevykonávají jejich funkce. V kontrastu k správní činnosti je základním měřítkem pro rozhodovací činnost soudů zákon (tzv. *revisio in iure*), zatímco správní

orgány zohledňují při své činnosti i další prvky jako efektivnost, hospodárnost, účelnost atd.¹

Hlava čtvrtá Ústavy ČR² upravuje moc soudní jako samostatný ústavní prvek. Aktivní procesní legitimace se týká v první řadě článku 90, jenž obsahuje jakési základní minimum soudní činnosti. Stanovuje, že právě „soudy jsou povolány především k tomu, aby zákonem stanoveným způsobem poskytovaly ochranu právům“. Tato citace ozřejmuje dva základní úkoly soudů: dílem poskytují zákonem stanoveným způsobem ochranu právům, která je realizována primárně v procesu rozhodování o právech, povinnostech a právech chráněných zájmech oprávněných subjektů³. Dílem pak jde taktéž o úkol přezkoumávat zákonnost rozhodnutí jiných orgánů, pokud tak stanoví zákon.⁴ Výše uvedená dikce článku používá slovo „především“, s jehož pomocí dokážeme identifikovat, že zákonodárce předvídá i další činnosti, kterými se soudy mají zabývat. Pro jejich poznání však musíme využít celou řadu zákonů. Článek 90 Ústavy ČR tak neztělesňuje překážku pro přístup k obecným soudům u žalob, jejichž navrhovatelé opírají svou žalobní aktivní procesní legitimaci o ochranu konkrétního subjektivního práva. Přirozenou podmínkou výkonu tohoto práva je zákonné zmocnění.⁵

Soudnictví je prováděním zákonů a jiných právních předpisů osobami, které jsou vázány jen zákony, jinak jsou při své rozhodovací činnosti nezávislé, a jejich nezávislost je zabezpečena ústavně. Veřejná správa je naopak prováděním zákonů nebo jiných činností ve veřejném zájmu osobami, které nejsou nezávislé na ostatních mocích. Veřejná správa je nepřetržitou činností směřující k naplnění svěřených cílů a úkolů, kdežto výkon soudnictví je spojen se současným stavem. V rámci státní správy existují vzájemné vazby na základě nadřízenosti a podřízenosti, na rozdíl od nezávislé soudní moci. Veřejnou správu tedy v žádném případě není možné ztotožňovat s mocí soudní či naopak zdůrazňovat silnější postavení jednoho institutu na úkor druhého. Veřejná správa plní primárně odlišné úkoly než soudy, zajišťuje realizaci stanovených úkolů.⁶

¹ Filip, J. In Filip, J., Svatoň, J., Zimek, J. *Základy státovědy*. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 277.

² Hlava čtvrtá Ústavy ČR zahrnuje články 81 až 96.

³ Těmi jsou fyzické a právnické osoby a stát, pokud zákonný předpis nestanoví něco jiného.

⁴ Pavlíček, V., Hřebejk, J. *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář*. I. díl. 2. vydání. Praha: Linde, 1994, s. 310.

⁵ Tamtéž.

⁶ Stejně chápe vztah veřejné správy a soudnictví i P. Průcha, srovnej Průcha, P. *Správní právo. Obecná část*. 6. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2003, s. 265.

Protože většině laické i odborné veřejnosti při zmínce o soudním přezkumu aktů orgánů veřejné správy přijde na mysl (a nikoli neoprávněně) toliko správní a ústavní soudnictví, zaměřil jsem se ve svém příspěvku v sekci „Aktuální otázky soudního přezkumu“, vedené Katedrou správní vědy a správního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, na nejnovější problémy spojené s novou úpravou mimořádného opravného prostředku civilního soudnictví, tj. dovolání.

Nejvyšší soud České republiky jako soud dovolací (§ 10a zák. č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád – dále též jen „o. s. ř.“) velmi často řeší otázky spojené s přezkumem aktů veřejné správy. Judikatura dovolacího soudu v této věci je velmi obsáhlá; jednou z nejčastěji řešených problematik je postavení starosty, zastupitelstva rady obce apod. v návaznosti na platnost (popř. neplatnost) jimi vydaných aktů.

Tak tomu je, chceme-li shora uvedená tvrzení podložit aktuálními argumenty, např. v rozhodnutí Nejvyššího soudu České republiky ze dne 20. května 2009, sp. zn. 30 Cdo 3049/2007, v němž dovolacímu přezkumu byl podroben právní názor odvolacího soudu, že starosta obce podepsavší za obec coby smluvní stranu právní úkon bez předchozího rozhodnutí orgánu obce (v tomto případě rady žalovaného) mohl platně takový úkon učinit s tím, že teprve rozhodnutím příslušného orgánu obce je daný právní úkon uzavřen. Tento názor odvolacího soudu neshledal dovolací soud v souladu s hmotným právem a dosavadní judikaturou Nejvyššího soudu České republiky, poněvadž již ve svých předchozích rozhodnutích vysvětlil, že právní úkon starosty vyžadující schválení zastupitelstvem obce (a obdobně obecní radou) provedený bez takového předchozího schválení je od počátku neplatný (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 14. 6. 2006, sp. zn. 30 Cdo 3130/2005, publikovaný v časopise Právní rozhledy č. 21/2006 na str. 792). Dovolací soud tak vycházel z právní úpravy obecního zřízení upraveného zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), jenž v ustanovení § 102 odst. 2 stanoví pravomoci, které jsou radě vyhrazeny, přičemž v rámci písm. m) zmíněného ustanovení je radě vyhrazeno i rozhodování o uzavírání nájemních smluv, a v rámci třetího odstavce téhož zákonného ustanovení je upraveno, že rada obce zabezpečuje rozhodování ostatních záležitostí patřících do samostatné působnosti obce, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu obce nebo pokud si je zastupitelstvo obce nevyhradilo. V důsledku novelizace obecního zřízení zákonem č. 313/2002 Sb., účinného od 1. 1. 2003, kterou ovšem na posuzovaný případ použít nelze, bylo obecní radě umožněno, aby svou působnost stran rozhodování o uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce (zcela nebo zčásti) svěřila příslušnému odboru obecního úřadu nebo příspěvkové organizaci.

Tento závěr vychází z názoru, že samotné rozhodnutí zastupitelstva obce nebo rady ještě nepředstavuje právní úkon, jakožto projev vůle obce směřující ke vzniku, změně nebo zániku těch práv nebo povinností, které právními předpisy s takovým projevem vůle spojují, neboť usnesení příslušného orgánu obce totiž představuje materiálně právní podmínku pro

vyjádření projevu vůle obce, který se stává perfektním (formálně navenek vyjádřeným) teprve v případě podpisu příslušné smlouvy, starostou, případně (za podmínek zákonem o obcích stanovených) místostarostou (srov. § 103 odst. 1, 6, § 104 cit. zák., v platném znění), není-li v souladu zákonem – v důsledku novelizace obecního zřízení s účinností od 1. 1. 2003 – příslušná působnost zcela nebo zčásti svěřena příslušnému odboru obecního úřadu nebo příspěvkové organizaci obce. Starosta obce přitom nemá povahu statutárního orgánu, jakkoliv obec navenek zastupuje a na podkladě předchozího rozhodnutí orgánu obce vyjadřuje vůli obce navenek. Tyto právní vývody dovolací soud podpořil odkazy na judikaturu Ústavního soudu, dle které starosta obce nemá povahu statutárního orgánu, jakkoliv obec navenek zastupuje a na podkladě předchozího rozhodnutí orgánu obce vyjadřuje vůli obce navenek. Na druhé straně starosta obce podle dřívější ani současné úpravy nemohl a nemůže vytvářet sám vůli obce, ale pouze a mohl a může tuto vůli navenek sdělovat a projevovat (srov. nálezy Ústavního soudu České republiky ze dne 12. 4. 2001, sp. zn. IV. ÚS 576/2000), sp. zn. II. ÚS 87/04 [srov. např. rozsudky Nejvyššího soudu České republiky ze dne 20. 1. 2004, sp. zn. 31 Cdo 1895/2002, (usnesení) ze dne 11. 8. 2004, sp. zn. 33 Odo 742/2004, ze dne 14. 6. 2006, sp. zn. 30 Cdo 3130/2005, ze dne 23. 5. 2007, sp. zn. 29 Cdo 507/2007, ze dne 19. 12. 2007, sp. zn. 26 Cdo 350/2007).

Z uvedeného je zřejmé, že rovněž civilní soudy, resp. Nejvyšší soud ČR jako soud dovolací se často musí zabývat přezkumem právních úkonů učiněných orgány veřejné správy. Právě dovolací řízení doznalo díky souhrnné novele provedené zákonem ze dne 11. prosince 2008, č. 7/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, celou řadu významných změn. Tato novela patří k dalším dvěma novelám (zák. č. 30/2000 Sb. a 59/2005 Sb.), jež za poslední roky podstatně změnily ustanovení týkající se dovolacího řízení.

Zákonem č. 7/2009 Sb. bylo modifikováno především jedno z nejvýznamnějších ustanovení občanského soudního řádu týkající se otázky přípustnosti podaného dovolání. Jednak – jak uvádí důvodová zpráva k uvedenému zákonu, bylo zpřesněno vymezení pojmu „rozhodnutí odvolacího soudu, které má po právní stránce zásadní význam“ tak, že jde o „rozhodnutí, řešící právní otázku, která je soudy“, a nikoliv jen odvolacími soudy či dovolacím soudem, „rozhodována rozdílně“. Dle této formulace má být zaručeno, že dovolání splňující základní náležitosti dle §§ 240, 241 a 241a o. s. ř. (včas podané, dovolatelem je účastník řízení, zastoupený advokátem, jímž bylo dovolání sepsáno /nejde-li o výjimky dle § 241 odst. 2, 3 a 4 o. s. ř./, rozsah a dovolací důvody a další náležitosti) bude přípustné vždy, má-li být dovoláním zpochybněná právní otázka, řešená odvolacím soudem, posouzena Nejvyšším soudem ČR jinak. Důvodová zpráva k předmětné novele hovoří o tom, že tímto ustanovením je účastníkům řízení „dáváno více práv“. V tomto případě je nutno poukázat na fakt, že jde spíše o zpřesnění textu týkajícího se přípustnosti dovolání a nikoli o

obsahově významnou změnu. Dovolání proti rozsudku odvolacího soudu a proti usnesení odvolacího soudu, jimiž bylo potvrzeno rozhodnutí soudu prvního stupně, bylo dle občanského soudního řádu platného před novelou 7/2009 Sb. dle § 237 odst. 1 písm. c) přípustné tehdy, jestliže dovolání nebylo přípustné dle jiného ustanovení o. s. ř. (tj. dle § 237 odst. 1 písm. b/) a dovolací soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí má ve věci samé po právní stránce zásadní význam. Rozhodnutím zásadního právního významu se dle § 237 odst. 3 o. s. ř. platného před uvedenou novelou se rozumělo zejména takové rozhodnutí odvolacího soudu, které řešilo právní otázku, která v rozhodování dovolacího soudu dosud nebyla vyřešena nebo která byla odvolacími soudy nebo dovolacím soudem rozhodována rozdílně, nebo které řešilo právní otázku v rozporu s hmotným právem. Z toho je zřejmé, že měl-li Nejvyšší soud ČR za to, že v dovolání zpochybněný právní názor odvolacího soudu či nastolená otázka musí být vyřešen jinak, bylo možné dovodit přípustnost takového dovolání bez ohledu na to, zda touto otázkou byl zpochybněn názor odvolacího soudu či soudu prvního stupně, poněvadž ztotožnil-li se odvolací soud s názorem soudu prvního stupně a jeho názor je mylný, pak byl lichý i názor odvolacího soudu, jenž se s takovým právním závěrem soudu prvního stupně ztotožnil. Dovolání bylo proti takovému rozhodnutí přípustné dle § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř.

Posuzování přípustnosti dovolání se týká ještě i další změna. Jde o případy, kdy je rozhodováno o věcech, u nichž výše peněžitého plnění dosahuje přesně stanovených částek, přičemž k příslušenství pohledávky se přitom, není-li – stručně řečeno - předmětem samostatného soudního řízení, nepřihlíží. Zatímco do předmětné novely tento jakýsi minimální peněžitý strop ve věcech, v nichž dovoláním dotčeným výrokem bylo rozhodnuto o peněžitém plnění, činil částku 20.000,- Kč a v obchodních věcech 50.000,- Kč (k příslušenství pohledávky se – jak již shora uvedeno - přitom nepřihlíží), činí výše peněžitého plnění pro možnost podání dovolání nyní 50.000,- Kč a 100.000,- Kč v obchodních věcech, neboť předchozí výše byla v současné době nepřiměřeně nízká a dovolacímu přezkumu otevírala nepřiměřené množství kauz, v nichž šlo o peněžité plnění poměrně (za současných podmínek) zanedbatelné výše, což zejména množstvím napadených věcí nepřiměřeně zatěžovalo rychlost rozhodování dovolacího soudu v ostatních věcech.

Další významnou změnou je okruh rozhodnutí, které lze dovoláním napadnout. Dovolání proti rozhodnutí odvolacího soudu ve věcech výkonu rozhodnutí, jež bylo dle § 238a odst. 1 písm. c) o. s. ř. přípustné (podrobíme-li tuto problematiku historickému srovnání, pak je nutno uvést, že přípustnost rozhodnutí zabývajících se výkonem rozhodnutí není příliš starou věcí, neboť byla do právního řádu České republiky zavedena novelou občanského soudního řádu provedenou zákonem č. 30/2000 Sb.), není již dle občanského soudního řádu po novele 7/2009 Sb. přípustné. Vzhledem k tomu, že počet dovolání, jež směřovaly proti rozhodnutím odvolacího soudu, jimiž bylo potvrzeno nebo změněno rozhodnutí soudu prvního stupně o návrhu na nařízení výkonu rozhodnutí nebo exekuce, byl neúměrně

vysoký, a dovolání v těchto věcech povinnými byly podávány často pouze s úmyslem oddálit provedení výkonu rozhodnutí či exekuce tím, že procesní spis musí být předložen dovolacímu soudu, což bránilo bezodkladnému výkonu po jeho pravomocném nařízení, a k tomu, že velký počet těchto dovolání byl odmítán pro nepřipustnost, neboť v rozhodnutích soudů nižších instancí nebyla řešena otázka, jež by měla po právní stránce zásadní význam, došlo k vyloučení přípustnosti dovolání ve věcech nařízení výkonu rozhodnutí a exekuce. Je nutno zdůraznit, že účastníkům řízení nebyl tímto postupem odňat nástroj účinné právní ochrany, neboť je jim i nadále ponechána ochrana proti vadám vykonávaného rozhodnutí či exekučního titulu prostřednictvím žaloby pro zmatečnost.

Občanský soudní řád ve znění zákona č. 7/2009 Sb. významně zasáhl i do možnosti podat dovolání proti rozhodnutí procesní povahy, jež jsou mj. vyjmenovány v ust. § 239 o. s. ř. Přípustnost těchto dovolání byla zúžena s odůvodněním, že „není důvodu, pro který by přípustnost dovolání proti rozhodnutím odvolacího soudu procesní povahy měla být nastavena širěji, nežli proti rozhodnutím ve věci samé“⁷. V postupech upravených v těchto procesních rozhodnutích se prosazuje ustálený výklad soudů. Přípustnost dovolání by tak měla být vázána zejména na případy, kdy má být předmětná procesní otázka řešena dovolacím soudem jinak, nežli jak učinil odvolací soud. Proto byla přijata nová formulace ust. § 239 o. s. ř., že „jestliže dovolací soud dospěje k závěru, že napadené rozhodnutí má po právní stránce zásadní význam (§ 237 odst. 3), je dovolání přípustné proti usnesení odvolacího soudu, jímž bylo a) rozhodnutí soudu prvního stupně zrušeno a řízení zastaveno, popřípadě věc byla postoupena orgánu, do jehož pravomoci náleží, b) v průběhu odvolacího řízení rozhodnuto o tom, kdo je procesním nástupcem účastníka, o zastavení řízení podle § 107 odst. 5, o vstupu do řízení na místo dosavadního účastníka (§ 107a), o přistoupení dalšího účastníka (§ 92 odst. 1) a o záměně účastníka (§ 92 odst. 2). Dovolání je rovněž přípustné proti usnesení odvolacího soudu, kterým bylo a) potvrzeno usnesení soudu prvního stupně o zastavení řízení podle § 104 odst. 1, b) potvrzeno nebo změněno usnesení soudu prvního stupně, jímž bylo rozhodnuto o tom, kdo je procesním nástupcem účastníka, o zastavení řízení podle § 107 odst. 5, o vstupu do řízení na místo dosavadního účastníka (§ 107a), o přistoupení dalšího účastníka (§ 92 odst. 1) a o záměně účastníka (§ 92 odst. 2). Dovolání je též přípustné proti usnesení odvolacího soudu, kterým bylo potvrzeno usnesení soudu prvního stupně o odmítnutí návrhu (žaloby); to neplatí, jestliže byl odmítnut návrh na předběžné opatření (§ 75a a 75b) nebo návrh na zajištění předmětu důkazního prostředku ve věcech týkajících se práv z duševního vlastnictví (§ 78d). Ustanovení § 237 odst. 1 a 3 platí obdobně“.

Tato novela upravila mimo jiné dále i možnost stručného odůvodnění rozhodnutí (jde toliko o usnesení) dovolacího soudu, jímž bylo dovolání

⁷ Důvodová zpráva k zák. č. 7/2009 Sb. ze dne 25. února 2008.

odmítnuto nebo jímž bylo dovolací řízení zastaveno, a to tak, že dovolací soud pouze stručně vyloží důvody, pro které je dovolání opožděné, nepřipustné, zjevně bezdůvodné nebo trpí vadami, jež brání pokračování v dovolacím řízení, nebo pro které muselo být dovolací řízení zastaveno (konkrétně jde o ustanovení § 243c odst. 2 o. s. ř.). Zde je nutné upozornit na fakt, že tohoto ustanovení se netýkala „generální“ účinnost zák. č. 7/2009 Sb. (od 1. července 2009 – při aplikaci nových ustanovení o. s. ř. ve znění účinném od 1. 7. 2009 je nutno však vycházet z přechodných ustanovení uvedených v bodě 12, čl. II, dle kterých dovolání proti rozhodnutím odvolacího soudu vyhlášeným /vydaným/ přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se projednají a rozhodnou podle dosavadních právních předpisů, přičemž je nutno upozornit na to, že užití nového ustanovení § 243c odst. 2 o. s. ř. týkající se možnosti zkrácení odůvodnění rozhodnutí dovolacího soudu bylo účinné již od počátku letošního roku), neboť užití nového ustanovení § 243c odst. 2 o. s. ř. týkající se možnosti zkrácení odůvodnění rozhodnutí dovolacího soudu bylo účinné již od počátku letošního roku, čehož dovolací soud ve svých rozhodnutích již v první polovině roku hojně využíval (viz např. usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 15. října 2009, sp. zn. 28 Cdo 3985/2009, dále ze dne 27. října 2009, sp. zn. 22 Cdo 2176/2007, či ze dne 19. listopadu 2009, sp. zn. 20 Cdo 4072/2007)⁸.

Protože Nejvyšší soud České republiky podle ust. § 242 odst. 2 věty druhé o. s. ř. přihlíží, je-li dovolání přípustné, z úřední povinnosti k vadám uvedeným v § 229 odst. 1, § 229 odst. 2 písm. a) a b) a § 229 odst. 3, jakož i k jiným vadám řízení, které mohly mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci, i když nebyly v dovolání uplatněny, je nutno upozornit rovněž na – v odborných publikacích málo zmiňovanou - vazbu novelou dotčeného ustanovení § 229 odst. 1 o. s. ř., do kterého byl přidán jeden nový tzv. zmatečnostní důvod, a to když účastníku byl ustanoven opatrovník, ačkoliv pro to nebyly splněny předpoklady, na dovolací řízení. Rovněž tuto skutečnost bude muset dovolací soud z procesního spisu zkoumat v případě, že dovolání je přípustné, a to i když dovolatel v dovolání na skutečnost, že účastníku byl ustanoven opatrovník, ačkoliv pro to nebyly splněny předpoklady, neupozornil.

Protože novela občanského soudního řádu, zák. č. 7/2009 Sb., přinesla významné změny (nejen) občanského soudního řízení (mezi nejvýznamnější a nejdiskutovanější patří nová úprava systému doručování, zjednodušení systému protokolace, efektivní obrana proti průtahům v řízení, omezení rozsahu odůvodnění rozhodnutí soudů, posílení postavení notářů jako soudních komisařů), přičemž k nejdůležitějším patří zásada koncentrace řízení v rámci přípravy jednání i v přípravném jednání, což přináší

⁸ Rozhodnutí dovolacího soudu je možné nalézt v elektronické anonymizované podobě na internetových stránkách Nejvyššího soudu ČR www.nsoud.cz, konkrétně v sekci „rozhodnutí“ na adrese www.nsoud.cz/rozhod.php.

samozřejmě procesní důsledky pro účastníky řízení a pro dovolací řízení, v němž bude důsledně zkoumáno, jak postupovaly soudy obou stupňů při výkladu těchto nových ustanovení.

Pokusím-li se o jakýsi stručný závěr, bude jím asi jediné tvrzení: správní soudnictví je sice velmi významným a nezastupitelným prvkem při výkonu kontroly veřejné správy, avšak nikoli jediným, jak by se mohlo z témat příspěvků na konferencích týkajících se soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy jevit. Jde bezesporu o progresivní prostředek ochrany subjektivních veřejných práv. Je však více než jisté, že studium jen jednoho typu soudnictví (správního) neumožní širokou diskusi o relevantní soudní kontrole činnosti orgánů veřejné správy, na což jsem se mimo jiné snažil tímto příspěvkem též poukázat.

Literature:

- Důvodová zpráva k zák. č. 7/2009 Sb. ze dne 25. února 2008.
- Filip, J. In Filip, J., Svatoň, J., Zimek, J.: Základy státovědy. 2. vydání., Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 277.
- Pavlíček, V., Hřebejk, J.: Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. I. díl. 2. vydání, Praha: Linde, 1994, s. 310.
- Průcha, P.: Správní právo. Obecná část. 6. doplněné a aktualizované vydání, Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2003, s. 265.

Contact – email

JosefChyle@nsoud.cz

THE SUSPENDING EFFECT OF A COMPLAINT BASED ON CASSATION

PETR KOLMAN

Právnická fakulta MU, Brno, Czech republic

Abstract in original language

Příspěvek pojednává o problematice kasační stížnosti, kterou rozumíme mimořádný (nikoliv tedy řádný) opravný prostředek proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví.

Tímto prostředkem se účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení domáhá zrušení soudního rozhodnutí.

Key words in original language

Správní právo procesní; správní soudnictví; kasační stížnost; veřejná správa.

Abstract

Cassation complaints outstanding understand (ie not ordinary) appeal against the final decision of the regional court in the administrative judiciary.

This means the party from which this decision arose, or person interested in the proceedings seeking the annulment of judicial decisions.

Key words

Public Administration; Administrative Law; Basic Territorial Entity; suspending effect.

Kasační stížností rozumíme mimořádný (nikoliv tedy řádný) opravný prostředek proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu (přírodně i Městského soudu v Praze) ve správním soudnictví.

Tímto prostředkem se účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení domáhá zrušení soudního rozhodnutí.

Teorie správního práva i soudní řád správní souhrnně nazývá osobu oprávněnou podat kasační stížnost za tzv. stěžovatele.¹ Kasační stížnost je relativně „hodně otevřený“ mimořádný opravný instrument, za pomoci kterého se je možno domáhat nápravy, jak v hmotně-právních věcech, tak nápravy chybného procesu.

Kasační stížnost je primárně přípustná proti každému takovému rozhodnutí, není-li zákonem stanoveno jinak.

¹ Což zde nemá samozřejmě pejorativní nádech

Kdy tedy kasační stížnost možno či nemožno podat?

Pětici relevantních důvodů pro podání kasační stížnosti můžeme ve stručnosti označit jako : a) nezákonnost b) vady řízení c) zmatečnost řízení d) nepřezkoumatelnost e) nezákonnost II (rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení)

Kasační stížnost tedy je možno podat pouze z důvodu tvrzené

a) nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení,

b) vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost,

c) zmatečnosti řízení před soudem spočívající v tom, že chyběly podmínky řízení, ve věci rozhodoval vyloučený soudce nebo byl soud nesprávně obsazen, popřípadě bylo rozhodnuto v neprospěch účastníka v důsledku trestného činu soudce,

d) nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé,

e) nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.²

se užije přiměřeně také pro důvody kasační stížnosti směřující proti rozhodnutí krajského soudu o pořádkové pokutě.

Kasační stížnost může být podána jak pouze z jednoho výše citovaného důvodu, tak i z více důvodů současně (tzv. kumulativně), což v správně-soudní praxi není žádná vzácnost³.

V jakých případech kasační stížnost ex lege nemožno podat?

² Těchto důvodů se užije **přiměřeně** také pro důvody kasační stížnosti směřující proti rozhodnutí krajského soudu o *pořádkové pokutě*. – viz. *ustanov. § 103 odst.2 SŘS*

³ Srov. Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M.: *Soudní řád správní. Komentář*. 1.vydání. Praha: C.H.Beck, 2004, s.264

Kasační stížnost je zcela nepřipustná ve věcech volebních a ve věcech místního referenda.

Dále pak, nemožno realizovat, kasační stížnost, která směřuje jen proti výroku o nákladech řízení nebo proti důvodům rozhodnutí soudu. Kasační stížnost je rovněž nepřipustná proti rozhodnutí,

a) jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem. Pozor, toto neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu

b) jímž se pouze upravuje vedení řízení, nebo

c) které je podle své povahy dočasné.

Kasační stížnost není přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103 SŘS nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.

Připomeňme si, že kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozhodnutí, a bylo-li vydáno opravné usnesení, běží tato lhůta znovu od doručení tohoto usnesení. Osobě, která tvrdí, že o ní soud nesprávně vyslovil, že není osobou zúčastněnou na řízení, a osobě, která práva osoby zúčastněné na řízení uplatnila teprve po vydání napadeného rozhodnutí, běží lhůta k podání kasační stížnosti ode dne doručení rozhodnutí poslednímu z účastníků. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Nemá-li kasační stížnost všechny náležitosti již při jejím podání, musí být tyto náležitosti doplněny ve lhůtě jednoho měsíce od doručení usnesení, kterým byl stěžovatel vyzván k doplnění podání. Jen v této lhůtě může stěžovatel rozšířit kasační stížnost na výroky dosud nenapadené a rozšířit její důvody. Tuto lhůtu může soud na včasnou žádost stěžovatele z vážných důvodů prodloužit, nejdéle však o další měsíc.

Kde se kasační stížnost podává?

Kasační stížnost se podává u soudu, který napadené rozhodnutí vydal. Pro stěžovatele je komfortní, že lhůta je zachována, i když byla kasační stížnost podána nesprávně u Nejvyššího správního soudu a nikoliv u soudu krajského.⁴

Odkladný účinek

⁴ Nad rámec tohoto článku pro zajímavost uvedme že Ústava ČR ani LZPS nárok na víceetapňové soudnictví jako základní lidské právo negarantují.

Nyní se již budeme věnovat vlastnímu tématu odkladného (suspensivního) účinku kasační stížnosti.

Kasační stížnost ex lege primárně nemá suspensivní účinek. Samotné podání kasační stížnosti tedy nevyvolává oddálení právních následků způsobených pravomocným rozhodnutím krajského „správního“ soudu.

V odůvodněných případech může Nejvyšší správní soud ČR odkladný účinek přiznat. Děje se tak výlučně na návrh stěžovatele. Pokud NSS ČR odkladný účinek opravdu přizná, tak se až do zrušení tohoto opatření nebo až do rozhodnutí o kasační stížnosti pozastavují účinky „krajského soudního“ rozhodnutí. Takže se podle takového soudního rozhodnutí nemůže postupovat!⁵

V jakých případech NSS přizná odkladný účinek? Ustanovení § 107 SŘS zde expressis verbis odkazuje na použití § 73 odst. 2 až 4 SŘS. Na základě splnění těchto podmínek, soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přizná žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nenahraditelnou újmu, přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a není v rozporu s veřejným zájmem. Zde si podtrhněme, že se musí jednat o závažnou nenahraditelnou újmu, nikoliv nějakou ztrátu bagatelní či posléze napravitelnou. Nepostačuje také pouze hrozba újmy!⁶

A conto veřejného zájmu musíme říci, že v českém právním řádu (stejně jako v právních řádech jiných zemí) není pojem veřejný zájem přímo definován, nicméně si ho zde můžeme volně interpretovat tak, že soudem přiznaný suspensivní účinek nesmí být v neprospěch obecných zájmů. Především, při vědomí výstižné střeoevropské lidové moudrosti, že o peníze, jde až v první řadě, hlavní důraz by měl být kladen na skutečnost, aby výsledný stav nebyl v neprospěch veřejných financí. P.Mates mj. vymezuje veřejný zájem, jako zájem na zajištění výhody a prospěchu, a to nejen hmotného a finančního pro větší část společnosti a je opakem zájmu soukromého.⁷ Zde bych si pln akademické zdvořilosti dovolil parciálně s P.Matesem nesouhlasit s jeho tvrzením, že musí jít vždy o opak zájmu soukromého – mám za to, že veřejný zájem je primárně odlišný (nezávislý) na zájmu soukromém a s tímto privátním zájmem může být jak v souladu,

⁵ Srov. Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M.: Soudní řád správní. Komentář. 1.vydání. Praha: C.H.Beck, 2004, s.282

⁶ Taktéž Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M.:op.cit. výše, s.282

⁷ Viz. : Mates, P.: in Veřejnoprávní smlouvy podle obecního zřízení, Právní forum 7/2006, ASPI Praha, 2006, s.258

tak v větším či menším rozporu a také může být k němu i v zcela neutrální pozici.

Jak jsme již zmiňovali výše, přiznáním suspenzivního účinku se pozastavují do skončení řízení před soudem účinky napadeného rozhodnutí.

Může NSS zrušit již jednou přiznaný odkladný účinek kasační stížnosti?

Dle ustanovení § 73 odst. 4 SŘS, které se u kasační stížnosti použije přiměřeně, usnesení o přiznání odkladného účinku může soud i bez návrhu usnesením zrušit, ukáže-li se v průběhu řízení, že pro přiznání odkladného účinku nebyly důvody, nebo že tyto důvody v mezidobí odpadly.

Odkladný účinek podle § 107 soudního řádu správního může být v řízení o kasační stížnosti přiznán a působit nejen ve vztahu k přezkoumávanému rozhodnutí krajského soudu (či jeho části), ale i přímo ve vztahu ke správnímu rozhodnutí (či jeho části), k jehož přezkumu se dotyčné řízení před krajským soudem vedlo.⁸

Pro informační komplexnost k problematice suspensivního účinku kasační stížnosti poukážme na zvláštní právní úpravu v oblasti azylové, kde zákon č.325/1999 Sb., o azylu v ustanovení § 32 odst.5 stanoví, že podání kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu o žalobě proti rozhodnutí ministerstva vnitra ve věci mezinárodní ochrany podle § 32 odstavců 1 a 2 zákona o azylu⁹ má odkladný účinek. Tedy jinak řečeno, v tomto případě samo podání kasační stížnosti má podle ustanovení § 32 odst. 5 zákona o azylu suspensivní účinek.

Někdy se stává, že kasační stěžovatelé odůvodňují své žádosti o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti tak, že za situace, kdy se zmínění stěžovatelé (a třeba ani jejich nadřízené orgány) neztotožňují s právním názorem krajského „administrativního“ soudu, žádají o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti za účelem jednotného postupu v obdobných

⁸ Viz. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2005, čj. 2 Afs 77/2005 96

⁹ § 32 odst. 1) Žalobu proti rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany 1a) lze podat ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí. § 32 odst. 2) Ve lhůtě 7 dnů ode dne doručení rozhodnutí lze podat žalobu proti rozhodnutí o žádosti o udělení mezinárodní ochrany

a) jímž se tato žádost zamítá jako zjevně nedůvodná,

b) které bylo doručeno v době, kdy žadatel o udělení mezinárodní ochrany byl umístěn v přijímacím středisku v tranzitním prostoru mezinárodního letiště,

c) podané v zařízení pro zajištění cizinců, nebo 3)

d) jímž bylo řízení o udělení mezinárodní ochrany zastaveno z důvodu nepřipustnosti žádosti o udělení mezinárodní ochrany.

případech do rozhodnutí o kasační stížnosti. Po interpretaci soudního řádu správního zastávám názor, že toto není relevantní důvod pro přiznání suspensivního účinku.

K obdobnému závěru dospěl i NSS který např. judikoval:

„Zájem na jednotném postupu v obdobných případech do rozhodnutí o kasační stížnosti“ není s ohledem na přiměřené použití § 73 odst. 2 až 4 s. ř. s. sám o sobě důvodem, pro který by bylo možno ve smyslu § 107 s. ř. s. přiznat na návrh stěžovatele odkladný účinek kasační stížnosti.¹⁰

Dle mého stanoviska by NSS v tomto přístupu měl pokračovat a z citovaného důvodu nadále nepřiznávat suspensivní účinek kasačních stížností. Přiznání odkladného účinku musí být vyhrazeno pro ojedinělé případy, které zákonodárce striktně vymezil v SRS.

Podívejme se na další již řešené kauzy, ve kterých NSS ČR shledal, že v nich obsažené argumenty nejsou důvodem pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

Dle judikatury NSS tak např. posudek zdravotnického zařízení o způsobilosti k práci (§ 21 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu), vydaný v rámci výkonu péče o zdraví, jenž na základě posouzení zdravotního stavu vysloví, že zaměstnanec pozbyl dlouhodobě způsobilost konat dále dosavadní práci, neznamena svými účinky nenahraditelnou újmu, kterou vyžaduje § 73 odst. 2 s. ř. s. (ve spojení s § 107 s. ř. s.) jako jednu z podmínek pro možnost soudu přiznat kasační stížnosti odkladný účinek.¹¹

V lednu 2005 NSS judikoval, že tvrzená újma spočívající v ohrožení veřejného zájmu na řádném stanovení a vybírání daní a ve zkrácení státního rozpočtu v souvislosti s vrácením přeplatku na dani jako důsledku pravomocného rozhodnutí krajského soudu, kterým bylo zrušeno rozhodnutí odvolacího orgánu v daňové věci, není důvodem pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti (§ 73 odst. 2 s. ř. s. přiměřeně použitý podle § 107 s. ř. s.).¹²

Z důvodu značně omezeného místa, zde přirozeně nemůžeme uvádět všechny relevantní judikáty NSS, avšak mám za to, že přiznávání

¹⁰ Viz. blíže usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2004, čj. 4 As 52/2004-70

¹¹ Věc: Jiří S. proti Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje o uznání zdravotní způsobilosti pro výkon povolání, o kasační stížnosti žalobce. – NSS ČR – SJS 1068/2007 6 Ads 76/2006-90

¹² Věc: Zdeňka P. proti Finančnímu ředitelství v Plzni o daň darovací, o návrhu žalovaného na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. – SJS 982/2006 1 Afs 106/2004 - 49

odkladného účinku u kasačných stížností by mělo být nadále (z důvodu právní jistoty) velice uvážlivé a na pomyslné stupnici četnosti by se, dle mého soudu, mělo pohybovat spíše směrem k nižšímu počtu než k „masovosti“ přiznávání, a to samozřejmě při důsledném dodržování všech relevantních legálních kritérií stanovených soudním řádem správním.

Literature:

- Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M.: Soudní řád správní. Komentář. 1.vydání. Praha: C.H.Beck, 2004, s.264
- Mates, P.: in Veřejnoprávní smlouvy podle obecního zřízení, Právní forum 7/2006, ASPI Praha, 2006,

Contact – email

kolman@law.muni.cz

PŘEZKUM PODLIMITNÍCH VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK

ROBERT KRČ

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

Abstract in original language

Článek se zabývá přezkumem podlimitních veřejných zakázek (konkrétně veřejných zakázek malého rozsahu) z podnětu Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže z pohledu nejnovějšího rozsudku Krajského soudu v Brně.

Key words in original language

Veřejná zakázka; podlimitní veřejná zakázka; přezkum veřejných zakázek; přezkum podlimitních veřejných zakázek; zakázka malého rozsahu.

Abstract

The article deals with the review of underthreshold public contracts by ex officio initiative of the Czech Office for the Protection of Competition taking into account the recent judgement of Brno's Regional Court.

Key words

Public contract; Underthreshold public contract; review of public contract; review of underthreshold public contract; small scale public contract.

1. PŘEZKUM PODLIMITNÍCH VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK NA ZÁKLADĚ NÁVRHU DODAVATELE

Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, obsahuje jednak závazný postup pro zadávání veřejných zakázek, tak i možnost přezkoumat postup zadavatele, přičemž přezkum veřejných zakázek zajišťuje, aby postupy při zadávání veřejných zakázek stanovené zákonem o veřejných zakázkách byly skutečně dodržovány (námitkové a na něj navazující přezkumné řízení je obsaženo v hlavě páté § 110-124 zákona o veřejných zakázkách).

Stěžovatel (dodavatel) může dle zákona podat námitky (námitky jsou předpokladem podání návrhu k Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže), a to jak u podlimitních, tak i u nadlimitních veřejných zakázek. Z definice podlimitní veřejné zakázky dle §12 zákona vyplývá, že stěžovatel nemůže podat námitky u zakázek malého rozsahu, což prakticky znamená, že nelze podat námitky u veřejné zakázky do 2 mil. Kč (dodávky a služby) a u zakázek na stavební práce do 6 mil. Kč. Důvodem je, že podlimitní zakázky jsou definovány jako ty veřejné zakázky, které přesahují 2 mil. Kč (u stavebních zakázek 6 mil.), avšak nedosahují limitů určených pro nadlimitní zakázky (§ 12 odst. 5).

Předmětem sporu a tedy i tohoto článku je, zda má Úřad pro ochranu hospodářské soutěže možnost zahájit správní řízení ex offo u zakázek malého rozsahu.

2. PŘEZKUM ZAKÁZEK MALÉHO ROZSAHU EX OFFO - ROZHODNUTÍ ÚOHS

Dle předmětného rozhodnutí¹ ÚOHS nemá příslušnost přezkoumávat zakázky malého rozsahu. ÚOHS argumentuje tím, že podle § 18 odst. 3 zákona není zadavatel povinen zakázky malého rozsahu zadávat podle zákona, je však povinen dodržovat zásady uvedené v § 6 zákona. Z uvedeného je dále na základě jazykového výkladu vyvozováno, že u zakázek malého rozsahu se nejedná o “zadávání” veřejné zakázky, což nekoreluje s pravomocí Úřadu stanovenou 112 odst. 2 zákona. V uvedeném ustanovení je stanoveno, že Úřad rozhoduje o tom, zda zadavatel při “zadávání” veřejné zakázky postupoval v souladu se zákonem, a kontroluje úkony zadavatele při “zadávání” veřejných zakázek.

3. ROZSUDEK KRAJSKÉHO SOUDU

Předmětný rozsudek Krajského soudu v Brně² uvedenou konstrukci nepřijímá, a tvrdí, že Úřad pro ochranu hospodářské soutěže má pravomoc přezkoumávat zakázky malého rozsahu ex offo, přičemž zejména k problematice uvádí:

ÚOHS přezkoumává nejen konkrétní splnění povinností úkonů zadavatele dle zákona, ale to zda je postup zadavatele v souladu se základními zásadami(viz § 112 odst. 1 zákona)

- věcná příslušnost je dána za podmínky zadávání veřejným zadavatelem, s tím, že ÚOHS přezkoumává toliko základní zásady
- porušení zásad může být i správním deliktem dle § 120 zákona
- povinnost zadávání zakázek malého rozsahu dle zásad musí být kontrolovatelné, v opačném případě by se mohlo jednat o denegatio iustitiae

4. ZÁVĚR

Uvedená problematika je dosti závažná vzhledem k tomu, že zakázek malého rozsahu je zadáváno obrovské množství. Dle informací autora je vůči uvedenému rozsudku Krajského soudu podána kasační stížnost k

¹ Rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 15.2.2008, sp. zn. R163/2007

² Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 11.8.2009, sp. zn. 62 CA 30/2008

*Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition.
Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1*

Nejvyššímu správnímu soudu, který jistě uvedený výkladový problém rozřeší.

Literature:

- Krč., R. a kol., Zákon o veřejných zakázkách a koncesní zákon s komentářem 2. podstatně přepracované a doplněné vydání, Praha, LINDE PRAHA, a. s., 701 s., ISBN 978-80-7201-711-9

Contact – email

Robert Krč

SOUDNÍ PŘEZKUM VE VĚCECH OCHRANY VEŘEJNÉHO ZDRAVÍ

IVO KRÝSA

Právnická fakulta, Masarykova universita, Česká republika

Abstract in original language

Príspevok pojednáva o aktuálnych rozsudkoch správnych súdov, zejména Nejvyššího správního soudu, na úseku ochrany veřejného zdraví. Cílem příspěvku je shrnutí současných názorů Nejvyššího správního soudu v této oblasti.

Key words in original language

Ochrana veřejného zdraví; hluk; očkování; Nejvyšší správní soud

Abstract

The paper describes the actual judgments of administrative courts, especially the Supreme Administrative Court, in the field of public health protection. The purpose of this paper is to summarize the current views of the Supreme Administrative Court in this area.

Key words

Public Health Protection; Noise; Vaccination; Supreme Administrative Court

Oblast ochrany veřejného zdraví je právní materie obsažená v zákoně o ochraně veřejného zdraví¹ (dále též jen "ZOVZ") a v širším pojetí pak do ní můžeme zahrnovat i další právní předpisy, které upravují působnost a pravomoc orgánů ochrany veřejného zdraví.

Jelikož se jedná o oblast poměrně mladou, je i judikatura správních soudů na tomto úseku relativně mladá a prozatím ne příliš početná. Z hlediska projednávané problematiky se dosud jedná o správní žaloby podané ve věcech rozhodnutí orgánů ochrany veřejného zdraví, týkajících se porušení právních povinností na úseku dodržování hygienických limitů hluku a na úseku podrobení se povinnému očkování proti stanoveným druhům infekčních onemocnění. Zcela převažující je však problematika týkající se hluku. V následujícím textu se budeme zabývat právními názory Nejvyššího správního soudu, které zaujal při řešení kasačních stížností na sledovaném úseku.

¹ Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

1. K OTÁZCE VALIDITY PROTOKOLU O MĚŘENÍ HLUKU JAKO DŮKAZU VE SPRÁVNÍM ŘÍZENÍ²

Krajská hygienická stanice uložila pořadateli veřejné produkce hudby jako účastníkovi řízení pokutu podle § 92 ZOVZ ve výši 500 tisíc Kč za porušení povinností spočívajících v tom, že nezajistil, aby hluk z jím pořádané veřejné produkce hudby nepřekročil hygienické limity hluku stanovené v tehdy platném nařízení vlády č. 502/2000 Sb. K odvolání účastníka řízení byla Ministerstvem zdravotnictvím stanovená výše pokuty snížena na 300 tisíc Kč.

V žalobě podané k Městskému soudu v Praze a následně v kasační stížnosti podané k Nejvyššímu správnímu soudu žalobce (stěžovatel) mj. namítal, že protokol o měření není důkazem, který by prokazoval porušení zákonných povinností stěžovatelem. Zdravotní ústav se sídlem v Praze podle stěžovatele prováděl měření ve značné vzdálenosti od místa konání veřejné hudební produkce - stadionu SK Slavia Praha, a takovéto měření proto není reprezentativní. Toho by bylo podle stěžovatele dosaženo, jedině pokud by bylo provedeno přímo v místě konání koncertu. Navíc místa zvolená k měření jsou podle stěžovatele velmi frekventovaná s mnoha dalšími zdroji hluku (např. silnice s projíždějícími kamiony, tramvajová trať, konečná smyčka tramvaje, železniční trať).

- V této souvislosti je třeba uvést, že otázka způsobu provádění státní kontroly (státního zdravotního dozoru) nad dodržováním hygienických limitů hluku je v této souvislosti velmi významná především vzhledem k tomu, že orgány ochrany veřejného zdraví nejsou zejména přístrojově vybaveny k tomu, aby vlastními zaměstnanci takovou kontrolu provedly. Přitom sama podstata, průběh a výsledky provedeného měření hladin akustického tlaku jsou zcela určující pro kontrolní zjištění správního úřadu, které bude zaznamenáno v protokole o státní kontrole. K měření jsou orgány ochrany veřejného zdraví na základě zákonného zmocnění v § 88 odst. 6 ZOVZ oprávněny si přizvat zaměstnance zdravotního ústavu. Zdravotní ústav je jinak zdravotnické zařízení, které je zřízeno k plnění odborných úkolů na úseku ochrany veřejného zdraví (viz § 86 odst. 2 ZOVZ) a jeho zaměstnanci mají postavení kontrolních zaměstnanců jen pro provádění konkrétního kontrolního úkonu a jen v rozsahu pověření daného jim příslušným orgánem ochrany veřejného zdraví.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že protokol o měření akustického tlaku pozadí, z něž vycházelo Ministerstvo zdravotnictví (žalovaný), je důkazem prokazujícím překročení limitů hluku v chráněném venkovním prostoru staveb. Nejvyšší správní soud v této souvislosti odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2006, č. j. 9 Ca

² Podle rozsudku Nejvyššího správní soudu ze dne 22.12.2008, čj. 4 Ads 50/2008 - 84, www.nssoud.cz.

39/2004-34, ve kterém je uvedeno: *Protokol o měření hluku pořízený pracovníky zdravotního ústavu (zkušební laboratoře akreditované k provádění takového měření) za účasti pracovníka Krajské hygienické stanice je protokolem o kontrolních zjištěních a je řádným podkladem pro uložení pokuty dle § 92 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, osobě, která je zdrojem hluku.* Tento závěr pak Nejvyšší správní soud zopakoval ještě v dalších svých rozsudcích³.

Za důležitý moment je zde třeba pokládat to, že Nejvyšší správní soud podmínil provedení měření hluku zdravotním ústavem účastí pracovníka krajské hygienické stanice jako kontrolního orgánu odpovědného za provedení státního zdravotního dozoru. Tato podmínka totiž v zákoně o ochraně veřejného zdraví explicitně vyjádřena není.

V této souvislosti dále Nejvyšší správní soud uvedl, že při hodnocení výsledků měření je možné odkázat na resortní předpis (závazný pouze pro podřízené správní úřady organizace), zde na metodický návod pro měření a hodnocení hluku v mimopracovním prostředí, vydaný hlavním hygienikem pod č. j. HEM-300-11.12.01-34065, který stanoví pravidla pro měření a hodnocení hluku pozadí.

2. K VYMEZENÍ POJMU PROVOZOVNA SLUŽEB PODLE § 32 ZOVZ⁴

Krajská hygienická stanice uložila právnické osobě provozující prodejnu potravin A. jako účastníkovi řízení pokutu podle § 92 ZOVZ ve výši 150 tisíc Kč za porušení povinností spočívajících v tom, že nezajistila, aby hluk z jí provozované provozovny služeb nepřekračoval hygienické limity hluku stanovené v tehdy platném nařízení vlády č. 502/2000 Sb.. K odvolání účastníka řízení bylo Ministerstvem zdravotnictví rozhodnutí co do výše uložené pokuty a skutkové podstaty správního deliktu potvrzeno.

V žalobě podané k Městskému soudu v Praze a následně v kasační stížnosti podané k Nejvyššímu správnímu soudu žalobce (stěžovatel) mj. namítal, že se Městský soud v Praze dostatečně nevypořádal s námitkou stěžovatele, že neprovozoval žádnou provozovnu služeb, nýbrž prodejnu potravin a jiných výrobků. Žalobce (stěžovatel) tedy rozporoval závěr, k němuž dospěly správní orgány obou stupňů a správní soud I. stupně, tedy že z hlediska dodržování hygienických limitů hluku je prodejna potravin třeba

³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2009 čj. 3 Ads 135/2008 - 77, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. května 2009 čj. 4 Ads 21/2008 - 125, www.nssoud.cz.

⁴ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2009 čj. 3 Ads 135/2008 - 77, www.nssoud.cz.

posuzovat jako provozovnu služeb ve smyslu § 32 ZOVZ jakožto speciálního ustanovení ve vztahu k obecnému § 30 ZOVZ.

Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku především vycházel z té skutečnosti, že zákon o ochraně veřejného zdraví pojem provozovna služeb nevymezuje a je tedy namístě, že žalovaný provedl výklad tohoto pojmu. S právním názorem Ministerstva zdravotnictví jako odvolacího správního úřadu se Nejvyšší správní soud ztotožnil, neboť z obecné dikce ustanovení § 32 ZOVZ je zřejmé, že cílem zákonodárce bylo regulovat veškerou podnikatelskou činnost prováděnou v provozovně. Nejvyšší správní soud rovněž podotkl, že ani zákon o ochraně spotřebitele⁵ mezi prodejem výrobků a poskytováním služeb nerozlišuje.

3. K VYMEZENÍ POJMU VEŘEJNÁ PRODUKCE HUDBY⁶

V posuzovaném případě uložil Městský hygienik v Praze provozovateli bistra podle § 92 ZOVZ pokutu ve výši 35 tisíc Kč za správní delikt, jehož se dopustil tím, že jako pořadatel veřejné produkce hudby jednak porušil pravomocný zákaz činnosti pořádání jakýchkoli hudebních produkcí v provozovně v noční době a jednak nezajistil, aby hluk z jím pořádané hudební produkce nepřekročil hygienické limity upravené v té době platným nařízením vlády č. 502/2000 Sb. Toto rozhodnutí bylo v odvolacím řízení potvrzeno rozhodnutím Hygienika hlavního města Prahy

V žalobě podané k Městskému soudu v Praze a následně v kasační stížnosti podané k Nejvyššímu správnímu soudu žalobce (stěžovatel) mj. namítal, že reprodukovanou hudbu (puštěné rádio či radiomagnetofon) a hlasitý hovor nelze považovat za hudební produkci. Rovněž v případě hlášení policie ze dne nelze za výrazné porušení rozhodnutí městského hygienika považovat zjištění zvuku kytary a to zvláště v situaci, kdy stěžovatel nebyl v provozovně přítomen.

Nejvyšší správní soud k otázce výkladu pojmu *veřejná produkce hudby* uvedl, že sice lze pochybovat o tom, zda reprodukováná hudba, je hudební produkcí, nicméně „živou“ hru na hudební nástroje doprovázenou zpěvem, je nutno považovat za hudební produkci.

Veřejná produkce hudby není v zákoně o ochraně veřejného zdraví definována. Zákon ve svém § 32 uvádí pouze příkladný výčet akcí, které se mají pokládat za veřejnou produkci hudby. V tomto výčtu jsou uvedeny: koncert, taneční zábava, artistická produkce s hudbou. Z vysloveného právního názoru Nejvyššího správního soudu lze tedy dovodit, že v případě reprodukováné hudby by se o veřejnou produkci hudby jednat nemělo a

⁵ Zákon č. 634/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

⁶ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. ledna 2009, čj. 4 Ads 19/2008 - 188, www.nssoud.cz

zdroj takového hluku, pokud se nachází v provozovně, jiné stavbě či prostoru, který je předmětem státního zdravotního dozoru, by mohl být nejvýše posuzován svým hlukovým příspěvkem v rámci zjištění a zhodnocení celkového hluku z daného prostoru podle § 30 ZOVZ (objekty, jejichž provozem vzniká hluk) nebo § 32 ZOVZ (provozovny služeb).

4. K OTÁZCE CHARAKTERU POZASTAVENÍ VÝKONU ČINNOSTI, KTEROU BYLY PORUŠENY POVINNOSTI V OCHRANĚ VEŘEJNÉHO ZDRAVÍ⁷

Rozhodnutím krajské hygienické stanice, změněné v odvolání rozhodnutím Ministerstva zdravotnictví bylo rozhodnuto o tom, že žalobci se pozastavuje výkon činnosti, spočívající v užívání sportovního hřiště k pořádání veřejných produkcí hudby v noční době, jak vlastníkem, tak třetími osobami, a to do doby odstranění závady, spočívající v překračování hygienických limitů hluku pro noční dobu v chráněném venkovním prostoru stavby a v chráněném vnitřním prostoru stavby rodinného domu v obci K.L.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu, v níž namítal řadu pochybení žalovaného a mj. také konstatoval, že vydané rozhodnutí odporuje normativnímu textu § 84 odst. 1 písm. b) ZOVZ zákona o ochraně veřejného zdraví, který dle jeho názoru umožňuje bezprostřední zákrok vůči osobě, jež porušení povinnosti způsobila, nikoliv pozastavení výkonu činnosti pro futuro. Žalobce v žalobě zdůraznil, že porušení povinnosti nebylo způsobeno užíváním sportovního hřiště, ale provozováním hudební produkce nad stanovené hygienické limity. Správní orgán měl tedy správně pozastavit pouze veřejnou hudební produkci, při níž byly povinnosti porušeny. Žalobce dále v této souvislosti namítal omezení svého vlastnického práva, aniž byly splněny podmínky čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, neboť na základě § 84 odst. 1 písm. b) ZOVZ nelze pozastavit výkon vlastnického práva, když je zřejmé, že ne každou hudební produkcí dochází k porušení povinností podle zákona; k tíži žalobce přitom nemůže jít porušení povinností, jehož se dopustila jiná osoba. Tuto námitku pak žalobce (stěžovatel) uplatnil i v podané kasační stížnosti. Stěžovatel doplnil, že nemůže jít k jeho tíži porušení povinností, kterého se při hudební produkci dopustila jiná osoba, pokud on se žádného porušení povinností nedopustil. Stěžovatel dále namítal nesprávnou aplikaci § 84 odst. 1 písm. b) ZOVZ ve vztahu k § 30 téhož zákona, neboť stěžovatel není provozovatelem dalších objektů ve smyslu tohoto ustanovení, jejichž provozem vzniká hluk. Provozovatelem příležitostných kulturních a společenských akcí jsou zpravidla jiné subjekty než stěžovatel, tuto činnost je proto nutné posuzovat ve vztahu k § 32 ZOVZ a nikoliv k § 30 tohoto zákona.

⁷ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. května 2009, čj. 4 Ads 21/2008 - 125, www.nssoud.cz.

Nejvyšší správní soud interpretoval institut pozastavení výkonu činnosti podle § 84 odst. 1 písm. b) ZOVZ tak, že představuje preventivní opatření, nikoliv sankci, a ve veřejném zájmu umožňuje i pro futuro pozastavit výkon činnosti, při které byly porušeny povinnosti stanovené zákonem o ochraně veřejného zdraví. Nejvyšší správní soud se ztotožnil s názorem žalovaného Ministerstva zdravotnictví, že smyslem tohoto ustanovení je v souladu s čl. 31 a 35 Listiny základních práv a svobod chránit zdraví a zdravé životní podmínky osob před nadměrnou hlukovou zátěží. V zájmu ochrany zdraví lze podle názoru Nejvyššího správního soudu pozastavit výkon činnosti užívání objektu (zde: sportovního hřiště) k veřejným produkcím hudby, pokud skutková zjištění dávají dostatečný podklad pro závěr, že takové opatření je nezbytné, efektivní a jeho uložení splní svůj účel.

Obecně k institutu pozastavení výkonu činnosti, který může být použit i pro jiné případy než je porušení povinností na úseku dodržování hygienických limitů hluku, Nejvyšší správní soud poznamenal, že pozastavení výkonu činnosti představuje významné omezení vlastnického práva, a proto by mělo být užíváno jen výjimečně a v odůvodněných případech, kdy jiné prostředky ochrany zdraví osob selhávají.

5. KE VZTAHU MEZI § 27 ZÁKONA O PROVOZU NA POZEMNÍCH KOMUNIKACÍCH A § 30 ODS. 1 ZÁKONA O OCHRANĚ VEŘEJNÉHO ZDRAVÍ⁸

Rozhodnutím Ministerstva zdravotnictví bylo potvrzeno rozhodnutí krajské hygienické stanice, kterým byla k žádosti Správy silnic Moravskoslezského kraje zamítnuta její žádost o vydání časově omezeného povolení provozování zdrojů hluku - vymezených úseků silnic ve správě účastníka řízení.

Žalobkyně (stěžovatelka) uplatnila v žalobě před městským soudem stejně jako v kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem mj. námitku, že zákon o provozu na pozemních komunikacích je tím zákonem, který upravuje právní vztahy vlastníků a uživatelů pozemních komunikací, výkon státní správy ve věcech pozemních komunikací a je tedy speciálním právním předpisem upravujícím státní správu na úseku pozemních komunikací. Naproti tomu zákon o ochraně veřejného zdraví je předpisem, který upravuje práva a povinnosti fyzických a právnických osob v oblasti ochrany a podpory veřejného zdraví, soustavu orgánů ochrany veřejného zdraví, jejich působnost a pravomoc. Kolize obou právních předpisů je dána ustanovením § 31 zákona o ochraně veřejného zdraví, který přikazuje vlastníku komunikace ovlivnit provoz na pozemní komunikaci tak, aby

⁸ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. března 2007, čj. 1 As 7/2006 - 56, www.nssoud.cz.

nevznikal nadlimitní hluk, který by mohl poškodit zájmy fyzických a právnických osob. Tato povinnost vlastníka či správce pozemní komunikace však není zakotvena v zákoně o provozu na pozemních komunikacích. Jedná se o odpovědnost za provoz na pozemní komunikaci, kterou nemůže vlastník ani správce žádným způsobem ovlivnit, když k ní nemá žádnou pravomoc danou speciální předpisem. Zejména však v žádném ustanovení tohoto zákona není zakotvena povinnost či odpovědnost vlastníka (popř. správce) pozemní komunikace za provoz, který na pozemní komunikaci provozují její uživatelé.

Nejvyšší správní soud se k namítané kolizi uvedených právních předpisů ztotožnil s právním názorem, který před ním učinil městský soud, a shodně s ním konstatoval, že zákon o ochraně veřejného zdraví upravuje v § 30 podmínky provozu na pozemních komunikacích a je tedy normou veřejnoprávní, zatímco ustanovení § 27 zákona o provozu na pozemních komunikacích upravuje odpovědnost za škody, která je jinak upravena občanským zákoníkem, a upravuje tedy vztahy soukromoprávní. Z tohoto důvodu nemůže jít ani o vztah speciálního a obecného právního předpisu.

6. K SOULADU INSTITUTU POVINNÉHO OČKOVÁNÍ S ÚMLUVOU O LIDSKÝCH PRÁVECH A BIOMEDICÍNĚ⁹

Rozhodnutím Ministerstva zdravotnictví bylo zamítnuto odvolání účastníka řízení proti rozhodnutí krajské hygienické stanice, kterým mu uložila pokutu za přestupek na úseku zdravotnictví, kterého se dopustil z nedbalosti tím, že se ve stanoveném termínu nedostavil do zdravotnického zařízení se svými nezletilými dětmi k pravidelnému očkování proti přenosné dětské obrně a virové hepatitidě B. Žalobu proti tomuto rozhodnutí Městský soud v Praze zamítl.

Kasační stížnost podanou k Nejvyššímu správnímu soudu vystavěl stěžovatel zejména na namítaném rozporu s čl. 5 a čl. 6 Úmluvy o lidských právech a biomedicíně (dále též jen „Úmluva“), která má přednost před zákonem o ochraně veřejného zdraví. Pokud tedy podle čl. 5 Úmluvy je možné jakýkoliv zákrok v oblasti péče o zdraví provést pouze za podmínky, že k němu dotčená osoba poskytla svobodný a informovaný souhlas, a pokud Úmluva má přednost před zákonem, lze předmětné očkování provést pouze se souhlasem dotčených osob, resp. v souladu s čl. 6 odst. 2 Úmluvy v případě nezletilců se souhlasem jejich zákonných zástupců. Stěžovatel dovodil, že pokud neposkytl svobodný a informovaný souhlas ani žádné svolení s tím, aby jeho nezletilé děti byly očkovány, nemohl být tento zdravotní výkon proveden ČR.

⁹ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. února 2006, čj. 5 As 17/2005 - 66, www.nssoud.cz.

Nejvyšší správní soud se neztotožnil s argumentací stěžovatele, když odkázal na čl. 26 Úmluvy, který stanoví, že žádná omezení nelze uplatnit na výkon práv a ochranných ustanovení v této Úmluvě kromě těch, která stanoví zákon a která jsou nezbytná v demokratické společnosti v zájmu bezpečnosti veřejnosti, předcházení trestné činnosti, ochrany veřejného zdraví nebo ochrany práv a svobod jiných.

Ukládá-li tedy citovaný zákon o ochraně veřejného zdraví v § 46 odst. 1 fyzické osobě povinnost podrobit se, v prováděcím právním předpisu upravených případech a termínech, stanovenému druhu pravidelného očkování a v odst. 2 odpovědnost zákonného zástupce za splnění povinnosti podle odst. 1 u osoby, která nedovršila patnáctý rok věku, činí tak z důvodu ochrany veřejného zdraví. Úmluva v čl. 26 bodu 1 připouští uplatnění omezení na výkon práv a ochranných ustanovení v ní obsažených, která jsou stanovena zákonem a která jsou, mimo jiné, v zájmu ochrany veřejného zdraví nebo ochrany práv a svobod jiných. Povinnost podrobit se ve stanovených případech pravidelnému očkování je stanovena zákonem, přičemž na základě jeho zmocnění podle § 108 odst. 1 příslušný orgán, Ministerstvo zdravotnictví, vydal prováděcí předpis - vyhlášku č. 439/2000 Sb., o očkování proti infekčním nemocem. Za této situace nelze dojít k závěru, že Úmluva stanoví něco jiného než zákon, protože Úmluva úpravu obsaženou v zákoně nevylučuje, ale naopak ji připouští. Postupovaly-li správní orgány ve věci stěžovatele podle zákona o ochraně veřejného zdraví, nelze jejich postupu vytýkat nezákonnost. K takovému závěru dospěl již městský soud a Nejvyšší správní soud s jeho závěrem souhlasí. Rozhodnutí městského soudu není v rozporu s čl. 5 a 6 Úmluvy ani čl. 10 Ústavy, ani čl. 15 odst. 1 a čl. 16 odst. 1 Listiny. Pokud má stěžovatel za to, že zákonem stanovenou povinností podrobit se pravidelnému očkování a zákonem stanovenou odpovědností zákonného zástupce za splnění této povinnosti u osob, které nedovršily patnáctý rok svého věku, bylo zasaženo do jeho svobody myšlení, svědomí a náboženského vyznání zaručených v čl. 15 Listiny a do jeho práva je projevovat (čl. 16 Listiny), pak má Nejvyšší správní soud za to, že tomu tak není, protože nedošlo k zásahu do jeho práva na svobodu myšlení, svědomí a náboženského vyznání. Došlo jen k omezení výkonu tohoto práva v souladu s čl. 16 odst. 4 Listiny v uvedeném rozsahu na základě zákona, který sleduje vyšší cíle, a to ochranu veřejného zdraví, a je v souladu s čl. 31 Listiny, podle jehož věty první každý má právo na ochranu zdraví, tedy i stěžovatel a jeho děti, takže použitý zákon chrání i je.

7. SHRNUTÍ

Cílem příspěvku bylo poskytnout výběrový přehled relevantní judikatury správních soudů na úseku ochrany veřejného zdraví v posledních 5 letech. Snahou autora bylo vybrat aktuální judikaturu reflektující současně platnou právní úpravu. Některé judikáty, byť by byly obsahově zajímavé, zmíněny nejsou, neboť v nich obsažené právní hodnocení dopadá na již neplatnou právní úpravu. Na předložených případech je zřetelně viditelný význam rozhodovací činnosti správních soudů, které svoji interpretační činností poskytují užitečné quasi precedenty pro následné rozhodování správních

úřadů. Aby právní názory správních soudů, zejména tedy Nejvyššího správního soudu, byly aplikovatelné i na budoucí rozhodování správních úřadů, je žádoucí a potřebné zachovat co největší stabilitu právní úpravy. Řešením by neměla být změna právní úpravy vždy, když se zdá, že by mohla odstranit pochybnosti ve výkladu určitého ustanovení právního předpisu. Výsledkem obvykle není zjasnění obsahu právní normy, neboť i tento obsah bude stále předmětem výkladu a obsah normy samotné nemůže předběhnout její budoucí interpretace¹⁰. Autor se domnívá, že je pro každodenní činnost správní úřadů cennější snad možná méně dokonalá, leč stabilní právní úprava s navazující bohatou judikaturou než stále úpravy právních norem, sledujících zdánlivou a nedostižnou dokonalost, k nimž však existující judikatura nebude nikdy aktuální.

Literature:

- Holländer Pavel. *Ústavněprávní argumentace*. 1. vyd. Praha: LINDE, 1993, ISBN 80-86131-37-8.

Contact – email

ivo.krysa@khsstc.cz

¹⁰ Blíže k tomu HOLLÄNDER Pavel. *Ústavněprávní argumentace*. 1. vyd. Praha: LINDE, 1993, ISBN 80-86131-37-8, str. 11.

SOUDNÍ PŘEZKOUMATELNOST ROZHODNUTÍ ZALOŽENÁ VNITŘNÍM PŘEDPISEM VYSOKÉ ŠKOLY

VERONIKA KUDROVÁ

Právnická fakulta, Masarykova univerzita

Abstract in original language

Príspevok sa zaoberá možnosťmi súdnej prezkoumateľnosti rozhodnutí, k nemuž není založena pravomoc výslovně zákonem o vysokých školách, ani jiným zákonem, ale vnitřním předpisem vysoké školy. Rozděluje faktická rozhodnutí vysokých škol směřující vůči studentům podle jejich právního titulu a komentuje legalitu zakotvení rozhodovací pravomoci vysoké školy ve vnitřním předpise. Dále porovnává, do jaké míry platí klíčové prvky pro konstrukci soudní prezkoumateľnosti rozhodnutí podle zákona o vysokých školách stanovené rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu České republiky též pro rozhodnutí založená vnitřním předpisem, a vyrovnává se i otázkou soudní prezkoumateľnosti rozhodnutí, které postrádá jakýkoli zákonný podklad.

Key words in original language

Správní právo; rozhodnutí; rozhodnutí v materiálním smyslu; soudní prezkum; vnitřní předpis; vysoká škola.

Abstract

The contribution concerns with the judicial review of decisions of public higher education institutions which are not expressly specified by the act no. 111/1998 Col. on Higher Education Institutions or any other act of the Czech Republic. It deals with the decisions applicable to students based on internal regulations of higher education institutions. It divides factual decisions of higher education institution by its title, while comments legality of setting up the decision making power by an internal regulation. Thereinafter the contribution compares how the decisions based on internal regulations comply with of the judicial review by administrative courts laid previously down by the Supreme Administrative Court of the Czech Republic. It also deals with the question of judicial review of decisions failing in legal title at all.

Key words

Administrative law; decision; material substance of decision; judicial review; internal regulation; higher education institution.

1. ÚVOD

Možnost podřízeného subjektu domáhat se (po vyčerpání řádných opravných prostředků) soudního prezkumu rozhodnutí orgánu veřejné správy v případě, že se jím cítí zkrácen na svých právech, je veřejným subjektivním právem zakotveným Listinou základních práv a svobod a dále

konkretizovaným soudním řádem správním. Není proto překvapením, že navzdory úvodnímu tápání Ústavního soudu¹, došlo v posledních letech ke sjednocení a stabilizaci judikatury konstatující soudní přezkoumatelnost rozhodnutí o právech a povinnostech studentů mající svůj původ v zákoně o vysokých školách.

Daná přezkoumatelnost byla konstatována výslovně pro rozhodnutí o (ne)přijetí ke studiu na vysoké škole a pro rozhodnutí, jímž byl studentovi vyměřen poplatek související se studiem. Z argumentace Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu² lze však dovodit, že judikatura dopadá

¹ Srov. usnesení I. ÚS 667/2000, v němž Ústavní soud vyjádřil právní názor, dle něhož je správné konstatování, že rozhodnutí o nepřijetí ke studiu na vysoké škole nepodléhá soudnímu přezkumu v rámci správního soudnictví, či: „Rozhodování o přijetí na vysokou školu je ponecháno volné úvaze. Soud by ani objektivně nemohl zjistit, zda odborné znalosti uchazečů byly objektivně posouzeny, a tudíž přezkumná funkce soudu by zde byla čistě formální.“

² Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 37/2006 – 63: „Předně lze konstatovat, že rektor veřejné vysoké školy v dané věci rozhoduje v postavení orgánu veřejné správy, jak ho chápe čl. 36 odst. 2 Listiny a autenticky pak definuje § 4 odst. 1 s. ř. s. Soudní řád správní stanoví, že z rozhodování soudů ve správním soudnictví jsou vyloučeny věci, o nichž to stanoví tento nebo zvláštní zákon. Avšak ani soudní řád správní, ani zákon o vysokých školách ani jiný zvláštní zákon rozhodování podle § 50 zákona o vysokých školách ze soudního přezkumu nevylučuje a tudíž je proti rozhodnutí rektora v souladu s ustanovením čl. 36 odst. 2 Listiny přípustná žaloba ve správním soudnictví.“

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 50/2004 – 64: „Podle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. soudy ve správním soudnictví rozhodují o žalobách 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 v oblasti veřejné správy (dále jen „správní orgán“). Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. kdo 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 závazně určují práva nebo povinnosti (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak. O rozhodnutí v oboru veřejné správy jde tam, kde je pro druhou stranu právního vztahu autoritativně, mocensky („vrchnostensky“) určováno co je právem a co povinností a přičemž účastníci takového vztahu nemají v tomto vztahu rovné postavení. Podle § 2 odst. 2 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), vysoká škola je právnickou osobou. Podle § 6 odst. 1 písm. e) téhož zákona do samostatné působnosti veřejné školy patří rozhodování o právech a povinnostech studentů. Podle § 58 odst. 3 tohoto zákona (ve znění účinném v době vydání úkonu napadeného žalobou) studuje-li student déle, než je standardní doba studia zvětšená o jeden rok v bakalářském nebo magisterském studijním programu, stanoví mu veřejná vysoká škola poplatek za studium, který činí za každý další započatý měsíc studia nejméně jednu čtvrtinu základu; do doby studia se započte též doba předchozího studia v bakalářských a magisterských studijních programech, které nebylo řádně ukončeno podle § 45 odst. 3 nebo § 46 odst. 3.“

Či Usnesení III. ÚS 2988/08: „O rozhodnutí v oblasti veřejné správy jde tam, kde je pro druhou stranu právního vztahu autoritativně, mocensky (vrchnostensky) určováno, co je právem a co povinností, přičemž účastníci takového vztahu nemají v tomto vztahu rovné postavení. Děkan fakulty nebo rektor vysoké školy, který rozhoduje o (ne)přijetí na vysokou školu, má postavení správního úřadu a jeho vrchnostenské akty mají povahu

obecně na všechny vrchnostenské akty vysokých škol mající povahu správních rozhodnutí dotýkajících se subjektivních práv a povinností fyzických osob, které vydává vysoká škola v postavení správního úřadu.

Působení vysoké školy v postavení správního úřadu ve věci rozhodování o (ne)přijetí ke studiu či o vyměření poplatku spojeného se studiem vyplývá ze zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách) (dále též jen „zákon“), a to konkrétně z § 6 odst. 1 písm. b) a e)³ konkretizovaného § 50 a 58. Zákon ovšem v § 68 rozeznává i rozhodnutí, jimiž vysoká škola autoritativně stanovuje práva a povinnosti studentům, a to v postavení správního úřadu.

Přestože zákon o vysokých školách, výlučný právní předpis zákonné síly upravující hmotněprávní veřejnoprávní vztahy mezi vysokou školou a jejími studenty, výslovně rozeznává deset typů rozhodnutí o právech a povinnostech studentů⁴, v praxi dochází též k rozhodování o dalších věcech, zákonem výslovně neupravených. S ohledem na další popis je praktické rozdělit posledně jmenovaná rozhodnutí na rozhodnutí mající svůj původ ve vnitřním předpise vysoké školy a rozhodnutí, která v něm svůj původ nemají.

Příspěvek se zabývá otázkou soudní přezkoumatelnosti rozhodnutí vysokých škol nemajících své výslovné zakotvení v zákoně o vysokých školách. Nezabývá se rozhodnutími o právech a povinnostech akademických pracovníků dle § 71 (jmenování docentem) či § 73 (jmenování profesorem) zákona, a to s ohledem na skutečnost, že jejich právní povaha zatím není vyjasněna mezi českými soudy ani odbornou veřejností.⁵

správních rozhodnutí dotýkajících se subjektivních práv a povinností fyzických osob. Řízení o přijetí na vysokou školu je typickým druhem správního řízení, které se však řídí zvláštními předpisy, konkrétně zákonem o vysokých školách.“

³ Do samosprávné působnosti veřejné vysoké školy patří zejména: b) určování počtu přijímaných uchazečů o studium, podmínek pro přijetí ke studiu a rozhodování v přijímacím řízení, e) rozhodování o právech a povinnostech studentů...

Autorka si je vědoma, že § 6 upravuje postavení veřejných vysokých škol a státních vysokých škol. Ze systematického výkladu zákona ovšem vyplývá, že samosprávné působení v daných oblastech se týká též vysokých škol soukromých.

⁴ Srov. §§ 50 a 68 zákona o vysokých školách.

⁵ Srov. usnesení III. ÚS 19/96: „I za předpokladu, že by se v případě jmenování někoho docentem jednalo o správní rozhodnutí (což je sporné),...“

2. ROZHODNUTÍ MAJÍCÍ SVŮJ PŮVOD VE VNITŘNÍM PŘEDPISE VYSOKÉ ŠKOLY

Vnitřní předpisy vysokých škol jsou podzákonnými právními předpisy⁶ odvozenými od zákona o vysokých školách. Je zřejmé, že zmocnění k jejich vydání, je, stejně jako v případě zmocnění k vydání celé řady jiné podzákonné úpravy, důsledkem nemožnosti provést veškerou potřebnou právní úpravu na úrovni zákonné. V případě vysokých škol se do zmocnění k prováděcí úpravě promítá též aspekt samosprávný.

Zákonná zmocnění k prováděcí úpravě jsou většinou velmi konkrétní, a to nejen v tom, jaké otázky mají být na podzákonné úrovni upraveny, ale často též ve způsobu, jakým mají být upraveny. Zákon o vysokých školách a některá jím svěřená zmocnění, tuto konkrétnost respektující důraz na princip zákonnosti postrádají. Lze jen odhadovat, zda je to dáno představami zákonodárce o vhodnosti udělení maximální míry autonomie samosprávě vysokých škol, či zda je přijaté řešení výsledkem nedokonalé koncepčnosti zákona o vysokých školách. Skutečností zůstává, že zákon o vysokých školách svěřil (uložil) vysokým školám provést právní úpravu řady oblastí souvisejících s jejich činnostmi, aniž by jim poskytl informaci o tom, které konkrétní právní vztahy mají takto upravit, či návod, jak je upravit.⁷ Vysokým školám tím vznikl dostatečně široký prostor pro provedení jakékoli úpravy, která nenaráží na zákonné či ústavní limity, což může do jisté míry připomínat konstrukci právní zásady, podle níž „vše je dovoleno, co není výslovně zakázáno“. V tomto směru, totiž ve smyslu šíře aprobovaného chování vysokých škol, lze jejich postavení přirovnat k postavení soukromoprávních subjektů. Zda to neodporuje ústavním principům, není zřejmé, zkoumání ústavnosti zákonného zmocnění nicméně není předmětem tohoto příspěvku.

Předmětem tohoto příspěvku je ovšem zkoumání, do jaké míry lze rozhodnutí mající svůj původ ve vnitřním předpise považovat za rozhodnutí mající svůj původ v zákoně o vysokých školách.

Přes výše naznačenou výhradu nedává zákon vysokým školám plnou libovůli v jejich působnosti ani pravomoci. V § 6 odst. 1 písm. e) sice zakotvuje obecnou pravomoc k rozhodování o právech a povinnostech studentů, působnost ovšem nepřímou stanoví právě v naznačené oblasti, v níž

⁶ Autorka si je vědoma nejednotného názoru právní teorie na právní povahu vnitřních předpisů zájmových samospráv. Srov. Koudelka, Z. Právní předpisy samosprávy. Praha: Linde Praha a. s., 2008, s. 299 – 301. a Dvořáček, D. Právní povaha předpisů zájmové samosprávy. Právní rozhledy. 2006, č. 24, s. 882 - 887. Přes zatím nevyjasněnou trhlínu spočívající v teritoriální působnosti vnitřního předpisu se autorka přiklání k názoru, že vnitřní předpisy vysokých škol jsou právními předpisy.

⁷ Zákon o vysokých školách se v řadě případů omezil na zakotvení názvu vnitřního předpisu, který je vysoká škola povinna vydat.

může vysoká škola provést úpravu vnitřním předpisem. Stanoví tak velmi obecně, v zásadě pojmenováním jednotlivých vnitřních předpisů, které je vysoká škola povinna přijmout.

S ohledem na vydávání vnitřních předpisů vysokých škol (a jejich součástí) na základě zákona a také s ohledem na zákonem jasně stanovené formální požadavky zejména na proceduru jejich přijímání, lze mít za to, že působnost vykonávaná na základě vnitřního předpisu je de facto působností vykonávanou na základě zákona (neboť na základě zákona je předpis vydán). Dále lze mít též za to, že zákon o vysokých školách nebrání vysoké škole rozšířit okruh činěných rozhodnutí, když existenci jiných než zákonem vyjmenovaných rozhodnutí mlčky připouští.⁸

Z uvedeného plyne, že rozhodovací pravomoc vysokých škol založenou vnitřními předpisy v rámci svěřené působnosti lze považovat za pravomoc založenou zákonem o vysokých školách. Proto též rozhodnutí učiněné na základě vnitřního předpisu vysoké školy lze považovat za rozhodnutí učiněné na základě zákona o vysokých školách, byť jej zákon sám výslovně neuvádí.

Z toho konečně vyplývá, že právním základem pro soudní přezkoumatelnost rozhodnutí o právech a povinnostech studentů majících svůj původ až ve vnitřních předpisech vysoké školy, je stejně jako v případě rozhodnutí založených již samotným zákonem o vysokých školách, skutečnost, že jde o vrchnostenské akty vysokých škol mající povahu správních rozhodnutí dotýkajících se subjektivních práv a povinností fyzických osob, které vydává vysoká škola v postavení správního úřadu.

2.1 ROZHODNUTÍ, KTERÁ NEMAJÍ PŮVOD V ZÁKONĚ O VYSOKÝCH ŠKOLÁCH ANI VE VNITŘNÍM PŘEDPISE VYSOKÉ ŠKOLY

V předchozí kapitole byl proveden rozbor rozhodnutí vysoké školy založeného vnitřním předpisem ve vztahu k jeho původu v zákoně o vysokých školách. Co bylo řečeno o působnosti a pravomoci vycházející ze zákona, lze ovšem vztáhnout i na problematiku této kapitoly, a to ve vztahu k zákonnosti rozhodnutí ze zákona neodvozeného. Své místo zde totiž nachází výhrada ústavní maximy, dle níž může veřejná moc činit jen to, co jí zákon umožňuje.

Pokud zákon o vysokých školách neumožňuje vysoké škole uplatňovat svěřenou pravomoc v rámci určité působnosti, resp. pokud vysoká škola pravomoc uplatňuje mimo svou působnost, je třeba na takové rozhodování nahlížet nejen jako na rozhodování nevycházející ze zákona o vysokých

⁸ Srov. § 68 odst. 3.

školách, ale též jako na rozhodování mimo zákon (nejen o vysokých školách) stojící, tedy nezákonné.

Otázkou může být, zda rozhodnutí nelegitimizuje samotný fakt, že jde o rozhodování v rámci svěřené pravomoci v souvislosti se skutečností, že jde o pravomoc v otázkách samosprávných.

Takovou myšlenku nelze přijmout. Vysoké školy jsou institucemi, které v souladu s demokratickými principy umožňují přístup k vysokoškolskému vzdělání. Nejsou hospodářskými subjekty obchodujícími se statky, jejichž existence je výsledkem ekonomického prostředí, ale subjekty disponujícími státní licencí k udělování vysokoškolské kvalifikace. Ze zřejmých důvodů tedy pro právní vztahy mezi jimi a subjekty, které vysokoškolské vzdělání „konzumují“, neplatí vztahy soukromoprávní, typické rovným postavením subjektů a konsenzuálním základem, ale naopak vztahy veřejnoprávní, v nichž se, stejně jako v ostatních oblastech, významně projevuje mocenské postavení vysoké školy vůči podřízenému subjektu.

Nelze připustit představu, že vysoká škola je oprávněna k nastavení jakýchkoli pravidel, která považuje za vhodná, a to ani s odůvodněním, že student má možnost se pravidlům nepodrobit tím, že na dané vysoké škole nebude studovat. Účelem, za nímž byly státní a zejména veřejné vysoké školy zřízeny, je umožnění realizace práva na bezplatné vysokoškolské vzdělání. Právo na placené vzdělání je pak realizováno soukromými vysokými školami. Všechny typy vysokých škol mohou svou vzdělávací činnost uskutečňovat pouze na základě udělení akreditace (státního souhlasu s uskutečňováním studijního programu) a v souladu se zákonem o vysokých školách. Občanovi české republiky není státem garantována jiná možnost získání vysokoškolského vzdělání než právě na některé z akreditovaných vysokých škol. Ten se tak při realizaci svého ústavně zaručeného veřejného práva na vzdělání může obrátit toliko na vysoké školy působící podle zákona o vysokých školách, a to s vědomím podřízeného postavení vůči daným vysokým školám. Vyvážením této jejich mocenské převahy nutně musí být soubor hmotných a procesních práv jednotlivce, který musí platit za všech okolností – nejen v právních situacích definovaných zákonem.

Vzhledem k tomu tedy rozhodnutí vysoké školy, které nemá svůj původ (přímo či nepřímo) v zákoně o vysokých školách, není možné považovat za zákonné.

Je možno jej vyloučit ze soudního přezkumu?

Nabízí se porovnání s výše uvedenými podmínkami soudního přezkumu a konstatování, že nezákonné rozhodnutí vysoké školy z důvodu chybějící působnosti není soudně přezkoumatelné, neboť nesplňuje podmínku vydání vysokou školou v postavení správního úřadu. Není-li vysoká škola oprávněna v dané věci rozhodnout, tím spíše nemůže v dané věci být v postavení správního orgánu.

Proti tomu lze ovšem uvést, že postavení správního orgánu pokud jde o možnou újmu na právech soukromých osob nelze odvozovat pouze od dostatku právně zakotvené pravomoci a působnosti, ale i též od faktické možnosti uplatnění, resp. vynucení veřejné moci. Učiní-li tedy vysoká škola rozhodnutí, které je způsobilé vyvolat právní účinky, což s ohledem na vnitřní uspořádání vztahů většinou je, je třeba posuzovat její postavení jako postavení správního úřadu.

Důležité tedy pro soudní přezkum není, zda je fakticky rozhodující subjekt nadán právním titulem pro rozhodování v konkrétní věci, či dokonce zda má rozhodnutí patřičnou formu, ale toliko zda je daný akt možné charakterizovat jako rozhodnutí v materiálním slova smyslu tak, jak jej definuje § 65 a následující zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního.⁹

Právě působnost a pravomoc rozhodujícího orgánu patří mezi podstatné náležitosti rozhodnutí, jež jsou významným předmětem soudního zkoumání, stejně jako formální požadavky.

Opačný názor – že by byla přezkoumatelná jen taková rozhodnutí, která netrpí formálními vadami či jimi trpí jen nepatrně – je nepřípustný. Jeho aplikace do praxe by vedla legalizování situace, kdy by správní orgány mohly rozhodovat o čemkoli, o komkoli a jakýmkoli způsobem, aniž by proti jejich jednostrannému rozhodování existovaly legální opravné prostředky. Tím by došlo k podstatnému zásahu do ústavně zaručených práv jednotlivce, neboť jeho právní ochrana před zásahem moci veřejné by byla zúžena o oblast, v níž je potencionální hrozba zneužití státní moci největší, totiž o oblast svévolného mocenského upravování právního postavení jednotlivců.

3. ZÁVĚR

Ačkoli lze mezi individuálními akty (orgánů) vysokých škol rozlišit několik skupin v závislosti na jejich legálním podkladu, z pohledu soudní přezkoumatelnosti je toto rozdělení irelevantní. Pro funkci soudního přezkumu spočívající v ochraně jednotlivce před neoprávněným zásahem moci veřejné je podstatné toliko, zda došlo k autoritativnímu stanovení jeho práv a povinností, které je popřípadě vynutitelné. Pakliže ano, tedy bylo vydáno rozhodnutí v materiálním slova smyslu tak, jak jej definuje soudní řád správní, je nezbytné konstatovat jeho soudní přezkoumatelnost.

Literature:

- Usnesení I. ÚS 667/2000.

⁹ Akt správního orgánu, jímž jsou soukromému subjektu zakládána, měněna, rušena nebo závazně určena jeho práva a povinnosti.

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 37/2006-63
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 50/2004 – 64
- Usnesení III. ÚS 2988/08
- Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách)
- Usnesení III.ÚS 19/96
- Koudelka, Z. Právní předpisy samosprávy. Praha: Linde Praha a. s., 2008, s. 299 – 301.
- Dvořáček, D. Právní povaha předpisů zájmové samosprávy. Právní rozhledy. 2006, č. 24, s. 882 - 887.
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

Contact – email

veronikakudrova@gmail.com

SÚDNY PRIESKUM VO VZŤAHU K INŠTITÚTOM NA ZABEZPEČENIE A ÚČELY SPRÁVNEHO KONANIA

BERNARD PEKÁR

Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislavě, Slovensko

Abstract in original language

Predmetom môjho príspevku sú úvahy de lege ferenda vo vzťahu k inštitútom slúžiacim na zabezpečenie priebehu a účel správneho konania.

Východiskom bol súčasná právna úprava, právno-aplikačná prax, koncentrujúca v sebe aj zodpovedajúcu súdnu judikatúru. Taktiež som sa vzhľadom na rovnakú, resp. podobnú východiskovú situáciu zaoberal aj komparáciou právnej úpravy SR a ČR, aj vzhľadom na východiská a potreby revízie minulej právnej úpravy v ČR.

Osobitne som sa pri jednotlivých inštitútoch zaoberal aj súčasným a budúcim možným rozsahom diskrečnej právomoci správnych orgánov, ktorými disponujú pri aplikácii jednotlivých inštitútov.

Key words in original language

Súdny preskum.

Abstract

The object of the article are reflections about future possible legal regulation of administrative procedure concerning legal institute of assecuration and aim of administrative procedure.

Key words

Judicial examination.

Predvolanie

Súčasná právna úprava inštitútu predvolania je pomerne strohá. Stanovuje okruh osôb, ktoré správny orgán predvolá na príslušný úkon (osoby, ktorých osobná účasť je pri prejednávaní veci nevyhnutná) a vyjadruje požiadavky obsahovej náležitosti predvolania v tom zmysle, že správny orgán upozorní na právne následky nedostavenia sa. Pokiaľ je v správnom konaní nutná osobná účasť osoby na vykonanie úkonu v konkrétnej veci, správny orgán takúto osobu predvolá.

Nedostavenie sa danej osoby na predvolanie môže mať vážne dôsledky najmä v zmysle ustanovenia § 33 ods. 1 (klásť otázky, navrhovať dôkazy), taktiež § 45 (Poriadkové opatrenie) pri opakovanom nedostavení sa bez náležitého ospravedlnenia § 42 (predvedenie), považujem za potrebné minimálne precizovanie v súčasnej právnej úprave.

Predvolanie by malo mať písomnú formu, s alternatívou upovedomenia o termíne predvolania priamo na predchádzajúcom úkone osobe prítomnej, ktoré bude zápisnične deklarovateľné. Doručenie by malo byť do vlastných rúk, dokonca vzhľadom na vyššie uvedené možné dôsledky, je na mieste úvaha aj o vylúčení náhradného doručenia. V tejto súvislosti však prípadné možné marenie správneho konania treba alternovať iným spoľahlivým mechanizmom doručovania.

Na druhej strane za účelom maximálneho zabezpečenia práv predvolávaných osôb, by mal byť pri jednotlivých procesných úkonoch (po vzore trestného poriadku) stanovený maximálny časový predstih upovedomenia o danom procesnom úkone. Alternatívou môže byť všeobecná úprava ako je v Českom správnom ráde, kedy predvolať osobu by sa malo v dostatočnom, spravidla najmenej päť-dňovom predstihu.

Aby predvolanie splnilo svoj účel považujem za adekvátne, aby právna úprava reglementovala aj požiadavku na to, kto, kde, kam, v akej veci a z akého dôvodu v zmysle, ktorého ustanovenia správneho poriadku, v akom procesnom postavení sa má dostaviť, a aké doklady má so sebou priniesť. Upozornenie na prípadné právne dôsledky nedostavenia sa obsiahnuté aj v súčasnej právnej úprave je na mieste priamo v rámci právnej úpravy inštitútu predvolania, doplniť aj tzv. exkulpačné dôvody, ktorými sú závažné dôvody a ich bezodkladné uvedenie. Po vzore českej právnej úpravy považujem za prínosné aj priame vyjadrenie povinnosti predvolanej osoby dostaviť sa včas na uvedené miesto.

Pre prípad zastúpenia, resp. absencie právnej úpravy požiadavku doručovania do vlastných rúk, je na mieste požiadavka úpravy upozornenia na potrebu osobnej účasti účastníka na danom úkone. Na zváženie je aj povinnosť predbežného poučenia o procesných právach danej osoby. To najmä z dôvodov hospodárnosti, napr. pri potrebe predloženia zodpovedajúcich dokladov (napr. pri uplatnení svedočného).

V praxi spornou môže byť otázka náhradného doručenia a fikcie doručenia, ako aj odopretie doručenia, to najmä vo vzťahu k následkom nedostavenia sa na príslušný procesný úkon. V tomto smere je na mieste ako som už uviedol požiadavka výslovnej právnej úpravy.

Predvedenie

Súčasná právna úprava inštitútu predvedenia obsiahnutá v ustanovení § 42 Správneho poriadku, je koncipovaná vo vzťahu k účastníkom konania a svedkom, ktorých možno v prípade, že boli opakovane predvolávaní a bez náležitého ospravedlnenia alebo závažných dôvodov sa na správny orgán nedostavili predviesť, to za súčasnej podmienky nemožnosti uskutočnenia konania bez ich osobnej účasti. Predvedenie pritom podľa ods. 2 citovaného ustanovenia môže realizovať len policajný zbor na základe písomnej žiadosti správneho orgánu.

Vzhľadom na skutočnosť, že tento právny inštitút predstavuje podľa môjho názoru už relatívne možné vážne obmedzenie základných ľudských práv a osôb a je pri súčasnej právnej úprave teoreticky možné jeho zneužitie, je na mieste úvaha o spresnení súčasnej právnej úpravy. Primárne ako potrebné považujem už uvedené modifikácie vo vzťahu k inštitútu predvolania. Pri predvedení je po vzore českej právnej úpravy otázna možná úprava – vydanie rozhodnutia na základe, ktorého bude účastník alebo svedok predvedený. Je predpoklad, že v rámci jeho odôvodnenia budú bližšie zrejmé okolnosti, prečo k predvedeniu došlo. Následne prípadná absencia bude zakladať možnosť súdneho prieskumu s tým, že „súd zruší napadnuté rozhodnutie správneho orgánu a podľa okolností aj rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa a vráti vec žalovanému správneho orgánu na ďalšie konanie“.1

Aby nedošlo k zmareniu zabezpečenia účasti danej osoby, bola by na úvahe správneho orgánu možnosť vylúčenia odkladného účinku opravného prostriedku voči tomuto rozhodnutiu.

Doručenie by mohlo byť uskutočnené subjektom, ktorý súčasne vykoná predvedenie. Tu sa opätovne vrátim k inštitútu predvolania, kde by som minimálne zvažoval pri doručovaní do vlastných rúk, vylúčenie fikcie doručenia. To by sa však nevzťahovalo na prípad odopretia poučenia.2

Vydanie takéhoto rozhodnutia by zreteľnejším spôsobom poskytovalo ochranu predvádzanej osoby voči zneužitiu tohto inštitútu. Minimálne vo vzťahu k zodpovednosti za škodu spôsobenú nie už nesprávnym úradným postupom, ale nesprávnym rozhodnutím.

Čo sa týka alternatívneho naplnenia exkulpačných dôvodov - náležité ospravedlnenia a závažných dôvodov, ponechal by som aj naďalej tieto skutočnosti na správnej úvahe správneho orgánu. Predpokladom závažných dôvodov je zrejme pritom ich vedomosť správnym orgánom. Teoreticko-praktický problém môže byť ich ozrejmienie predvádzanou osobou pri, resp. po bezprostrednom predvedení. To vo vzťahu k samotnej realizácii procesného úkonu, na ktorý bola osoba predvedená, aj napriek existencii závažných dôvodov, je pri nedostavení sa na predvolanie. Tu je na mieste úvaha či možno takýto úkon realizovať ak bola osoba takto predvedená, aj keď o dôvodoch tomu brániacich sa správny orgán dozvedel až následne. Ďalej by som poukázal na úpravu možného predvolania navrhovateľa v

1 Martvoň, A.: In: Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae, Tomus XXV, Bratislava: Univerzita Komenského, 2007, s. 255

2 Pozri tamtiež Martvoň, A.: In: Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae, Tomus XXV, Bratislava: Univerzita Komenského, 2007, s. 255

konaní začatom na jeho návrh, s tým že tu prichádza do úvahy práve možné zastavenie správneho konania pre nedostatok jeho súčinnosti.

Na opačnej strane by som však navrhoval uváženie možnosti rozšírenia okruhu predvádzaných osôb, po vzore jedného z predpokladaných návrhov nového správneho poriadku.

Jedná sa o osobu napr. účastníka, svedka, znalca, resp. ine osoby. Po vzore českej právnej úpravy inštitútu predvolania (vylúčenie fikcie doručenia do vlastných rúk, precizovanie, náležitosti predvolania, atď.) v záujme rýchlosti, konanie by mohlo dôjsť k vypusteniu potreby opakovanej výzvy. Vo vzťahu k ods. 2 § 42 správneho poriadku je na mieste rozšírenie okruhu subjektov realizujúcich predvedenie aj o iné ozbrojené zbory, za predpokladu súčasnej právnej úpravy v osobitných predpisoch, v konaniach pred orgánmi obcí aj o obecnú políciu.

Predbežné opatrenie

Súčasná právna úprava je obsiahnutá v ustanovení § 43 správneho poriadku. V jej zmysle správny orgán môže v nevyhnutnom rozsahu na zabezpečenie jej účelu uložiť účastníkom konania, aby niečo vykonali, niečoho sa zdržali alebo niečo strpeli, alebo nariadiť zabezpečenie vecí, ktoré sa majú zničiť, urobiť nepotrebnými, alebo ktoré sú potrebné na vykonanie dôkazov.

Vo vzťahu k možnostiam, kedy môže správny orgán vydať predbežné opatrenie je na mieste aj po vzore českej právnej úpravy a napr. aj O.s.p.. zvýšenie rozsahu správnej úvahy správneho orgánu. Mám zato, že premietnutie zabezpečenia účelu správneho konania do dočasnej úpravy pomerov účastníkov konania, resp. prípadu ohrozenia výkonu rozhodnutia je dostatočné s tým, že predbežným opatrením možno aj inej osobe ako účastníkovi prikázať, aby niečo konala, niečoho sa zdržala alebo strpela, alebo zaistiť vec, ktorá môže byť dôkazným prostriedkom alebo predmetom exekúcie.

Táto modifikácia určitým spôsobom spolu s ďalej uvedeným môže eliminovať možnosť zneužitia diskrečnej právomoci s vydaním predbežného opatrenia. Za prínosné považujem aj zakotvenie povinnosti rozhodnúť o návrhu účastníka na vydanie predbežného opatrenia formou uznesenia v určitej zákonom stanovenej lehote, voči ktorému sú prípustné opravné prostriedky. V prípade vydania predbežného opatrenia je na mieste jeho predbežná vykonateľnosť tak, ako v súčasnej právnej úprave. V súčasnosti by som platnú právnu úpravu doplnil aj o to, komu sa rozhodnutie o vydaní, resp. zamietnutí návrhu na jeho vydanie oznamuje a kto môže voči takémuto rozhodnutiu podať opravný prostriedok.

Právnu úpravu konania o vydaní predbežného opatrenia navrhujem ďalej koncipovať ako úpravu relatívne osobitného konania, ktoré bude síce súčasťou konania vo veci samej, ale súčasťou paralelnou.

Naopak nepovažujem za adekvátne upraviť možnosť vydania predbežného opatrenia pred začatím konania vo veci samej po vzore Občianskeho súdneho poriadku. Koncepciu uvedeného paralelného pridruženého konania, by som koncipoval so všetkými dôsledkami, z toho vyplývajúcimi, vrátane možnosti súdneho prieskumu takéhoto rozhodnutia (to vzhľadom na možný závažný zásah do individuálnych práv a právom chránených záujmov), ako aj atribútov možnej náhrady škody za nezákonné rozhodovanie.

Záverom čo sa týka zániku účinkov predbežného opatrenia, okrem jeho zrušenia správnym orgánom, tieto by mali zaniknúť až vykonateľnosťou rozhodnutia vo veci, resp. až v lehote neskoršej (aby nedošlo k zmareniu účelu rozhodnutia), resp. ak rozhodnutie nadobudne iné účinky (zastavenie konania a pod.).

Vo vzťahu k súdnemu prieskumu mám zato, že je na mieste úvaha o modifikácii všeobecného ust. § 248 písm. a/ O.S.P., vzhľadom na možný závažný zásah do práv a právom chránených záujmov povinného. V tomto zmysle by mal byť možný súdny prieskum rozhodnutí správneho orgánu ak aj nie vo všeobecnosti, tak v jednotlivých konkrétnych prípadoch.

Poriadkové opatrenia

Právna úprava poriadkových opatrení aktuálne upravená v ustanovení §45 správneho poriadku má možno povedať dvojjedinný charakter.

Toto ustanovenie upravuje jednak inštitút poriadkovej pokuty ako aj inštitút vykázania z miesta pojednávania. Aj keď oba inštitúty predstavujú sankcie za spáchanie správnych poriadkových deliktov, minimálne v zmysle ďalej uvedeného, mám za to, že je namieste ich do určitej miery odlišná procesná právna úprava. Inak povedané predmetom uvedeného ustanovenia je konanie fyzických osôb, resp. aj právnických osôb, ktoré spočíva v tom, že povinný subjekt si nesplnil, resp. porušil procesnú povinnosť stanovenú mu zákonom. Správny orgán potom následne vynucuje, aby došlo k splneniu tejto povinnosti, a to zákonom stanoveným spôsobom. V rámci celého konania sa prejavuje zásada oportunitý (samotné začatie a priebeh v prípade poriadkovej pokuty aj jej odpustenie upravené v odseku 3 cit. zákona).

Úvodom som uviedol, že je na mieste úvaha okrem iného aj po vzore českej právnej úpravy na čiastočné rozdelenie v súčasnosti spoločnej právnej úpravy týchto inštitútov. Minimálne je však potrebné precizovať ich právnu úpravu a teda eliminovať rozsah a obsah voľnosti správneho uváženia správneho orgánu. V tomto smere je potrebné sa zamerať najmä na ich procesno-právnu (tým mám na mysli materiálnu stránku, ktorej dôsledkom je zmenšenie predmetu vlastníckeho práva povinného, resp. možnosť zásadným spôsobom determinovať procesné práva účastníkov konania) je vykázaním z miesta pojednávania a konaním v jeho neprítomnosti.

1.Poriadková pokuta

Jej právna úprava upravuje možnosť aj opakovaného uloženia až do výšky 116 Eur tomu, kto „akokoľvek“ sťažuje postup konania, pričom demonštratívne uvádza :

- nedostavenie sa na výzvy správneho orgánu bez závažných dôvodov
- rušenie poriadku aj napriek predchádzajúcim napomenutiam
- bezdôvodné odmietanie svedeckej výpovede, predloženie listiny lebo vykonanie obhliadky.

Písomné predvolanie – už uvedené pri predvolaní.

Vo vzťahu k návrhu de lege ferenda, by som navrhol po vzore českej právnej úpravy, možnosť uloženia poriadkovej pokuty len pri závažnom sťažení konania. Taktiež ako prínosné vidím explicitné zakomponovanie zásady proporcionality do tohto ustanovenia, ktorá rieši vzťah výšky pokuty, a to aj opakovanej k závažnosti porušenej povinnosti. Čo sa týka procesných aspektov, je na mieste výslovná úprava nemožnosti vylúčenia odkladného účinku rozhodnutia o poriadkovej pokute, resp. okruhu účastníkov a to, že vydanie rozhodnutia je prvým úkonom konania, resp. nezávislosti jednotlivých konaní na právoplatnosti predchádzajúcich rozhodnutí.

Čo sa týka možnosti odpustenia uloženej pokuty preferoval by som takúto možnosť aj vo vzťahu k neprávoplatným rozhodnutiam. Pri tom mám zato, že k zrušeniu takéhoto rozhodnutia nedochádza, len sa modifikuje jeho obsah. Na strane druhej za prínosné považujem aj zvýšenie hornej hranice poriadkovej pokuty a jej unifikovanie z ostatnými procesnými kódexami, na výšku 1.665,-€.

Po vzore českej právnej úpravy je adekvátna možnosť uloženia aj za hrubo urážlivé podanie, a to ak sa urážlivo správa voči správne mu orgánu aj voči osobám prítomným bez ohľadu na jeho formu.

Vo vzťahu k príkladmo uvedenému konaniu – rušeniu poriadku napriek predchádzajúcemu napomenutiu, za ktoré možno pokutu uložiť, je tiež na mieste upraviť časovú, resp. aj vecnú bezprostrednosť napomenutia.

Doplnil by som taktiež príkladné uvedenie sťaženia, resp. marenia konania, napr. o prípady predloženia sfalšovanej, resp. pozmenenej listiny, poskytnutie nepravdivého údaju alebo informácie uvedenie nepravdivých neúplných údajov v čestnom vyhlásení.

Vo vzťahu k prípadnému súdne mu prieskumu rozhodnutia o uložení poriadkovej pokuty, považujem za prínosnú explicitnú právnu úpravu, ktorá bude tvoriť nadväznosť k ust. § 250 ods. 2 zákona č. 99/1963 Zb.

2.Vykázanie z miesta pojednávania

V zmysle § 45 ods. 2 možno takto naložiť s tým, kto hrubo ruší poriadok, s tým, že následne možno konať v jeho neprítomnosti.

Aj v tomto prípade sa jedná o možné zásadné ovplyvnenie procesných práv prítomných osôb, najmä teda účastníkov konania. Primárne tiež po vzore českej právnej úpravy je namieste zakomponovanie neprístojného chovania vo vzťahu k rušeniu poriadku. Súčasná právna úprava reglementuje tento úkon ako úkon operatívnej povahy deklaratívne zaznamenaného v zápisnici. Mám aj vzhľadom na uvedené účinky a následky tohto úkonu za to, že je na mieste procesné zakotvenie tohto úkonu, ako rozhodnutia vyhlasovaného ústne s možnosťou využitia opravného prostriedku, ktorého odkladný účinok bude vylúčený. Podstatným je ale podľa mňa poučenie v jeho rámci, o následkoch neuposlúchnutia. Súčasťou tohto ustanovenia by potom mal byť aj nútený výkon tohto rozhodnutia so zákonnou delegáciou subjektom, ktoré sú oprávnené ho realizovať. Dôležité je obmedzenie aplikácie tohto inštitútu na osoby vlastníkov, resp. oprávnených užívateľov priestorov, kde sa úkon koná.

Literature:

- Zákon č. 500/2004 Sb. Správní řád ve znění pozdějších
- Zákon č. 301/2005 Z.z. Trestný poriadok v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov
- Martvoň, A.: In: Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae, Tomus XXV, Bratislava:
- Univerzita Komenského, 2007

Contact – email

akpekar@seznam.cz

NĚKOLIK POZNÁMEK K ODPOVĚDNOSTI ZA ŠKODU ZPŮSOBENOU ZÁVADOU VE SJÍZDNOSTI A SCHŮDNOSTI POZEMNÍ KOMUNIKACE

PETR POSPÍŠIL

Krajský úřad Moravskoslezského kraje a Právnická fakulta Masarykovy
univerzity, Česká republika

Abstract in original language

Předmětem předkládaného příspěvku je aktuálně diskutovaná otázka odpovědnosti za škody způsobené závadou ve sjízdnosti a schůdnosti pozemní komunikace. Na základě nálezu Ústavního soudu č. I.ÚS 2729/08 ze dne 2. 7. 2009 je potvrzena objektivní odpovědnost kraje jako vlastníka pozemní komunikace za škodu vzniklou závadou ve sjízdnosti. Aktuální právní předpisy neobsahují žádné ustanovení, které by zakotvovalo odpovědnost správce silnice (příspěvkové organizace) za škodu vzniklou závadou ve sjízdnosti. Specifická situace nastává u odpovědnosti za škody vzniklé v důsledku závady ve schůdnosti pozemní komunikace. Za škody, jejichž příčinou byla závada ve schůdnosti průjezdního úseku silnice totiž neodpovídá vlastník silnice, nýbrž vlastník místní komunikace. V předkládaném příspěvku je tato situace rozebírána na podkladě konkrétního případu z praxe Moravskoslezského kraje, který byl řešen příslušnými soudy.

Key words in original language

Odpovědnost; škoda; pozemní komunikace; sjízdnost; schůdnost; průjezdní úsek; kraj; příspěvková organizace.

Abstract

The subject of proposed contribution is at present discussed question of liability for harm done by the defect of trafficability for vehicles and pedestrians on the road. There is confirmed the liability of region as the owner of the way for harm done by the defect of trafficability for vehicles on the basis of the decision nr. I.ÚS 2729/08 of Czech Constitutional Court. There cannot be found the liability of allowance organization for harm done by the defect of trafficability for vehicles in the Czech law. There is a different situation as to the liability for harm done by the defect of trafficability for pedestrians on the road in the developed area of the city. The owner of the way is not responsible for harm done by the defect of trafficability for pedestrians on the road in the developed area of the city because Czech law shifts the responsibility to the owner of the village road (municipality). The situation is discussed on the basis of real case from Moravian-Silesian region in the proposed contribution.

Key words

Liability; defect; road; way; trafficability for vehicles; trafficability for pedestrians; developed area of the city; region; allowance organization.

1. ÚVODEM

Konferenční sekce, v níž zde dnes jednáme je nazvána „Aktuální otázky soudního přezkumu“. Vzhledem k tomuto názvu sekce i s ohledem na to, že tuto sekci zastřešuje katedra správní vědy a správního práva zdejší právnické fakulty, je jistě pochopitelné, že většina příspěvků, jak lze koneckonců dovodit již z programu, je věnována problematice správního soudnictví. V závorce anotace obsahu této sekce je nicméně (a pro mne naštěstí) naznačeno, že lze v příspěvku hranice správního soudnictví překročit, což ve svém příspěvku učiním.

Územní samosprávné celky vedle typických správních činností jako je rozhodování ve správním řízení (zpravidla v přenesené působnosti) nebo vydávání právních předpisů (v samostatné i přenesené působnosti), což jsou činnosti, jejichž výstupy jsou také nejčastěji předmětem soudního přezkumu v rámci správního soudnictví, plní v samostatné působnosti celou řadu úkolů¹, z nichž lze jistě mezi nejdůležitější řadit hospodaření s vlastním majetkem. Právě vlastnictví majetku a nakládání s ním přináší v praxi územních samosprávných celků často problémy, jež jsou v konečném důsledku řešeny soudně. Může se jednat např. o spory týkající se vlastnictví nemovitostí (např. uplatňování historických restitučních nároků) nebo spory související s odpovědností spojenou s vlastnictvím majetku. V těchto případech pak přirozeně nejsou aplikovány postupy správního soudnictví nýbrž se kraj či obec stává účastníkem klasických občanskoprávních řízení.

Skutečnost, že téma mého příspěvku poněkud vybočuje z mantinelů zadání této sekce zjevně pochopili i organizátoři této konference, kteří jej zařadili na samý konec programu, což jim ovšem v žádném případě nezazlívám.

2. CÍLE PŘÍSPĚVKU

V předkládaném příspěvku bych rád upozornil na aktuální soudní rozhodnutí týkající se odpovědnosti územního samosprávného celku za škody způsobené závadou ve sjízdnosti nebo ve schůdnosti pozemní komunikace². Již v úvodu však podotýkám, že se nebudu věnovat značně medializované a kontroverzní povinnosti obcí zajišťovat údržbu chodníků. Domnívám se, že dále uvedená soudní rozhodnutí obsahují důležité závěry, jež mohou významně ovlivnit rozhodování orgánů územních

¹ srov. Roubínková D. Management obcí: organizační struktura a nositelé řídicích rozhodnutí, Karlovarská právní revue 2007, č. 1, str. 72: *Veřejná správa je pak pozitivně definována jako výkon činností ve veřejném zájmu, kterými jsou uskutečňovány a vykonávány veřejné záležitosti, a to těmi, kteří tyto činnosti uskutečňují jako právem stanovenou povinnost, a to v mezích stanovených zákonem.*

² srov. Průcha P., Pomahač R. Lexikon – Správní právo, Nakladatelství Jiří Motloch – Sagit, Ostrava, 2003, heslo „Pozemní komunikace“, str. 332: *Pozemními komunikacemi se rozumí dopravní komunikace, které slouží dopravě silničními a jinými vozidly, a které případně slouží i chodcům.*

samosprávných celků o záležitostech souvisejících s vlastnictvím pozemních komunikací. Rovněž jsou pro obce a kraje níže zmíněná soudní rozhodnutí významná z hlediska vztahu zřizovatele k příspěvkovým organizacím a vymezení majetkových práv, jimiž příspěvková organizace disponuje.

3. SPOLEČNÝ PRÁVNÍ ZÁKLAD

Právní úprava odpovědnosti za případnou škodu vzniklou uživateli dálnice, silnice či místní komunikace je předmětem úpravy zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“). Tento zákon upravuje kategorizaci pozemních komunikací, jejich stavbu, podmínky užívání a jejich ochranu, práva a povinnosti vlastníků pozemních komunikací a jejich uživatelů a výkon státní správy ve věcech pozemních komunikací příslušnými silničními správními úřady.

V souladu s ust. § 2 zákona o pozemních komunikacích je pozemní komunikace dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti. Pozemní komunikace se dělí na dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace.

Dle ust. § 5 zákona o pozemních komunikacích je silnice veřejně přístupná pozemní komunikace určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci. Silnice tvoří silniční síť. Silnice se podle svého určení a dopravního významu rozděluje na silnice I. třídy, které jsou určeny zejména pro dálkovou a mezistátní dopravu, silnice II. třídy, které jsou určeny pro dopravu mezi okresy, a silnice III. třídy, které jsou určeny k vzájemnému spojení obcí nebo jejich napojení na ostatní pozemní komunikace.

Místní komunikace je, ve smyslu ust. § 6 zákona o pozemních komunikacích veřejně přístupná pozemní komunikace, která slouží převážně místní dopravě na území obce.

Jak stanoví ust. § 8 zákona o pozemních komunikacích, dálnice a silnice mohou vést územím zastavěným nebo zastavitelným (dále jen "průjezdní úsek dálnice" nebo "průjezdní úsek silnice"), pokud se tím převádí převážně průjezdná doprava tímto územím.

V souladu s ust. § 9 zákona o pozemních komunikacích je vlastníkem dálnic a silnic I. třídy stát, vlastníkem silnic II. a III. třídy je kraj, na jehož území se silnice nacházejí, a vlastníkem místních komunikací je obec, na jejímž území se místní komunikace nacházejí. Vlastníkem účelových komunikací je právnická nebo fyzická osoba.

Zákon o pozemních komunikacích definuje ve svém ust. § 26 pojem sjízdnosti. Dálnice, silnice a místní komunikace jsou sjízdné, jestliže umožňují bezpečný pohyb silničních a jiných vozidel přizpůsobený

stavebnímu stavu a dopravně technickému stavu těchto pozemních komunikací a povětrnostním situacím a jejich důsledkům. Závadou ve sjízdnosti se rozumí taková změna ve sjízdnosti dálnice, silnice nebo místní komunikace, kterou nemůže řidič vozidla předvídat při pohybu vozidla přizpůsobeném stavebnímu stavu a dopravně technickému stavu těchto pozemních komunikací a povětrnostním situacím a jejich důsledkům.

Rovněž je v ust. § 26 zákona o pozemních komunikacích definován pojem schůdnosti. V zastavěném území obce jsou místní komunikace a průjezdní úsek silnice schůdné, jestliže umožňují bezpečný pohyb chodců, kterým je pohyb přizpůsobený stavebnímu stavu a dopravně technickému stavu těchto komunikací a povětrnostním situacím a jejich důsledkům. Závadou ve schůdnosti se rozumí taková změna ve schůdnosti pozemní komunikace, kterou nemůže chodec předvídat při pohybu přizpůsobeném stavebnímu stavu a dopravně technickému stavu a povětrnostním situacím a jejich důsledkům.

Z hlediska řešení problematiky jsou pak klíčová ustanovení zákona o pozemních komunikacích týkající se přímo odpovědnosti za škody způsobené v důsledku závad na pozemních komunikacích. V souladu s ust. § 27 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích vlastník dálnice, silnice nebo místní komunikace odpovídá za škody vzniklé uživatelům těchto pozemních komunikací, jejichž příčinou byla závada ve sjízdnosti, pokud neprokáže, že nebylo v mezích jeho možností tuto závadu odstranit, u závady způsobené povětrnostními situacemi a jejich důsledky takovou závadu zmírnit, ani na ni předepsaným způsobem upozornit. Podle odstavce 3 téhož zákonného ustanovení pak vlastník místní komunikace odpovídá s výjimkou případů uvedených v odstavci 4 za škody, jejichž příčinou byla závada ve schůdnosti místní komunikace nebo průjezdního úseku silnice, pokud neprokáže, že nebylo v mezích jeho možností tuto závadu odstranit, u závady způsobené povětrnostními situacemi a jejich důsledky takovou závadu zmírnit, ani na ni předepsaným způsobem upozornit.

4. K PROBLEMATICE ODPOVĚDNOSTI ZA ŠKODU ZPŮSOBENOU ZÁVADOU VE SJÍZDNOSTI

Na základě ústavní stížnosti Pardubického kraje se Ústavní soud zabýval konkrétním případem odpovědnosti za škodu vzniklou na vozidle v důsledku závady ve sjízdnosti způsobené nedostatečnou údržbou silnice III. třídy. Poškozený žaloval současně Pardubický kraj jako vlastníka pozemní komunikace a rovněž Správu a údržbu silnic Pardubického kraje, příspěvkovou organizaci, jako jejího správce.

V dané věci v první instanci rozhodl Okresní soud v Pardubicích tak, že je dána pasivní legitimace obou žalovaných, tedy Pardubického kraje jako vlastníka silnice a příspěvkové organizace z toho titulu, že byla krajem zřízena za účelem zajištění správy a údržby silnic II. a III. třídy.

V odvolacím řízení rozhodl Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích tak, že uznal odpovědným za vzniklou škodu pouze Pardubický kraj jako vlastníka pozemní komunikace. Krajský soud prohlásil, že v souzené věci je nárok žalobce nárokem na náhradu škody dle zvláštního právního předpisu - zákona o pozemních komunikacích. Ten v § 27 odst. 2 zakotvuje objektivní odpovědnost vlastníka silnice za vzniklou škodu, jejíž příčinou byla závada ve sjízdnosti. Škoda vznikla na silnici III. třídy na území Pardubického kraje, který je jejím vlastníkem podle ust. § 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Krajský soud mj. upozornil na to, že oproti předchozí právní úpravě, kdy byl odpovědným subjektem správce silnice³ (srov. ust. § 9a zákona č. 135/1961 Sb., o pozemních komunikacích, účinného do 31. 3. 1997), je nyní jednoznačně dána odpovědnost vlastníka silnice. Aktuální právní předpis neobsahuje žádné ustanovení, které by zakotvovalo odpovědnost správce (tj. příspěvkové organizace) za škodu vzniklou závadou ve sjízdnosti. Krajský soud proto věc uzavřel s tím, že "při absenci jiné právní úpravy (obsahující odpovědnost správce) nelze po poškozeném požadovat, aby svůj nárok uplatňoval u jiného subjektu, než u zákonem označeného škůdce - tj. vlastníka silnice, neboť se jedná o odpovědnostní vztah, jehož účastníci jsou definováni zákonem".

Rozsudek krajského soudu napadl Pardubický kraj ústavní stížností, v níž především tvrdil, že v souzené věci není pasivně legitimován. Dle argumentace Pardubického kraje může být pasivně legitimovanou pouze příspěvková organizace, která byla zřízena za účelem zajištění správy a údržby silnic II. a III. třídy v majetku kraje. Příspěvková organizace je právnická osoba, která vyvíjí hospodářskou činnost bez majetkové samostatnosti; zřizovatelem je příspěvkovým organizacím předáván majetek ve vlastnictví zřizovatele do správy k jejich vlastnímu hospodářskému využití a současně vymezena taková majetková práva, jež příspěvkové organizaci umožní, aby svěřený majetek spravovala pro hlavní účel, k němuž byla zřízena.

Ústavní soud argumentaci Pardubického kraje neakceptoval, v zásadě se ztotožnil s rozhodnutím krajského soudu včetně jeho odůvodnění a vydal ve věci usnesení č. I. ÚS 2729/08. Potvrdil tak závěr, že v daném případě jde o zvláštním zákonem zakotvenou objektivní odpovědnost vlastníka silnice, za vzniklou škodu, kterou nelze přenést na příspěvkovou organizaci jako správce silnice, která je mj. zřízena za účelem údržby silnic ve vlastnictví kraje.

Uvedené usnesení Ústavního soudu představuje klíčové a v podstatě precedentní rozhodnutí. Doposud bylo v obdobných případech kraji

³ srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 6. 2000 sp. zn. 25 Cdo 1697/98: *Jestliže příčinou vzniklé škody byla závada ve sjízdnosti, odpovědnost správce komunikace je založena bez ohledu na to, zda uživatelem komunikace byl chodec nebo řidič.*

zastáváno stanovisko prezentované Pardubickým krajem a kraje namítaly právě nedostatek své pasivní legitimace v záležitostech náhrady škody způsobené závadou ve sjízdnosti jimi vlastněných silnic. S ohledem na popsané rozhodnutí Ústavního soudu je namístě, aby kraje počítaly s možnou povinností náhrad takovýchto škod při sjednávání svých pojistných smluv.

K dosud uvedenému ještě považuji za nutné poukázat na skutečnost, že s účinností od 1. dubna 2009 je novelizací zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 250/2000 Sb.“) jednoznačně umožněno vlastnictví majetku příspěvkovými organizacemi.⁴ Do svého vlastnictví může nyní příspěvková organizace nabýt pouze majetek potřebný k výkonu činnosti, pro kterou byla zřízena, a to mj. bezúplatným převodem od svého zřizovatele. Domnívám se však, že v případě silnic II. a III. třídy je takový převod vlastnictví na příspěvkovou organizaci vyloučen, když vlastnictví kraje je stanoveno přímo zákonem o pozemních komunikacích a tento takový převod vlastnictví neumožňuje.

5. K PROBLEMATICE ODPOVĚDNOSTI ZA ŠKODU ZPŮSOBENOU ZÁVADOU VE SJÍZDNOSTI

Moravskoslezský kraj a Správa silnic Moravskoslezského kraje, příspěvková organizace byli společně žalováni nezletilým AS o náhradu škody ve výši 10.000.000,-- Kč za ztížení společenského uplatnění žalobce. Ke ztížení společenského uplatnění žalobce mělo dojít v důsledku porušení povinnosti údržby vozovky silnice ze strany žalovaných. Matka žalobce měla dne 7. 1. 2002, kdy byla v 5. měsíci těhotenství, uklouznout na neošetřeném průjezdním úseku silnice a v důsledku pádu pak mělo dojít k předčasnému porodu a trvalému zdravotnímu poškození žalobce.

V žalobě byla označena lokalita, kde mělo dojít k porušení povinnosti údržby vozovky silnice jako pozemek přímo v zastavěném území obce Víno, na kterém je umístěna stavba silnice III. třídy č. III/45723 Slezské Rudoltice – Víno. Vlastníkem pozemku i na něm umístěné stavby silnice III. třídy je Moravskoslezský kraj. Z hlediska hospodaření s majetkem kraje se jedná o nemovitosti svěřené na základě usnesení zastupitelstva

⁴ V předchozím období byla otázka vlastnické způsobilosti příspěvkových organizací předmětem široké odborné diskuse. Ze širokého spektra prezentovaných názorů k této otázce lze zmínit např. názor H. Neumannové: „*Výkladem ad absurdum tedy dospějeme k závěru, že příspěvková organizace není subjektem vlastnického práva. Vlastnické právo příspěvkových organizací by postrádalo jakýkoliv smysl, nebudeme-li za takový smysl považovat skutečnost, že příspěvková organizace územního samosprávného celku by mohla majetek ve svém vlastnictví daňově odepisovat, což u majetku ve správě příspěvkové organizace není podle současné úpravy možné.*“ Srov. Neumannová H. Vlastnické právo příspěvkových organizací, Právní rádce 10/2003, str. 72 a násl.

Moravskoslezského kraje organizaci Správa silnic Moravskoslezského kraje. Hlavním předmětem činnosti této organizace je zajišťovat v rozsahu stanoveném zřizovatelem výkon vlastnických práv Moravskoslezského kraje k silnicím II. a III. třídy včetně jejích součástí a příslušenství, k silničním pozemkům silnic II. a III. třídy a k ostatnímu majetku svěřenému zřizovatelem.

Prvotním záměrem Moravskoslezského kraje bylo argumentovat v dané věci tím, že není dána jeho pasivní legitimace ve sporu z důvodů popsaných výše u kauzy Pardubického kraje řešené Ústavním soudem. Po bližším seznámení se s podstatou problému bylo od této argumentace ustoupeno vzhledem k tomu, že převážil názor, že v tomto případě není dána pasivní legitimace Moravskoslezského kraje ani Správy silnic Moravskoslezského kraje.

Účastníci sporu před Krajským soudem učinili nesporným, že k pádu matky žalobce došlo na silnici III. třídy, která je ve vlastnictví Moravskoslezského kraje, a to v prostoru za dopravní značkou označující počátek obce Víno. Argumentace Moravskoslezského kraje i příspěvkové organizace vyšla ze zákona o pozemních komunikacích a opřela se o to, že k pádu matky žalovaného došlo v průjezdním úseku silnice III. třídy v zastavěném území obce. Odpovědnost kraje jako vlastníka silnice je zákonem o pozemních komunikacích výslovně omezena pouze na škody vzniklé závadou ve sjízdnosti. Kraji přísluší zajišťování sjízdnosti silnice (včetně průjezdního úseku), aby zajistil možnost dopravy mezi jednotlivými obcemi v kraji, a tato povinnost byla i v daném období na předmětné silnici plněna činností Správy silnic Moravskoslezského kraje, příspěvková organizace. Za případnou škodu žalobce, která by vznikla v důsledku závady ve schůdnosti průjezdního úseku silnice, dle zákona o pozemních komunikacích odpovídá vlastník místní komunikace, tedy obec.

Ve věci rozhodující Krajský soud v Ostravě se ztotožnil s argumentací žalovaných a z důvodu absence pasivní legitimace u obou žalovaných žalobu zamítl. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, v němž napadl rozhodnutí z důvodu nesprávného posouzení věci po právní stránce. Podle žalobce Krajský soud v Ostravě nesprávně vyhodnotil právě otázku pasivní legitimace žalovaných, když dospěl k závěru, že za újmu způsobenou následkem neschůdnosti místní komunikace odpovídá obec jako vlastník místní komunikace. Tento názor žalobce považuje za nesprávný a rozporný s tvrzením samotného prvoinstančního soudu, který považuje za prokázané, že vlastníkem pozemku i na něm postavené silnice je Moravskoslezský kraj. Následně však prvoinstanční soud dovozuje z ust. § 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, že vlastníkem této místní komunikace je obec a tato obec tedy odpovídá za škody způsobené ve schůdnosti komunikace. Jak dovozuje v odvolání žalobce, obec však vlastníkem místní komunikace není a vlastníkem místní komunikace je, dle jeho mínění, Moravskoslezský kraj. Žalobce se domnívá, že v daném případě je tedy rozhodné, kdo je vlastníkem místní komunikace a nikoliv, kdo by jím měl být.

Vrchní soud v Olomouci, který rozhodoval ve věci v odvolacím řízení, se s argumentací žalobce neztotožnil a napadené rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě potvrdil. V odůvodnění svého rozhodnutí odvolací soud zdůraznil, že nelze vycházet v dané věci z ust. § 27 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, neboť nejde o sjízdnost, ale schůdnost silnice a nelze vycházet ani z ust. § 27 odst. 4 tohoto zákona, neboť pád matky žalobce se udál na silnici a nikoliv na chodníku. Naopak je podle Vrchního soudu v Olomouci nutno důsledně vycházet z ust. § 27 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích, které upravuje odpovědnost za schůdnost průjezdního úseku silnice, a to tak, že zakotvuje výjimku, kdy vlastník silnice za škody, jejichž příčinou byla závada ve schůdnosti neodpovídá, a na místo něho odpovídá vlastník místní komunikace, kterým je ve smyslu ust. § 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích obec.

Výše jsem již zmínil zákonné zakotvení toho, že silnice III. třídy jsou primárně určeny k zajištění spojení mezi obcemi nebo jejich napojení na ostatní pozemní komunikace. Mám zato, že takto vymezenému účelu silnic III. třídy odpovídá zákonné nastavení odpovědnosti za vady v jejich schůdnosti. Jednoduše řečeno, kraj jako vlastník silnic III. třídy má zajistit jejich sjízdnost a tím spojení mezi obcemi. Bezpečný pohyb chodců (převážně svých občanů) v zastavěném území obce má pak logicky zajistit obec sama, ať už výstavbou a zajištěním schůdnosti chodníků nebo zajištěním schůdnosti místních komunikací i průjezdních úseků silnic. Proto má také obec jako vlastník místní komunikace odpovídat za škody způsobené závadou ve schůdnosti průjezdního úseku silnice. Nastíněná soudní rozhodnutí tomuto principu odpovídají.

Dlužno podotknout, že prezentovaná soudní rozhodnutí a princip odpovědnosti za škody způsobené závadou ve schůdnosti průjezdního úseku silnice jsou nepochybně příznivá pro kraje, mohou však představovat zásadní problém pro obec. V popisovaném případě se soudy kromě popisované otázky „pasivní legitimace“ vyjádřily také k tomu, že nelze dospět k závěru, že průjezdní úsek silnice, na němž došlo k pádu žalobcovy matky, trpěl závadou ve schůdnosti ve smyslu ust. § 26 odst. 7 zákona o pozemních komunikacích, neboť v daném případě nedošlo ve schůdnosti průjezdního úseku silnice ke změně, kterou chodec nemohl předvídat. Nedošlo tak – naštěstí pro obec - k tomu, že by byla povinována náhradu škody žalobci uhradit. Jiné obce, v jiných případech pochopitelně takové štěstí mít nemusí.

6. ZÁVĚR

Ve svém příspěvku jsem se pokusil na konkrétních případech poukázat na problémy, s nimiž se mohou kraje a obce setkat v souvislosti se specifickou právní úpravou odpovědnosti za škody způsobené závadami ve sjízdnosti či schůdnosti pozemní komunikace.

Z prvního popisovaného případu vyplývá, že kraj jako vlastník komunikace se nemůže zprostit své odpovědnosti za vady ve sjízdnosti silnice tím, že

správou a údržbou silnic pověří jiný subjekt – např. vlastní příspěvkovou organizaci.

Druhý z popisovaných případů se věnuje výjimečnému zákonnému nastavení odpovědnosti za škody způsobené v důsledku závady ve schůdnosti průjezdního úseku silnice. Je zde totiž prolomen obecný princip odpovědnosti vlastníka za škodu a uzákoněn stav, kdy za takovou škodu odpovídá osoba bez vlastnického vztahu k silnici – obec, jako zákonem stanovený vlastník místní komunikace.

Literature:

- Roubínková D. Management obcí: organizační struktura a nositelé řídicích rozhodnutí, Karlovarská právní revue 2007, č. 1
- Průcha P., Pomahač R. Lexikon – Správní právo, Nakladatelství Jiří Motloch – Sagit, Ostrava, 2003
- Neumannová H. Vlastnické právo příspěvkových organizací, Právní rádce 2003, č. 10

Contact – email

petr.pospisil@kr-moravskoslezsky.cz

POJEM ROZHODNUTÍ PODLE JUDIKATURY ROZŠÍŘENÉHO SENÁTU NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU

LUKÁŠ POTĚŠIL

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

Abstract in original language

Příspěvek se zabývá pojmem "rozhodnutí", jak jej podává relevantní judikatura rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, která vychází z tzv. materiálního pojetí rozhodnutí.

Key words in original language

Správní soudnictví, rozhodnutí, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu

Abstract

This entry deals with the concept of a decision under the extended bench of Supreme Administrative Court. Mentioned are some very important decisions from the sphere of the administrative justice.

Key words

Administrative justice; decision; extended bench of Supreme Administrative Court

Správní soudnictví, jehož judikatorní činností se tento příspěvek zabývá, představuje bezesporu jeden z účinných nástrojů ochrany subjektivních práv jednotlivců. Ostatně podle § 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále též "s. ř. s.") je ochrana práv základním účelem správního soudnictví a rovněž představuje realizaci čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Podle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod má každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, právo obrátit se na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí.

Z hlediska jednotlivých forem činnosti veřejné správy, jak je více či méně vyčerpávajícím způsobem definuje teorie správního práva,¹ můžeme za tu nejčastější a jistě i co do důsledků nejzávažnější, označit (individuální) správní akty. Z nich mají ty nejzávažnější důsledky správní akty označované jako rozhodnutí. Veřejná správa, potažmo rozhodnutí správních orgánů, doprovází existenci právních subjektů a podmiňuje, nebo naopak následuje,

¹ Srov. kupř. Průcha, P. Správní právo. Obecná část. 7., doplněné a aktualizované vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2007, s. 264 - 267; Hendrych. D a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 173 -175.

jejich konkrétní aktivity. Protože ve veřejné správě při vydávání rozhodnutí dochází k rozhodování o právech a povinnostech mocensky podřízených subjektů, je třeba zaručit ochranu jejich práv a současně vytvořit paletu prostředků, které napomáhají upevňovat stěžejní zásadu zákonnosti a posilovat důvěru ve veřejnou správu. Tím je mimo sféru veřejné správy samotné rovněž správní soudnictví.

Ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zakládá pravomoc soudům ve správním soudnictví rozhodovat o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy tzv. správními orgány. Právě tato agenda, resp. řízení o žalobě proti rozhodnutí, představuje stěžejní činnost správních soudů. Zbývající agendy, jako je ochrana před nečinností a nezákonným zásahem jsou převážně okrajové. Přes jejich menší množství však bezesporu své místo a význam ve správním soudnictví mají.² Ostatně skutečnost, že správní soudnictví do 31. 12. 2002 bylo zaměřeno na přezkum zákonnosti (toliko) rozhodnutí, bylo terčem jistě oprávněné kritiky, zejména ze strany Ústavního soudu.³

Jestliže řízení o žalobě proti rozhodnutí správních orgánů představuje stěžejní náplň činnosti soudů působících ve správním soudnictví, je třeba blíže se zaměřit na klíčový pojem "rozhodnutí". Předmětem tohoto příspěvku není porovnání tohoto institutu mezi správním řádem (zákon č. 500/2004 Sb.) a soudním řádem správním. Pro účely tohoto příspěvku je proto rozhodující, jak pojem rozhodnutí pojímá právě soudní řád správní.

Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je každý, kdo tvrdí, že byl na svých (hmotných) právech zkrácen 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, oprávněn domáhat se jeho soudního přezkumu. Tímto ustanovením je, vedle založení aktivní žalobní legitimace, též definován pro účely správního soudnictví pojem "rozhodnutí".

Ve smyslu judikatury, zejména Nejvyššího správního soudu, zvítězila preference tzv. materiálního pojetí rozhodnutí, jako aktu přezkoumávaného ve správním soudnictví. Podle jejích závěrů⁴ "pojem „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. je třeba chápat v materiálním smyslu jako jakýkoliv individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci z pozice

² Vzájemným vztahům žaloby proti rozhodnutí a žaloby proti nezákonnému zásahu se věnuje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005, č.j. 2 Aps 3/2004-42, publikovaný pod č. 720/2005 Sb. NSS.

³ Srov. derogační nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, publikovaný pod č. 276/2001 Sb.

⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č.j. 1 Afs 147/2005-107, publikovaný pod č. 923/2006 Sb. NSS.

jeho vrchnostenského postavení. Námitky, že rozhodnutí nemělo příslušnou formu a nebylo vydáno v žádném řízení, je nutno odmítnout 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."

Je však na konkrétním posouzení příslušného správního soudu, resp. konkrétního soudce, zda žalobou napadený úkon správního orgánu obстоjí z hlediska vymezení rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. To je dáno výše zmíněnou odlišností pojmu rozhodnutí ve sféře veřejné správy a správního soudnictví. Protože v našem právním řádu celá řada úkonů, navíc rozličně pojmenovaných, což jistě nepřispívá k přehlednosti a jasnosti, nese znaky rozhodnutí ve sféře veřejné správy, nemusí je mít v oblasti správního soudnictví. To ostatně platí i naopak. Je proto na správních soudech, aby svou judikatorní činností stanovily kritéria pojmu rozhodnutí. Základní kritérium v podobě jeho materiálního pojetí bylo přiblíženo shora.

Může se však stát, že dříve či později dojde k judikatorním rozporům a nejasnostem. Protože je integrální součástí konceptu právního státu též princip právní jistoty a legitimního očekávání, je rozporná a nejednotná praxe nežádoucí. Rozpory v judikatuře (krajských) správních soudů přísluší odstraňovat Nejvyššímu správnímu soudu (srov. § 12 s. ř. s.) v rámci řízení o kasačních stížnostech, případně ještě publikací dotčených judikátů ve Sbírce rozhodnutí (tzv. Sb. NSS). Případně judikatorní rozpory u Nejvyššího správního soudu přísluší řešit podle § 17 odst. 1 s. ř. s. rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

Níže se proto zaměřím na přiblížení některých rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, která se věnují stěžejnímu pojmu rozhodnutí, jak je stanoven v § 65 odst. 1 s. ř. s. Tyto judikáty jsou významné nejen z toho důvodu, že sjednocují dosud nejednotnou praxi, ale i z toho důvodu, že napomáhají rozvíjet koncept materiálního pojetí rozhodnutí. Není jistě bez zajímavosti, že mnohé závěry rozšířeného senátu popírají dosud zavedenou a dlouhodobou praxi pocházející ještě z doby činnosti vrchních soudů na úseku správního soudnictví.

Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu⁵ "*souhlasné nebo nesouhlasné stanovisko orgánu ochrany přírody k umístování nebo povolování staveb, jakož i k jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, je rozhodnutím vydávaným ve správním řízení vedeném tímto orgánem z vlastního podnětu, z podnětu jiného správního orgánu nebo na návrh účastníka řízení.*" Tento závěr byl zaujat s ohledem na smysl a účel institutu ochrany krajinného rázu, kdy byl současně popřen názor, že rozhodnutí (souhlas) se vydává pouze v těch případech, kdy po předběžném

⁵ Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č.j. 6 A 97/2001-39, publikované pod č. 499/2005 Sb. NSS.

posouzení správní orgán dospěje k závěru, že může dojít k zásahu do krajinného rázu. Další argument představovala skutečnost, že vydání rozhodnutí je vázáno na předchozí uvážení správního orgánu, které je tímto postaveno mimo dosah kontroly. Slabinou těchto závěrů však je, že dochází k "dílčení" procesu, zejména na úseku stavebního zákona, kdy je k realizaci určitého záměru třeba získat celou řadu "podkladových" úkonů a rozhodnutí. Tento negativní aspekt lze v podstatě nalézt u všech níže zmiňovaných judikátů.

Rozšířený senát⁶ v dalším rozhodnutí dospěl k závěru, že *"právo na zvolení místa trvalého pobytu je veřejným subjektivním právem, proti jehož porušení rozhodnutím správního orgánu se může občan dovolat ochrany postupem podle § 65 a násl. s. ř. s. před správním soudem. Nedílnou součástí práva na zvolení místa trvalého pobytu je také právo na to, aby na zvolené adrese místa trvalého pobytu nebyly evidovány osoby, které pro to nesplňují nebo přestaly splňovat zákonné podmínky."* Základním argumentačním nedostatkem tohoto rozhodnutí je skutečnost, že dovozuje existenci zmíněného veřejného subjektivního práva nikoliv přímo z textu právního předpisu, jak by se dalo očekávat, nýbrž nepřímo z možného dotčení na jiných, více či méně souvisejících právech, která jsou předmětem soudní ochrany samostatně. Teorie v takovém případě pojednává o reflexu objektivního práva. Rozšířený senát v tomto rozhodnutí vyšel z potřeby poskytnutí ochrany spíše potencionálně dotčeným souvisejícím veřejným subjektivním právům.

Otázce soudní ochrany v případě nařízení obnovy řízení se věnuje další judikát.⁷ Podle jeho závěrů *"žaloba proti rozhodnutí, jímž byla správním orgánem z moci úřední nařízena obnova řízení, je přípustná, jde-li o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Takový případ nastává např. tam, kde je s rozhodnutím o nařízení obnovy řízení spojen odkladný účinek."* Možnost žalobní legitimace je však zúžena na případy, kdy je s nařízením obnovy spojen odkladný účinek. V opačném případě zásah do práv nenastává. Judikát tak má vlastně omezený dosah a je třeba jeho závěry posuzovat v každém konkrétním případě. Rozšířený senát se však ne dostatečně vypořádal s možností soudní ochrany až v rámci rozhodnutí ve věci samé, vydanému v následujícím řízení obnoveném.

Obdobné závěry lze nalézt i v dalším rozhodnutí.⁸ V něm se rozšířený senát zabýval přezkumným (mimoodvolacím) řízením. Dospěl k závěru, že

⁶ Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2007, č.j. 2 As 64/2005-108, publikované pod č. 1016/2007 Sb. NSS.

⁷ Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, č.j. 5 As 13/2006-46, publikované pod č. 1427/2008 Sb. NSS.

⁸ Srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2007, č.j. 4 As 31/2006-73, publikovaný pod č. 1513/2008 Sb. NSS.

"rozhodnutí správních orgánů, jimiž byla mimo odvolací řízení zrušena nebo změněna pravomocná rozhodnutí ve správním řízení, jsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s., a podléhají soudnímu přezkumu, neboť tato rozhodnutí zasahují do existujících hmotných práv fyzických nebo právnických osob, nabytých v původním pravomocně skončeném správním řízení." Tímto rozhodnutím může dojít ke zrušení všech práv, jež byla původně v řízení nabyta. Soud preferoval řešení, že namísto poskytnutí soudní ochrany následně, kdy o věci bude rozhodováno znovu, je třeba vycházet z toho, že rozhodnutí v rámci přezkumného řízení je s to způsobilé zasáhnout do subjektivních práv účastníků. Na druhou stranu je třeba uvést, že předmětem případného soudního přezkumu bude toliko otázka naplnění zákonných podmínek pro konání přezkumného řízení a jeho průběh. Přesto lze tento judikát a jeho závěry přijmout.

Přelomovým je usnesení rozšířeného senátu⁹ ve věci závazných stanovisek, byť se vztahuje k předešlé právní úpravě. Podle něj *"závazné stanovisko, jako je kupříkladu souhlas (či nesouhlas) orgánu ochrany přírody a krajiny k povolení stavby, je správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Podléhá samostatnému přezkumu ve správním soudnictví."* Stěžejním argumentem je, že soudní ochranu za stávajícího stavu nicméně možné poskytnout v režimu § 75 odst. 2 s. ř. s. V daném případě je patrný evidentní rozpor mezi koncepcí rozhodnutí podle správního řádu a soudního řádu správního. Jestliže závazná stanoviska nejsou vydávána ve správním řízení a nejsou správními rozhodnutími podle správního řádu, nemohou se dotknout práv či povinností (srov. § 9 a § 67 správního řádu). Pokud jsou však způsobila být z téhož důvodu předmětem soudního přezkumu (srov. § 65 s. ř. s.), musí mít charakter rozhodnutí i podle správního řádu. Rozšířený senát nakonec zvolil řešení, které opět štěpí právní režim správního řízení do několika úseků s možností samostatného soudního přezkumu. Tím sice je zabezpečena vyšší míra ochrany práv účastníků, nicméně na úkor rychlosti vyřizování věci veřejnou správou. Kromě toho toto rozhodnutí znamená zásadní odklon od do té doby zastávané teorie subsumpce správních aktů ve prospěch jejich řetězení. Současně pomíjí stávající (novou) právní úpravu, která výslovně závazná stanoviska označuje za non-rozhodnutí (srov. § 149 správního řádu) a jejich procesní režim je upraven v části čtvrté správního řádu. Ačkoliv závazná stanoviska mají významný vliv na výrokovou část rozhodnutí o věci samé, nemají charakter rozhodnutí, protože je obtížné je jako samostatná rozhodnutí přezkoumávat.

Jak vyplývá ze shora uvedeného, judikatura Nejvyššího správního soudu, potažmo jeho rozšířeného senátu pléduje pro co nejširší možnost soudního přezkumu a soudní kontroly. Z hlediska ochrany práv účastníků je to jistě pozitivní. Na druhou stranu, s ohledem na subsidiaritu správního soudnictví je třeba si klást otázku, zda správní soudnictví v současné době spíše

⁹ Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č.j. 8 As 47/2005-86, publikováno pod č. 1764/2009 Sb. NSS.

nenahrazuje tu část kontroly veřejné správy, která by spíše příslušela nadřízeným správním orgánům. Současně je třeba položit si otázku, zda poskytnutí soudní ochrany v co nejranějším stádiu řízení, nebude mít obdobně negativní následky, jako je ponechání soudní kontroly a soudní ochrany až k vlastnímu finálnímu meritornímu rozhodnutí. Obě cesty jsou extrémní. Vyvolávají celou řadu otázek. Pokud je soudní ochrana poskytována v co nejranějším stádiu a co nejdříve, kdy je to možné, i s ohledem na subsidiaritu správního soudnictví by bylo vhodné, aby soudní přezkum byl reflektován v souvislosti s průběhem rozhodovacího procesu ve veřejné správě, který je vázán lhůtami. Řešením by mohlo být kupř. přiznávání odkladného účinku žalobám, případně pozastavení probíhajícího rozhodovacího procesu, což by zase mohlo být vnímáno jako nežádoucí prvek. Nicméně je třeba, aby soudní přezkum, bez ohledu na skutečnost, kdy k němu dojde, byl skutečně efektivním soudním přezkumem.

Literature:

- Průcha, P. Správní právo. Obecná část. 7., doplněné a aktualizované vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2007, s. 264 - 267, ISBN 978-210-4276-6
- Hendrych, D a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 173 -175, ISBN 80-7179-442-2
- Vopálka, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2004, 338 s. ISBN 80-7179-864-9

Contact – email

LPotesil@seznam.cz

AKTUÁLNÍ OTÁZKY ŘÍZENÍ PŘED SPRÁVNÍMI SOUDY

PETR PRŮCHA

Masarykova Univerzita, Právnická fakulta

Abstract in original language

N/A

Key words in original language

Správní soudnictví; soudní kontrola; veřejná správa.

Abstract

N/A

Key words

Administrative Justice; administrative judiciary system; public administration.

1. ÚVODNÍ POZNÁMKA

Ve svém následujícím příspěvku chci, alespoň tezovitě, poukázat na některé po mém soudu aktuální otázky současného režimu naší právní úpravy řízení před správními soudy. Mám přitom na mysli otázky, které se problematiky řízení před správními soudy týkají obecněji, a to ve spojení s jeho posláním, koncipováním a funkcemi, a které lze označit nejen jako otázky k prezentaci a úvaze, ale současně také jako otázky, na jejichž konci lze vysledovat skutečné otazníky. Jmenovitě se tak chci zamyslet nad tím, zda je správní soudnictví v našem pojetí spíše „kontrolou“, nebo spíše „rozhodováním ve věci“, dále ve spojení s tím i nad dalšími doprovodnými otázkami, a to, jak je to se subsidiaritou soudního přezkumu, a také, zda je pro danou úpravu adekvátní režim subsidiarity občanského soudního řádu.

Je správní soudnictví v našem pojetí spíše kontrolou, nebo je spíše rozhodováním ve věci ?

Správní soudnictví je v našich podmínkách zpravidla označováno za soudní formu kontroly veřejné správy, nicméně se správním soudnictvím je stejně tak spojována představa o nápravném rozhodování, kdy je příp. pochybení rozhodnutí orgánů veřejné správy zhojeno rozhodnutím soudu. Již z tohoto stručného a také zjednodušeného konstatování je zřejmé, že položená otázka, tedy zda je správní soudnictví v našem pojetí spíše kontrolou, nebo spíše rozhodováním ve věci, je otázkou legitimní.

Nejprve se nabízí uvést několik obecnějších poznámek.

Kontrola je obvykle vnímána jako proces či procedura, která slouží ke zjištění, zda sledovaný stav odpovídá stavu předpokládanému či jinak

očekávanému, a pro případ zjištění nesouladu je její výsledek slouží ke zjednání nápravy. Pokud kontrola končí zjištěním, příp. návrhem nápravy, hovoří se obvykle o kontrole v užším slova smyslu (vyjadřující kontrolní funkci), pokud však kontrola sama vyústí ve vlastní zjednání nápravy, tj. po zjištění nesouladu pokračuje¹ a končí nápravným opatřením, potom se hovoří o kontrole v širším smyslu (ke kontrolní funkci přistupuje funkce nápravná, která na úseku kontroly rozhodování má povahu nápravné rozhodovací funkce).

Kontrola veřejné správy vykonávaná soudy vyjadřuje ústavně zakotvené právo na soudní ochranu.¹

Veřejná správa a soudnictví představují ve smyslu stávající koncepce dělby moci, státního mechanismu a ústavně provedeného členění na jeho složky samostatné, vzájemně oddělené a na sobě bezprostředně nezávislé organizační systémy s vlastní strukturou a posláním. Zjednodušeně řečeno veřejná správa má „spravovat“, tj. realizovat výkonnou moc podzákonným a nařizovacím způsobem za účelem prosazení a ochrany veřejných zájmů, zatímco soudy mají „soudit“, tj. nalézat právo. To však na druhé straně nevylučuje, aby vztahům mezi subjekty a objekty veřejné správy byla poskytována, do jisté míry obdobně jako jiným právním vztahům, soudní ochrana.

Při koncipování správního soudnictví² se zpravidla hledá odpověď na definování a naplnění podstaty a funkce správního soudnictví, přičemž nelze jinak než vyjít z podstaty a funkcí veřejné správy a současně z podstaty a funkcí soudnictví, a usilovat o optimální doplnění jedné druhými.

Těžiště problému soudní kontroly veřejné správy nepochybně spočívá v odpovídajícím vymezení vztahu veřejné správy a soudnictví. Vyjdeme-li z toho, že posláním soudní činnosti je zjednodušeně řečeno poskytnutí ochrany tam, kde bylo právní postavení subjektů narušeno, logicky s vyústěním v meritorní nápravu, je otázkou, zda při soudní kontrole podřaditelných postupů veřejné správy, v nichž takové porušení práva přichází v úvahu, soudy mají svými rozhodnutími nahrazovat rozhodnutí správních orgánů. Přitom soudní kontrolou nemůže být dotčena ochrana, kterou je možné a nakonec i žádoucí poskytovat ze strany orgánů veřejné správy.

¹ viz čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, č. 2/1993 Sb.

² Tento příspěvek se zaměřuje na „správní soudnictví“ v užším, resp. organizačním slova smyslu, tj. na soudnictví příslušející toliko správním soudům. Tzn., že se nezabývá soudním přezkoumáváním správních aktů a procedur jim předcházejícím, které je svěřeno obecným soudům a Ústavnímu soudu, jež lze zahrnout do „správního soudnictví“ v širším, resp. funkčním slova smyslu.

Je zřejmé, že jak v situaci, kdy by správní soudy zjednávaly nápravu tak, že by vadná rozhodnutí „toliko“ rušily a vracely správním orgánům se závazným právním názorem, tak potom v situaci, kdy by soudy měly svůj meritorií rozhodovací činností nahrazovat (jako „další stupeň“) předchozí rozhodnutí správních orgánů, vždy půjde o soudnictví specifické tím, že se vyznačuje obsahovým vztahem ke správě.³ Pro funkci správního soudnictví by to potom mělo znamenat především to, že bude poskytovat soudní ochranu veřejným subjektivním právům, majícím v příslušných souvislostech svůj původ v reálných výstupech činnosti orgánů veřejné správy, popř. i v jiných projevech či dopadech jejich chodu, a to způsoby, které se budou jevit neadekvátnější.

Správní soudnictví je přitom charakteristické tím, že již při svém kvalifikovaném zrodu (tady máme na mysli kontinentálně evropský půdorys) a dále po celý jeho následný vývoj až do současnosti, byla a je daná otázka právě tou otázkou, jejímž řešením se jednotlivé systémy správního soudnictví od sebe odlišovaly, a to nejen posláním a funkcemi, ale i organizačně. I když základem správního soudnictví vždy byla a i nadále je poskytování soudní ochrany veřejným subjektivním právům, v různém rozsahu k němu také patřilo a i v současnosti patří poskytování ochrany ve spojení s právem objektivním. V současné Evropě tak neexistuje jediný, resp. jednotný systém, správního soudnictví. Nicméně na straně druhé, přes rozdílné přístupy ke správnímu soudnictví tak, jak se v historii postupně konstituovaly a dále v průběhu vývoje dotvářely resp. modifikovaly⁴, je nesporné, že správní soudnictví je co do své podstaty a funkce nezastupitelné. Soudní kontrola veřejné správy pak, či tak, musí také zaujímat speciální postavení.

Dosavadní praxe soudní kontroly veřejné správy v zemích, v nichž je výrazněji rozvinuta, se zásadně ubírá třemi základními směry. Bud' to

- "správní soudnictví" přísluší nezávislým správním úřadům, nebo
- jsou zřizovány samostatné speciální správní soudy, které jsou nezávislé jak na veřejné správě, tak na soustavě obecných soudů, nebo

³ viz blíže např. Merkl, A.: *Obecné právo správní*, II. díl, Praha-Brno, 1932, str. 219 a násl.

⁴ To platí i pro z dnešního pohledu nejvyspělejší režimy správního soudnictví, jako je anglický, francouzský, německý (ve své době nejvýrazněji formovaný v důsledku "sporů" O.Bähra a R.Gneista, jejichž názory nesporně ovlivnily i úvahy a přístupy ke správnímu soudnictví v jiných zemích) a rakouský.

- je soudní kontrola veřejné správy svěřována obecným soudům.⁵

Znamé a také praktikované modely správního soudnictví přitom umožňují nejen předmětovou, ale současně často i institucionální, a souběžně s tím i procesní, diferenciaci mezi tzv. obecným soudnictvím a tzv. veřejnoprávním soudnictvím, resp. soudnictvím "veřejného práva". Tato institucionálně rozdílná orientace "správního soudnictví" potom souvisí ve značné míře s chápáním shora připomínané podstaty a funkce správního soudnictví.

Zjednodušeně řečeno, tam, kde je preferována kontrolní funkce správního soudnictví (tj. vadné správní akty rušit a vracet správním orgánům k novému projednání), je správní soudnictví obvykle zabezpečováno obecnými soudy (podle zásady, že soudy nemají nahrazovat správu, ale právo nalézat). Naproti tomu tam, kde je preferována rozhodovací funkce správního soudnictví (soudy v jistém smyslu završují předchozí rozhodování správy svými nápravnými rozhodnutími v meritu věci, jako posledními v řadě), je správní soudnictví obvykle vykonáváno nezávislými správními úřady, nebo samostatnými speciálními správními soudy (správní soudnictví je vnímáno jako další přezkumná a opravná instance). Nicméně toto neplatí obecně a v režimech správního soudnictví v jednotlivých státech se projevovaly a projevují i opačné přístupy, či přístupy tzv. křížem.

Přirozeně, že odpovídající naplnění podstaty a funkce správního soudnictví je vždy možné jen za předpokladu konstituování správního soudnictví na principu tzv. plné jurisdikce, a i tady lze říci, že pohledy na tzv. plnou jurisdikci se mohou nejrozličnějším způsobem a lišit, a v praxi se také liší. Opět zjednodušeně vyjádřeno lze konstatovat, že tam, kde je preferována kontrolní funkce správního soudnictví, je plná jurisdikce zpravidla spatřována v možnosti vracet se ke zjištěnému skutkovému stavu a doplňovat dokazování, zatímco tam, kde je preferována rozhodovací funkce správního soudnictví je plná jurisdikce vnímatelná šířeji (dalo by se hovořit o „plné“ či „pravé“ jurisdikci), jako proces zahrnující navíc i možnost nápravného rozhodnutí v meritu věci. Krom toho potom v obou rovinách ještě platí, že soudy mohou mít zákonem uloženo přezkoumávané akty či stavy posuzovat podle skutkového stavu, který existoval v době aktivity (příp. i nečinnosti) správního orgánu, nebo podle skutkového (ale příp. i právního) stavu ke dni svého rozhodnutí tj. rozhodnutí soudu.

⁵ Charakteristice a rozboru předmětného zaměření správního soudnictví v uvedených směrech, včetně geneze, vzájemného ovlivňování, výhod a nevýhod, se dostatečně věnuje naše dnes již rozsáhlejší a také snadno dostupná literatura. Stále nejkomplexněji to platí o pracech J. Macura – Macur, J.: Správní soudnictví, UJEP Brno, 1986, Macur, J.: Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době, MU Brno, 1992. Návazně se monograficky předmětnou problematikou zabývá Mazanec, M.: Správní soudnictví, Linde Praha, 1996, a dále je za zřetelnou třeba označit a neopomenout již svým posláním srovnávací monografii - Pomahač, R., Pítrová, L.: Evropské správní soudnictví, C.H.Beck Praha, 1998

Správní soudnictví na straně druhé, a to v obou představitelných případech (preference jedné nebo druhé dovoditelné funkce) má společného jmenovatele v opodstatněnosti soudního přezkumu aktů veřejné správy. Ta vyplývá především z řady odlišností vlastního soudního přezkoumání od stávajícího pojetí přezkumného řízení prováděného samotnými správními orgány. Zatímco na správní přezkum s výjimkou převážných případů řádných opravných prostředků a při splnění předepsaných podmínek též u obnovy řízení, není obecně právní nárok (typicky u mimořádného opravného prostředku, směřujícího k posouzení zákonnosti správních rozhodnutí), na soudní projednání zákonnosti rozhodnutí správního orgánu je, s určitými výjimkami, nárok vždy. To je pokud jde o systém veřejné správy, dáno především tím, že oprávněnost takového podnětu posuzuje sám orgán veřejné správy zpravidla výše postavený a je vybaven pravomocí kvalifikovat takový podnět jako neopodstatněný a přezkum vůbec nezahájí. Přezkumná činnost orgánů veřejné správy je tak z hlediska poskytování právní ochrany porušeným subjektivním právům již z tohoto důvodu, v porovnání s možnostmi soudní ochrany, méně komfortní. Činnost orgánů veřejné správy ve sledované oblasti navíc postrádá jednotný přístup, s ohledem na značnou členitost veřejné a v jejím rámci zejména státní správy, je poznamenána resortismem a reálně zde přichází v úvahu rozdílnost názorů jednotlivých ústředních orgánů státní správy. Posláním správního soudnictví je tak, vedle kultivace, i sjednocování právních názorů při rozhodování veřejné správy.

Soudní přezkoumávání postupů a aktů veřejné správy má tedy v systému záruk zákonnosti ve veřejné správě nejen své opodstatnění, ale také by v něm mělo zaujímat speciální postavení, což vyplývá již z obecné podstaty a zaměření veřejné správy a obecné podstaty a zaměření soudnictví.

A nyní připomeňme, jak se s předmětnou otázkou vypořádala naše aktuální právní úprava správního soudnictví.

Stávající úprava správního soudnictví je, jak je všeobecně známo, obsažena v zákoně č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.⁶

⁶ Na tomto místě se sluší poznamenat, že zatímco předchozí právní úprava správního soudnictví (obsažená v tzv. občanském soudním řádu a zrušená Nálezem Ústavního soudu č. 276/2001 Sb. s účinností k 31.12.2002) vycházela z jeho tzv. funkční varianty, tzn. režimu či pojetí, kdy rozhodnutí orgánů veřejné správy přezkoumávaly tzv. obecné soudy, soudní řád správní staví na "aktivování" ústavně právního záměru zřízení Nejvyššího správního soudu, a tím položení základu tzv. organizační variantě správního soudnictví. K tomu viz ust. čl. 91 Ústavy České republiky, jenž stanoví, že působnost a organizaci Nejvyššího správního soudu stanoví zákon. Současně Ústava České republiky v čl. 87 odst. 2 výslovně uvádí, že "zákon může stanovit, že namísto Ústavního soudu rozhoduje

Z "organizačního" hlediska se v zákoně počítá s tím, že zásadně ve správním soudnictví rozhodují krajské soudy, a to prostřednictvím tzv. specializovaných senátů. Nejvyššímu správnímu soudu přitom přísluší zajišťování jednoty a zákonnosti rozhodování tím, že se usnází na tzv. zásadních usneseních či na tzv. stanoviscích, jakož i to, že rozhoduje o kasačních stížnostech ve stanovených případech, a dále rozhoduje ještě v některých dalších případech stanovených zákonem.⁷

Z hlediska obsahového, či předmětového, přinesla předmětná zákonná úprava režim přezkoumávání těch rozhodnutí správních orgánů, která podléhají úpravě v čl. 6 odst. 1 (evropské) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (ČR k ní přistoupila v rámci svého členství v RE, a publikovala ji pod č. 209/1992 Sb.), tzv. v plné jurisdikci.

Za daného stavu věci naše soudy ve správním soudnictví podle aktuálně platné právní úpravy rozhodují o:

- žalobách 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,
- ochraně proti nečinnosti správního orgánu,
- ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu,
- kompetenčních žalobách.
- Mimo to soudům ve správním soudnictví přísluší rozhodovat ještě
- ve věcech volebních a věcech místního referenda,
- ve věcech politických stran a politických hnutí,

Nejvyšší správní soud a) o zrušení právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu se zákonem, b) spory o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy, nepřísluší-li podle zákona jinému orgánu."

⁷ To koresponduje koncepci, v jejímž smyslu „řádné“ správní soudnictví probíhá před jedinou soudní instancí. V zájmu sjednocení rozhodování je potom zakládána i možnost podání *kasační stížnosti*, jako mimořádného opravného prostředku z důvodů porušení zákonnosti při rozhodování soudu. Specifické postavení má i institut *obnovy řízení*, a to rovněž jako mimořádného opravného prostředku.

- o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí pro rozpor se zákonem.

Co však daná zákonná úprava, vzdor ústavně právně podpořenému legitimnímu očekávání nezahrnuje, je rozhodování o zrušení právních předpisů (s povahou normativních správních aktů) nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu se zákonem. Tyto případy soudní kontroly veřejné správy tak zůstaly ponechány ústavnímu soudnictví.

Mimo to je třeba poznamenat, že tzv. zvláštní zákony založily kárnou pravomoc Nejvyššího správního soudu ve věcech soudců, státních zástupců a exekutorů, což však již vybočuje z věcného rámce vlastního správního soudnictví.

Bližší pohled na danou úpravu ukazuje, že z pohledu sledované otázky, není její přístup jednotný, spíše naopak.

V případě **řízení o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů** obecně platí, že správní soudnictví je v této oblasti, resp. na tomto úseku činnosti veřejné správy, ovládáno kontrolní funkcí.

Pro toto řízení platí, že nedojde-li k odmítnutí žaloby, soud jedná ve věci, přičemž za určitých podmínek může rozhodovat i bez nařízení jednání (to platí zejména tehdy, jestliže to účastníci shodně navrhli, nebo jestliže s takovým postupem souhlasí). Soud přitom napadené rozhodnutí přezkoumává v mezích uvedených žalobních bodů, je oprávněn příp. doplnit i dokazování a podle zjištěného výsledku může žalobu zamítnout, nebo přezkoumávané rozhodnutí zrušit a věc vrátit žalovanému správnímu orgánu k dalšímu řízení a novému rozhodnutí. Při přezkoumávání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu při vydání přezkoumávaného rozhodnutí. Důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí může být buďto nezákonnost rozhodnutí nebo vady řízení, v němž bylo předmětné rozhodnutí vydáno. Pro nezákonnost přitom soud napadené rozhodnutí zruší i tehdy, pokud zjistí, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení, nebo tyto meze tzv. zneužil. Když soud napadené rozhodnutí zrušuje, může podle okolností zrušit i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo. Právním názorem, který vysloví soud ve zrušujícím rozsudku (soud může vyslovit i nicotnost rozhodnutí), je správní orgán v dalším řízení vázán.

Výjimkou, z pohledu sledované otázky je však případ, kdy se ve správním soudnictví rozhoduje o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za přestupek nebo za jiný správní delikt. V takovém případě může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích jeho zákonného rozpětí. Podmínkou přitom je, že takové řešení navrhne sám žalobce. V tomto případě je správní soudnictví ovládáno rozhodovací funkcí.

V celém rozsahu přitom pro toto řízení platí, že soudní přezkum je subsidiární, a jeho použití přichází v úvahu až po marném sjednávání nápravy v samotné veřejné správě.

V režimu řízení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu se z pohledu sledované otázky projevuje specifická situace. Předepsaný postup totiž na straně jedné potvrzuje a podporuje kontrolní funkci správního soudnictví, na straně druhé je však modifikován prvky rozhodovací funkce správního soudnictví.

To souvisí s tím, že předmětné řízení přichází v úvahu na základě podané žaloby toho, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení před správními orgány stanoví k jeho ochraně před nečinností správního orgánu. Takový subjekt se může domáhat toho, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé, nebo osvědčení. Žalovaným je přitom správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení.

Lhůta pro podání žaloby je jednorozhodnutí či osvědčení.

Príslušný krajský soud, který ve věci rozhoduje, však vychází ze skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí. Pokud soud shledá žalobu důvodnou, uloží příslušnému správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení a stanoví k tomu přiměřenou lhůtu. V opačném případě soud žalobu zamítne.

Tzn., že kontrolní funkce správního soudnictví j v tomto režimu beze zbytku naplněna jen potud, pokud ke dni rozhodnutí soudu nečinnost správního orgánu trvá. V případě opačném se význam kontrolní funkce vytrácí, neb i když byl původně správní orgán nečinný, avšak ke dni rozhodnutí soudu již činný je, soud mu nic nevytýká (neb již není co ukládat k nápravě) a soud svým zamítavým rozhodnutím fakticky nečinnost (její neexistenci) reflektuje meritorně.

I v tomto řízení platí, že soudní přezkum je koncipován jako subsidiární, neb od nabytí účinnosti nového správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.) je povinností žalobce před podáním žaloby vyčerpat prostředky, které procesní předpis platný pro řízení před správními orgány stanoví k jeho ochraně před nečinností správního orgánu (v době přijetí a nabytí účinnosti soudního řádu správního tomu tak nebylo, neb platil předchozí správní řád, který s ničím takovým nepočítal).

Do jisté míry obdobná, jako bezprostředně výše popsaná, je i situace v případě režimu řízení o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu. To přichází v úvahu na základě podané žaloby toho, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím. Takový subjekt se

může domáhat ochrany proti takovému zásahu, pokud takový zásah trvá, nebo pokud trvají jeho důsledky, anebo pokud hrozí opakování takového zásahu. Žalovaným je přitom správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl předmětný nezákonný zásah.

Lhůta pro podání žaloby je dvouměsíční, žalobu lze tedy podat nejpozději do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Nejpozději lze přitom žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k nezákonnému zásahu došlo.

Příslušný krajský soud, který ve věci rozhoduje, vychází ze skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí. Pokud soud shledá žalobu důvodnou, zakáže příslušnému správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže aby, pokud je to možné, obnovil stav, který tu byl před nezákonným zásahem. V opačném případě soud žalobu zamítne. Tzn., že i v tomto případě je soudní přezkum charakteristický kontrolní funkcí, modifikovanou však funkcí rozhodovací.

Čím se však toto rozhodování od bezprostředně výše charakterizovaného rozhodování liší je, přístup k soudní ochraně před nezákonným zásahem není podmíněn vyčerpáním procesních prostředků k ochraně v režimu správního procesu, soudní přezkum tak není koncipován jako subsidiární, vlastní rozhodnutí soudu tak v jistém smyslu poskytuje primární ochranu, a i tímto se tento „soudní přezkum“ dále výrazně blíží režimu rozhodovací funkce.

Stejně tak obdobná se jeví i situace v případě řízení o kompetenčních žalobách. Toto řízení přichází v úvahu u tzv. kladných nebo záporných kompetenčních sporů, jejichž stranami jsou správní úřad a orgán územní nebo zájmové samosprávy, nebo orgány územní, zájmové nebo profesní samosprávy, anebo ústřední správní úřady navzájem. Žalobu je oprávněn podat správní orgán, který si v kladném kompetenčním sporu osobuje pravomoc vydat rozhodnutí a popírá pravomoc správního orgánu, který ve věci vede řízení, nebo, který již ve věci rozhodl. V záporném kompetenčním sporu je potom žalobu oprávněn podat orgán, který popírá svou pravomoc vést o věci řízení a rozhodovat, a který současně tvrdí, že tato pravomoc přísluší jinému správnímu orgánu, jenž tuto pravomoc popřel. Žalobu je oprávněn podat i ten, o jehož právech či povinnostech bylo či mělo být rozhodováno v řízení před správním orgánem. K řízení o kompetenčních žalobách je příslušný Nejvyšší správní soud.⁸

⁸ V této souvislosti platná právní úprava inspiruje k následujícímu zamyšlení: Nejvyšší správní soud je příslušný mj. k řešení kompetenčních sporů mezi „ústředními správními úřady navzájem“, přičemž Nejvyšší správní soud sám podléhá Ministerstvu spravedlnosti jako ústřednímu orgánu státní správy, resp. ústřednímu správnímu úřadu. Tato skutečnost logicky klade značné nároky na zajištění takových vzájemných vztahů Nejvyššího správního soudu a Ministerstva spravedlnosti, které budou garantovat nezbytnou nezávislost Nejvyššího správního soudu.

Lhůta pro podání žaloby není stanovena.

Soud vychází ze skutkového, a dokonce i právního, stavu, který je tu v době jeho rozhodování. Pokud soud shledá žalobu důvodnou, určí, který ze správních orgánů má řízení provést a rozhodnutí vydat. Jinak žalobu odmítne, příp. zastaví řízení nebo rozhodne o postoupení věci. Tzn., že i tady není vždy předmětem posuzování soudem stav, který byl impulsem k podání žaloby, ale v příslušných případech je naopak rozhodujícím předmětem zájmu soudu stav, který již (přesto, že tomu ve stádiu podání žaloby mohlo být a zpravidla také bylo jinak) nápravu nevyžaduje.

Současně platí, že s ohledem na dikci § 133 správního řádu, rozhodování soudu o kompetenčních žalobách subsidiární jen částečně, a to jen v případě tzv. pozitivních kompetenčních konfliktů. Naproti tomu v případě tzv. negativních kompetenčních konfliktů režim správního řádu s jejich řešením nepočítá, a naopak s (již) jejich „primárním“ řešením odkazuje na soud. V takových případech soud správu toliko nekontroluje, ale dané otázky přímo rozhoduje.

Řízení ve věcech volebních je vnitřně diferencované soudní řízení, jehož posláním je poskytovat ochranu ve věcech seznamu voličů, dále ve věcech registrace kandidátních listin nebo přihlášek k registraci, jakož i ve věcech neplatnosti voleb a hlasování, a stejně tak i ve věcech zániku mandátu.

Dané řízení se týká jak voleb do zastupitelstev územních samosprávných celků, tak voleb do Parlamentu české republiky, tak i voleb do Evropského parlamentu.

Lhůty pro podání návrhů vyplývají z jednotlivých volebních zákonů. Zákonná úprava správního soudnictví v těchto případech stanoví lhůty pro rozhodnutí soudu, a to diferencovaně od tří do dvaceti dnů.

Soud přitom rozhoduje v intencích jednotlivých návrhů, a to s ohledem na požadovanou ochranu a důvodnost návrhu.

Z povahy věci platí, že soud vychází ze skutkového i právního stavu, který byl v době, kdy nastal stav či situace, které jsou předmětem přezkoumání.

Pro tento výrazně strukturovaný režim soudního přezkumu dílem platí, že jde o uplatnění kontrolní funkce, dílem o uplatnění funkce rozhodovací. Projevem uplatnění rozhodovací funkce je rozhodnutí, jímž by příp. byla vyslovena neplatnost voleb či neplatnost hlasování.

Pokud jde o otázku, nakolik je takový soudní přezkum subsidiární, k tomu je třeba poznamenat, že právní úprava se i v tomto směru staví k dané otázce diferencovaně.

Pokud jde o řízení ve věcech politických stran a politických hnutí, toto přichází v úvahu v případě návrhu na rozpuštění politické strany nebo politického hnutí, či pozastavení nebo znovuoobnovení jejich činnosti, a dále v případě návrhu na určení, že návrh na registraci, popř. návrh na registraci změny stanov nemá nedostatky.

Bližší podmínky pro podání předmětných návrhů a pro posouzení opodstatněnosti v úvahu přicházejících návrhů vyplývají ze zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.

V případech návrhů na rozpuštění politické strany, atd., je k rozhodování příslušný Nejvyšší správní soud, v případech návrhů ve věcech registrace je k řízení příslušný krajský soud. Přitom v případech návrhů na rozpuštění politické strany, atd. se rozhoduje podle skutkového stavu, který je tu v době rozhodnutí. Tzn., že pokud by případně soud shledal podmínky pro pozastavení činnosti, či pro rozpuštění politické strany či hnutí, stejně tak pro znovuoobnovení jejich činnosti, nebude se v pravém slova smyslu jednat o kontrolu, nýbrž půjde o meritorní rozhodování soudu. To tím spíše, že toto rozhodování není v žádném slova smyslu subsidiární ve vztahu k veřejné správě na daném úseku.

Řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je podmíněno návrhem na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí ze strany toho, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy⁹, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona podatel současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.¹⁰ Specifikem tohoto řízení je, že v něm nepřichází v úvahu účast tzv. osob zúčastněných na řízení. Pokud jde o odpůrce, tím je v předmětném řízení ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho části je navrhováno.

Právní úprava výslovně stanoví, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí, vydaného obcí nebo krajem, může podat též Ministerstvo

⁹ k tomu viz ust. § 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

¹⁰ V takovém případě se žaloba nebo jiný návrh nebude podávat k Nejvyššímu správnímu soudu, který je jinak příslušný k soudnímu přezkoumání opatření obecné povahy, ale k příslušnému krajskému soudu a ten potom za užití § 48, odst. 2, písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, cestou senátu nebo samosoudce, který má o návrhu rozhodnout, dospěje-li k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho část, jehož bylo ve věci použito, je v rozporu se zákonem, podá Nejvyššímu správnímu soudu návrh na jeho zrušení.

vnitř, návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí, vydaného krajem, může podat též obec.

K řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je příslušný Nejvyšší správní soud, který při rozhodování posuzuje soulad opatření obecné povahy a řízení které jeho vydání předcházelo se zákonem. Soud přitom není vázán právními důvody návrhu. Pokud soud dospěje k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho částí je v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, opatření obecné povahy nebo jeho část zruší dnem, který v rozsudku určí. Přitom platí, že práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením opatření obecné povahy nebo jeho částí zůstávají nedotčena. V případě, že soud zjistí, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí není důvodný, soud jej zamítne. Ve věci návrhu na zrušení opatření obecné povahy se rozhoduje rozsudkem, zákon stanoví pro toto rozhodnutí lhůtu (svou povahou pořádkovou) 30ti dnů.

Ze souvislostí textu právní úpravy je třeba dovodit, že soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu při vydání přezkoumávaného opatření obecné povahy. Soudní přezkoumávání opatření obecné povahy přitom není koncipováno jako subsidiární, neb podmínkou pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí není předchozí uplatnění nějakých opravných prostředků ve veřejné správě. V dané skupině případů se tak jedná o uplatnění kontrolní funkce správního soudnictví, avšak bez podmínky předchozího vyčerpání prostředků možné nápravy před správními orgány. Vlastní kontrolní rozhodnutí soudu tak v jistém smyslu poskytuje primární ochranu.

Výše uvedený průřezový pohled na aktuální stav právní stav našeho režimu správního soudnictví tedy ukazuje, že z pohledu svého poslání a zejména pak z pohledu konkrétních funkcí na jednotlivých úsecích soudního přezkoumávání, je výrazně vnitřně diferencován. Staví dílem na funkci kontrolní (ve smyslu kontroly v tzv. užším slova smyslu), dílem na funkci rozhodovací (ve smyslu kontroly v tzv. širším slova smyslu), přičemž, ač v režimu plné jurisdikce, je režim správního soudnictví vnitřně diferencován i pokud jde o režim či požadavek subsidiarity.

Na shora položenou otázku, tj., **zda je správní soudnictví v našem pojetí spíše kontrolou, nebo je spíše rozhodováním ve věci**, tak z pohledu platné právní úpravy jednoznačně dát nelze. Nutně se tak vtírá otázka jiná (pro tento příspěvek nevytčená), zda je daný diferencovaný systém pro jednotlivé úseky rozhodování adekvátní. Rámcově lze zřejmě odpovědět kladně, i když bližší či detailnější pohled, který by však již přesahoval rámec tohoto příspěvku, by zřejmě mohl dospět také diferencovaným závěrům. To přinejmenším ve spojení s diferencovaným režimem subsidiarity správního soudnictví.

Nicméně, co v rámci tohoto příspěvku třeba, byť toliko několikaslovnou poznámkou, ještě zmínit je, je otázka, zda je pro danou úpravu adekvátní režim subsidiarity občanského soudního řádu. Soudní řád správní je (a to zcela odůvodněně) specifickým procesním předpisem pro rozhodování správních soudů, nicméně z procesní opatrnosti počítá se subsidiaritou dalšího procesního předpisu, a to jmenovitě – jak bylo připomenuto – se subsidiaritou občanského soudního řádu (viz § 64 s.ř.s.). Kloní se tak k civilistickému soudnímu prostředí¹¹, což odpovídá takovému pojetí správního soudnictví, kdy je toto soudnictví převážně kontrolou rozhodování ve vztahu k přezkoumávaným postupům a výsledným aktům veřejné správy. S ohledem to, že jak bylo výše popsáno, správní soudy v našich podmínkách určitým dílem plní také ve své podstatě „meritorní“ rozhodovací funkci v otázkách „správy“, je potom k úvaze a zamyšlení, zda by pro tyto případy a situace neměl být subsidiární spíše správní řád, který je v současné době navíc již poměrně podrobně pojatým a propracovaným procesním právním předpisem.

Závěrečná poznámka

Zcela na závěr chci poznamenat, že smyslem a cílem tohoto příspěvku bylo poukázat na vybrané aktuální otázky našeho stávajícího režimu řízení před správními soudy, které v odborné literatuře z posledního období (pokud je mi známo) nejsou připomínány a ani jinak akcentovány, byť pro jsou pro jeho fungování podstatné. Povede-li tento diskusní příspěvek k zamyšlení alespoň u některých jeho čtenářů, budu jeho účel považovat za splněný.

Contact – email

petr.prucha@law.muni.cz

¹¹ Výjimkou jsou případy zvláštními zákony založené kárné pravomoci Nejvyššího správního soudu ve věcech soudců, státních zástupců a exekutorů, kde je odkazováno na použití trestního řádu.

SOUDNÍ PŘEZKUM VE VĚCECH MÍSTNÍHO REFERENDA

FILIP RIGEL

Právnická fakulta, Masarykova univerzita

Abstract in original language

Místní referendum je nejrozšířenějším a nejdůležitějším nástrojem přímé demokracie v České republice. Soudní přezkum místního referenda je zaručen prostřednictvím soudního řádu správního. Návrhem se u soudu lze domáhat: určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, vyhlášení místního referenda, vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu nebo vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu.

Key words in original language

Místní referendum, soudní přezkum

Abstract

Local referendum is the most widespread and the most important form of direct democracy in the Czech Republic. Judicial review of local referendum is guaranteed by the Code of Administrative Justice. It is possible by a petition to the court to seek: determination that the proposal for holding a local referendum has no faults, announcement of a local referendum, declaration of the decision made in a local referendum being invalid or declaration of the vote made in a local referendum being invalid.

Key words

Local Referendum, Judicial Review

1. OBECNÉ ÚVAHY

Soudní kontrola politických procesů obecně musí oscilovat někde mezi tezí, že politické rozhodnutí (nadto přímo vzešlé z vůle občanů) by nemělo být soudně přezkoumatelné vůbec, a stanoviskem, že soudní kontrola politických procesů má být zcela detailní. Jeden extrém může vést až k hrozbě neexistence ochrany zfalšovaného hlasování, druhý vlastně rozhodnutí občanů de facto nahrazuje rozhodnutím soudu.

Vznik volebního soudnictví je spojován bezprostředně s konstituováním samotného zastupitelského principu. Zprvu se ujala praxe, že volený orgán sám ověřoval správnost mandátu svých členů. V důsledku přílišné politizace tohoto řízení však dochází k přesunu této agendy na nezávislé soudy.¹ Zde

¹ Blíže viz GLÜCKSELIG, R.: *Soudní přezkum volební kampaně*. In ŠIMÍČEK, V. (ed.): *Volební kampaň v České republice*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2000, s. 94 an.

můžeme spatřovat prvopočátky volebního soudnictví. Soudnictví ve věcech místního referenda má s volebním soudnictvím mnoho styčných ploch. Důkazem budiž i to, že je soudní řád správní² obě spojuje do jednoho typu řízení (soudnictví ve věcech volebních a ve věcech místního referenda podle části první hlavy druhé dílu čtvrtého tohoto zákona). Po celé Evropě je obvyklé, že k řízení ve věcech místního referenda jsou příslušné tytéž soudy jako ve věcech (místních) voleb (půjde o soudy obecné, správní či zvláštní volební, v některých případech ovšem i soudy ústavní).

Soudní kontrola místního referenda může být prováděna až po konání místního referenda, pak můžeme mluvit o kontrole následné (jde o věci vyslovení neplatnosti hlasování či přijatého rozhodnutí). Krom kontroly následné existuje též kontrola předběžná (řízení ve věcech seznamů, ochrana návrhu přípravného výboru), tedy taková, dojde-li k soudní ingerenci ještě před tím, než je místní referendum vůbec vyhlášeno. Za určitých okolností se řízení může dostat i před Ústavní soud.

2. ŘÍZENÍ PŘED SPRÁVNÍMI SOUDY

Řízení ve věcech místního referenda (spolu s řízením ve věcech volebních) spadá do rámce správního soudnictví (§ 88 – § 93 ve spojení s § 2 soudního řádu správního). K řízení jsou věcně příslušné krajské soudy, místně soudy, v jejichž obvodu působnosti se nachází obec či statutární město ve smyslu legislativních zkratk zakotvených v § 1 zákona o místním referendu,³ na jejichž území se má referendum konat (resp. se již konalo).

Pro řízení platí některé společné znaky. Jedním z nich je zvýšená tvrdost v případech, kdy je některý z návrhů podán u věcně nebo místně nepříslušného soudu. Takový návrh je pak podle § 92 soudního řádu správního nepřipustný. Je tomu tak proto, že právě ve věcech místního referenda a věcech volebních nabývá kardinální důležitosti rychlost řízení, která je první podmínkou jeho účinnosti. Také proto jsou stanoveny krátké lhůty pro podání návrhu (§ 57 odst. 2, § 58 odst. 2 zákona o místním referendu) i pro rozhodnutí soudu (§ 91a odst. 3 soudního řádu správního – do 30 dnů). Lhůty k podání návrhu nelze v souladu s § 93 odst. 3 soudního řádu správního prominout.⁴ Návrh na zahájení řízení (a úkony, jimiž se disponuje řízením nebo jeho předmětem) může být učiněn pouze písemně nebo ústně do protokolu.⁵

² Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

³ Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů.

⁴ Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 5. 9. 2006, č. j. 44 Ca 118/2006-52, muselo odmítnout návrh podaný o jediný den později (případ referenda v Čelákovících).

⁵ Usnesením Krajského soudu v Ostravě ze dne 5. 5. 2005, č. j. 22 Ca 116/2005-35, byl odmítnut návrh na vyhlášení místního referenda v Přerově, neboť k jinak včas podanému faxovému podání nebylo možno přihlídnout (nesplňuje náležitost formy úkonu),

Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, což v pravém smyslu slova vystihuje veřejný charakter věci a vylučuje postup podle § 60 soudního řádu správního.⁶ Usnesení soud doručí účastníkům a vyvěsí je na úřední desce soudu. Usnesení nabývá právní moci dnem vyvěšení. To je výrazná odlišnost proti zásadě upravené v § 55 odst. 5 ve spojení s § 54 odst. 5 soudního řádu správního o nabytí právní moci rozhodnutí (v případě místního referenda vždy usnesení) jeho doručením účastníkům řízení. V daném případě právní moc nastává dnem vyvěšení, což zavírá prostor potížím či obstrukcím při doručování rozhodnutí a zároveň usnadňuje to, aby se s rozhodnutím seznámila široká veřejnost.

Řízení ve věcech místního referenda může za určitých okolností skončit soudním vyhlášením místního referenda (nikoliv vrácením věci k dalšímu řízení). To je další zvláštní prvek referendového soudnictví, neboť jde o významnou výjimku z kasačního principu, který jinak ovládá soudnictví správní. Rozhodnutí soudu tak nahrazuje absentující rozhodnutí zastupitelstva.

Podle § 104 odst. 1 soudního řádu správního je kasační stížnost ve věcech místního referenda (a věcech volebních) nepřípustná. Ustanovení o nepřípustnosti kasační stížnosti ve věcech místního referenda bylo do soudního řádu správního vtěleno zákonem o místním referendu. V době od 1. 1. 2003 (účinnost soudního řádu správního) do 1. 2. 2004 (účinnost stávajícího zákona o místním referendu) tedy bylo možné kasační stížnosti podat i ve věcech místního referenda. Právě v uvedené době bylo vydáno jediné rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, které se bezprostředně týká problematiky místního referenda.⁷ S ohledem na skutečnost, že kasační stížnost je ve věcech místního referendu nepřípustná, nemůže Nejvyšší správní soud hrát plně roli sjednotitele judikatury na daném poli.

rozhodující písemné podání (obsahově shodné s tím faxovým) pak došlo po lhůtě. Přísnost formálních náležitostí je dána právě nezbytností vést řízení rychle a též rychle rozhodnout. Podle § 53 zákona o místním referendu jsou navíc lhůty v něm obsažené hmotněprávní.

⁶ VOPÁLKA, V., MIKULE, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M.: *Soudní řád správní: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 240.

⁷ Nejvyšší správní soud v něm však vyslovil závěr, že proti rozhodnutí zastupitelstva o nevyhlášení místního referenda nebylo možno za účinnosti předchozího zákona č. 298/1992 Sb., o místním referendu, brojit žalobou ve správním soudnictví (tentýž závěr plyne též z usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 18. 12. 2003, č. j. 22 Ca 391/2003, či usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 4. 9. 2003, č. j. 29 Ca 285/2001-30). Tím byla tedy zcela relativizována možnost podávat v předmětných věcech kasační stížnosti v inkriminované době. Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2004, č. j. 2 As 22/2004-68. Kuriozitou je skutečnost, že číslo nápadu agendy As a rok spisové značky uvedeného rozhodnutí je shodou okolností totožné s číslem, pod nímž byl publikován stávající zákon o místním referendu.

2.1 OCHRANA VE VĚCECH SEZNAMU OPRÁVNĚNÝCH OSOB

I bez výslovného ustanovení zákona o místním referendu a soudního řádu správního se domnívám, že úpravu o řízení ve věcech seznamu voličů lze analogicky vztáhnout i na řízení ve věcech seznamů oprávněných osob, který je od seznamu voličů odvozen.

Každý volič (oprávněná osoba) si může podle § 28 odst. 2 věta třetí zákona o volbách do zastupitelstev obcí⁸ na obecním úřadě [ve smyslu legislativní zkratky dle § 6 písm. g) tohoto zákona, která je ovšem shodná s legislativní zkratkou podle zákona o místním referendu] ověřit, zda je zapsán v seznamu a může požadovat doplnění údajů nebo provedení oprav. Může tak pochopitelně činit pouze ve věci svých vlastních údajů, neboť je potřeba brát ohled na ochranu před nedovoleným zveřejňováním nebo jiným zneužíváním osobních údajů (čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod). Nebude-li mu do dvou dnů vyhověno, může se na základě § 59 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí ve věcech chyb a nedostatků v seznamech domáhat rozhodnutí soudu.

Řízení ve věcech seznamů voličů (v našem případě z nich vzešlých seznamů oprávněných osob) upravuje § 88 soudního řádu správního. Účastníkem řízení je navrhovatel a správní orgán, u nějž se navrhovatel domáhá změny či doplnění seznamu. Soud musí bez jednání rozhodnout usnesením v časovém limitu tří kalendářních (nikoliv pracovních)⁹ dnů ode dne, kdy návrh došel soudu, neboť hrozí nebezpečí prodlení. Ani ve věcech opravy chyb v seznamech není vyloučena, dokud soud nerozhodl, možnost předvídaná v § 62 odst. 1 soudního řádu správního, a to vyhovění navrhovateli odpůrcem (příslušným správním orgánem) za předpokladu, že tak nebudou dotčena práva třetích osob.¹⁰

2.2 OCHRANA NÁVRHU PŘÍPRAVNÉHO VÝBORU

Má-li se místní referendum konat na návrh přípravného výboru, avšak lokální politické reprezentaci, která kontroluje jeho vyhlášení, se nehodí, lze si docela dobře představit, že bude projevovat snahu, jak místní referendum co možná nejvíce oddálit či dokonce mu zcela zabránit. Ochrana před nečinností obecního úřadu či magistrátu statutárního města ve smyslu legislativní zkratky je zakotvena v ustanovení § 12 odst. 3 zákona o místním referendu, které zavádí nevyvratitelnou domněnku bezvadnosti návrhu po marném uplynutí třicetidenní lhůty (tedy pokud nebude úřad konat). Ochrana proti nesprávné činnosti obecního úřadu nebo magistrátu

⁸ Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů.

⁹ VOPÁLKA, V., MIKULE, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M.: *Soudní řád správní: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 219.

¹⁰ IBIDEM.

statutárního města ve smyslu legislativních zkratek je pak svěřena soudu. Stejně je upravena ochrana proti nečinnosti či vadné činnosti zastupitelstva. Ochrana před nečinností rady, která působí jako předkladatel návrhu přípravného výboru zastupitelstvu, zákonem o místním referendu explicitně zakotvena není. Domnívám se však, že na tento případ pamatuje přímo § 91a odst. 1 písm. b) soudního řádu správního, který stanoví možnost domáhat se vyhlášení místního referenda, neboť nekoná-li rada, tak jak má, pak nebude patrně konat ani zastupitelstvo, jelikož mu návrh není radou předložen. Nečinnost rady je tak i nečinností zastupitelstva, na níž pamatováno je.

Soudní ochranu návrhu přípravného výboru upravuje § 57 odst. 1 zákona o místním referendu. Přípravný výbor tak má právo domáhat se této ochrany u soudu v případě, že:

- nesouhlasí s výzvou obecního úřadu nebo magistrátu statutárního města ve smyslu legislativních zkratek k odstranění vad návrhu přípravného výboru podle § 12 odst. 2 zákona o místním referendu, nebo pokud
- zastupitelstvo nerozhodlo o návrhu přípravného výboru postupem podle § 13 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu (jde o speciální případ ochrany proti nečinnosti správního orgánu) nebo rozhodlo o tom, že referendum nevyhlásí podle § 13 odst. 1 písm. b) téhož zákona.

Přípravný výbor musí svůj návrh ve věci místního referenda podat nejpozději:

- do 10 dnů od doručení písemné výzvy k odstranění vad návrhu přípravného výboru nebo
- do 20 dnů od jednání zastupitelstva obce nebo statutárního města ve smyslu legislativních zkratek, na němž měl být návrh přípravného výboru projednán či na němž bylo rozhodnuto, že místní referendum nebude vyhlášeno.

Josef Vedral si všímá skutečnosti, že pro navrhovatele místního referenda bude schůdnější a rychlejší nikoliv napadat u soudu nejprve postup obecního úřadu nebo magistrátu statutárního města ve smyslu legislativních zkratek, ale rovnou nečinnost zastupitelstva, nerozhodne-li o vyhlášení místního referenda na svém nejbližším zasedání následujícím po podání návrhu přípravným výborem. Podání žaloby proti postupu zastupitelstva, které může vyústit v rozhodnutí soudu nahrazující rozhodnutí zastupitelstva o vyhlášení místního referenda, není totiž podmíněno předchozím podáním

žaloby proti postupu obecního úřadu nebo magistrátu statutárního města ve smyslu legislativních zkratk a kladným rozhodnutím o této otázce.¹¹

Účastníky řízení ve věcech ochrany návrhu přípravného výboru [§ 91a odst. 1 písm. a) až b) soudního řádu správního] jsou přípravný výbor a příslušná obec, městská část nebo městský obvod územně členěného statutárního města, městská část hlavního města Prahy nebo hlavní město Praha (§ 91a odst. 2 soudního řádu správního). Mluvou zákona o místním referendu tak účastníkem řízení může být obec i statutární město ve smyslu legislativních zkratk. Městské části a obvody statutárních měst přitom nedisponují právní subjektivitou.¹² Jejich procesní způsobilost je však dána samotným soudním řádem správním, takže o ní nelze mít pochyb. Ostatně stejné je v tomto smyslu i postavení přípravného výboru, který rovněž není nadán právní subjektivitou (úkony za něj činí zmocněnec, z hlediska procesního však je účastníkem řízení přípravný výbor jako celek).

Soud v řízení o přezkumu vad návrhu přípravného výboru, které určil obecní úřad nebo magistrát statutárního města ve smyslu legislativní zkratky, stanoví, zda návrh na konání místního referenda má nedostatky (pak návrh mu učiněný zamítne), či je jich prost (pak to vysloví). V tomto případě soud přezkoumává všechny formální náležitosti návrhu, neboť zjišťuje správnost počínání obecního úřadu nebo magistrátu statutárního města podle legislativní zkratky. Jak správně uvedl Krajský soud v Hradci Králové ve svém usnesení ze dne 22. 6. 2007, č. j. 30 Ca 85/2007-26, návrh na vyslovení bezvadnosti nelze podat před uplynutím lhůty uvedené v § 12 odst. 1 zákona o místním referendu. V opačném případě by návrh soudu musel být odmítnut jako předčasný. Stejně tak nelze takový návrh podat v situaci, kdy příslušný úřad nevyzve zmocněnce k odstranění nedostatku náležitostí návrhu na vyhlášení místního referenda podle § 12 odst. 2 zákona o místním referendu. Není-li bezvadnost návrhu na vyhlášení místního referenda zpochybněna, soud návrh na určení, že tento návrh nemá nedostatky, odmítne podle § 46 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního, jak uvedl Krajský soud v Plzni ve svém usnesení ze dne 10. 7. 2006, č. j. 30 Ca 59/2006-48, publikovaném pod č. 964/2006 Sb. NSS.

V případě řízení o vyhlášení místního referenda může soud rozhodnout buď o zamítnutí návrhu, nebo o vyhlášení místního referenda. Vyhlásí-li soud místní referendum, potom rozhodnutí soudu nahrazuje rozhodnutí

¹¹ VEDRAL, J.: *K jednomu rozhodnutí Ústavního soudu o místním referendu*. Správní právo, 2005, č. 4, s. 219–220.

¹² Celkem jasně to říká § 134 odst. 1 zákona o obcích (*městské části a obvody jednají za statutární město...*). Právní subjektivitu naopak mají městské části hlavního města Prahy, dovést ji můžeme ze znění § 3 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze (*městské části vystupují v právních vztazích svým jménem...*). Blíže především EXNER, J.: *Obce, města, městské části. O místní veřejné správě a její dekoncentraci statutárními vyhláškami v územně členěných městech*. 1. vyd. Praha: Libri, 2004, s. 179–181 a 233–234.

zastupitelstva, jak plyne z § 57 odst. 3 zákona o místním referendu. Tady soud přezkoumává již toliko skutečnost, zda lze o dané otázce místní referendum konat, a nezabývá se formalitami návrhu, jelikož posuzuje (ne)počínání zastupitelstva, jemuž posuzování formalit nepřísluší.¹³

Soudy ovšem v této věci nerozhodují jednotně. Excesem je usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 14. 10. 2009, č. j. 31 Ca 147/2009-67, v němž je uvedeno, že soud komplexně posuzuje celý proces předcházející rozhodnutí o vyhlášení či nevyhlášení referenda. Naopak Krajský soud v Plzni v usnesení ze dne 26. 10. 2005, č. j. 30 Ca 73/2005-50, dovodil, že nejprve příslušný úřad posuzuje to, zda předložený návrh přípravného výboru je bezvadný nebo má nedostatky, a poté příslušné zastupitelstvo posuzuje to, zda o navržené otázce lze nebo nelze konat místní referendum. Příslušný úřad se tedy zabývá zejména tím, zda návrh přípravného výboru (včetně přílohy) má náležitosti stanovené podle § 10 a § 11 zákona o místním referendu a obsahuje správné a úplné údaje, kdežto příslušné zastupitelstvo zkoumá především to, zda ohledně navržené otázky není dán některý z důvodů nepřipustnosti konání místního referenda podle § 7 zákona o místním referendu. Je tudíž třeba rozlišovat mezi nedostatky návrhu přípravného výboru a podpisových listin a důvody nepřipustnosti konání místního referenda. Tato diferenciaci, jak sám Krajský soud v Plzni připouští, může být provázena určitými obtížemi. Vzhledem k právu na spravedlivý proces je však třeba chápat limitní případy spíše za nedostatky návrhu přípravného výboru a podpisových listin než za důvody nepřipustnosti konání místního referenda. K témuž závěru dospěl i Krajský soud v Brně ve svém usnesení ze dne 25. 6. 2004, č. j. 30 Ca 154/2004-59.

Krajský soud v Plzni v usnesení ze dne 10. 7. 2006, č. j. 30 Ca 59/2006-48, publikovaném pod č. 964/2006 Sb. NSS, sice respektuje odlišné postavení zastupitelstva a obecního úřadu (resp. magistrátu statutárního města ve smyslu legislativních zkratk) v procesu přezkumu návrhu přípravného výboru, ale dospívá k závěru, že soubor výrazů užitých v ustanovení § 13 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu, tj. „o navržené otázce nelze místní referendum konat“, je třeba vyložit extenzivně. Zastupitelstvo tak neposuzuje otázku jen striktně z pohledu § 7 zákona o místním referendu (který stanoví, v jakých případech je konání místního referenda nepřipustné, tedy např. o místních poplatcích, odvolání starosty, schválení obecně

¹³ Proceduru přezkoumávání návrhu na vyhlášení místního referenda upravuje § 12 zákona o místním referendu. Podle jeho odst. 2 platí, že nemá-li návrh přípravného výboru stanovené náležitosti nebo obsahuje-li nesprávné nebo neúplné údaje, obecní úřad nebo magistrát statutárního města (ve smyslu legislativních zkratk) neprodleně písemně vyzve zmocněnce přípravného výboru, aby takové nedostatky ve stanovené lhůtě odstranil. Z odst. 3 plyne, že nedojde-li k vyrozumění o absenci vad (eventuálně není-li zmocněnec vyzván k jejich odstranění), považuje se takový návrh přípravného výboru po uplynutí lhůty 30 dnů od jeho podání za bezvadný. Bezvadný návrh musí být předložen k projednání zastupitelstvu na jeho nejbližším zasedání, které v souladu s § 13 odst. 1 usnesením rozhodne o vyhlášení místního referenda, anebo o tom, že místní referendum nevyhlásí, jestliže o navržené otázce nelze místní referendum konat.

závazné vyhlášky obce atd.), ale také z pohledu § 6, který říká, že v místním referendu se rozhoduje o věcech, jež patří do samostatné působnosti obce, a rovněž z pohledu § 1 zákona o místním referendu, jenž kogentně vymezuje, kde lze místní referendum konat.

Výklad provedený Krajským soudem v Plzni v posledním případě považuji za nejpřesnější. Zastupitelstvo skutečně neposuzuje izolovaně pouze otázku, nýbrž to, zda ve věci vůbec lze místní referendum konat (tedy v podstatě otázku, zda by referendum mohlo vyhlásit samo z vlastní iniciativy). Jistě totiž nelze připustit situaci, kdy by zastupitelstvo muselo vyhlásit místní referendum tam, kde jej nelze konat. Nevyvratitelná právní domněnka¹⁴ bezvadnosti návrhu přípravného výboru ve smyslu § 12 odst. 3 zákona o místním referendu tak dopadá jen na vady zhojitelné – jako např. na situaci, kdy chybí dostatečné množství podpisů na listině, která je přílohou návrhu. Pokud na tuto vadu neupozorní obecní úřad či magistrát statutárního města ve smyslu legislativních zkratk, pak kvůli ní již zastupitelstvo nemůže odmítnout vyhlášení místního referenda. Naopak je-li vada takové intenzity, že ani zastupitelstvo samo z vlastního popudu by nemohlo místní referendum vyhlásit, nemůže jej vyhlásit ani na návrh přípravného výboru – a to skutečně ani tehdy, kdy obecní úřad nebo magistrát statutárního města ve smyslu legislativních zkratk nevyrozumí zmocněnce o tom, že návrh přípravného výboru nemá nedostatky, nebo ho nevyzve k jejich odstranění ve lhůtě 30 dnů od jeho podání.

Soud vždy rozhodne usnesením do 30 dnů, jednání není třeba nařizovat, jelikož soud vychází především z listinných důkazů. Dospěje-li soud k názoru, že jednání je potřebné, pak je nařídít smí (rozdílně od řízení ve věcech seznamů).

Jsem dále toho názoru, že soud přímo místní referendum vyhlašuje (dá-li návrhovateli za pravdu), nikoliv toho názoru, že soud uloží zastupitelstvu povinnost místní referendum vyhlásit. Díkce § 57 odst. 3 zákona je v tomto směru jasná (rozhodnutí soudu ... nahrazuje rozhodnutí zastupitelstva...).

¹⁴ NAHODIL, T., ŘÍČKA, T.: *Místní referendum v České republice. Zákon o místním referendu s poznámkami*. 1. vyd. Praha: Linde, 2004, s. 38 tvrdí, že se jedná o právní fikci. Fikcí však rozumíme takovou právní konstrukci, kdy je známo, že fingovaná skutečnost neexistuje (nebo dokonce ani nemůže existovat), nicméně se k ní přihlíží z praktických důvodů či z důvodů právní jistoty, jako by existovala – podrobně srov. např. KNAPPOVÁ, M., ŠVESTKA, J., et al.: *Občanské právo hmotné. Svazek I*. 3. vyd. Praha: ASPI, 2002, s. 151–152. V našem případě by tedy fikcí byla konstrukce, která by stanovila, že se po uplynutí třicetidenní lhůty považuje za doručené písemné oznámení ze strany obecního úřadu či magistrátu statutárního města (ve smyslu legislativní zkratky) o tom, že návrh je bezvadný, ačkoli by toto doručeno nebylo. Zákon však neupravuje fikci doručení, nýbrž stanoví, že se jako na bezvadný pohlíží na samotný návrh přípravného výboru (a ten skutečně bez vad být může). Jedná se tedy o nevyvratitelnou právní domněnku. Nesprávně tuto konstrukci za fikci označuje též Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 2. 2005, sp. zn. IV. ÚS 223/04, Sb. n. u. ÚS, Svazek č. 36, náleze č. 27; nebo VEDRAL, J.: *K novému zákonu o místním referendu*. Právní zpravodaj, 2004, č. 3, s. 12.

Jinak ovšem hovoří zákon o obcích,¹⁵ který upravuje postup v případě, že zastupitelstvo (nebo jiný orgán obce) nebude postupovat v souladu s rozhodnutím soudu o povinnosti vyhlásit místní referendum (§ 89 odst. 2 zákona o obcích, podobné ustanovení obsahuje i § 67 odst. 2 a § 92 odst. 4 zákona o hlavním městě Praze).¹⁶ Stojíme-li na stanovisku, že rozhodnutí soudu nahrazuje rozhodnutí zastupitelstva, může pak vůbec zastupitelstvo nepostupovat v souladu s rozhodnutím soudu o vyhlášení místního referenda, když už je vlastně (podle našeho názoru) místní referendum vyhlášeno? Soudy, pokud místní referendum vyhlásují, nepostupují jednotně, pokud jde o to, zda zároveň s vyhlášením referenda stanoví i den jeho konání.¹⁷ Pokud soud den konání místního referenda nevyhlásí, musí tak učinit zastupitelstvo. I pokud soud den vyhlásí, je třeba ještě stanovit konkrétní časové rozpětí jeho konání. Součinnost zastupitelstva tak bývá potřebná i po rozhodnutí soudu.

Dikci § 89 odst. 2 zákona o obcích tak musíme přeložit (namísto „nebude postupovat v souladu s rozhodnutím soudu o povinnosti vyhlásit místní referendum“ na „nebude postupovat v souladu s rozhodnutím soudu o vyhlášení místního referenda“). Neposkytne-li zastupitelstvo po rozhodnutí soudu součinnost, pak Ministerstvo vnitra (v případě městské části hlavního města Prahy primátor hlavního města Prahy) vyzve podle § 89 odst. 2 zákona o obcích (resp. § 67 odst. 2 či § 92 odst. 4 zákona o hlavním městě Praze) příslušné zastupitelstvo, aby do 2 měsíců zjednálo nápravu. Jestliže tak zastupitelstvo v této lhůtě neučiní, Ministerstvo vnitra (resp. zastupitelstvo hlavního města Prahy v případě pražské městské části) je rozpustí. Proti tomuto rozhodnutí může územní samosprávný celek podat žalobu k soudu podle § 67 písm. b) soudního řádu správního.

2.3 VYSLOVENÍ NEPLATNOSTI HLASOVÁNÍ ČI PŘIJATÉHO ROZHODNUTÍ

Ustanovení § 58 odst. 1 zákona o místním referendu říká, že návrh na vyslovení neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí v místním referendu může podat u soudu každá oprávněná osoba nebo přípravný výbor, mají-li za to, že:

- došlo k takovému porušení ustanovení zákona o místním referendu, které mohlo ovlivnit jeho výsledek,

¹⁵ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

¹⁶ Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

¹⁷ Den konání vyhlásil Krajský soud v Hradci Králové v usnesení ze dne 24. 11. 2008, č. j. 30 Ca 173/2008-64, publikovaném pod č. 1818/2009 Sb. NSS, naopak nevyhlásil Krajský soud v Brně v usnesení ze dne 3. 9. 2007, č. j. 29 Ca 152/2007-83.

- bylo konáno místní referendum o věci, která nepatří do samostatné působnosti obce nebo statutárního města ve smyslu legislativních zkratk, nebo
- bylo konáno místní referendum o věci, o níž nelze místní referendum konat.

Znění § 58 odst. 1 zákona o místním referendu mísí dva různé typy řízení ve věcech místního referenda. Jednak řízení, které vyústí (bude-li návrhu vyhověno) ve vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu [§ 91a odst. 1 písm. c) soudního řádu správního], jednak řízení, které může skončit vyslovením neplatnosti hlasování v místním referendu [§91a odst. 1 písm. d) soudního řádu správního]. Domnívám se, že návrhu na vyslovení neplatnosti rozhodnutí v místním referendu bude vyhověno, pokud se referendum konalo o nepřijatelné otázce, zatímco neplatnost hlasování by měla být vyslovena tehdy, došlo-li závažným způsobem k porušení ustanovení o průběhu hlasování v nejširším slova smyslu (především část první hlava pátá zákona o místním referendu).¹⁸

Soud pochopitelně v případě podání jakéhokoliv návrhu musí nejprve zkoumat, zda jsou splněny podmínky řízení. Krajský soud v Brně ve svých usneseních ze dne 12. 11. 2004, č. j. 30 Ca 247/2004-34, č. j. 29 Ca 250/2004-22, dospěl k závěru, že jednou z podmínek řízení o vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu je platnost rozhodnutí přijatého v místním referendu. Je-li rozhodnutí přijaté v místním referendu neplatné již proto, že se k němu nedostavilo dostatečné množství oprávněných osob (jak tomu bylo v posuzovaném případě místního referenda v Brně), pak dle názoru krajského soudu nemá smysl vést řízení o vyslovení neplatnosti hlasování, jestliže výsledek tohoto hlasování je přímo ze zákona o místním referendu (§ 48) prohlášen za neplatný z důvodu účasti nedostatečného počtu oprávněných osob. Takovéto neplatné rozhodnutí nemá žádné právní následky. Krajský soud v Brně proto podané návrhy na vyslovení neplatnosti hlasování odmítl s poukazem na § 46 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního.

Ačkoliv se mohou uvedené závěry Krajského soudu v Brně zdát jako logické, správné nejsou. Soud totiž naprosto pominul právě rozdíl mezi tím, domáhá-li se navrhovatel vyslovení neplatnosti hlasování [§ 91a odst. 1 písm. d) soudního řádu správního], anebo domáhá-li se, aby byla vyslovena neplatnost rozhodnutí přijatého v místním referendu [§ 91a odst. 1 písm. c) soudního řádu správního]. Jen v druhém případě by snad bylo možné krajskému soudu přisvědčit. Je-li rozhodnutí v místním referendu neplatné

¹⁸ Zkušenosti z komunálních voleb ukazují, že patrně nejčastějším prohřeškem proti zásadám správného hlasování je použití neoznačených úředních obálek. Kvůli tomu byla vyslovena neplatnost hlasování v jednom okrsku v Brně-Králově poli při komunálních volbách v roce 2006 apod. Stejná potíž je při místním referendu velmi lehce představitelná.

ex lege z důvodu A, již není potřeba, aby totéž vyslovil i krajský soud z důvodu B. V souzeném případě se ale nejednalo o návrh na vyslovení neplatnosti rozhodnutí v místním referendu (to by připadalo v úvahu tehdy, konalo-li by se referendum ve věci, o níž se konat nesmí), nýbrž o návrh na vyslovení neplatnosti hlasování. A tento návrh je třeba vždy zkoumat z toho hlediska, zda došlo k takovému porušení zákona (zejména v pasážích o průběhu hlasování), které mohlo ovlivnit výsledek referenda. Může se tedy jednat o pochybení, které mohlo ovlivnit to, že se oprávněné osoby v referendu vyslovily pro tu či onu nabízenou odpověď, ale také to, že se k místnímu referendu (ne)mohl dostavit dostatečný počet oprávněných osob. Uvedme jako příklad situaci, kdy je oprávněným osobám bráněno, aby mohly v místním referendu hlasovat (např. nejsou některým jedincům či skupinám vydávány hlasovací lístky, některé oprávněné osoby nejsou vpuštěny do hlasovací místnosti, eventuálně místní referendum nebylo náležitě vyhlášeno a ne každý se tak o něm mohl dozvědět). V takových případech by měla být neplatnost hlasování v místním referendu vyslovena i tehdy, pokud bylo rozhodnutí neplatné pro malou účast (neboť právě ona malá účast mohla být způsobena pochybením při referendovém procesu). Svým postojem ovšem Krajský soud v Brně odmítl pomocí soudního přezkumu bránit se takovému typu pochybení během místního referenda.

Pro soudní přezkum hlasování v místním referendu je důležitá obecně respektovaná zásada, která zakotvuje právní domněnku, byť vyvratitelnou, že výsledek hlasování odpovídá vůli oprávněných osob. Další zásadou je to, že právní úprava procesního postupu ověřování referenda je založena buď na objektivní příčinné souvislosti mezi vadou hlasovacího procesu a samotným výsledkem hlasování, anebo alespoň na kauzálním nexu potenciálního charakteru. Mělo by tedy platit, že rozhodnutí oprávněných osob (jakožto jakéhosi lokálního suveréna) má být změněno jen potud, kdy dojde k takovým závadám v průběhu místního referenda, že vady způsobily nebo alespoň mohly prokazatelně způsobit to, že by bývaly oprávněné osoby rozhodly jinak, nebylo by bývalo takových chyb. Pokud shrneme shora uvedené a opřeme-li se o judikaturu,¹⁹ zvíme, že pro vyhovění návrhu na vyslovení neplatnosti hlasování bude třeba kumulativní naplnění tří podmínek, jimiž jsou:

- protizákonnost (tj. porušení některých ustanovení zákona o místním referendu),
- vztah mezi protizákonností a výsledkem místního referenda a

¹⁹ Jde pochopitelně o judikaturu ve věcech volebních – dobře poslouží i pro naše účely, pakliže ji přeložíme z jazyka volebního do jazyka místního referenda – srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2004, č. j. Vol 6/2004-12, publikované pod č. 354/2004 Sb. NSS, které se týkalo voleb do Evropského parlamentu.

- zásadní intenzita zmíněné protizákonnosti, která ve svém důsledku musí přinejmenším významně zpochybňovat daný výsledek místního referenda.

Soudnictví ve věcech místního referenda v ČR přitom nezná absolutní vady hlasovacího procesu, čili takové porušení ustanovení zákona o místním referendu, které by automaticky vedlo k vyslovení neplatnosti hlasování. Všechny zjištěné eventuální vady v průběhu místního referenda je tedy nutno pokaždé poměřovat v tom smyslu, jaký vliv na výsledek hlasování měly či mít mohly. Výše uváděné principy vycházejí spíše z principů volebního soudnictví, avšak domnívám se, že je lze stejně dobře naroubovat na právní úpravu kontroly místního referenda.

Je-li vyslovena neplatnost hlasování ve volbách, pak jsou vypsány volby nové. Je-li ovšem vyslovena neplatnost hlasování v místním referendu, je další postup obestřen tajemstvím. Jisté je jen to, že nelze na tento případ aplikovat dvouleté moratorium na opakování referenda v dané věci, neboť § 7 písm. h) zákona o místním referendu zakazuje podání návrhu na konání místního referenda po dobu 24 měsíců jen od platného rozhodnutí v místním referendu. Jak si tedy dále počínat, je-li hlasování v místním referendu soudně prohlášeno za neplatné? Má se v takovém případě hlasování opakovat automaticky, nebo je potřeba dalšího usnesení zastupitelstva? Přikláním se k druhé variantě, ovšem je třeba dodat, že na příslušné usnesení zastupitelstva, bylo-li místní referendum konáno z podnětu přípravného výboru, je stále právní nárok, neboť vyslovením neplatnosti hlasování soudem dochází k tomu, že nárok na vyhlášení místního referenda stále nebyl saturován.

Návrh na vyslovení neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí v místním referendu je třeba podat nejpozději do 10 dnů po vyhlášení výsledků hlasování. Účastníky řízení jsou přípravný výbor nebo jakákoliv osoba oprávněná hlasovat v místním referendu, příslušná obec nebo statutární město podle legislativních zkratk. Soud rozhodne usnesením do 30 dnů, jednání není třeba nařizovat, neboť soud vychází především z listin.

3. ŘÍZENÍ PŘED ÚSTAVNÍM SOUDEM

V některých evropských zemích mohou být ústavní tribunály řádnou součástí přezkumu místních referend. Např. v Maďarsku je soudní ochrana proti odmítnutí vyhlásit místní referendum, porušení právních předpisů při jeho konání nebo proti nelegálnímu odmítnutí projednat lidovou iniciativu svěřena ústavnímu soudu.²⁰ V Portugalsku je zakotvena preventivní kontrola místního referenda. Otázku navrženou k rozhodnutí v místním referendu posuzuje ústavní soud, měřítkem mu je ústavnost a zákonnost otázky, teprve

²⁰ SVOBODA, K.: *Místní samospráva v Maďarsku*. Moderní obec, 2000, č. 7, s. 19.

po kladném stanovisku soudu se smí místní referendum konat. Většina navržených referend přitom před soudem neobstojí.²¹

V České republice je však řízení před Ústavním soudem, které se problematiky místního referenda dotýká, myslitelné až jako krajní prostředek ochrany. Vzhledem k nepřípustnosti kasační stížnosti však lze proti rozhodnutím soudů ve správním soudnictví ve věcech místního referenda podat ústavní stížnost přímo. Domnívám se, že v takovém případě by eventuální ústavní stížnost měla být přijata mimo pořadí (§ 39 zákona o Ústavním soudu),²² neboť věc s největší pravděpodobností bude naléhavá.²³

Otázkou, kterou je třeba se v takovém případě zabývat, je věc procesní způsobilosti přípravného výboru před Ústavním soudem. Přípravný výbor je toliko sdružením fyzických osob na čele se zmocněncem, není však právnickou osobou, byť mu soudní řád správní ve svém § 91a přiznává procesní způsobilost, totéž potvrzuje i znění § 9 odst. 2 písm. c) až d), § 57 a § 58 zákona o místním referendu. Jinak se na první pohled může jevit procesní způsobilost k podání ústavní stížnosti. Podle § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu může ústavní stížnost podat pouze fyzická nebo právnická osoba, tvrdí-li, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním pořádkem. Doslovným výkladem by mohlo dojít k paradoxní anomálii – tj. k tomu, že přípravný výbor je nadán právem obrátit se za účelem ochrany svého návrhu ke krajskému soudu, nikoliv však se již obrátit s případnou ústavní stížností na Ústavní soud. Vzhledem k tomu, že v této věci rozhoduje krajský soud jako první, ale rovněž i poslední instance, byla by nemožnost jakkoliv se dále právní cestou bránit proti případné neústavnosti rozhodnutí krajského soudu sama o sobě rozporná s Ústavou.

Záležitost procesní způsobilosti přípravného výboru již měl Ústavní soud možnost řešit jakožto předběžnou otázku ve svém nálezu ze dne 9. 2. 2005, sp. zn. IV. ÚS 223/04, Sb. n. u. ÚS, Svazek č. 36, nález č. 27. Ústavní stížnost v této věci neodmítl, nýbrž věcně prozkoumal, neboť dospěl k závěru, že přípravný výbor je oprávněn ke všem procesním úkonům, které jsou spojeny s místním referendem, tedy nikoli toliko k takovým, jež výslovně zakotvuje zákon o místním referendu. „Je tudíž oprávněn i k podání ústavní stížnosti, má-li za to, že v průběhu soudního přezkumu

²¹ EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION): *Replies to the Questionnaire on the Use of Referendums* [stav ke dni 17. 11. 2009]. Dostupný z [http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-EL\(2004\)011prov-bil.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-EL(2004)011prov-bil.asp).

²² Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

²³ *Naléhavost* je neurčitý pojem. Usnesení podle § 39 je tak opatřením výjimečným. Jako důvod přednostního projednání věci byly např. uznány blížící se senátní volby. Blíže FILIP, J., HOLLÄNDER, P., ŠIMÍČEK, V.: *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2001, s. 140–143 a judikatura tam uvedená.

rozhodnutí zastupitelstva místní referendum nevyhlásit byla porušena ústavně zaručená základní práva a svobody. Nadmíru striktní a v důsledku toho i formalistický výklad zákona o Ústavním soudu vylučující z přezkumu ústavnosti rozhodnutí obecného soudu s odkazem na neoprávněnost přípravného výboru tento přezkum Ústavnímu soudu navrhnout by (...) byl rozporným s ustanovením Čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy,“ uvedl k tomu dále Ústavní soud.

4. SOUHRN

Skutečnost, že soudy nemají příležitost příliš často se zabývat návrhy proti výsledku hlasování či přijatého rozhodnutí v místním referendu (volební judikatura je v tomto smyslu nespočetně bohatší), se může jevit jako překvapivá z toho pohledu, že místní referenda nejsou rozhodně jevem zřídkačným, často přitahují (byť někdy jen lokální) mediální pozornost a vzbuzují vášně. Vysvětlení tak bude asi možné najít v tom, že velmi hojná jsou referenda demonstrativního rázu, kdy se naprostá převaha hlasujících (či v některých případech dokonce zcela všichni) vyjádří pro tu či onu odpověď. A kde není navrhovatel (který se obvykle rekrutuje z poraženého tábora), není ani soudce. Jiným případem je ovšem judikatura ve věcech ochrany návrhu přípravného výboru, kde se již množství rozhodnutí za uplynulých téměř 6 let (od nabytí účinnosti zákona o místním referendu) počítá na desítky.

Negativním jevem je to, že je možné pozorovat významně odlišná právní posouzení skutkově shodných či podobných věcí i rozdílný výklad některých ustanovení zákona o místním referendu mezi krajskými soudy, ne zcela raritně dokonce i v rámci jednoho krajského soudu. Přímo se tak nabízí otázka, zda by přeci jen neměla být kasační stížnost přípustná i ve věcech místního referenda. Přes výše řečené se ale domnívám, že stávající nepřípustnost kasační stížnost ve věcech místního referenda přináší více výhod než nevýhod a cesty ke sjednocení judikatury mohou vést i jinudy. V případě místního referenda je totiž mimořádně důležitá rychlost, s jakou bude rozhodnuto (i proto zákon stanoví lhůty pro soudní rozhodnutí). Kasační princip ovšem může vést k celkovému prodloužení řízení, a tedy je ve věcech místního referenda nevhodný. Přípustnost kasační stížnosti ve věcech místního referenda by se také mohla jevit jako nekoncepční tehdy, pokud by v případě věcí volebních i nadále zůstala nepřípustnou (ač takový stav jistou dobu panoval), jelikož – jak již řečeno výše – má volební i referendové soudnictví k sobě mimořádně blízko.

Určité ustálení judikatury a zvýšení její kvality tak může přinést čas, bude-li naplněno několik podmínek. Především je potřeba, aby se ustálila i sama právní úprava místního referenda. Pokud tomu tak bude, může ke konsolidaci rozhodování přispět hned několik aktérů. Svoji úlohu může sehrát akademická obec, bude-li v odborných časopisech publikovat své komentáře k soudním rozhodnutím souvisejícím se studovanou problematikou. Nezpochybnitelná může být i role Ústavního soudu, neboť ústavní stížnost nastupuje jako krajní prostředek ochrany ústavnosti hned

proti rozhodnutím krajských soudů.²⁴ A konečně přispět může přes nepřípustnost kasační stížnosti i Nejvyšší správní soud tím, že vybraná rozhodnutí krajských soudů zařadí do Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v souladu s § 22 soudního řádu správního.

Literature:

- Exner, J.: Obce, města, městské části. O místní veřejné správě a její dekoncentraci statutárními vyhláškami v územně členěných městech. 1. vyd. Praha: Libri, 2004
- Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V.: Zákon o Ústavním soudu: komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2001
- Glückselig, R.: Soudní přezkum volební kampaně. In Šimíček, V. (ed.): Volební kampaň v České republice. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2000
- Knappová, M., Švestka, J., et al.: Občanské právo hmotné. Svazek I. 3. vyd. Praha: ASPI, 2002
- Nahodil, T., Říčka, T.: Místní referendum v České republice. Zákon o místním referendu s poznámkami. 1. vyd. Praha: Linde, 2004
- Svoboda, K.: Místní samospráva v Maďarsku. Moderní obec, 2000, č. 7
- Varvařovský, P.: Místní referendum v judikatuře Ústavního soudu. Právní fórum, 2007, č. 7
- Vedral, J.: K jednomu rozhodnutí Ústavního soudu o místním referendu. Správní právo, 2005, č. 4
- Vedral, J.: K novému zákonu o místním referendu. Právní zpravodaj, 2004, č. 3
- Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M.: Soudní řád správní: komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2004

Contact – email

filip@rigel.cz

²⁴ Judikaturu Ústavního soudu popisuje VARVAŘOVSKÝ, P.: *Místní referendum v judikatuře Ústavního soudu*. Právní fórum, 2007, č. 7, s. 115–118.

AKTUÁLNÍ OTÁZKY SOUDNÍHO PŘEZKUMU V OBLASTI VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK

ANDREA SCHELLEOVÁ

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

Abstract in original language

Článek se zabývá aktuální judikaturou vztahující se k oblasti veřejných zakázek. V poslední době byla vydána řada průlomových judikátů jak Krajským soudem v Brně, tak i Nejvyšším správním soudem, které řeší zejména výkladové problémy z hlediska aplikace příslušných právních předpisů.

Key words in original language

Veřejná zakázka; zadavatel; zákon; Úřad pro ochranu hospodářské soutěže; dohled; dodavatel; zadávací řízení; přezkumné řízení; směrnice.

Abstract

The article deals with current questions within the judicial review concerning the public procurement issues. Lately there were issued many important judgements by Regional Court in Brno and Supreme Administrative Court dealing with interpretational inconsistencies of appropriate legal regulations.

Key words

Public contract; contracting body; The Office for the Protection of competition; supervision; supplier; award procedure; proceeding on the review; direction.

1. ÚVOD

Zadávaní veřejných zakázek je čím dál více sledovanou oblastí a i v rámci medializace se dostalo toto téma velice do popředí. V rámci zadávání veřejných zakázek dochází k přerozdělování velkého množství veřejných prostředků, a proto je třeba důsledného dohledu nad dodržováním veškerých pravidel a postupů, které pro zadávání veřejných zakázek vyplývají z příslušných právních úprav. Vzhledem k tomu, že dohledem nad zadáváním veřejných zakázek je ze zákona pověřen Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, je zajímavé sledovat jeho rozhodovací činnost v souladu se soudním přezkumem jeho rozhodnutí. Pro svůj článek jsem se rozhodla vybrat 4 aktuální judikáty Krajského soudu v Brně, který přezkoumává rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (a rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže). Tyto judikáty řeší výkladové problémy zákona, přičemž jejich výklad je uveden v komparaci s rozhodnutím Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, aby byly vyzdvíženy rozdíly v právních názorech jednotlivých institucí. Dále jsem se rozhodla uvést i jeden judikát Nejvyššího správního soudu, který se

zaobírá procesní otázkou náležitostí odůvodnění správního rozhodnutí (rozsudku Krajského soudu v Brně), přičemž dává obecný návod, pro to, jakým způsobem má být odůvodnění zpracováno, aby splňovalo veškeré obsahové a formální náležitosti a naplňovalo tak znaky jeho přezkoumatelnosti.

2. NAD ROZSUDKY KRAJSKÉHO SOUDU V BRNĚ ZE DNE 23. 9. 2009 - SP. ZN. 62 CA 37/2008 A 62 CA 50/2008

Krajský soud v Brně zrušil dvě rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, kterým byla zastavena správní řízení o přezkumu úkonů zadavatele při zadávání veřejných zakázek státním podnikem Lesy České republiky na poskytování pěstebních a těžebních činností v lesích ve vlastnictví státu.

Krajský soud dospěl odlišně od Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k závěru, že zadavatel (Lesy České republiky, s.p.) „nezákonně rozdělil dvě nadlimitní veřejné zakázky, které měl zadávat v režimu zákona o veřejných zakázkách, na větší počet dílčích veřejných zakázek (v prvním případě na 98 veřejných zakázek a ve druhém případě na 80 veřejných zakázek“).

Podle Krajského soudu v Brně měly být všechny veřejné zakázky, které byly ze strany zadavatele (Lesů ČR) zadávány samostatně z důvodu rozdílného místa plnění, zadávány jako jedna samostatná veřejná zakázka. Soud v uvedených rozsudcích dospěl k závěru, že rozdílné místo plnění, které bylo definováno na základě samostatných územních jednotek, není důvodem pro rozdělení veřejné zakázky, neboť územní ráz (krajinný) v rámci jednotlivých územních jednotek se neliší a některé územní jednotky spolu sesedí. Tyto důvody soud posuzoval z hlediska dodržení základních 3 hledisek, které musejí být splněny, pro to, aby mohla být veřejná zakázka zadávána jako jediná a nikoli více samostatných veřejných zakázek.

Posouzení otázky, zda se jedná o jednu veřejnou zakázku či více zakázek je v praxi v některých případech velice obtížné a ani právní úprava na tuto otázku nedává dostatečnou odpověď. Obecně platí zásada, že pro posouzení veřejné zakázky, jako jedné samotné zakázky, musejí být kumulativně splněna 3 hlediska: místní, funkční (věcná) a časová souvislost. V daném případě nebyla pře o splnění hlediska časové a věcného, neboť se z hlediska předmětu plnění a časového období veřejné zakázky shodovaly. Ovšem z hlediska místa plnění, zde došlo k nesouladu mezi názorem Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (který zastával stejný názor jako zadavatel) a Krajského soudu v Brně.

Vzhledem k absenci právní úpravy je v tomto ohledu nutno vycházet z výkladu právních předpisů, stejně jako ze smyslu a účelu jednotlivých institutů, pro něž byly do právní úpravy zakomponovány. Současně je nutné zdůraznit, že posuzování každého případu v rámci splnění zákonných požadavků musí probíhat individuálně se zohledněním všech konkrétních okolností případu. Z hlediska argumentace soudu ohledně nerozdílnosti

v charakteru krajiny v rámci jednotlivých územních jednotek je nutné uvést, že takto postavená argumentace nemá svoji oporu ani v zákonně, ani v samotném průběhu zadávání (i v souvislosti s ostatními zadávacími řízeními, které byly zadávány zadavatelem dle územních jednotek). Soud vyjmul některé územní jednotky, které spolu přímo sousedily a u pár jednotek konstatoval přibližně stejnou rozlohu a charakterový ráz bez výrazných odlišností, přičemž na těchto tvrzeních de facto postavil celou svoji argumentaci ohledně místní souvislosti územních jednotek. Pokud by se místní souvislost měla určovat podle krajinného rázu, mohlo by dojít k tomu, že by zadavatelé byli nuceni zadávat veřejné zakázky v různých částech území republiky, avšak dle charakteru krajiny srovnatelném, jako jednu veřejnou zakázku (při splnění i dalších dvou hledisek).

Stejně je dosti kontroverzní argumentace soudu postavená na spolu sousedících pouze některých jednotkách, vzhledem ke skutečnému průběhu zadávacího řízení a současně taktéž i v kontextu s ostatními zadávacími řízeními zadavatele, kde spolu v některých případech nesousedí vůbec žádné územní jednotky. Zadavatel by byl dle takového výkladu v případě každého zadávacího řízení nucen zadávat ty jednotky, které spolu sousedí společně, a ty které se nacházejí v jiných částech, by musel zadávat samostatně. Současně by byl nucen vyhodnocovat i krajinný ráz jednotlivých území, přičemž není zřejmé, v čem by soud považoval charakterové vlastnosti krajiny za odlišné a naopak. Takovýto postup by byl v rozporu se smyslem samotného zadávání předmětných veřejných zakázek. Současně by soud takovýmto postupem zavazoval Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (a soudní instance), aby posuzoval a vyhodnocoval krajinný ráz území, což mu jistě nepřísluší.

Proti shora uvedeným rozsudkům byly v současné době podány kasační stížnosti k Nejvyššímu správnímu soudu o nichž dosud nebylo rozhodnuto. Zásadním důvodem, pro něž nemůže Úřad pro ochranu hospodářské soutěže

3. DEFINICE VEŘEJNÉ ZAKÁZKY DLE ROZSUDKU KRAJSKÉHO SOUDU V BRNĚ ZE DNE 18. 6. 2009, SP. ZN. 62 CA 33/2008

Ve shora uvedeném rozsudku soud potvrdil rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ohledně splnění znaků veřejné zakázky z hlediska tzv. nepřímé úplatnosti. Tento judikát v návaznosti na rozhodnutí Úřadu je velice důležitý, zejména z toho důvodu, že zadavatelé se snaží obcházet základní definiční znaky veřejné zakázky, tak jak jsou uvedeny v zákoně, přičemž argumentují bezplatností předmětu zakázky a z toho následně dovozují, že se o veřejnou zakázku ve skutečnosti nejedná. V rozsudku je rozebírána problematika definice veřejné zakázky ve vztahu k její úplatnosti. V daném případě se jednalo o to, že zadavatel zadal veřejnou zakázku na stavební práce mimo režim zákona, neboť nespátroval úplnost v protiplnění, které mu bylo poskytnuto ve formě převedení vlastnictví k jiným nemovitostem. Soud k této problematice uvádí mimo jiné následující skutečnosti.

Dle § 6 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb, o veřejných zakázkách, v platném znění (dále jen „zákon č. 137/2006 Sb.“) je veřejnou zakázkou zakázka na dodávky, služby nebo stavební práce, jejímž zadavatelem je osoba uvedená v § 2 zákona č. 137/2006 Sb. a u níž předpokládaná cena předmětu veřejné zakázky přesáhne 2 000 000,- Kč. Podle § 6 odst. 2 téhož zákona se veřejná zakázka uskutečňuje za úplaty na základě písemné smlouvy s jedním nebo více vybranými uchazeči nebo zájemci. Podle § 9 odst. 1 písm. e) téhož zákona je veřejnou zakázkou na stavební práce veřejná zakázka na provedení jakýchkoli stavebních prací, které odpovídají požadavkům určeným zadavatelem, včetně stavebních prací pořizovaných s využitím zprostředkovatelských nebo podobných služeb poskytovaných zadavateli jinou osobou. Dle § 25 odst. 1 věty první téhož zákona je zadavatel povinen zadat nadlimitní i podlimitní veřejnou zakázku v zadávacím řízení, pokud tento zákon nestanoví jinak. Zákon následně upravuje jednotlivé typy zadávacích řízení a podmínky jejich využití.

Dle § 6 zákona č. 137/2006 Sb. je základním znakem každé veřejné zakázky úplatný smluvní vztah, jehož smluvními stranami jsou zadavatel na straně jedné a způsobem stanoveným v § 25 odst. 2 také vybraný dodavatel zboží, služeb nebo stavebních prací na straně druhé. Zákon následně upravuje postup zadavatel směřující k tomu, aby takový úplatný vztah vznikl. Na základě takového smluvního vztahu pak plnění zadavatele nejčastěji spočívá v platbě za protiplán uskutečňované druhou smluvní stranou, jež spočívá v dodávce zboží nebo v provádění určitých činností, včetně stavebních prací. Existence závazku zadavatele spočívajícího v přímém peněžitém plnění však není podmínkou toho, aby se jednalo o veřejnou zakázku. Úplatným smluvním vztahem podle § 6 odst. 1 zákona je i takový smluvní vztah, podle něhož nemá zadavatel přímo platit smlouvenou peněžitou částku, ale poskytovat jiné, v penězích vyjádřitelné plnění. Formální označení právního úkonu, jímž dojde k založení závazkového vztahu, stejně jako jeho obsah z pohledu právních norem soukromého práva, tu není rozhodující. Úplatný charakter „celkového smluvního vztahu mezi zadavatelem a jinou osobu ve smyslu § 6 odst. 1 zákona může být založen i kombinací několika soukromoprávních úkonů, pokud z nich vyplývá zadavatelova povinnost poskytnout plnění, byť i v naturální formě, jež je vyjádřitelné v penězích a jež je svojí podstatou, se zohledněním kontextu všech práv a povinností zadavatele vyplývajících ze všech takto spolu souvisejících a na sebe navazujících soukromoprávních úkonů, zadatelovým výdajem.

Soud tedy na základě shora uvedených skutečností uzavřel, že celkový smluvní vztah spočívající v provedení stavebních prací, kdy jako protiplnění sloužil převod vlastnictví k jiným nemovitostem, byl vztahem úplatným, založeným dvěma samostatnými, nicméně spolu souvisejícími a na sebe navazujícími soukromoprávními vztahy. Naturální plnění, jež bylo poskytnuto, přímo souviselo a bylo poskytováno oproti plnění, jehož předmět byl popsán ve smlouvě o dílo. Na danou problematiku neměla vliv ani skutečnost, že předmětné stavební práce byly poskytovány třetí osobou,

neboť tento vztah byl ze strany soudu definován jako tzv. kvazisprostředkující“.

Uvedený rozsudek je velice důležitým judikátem pro oblast veřejných zakázek, neboť právní úprava problematiku úplatnosti neřeší, přičemž na základě závěrů soudů je zřejmé, že úplatnost nespočívá jenom v peněžitém plnění, přičemž obehnutí povinnost zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení nelze ani na základě využití tzv. zprostředkovatelských služeb. Proti tomuto rozsudku nebyla podána kasační stížnost, a proto je tento právní názor již konečným.

4. PŘEZKOUMÁVÁNÍ POSTUPU HODNOTÍCÍ KOMISE ZE STRANY ÚŘADU PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE DLE ROZSUDKU KRAJSKÉHO SOUDU V BRNĚ ZE DNE 4. 12. 2008, SP. ZN. 62 CA 41/2008

Tento judikát Krajského soudu taktéž potvrdil rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, přičemž se v tomto případě jednalo o vyřešení přezkumných pravomocí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže v rámci přezkumu postupů hodnotící komise ustavené zadavatelem pro hodnocení jednotlivých podaných nabídek. Žalobce v tomto případě nesouhlasil s názorem Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ohledně netransparentního způsobu hodnocení, kdy bylo konstatováno jednak nedodržení postupů stanovených zadavatelem v zadávací dokumentaci pro hodnocení nabídek, stejně jako absence zdůvodnění hodnocení v rámci zprávy o posouzení a hodnocení nabídek.

V otázce hodnocení jednotlivých nabídek žalobce uvedl, že pokud jde o pravomoci Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a jeho předsedy, tak jejich pravomoci sahají do úrovně těch zadavatelových činností, které vytváření prostor pro fair podmínky pro účast uchazečů v soutěži, ale končí tam, kde nastupuje vlastní úvaha o tom, která nabídka splnila dané kritérium a v jaké kvalitě. Žalobce současně namítal, že pokud jde o hodnocení nabídek a to, jak členové hodnotící komise posuzovali a hodnotili jednotlivé nabídky nemůže podléhat dohledové činnosti, neboť jde nikoli o dodržení zákonem stanovených postupů, ale o myšlenkový proces odehrávající se ve sféře vědomí hodnotitelů. Žalobce tedy zastával názor, že Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (a potažmo i předseda Úřadu) nebyl oprávněn vstupovat do úvah hodnotící komise, a nebyl zmocněn, aby zastoupil zadavatele v jeho postavení, které mu vymezuje zákon.

Soud se v těchto otázkách ztotožnil s názorem Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a svůj názorem postavil na následujících argumentačních bodech. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže v daném případě nenahrazoval hodnocení jednotlivými členy hodnotící komise, ani nevstupoval do jejich myšlenkových pochodů. Výkon dohledu Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže na zadáváním veřejných zakázek upravuje § 112 zákona č. 137/2006 Sb., které obsahuje obecnou definici přezkumné činnosti, kterou je nutno aplikovat spolu s ustanovením § 6 téhož zákona, tj.

zásadami zadávacího řízení. Soud při svém rozhodování současně odkázal na svůj dřívější judikát ze dne 15. 12. 2006, sp. zn. 31 Ca 22/2005, z něhož vyplývá, že v otázkách přezkumu správního rozhodnutí, které je ovládáno zásadami správního uvážení, zákon vytváří kritéria, podle nichž a v jejich rámci se může skutečnin volba, včetně výběru a zjišťování těch skutečností konkrétního případu, které právní norma nepředpokládá, ale které správné orgán svým uvážením uzná za potřebné pro volbu svého rozhodnutí. Analogicky soud dovodil, že v případě přiměřeného použití tohoto právního názoru na daný případ je nepochybné, „že samotné rozhodnutí komise podléhá přezkumu pouze v tom směru, zda nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, zda je v souladu s pravidly logického usuzování a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem“.

Na základě shora uvedených skutečností soud uzavřel, že Úřad pro ochranu hospodářské soutěže nepostupoval v rozporu se zásadami správního uvážení, protože se při svém přezkumu věnoval pouze obsahu jednotlivých dílčích hodnotících kritérií obsažených v zadávací dokumentaci. Netransparentnost a neurčitost jejich vymezení přitom nelze posuzovat jinak, než srovnáním obsahů jednotlivých nabídek.

Tímto judikátem bylo tedy potvrzeno, že Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, jakožto orgán dohledu na zadávání veřejných zakázek, může přezkoumávat postup hodnotící komise z hlediska dodržení zásad a stanovených postupů, stejně jako může přezkoumávat základní logické a matematické postupy hodnotící komise, aniž by tímto zasahoval nebo nahrazoval její funkci. Ani proti tomuto rozsudku nebyla podána kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu.

5. PROCESNÍ JUDIKÁT NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU ZE DNE 8. 10. 2009, SP. ZN. 7 AFS 107/2009, VZTAHUJÍCÍ SE K NEPŘEZKOUMATELNOSTI ODŮVODNĚNÍ

Tento judikát byl vydán Nejvyšším správním soudem ve věci kasační stížnosti, která byla podána z kasačních důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního. Zásadním důvodem pro něj byla kasační stížnost ze strany Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže podána, byla nepřezkoumatelnost odůvodnění rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 5. 12. 2008, sp. zn. 62 Ca 47/2007, kterým bylo zrušeno rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže pro nedostatečné odůvodnění udělené pokuty. Pro uvedení tohoto judikátu jsem se rozhodla, protože tento případ byl svým způsobem paradoxní v tom smyslu, že Krajský soud v Brně zrušil rozhodnutí pro nedostatek důvodů, přičemž ve svém rozsudku neuvedl v podstatě žádné odůvodnění a vlastní závěry. Další paradox tohoto judikátu Krajského soudu byl taktéž v tom, že bylo zrušeno rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže z důvodu nedostatečného odůvodnění udělené pokuty, přičemž právě toto rozhodnutí Úřadu mělo jedno z nejpreciznějších odůvodnění sankce, neboť jím byla udělena nejvyšší sankce ve své době. Nejvyšší správní soud tedy vyhověl podané kasační stížnosti a zrušil rozsudek Krajského soudu v Brně z důvodu

nedostatečného odůvodnění a absence vlastního úvah soudu. K přezkoumatelnosti a obsahu odůvodnění pak uvedl mimo jiné následující skutečnosti, které se vztahují obecně k náležitostem odůvodnění správních rozhodnutí a uvedené závěry jsou tedy obecně aplikovatelné na všechna správní rozhodnutí.

K vymezení rozsahu přezkoumatelnosti soudních rozhodnutí přispěl Ústavní soud, který např. v nálezu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06 vyslovil, že odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval soud při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena. Ústavní soud rovněž v nálezu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08 také konstatoval, že: „Soudy jsou povinny své rozhodnutí řádně odůvodnit; jsou povinny též vysvětlit, proč se určitou námitkou účastníka řízení nezabývaly (např. proto, že nebyla uplatněna v zákonem stanovené lhůtě). Pokud tak nepostupují, porušují právo na spravedlivý proces garantované čl. 36 odst. 1 Listiny“.

Podle konstantní judikatury Ústavního soudu (např. nálezy ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94 a nálezy ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97) také vyplývá, že jedním z principů představujícím součást práva na řádný proces, jakož i právního státu, je povinnost soudů své rozsudky odůvodnit. Ve správním soudnictví nachází tato zásada vyjádření v ustanovení § 54 odst. 2 s. ř. s. Z odůvodnění rozsudku musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Pokud by tomu tak nebylo, rozhodnutí by bylo nepřezkoumatelné, protože by nedávalo dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces. Také Nejvyšší správní soud ve svých rozsudcích vyslovil, že není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44 a také rozsudek ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52). Obdobně v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2007, č. j. 1 Afs 53/2007 - 34, vyslovil kasační soud právní názor, že „je povinností soudu stranám sporu ozřejmit, jakými úsudky byl veden a k jakým závěrům dospěl.“ V této souvislosti lze také poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 - 64, v němž kasační soud konstatoval, že „jestliže je část odůvodnění rozsudku krajského soudu, v níž se měl krajský soud vyjádřit ke

skutkovým a právním otázkám vyplývajícím z uplatněných žalobních bodů, tvořena z valné části toliko pasážemi převzatými bez dalšího komentáře z publikovaného judikátu v jiné, skutkově i právně odlišné věci, aniž by krajský soud zároveň vyložil, jaký význam mají tyto převzaté závěry pro jeho rozhodnutí ve věci, je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů.“ Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost pak lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130).

Vzhledem ke shora uvedenému tedy Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že Krajský soud v Brně nepostupoval při posuzování a rozhodování projednávané věci v souladu se shora uvedenou judikaturou. K tomuto následně uvedl, že správní soud při přezkouvání žalobních námitek postupoval tak, že v odůvodnění napadeného rozsudku převážně jen odcitoval jednotlivé pasáže ze žalobcových podání a z vyjádření či rozhodnutí žalovaného správního orgánu, aniž by je ale sám vyhodnotil a posoudil zjištěné skutečnosti a právní otázky. Nejvyšší správní soud tedy uzavřel, že nemůže takové odůvodnění napadeného rozsudku akceptovat, neboť nesplňuje základní požadavky kvality právní argumentace, přehlednosti a srozumitelnosti, čímž se napadený rozsudek stal zcela nepřezkoumatelným.

V současné době Krajský soud Brně dosud ještě nevydal nový rozsudek, který musí být vydán v souladu se závěry Nejvyššího správního soudu.

6. ZÁVĚR

Vzhledem k tomu, že oblast veřejných zakázek je v současné době velice aktuálním tématem a spousta otázek v rámci právních úprav této oblasti není dostatečně objasněna, rozhodla jsem se příkladmo uvést některé judikáty, které pomohly k dořešení výkladových problémů, jednak zákona č. 137/2006 Sb., ale i zákona č. 500/2004 Sb, správní řád, v platném znění. Doufám, že tento článek bude přínosem nejen pro ty, kteří se oblastí veřejných zakázek aktivně zabývají, ale bude přínosem i pro širší veřejnost, neboť závěry vyplývající z uvedených judikátů mohou být aplikovány i v rámci jiných právních otázek a odvětví.

Literature:

- Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, v platném znění
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2009, sp. zn. 7 afs 107/2009
- Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18. 6. 2009, sp. zn. 62 Ca 33/2008
- Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 4. 12. 2008, sp. zn. 62 Ca 41/2008
- Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 9. 2009, sp. zn. 62 Ca 37/2008
- Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 9. 2009, sp. zn. 62 Ca 50/2008

Contact – email

andrea.schelleova@seznam.cz

KE KRITÉRIÍM SOUDNÍHO PŘEZKUMU SPRÁVNÍHO UVÁŽENÍ (ANEŽ PONĚKUD DISPROPORCIÁLNÍ ÚVAHA NAD DVĚMA SOUDNÍMI ROZHODNUTÍMI)

SOŇA SKULOVÁ

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

Abstract

The paper presents a short reflection on the criteria of legality and (material) correctness which both dispose of legal nature and basis, and therefore should be respected by administrative authorities when deciding about rights and duties of individual persons, with the special importance for the cases based on administrative decisions. The core of the reflection deals with the special requirements of the judicial review of such cases, and the full meaning of the criteria mentioned above in this context, which means the necessity of application of a special method and criteria, especially the comparison with the main principles of the correct administrative discretion (proportionality, legitimate expectations, and some others), which has been illustrated on the comparison of a historical, but classic judgement from England, and one contemporary decision of the Czech administrative court.

Key words

Judicial review of administrative decisions; criteria of the judicial review; justification of the judgement; legality; (material) correctness; the general principles of administrative law.

Motto:

„Discretio est discernere per legem, quid sit iustum.“

(Coke, 1608)

Úvodem

Jako motto své krátké úvahy nad současným nastavením kritérií soudního přezkoumání správního uvážení jsem uvedený citát slavného anglického právníka zvolila zcela záměrně, i když pochází z doby i lokace (co do právního systému) poněkud vzdálených.¹

¹ Sir Edward Coke byl významným anglickým právníkem, a také soudcem na přelomu 16. a 17. Století. Bývá uváděn mezi těmi, kdo se zasloužili o omezení královských prerogativ a vyčlenění pravomoci soudů vůči státní moci. Citát pochází z prvního svazku (*Commentary upon Littleton*, 1608) jeho čtyřdílného, dnes již klasického díla nazvaného *Institutes of the Lawes of England* (citováno z Wikipedia /cit. 2009-10-11/. Dostupné z: http://en.wikipedia.org/wiki/Sir_Edward_Coke_

Cit. sentence je totiž ze zvoleného úhlu pohledu, tedy kritérií soudního přezkumu, postavena na spojení dvou klíčových maxim - zákonnosti a spravedlnosti, vztaženém k oblasti správního uvážení. V obecném významu v této myšlence nacházíme opodstatnění obecně lidské i praktické. Zákon, resp. legalita, by měly být vodítkem či korektivem pro nacházení (u veřejné správy) či posouzení, resp. přezkum (včetně soudního) spravedlnosti konkrétního zvoleného řešení dané věci v rámci správní úvahy.

Otázkou však je, nakolik, a jakým způsobem, může být tato idea uplatněna pro současné naše podmínky a právní úpravu rozhodování správních orgánů, a jejich soudní přezkoumání. Spojení požadavků rozumnosti (reasonableness) a právnosti pro rozhodnutí správních orgánů, jakkoli anglické provenience, není pro naše současné podmínky požadavkem tak vzdáleným, jak by se mohlo jevit v pohledu tradičním, a to ještě poměrně nedávném.

1. INSPIRACE KOMPARATIVNÍ

K uvedeným obecnějším úvahám, resp. srovnání mě přiměla jistá podobnost skutková i právní dvou soudních kauz a rozhodnutí, u nichž shora uvedené požadavky na kvalitu rozhodování veřejné správy byly rozhodující, a jejichž řešení bylo v důsledku obdobné. Nikoliv však přístup obou soudů k posouzení podstatných nedostatků v postupu správních orgánů, resp. vyjádření rozhodných důvodů svého rozhodnutí.

Právě v této rovině spočívá základ mé úvahy, když jsou v ní koncentrovaně projeveny markanty odlišného přístupu soudů (v logice příslušných právních systémů), který je pak podle všeho výsledkem rozdílných cest, jež vedly k poskytnutí soudní ochrany. Pozoruhodný je prima facie několikasetletý časový odstup obou předmětných rozhodnutí, a také rozdílnost právních systémů, v nichž byly přijaty, z nichž jeden je tradiční anglický, druhý zdejší a současný, jak se také odrazily v nastavení soudní kontroly nad správním rozhodnutím přijatým v rámci správního uvážení.

Avšak v podstatě obdobný právní základ a východiska obou rozhodnutí lze pro současné zdejší podmínky přičíst do značné míry unifikačním, evropeizačním faktorům. Těm však zcela neodpovídají výslovně vyjádřené důvody, které zmíněné soudy k přijetí obdobných řešení vedly. Rozdílnost v uvedené otázce se stala hlavním motivem této úvahy.

První z uvedených judikátů, pocházející z roku 2008, najdeme ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu². Byl v něm řešen případ udělení veřejnoprávního povolení, a to na základě výjimky, k určité činnosti (zde

² Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6.6.2008, sp.zn. 7 Ca 253/2007-84, č. 1745 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, částka 1/2009.

stavby domovní čistírny odpadních vod a vypouštění odpadních vod do vod pozemních) více osobám v obdobném postavení, ve stejné lokalitě, za stejných podmínek, jež však bylo kapacitně limitováno, což neumožňovalo vyhovět všem žadatelům, a rozhodnutím příslušného správního orgánu bylo vyhověno pouze jednomu z nich. Jediným důvodem pro zamítnutí žádosti ostatních žadatelů, jež podali své žádosti (poněkud) později než žadatel úspěšný, byla právě uvedená omezená kapacita, která byla vyčerpána právě vydáním povolení, tedy udělením výjimky, prvnímu z více žadatelů³.

Druhý z judikátů byl vydán v Anglii roku 1598 v tzv. Rookeově případu⁴, kde tehdejší komisaři pro stoky uložili poplatky za opravu říčního břehu, přičemž touto povinností v celé výši zatížili pouze vlastníka nemovitosti bezprostředně přilehlé, namísto toho, aby tímto břemenem byli proporčně zatíženi všichni vlastníci, mající z opravy prospěch. Uložení poplatků bylo přitom v zákonem založené diskreční pravomoci komisařů⁵. Soud však takto uložený poplatek shledal nespravedlivým (zdůr. aut.), neboť slovy soudce Cokea, úvaha komisařů by měla být omezena a vázána zásadou rozumnosti („reason“) a práva.⁶

2. K VÝVOJI HLEDISEK A NÁROKŮ NA SPRÁVNÍ UVÁŽENÍ V PERSPEKTIVĚ PŘEZKUMU

Anglická tradice soudního přezkumu nad správní diskrecí prošla evidentně rozvojem dlouhodobým. Vedle tradice francouzské a německé stala se, ve zkratce řečeno, jedním z významných modelů nastavení soudního přezkumu správních (nejen) rozhodnutí v zemích náležejících do moderního Evropského správního prostoru.⁷

Pro naše podmínky není od věci uvažovat nad plnou akceptovatelností současných závěrů sira Wadea, že každá pravomoc má své právní limity,

³ Kterým byl, zřejmě náhodou, starosta obce.

⁴ (1598) 5 Co. Rep. 99b. Převzato z WADE, H.W.R., FORSYTH, C. S. *Administrative Law*. 9. Vydání. Oxford: Clarendon Press, 2004, str. 351.

⁵ Zákon o stokách byl vydán v roce 1531.

⁶ Dále uvádí, že pro diskreční pravomoc ...“*is a science or understanding to discern between falsity and truth, between wrong and right, between shadows and substance, between equity and colourable glosses and pretences, and not to do according to their wills and private affections; for as one saith, talis discretio discretionem confundit.*“ Srov. shora cit. dílo, str. 351, a také např. Sir Edward Coke, *The Selected Writings and Speeches of Sir Edward Coke*, ed. Steve Sheppard (Indianapolis: Liberty Fund, 2003). Vol. 1. Chapter: *Rooke's Case*. Dostupné z <http://oll.libertyfund.org/title/911/106329> on 2009-12-06.

⁷ K tomu srov. např. POMAHAČ, R., in HENDRYCH, D. et al. *Správní právo, obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck. 2009.s.789-800.

kde by již pochybnosti být neměly⁸, a dále nad výrokem, že soudy by přitom měly určovat linii těchto limitů, s cílem dosáhnout co nejvhodnější rovnováhy mezi efektivností veřejné správy a právní ochranou občanů.⁹ Jak Wade dále uvádí, soudy vytvořily síť omezujících principů, jež vyžadují, aby pravomoci správy založené zákonem byly realizovány rozumně (resp. přiměřeně či logicky - v originále „reasonably“ – pozn. aut.), v dobré víře, pouze pro řádné účely, a v souladu s duchem („spirit“), stejně jako i literou zákona, který pravomoc založil.¹⁰

Otázka aplikace uvedených kritérií či zásad v současné naší správní judikatuře je již strukturovanější, když některé jsou již vcelku zažitými, jako je tomu u principu proporcionality, jiné již méně. Není však cílem nyní podávat podrobný rozbor situace v aplikaci uvedených zásad.¹¹

Shora zmíněná hlavní kritéria, jako je efektivnost, rozumnost, soulad s účelem právní úpravy, nemluvě již o evropsky „zpevněném“, již cit. principu proporcionality nebo také legitimního očekávání, náleží již do argumentaria správních soudů, i když, pokud jde o oblast přezkume ve správním soudnictví, pohybujeme se v dimenzi pouhých několika let.¹²

⁸ Srov. k tomu judikaturu vylučující možnost existence tzv. absolutního správního uvážení, např. nález Ústavního soudu z 22.7.2009 sp.zn. III.ÚS 2556/07, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.2.2007 sp.zn. 4 As 75/2006-52, č.1194 Sb. NSS, částka 6/2007.

⁹ Setkáváme se již příklady argumentace vedené v tomto duchu. Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11.9.2008, sp.zn. 1 As 30/2008-49, č. 1746 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (dále jen „Sb.NSS“): „*Pokud tedy správní orgány ve správním řízení pouze důsledně vyžadují plnění povinností ze strany občanů, a nedbají přitom na ovhranu jejich zájmů, je výrazem tohoto postupu přepjatý formalismus, jehož důsledkem je sofistikované zdůvodňování zjevné nespravedlnosti.*“ Dostupné z: http://www.nssoud.cz_.

¹⁰ Viz WADE, H.W.R., FORSYTH, C. S., cit.dílo, str. 343 (překlad autorka).

Uvedené požadavkům či zásady nacházejí již take své uplatnění v některých novějších judikátech, zejména u Nejvyššího správního soudu.

¹¹ Ačkoliv za pozornost stojí, a pro naše poměry jeví se netradičně např. nastavení dobré víry jako východiska pro přístup k řešení věci na straně správního orgánu, když jsme uvyklí zásadě ochrany dobré víry na opačné straně, tedy na straně dotčené osoby. Nemuselo by být takové pojetí výkonu veřejné moci nepraktické, když zásada „pouhého“ jednání ve veřejném zájmu nezdá se být vždy zcela dostačující, když pod tento značně široký deštník může se vejít leccos. Stejně tak by mohla být v oblasti ochrany veřejného zájmu praktickou jiná inspirace ze sféry soukromoprávní, a to stanovení požadavku, aby také veřejné subjekty jednaly „s péčí řádného hospodáře“, vedle výslovně nastavených kritérií ze zákonné úpravy finanční kontroly.

¹² Na rozdíl od Ústavního soudu, který uvedenými principy poměrně často argumentoval již v předchozí dekádě.

Naznačený stav má své důvody zřejmě v relativní novosti této materie, která představuje postupně, a v posledních letech velmi intenzivně objevovaný (evropský“) kontinent nároků na kvalitu veřejné správy, a možno říci nové náplně rozsahu právní korektnosti veřejné správy, jež významně rozšířil rozsah soudního přezkumu správního uvážení.

Z uvedených důvodů se domnívám, že problémem hodným zamyšlení stává se nyní otázka systematickosti, utříděnosti a určité ustálenosti v používání uvedených hledisek přezkumu, jakož i utřídění a stabilizace chápání jejich obsahu, působení a event. vzájemných vztahů. Nejde pouze o problém jakési teoretické puristiky. S ohledem na „sjednocovací“ úlohu Nejvyššího správního osudu vůči rozhodnutím soudů, i obdobnému působení vůči správním orgánům vyvstává problém velmi praktický a konkrétní, a navíc významný, pokud vezmeme v úvahu širší kultivující úlohu správních soudů v jejich působení vůči veřejné správě, a to zejména pro vztah veřejné správy k jednotlivým osobám.

Právě z těchto důvodů, resp. aspektů mě zaujaly zvolené kauzy, resp. jedna z nich vyvolala potřebu komparace s druhu, obdobnou, kdy při podobnosti skutkové stránky a výsledného řešení, lze shledat podstatné rozdíly v proklamovaných důvodech soudních rozhodnutí, a hlediscích zkoumání aplikace správního uvážení správním orgánem.

Důvody rozhodnutí v kauze ze staré Anglie kauzy spočívaly, jak již bylo shora zdůrazněno, v oblasti (požadavcích) spravedlnosti, rozumnosti (v současnosti obsahově blízké proporcionalitě), a souladnosti s právem.

3. KRITÉRIA ZÁKONNOSTI A SPRÁVNOSTI V SOUČASNÉM POJETÍ

Uvedená hlavní hlediska našla v našich podmínkách svůj obecný rámec v současném vyjádření kritérií pro přezkum rozhodnutí v rámci úpravy řádných opravných prostředků ve správním řádu¹³, a to zákonnosti a správnosti.¹⁴ S výslovným požadavkem spravedlnosti se již i v našich podmínkách můžeme setkat v doktríně, a již také v judikatuře.¹⁵

Kritérium zákonnosti v posledních dvou dekáдах, zejména pod vlivem evropeizace (chápané jak na úrovni ES/EU, tak také rady Evropy, zejména pod vlivem působení Evropské úmluvy od ochrany základních lidských práv a svobod, a judikatury Evropského soudu pro lidská práva) rozšířilo svůj

¹³ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění z.č.413/2005 Sb., z.č. 384/2008 Sb., z.č. 7/2009 Sb., z.č. 227/2009 Sb. (dále jen „správní řád“).

¹⁴ Pro odvolací řízení v § 89 odst. 2, pro rozklad platí dle § 152 odst. 4 ustanovení o odvolání, nevylučuje –li to povaha věci, což v dané otázce nenastává.

¹⁵ Srov. např. shora v pozn. č. 8 cit. rozsudek č.1746 Sb. NSS.

obsah, což někdy vede k označení tohoto principu „právností“. Pro případy správního uvážení, jak je tomu ve sledovaných případech, vskutku nelze vystačit s konkrétními pravidly, záměrně neperfektnímu, ponechávajícím prostor pro vlastní, jak právně korektní, tak obsahově (i procesně) správné rozhodnutí. Nezbytná je aplikace obecných zásad (principů). Otázka správné volby relevantních zásad, a jejich správné aplikace na konkrétní případ správní úvahy jde tedy v mezích právnosti nad rámec klasické (tradiční) zákonnosti, tedy souladu s konkrétními a výslovně stanovenými pravidly.

Uvedená skutečnost odůvodňuje využití kritéria právnosti obecně. Prostor pro uplatnění právnosti, a nutnost jeho („správného“) využití vyvstávají právě tehdy, kdy pro správní orgán vzniká v právním rámci aplikace práva povinnost požití volnosti ve svém uvažování, resp. rozhodnutí (ať již v otázkách hmotněprávních, nebo v otázkách vedení řízení).

Z tohoto důvodu se domnívám, že kritérium právnosti se projevuje jednak jako správnost materiální, resp. správnost věcná, tj. správnost rozhodnutí ve věci (zejména a především výrokové části rozhodnutí), která se uplatňuje pro rozhodnutí založená na správním uvážení.¹⁶

Ostatní oblasti uplatnění kritéria právnosti nemusejí mít již přímou souvislost s touto „klasickou“ věcnou správností rozhodnutí. Může tomu tak být např. v případě aplikace neurčitých pojmů, kdy jde o činnost subsumpční, v níž prostor pro posouzení skutkového stavu nemusí být správně využit, a z toho pak vzejde věcně nesprávná úvaha, vyjádřená v rozhodnutí. Neurčité pojmy se však mohou projevovat také v jiných stádiích postupů správních orgánů.¹⁷

Správnost (korektnost) tedy kritériálně působí také v oblasti postupů správních orgánů, ve stránce procesní, jež může a nemusí mít, jak již bylo shora uvedeno, přímou souvislost s tzv. věcnou správností rozhodnutí. Může však jimi být významně determinována, čímž dojde k naplnění podmínky, resp. znaku „podstatnosti“¹⁸ vad řízení jako důvodu pro soudní přezkum ve smyslu § 78 odst. 1 s.ř.s.

¹⁶ K tomu obdobně STAŠA, J. Zákonnost a věcná správnost rozhodnutí správního orgánu. In *Rada Evropy a veřejná správa*. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2009. S.182-183. ISBN 978-80-8082-269-9.

¹⁷ Např. při posuzování naplnění pojmů „závažné ztěžování postupu ve správním řízení“ formou „rušení pořádku“ dle § 62 odst. 1 správního řádu.

¹⁸ Výslovně vyžaduje naplnění určité míry závažnosti procesních vad, které odůvodní obligatorní přezkum rozhodnutí odvolacím orgánem, a to tak, že musí jít o vady, o nichž lze „mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost“, když k ostatním vadám řízení se nepřihlíží (srov. § 89 odst. 2 správního řádu).

Uvedené další případy působení obecného požadavku na správnost nacházíme tam, kde se v určité míře uplatňuje vlastní úvaha (volnost) v postupu správního orgánu rovněž. Náleží sem správné a dostatečné zjištění skutkového základu¹⁹, dále na ně navazující oblast volného hodnocení důkazů²⁰, jež zahrnuje také požadavek na logičnost, resp. objektivnost hodnocení skutkové stránky.

Požadavek uvedený na posledním, místě již explicitní výraz v zákoně (správním řádu) stanoven není, představuje však nezbytnou součást řádného procesu, a je projeven v zásadě rovnosti zbraní, resp. zásadě procesní rovnosti stran²¹, nestranného přístupu správního orgánu²², který obecně jedná vždy ve veřejném zájmu²³.

Další takovou oblastí, jež by měla dostát požadavku správnosti (když nemůže být regulována zcela přesně a konkrétně), je řádné odůvodnění správního rozhodnutí. Význam této, možno říci pro současné podmínky již zásady (zásada řádného odůvodnění), a to s ohledem na požadavky řádného (spravedlivého, fair) procesu. Zásada odůvodňovací je tradičně takto chápána, a to zejména s odkazem na čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy, a to s nejužším vztahem k materiální rovině rozhodnutí na jedné straně, a k zárukám ochrany práv materiálních, a realizace práv procesních účastníků řízení na straně druhé. Řádné odůvodnění plní totiž nezastupitelnou úlohu zprostředkovatele obsahu rozhodnutí a jeho důvodů pro účastníky, a také možnosti dostatečného přezkumu jak zákonnosti, tak správnosti vydaného rozhodnutí.²⁴

¹⁹ Ve správním řádu vyjádřeno v obecné zásadě materiální pravdy (§ 3), a dále pro účely správního řízení zejména v § 50 odst. 2 a 3, upravujících opatřování podkladů a obecně povinnost zjistit relevantní okolnosti k vydání rozhodnutí (odst. 2 cit. ust.), a dále pak specificky z hlediska ochrany veřejného zájmu a ochrany práv osob, jimž má být uložena povinnost v řízení z moci úřední(odst. 3), a § 51 odst. 1 upravujícím rozsah dokazování, resp. důkazních prostředků.

²⁰ Viz § 50 odst. 4 správního řádu.

²¹ Srov. § 7 odst. 1 správního řádu.

²² Cit. ust., odst. 2.

²³ Ovšem vždy při zachování proporcionality. Srov. § 2 odst. 4 cit. zákona.

²⁴ K tomu srov. konstantní judikaturu Ústavního soudu ČR, např. nález ze dne 20. 6. 1996 sp. zn. III. ÚS 84/94 (č. 34, sv. 3, Sb. ÚS), nález ze dne 26. 6. 1997 sp. zn. III. ÚS 94/97 (č. 85, sv. 8, Sb. ÚS), dle níž jedním z principů, který představuje součást práva na řádný proces, jakož i právní stát a vylučuje libovůli při rozhodování je i povinnost rozhodnutí řádně odůvodňovat. Uvedené nálezy se výslovně vztahovaly na soudní rozsudky, avšak požadavek řádného odůvodnění se vztahuje také na rozhodnutí správních orgánů, pokud rozhodují o právech a povinnostech dotčených osob.

V tomto směru judikoval Nejvyšší správní soud, že „Z odůvodnění ... musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními

Ve sledovaných souvislostech pojednání o kritériu správnosti není zřejmě od věci, že Nejvyšší správní soud již aplikoval kritérium „dobré a efektivní správy“.²⁵

Z oblasti obecného kritéria správnosti nelze opomenout také nutnost správné (řádné, dostatečné) interpretace příslušných ustanovení právní předpisů, včetně výkladu respektujícího relevantní zásady (principy) činnosti správních orgánů, které se na daný případ vztahují.²⁶

Správní rozhodnutí se vždy dotýkají práv, zájmů nebo povinností konkrétních osob, a proto je nezbytné, zejména v případech se správním uvážením, vypořádat se se zásadami, které určují vztah veřejné moci a těchto osob, představovaných především principem proporcionality a principem předvídatelnosti, resp. legitimního očekávání.²⁷ V současné době, kdy jsou již výslovně založeny ve správním řádu, jak bude dále zmíněno, lze obtížně uvedené zásady přehlížet, minimálně jako vodítka interpretačního, nebádajícího k přijetí rozhodnutí věcně správného.

Všechny zmíněné součásti obecné správnosti se však již týkají celého spektra rozhodnutí správních orgánů, nikoliv pouze rozhodnutí založených na správním uvážení, a roviny nejen materiální, ale i procesní.

závěry na straně druhé. Pokud by tomu tak nebylo, rozhodnutí by bylo nepřezkoumatelné, neboť by nedávalo dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces.“ (srov. rozsudek z 18.7.2008 sp.zn. 2 As 63/2007, dostupný z <http://www.nssoud.cz>).

Obdobně je požadavek na uvedení důvodů rozhodnutí obsažen v Rezoluci Výboru ministrů RE č. (77)31, o ochraně jednotlivce ve vztahu ke správním aktům Srov. bod IV Rezoluce: *“Dotčená osoba má právo znát odůvodnění správního aktu, pokud je způsobilý dotknout se nepříznivě jejích práv, svobod a zájmů. Odůvodnění je buď součástí správního aktu, nebo bude písemně této osobě k její žádosti sděleno v přiměřené lhůtě.“* (překlad autorka). Nacházíme jej rovněž v *“Kodexu principů dobré správy“*, zařazeném do Doporučení Výboru ministrů RE č.(2007)7: *„Každé individuální rozhodnutí musí být dostatečně zdůvodněno, s uvedením právního a skutkového základu, ze kterého vycházelo, pokud se dotýká práv jednotlivé osoby.“* (čl. 17, odst. 2, Oddíl II cit. Doporučení).

²⁵ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 11.9.2007 sp.zn. 5 As 37/2006-67.

²⁶ V tomto směru Nejvyšší správní soud poskytl dostatečná vodítka v případech, kdy na straně správního orgánu došlo k odchýlení se, resp. nenaplnění řádných aplikačních postupů, resp. potřebného spektra aplikačních metod. Srov. z novějších např. rozsudek ze dne 26. května 2009 sp.zn. 9 Ans 5/2009 – 117.

²⁷ V poslední době judikatura obohatila danou oblast také o definici pojmu „správní praxe zakládající legitimní očekávání“, spolu se stanovením pravidel pro event. změny uvedené praxe, a také souvislost s úlohou interních předpisů. Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21.7.2009, sp.zn. 6 Ads 88/2006-132. Je vhodné vedle toho připomenout poněkud nesystémově působící pojem „ustálená rozhodovací praxe“, jak ji pro řešení vybraných (?) otázek zejména procesní povahy, ovšem nikoliv nepodstatných, zakládá úprava usnesení v § 76 odst. 2 správního řádu.

Vždy však jde o správnost právně předpokládanou, tedy oblast korektnosti právní, a právně, i když třeba „pouze“ v rovině zásad a principů, upravenou. Jde o další dimenzi zákonnosti, pro kterou je z uvedených důvodů vskutku přiléhavým označení „právnost“. Uvedené, z pohledu právní vázanosti správního orgánu, „volnější“ (ale v právním státě nikdy zcela volně²⁸) případy výkonu veřejné správy nemohou být vyloučeny ze soudního přezkumu, který je nastaven jako přezkum zákonnosti, ovšem pro případy porušení veřejných subjektivních práv dotčených osob, a za splnění obecné podmínky pro přezkum stanovených.

V otázce nastavení přezkumných kritérií správních soudů vůči rozhodnutím se správním uvážením bylo již učiněno mnohé, zejména pokud jde o nástin algoritmu takového přezkumu.²⁹

²⁸ Viz např. judikáty uvedené v pozn. č. 7.

²⁹ Srov. z judikatury Nejvyššího správního soudu např. rozsudek 9.2. 2005 sp. zn. 5 A 131/2001-86, kde se uvádí, že: „Na soudu je, aby posoudil, zda ...uvážení vychází z dostatečně zjištěného stavu věci, zda odpovídá zásadám logiky a je v souladu s účelem sledovaným tímto institutem.“, nebo rozsudek ze dne 11.2.2005, sp. zn. 7 A 72/2001-5š, č. 576 Sb. NSS: „*Institut správního uvážení při své realizaci s ohledem na jeho možnou přezkoumatelnost ve správním soudnictví, ale i s ohledem na jeho srozumitelnost účastníkům řízení, vyžaduje, aby všechna v demonstrativním výčtu uvedená kritéria byla výslovně zmíněna a dostatečně odůvodněna, aby bylo uvedeno, které další, v demonstrativně uvedeném výčtu výslovně neuvedená kritéria byla vzata v úvahu, a pokud nikoliv, z jakého důvodu k nim správní orgán nepřihlížel.*“ Na uvedeném případě je zajímavé, že soudem nebylo shledáno ani překročení mezí, ani zneužití správního uvážení, ale jako důvod nezákonnosti uvedena vada řízení. V jiném rozsudku (ze dne 23.11.2006, sp. zn. 6 As 59/2004-117) sice nacházíme vyjádření nutnosti respektovat stanovené procesní postupy, a také „*elementární právní principy správního rozhodování*“, avšak zároveň přezívající rezonanci dikce předchozí, zrušené úpravy správního soudnictví, která byla ve vztahu ke správnímu uvážení nastavena jako přezkum „*nevybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem*“ (srov. § 245 odst. 2 tehdejšího znění občanského soudního řádu, v jehož části páté byla úprava správního soudnictví zařazena), tedy v nastavení obsahově užší, protože k posouzení právní nekorektnosti spočívající ve zneužití správního uvážení , jak zákon předpokládá, dojít nemohlo.

K tomu Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30.11.2004 sp.zn. 3 As 24/2004-79 uvedl ke konkrétnímu případu udělování licence, kde lze shledat určité společné znaky, tedy také pro přezkum uvážení obecněji využitelné závěry, s rozebíranou kauzou, v níž se rozhodovalo o udělení výjimky v případě více žadatelů, v tom, že: „*Výrok o udělení licence je vždy spojen výrokem o zamítnutí žádostí ostatních žadatelů*“. Dále k postupu správního orgánu: „*Rozhodnutí musí obsahovat podrobné odůvodnění a dále kritéria, na jejichž základě byla jednomu z žadatelů udělena licence a žádosti ostatních žadatelů zamítnuty. Správní orgán tedy musí nejen popsat, proč a jaké kritéria pro své rozhodnutí zvolil a jakým způsobem tato kritéria naplnil úspěšný žadatel o licenci, ale musí rovněž podrobně pospat, proč tato kritéria nebyla naplněna ostatními žadateli, případně proč byla ostatními žadateli naplněna méně než úspěšným žadatelem. I když správní orgán není při svém rozhodování vázán přesnými kritérii stanovenými zákonem a rozhoduje v mezích volného správního uvážení, musí být jeho postup a rozhodnutí přezkoumatelné a musí být zřejmé, že z mezí a hledisek správního uvážení nevybočil. Proto i v těchto případech musí správní orgán respektovat jak stanovené procesní postupy (v to zahrnující rozhodnutí se všemi stanovenými náležitostmi), tak elementární právní principy správního rozhodování(princip*

Pokud však jde o nastavení a ustálenou, tedy nutně i s určitou mírou systematickostí využívanou strukturou a obsahem hledisek pro přezkum rozhodnutí (ale třeba také i nečinnosti a jiných zásahů správních orgánů) založených na správním uvážení, jsou věci zatím tzv. v pohybu či vývoji, což bylo hlubším a dlouhodoběji pociťovaným motivem k sepsání této úvahy.

4. APLIKACE RELEVANTNÍCH HLEDISEK PŘEZKUMU SPRÁVNÍHO UVÁŽENÍ V KONKRÉTNÍM PŘÍPADĚ

Jak tedy z uvedených hledisek ob stojí zvolené³⁰ soudní rozhodnutí současné ? Ve druhém (současném) sledovaném judikátu bylo použito, ve vztahu ke skutečným důvodům právní vadnosti rozhodnutí, hodnocení, že zvolený „postup není možným neboť je přímo ukázkou nedůvodného rozdílu v rozhodování u skutkově téměř totožných věcí“, s odkazem na § 2 odst. 4 správního řádu, a dále že v takovém případě „...musejí mít žadatelé rovné šance, a nelze bez hlubší analýzy vyhovět pouze jednomu z nich...“.

Sama o sobě skutečnost, že nebylo použito označení použité zásady (v daném případě tedy principu legitimního očekávání, resp. předvídatelnosti), hlubší problém nepůsobí, i když již uvedená zásada patří k zásadám v judikatuře poměrně zažitým. Tedy deficit lze spatřovat pouze v rovině míry naplnění efektu působení ustáleného používání v judikatuře pojmů v již zažitém, obvyklém významu a souvislostech.

Zřetelným nedostatkem odůvodnění je však skutečnost, že další zásady, jež byly pro posouzení případu určující, však na této úrovni již zmíněny, a což je hlavní, použity jako kritérium přezkumu použity nebyly.

Uvedená kritická připomínka totiž neplatí zcela, neboť v použité formulaci „bez hlubší analýzy“ lze vysledovat implicitní, as píše náznakem učiněnou souvislost s principem proporcionality, jež měl být v uvedeném případě rovněž aplikován.

právní jistota, princip rovnosti osob, o jejichž právech se jedná – s obdobným rozhodováním v obdobných případech, atd.). nezákonnost rozhodnutí tak může spočívat mj. právě v překročení nebo zneužití stanovených mezí správního uvážení správním orgánem (§ 78 odst.1 s.r.s.), nebo může být způsobena jiným porušením procesních předpisů.“ K závěru jinak vskutku, ze sledovaných hledisek příkladného soudního rozhodnutí však dlužno podotknout, že v daném případě šlo zřejmě nikoliv o „překročení mezí“, ale o „zneužití“ správního uvážení, tedy jeho nesprávnému použití, resp. nesprávné aplikaci diskreční pravomoci správního orgánu, způsobené porušením (nerespektováním) v rozsudku uvedených základních principů správné úvahy.

³⁰ Nebylo záměrem autorky podrobovat srovnání, resp. analýze rozsudek náhodně zvolený. Pozornost zaslouží s ohledem na skutečnosti, že byl vybrán pro Sbírku rozhodnutí Nejvyššího právního soudu, a předpokládá se tedy zřejmě jeho obecnější účinek na rozhodování správních orgánů a soudů ve správním soudnictví. Otázka tedy stojí také tak, jakou informaci, resp. zkušenost předmětný rozsudek má přinést, a ve skutečnosti s ohledem na svůj obsah přináší.

V daném případě šlo zejména o princip proporcionality a jeho jednotlivé komponenty (ochrana oprávněných zájmů a práv dotčených osob nabytých v dobré víře, vyváženost zájmů jednotlivých zúčastněných osob, a také zájmu veřejného), jež by bylo lze očekávat, pokud jádro rozhodnutí spočívalo v udělení či neudělení výjimky spočívající v zásahu do konkrétního, zákonem chráněného zájmu z oblasti životního prostředí, a to ve vztahu k významným zájmům více účastníků, nacházejících se v obdobném postavení.

S ohledem na uvedené skutečnosti by se event. projevila nesprávnost úvahy správního orgánu, a to ať již při rozhodování o udělení výjimky prvému z žadatelů, jakož i zamítnutí žádostí ostatních jednotlivých žadatelů, došlých poněkud později. Správním orgánem totiž nebyl při jeho uvážení vzat v úvahu princip proporcionality, a ne zcela princip legitimního očekávání.³¹

Soud pak při přezkumu napadených rozhodnutí (s využitím podkladů z vyžádaného spisu ve věci první, úspěšné žádosti) ve značném rozsahu poskytl názor (návod), jak mělo být žádoucího řešení, resp. naplnění požadavku cit. „rovnosti šancí“, dosaženo po procesní stránce, a to eventuálně, buď spojením všech těchto obdobných a dle názoru soudu souvisejících věcí do společného řízení, nebo při volbě varianty jednotlivě vedených správních řízení pak uplatnit účastenství všech žadatelů ve všech těchto řízeních. Preciznost těchto procesních námětů ponechme stranou.

Po věcné stránce soud dospěl k závěru, že pokud nelze vyhovět všem žadatelům (resp. „pokud, jak ze spisu vyplývá, v dané lokalitě nelze akceptovat vypouštění vod ze šestnácti stejných čističek z důvodu ochrany významných vodních zdrojů podzemní vody“), pak dle jeho názoru „...nelze vydat povolení nikomu“. Uvedený názor soud vyslovil, i když předtím poznamenal, že „....soud rozhodně nemůže být odborným hodnotitelem věcné správnosti vydaného povolení či zamítavého rozhodnutí – to je otázka odborná, kterou především hodnotí příslušný specializovaný správní úřad“.

Jak je z bezprostředně shora uvedené citace zřejmé, uvedené stanovisko k rozsahu soudního přezkumu správního uvážení nebylo však zcela dodrženo, a minimálně v rámci obiter dictum se do této stránky rozhodnutí

³¹ Zcela mimo hru pak zůstal, a to i v rámci soudního přezkumu, obecný princip předvídatelnosti veřejné správy, event. také zásada veřejné správy jako služby (§ 4 správního řádu), když v rámci vstřícnost a výkonu dobré správy mohly být navozeny podmínky pro komplexní řešení uvedeného problému, jež se týká 16 žadatelů v dané lokalitě, a zároveň významného veřejného zájmu, konkrétně příslušné složky životního prostředí v intencích speciálního zákona). Správní orgán ve skutečnosti pouze mechanicky aplikoval příslušná procesní a hmotněprávní ustanovená, jak se konkrétně vztahoval na jednotlivé žádosti, jimiž se zabýval v pořadí daném časovou posloupností podání žádostí.

soud vstoupit odvážil, neboli předvídal výsledek volného uvážení správního orgánu.³²

Zde jsme u jádra problému. Soud zcela jistě nemá, a ani nemůže být odborným (zduř. aut.) hodnotitelem věcné správnosti rozhodnutí správního orgánu. Pokud však má naplnit zákonem vymezenou přezkumnou pravomoc vůči rozhodnutí správního orgánu založenému na správním uvážení, stanovenou § 78 odst. 1, věta druhá, soudního řádu správního, tedy nepřekročení zákonných mezí uvážení, nebo jeho nezneužití, pak jej věcná, neboli obsahová stránka rozhodnutí správního orgánu zajímat musí, a to v rozsahu shora uvedeném.³³

Oblast správního uvážení (nikoliv vskutku expertního posouzení odborných otázek) neleží již mimo sféru soudního přezkumu, jako tomu bývalo ve dřevních dobách založení soudního přezkumu správních rozhodnutí. Správní soud sleduje dodržení oné, slovy anglického klasika formulované, „linie principů“, jimiž je volná úvaha správního orgánu ovládána a limitována. Jak již je obecně přijímáno, a bylo judikováno nejprve Ústavním soudem, a již také Nejvyšším správním soudem, nejde pouze o ty z (pro konkrétní případ) relevantních zásad, které jsou výslovně zařazeny v tzv. „Základních zásadách činnosti správních orgánů“ ve správním řádu, ale všech právně závazných principů, které se na daný případ vztahují, včetně zásad výslovně nevyjádřených.³⁴

V našem případě o přezkum správního uvážení, a to v posuzování udělení výjimky, tedy věci nenárokové, neopřené o přesná, nebo dokonce kvantifikovaná zákonná kritéria pro její udělení. Bylo by proto záhodno tuto okolnost v odůvodnění uvést (resp. dotčenou část odůvodnění rozsudku ponechat, pokud byla event. vypuštěna v rámci přípravy judikátu do Sbírky rozhodnutí).

³² Dovolím si však poznamenat, že nastíněné „jediné možné řešení“, tedy nevyhovění žádnému z žadatelů, není zcela bez pochybností, navozené již shora akcentovanou formulací „bez hlubší analýzy“. Výsledkem takové potřebné analýzy může přece být event. zjištění, že z nějakého závažného subjektivního důvodu, nebo objektivní okolnosti si některý ze žadatelů výjimku legitimně zaslouží, resp. může mu být udělena.

³³ Porušením pravidel pro volné správní uvážení bylo dle názoru Nejvyššího správního soudu nerespektování principu oprávněného (legitimního) očekávání, a tím se stalo důvodem nezákonnosti rozhodnutí správního orgánu, v rozsudku ze dne 20.7.2006, sp.zn. 6 A 25/2002-59, č.950 Sb. NSS, přičemž soud zdůraznil ústavní a evropský základ a kontext uvedeného principu.

³⁴ Princip proporcionality svůj výraz a místo mezi zásadami ve správním řádu našel (srov. § 2 odst. 2-4 správního řádu), ale např. zásadu řádného odůvodnění, nebo transparentnosti (tj. srozumitelnosti úkonů a postupů veřejné správy vůči dotčeným osobám) je nutno z textu zákona dovodit, resp. opřít o jiné předpisy, či dokumenty, včetně rezolucí a doporučení Výboru ministrů Rady Evropy, nebo ve věcech podléhajících právu ES/EU opřít o obecně uznávané právní zásady a příslušnou judikaturu.

Rovněž pak by bylo namístě se vypořádat výslovně se zákonnými hledisky soudního přezkumu, a to nejen obecně zákonností a event. dotčením veřejných subjektivních práv, ale v daném případě také otázkou překročení mezí, nebo zneužití správní úvahy. Ve sledovaném případě nelze z publikovaného textu zjistit, k jakému z obou druhů pochybení v rámci diskrece správního orgánu mělo podle názoru soudu dojít, tedy zda o překročení mezí, nebo zneužití uvážení.

S ohledem na znaky případu, a dosavadní judikaturu, z níž jsme m.j. citovali³⁵, včetně zahraniční, lze usuzovat spíše na případ zneužití uvážení, tedy použití diskreční pravomoci nesprávným způsobem, konkrétně tím, že byly porušeny závazné principy správního uvážení.

Ve sledovaném případě soud svou přezkumnou pravomoc vůči volné úvaze správního orgánu uplatnil, jak jsme však již zmínili, pouze zčásti, a to nikoliv predikcí event. budoucího správního postupu a rozhodnutí správního orgánu, která šla naopak nad rámec přezkumné pravomoci, když již pomineme jeho shora zdůvodněnou zpochybnitelnost, resp. nedostatečnost. Správně však bylo identifikováno již zmíněné porušení zásady legitimního očekávání. Nikoliv však již nesprávností dalších, v rámci přezkumu proporcionality.

Za pozornost by v daném případě stálo rovněž zhodnocení správnosti procesní, resp. podstatných vad řízení, zejména v otázce dostatečnosti zjištění a posouzení skutkového stavu, včetně otázky faktické spojitosti, propojenosti jednotlivých projednávaných věcí, které teprve mohly vytvořit předpoklad pro uplatnění principů proporcionality a legitimního očekávání, jako vodítek pro správnou aplikaci správní uvážení.

V celkovém, pohledu pak zkoumaný judikát, a nutno konstatovat, jako jeden z mnohých, a aniž bychom chtěli zpochybnit jeho obecně pozitivní vyznění a přínos, představuje příklad soudního rozhodnutí nikoliv nezákonného či věcně nesprávného, ale spíše neúplného, a nepostihujícího, resp. v některých ohledech nedostatečně pojmenujícího, v zákonném rámci a hlediscích soudního přezkumu, podstatu zkoumané věci a správního rozhodnutí ve všech hlavních aspektech.

5. ZÁVĚREM

Smyslem a účelem této úvahy bylo, s odrazem v inspirujícím rozsudku z Anglie 16. století zkoumajícím správní úvahu ve světle legality, rozumnosti a spravedlnosti, upozornit na současnou situaci, určité problémy, a také rezervy, zejména pokud jde o vytváření právě oné, anglickým klasikem formulované, sítě či linie principů a zásad, jež by měla být nastavena pro zachycení (právních) nesprávností vzniklých v oblasti

³⁵ Viz pozn. č. 28.

realizace diskreční pravomoci správních orgánů, jakož i příslušných algoritmů přezkumu rozhodnutí založených na diskreční pravomoci, včetně upozornění na vhodnost struktury či nastavení nuancí uvedených algoritmů adekvátně jednotlivým formám správního uvážení (tj. v rozhodnutí, při nezákonném zásahu, při nečinnosti, v rámci přijímání opatření obecné povahy, atp.), a v jejich rámci pak jednotlivým druhům (právním podmínkám) uvážení (při udělování licence, výjimky, při omezení či odnětí oprávnění at' už jako sankce či obecně, při ukládání sankcí trestajících, atp.)³⁶

V samém závěru hodí se pak zdůraznit, že v uvedené oblasti se již lze o mnohá kvalitní rozhodnutí, resp. právní závěry opřít, jak dokládají citace z judikatury. Tradice (konstantní judikatura) prochází procesem významného rozvoje a struktury, a vůči správním orgánům stále jednoznačněji již pověstné linie a sítě požadavků a hledisek nastavuje a vymezuje. Pro účely účinnější kultivace veřejné správy je však záhodno volit pro širší publikaci případy, jež kvalitativní hranice v dané oblasti posunují (m.j. silou a

³⁶ Jako určitý precedent, jehož ve sledované kauze nebylo, ke škodě věci, využito, mohl v některých důležitých otázkách posloužit rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.11.2004, sp. zn. 3 As 24/2004-79, č. 739/2006 Sb. NSS, částka 1/2006 (zde ovšem nepřesně avizován jako případ tzv. absolutního uvážení, když přitom v textu se uvádí pouze „volné správní uvážení“). V rozsudku (i když pouze obiter dictum) se uvádí ke konkrétnímu případu udělování (nenárokové) licence, kde lze shledat určité společné znaky s rozebíranou kauzou (kde se rozhodovalo o udělení výjimky v případě více žadatelů), a pro přezkum uvážení obecněji využitelné závěry: „Výrok o udělení licence je vždy spojen výrokem o zamítnutí žádosti ostatních žadatelů“. Dále soud k postupu správního orgánu: „Rozhodnutí musí obsahovat podrobné odůvodnění a dále kritéria, na jejichž základě byla jednomu z žadatelů udělena licence a žádosti ostatních žadatelů zamítnuty. Správní orgán tedy musí nejen popsat, proč a jaké kritéria pro své rozhodnutí zvolil, a jakým způsobem tato kritéria naplnil úspěšný žadatel o licenci, ale musí rovněž podrobně popsat, proč tato kritéria nebyla naplněna ostatními žadateli, případně proč byla ostatními žadateli naplněna méně než úspěšným žadatelem. I když správní orgán není při svém rozhodování vázán přesnými kritérii stanovenými zákonem a rozhoduje v mezích volného správního uvážení, musí být jeho postup a rozhodnutí přezkoumatelné a musí být zřejmé, že z mezí a hledisek správního uvážení nevybočil. Proto i v těchto případech musí správní orgán respektovat jak stanovené procesní postupy (v to zahrnující rozhodnutí se všemi stanovenými náležitostmi), tak elementární právní principy správního rozhodování (princip právní jistoty, princip rovnosti osob, o jejichž právech se jedná – s obdobným rozhodováním v obdobných případech, atd.). Nezákonnost rozhodnutí tak může spočívat mj. právě v překročení nebo zneužití stanovených mezí správního uvážení správním orgánem (§ 78 odst.1 s.ř.s.), nebo může být způsobena jiným porušením procesních předpisů.“

K závěru jinak vsutku, ze sledovaných hledisek, příkladného ošetření předmětné problematiky však dlužno podotknout, že v daném případě šlo zřejmě nikoliv o „překročení mezí“ správního uvážení (a již vůbec ne z jejich „vybočení“ dle již neplatné předchozí zákonné dikce), ale spíše o případ „zneužití“ správního uvážení, tedy jeho nesprávného použití, resp. nesprávné aplikace diskreční pravomoci správního orgánu, způsobené porušením (nerespektováním) v rozsudku uvedených základních principů správné správní úvahy.

*Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition.
Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1*

nerozporností právní argumentace), a to bez zbytečných úkoků stranou, žádoucími směry a v potřebných ohledech.

Tento příspěvek byl vypracován v rámci výzkumného záměru „Evropský kontext vývoje českého práva po roce 2004“ - MSM0021622405 (205)

Contact – email

sona.skulova@law.muni.cz

PROBLEMATIKA ELEKTRONICKÉ KOMUNIKACE V JUDIKATUŘE ČESKÝCH SOUDŮ

LENKA TUŠEROVÁ

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

I přesto, že s účinností zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů dochází k zásadním změnám v koncepci elektronické komunikace ve veřejné správě, je třeba i nadále v celé řadě situací, které nespádají do působnosti uvedeného zákona, postupovat podle příslušných ustanovení správního řádu. Příspěvek se proto věnuje problematice elektronické komunikace ve veřejné správě a především pak otázce elektronických podání, a to na pozadí judikatury českých soudů.

Key words in original language

Elektronická komunikace; elektronický podpis; judikatura.

Abstract

Even though the Act No. 300/2008 Coll., on electronic operations and authorized conversion of documents, initiates some fundamental changes in the concept of electronic communication in public administration, in a wide range of situations that fall outside the scope of the Act should be followed the relevant provisions of the Administrative Procedure Act. This paper is therefore devoted to the issue of electronic communication in public administration and especially the issue of electronic filings, on the background of the judicature of Czech courts.

Key words

Electronic communication; electronic signature; case law.

I přesto, že s účinností zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o elektronických úkonech“), dochází k zásadním změnám v koncepci elektronické komunikace podle zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) je třeba i nadále v celé řadě situací, které nespádají do působnosti uvedeného zákona, postupovat podle příslušných ustanovení správního řádu.

Zatímco v případě elektronické komunikace ve směru od správního orgánu k jiným subjektům je třeba zohlednit ustanovení týkající se obsahu, formy a náležitostí rozhodnutí (ust. § 67 a násl. správního řádu) a doručování (ust. § 19 a násl. správního řádu), včetně institutu úřední desky a doručování veřejnou vyhláškou (ust. § 25 a 26 správního řádu), je základem pro elektronickou komunikaci v opačném směru, tj. od jiných subjektů, nejčastěji účastníků řízení, vůči správnímu orgánu, ust. § 37 správního řádu upravující problematiku podání.

Vzhledem ke skutečnosti, že k institutu podání podle ust. § 37 správního řádu lze v současné judikatuře správních soudů a nejenom nich, nalézt celou řadu rozhodnutí, která vytváří relativně komplexní (ucelený) náhled na tuto problematiku, a to na rozdíl od judikatury týkající se ostatních institutů, které spoluutvářejí elektronickou komunikaci ve veřejné správě, zaměříme se v dalším na tuto otázku.

Podání je v souladu s ust. § 37 odst. 1 správního řádu úkonem směřujícím vůči správnímu orgánu či spíše „obecnou formou úkonu účastníka řízení vůči správnímu orgánu“¹. V obecné rovině je tedy lze charakterizovat jako projev vůle subjektu, který ho činí².

Předmětem rozhodovací činnosti soudů pak je převážně ust. § 37 odst. 4 správního řádu, které pro oblast veřejné správy stanoví požadavky na formu, v níž je možné podání učinit.

Forma právních úkonů je ve většině případů velmi důležitá a to proto, že se jí zdůrazňuje význam daného úkonu a dává se tak nejenom účastníkům daného právního vztahu, ale především třetím osobám najevo důležitost příslušného aktu³. Výběr příslušné formy bude záležet na okolnostech konkrétní situace, přednostně však bude potřebné vycházet z požadavků, které na danou situaci klade příslušná správní norma, tj. zda připouští, popř. přikazuje použití konkrétní formy právního úkonu.

Shora citované ust. § 37 odst. 4 správního řádu v této souvislosti stanoví, že podání je možno učinit písemně nebo ústně do protokolu anebo v elektronické podobě podepsané zaručeným elektronickým podpisem⁴. Za podmínky, že podání je do 5 dnů potvrzeno, popřípadě doplněno způsobem uvedeným ve větě první, je možno je učinit pomocí jiných technických prostředků, zejména prostřednictvím dálkopisu, telefaxu nebo veřejné datové sítě bez použití zaručeného elektronického podpisu. Přičemž podání, a to ať už je činěno jakýmkoliv způsobem se posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno⁵.

¹ VEDRAL, J.: Správní řád - komentář. Praha : Polygon, 2006, s. 270.

² K tomu srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, sp. zn. 9 As 90/2008.

³ ŠVESTKA, J. a kol.: Občanský zákoník. Komentář. 10. vyd. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 263.

⁴ Správní řád v této souvislosti v poznámce pod čarou výslovně odkazuje na zákon č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů (zákon o elektronickém podpisu), ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o elektronickém podpisu“).

⁵ Viz ust. § 37 odst. 1 správního řádu.

Předmětné ustanovení tedy stanoví několik forem, v nichž je možno učinit podání. Jednotlivé formy lze rozdělit do následujících kategorií. Jednak můžeme hovořit o kategorii klasických podání, která lze učinit písemně nebo ústně do protokolu. Druhou kategorií lze označit jako kvalifikovaná elektronická podání, jež tvoří podání v elektronické podobě podepsaná zaručeným elektronickým podpisem podle zákona o elektronickém podpisu. Třetí, poslední kategorii, tzv. prostých elektronických podání představují podání učiněná pomocí jiných technických prostředků, zejména prostřednictvím dálkopisu, telefaxu nebo veřejné datové sítě bez použití zaručeného elektronického podpisu, za podmínky, že budou do 5 dnů potvrzena, příp. doplněna způsoby uvedenými v předcházejících dvou kategoriích, tj. písemně, ústně do protokolu nebo v elektronické podobě podepsané zaručeným elektronickým podpisem.

Zatímco první dvě kategorie podání vyvolávají žádané procesní účinky bez dalšího a je možno k nim z tohoto pohledu přistupovat jako k rovnocenným formám komunikace, je nastoupení procesních účinků podání u kategorie tzv. prostých elektronických podání správním řádem podmíněno.

Ostatně skutečnost, že podání, které bylo učiněno v „prosté“ elektronické podobě bez uznávaného elektronického podpisu nemůže vyvolat žádné právní účinky, jestliže nebylo do tří dnů doplněno písemně nebo ústně do protokolu zdůraznil ve vztahu k právní úpravě obsažené v předchozím správním řádu⁶ Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 1. 8. 2003, sp. zn. 2 A 1090/2002 – 17. U takového podání nelze podle názoru předmětného soudu proto ani odstraňovat vady postupem podle ust. § 19 odst. 3 předchozího správního řádu.

Stěžejním a zároveň legitimním důvodem tohoto nerovného přístupu je skutečnost, že shora uvedené formy tzv. prosté elektronické komunikace nejsou schopny zaručit, že odesílatel příslušné datové zprávy je skutečně tím, za koho se vydává, a že datová zpráva nebyla dodatečně pozměněna od doby svého podepsání, tak jak tomu je v případě zaručeného elektronického podpisu ve smyslu ust. § 2 písm. b) zákona o elektronickém podpisu. Ostatně k důvodnosti tohoto nerovného přístupu se v podobném směru vyjádřil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 9. 2009, sp. zn. 9 As 90/2008, ve kterém nejenom podrobně charakterizoval právní úpravu elektronických podání ve veřejné správě a její propojenost na institut elektronického podpisu upravený zákonem o elektronickém podpisu, ale předeslal rovněž změny, které s sebou přinese zákon o elektronických úkonech. Nejvyšší správní soud zejména zdůraznil, že „komunikace prostřednictvím internetu má totiž svá specifika, jež skýtají na jedné straně

⁶ Podle ust. § 19 odst. 1 předchozího správního řádu, tj. zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění zákona č. 227/2000 Sb., lze podání učinit písemně nebo ústně do protokolu nebo v elektronické podobě podepsané elektronicky podle zvláštních předpisů. Lze je též učinit telegraficky; takové podání obsahující návrh ve věci je třeba písemně nebo ústně do protokolu doplnit nejpozději do 3 dnů.

nepopíratelné výhody, zejména snadnou dostupnost a rychlost, akcentované stěžovatelkou, na straně druhé také určitá rizika související s možností zneužití tohoto druhu komunikace, nehledě na již zmíněnou potřebu jednoznačné identifikace a autentizace osob v prostředí internetu. Ta by však měla být pro futuro dále podpořena a zajištěna zákonem č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, jenž vedle stávajícího institutu elektronického podpisu zavádí další v zásadě rovnocenný institut garantované elektronické komunikace s orgány veřejné moci, a sice institut datových stránek.“

Ačkoliv se k podstatě a významu předmětných ustanovení Nejvyšší správní soud komplexně vyjádřil až v rozsudku ze dne 23. 9. 2009, sp. zn. 9 As 90/2008, ve kterém plynule navázal na závěr zaujatý týmž soudem v usnesení ze dne 1. 8. 2003, sp. zn. 2 A 1090/2002, ve vztahu k předchozímu správnímu řádu, lze rovněž před tímto datem nalézt, tentokrát však v judikatuře Ústavního soudu, zcela zásadní východiska týkající se formy podání a tedy i elektronické komunikace. V této souvislosti máme na mysli především nálezy Ústavního soudu ze dne 24. 4. 2006, sp. zn. IV. ÚS 319/05, publikovaný pod č. 89/2006 Sb.n.u.US, který se sice primárně věnoval otázce, zda podání označené jako ústavní stížnost v elektronické podobě podepsané zaručeným elektronickým podpisem vydaným akreditovaným poskytovatelem certifikačních služeb, jež nebylo v zákonem stanovené lhůtě písemně doplněno, má procesní účinky a je tudíž návrhem na zahájení řízení, avšak jeho závěry jsou s ohledem na totožnou koncepci problematiky elektronických podání v jednotlivých procesních předpisech obecně použitelné.⁷

Při interpretaci příslušných ustanovení občanského soudního řádu použil Ústavní soud celou řadu metod výkladu, včetně výkladu jazykového a historicko-teleologického. V této souvislosti vycházel především z účelu zákona o elektronickém podpisu deklarovaném v jeho ust. § 1, z cíle směrnice Evropského parlamentu a Rady 1999/93/ES ze dne 13. prosince 1999 o zásadách Společenství pro elektronické podpisy (Úřední list ES z 19.

⁷ Konkrétně se předmětný nálezy Ústavního soudu týkal výkladu ust. § 42 odst. 1 a 3 občanského soudního řádu, která bylo nezbytné přiměřeně použít s ohledem na absenci úpravy elektronického podání v zákoně č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (viz ust. § 63 citovaného zákona). Podle ust. § 42 odst. 1 věty první občanského soudního řádu je podání možno učinit písemně, ústně do protokolu, v elektronické podobě, telegraficky nebo telefaxem. Podle ust. § 42 odst. 3 občanského soudního řádu podání obsahující návrh ve věci samé učiněné telegraficky je třeba písemně doplnit nejpozději do tří dnů, je-li písemné podání učiněno telefaxem nebo v elektronické podobě, je třeba v téže lhůtě jej doplnit předložením jeho originálu, případně písemným podáním shodného znění. K těmto podáním, pokud nebyla ve stanovené lhůtě doplněna, soud nepřihlíží. Stanoví-li to předseda senátu, je účastník povinen soudu předložit originál (písemné podání shodného znění) i jiných podání učiněných telefaxem.

1. 2000, L 13/12), z důvodové zprávy k zákonu o elektronickém podpisu⁸, která v oddíle zaměřeném na odůvodnění hlavních principů návrhu zákona uvádí, že „hlavním principem navrhovaného zákona je zajistit, že datové zprávy nesmí být diskriminovány, tj. že nesmí existovat rozpor v zacházení mezi datovými zprávami a dokumenty na papíře“. Jakož i z historického vývoje ust. § 42 občanského soudního řádu upravujícího podání v elektronické podobě. Dovodil přitom, že úmyslem zákonodárce nebylo novelizací předmětných ustanovení občanského soudního řádu negovat použití elektronického podpisu jako institutu rovnocenného písemnému vlastnoručnímu podpisu, ale pouze rozšířit komunikaci se soudní mocí na možnost učinit podání v elektronické podobě i bez zaručeného elektronického podpisu.

Podle Ústavního soudu je rovněž „objektivně-teleologickým výkladem ... nutno dojít k závěru, že původní účel této právní normy je i nadále zachován. Jejím cílem je i v současnosti usnadnit doručování podání prostřednictvím elektronické komunikace tak, aby byla v co největší míře zajištěna rovnost elektronických podání s podáními v písemné podobě na papíře. Z toho lze vyvodit, že výklad ustanovení § 42 odst. 1 věty první občanského soudního řádu po novele provedené zákonem o elektronickém podpisu je i nadále zachovatelný a podání v elektronické podobě splňující výše uvedené požadavky zákona o elektronickém podpisu je podáním rovnocenným s podáním v písemné podobě na papíře s vlastnoručním podpisem, zatímco elektronicky učiněné podání bez zaručeného elektronického podpisu je nutné do 3 dnů doplnit.“⁹

V neposlední řadě podpořil Ústavní soud svůj závěr v této věci systematickým výkladem, tj. v souvislosti s relevantními ustanoveními dalších procesních předpisů. Konkrétně připomněl ust. § 37 odst. 2 soudního řádu správního, ust. § 59 odst. 2 trestního řádu, ust. § 21 odst. 4 a 5 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků a také ust. § 37 odst. 4 správního řádu, všechny ve znění účinném k 3. 6. 2005.

Co je ovšem nezbytné zdůraznit, že zrovnoprávnění klasické formy komunikace s elektronickou formou komunikace přichází podle Ústavního soudu v úvahu jedině v těch případech, kdy je elektronické podání podepsané zaručeným elektronickým podpisem vydaným akreditovaným poskytovatelem certifikačních služeb, tj. uznávaným elektronickým podpisem ve smyslu ust. § 11 odst. 1 zákona o elektronickém podpisu, který má nejvyšší verifikační hodnotu a poskytuje proto dostatečnou jistotu, že

⁸ Viz Důvodová zpráva k návrhu zákona o elektronickém podpisu ze dne 8. 11. 1999 [online]. PSP tisk 415/0, Obecná část, bod B) [cit. 7.1.09]. Dostupné z: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=415&CT1=0>>.

⁹ Z nálezu Ústavního soudu ze dne 24. 4. 2006, sp. zn. IV. ÚS 319/05, publikovaný pod č. 89/2006 Sb.n.u.US.

podání vytvořila osoba, která je pod ním podepsána, je způsobilý vyvolat žádané procesní účinky bez písemného doplnění podání.

Jak je z výše uvedeného patrné, i přesto, že tedy v českém právním řádu neexistuje jednotná právní úprava, která by jednoznačně připouštěla elektronickou formu komunikace nebo jednoznačně zakazovala elektronickou formu komunikace ve všech případech lidského konání¹⁰, můžeme konstatovat, že jednotlivé procesní předpisy směřují svou úpravou k jednotnému přístupu k elektronické formě komunikace, což dokládá i přístup zaujatý k této otázce Ústavním soudem. Provedený výklad měl však podle našeho názoru mnohem obecnější dopad, neboť jím dal Ústavní soud najevo, že komunikace sdělující závažné informace právní povahy formou netištěných zpráv by neměla narážet na překážky v právní oblasti, které by zabráňovaly jejich používání či by mohly vyvolat námitky ohledně jejich důkazní hodnoty¹¹.

V nálezu ze dne 17. 5. 2007, sp. zn. II. ÚS 218/06, publikovaném pod č. 82/2007 Sb.n.u.US, vztáhnul Ústavní soud shora předestřené závěry bez dalšího rovněž na případ, kdy elektronickému podání podepsanému zaručeným elektronickým podpisem nebyly přiznány účinky návrhu na zahájení řízení před obecnými soudy. Jmenovaný soud tak zcela logicky a oprávněně aplikoval své závěry rovněž na soudní řízení před obecnými soudy.¹²

O tom, že shora popsané nálezy Ústavního soudu a jeho závěry ohledně nediskriminačního přístupu k elektronickému podání podepsanému uznávaným elektronickým podpisem oproti písemnému podání podepsanému klasickým podpisem nebyly přijaty zcela bez výhrad svědčí například usnesení Nejvyššího soudu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. 21 Cdo 2858/2007. Nejvyšší soud v něm označil právní názor Ústavního soudu v této otázce za „zjevně chybný a účelový“, avšak s ohledem na čl. 1 odst. 1

¹⁰ K tomu srovnej Důvodová zpráva k návrhu zákona o elektronickém podpisu ze dne 8. 11. 1999 [online]. PSP tisk 415/0, Obecná část, bod A) [cit. 7.1.09]. Dostupné z: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=415&CT1=0>>. Shodně též Dnem 1. 10. 2000 vstupuje v platnost Zákon o elektronickém podpisu [online]. Redakce epravo.cz [cit. 16. 2. 06]. Dostupné z: <<http://www.epravo.cz/zpravodajstvi/riceova-by-mela-smlouvu-o-radaru-podepsat-v-praze-10-cervence-155.html?print>>.

¹¹ Podobně též Důvodová zpráva k návrhu zákona o elektronickém podpisu ze dne 8. 11. 1999 [online]. PSP tisk 415/0, Obecná část, bod A) [cit. 7.1.09]. Dostupné z: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=415&CT1=0>>.

¹² Předmětný názor byl zopakován v celé řadě dalších na něj navazujících nálezů Ústavního soudu, v nichž stejně jako v tomto případě shledal uvedený soud postup obecných soudů v rozporu s právem na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny, když nepřiznaly elektronickému podání podepsanému zaručeným elektronickým podpisem účinky návrhu na zahájení řízení. Viz například nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 4. 2007, sp. zn. II. ÚS 299/06, publikovaný pod č. 71/2007 Sb.n.u.US, nálezy ze dne 14. 8. 2008, sp. zn. III. ÚS 169/06, či nálezy ze dne 31. 3. 2009, sp. zn. I. ÚS 1180/08.

Ústavy, z něhož lze mimo jiné dovodit, že na svých právech nemůže být poškozen ten, kdo se na soud nebo jiný orgán veřejné moci obrací postupem, který vychází z důvěry v rozhodnutí vrcholného orgánu ochrany ústavnosti nebo vrcholného soudního orgánu, tj. v daném případě nález Ústavního soudu ze dne 24. 4. 2006, sp. zn. IV ÚS 319/2005, publikovaný pod č. 89/2006 Sb.n.u.US, názor aplikoval.

Nutno poznamenat, že veškeré možné pochybnosti týkající se rovnoprávnosti elektronického podání podepsaného zaručeným elektronickým podpisem a písemného podání podepsaného klasickým podpisem v řízení podle občanského soudního řádu definitivně odstranila novela občanského soudního řádu č. 123/2008 Sb., která s účinností od 1. 7. 2008 změnila do té doby poněkud nejednoznačné znění ust. § 42 občanského soudního řádu¹³.

Zastavme se na tomto místě ještě jednou u ust. § 37 odst. 4 správního řádu, podle kterého je podání možno učinit písemně nebo ústně do protokolu anebo v elektronické podobě podepsané zaručeným elektronickým podpisem. Za podmínky, že podání je do 5 dnů potvrzeno, popřípadě doplněno způsobem uvedeným ve větě první, je možno je učinit pomocí jiných technických prostředků, zejména prostřednictvím dálkopisu, telefaxu nebo veřejné datové sítě bez použití zaručeného elektronického podpisu. A zaměříme se zejména na použitý pojem „potvrzeno“.

Podle mého názoru lze uvedený pojem vykládat dvěma různými způsoby. Jednak jej lze chápat jako požadavek vůči účastníku řízení, který učinil podání elektronickou cestou bez uznávaného elektronického podpisu, aby toto své podání v zákonem stanovené lhůtě potvrdil, tj. příslušnému správnímu orgánu sdělil, že „trvá“ na předmětném podání. Je však možné jej vnímat i tak, že účastník řízení potvrdí své předchozí elektronické podání tím, že předloží písemné podání shodného obsahu, nebo jeho originál.

V této souvislosti stojí za připomenutí rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2007, sp. zn. 2 Afs 81/2006, publikovaný pod č. 1142/2007 Sb. NSS, věnující se problematice originálu podání, který má v případě prosté elektronické komunikace bez uznávaného elektronického podpisu zcela zásadní postavení. Předmětný soud se ve svém rozsudku sice zabýval výkladem ust. § 37 odst. 2 soudního řádu správního¹⁴, citované ustanovení

¹³ Ust. § 42 odst. 1 občanského soudního řádu bylo změněno tak, že: „Podání se činí v listinné nebo elektronické podobě prostřednictvím veřejné datové sítě, telegraficky nebo telefaxem.“ a dále byl doplněn odstavec 5, který zní: „V případě podání v elektronické podobě, opatřeného zaručeným elektronickým podpisem, založeným na kvalifikovaném certifikátu vydaném akreditovaným poskytovatelem certifikačních služeb, se nevyžaduje doplnění podání předložením jeho originálu podle odstavce 3.“

¹⁴ Podle ust. § 37 odst. 2 soudního řádu správního podání obsahující úkon, jímž se disponuje řízením nebo jeho předmětem, lze provést písemně, ústně do protokolu, popřípadě v elektronické formě podepsané elektronicky podle zvláštního zákona. Bylo-li

však podobně jako ust. § 37 odst. 4 správního řádu upravuje formy, jimiž lze provést podání, včetně prosté elektronické formy bez uznávaného elektronického podpisu a níže rozvedené závěry Nejvyššího správního soudu tak lze podle mého názoru vztáhnout i na problematiku podání podle ust. § 37 správního řádu.

Nejvyšší správní soud konstatoval, že ust. § 37 odst. 2 soudního řádu správního nespécifikuje pojem originál ani neváže jeho existenci pouze na písemnou formu v listinné podobě. Při vymezení pojmu „originál“ nelze vycházet ani z jiné právní úpravy, neboť citovaný pojem není v případě datových zpráv nikde definován. Z české právní úpravy tak podle Nejvyššího správního soudu není zcela zřejmé, co to je „originál“ elektronického podání. Ostatně tato skutečnost byla již předmětem kritiky ze strany odborné veřejnosti¹⁵, jak upozornil i jmenovaný soud. Nejvyšší správní soud v návaznosti na výše uvedené učinil úvahu, že „elektronické podání může být vyhotoveno následně po vyhotovení listinného podání (postupem, kdy je „naskenováno“ listinné podání do elektronické verze obrázku), v tomto případě je „originálem“ původní listinné podání. Ovšem elektronické podání může být vyhotoveno například také přímým vepsáním textu podání do těla e-mailu nebo do jeho přílohy např. ve formátu MS Word, OpenOffice Writer, PDF, aj. V tomto případě „pouze“ neexistuje „originál“ v listinné podobě, podle názoru Nejvyššího správního soudu, z toho však nelze dovodit, že vůbec neexistuje či nemůže existovat originál tohoto dokumentu. Objektivně-teleologickým výkladem, jehož úlohou je vystihnout smysl a účel právní normy v souvislosti s potřebami společnosti v aktuální situaci, v níž se má norma realizovat (v současnosti nelze přehlédnout především rychlý vývoj informačních technologií, který kromě jiného nabízí větší efektivitu veřejné správy, rychlejší komunikaci veřejné správy s občany, finanční úspory atd.), lze dojít k závěru, že pojem „originál“ v sobě zahrnuje nejen původní vyhotovení v listinné podobě, nýbrž i původní vyhotovení elektronického podání s elektronickým podpisem splňující požadavky zákona o elektronickém podpisu.“¹⁶

Na pozadí shora uvedeného lze konstatovat, že pokud podatel předloží příslušnému správnímu orgánu v zákonem stanovené lhůtě originál podání, tj. původní vyhotovení v listinné podobě, příp. původní vyhotovení elektronického podání, které však musí být podepsáno zaručeným elektronickým podpisem; nebo podání shodného obsahu, za které lze nejčastěji považovat vytisknutý dokument, jenž byl původně zaslán

takové podání učiněno v jiné formě, musí být do tří dnů potvrzeno písemným podáním shodného obsahu nebo musí být předložen jeho originál, jinak se k němu nepřihlíží.

¹⁵ Srovnej např. LOEBL, Z. Právní úprava elektronické komunikace v České republice [online]. Právo a praxe ICT, říjen 2004/7 [cit. 30.1.07]. Dostupné z: <www.ceag.cz>.

¹⁶ Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2007, sp. zn. 2 Afs 81/2006, publikovaného pod č. 1142/2007 Sb. NSS.

správnímu orgánu jako příloha e-mailu, aniž by byl podepsán zaručeným elektronickým podpisem či vytisknutý e-mail v případě, že text podání byl do něj včleněn, příp. neskenovaný dokument, který byl původně poslán prostřednictvím telefaxu, nastanou původně zamýšlené účinky podání ve smyslu ust. § 37 odst. 4 správního řádu.

Ostatně vždy je třeba při výkladu příslušných ustanovení nezbytně respektovat účel této úpravy, kterým je právě zrovnoprávnění podání učiněného v elektronické podobě za použití zaručeného elektronického podpisu vůči písemnému podání nebo podání učiněnému ústně do protokolu¹⁷. Opačný přístup spočívající v uplatňování výkladu právní normy nerespektující účel tohoto institutu, označovaný též jako tzv. přílišný formalismus, by byl v rozporu s principy spravedlnosti a mohl by vést k porušení základních práv a svobod (k tomu srovnej například nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 7. 1999, sp. zn. III. ÚS 224/98, publikovaný pod č. 98/1999 Sb.n.u.ÚS, nebo nálezy téhož soudu ze dne 1. 11. 2006, sp. zn. IV. ÚS 110/06, publikovaný pod č. 202/2006 Sb.n.u.ÚS).

Zda bude v tomto nediskriminačním přístupu k elektronické komunikaci, který vychází ze smyslu a účelu příslušné právní úpravy, pokračováno či bude dokonce rozšířeno, příp. bude následně upřednostněno vůči klasické formě komunikace a budeme tedy za několik málo let čelit diskriminaci klasické formy komunikace nelze nyní s jistotou říci. Budoucí vývoj totiž závisí nejenom na dalším rozvoji moderních informačních a komunikačních technologií, ale především na zájmu ze strany široké veřejnosti a veřejné správy o tuto formu komunikace.

Literature:

- PRŮCHA, P.: Správní právo. Obecná část. 7. doplněné a aktualizované vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2007, 418 s., ISBN 978-80-210-4276-6
- ŠVESTKA, J. a kol.: Občanský zákoník. Komentář. 10. vyd. Praha : C. H. Beck, 2006, 1491 s., ISBN 80-7179-486-4
- VEDRAL, J.: Správní řád – komentář. Praha : Polygon, 2006, 1042 s., ISBN 80-7273-134-3

Contact – email

61184@mail.muni.cz

¹⁷ Viz *Důvodová zpráva k návrhu správního řádu ze dne 4. 2. 2003* [online]. PSP tisk 201/0, Zvláštní část, k § 50 [cit. 7.11.09]. Dostupné z: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=201&CT1=0>>.

PRÁVNÁ ÚPRAVA SPRÁVNEHO SÚDNICTVA V ROZHODOVACEJ PRAXI ÚSTAVNÉHO SÚDU SLOVENSKEJ REPUBLIKY

MARTIN VERNARSKÝ

Univerzita P. J. Šafárika, Fakulta verejnej správy, Katedra verejnoprávnych disciplín, Slovenská republika

Abstract in original language

Príspevok sa zameriava na aktuálnu rozhodovaciu prax Ústavného súdu Slovenskej republiky v otázke vzťahu právnej úpravy občianskeho súdneho konania a konania v správnom súdnictve. Predmetom záujmu je pritom konkrétny problém možnosti využitia inštitútu dovolania ako mimoriadneho opravného prostriedku v konaní správnych súdov

Key words in original language

správne súdnictvo, Ústavný súd Slovenskej republiky, dovolanie

Abstract

The article focuses on actual decision making praxis of the Constitutional Court of the Slovak Republic on question of the relation between legal regulation of the civil procedure and of the procedure in the administrative justice. Especially the concrete problem of using the legal institute of appellate review as extraordinary remedy in the procedure of the administrative courts is analyzed.

Key words

Administrative justice, Constitutional Court of the Slovak Republic, appellate review

Správne súdnictvo predstavuje v súčasnom modernom štáte, ktorý má ambíciu byť aj štátom demokratickým a právnym, dôležitý nástroj presadzovania zákonnosti v procese realizácie normatívnych správnych aktov. Na pojmovú charakteristiku právneho inštitútu správneho súdnictva existujú rôzne názory¹, a to aj napriek tomu, že v právnickom slangu má o obsahu tohoto pojmu akosi prirodzene každý diskutujúci celkom jasno.

Z naznačeného základného definičného hľadiska je možné v prvom rade správne súdnictvo ponímať ako jednu z najdôležitejších foriem vonkajšej kontroly verejnej správy a ako záruku legality verejnej správy².

¹ pozri napr. Mikule, V.: Kontrola veřejné správy. In: Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část, 5., rozšířené vydání, Praha, C. H. Beck, 2003, s. 593

² Sobihard, J.: Vonkajšia kontrola verejnej správy. In: Machajová, J. a kol.: Všeobecné správne právo, Žilina: Poradca podnikateľa, s.r.o., 2007, s. 253

Zámerom príspevku však nie je analyzovať pojem správneho súdnictva, ale poukázať na niektoré trendy v rozhodovacej praxi Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len "Ústavný súd SR") majúce význam pre uplatňovanie právnej úpravy, ktorej predmetom je postup a rozhodovanie súdnych orgánov pri preskúmvaní zákonnosti vo verejnej správe. Pre dôslednú analýzu týchto trendov má ale nepochybne význam aj základný pojmový pohľad na správne súdnictvo.

Ústavný súd SR sa k problematike správneho súdnictva najčastejšie vyjadruje prostredníctvom uskutočňovania právomoci, ktorá mu vyplýva z čl. 127 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len "ústava") zakladajúceho právomoc rozhodovať o sťažnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb, ak namietajú porušenie svojich základných práv alebo slobôd, alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd. Inými slovami, ide o rozhodovanie o tzv. ústavných sťažnostiach majúce charakter konkrétnej ochrany ústavnosti. Súčasťou okruhu prieskumu realizovaného Ústavným súdom SR sú aj rozhodnutia súdov vydané pri preskúmvaní zákonnosti rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy. Rozhodovacia činnosť Ústavného súdu SR má potom priamy dopad na spôsob aplikácie predovšetkým procesných pravidiel regulujúcich postup súdov pri prieskume právne relevantných aktivít orgánov verejnej správy.

Bez zaváhania možno konštatovať, že právna úprava správneho súdnictva je od roku 1991, kedy bola zakotvená do právneho poriadku vtedy ešte Českej a Slovenskej Federatívnej republiky, v nesutálom vývoji, ktorý je podľa môjho názoru charakterizovaný jej zdokonaľovaním a postupným rozširovaním prieskumu podliehajúceho okruhu aktivít verejnej správy³. Oba trendy je potrebné hodnotiť pozitívne, dôležité je však dodať, že sa jedná o trendy vo vývoji právnej úpravy, ktoré nemusia vždy nájsť potrebný odraz v jej aplikačnej konkretizácii. Naznačený vývoj právnej úpravy správneho súdnictva je neraz aktivizovaný i rozhodovacou praxou súdov, či už všeobecných, alebo aj Ústavného súdu SR. V príspevku chcem poukázať na niektoré vybrané smery, ktorých judikovaním Ústavný súd SR zorientúva v poslednom čase aplikáciu právnej úpravy správneho súdnictva, a tým vytvára i istý tlak na spôsob jej ďalšieho vývoja.

³ Dôkazom tohoto trendu je napríklad skutočnosť, že okruh rozhodnutí orgánov verejnej správy nepodliehajúcich súdnemu prieskumu sa neustále zužoval. V súčasnosti už nepodliehajú súdnemu prieskumu len rozhodnutia uvedené v § 248 Občianskeho súdneho poriadku, prípadne rozhodnutia, pri ktorých súdny prieskum vylučujú osobitné zákony. K tomu pozri Molitoris, P.: Právo občana na súdny prieskum rozhodnutí v daňovom exekučnom konaní. In: Lovaš, L. (ed.): Teória a prax verejnej správy. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie organizovanej Fakultou verejnej správy UPJŠ v Košiciach v dňoch 27. - 28. 10. 2005, Košice, UPJŠ, 2005, s. 283 - 286

V Slovenskej republike je právna úprava správneho súdnictva ťažiskovo upravená v piatej časti Občianskeho súdneho poriadku majúcej svoju vlastnú systematiku, ktorá, prirodzene má následný dopad na aplikáciu konkrétnych ustanovení tejto časti s ohľadom na okolnosti prejednávaneho prípadu. Dôležitý však je poznatok, že Občiansky súdny poriadok v piatej časti, konkrétne v ustanovení § 246c ods. 1 prvej vete zakotvuje primerané použitie prvej, tretej a štvrtej časti Občianskeho súdneho poriadku, ktoré sú primárne určené na aplikáciu pri rozhodovaní všeobecných súdov v civilných a obchodných veciach. V správnom súdnictve ako vecne príslušné rozhodujú krajské sudy a Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej len "najvyšší súd"). Okresné sudy v súčasnosti nevykonávajú pôsobnosť vo veciach správneho súdnictva.

Príspevok je analýzou judikatúry Ústavného súdu SR majúcej význam pre právnu úpravu správneho súdnictva, ktorá sa týka problematiky opravných prostriedkov v správnom súdnictve, a to konkrétne mimoriadneho opravného prostriedku - dovolania.

Právna úprava správneho súdnictva sa z pohľadu možnosti podávania mimoriadnych opravných prostriedkov do dnešnej podoby dostala postupne, a to predovšetkým novelami Občianskeho súdneho poriadku vykonanými zákonmi č. 273/2007 Z. z. a č. 643/2007 Z. z. Pre posúdenie možnosti podať mimoriadny opravný prostriedok je ťažiskové ustanovenie § 246c ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku, ktorého tretia veta určuje, že proti rozhodnutiu najvyššieho súdu opravný prostriedok nie je prípustný. Toto ustanovenie je obsiahnuté v prvej hlave piatej časti Občianskeho súdneho poriadku, ktorá obsahuje pravidlá majúce povahu všeobecných predpisov vo vzťahu k jednotlivým typom konania v správnom súdnictve. Znamená to, že v žiadnom z týchto typov v prípade, ak rozhodne najvyšší súd ako vecne príslušný, nebude možné proti jeho rozhodnutiu podať opravný prostriedok a teda, prirodzene ani mimoriadny opravný prostriedok tak, ako ho predpokladá štvrtá časť Občianskeho súdneho poriadku.

Ústavný súd SR rozhodoval vo veci vedenej pod sp. zn. IV. ÚS 283/07 o ústavnej sťažnosti proti rozsudku najvyššieho súdu, ktorým tento 13. decembra 2006 odmietol ako neprípustné dovolanie podané proti rozsudku najvyššieho súdu ako súdu odvolacieho, ktorým bol potvrdený prvostupňový rozsudok krajského súdu. Krajský súd ním potvrdil rozhodnutie orgánu štátnej správy na úseku správy katastra nehnuteľností, ktorým bol zamietnutý návrh sťažovateľa na vklad vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností. Podstatné je ešte uviesť, že v tomto prípade sa v správnom súdnictve rozhodovalo podľa tretej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku, teda o opravnom prostriedku proti neprávoplatnému rozhodnutiu orgánu verejnej správy, pričom v tom čase účinné ustanovenie § 250s ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku explicitne zakotvovalo neprípustnosť obnovy konania, dovolania a mimoriadneho dovolania v konaní o opravnom prostriedku proti neprávoplatnému rozhodnutiu orgánu verejnej správy. Dovolanie bolo prípustné (s účinnosťou do 30. júna 2007) len vo veciach dôchodkového zabezpečenia. Najvyšší súd tak s poukazom

na uvedené ustanovenie i na § 246c ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku podané dovolanie odmietol z procesných dôvodov ako neprípustné.

Ústavný súd SR vychádzal pri rozhodovaní z názoru, že procesné pravidlo obsiahnuté v § 250s ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku "nemení nič na tom, že ak rozhodnutie odvolacieho súdu trpí niektorou vadou vymenovanou v písm. a) až g) § 237 OSP majúcou za následok tzv. zmätočnosť konania, možno proti každému takémuto rozhodnutiu podať dovolanie". Ústavný súd tak uzavrel, že "v danom prípade (bez ohľadu na osobitosť konania v správnom súdnictve) mal preto najvyšší súd povinnosť preskúmať, či napadnutý rozsudok odvolacieho súdu nebol vydaný v konaní postihnutom niektorou z procesných väd uvedených v § 237 OSP, a to zvlášť preto, že sťažovateľka v dovolaní takúto vadu, konkrétne odňatie možnosti konať pred súdom, namietala.". Následne Ústavný súd SR nálezom vyslovil porušenie základného práva na súdnu ochranu i práva na spravodlivé súdne konanie a napadnuté rozhodnutie najvyššieho súdu zrušil a vrátil vec na ďalšie konanie⁴.

Z hľadiska logiky v uvažovaní nemožno v podstate predmetnému nálezu nič vyčítať. Bol riadne odôvodnený a argumenty vedúce k vysloveniu porušenia sťažovateľkou označených práv majú bezpochyby svoj racionálny základ. Dokonca ani skutočnosť, že ústavný súd v podstate týmto rozhodnutím akoby formálne nerešpektoval písaný text zákona výslovne vylučujúci možnosť podať proti rozhodnutiu najvyššieho súdu v správnom súdnictve opravný prostriedok (§ 246c ods. 1 a 250s ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku), by sama osebe nemusela vzbudzovať žiadne pochybnosti, keďže právny predpis je potrebné vykladať ako jeden celok, teda vo vzájomných súvislostiach medzi jednotlivými ustanoveniami obsahujúcimi právne normy. Pri takom výklade treba mať nepochybne na zreteli predovšetkým záujem ochrany základných práv a slobôd.

Na druhej strane však pozornosť vzbudí časť odôvodnenia nálezu, v ktorej Ústavný súd SR akoby do istej miery potiera osobitosti konania súdu v správnom súdnictve, keď prezentuje názor, že najvyšší súd mal "bez ohľadu na osobitosť konania v správnom súdnictve" povinnosť preskúmať danosť niektorého z dovolacích dôvodov podľa § 237 Občianskeho súdneho poriadku. Tento názor má už charakter koncepčný a usmerňuje interpretáciu ustanovení o správnom súdnictve spôsobom, ktorý je diskutovateľný.

⁴ Podľa § 237 Občianskeho súdneho poriadku upravujúceho dovolanie ako mimoriadny opravný prostriedok v občianskom súdnom konaní je dovolanie prípustné proti každému rozhodnutiu odvolacieho súdu, ak sa rozhodlo vo veci, ktorá nepatrí do právomoci súdov, ak ten, kto v konaní vystupoval ako účastník, nemal spôsobilosť byť účastníkom konania, ak účastník konania nemal procesnú spôsobilosť a nebol riadne zastúpený, ak v tej istej veci sa už prv právoplatne rozhodlo alebo v tej istej veci sa už prv začalo konanie, ak sa nepodal návrh na začatie konania, hoci bol podľa zákona potrebný, ak účastníkovi konania sa odňala možnosť konať pred súdom, alebo ak rozhodoval vylúčený sudca alebo bol súd nesprávne obsadený, ibaže namiesto samoudcu rozhodoval senát.

Zrejme totiž práve osobitosti konania súdu v správnom súdnictve viedli zákonodarcu k veľmi jasnému a jednoznačnému vylúčeniu možnosti podávať mimoriadne opravné prostriedky v správnom súdnictve. Tento zámer bez akýchkoľvek pochybností vyplýva aj z dôvodových správ k príslušným novelám Občianskeho súdneho poriadku.

Správne súdnictvo predstavuje jeden z druhov kontroly verejnej správy, a je ťažké porovnávať ho z klasickým občianskym súdnym konaním, v ktorom súd nachádza právo medzi dvoma sporovými stranami. Napriek tomu, že procesný postup správneho súdnictva je upravený v Občianskom súdnom poriadku, správne súdnictvo nie je druhom občianskoprávneho súdnictva. Nie je to ani druh civilného procesu. Tento záver vyplýva z porovnania základnej funkcie občianskoprávneho súdnictva, ktorou je rozhodovanie súkromnoprávnych sporov, so základnou funkciou správneho súdnictva, ktorou je kontrola zákonnosti rozhodnutia, postupu alebo iného zásahu orgánu verejnej správy⁵. V správnom súdnictve súd preskúmava prejav vôle orgánu verejnej správy, ktorý je výrazom vrchnostenského pôsobenia na podriadené spravované subjekty. V občianskom súdnom konaní takýto prvok celkom absentuje, tu totiž dochádza k rozsúdeniu sporu, ktorý vznikol medzi dvoma subjektmi majúcimi rovné postavenie aj v tých právnych vzťahoch, z ktorých tento spor vznikol.

Uvedený zásadný obsahový rozdiel platí bezpochyby aj napriek dikcii § 7 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku, podľa ktorého v občianskom súdnom konaní súdy preskúmavajú aj zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy a zákonnosť rozhodnutí, opatrení a iných zásahov orgánov verejnej správy a rozhodujú o súlade všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy vo veciach územnej samosprávy so zákonom a pri plnení úloh štátnej správy aj s nariadením vlády a so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy, pokiaľ ich podľa zákona neprejednávajú a nerozhodujú o nich iné orgány.

Analyzovaný nález ústavného súdu sa na prvý pohľad skutočne môže javiť ako poskytujúci sťažovateľovi v pozícii účastníka konania v správnom súdnictve väčší rozsah práv a možností procesnej obrany. Na druhej strane formulácia právneho názoru Ústavného súdu SR otvára priestor pre uplatňovanie dovolania ako mimoriadneho opravného prostriedku nielen v konaní o opravnom prostriedku proti neprávoplatným rozhodnutiam orgánov verejnej správy, ale aj vo všetkých ostatných konaniach tvoriacich správne súdnictvo, v ktorých je možné podať odvolanie proti prvostupňovému rozhodnutiu. Ide tu hlavne o konanie podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku, teda o konanie o správnych žalobách proti právoplatným rozhodnutiam orgánov verejnej správy. Ústavný súd skúmaným nálezom celkom jednoznačne interpretoval problém

⁵ Mazák, J. a kol.: Základy občianskeho procesného práva. Bratislava, Iura Edition, s.r.o., 2007, s. 461

aplikácie v § 246c ods. 1 prvej vete Občianskeho súdneho poriadku použitého výrazu "primerane" na posudzovaný prípad, ale aj na prípady, ktoré sa môžu vyskytnúť v budúcnosti.

Dôsledné rešpektovanie formulovaného právneho názoru Ústavného súdu SR v konaní o správnej žalobe by však zjavne viedlo k pomerne závažným zásahom do právnej istoty účastníkov takeého konania. Treba vziať na zreteľ, že už konanie o správnej žalobe sa týka právoplatného rozhodnutia orgánu verejnej správy, teda rozhodnutia nastolujúceho nie zanedbateľnú mieru právnej istoty. Následne rozhodnutia súdov v správnom súdnictve zasiahnu do stavu právnej istoty a po právoplatnom ukončení konania v správnom súdnictve by prípustnosť dovolania opätovne umožňovala zasiahnuť do už druhýkrát nastoleného stavu právnej istoty. Ak v týchto reláciách berieme do úvahy možnosť napadnúť dovolacie rozhodnutie najvyššieho súdu ústavnou sťažnosťou, opätovne by sa vytvoril priestor pre zásah i do právnej istoty nastolenej právoplatným dovolacím rozhodnutím. Domnievam sa, že takéto poskytovanie väčšieho rozsahu práv účastníkovi konania v správnom súdnictve už ide nad rámec iných požiadaviek vyplývajúcich z podstaty materiálneho chápania právneho štátu, keďže sa dotýka požiadavky právnej istoty, podľa mňa už v neakceptovateľnej miere.

Protiargumentom obraňujúcim prezentovaný právny názor Ústavného súdu SR môže byť poukaz na postupné zavádzanie reformačných prvkov do doteraz silným kasačným princípom ovládaného správneho súdnictva. Možnosť najvyššieho súdu ako súdu odvolacieho zmeniť prvostupňový rozsudok tak, že dôjde k zmene napadnutého rozhodnutia orgánu verejnej správy vyvoláva otázku, či potom rozhodnutie najvyššieho súdu ako súdu odvolacieho nenadobúda takú charakteristiku rozhodnutia súdu prvého stupňa, ktorá by si na základe potreby uplatnenia ústavno-procesného princípu dvojínštancnosti vyžadovala možnosť podať ďalší opravný prostriedok.

Tento protiargument však nijak nerieši závažný zásah do právnej istoty, ktorý už bol načrtnutý. Navyše pri tomto spôsobe aplikácie princípu dvojínštancnosti by bolo potrebné ďalší opravný prostriedok pripustiť aj pri aktuálnej právnej úprave dovolania v občianskom súdnom konaní, pretože ustanovenie § 243b ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku umožňuje dovolaciemu súdu rozhodnúť aj zmeňujúcim rozsudkom.

V prospech úplného vylúčenia možnosti podať dovolanie v správnom súdnictve hovorí aj podstata dovolacích dôvodov zakotvených v § 237 Občianskeho súdneho poriadku. Ide o veľmi závažné pochybenia v postupe alebo rozhodnutí odvolacieho súdu, ktoré bez akýchkoľvek pochybností výrazne atakujú ústavne zaručenú kvalitu súdneho konania. Preto v prípade výskytu takýchto vád v postupe alebo v rozhodnutí najvyššieho súdu ako súdu odvolacieho v správnom súdnictve má účastník konania stále možnosť využiť inštitút ústavnej sťažnosti a tak sa domôcť odstránenia vád zakladajúcich zmätočnosť.

Nakoniec k analyzovanej problematike je potrebné zdôrazniť, že existuje aj rozhodnutie Ústavného súdu SR, ktoré vychádza z diametrálne odlišného právneho názoru. Vo veci vedenej pod sp. zn. II. ÚS 87/09 Ústavný súd SR uznesením odmietol sťažnosť Ministerstva financií Slovenskej republiky (ďalej len "ministerstvo") podanú proti uzneseniu najvyššieho súdu, ktorým bolo o dovolaní ministerstva proti odvolaciemu rozhodnutiu najvyššieho súdu rozhodnuté tak, že konanie sa zastavilo s odôvodnením, že proti odvolaciemu rozsudku najvyššieho súdu vydanému v konaní o správnej žalobe dovolanie nie je prípustné.

Ústavný súd v uznesení, ktorým sťažnosť odmietol, poukázal na odlišnosť civilného súdnictva a správneho súdnictva, keďže "v civilnom dovolacom konaní dohliada najvyšší súd prostredníctvom inštitútu dovolania na procesnú čistotu a jednotnosť rozhodovania v súdnych konaniach, ktorých podstatou je v zásade spor o súkromné právo prerokúvaný od začiatku na všeobecnom súde, oproti tomu je správne súdnictvo preskúmaním zákonnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy, teda orgánov inej ako súdnej sústavy. Už správne súdnictvo je kontrolou inej sústavy, a tak zákonodarca nepovažoval za rozumné a účelné, aby kontrola verejnej správy bola ešte kontrolovaná prostredníctvom inštitútu dovolania. Okrem toho, správne súdnictvo nemusí byť zjednocované prostredníctvom dovolania, pretože druhostupňové rozhodovanie najvyššieho súdu v správnom súdnictve už túto funkciu plní. V danej súvislosti nesmie byť máťúce, že správne a civilné súdnictvo sú zhodou historických okolností obsiahnuté v jednom procesnom kódexe."

Je teda zrejmé, že ani Ústavný súd SR nezastáva jednoznačné stanovisko k problému mimoriadnych opravných prostriedkov v správnom súdnictve, jeho podstata však vyvoláva skôr potrebu prikloniť sa na stranu zákonodarcu, ktorý dovolanie aj iné opravné prostriedky v správnom súdnictve explicitne vylúčil.

Možno teda povedať, že problém analyzovaných rozhodnutí Ústavného súdu SR v značnej miere súvisí s otázkou primeranej aplikácie procesno-právnych noriem regulujúcich občianske súdne konanie na postup súdov v správnom súdnictve. V tomto bode nachádzajú rozhodnutia Ústavného súdu SR skúmané v tomto príspevku spoločného menovateľa. Ten naznačuje možnosť výhod plynúcich zo samostatnej právnej úpravy správneho súdnictva, ktorá by vyžadovala podporné alebo primerané použitie ustanovení o občianskom súdnom konaní na správne súdnictvo iba v minimálnej miere, alebo vôbec. Pritom nemusí dôjsť k vytvoreniu samostatnej sústavy správnych súdov. Samostatná právna úprava, po ktorej volajú aj správne kolégiá krajských súdov a najvyššieho súdu, by totiž mohla podstatne lepšie zohľadniť špecifiká správneho súdnictva tak, aby sa zabezpečila dôsledná ochrana verejných subjektívnych práv účastníkov správnych konaní, ale na druhej strane aby sa tiež zvýraznili hľadiská efektívnosti a hospodárnosti procesného postupu súdov v správnom súdnictve bez zbytočného predlžovania právnej neistoty v otázke úpravy administratívnych vzťahov.

Literature:

- Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část, 5., rozšířené vydání. Praha, C. H. Beck, 2003, 832 s., ISBN 80-7179-671-9
- Lovaš, L. (ed.): Teória a prax verejnej správy. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie organizovanej Fakultou verejnej správy UPJŠ v Košiciach v dňoch 27. - 28. 10. 2005. Košice, UPJŠ, 2005, 320 s., ISBN 80-7097-637-3
- Machajová, J. a kol.: Všeobecné správne právo. Žilina, Poradca podnikateľa, s.r.o., 2007, 504 s., ISBN 978-80-88931-71-3
- Mazák, J. a kol.: Základy občianskeho procesného práva. Bratislava. Iura Edition, s.r.o., 2007, 835 s., ISBN 978-80-8078-145-3

Contact – email

martin.vernarsky@upjs.sk

JUDICIAL REVIEW OF A DECISION OF A POLICE OFFICER OF THE COMMUNITY POLICE ON REMOVAL OF A VEHICLE

PAVEL VETEŠNÍK

Policejní akademie České republiky

Abstract in original language

Příspěvek se zabývá aktuální otázkou soudního přezkumu rozhodnutí strážníka obecní policie o odstranění vozidla. Autor příspěvku nejdříve vysvětlí zákonná ustanovení obsahující oprávnění strážníka obecní policie rozhodnout o odstranění vozidla z pozemní komunikace a následně vysvětlí pojem „rozhodnutí o odstranění vozidla“ ve smyslu příslušných ustanovení soudního řádu správního a ve světle judikatury správních soudů České republiky. Příspěvek dále poukazuje na konkrétní případ soudního přezkumu rozhodnutí o odstranění vozidla správními soudy České republiky a taktéž Ústavním soudem České republiky.

Key words in original language

Rozhodnutí, strážník obecní policie, odstranění vozidla, nezákonný zásah, nesprávný úřední postup.

Abstract

The article focuses on the topical question of judicial review of a decision of a police officer of the community police on removal of a vehicle. First of all the author of the article explains legal provisions that stipulate authorization of a police officer of the community police „to take a decision on removal of a vehicle“ within the meaning of applicable provisions of the rules of the administrative court and in the light of the practice of administrative courts of the Czech Republic. The article further adverts to a particular case of judicial review of a decision on removal of a vehicle by administrative courts of the Czech Republic and also by the Constitutional court of the Czech Republic.

Key words

A decision, a police officer of the community police, removal of a vehicle, unlawful intervention, unjust official procedure.

Pravděpodobně se snad každý setkal s nepopulární činností strážníků obecních a městských policí, s odstraňováním vozidel z pozemních komunikací. Zákonné oprávnění k rozhodnutí strážníka obecní policie o odstranění vozidla z pozemní komunikace je stanoveno v zákoně č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“). Jedním z důvodů uplatnění tohoto oprávnění je situace, kdy vozidlo tvoří překážku provozu na pozemní komunikaci, a druhým důvodem je situace, kdy vozidlo neoprávněně stojí na vyhrazeném

parkovišti. Cílem tohoto příspěvku však není zkoumání zákonných důvodů směřujících k možnosti uplatnění tohoto oprávnění ze strany strážníka obecní policie, ačkoliv se jistě může jednat o zajímavé téma, ale o vysvětlení možnosti nápravy v případě, kdy k odstranění vozidla došlo v rozporu se zákonem.

Vzhledem ke skutečnosti, že zákon o silničním provozu užívá termín „rozhoduje“, je nejdříve důležité posouzení charakteru rozhodnutí strážníka obecní policie k odstranění vozidla, a to z pohledu toho, zda toto rozhodnutí je úkonem, který je nutno považovat za rozhodnutí, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti, nebo je úkonem, který je nutno považovat za zásah, pokyn nebo donucení správního orgánu. V prvním případě by totiž bylo nezbytné, aby se případný žalobce svých práv domáhal postupem podle ustanovení § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“), žalobou proti rozhodnutí správního orgánu (*Kdo 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 závazně 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.*), ve druhém případě by bylo na místě, podat žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle ustanovení § 82 a násl. soudního řádu správního (*Každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen "zásah") 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, trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování.*).

Jednou z prvních žalob v této věci byla žaloba fyzické osoby proti hlavnímu městu Praze v roce 2004. V případě zásahu obecní policie je totiž žalovaným ve smyslu ustanovení § 83 soudního řádu správního obec. Žalobce se domáhal ochrany před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu ve smyslu ustanovení § 82 a násl. soudního řádu správního. Městský soud v Praze při svém rozhodování neměl k dispozici žádnou soudní judikaturu, kterou by bylo možno k řešení výše uvedené otázky použít. Nebylo možné ani vycházet z nálezu Ústavního soudu ČR III. ÚS 150/03 ze dne 6. 11. 2003, neboť uvedené rozhodnutí skutkově obdobnou otázku, a sice to, zda rozhodnutí strážníka obecní policie o odstranění vozidla má povahu správního rozhodnutí či zásahu správního orgánu, meritorně neřešilo, pouze poukázalo na to, že je zde prostor pro argumentaci pro tu či onu právní kvalifikaci se závěrem, že v obou případech je možná právní ochrana u správního soudu.

Při rozhodování tak Městský soud v Praze vycházel z následujících úvah. Předpokladem pro právní kvalifikaci určité právní skutečnosti jako úkonu správního orgánu dle ustanovení § 65 a násl. soudního řádu správního je skutečnost, že ke zkrácení došlo buď přímo tímto úkonem, respektive

rozhodnutím dle legislativní zkratky, nebo v předcházejícím řízení. Je tedy zřejmé, že předpokladem pro tento postup je skutečnost, že jde o tvrzená pochybení v rámci konkrétního, právními předpisy vymezeného, typu řízení. Dalším rozhodným předpokladem je existence formalizovaného rozhodnutí, kterým se uvedené řízení završuje. Naproti tomu v případě zásahu dle ustanovení § 82 a násl. soudního řádu správního, nezmiňuje v této souvislosti soudní řád správní existenci správního řízení, v rámci kterého by případně mělo k takovému zásahu dojít. Soudní řád správní rovněž výslovně uvádí, že zásah není rozhodnutím a lze dovodit, že uvedený zásah zpravidla není činěn ve formalizované formě a neobsahuje právním předpisem předepsané náležitosti. Rozhodnutí o odstranění vozidla nebylo vydáno ve správním řízení, šlo proto nepochybně o faktickou konkrétní činnost vyplývající z příslušných právních předpisů. Podkladem pro závěr o odstranění vozidla nebylo rovněž vydané formalizované rozhodnutí, ale faktické jednání strážníka obecní policie. Městský soud v Praze tak dospěl k závěru, že rozhodnutí strážníka obecní policie o odstranění vozidla je třeba z procesního hlediska považovat za zásah dle ustanovení § 82 soudního řádu správního. Výše uvedená konkrétní žaloba na ochranu před takovým zásahem tak byla na místě.

Výše uvedený názor v této žalobě potvrdil jak Nejvyšší správní soud ČR v řízení o kasační stížnosti, tak i Ústavní soud ČR následně ve svém nálezu.

Stejného názoru je i odborná veřejnost. V komentáři k soudnímu řádu správnímu jeho autoři posuzovali nálezy Ústavního soudu ČR III. ÚS 150/03 ze dne 6. 11. 2003 a dospěli k názoru, že v případě rozhodnutí strážníka obecní policie o odstranění vozidla dle ustanovení § 45 odst. 4 zákona o silničním provozu, jde o typický „bezprostřední zásah“, terminologií soudního řádu správního řečeno „pokyn“ (tedy zásah v širším smyslu), který má ovšem také majetkoprávní důsledky (povinnost provozovatele nahradit náklady na odstranění vozidla). Bezprostřední zásah je správní činností k odvracení nebezpečí, které bezprostředně ohrožuje právem chráněné zájmy. Veřejná správa fyzicky zasahuje do právních poměrů osob, které toto ohrožení vyvolaly, nebo třetích osob, a omezuje je v jejich právech.

Městský soud v Praze se však dále zabýval důvodností podané žaloby. Podle ustanovení § 82 a násl. soudního řádu správního každý, 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 zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu, trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování. Ochrana podle § 82 a násl. soudního řádu správního je tedy důvodná pouze tehdy, jsou-li, a to kumulativně, tedy zároveň, splněny následující podmínky: Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka), přičemž „zásah“ v širším smyslu

nebo jeho důsledky musí trvat, nebo musí hrozit opakování „zásahu“ (6. podmínka). Není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. soudního řádu správního poskytnout¹.

Subsidiární charakter ochrany poskytované podle § 82 a násl. soudního řádu správního s cílem pouze zamezit trvání nezákonného zásahu či odvrátit jeho bezprostřední hrozbu vyplývá rovněž z ustanovení § 85 soudního řádu správního, podle kterého je žaloba nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky nebo domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný. V souladu s ustanovením § 86 soudního řádu správního, zjistí-li soud, že po podání žaloby již zásah ani jeho důsledky netrvají a nehrozí opakování zásahu, zastaví řízení. Je tedy zřejmé, že cílem popsaného prostředku právní ochrany není „morální zadostiučinění“ vyslovením nezákonnosti zásahu veřejné moci, ani nahrazení existujících prostředků ochrany. Cílem žaloby podle § 82 a násl. soudního řádu správního je ochrana práv subjektů dotčených zásahem veřejné moci, proti němuž neexistují jiné prostředky ochrany, a jehož působení do práv dotčeného subjektu trvá, či jehož opakování hrozí. Zákon nepočítá s ochranou před aktuálně neexistujícími zásahy, tj. zejména zásahy, ke kterým došlo v minulosti, ale ani před zásahy, které mohou teprve v budoucnu nastat, nejde-li o hrozbu opakování již učiněného zásahu.

V souzeném případě, s ohledem na skutečnost, že si žalobce odstraněné vozidlo vyzvedl z odtahového parkoviště po uhrazení příslušné částky stanovené právním předpisem obce, tak nebyla splněna výše uvedená 6. podmínka, tj. trvání zásahu či jeho důsledků, nebo hrozba jeho opakování. V době podání žaloby tak již samotný zásah netrval. Taktéž důsledky samotného zásahu již netrvaly, protože uhrazením příslušné částky takovým důsledkem není. Důsledkem zásahu ve smyslu ustanovení § 82 soudního řádu správního je pouze skutečnost, která je bezprostředním důsledkem zásahu. Jedním z kritérií, které je v tomto kontextu třeba vzít v úvahu, je rovněž existence jiných prostředků ochrany. Je-li charakter žaloby podle § 82 a násl. soudního řádu správního subsidiární, s cílem bezprostředně zamezit trvajícimu (alespoň ve svých důsledcích) nezákonnému zásahu, či zásahu již skončenému, ale hrozícímu opakováním, nepřichází tato ochrana v souladu s ustanovením § 85 soudního řádu správního v úvahu tam, kde existují jiné prostředky ochrany. Proto je třeba i u důsledků zásahu odlišit ty, které jsou přímým důsledkem nezákonného zásahu, jejichž odstranění nepřichází v úvahu za použití jiných prostředků ochrany a u nichž přichází v úvahu (možné) obnovení stavu před zásahem². Žalobce má tak k dispozici jiné prostředky, jimiž se může domáhat nápravy, a to cestou civilního soudnictví.

¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 69

² § 87 odst. 2 soudního řádu správního

Třetím alternativním požadavkem 6. podmínky je skutečnost, že hrozí opakování zásahu. Obecně lze říci, že vždy je objektivně možné opakování něčeho, k čemu již v minulosti došlo. U tvrzené hrozby opakování proto musí být posouzeno, zda jde skutečně o hrozící opakování původního nezákonného zásahu, nebo o zásah, který sice může v mnohém vykazovat podobnost se zásahem původním, avšak ve skutečnosti jde o zásah nový, který nelze za opakování původního zásahu označit. Ačkoliv se jedná o teoretickou rovinu argumentace, nenašel soud souvislost s již odstraněným vozidlem a případným odstraněním stejného vozidla v budoucnosti.

Stejného názoru jsou i jiná rozhodnutí soudů³, která konstatují, že předmětný zásah, spočívající v rozhodnutí strážníka obecní policie o odstranění vozidla, již netrvá či netrvají jeho důsledky nebo nehrozí jeho opakování. Zásah, kterým bylo konkrétní jednání strážníka městské policie, byl ukončen umístěním vozidla žalobce na odtahové parkoviště, kde policie předala vozidlo jinému subjektu a žalobce byl písemně informován o místě, kde je vozidlo umístěno k jeho vyzvednutí. Jediným a bezprostředním důsledkem zásahu tak bylo omezení možnosti žalobce jako vlastníka v užívání věci, tedy vozidlem přechodně disponovat. Skutečnost, že žalobce byl (je) nucen zaplatit náklady spojené s odstraněním vozidla a jeho umístěním na odtahovém parkovišti, není bezprostředním důsledkem zásahu, jehož předmětem bylo odstranění vozidla žalobce, nikoliv jeho finanční prostředky. Žalobce pak má k dispozici prostředky, jimiž se může domáhat soudní ochrany ve vztahu k jemu vzniklým nákladům, a to cestou civilního soudnictví. V případě, že by vozidlo žalobce bylo znovu v budoucnosti odstraněno, nejednalo by se o opakování zásahu, ale o zásah nový na původním zásahu zcela nezávislý.

Ačkoliv tedy došlo dle názoru Městského soudu v Praze k nezákonnému zásahu správního orgánu, musel podanou žalobu s odkazem na ustanovení § 87 odst. 3 soudního řádu správního zamítnout⁴ (*Soud zamítne žalobu, není-li důvodná*).

Včasně podanou kasační stížností se žalobce domáhal zrušení výše uvedeného rozsudku Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta jeho žaloba, jíž se domáhal ochrany před nezákonným zásahem. Nejvyšší správní soud však rozsudkem⁵ kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl. Plně se tak ztotožnil se závěry Městského soudu v Praze.

S tímto závěrem se však žalobce nespokojil a ústavní stížností napadl jak rozsudek Nejvyššího správního soudu, tak i rozsudek Městského soudu v Praze, přičemž tvrdil, že napadenými rozhodnutími byl porušen čl. 36 odst.

³ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1. 10. 2009, č. j. 10 Ca 78/2008 - 41

⁴ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 5. 2005 č. j. 11 Ca 188/2004-56

⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2005, č. j. 8 Aps 1/2005 - 82

1 a 2 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina"). Žalobce, respektive stěžovatel v ústavní stížnosti uvádí, že vydáním pokynu došlo k hrubému zásahu do jeho vlastnického práva, což vzhledem k napadeným rozhodnutím zůstalo - přes svou protiprávnost - bez odpovídající reakce, v důsledku čehož mu nebyla poskytnuta ochrana před nezákonným jednáním a nedošlo ke zjednání nápravy. Tím byla porušena premisa demokratického a ústavního pořádku dbalého státu, zakotvená v čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky (dále jen "Ústava") a čl. 2 odst. 2 Listiny. Soudy obou stupňů svým postupem porušily povinnost uloženou jim mj. v ustanovení § 82 a násl. soudního řádu správního, tj. poskytnout mu výslovně a řádným procesním způsobem ochranu před „zlovolným a účelovým“ zásahem do jeho práv (který stěžovatel v další části ústavní stížnosti označuje za „bezprecedentní prvoplánovité“ zneužití pravomoci veřejného činitele). Toto pochybení má ústavněprávní rozměr, neboť právo na soudní ochranu před zásahy orgánů veřejné moci náleží stěžovateli na základě čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny. Argumentace stěžovatele byla založena na tom, že „protiprávní zásah a jeho důsledky nastaly, trvají a nelze je odestát“ a že i přes tuto skutečnost stěžovateli nebyla ze strany obecných soudů poskytnuta ochrana.

Ústavní soud se nejdříve ztotožnil s názorem Městského soudu v Praze, že rozhodnutí strážníka obecní policie o odstranění vozidla je třeba z procesního hlediska považovat za zásah dle ustanovení § 82 soudního řádu správního. Dále se ztotožnil s názorem Městského soudu v Praze, že nehrozí opakování zásahu správního orgánu v podobě rozhodnutí strážníka obecní policie o odstranění vozidla. Dle názoru Ústavního soudu je zákonem míněn hrozící (budoucí) nezákonný zásah, u něhož lze s pravděpodobností hraničící s jistotou předpokládat, že nastane, a jenž současně vykazuje bezprostřední věcnou, případně i místní a časovou souvislost se zásahem předchozím, tj. je dostatečně individualizován. K tomu lze snad jen poznamenat, že návrhové žádání v žalobě je formulováno ve smyslu ochrany proti zcela neurčité množině možných zásahů daného typu, což je samo o sobě potvrzením výše uvedených závěrů stran absence aktuálně hrozícího konkrétního zásahu. Ostatně si lze stěžít představit, že by se vydáním rozhodnutí takového obsahu mohlo fakticky dosáhnout toho, že někdy v budoucnu nedojde k protiprávnímu odstranění vozidla stěžovatele. Dále se plně ztotožnil i s názorem, zda trvají důsledky předmětného zásahu. Dle názoru Ústavního soudu je třeba rozlišovat mezi důsledky protiprávního zásahu, jež lze napravit způsobem uvedeným v § 87 odst. 2 soudního řádu správního, tj. zákazem pokračovat v porušování a případně obnovením faktického a právního stavu před zásahem, a mezi důsledky ostatními, které takto napravit nelze. V nyní posuzované věci důsledkem předmětného zásahu bylo odstranění vozidla stěžovatele a jeho umístění na odtahové parkoviště, tedy omezení stěžovatele jako vlastníka v užívání věci. V případě takového důsledku si lze představit, že soud za účelem jeho nápravy taktéž přikáže správnímu orgánu vrátit stěžovateli jeho vozidlo. V kompetenci „správního“ soudu však není náprava tzv. ostatních důsledků protiprávního zásahu. Typicky zde půjde o vzniklou škodu (jež mohla

postiženému subjektu vzniknout např. právě tím, že musel zaplatit příslušný poplatek, aby mu vozidlo bylo vráceno). V takovém případě je nutno se příslušné nápravy domáhat zákonem předpokládaným způsobem, tedy u příslušného „civilního“ soudu postupem podle zákona 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. Výše uvedené závěry se musí odrazit v interpretaci toho, co je míněno pod pojmem trvání důsledků nezákonného zásahu ve smyslu ustanovení § 82 soudního řádu správního. Dle názoru Ústavního soudu přitom nevznikají žádné pochybnosti o tom, že pod pojem nesprávný úřední postup, který obsahuje ustanovení § 13 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., lze podřadit i nezákonný zásah ve smyslu § 82 soudního řádu správního. Ústavní soud je rovněž názoru, že předpokladem pro uplatnění náhrady škody způsobené nesprávným úředním postupem není kladné rozhodnutí vydané v řízení o ochraně před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. soudního řádu správního (či v jiném obdobném řízení, jakým je řízení o ústavní stížnosti podle § 72 a násl. zákona o Ústavním soudu), a to na rozdíl od případu náhrady škody způsobené nezákonným rozhodnutím⁶. Z toho pak plyne, že „civilní“ soud musí v příslušném řízení řešit otázku, zda úřední postup byl správný či nikoli, přičemž postupuje tak, jak ukládá ustanovení § 135 občanského soudního řádu.

Z výše uvedených důvodů byl Ústavní soud nucen podanou ústavní stížnost mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků podle ustanovení § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu jako návrh zjevně neopodstatněný odmítnout⁷. Na tomto závěru nic nezměnil ani pozdější nálezy Ústavního soudu ČR⁸, který nepřehodnocoval právní závěry obsažené v nálezu Ústavního soudu ČR III. ÚS 150/03 ze dne 6. 11. 2003.

Cílem mého příspěvku tak bylo poukázat na konkrétní zásah správního orgánu, spočívající v rozhodnutí strážníka obecní policie o odstranění vozidla z pozemní komunikace, který ačkoliv by byl správním soudem shledán jako nezákonný, neposkytl by žalobci správní soud ochranu podle ustanovení § 82 soudního řádu správního, z důvodu faktické nemožnosti splnění 6. podmínky důvodnosti žaloby. Je proto otázkou, zda je ochrana cestou civilního soudnictví v této oblasti dostatečná.

⁶ § 8 zákona 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)

⁷ Nález Ústavního soudu ČR III. ÚS 130/06 ze dne 30. 7. 2008

⁸ Nález Ústavního soudu ČR I. ÚS 413/07 ze dne 9. 10. 2007

Literature:

- Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M. Správní řád soudní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2004, 192 s. ISBN 80-7179-864-9
- Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha: C.H.Beck, 2006, 260 s. ISBN 80-7179-442-2
- zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
- zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 5. 2005 č. j. 11 Ca 188/2004-56
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1. 10. 2009, č. j. 10 Ca 78/2008 - 41
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, čj. 2 Aps 1/2005 - 69, www.nssoud.cz,
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2005, čj. 8 Aps 1/2005 - 82, www.nssoud.cz,
- Nález Ústavního soudu ČR III. ÚS 150/03 ze dne 6. 11. 2003
- Nález Ústavního soudu ČR I. ÚS 413/07 ze dne 9. 10. 2007
- Nález Ústavního soudu ČR III. ÚS 130/06 ze dne 30. 7. 2008

Contact – email

vetesnik@mppraha.cz

AKTUÁLNÍ OTÁZKY ŘÍZENÍ PŘED NEJVYŠŠÍM SPRÁVNÍM SOUDEM A FENOMÉN EXTREMISMU

RADIM VIČAR

Fakulta ekonomiky a managementu, Univerzita obrany, Česká republika

Abstract in original language

Tento příspěvek se zabývá problematikou řízení před Nejvyšším správním soudem České republiky, zejména pokud jde o řízení, která souvisejí s politickými stranami a politickými hnutími a shromažďovacím právem. Článek poukazuje na to, že tyto druhy řízení mohou úzce souviset s fenoménem extremismu.

Key words in original language

Správní soudnictví; Fenomén extremismu; Nejvyšší správní soud České republiky.

Abstract

This contribution deals with proceedings before the Supreme Administrative Court of the Czech Republic, especially with proceedings relating to political parties or political movements and right to assemble. This paper point out, that these types of proceedings may have close relations with phenomenon of extremism.

Key words

Administrative justice; Phenomenon of extremism; The Supreme Administrative Court of the Czech Republic.

ÚVOD

Extremismus – fenomén, který je v současnosti předmětem diskuze v odborných kruzích, s projevy extremismu se setkáváme čím dál častěji přímo na ulicích či zprostředkovaně v médiích a jeho projevy jsou rozsáhle zkoumány.¹ Co se skrývá za tímto pojmem? Prvně můžeme uvést, že se jedná o pojem velmi nejednoznačný, ke kterému se váže celá řada definic, které se shodují v tom, že jde o krajně radikální, výstřední postoje.

¹ Univerzita obrany, Fakulta ekonomiky a managementu, katedra sociálních věd a práva, kde působím jako asistent, je zapsána v Seznamu ústavů kvalifikovaných pro znaleckou činnost, konkrétně v oboru znalecké činnosti Kriminalistika (se specializací na společenskou závadnost textů a zástupné symboly) a v oboru Sociální vědy (s rozsahem znaleckého oprávnění pro politologii k posuzování problematiky extremismu a terorismu). Jako znalec tuto činnost vykonává JUDr. PhDr. Ivo Svoboda, Ph.D.

Ministerstvo vnitra České republiky, využívá ve své koncepční činnosti následující pracovní definici:² „vyhraněné ideologické postoje, které vybočují z ústavních, zákonných norem, vyznačují se prvky netolerance, a útočí proti základním demokratickým ústavním principům, jak jsou definovány v českém ústavním pořádku“.

Mezi tyto principy zejména patří: úcta k právům a svobodám člověka a občana (čl. 1 Ústavy), svoboda a rovnost lidí v důstojnosti a právech, nezadatelnost, nezcižitelnost, nepromlčitelnost a nezrušitelnost základních práv a svobod bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického nebo jiného smýšlení, národního a sociálního původu, příslušnosti k národnosti nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení (čl. 1, čl. 3 Listiny základních práv a svobod), svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát (čl. 1 Ústavy), či ochrana menšin při rozhodování většiny (čl. 6 Ústavy).

Jednotlivé projevy extremismu lze zkoumat v rovině ústavněprávní (v souvislosti s porušováním základních práv a svobod a s aktivitami, které působí destruktivně ve stávajícím demokratickém politicko - ekonomický systému), trestněprávní (rasově motivovanou trestnou činnost, extremistická trestná činnost nebo trestná činnost s extremistickým podtextem, tedy formy trestné činnosti, o nichž je důvod se domnívat, že byly extremistickými postoji motivovány nebo ovlivněny) nebo rovině správněprávní, kterou především sleduje tento příspěvek.

1. NĚKOLIK POZNÁMEK K PRÁVU SHROMAŽĎOVACÍMU

Právo shromažďovací (the right of assembly) je podle čl. 19 Listiny základních práv a svobod zaručeno každému. Právo shromažďovací patří mezi práva politická a výkon tohoto práva slouží k využívání svobody projevu, vyjadřování postojů a stanovisek, výměně informací a názorů. Pojem shromáždění je chápán velice široce. Ať už jde o seskupení většího počtu jednotlivců na jednom místě či shromáždění neomezená na jedno místo (tedy především pouliční průvody, přehlídky a manifestace), soukromá i veřejně přístupná shromáždění, ústavní ochrany požívají pouze pokojná shromáždění.

Stěžejním správněprávním pramenem právní úpravy výkonu tohoto ústavně zaručeného práva je zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů. Tomuto zákonu jsou však podřízena jen některá shromáždění, především ta, která slouží k řešení veřejných a jiných společných záležitostí vyjádřením postojů a stanovisek, jak je uvedeno v § 1 odst. 2 tohoto zákona.

² Co je extremismus : Vymezení pojmů [online]. Ministerstvo vnitra České republiky, odbor bezpečnostní politiky, 2008, 7.10.2009 [cit. 2009-11-17]. Dostupný z WWW: <<http://www.mvcr.cz/clanek/co-je-extremismus.aspx>>.

Nutno podotknout, že legální definici „shromáždění“ zákon neobsahuje. Zákonodárce alespoň v § 2 negativně vymezil (a tím z působnosti vyloučil) některá shromáždění. Zákon se tak nepoužije shromáždění osob související s činností státních orgánů (např. vojenská cvičení); shromáždění související s poskytováním služeb (např. trhy, sportovní akce) a jiná shromáždění nesloužící účelu v § 1 odst. 2 (např. náhodné shromáždění osob při řešení mimořádné události).

Realizace shromažďovacího práva podle zákona o právu shromažďovacím stojí na principu oznamovacím. Tedy tzv. povinně oznamovaná shromáždění, kam bude patřit např. demonstrace proti politice státu, pouliční průvod či technoparty, jsou svolavatelem oznamována příslušnému správnímu orgánu. Ne na všechna shromáždění, která spadají do režimu tohoto zákona, se uplatní tato povinnost. Některá shromáždění, především soukromé povahy (shromáždění pořádané v obydlích osob, shromáždění jmenovitě pozvaných osob v uzavřených prostorách) či pořádaných církvemi nebo náboženskými společnostmi (procesí, poutě) se neoznamují.

V souvislosti s projevy extremismu bude zásadní především otázka zákazu a rozpuštění shromáždění. Pro zákaz shromáždění³ je klíčové ustanovení § 10, které umožňuje zakázat shromáždění, jestliže by oznámený účel shromáždění směřoval např. k výzvě popírat nebo omezovat osobní, politická nebo jiná práva občanů pro jejich národnost, pohlaví, rasu, původ, politické nebo jiné smýšlení, náboženské vyznání a sociální postavení nebo k rozněcování nenávisti a nesnášenlivosti z těchto důvodů.

2. JUDIKATURA NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU VE VZTAHU K ZÁKAZU SHROMÁŽDĚNÍ S VAZBOU NA EXTREMISMUS

Z rozsudků Nejvyššího správního soudu k problematice výkonu práva shromažďovacího s vazbou na problematiku extremismu lze předně zmínit rozsudek ze dne 5. listopadu 2007, čj. 8 As 51/2007 - 67.

Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku o kasační stížnosti mimo jiné zabýval základními principy moderního demokratického státu. Při této příležitosti upozorňuje na to, že moderní demokracie, která představuje vládu většiny při respektování práv menšin, musí být připravena i ke konfrontaci s menšinovými názory, které jsou jí v daném okamžiku nepohodlné.

Nejvyšší správní soud poukázal na velmi liberálně a široce pojaté shromažďovací právo v české právní úpravě, jak vyplývá ze shromažďovacího zákona naplňujícího článek 19 Listiny základních práv a svobod a mezinárodní závazky České republiky, zejména článek 11 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

³ K problematice výkonu práva shromažďovacího a k zákazu a rozpuštění shromáždění viz ČERNÝ, Petr. Zákaz shromáždění. *Právní rozhledy*. 2008, č. 5, s. 157-167.

Nejvyšší správní soud dále zdůraznil ústavní i zákonný princip, podle něž právo shromáždění nepodléhá povolení. Jedná se o právo, jímž disponuje každý, které může být pouze výjimečně omezeno, a jehož výkon není podmíněn žádným předchozím souhlasem správního orgánu, nýbrž pouhým oznámením o využití práva adresovaným správnímu orgánu. Ve vztahu k omezení politických práv, jako např. práva shromažďovacího, Nejvyšší správní soud nabádá ke krajní obezřetnosti – nesmí vést ve svých důsledcích k postupnému rozdrobení shromažďovacího institutu a vytěsnění většiny nepohodlné menšiny z veřejného diskurzu.

Důležitým závěrem Nejvyššího správního soudu je, že zákaz shromáždění nelze odůvodnit pouze odkazem na osobu svolavatele či osobu oprávněnou za svolavatele jednat. Soud vycházel z předpokladu, že i kdyby se jednalo o osoby příslušející k extremistickým skupinám, či projevující extremistické názory, nelze a priori vyloučit, že hodlají svého práva využít v zákonných mezích. Na druhé straně je nutné uvést, že přidají-li se k popsáním charakteristikám daných osob další skutečnosti, jako např. datum (den blízký výročí tzv. Křišťálové noci) a místo konání shromáždění (blízkost synagogy), může být již důvod pro zákaz shromáždění dán.

Nejvyšší správní soud se dále vyslovil k otázce posuzování oznámeného účelu shromáždění správním orgánem, Tady soud dospěl k názoru, že správní orgán nemusí vycházet pouze z tohoto formálně oznámeného účelu shromáždění. Je to dáno především tím, že zkušenost ukazuje, že subjekty, jejichž cíle jsou v rozporu se základními principy demokracie, neodhalují tyto cíle dříve než při jejich realizaci. Formálně oznámený účel shromáždění pak může skrývat cíle a záměry, které se liší od těch proklamovaných.

Chce-li ovšem správní orgán zakázat shromáždění proto, že podle jeho názoru svolavatel zastírá oznámeným nezávadným účelem skutečný závadný účel shromáždění, musí takový závěr prokázat a nese v tomto směru důkazní břemeno.

Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku také dává návod pro postup správních orgánů ve vztahu k zákazu shromáždění. Správní orgán by měl vždy vážit, zda je nutné přistoupit k zákazu shromáždění bez dalšího, nebo zda lze věc řešit např. změnou data či místa shromáždění. V případě, že má správní orgán pochybnosti o oznámeném účelu shromáždění, aniž by byl schopen prokázat důvodnost těchto pochybností, nezbude mu než je zohlednit pouze v připravenosti rozpustit shromáždění, odchýlí-li se od formálně deklarovaného účelu.

Dalším klíčovým rozsudkem Nejvyššího správního soudu je rozsudek čj. 2 As 17/2008 – 77 z 21. února 2008. V tomto řízení o kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud zabýval rozhodnutím správního úřadu o zákazu shromáždění. Toto rozhodnutí bylo odůvodněno jednak tím, že svolavatel shromáždění je z minulosti znám jako jeden z hlavních organizátorů akcí příznivců skinheads, nacionalista a osoba pravidelně přispívající svými články na webové stránky hnutí Národní odpor. Navíc je datum konání

shromáždění spojeno s prvními transporty Židů do koncentračních táborů, den konání (sobota) je židovským svátkem a průvod je směřován tak, aby prošel kolem Velké synagogy.

Správní orgán dospěl k závěru, že účel předmětného shromáždění směřuje k výzvě k rozněcování nenávisti a nesnášenlivosti občanů pro jejich národnost, původ a náboženské vyznání, výrazně zasahuje do dopravní situace ve městě a ohrožuje zdraví účastníků a toto shromáždění zakázal, ovšem po marném uplynutí zákonné lhůty pro vyslovení zákazu.

Nejvyšší správní soud považuje umožnění konání shromáždění za jednu z forem realizace svobody projevu, musí být pravidlem a možnosti zákazu je třeba vykládat restriktivně. Proto také je logika zákona zjevně nastavena tak, že favorizuje svolavatele a naopak velmi omezuje správnímu úřadu volnost v tom, do kdy a z jakých důvodů může předem shromáždění zakázat. Soud dále s ohledem na respektování principu proporcionality konstatoval, že správní úřad má k dispozici možnosti, jak eliminovat shromáždění z důvodů zakotvených v čl. 19 odst. 2 Listiny základních práv a svobod; za tento přiměřený prostředek však určitě nepovažuje konstrukci, podle níž by bylo možno shromáždění zakázat i „dodatečně“, po uplynutí zákonné lhůty.

Nejvyšší správní soud posoudil dodatečný zákaz shromáždění jako nepřijatelný, nepředvídatelný, umožňující libovůli správního úřadu. Pokud správní úřad zjistí okolnosti, pro které mohl shromáždění zakázat, teprve poté, co marně uplynula lhůta, měl by postupovat podle ustanovení § 12 odst. 5 shromažďovacího zákona, tzn. rozpustit takové shromáždění, jestliže se podstatně odchýlilo od oznámeného účelu takovým způsobem, že v průběhu shromáždění nastaly okolnosti, které by odůvodnily jeho zákaz.

Konečně v rozsudku ze dne 31. srpna 2009, čj. 8 As 7/2008 - 116 se Nejvyšší správní soud vyslovil ke vztahu oznámeného účelu shromáždění s účelem skutečným a k možnosti zákazu shromáždění na základě nepřímých důkazů.

Nejvyšší správní soud se v tomto řízení o kasační stížnosti zabýval rozhodnutím správního orgánu, kterým tento zakázal shromáždění - pouliční průvod, neboť účel shromáždění směřuje k výzvě k rozněcování nenávisti a nesnášenlivosti občanů pro jejich národnost, původ a náboženské vyznání. Správní orgán svoje rozhodnutí opíral o skutečnost, že svolavatel zastíral oznámeným nezávadným účelem skutečný závadný účel shromáždění.

Nejvyšší správní soud poznamenal k shromažďovacímu zákonu, že zákonodárce předpokládal, že oznámený účel shromáždění bude vždy identický s účelem skutečným, v případě těchto ustanovení shromažďovacího zákona se jedná o nevědomou teleologickou mezeru. Přičemž v případě nevědomé mezery aktivita soudu obecně vyloučena není, u vědomé mezery v zákoně by její vyplnění soudem bylo vyloučeno.

Nejvyšší správní soud ve vztahu k soudnímu rozhodování uvádí, že byt' nemá klasický precedenční charakter, zákon vykládá a popř. dotváří.

Ve vztahu k důkazům správního orgánu, které hovoří ve prospěch zákazu shromáždění, pak Nejvyšší správní soud poznamenává, že se správní orgán nemusí v případě zákazu shromáždění omezit na prokázání jeho účelu kombinací charakteristiky svolavatele, specifického místa a času shromáždění, a může skutečný účel shromáždění prokázat jakýmkoliv důkazy (získanými v souladu se zákonem), které budou s to tento účel prokázat. Řízení o zákazu shromáždění chápe jako řízení *sui generis*, i přes výluky z použití správního řádu (§ 16 shromažďovacího zákona), považuje ustanovení § 51 odst. 1 nového správního řádu za obecné pravidlo, které má svou relevanci. K provedení důkazů tak lze užít všech prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy.

V této souvislosti uvádí, že vyjádření dr. Z. Z. jsou odvozeným důkazem, není vyloučeno jejich použití jako důkazu, musí být ale zachována obezřetnost při jejich hodnocení. Jeho důkazní síla je výrazně oslabena skutečností, že se tento důkaz opírá pouze o informace na internetu, jejichž hodnověrnost nebyla ověřena ani hodnocena.

K dalšímu hodnocení důkazů Nejvyšší správní soud doplnil, že pouze ze shody názvu stěžovatele a německého sdružení nelze dovodit spojitost mezi nimi ani jejich ideovou shodu. Na základě důkazů obstaraných žalovaným nelze mít za prokázané skutečnosti, z nichž žalovaný vyšel při svém rozhodování. Na základě těchto důkazů se lze domnívat, že existuje podobnost mezi stěžovatelem a německým sdružením stejného názvu (v německém překladu). Tato domněnka však nedospěla do podoby prokázané skutečnosti a prokázána nebyla ani neonacistická charakteristika německého sdružení.

Nejvyšší správní soud se vyslovil i k projevům protestů, směřujících proti státu (Izrael), mohou být moderní formou antisemitismu, jinými slovy, že mohou pouze zastírat projevy nesnášenlivosti směřující ve skutečnosti vůči židovskému etniku nebo náboženství. Na druhé straně však nelze připustit, aby tím byla vyloučena, nezávisle na její důvodnosti, jakákoliv legitimní kritika kteréhokoli státu, včetně Izraele. Negativní projevy vůči státu Izrael mohou naznačovat antisemitské smýšlení, samy o sobě jej však neprokazují.

Nejvyšší správní soud podotýká, že obsah stěžovatelem přímo nekontrolovaných webových stránek může být relevantní např. tehdy, pokud by bylo prokázáno, že se na jeho vytvoření podílely osoby, ke kterým má stěžovatel konkrétní vazby a jejichž jednání mu lze přičíst. Podstatná může být např. i skutečnost, zda se stěžovatel od podobných informací distancuje apod. Nejvyšší správní soud proto dodává jen ke shora nastíněné výjimečné možnosti zakázat shromáždění na základě nepřímých důkazů, představovaných např. charakteristikou svolavatele, určitým způsobem významného místa a času shromáždění, že zmíněná kombinace umožňuje

zákaz shromáždění pouze v tom případě, vytvoří-li tyto důkazy v každém jednotlivém případě a v kontextu konkrétních skutečností uzavřenou a na sebe navazující soustavu důkazů, vedoucí k jedinému možnému závěru.

3. ŘÍZENÍ PŘED NEJVYŠŠÍM SPRÁVNÍM VE VĚCI ROZPUŠTĚNÍ POLITICKÉ STRANY S VAZBOU NA EXTREMISMUS

V září letošního roku byla znovuotevřena otázka rozpuštění Dělnické strany. Navrhovatelem, a tedy osobou aktivně legitimovanou k podání tohoto návrhu, je v souladu se zákonem č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, v platném znění, vláda České republiky. Tato tak také učinila skrze svého předsedu a to k rukám věcně a funkčně příslušného soudu dle § 95 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) - Nejvyššího správního soudu.

Výjimečným momentem tohoto řízení je krátkost doby, která uplynula od podání posledního návrhu na rozpuštění stejného politického subjektu a i doby, která uplynula od zamítnutí tohoto návrhu rozsudkem č.j. Pst 1/2008 – 66 Nejvyššího správního soudu (ze dne 5. prosince 2008, resp. 4. března 2009). Vláda tehdy neunesla břemeno tvrzení a důkazní. Nicméně Nejvyšší správní soud rozhoduje podle skutkového stavu, který tu je v době rozhodnutí soudu (§ 96 s. ř. s.), z toho plyne, že dřívější zamítavé rozhodnutí o návrhu na rozpuštění politické strany nevylučuje podání jiného návrhu na rozpuštění stejné politické strany.

A navrhovatel právě tohoto ustanovení využívá a nepochybně precizněji a rozsáhleji dokumentuje činnost Dělnické strany, tedy subjektu, který skrze extremistické postoje a projevy svých představitelů a sympatizantů nadále útočí na demokratické základy České republiky.

Navrhovatel především argumentuje tím, že aktivity této strany, veřejné akce např. v Litvínově - Janově, Přerově a Šarišských Michalanech, jsou v rozporu s dobrými mravy a porušují veřejný pořádek (představují cílené svolávání protestních pochodů do lokalit, s větší koncentrací romského obyvatelstva či jinak obdobně specifických, účelem je vyvolat strach a případný konflikt s obyvateli těch míst).⁴

Navrhovatel se dále domnívá, že odkazování Dělnické strany na české národně-sociální hnutí je pouhou zástěrkou a že fakticky se Dělnická strana jak v propagované ideologii, tak zejména s ohledem na používanou symboliku, opírá o hitlerovský nacionální socialismus a moderní

⁴ Více se touto problematikou zabývá např. SVOBODA, Ivo. Násilné projevy extremismu proti osobám sociálně vyloučeným a osobám v hmotné nouzi. In *Sborník z Česko - Slovenskej vedeckej konferencie „Sociálna a ekonomická núdza - bezpečnosť jedinca a spoločnosti*. Bratislava : VŠZaSV, 2009. ISBN 978-80-89271-63-4.

neonacismus. V této souvislosti poukazuje na velmi blízkou spolupráci s Národním odporem (neregistrovaná, radikální, neonacistická organizace), Autonomními nacionalisty (neonacistické uskupení se snahami o modernizaci neonacistického hnutí), apod. Zvláštní formou veřejných aktivit Dělnické strany je i zřízení Ochranných sborů.

Samotný program této strany se jeví také problematickým, zejména kvůli možné neslučitelnosti se základními principy fungování demokratického státu - zejména pokud se jedná o snižování úrovně lidských práv a svobod, byť jen pro některé skupiny občanů (dehumanizace vězeňského prostředí, Programové prohlášení homosexuality za pohlavní deviaci, či požadavky, které by ve svém důsledku vedly k odstranění rovnosti občanů).⁵

Navrhovatel dále uvádí nejdůležitější členy a kandidáty Dělnické strany, kteří jsou nějakým způsobem angažováni v aktivitách extremistických hnutí. Svůj návrh dále opírá i o symboliku používanou Dělnickou stranou, která má dokazovat ideologickou a taktickou spřízněnost strany s historickým nacionálním socialismem a novodobým nacionalismem.

Vláda České republiky, zastoupená advokátem JUDr. Tomášem Sokolem, opakovaně uvádí, že výše popsané skutky Dělnické strany již nevykazují znaky ojedinělosti a náhodnosti. Z jejich charakteru a četnosti lze jednoznačně dovodit záměr této strany programově a cíleně útočit na demokratické základy této země, její systém a v podstatě na všechny svobody, které tento stát skrze své zákony lidu garantuje. Má za to, že Dělnická strana činností a svými názory dlouhodobě nerespektuje základní demokratické principy a reálně ohrožuje a porušuje základní práva a svobody druhých a ve svém důsledku tak usiluje o odstranění základních náležitostí demokratického státu.

Nejvyššímu správnímu soudu bylo dne 12. listopadu 2009 doručeno vyjádření Dělnické strany k návrhu na rozpuštění, kde se zejména zdůrazňuje legální vznik této strany, bezproblémové zaregistrování této strany Ministerstvem vnitra, tj. stanovy Dělnické strany jsou v souladu s Ústavou České republiky a jinými zákony, možnost demokratických stran svobodně zaujímat postoje, které neodpovídají cílům momentálně vládnoucích sil ve státě, prosazovat své cíle veřejně apod.⁶

Nejvyšší správní tak v současnosti stojí před posouzením, zda rozpuštění Dělnické strany je zásahem, který je stanoven na základě zákona, zda tento

⁵ V podrobnostech viz Zveřejněný návrh na rozpuštění Dělnické strany [online]. Nejvyšší správní soud České republiky, 2003 [cit. 2009-11-13]. WWW:<http://www.nssoud.cz/main.aspx?cls=art&art_id=404>.

⁶ V podrobnostech viz Vyjádření Dělnické strany k návrhu na své rozpuštění [online]. Nejvyšší správní soud České republiky, 2003 [cit. 2009-11-13]. WWW:<http://www.nssoud.cz/main.aspx?cls=art&art_id=409>.

zásah sleduje legitimní zájem a zda tento zásah je v demokratické společnosti nezbytný. V případě, že dospěje ke kladnému závěru, měl by vyhovět návrhu vlády, že se Dělnická strana rozpouští. V opačném případě by měl dojít k zamítavému stanovisku.

4. ZÁVĚR

Nejvyšší správní soud jako vrcholný soudní orgán ve věcech správního soudnictví má výjimečnou pozici v českém soudnictví. V rámci své rozhodovací činnosti se setkává s fenoménem extremismu především ve dvou případech: v souvislosti s uplatňováním práva shromažďovacího a práva sdružovacího.

Shromažďovací právo slouží k výkonu svobody projevu, nicméně ochrany požívají pouze pokojná shromáždění. Zakázat lze naopak ta shromáždění, pouliční průvody a manifestace, popírat nebo omezovat osobní, politická nebo jiná práva občanů pro jejich národnost, pohlaví, rasu, původ, politické nebo jiné smýšlení, náboženské vyznání a sociální postavení nebo k rozněcování nenávisti a nesnášenlivosti z těchto důvodů; dopouštět se násilí nebo hrubé neslušnosti; jinak porušovat ústavu a zákony. V prvním stupni rozhodují ve správním soudnictví krajské soudy v řízeních o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů, které rozhodnou např. o zákazu shromáždění či pochodu extremistů. Nejvyšší správní soud pak následně rozhoduje v řízeních o kasačních stížnostech, která jsou opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví.

Výjimečné a jedinečné postavení Nejvyššího správního soudu je zdůrazněno v otázkách zvláštního řízení ve věcech politických stran a politických hnutí, tj. že se politická strana (politické hnutí) rozpouští nebo se pozastavuje (či naopak obnovuje) jejich činnost. Aktuálním tématem je v současnosti rozpuštění Dělnické strany, tedy politické strany, která svými extrémními programovými cíli a projevy leckdy nabádá k násilí, v některých ohledech nerespektuje pravidla demokracie a sleduje porušování uznávaných práv a svobod. Zbývá tedy odpovědět na klíčovou otázku, zda Vláda České republiky napodruhé unese v řízení před Nejvyšším správním soudem České republiky břemeno tvrzení a břemeno důkazní.

Literature:

- - Co je extremismus : Vymezení pojmů [online]. Ministerstvo vnitra České republiky, odbor bezpečnostní politiky, 2008, 7.10.2009 [cit. 2009-11-17]. Dostupný z WWW: <<http://www.mvcr.cz/clanek/co-je-extremismus.aspx>>.
- - Černý, Petr. Zákaz shromáždění. *Právní rozhledy*. 2008, č. 5, s. 157-167.

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2007, čj. 8 As 51/2007 - 67 [online]. Nejvyšší správní soud ČR, 2003 [cit. 2009-11-10]. WWW:<<http://www.nssoud.cz/main.aspx?cls=anonymZneni&id=13566&mark=>>.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2008, čj. 2 As 17/2008 – 77 [online]. Nejvyšší správní soud ČR, 2003 [cit. 2009-11-11]. WWW:<<http://www.nssoud.cz/main.aspx?cls=anonymZneni&id=16516&mark=>>.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2009, čj. 8 As 7/2008 - 116 [online]. Nejvyšší správní soud ČR, 2003 [cit. 2009-11-12]. WWW:<<http://www.nssoud.cz/main.aspx?cls=anonymZneni&id=20683&mark=>>.
- Svoboda, Ivo. Násilné projevy extremismu proti osobám sociálně vyloučeným a osobám v hmotné nouzi. In *Sborník z Česko - Slovenskej vedeckej konferencie „Sociálna a ekonomická núdza - bezpečnosť jedinca a spoločnosti*. Bratislava : VŠZaSV, 2009. ISBN 978-80-89271-63-4.
- Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky.
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.
- Vyjádření Dělnické strany k návrhu na své rozpuštění [online]. Nejvyšší správní soud České republiky, 2003 [cit. 2009-11-13]. WWW:<http://www.nssoud.cz/main.aspx?cls=art&art_id=409>.
- Zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, v platném znění.
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění.
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění.

*Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition.
Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1*

- Zveřejněný návrh na rozpuštění Dělnické strany [online]. Nejvyšší správní soud České republiky, 2003 [cit. 2009-11-13]. WWW:<
http://www.nssoud.cz/main.aspx?cls=art&art_id=404>.

Contact – email

radim.vicar@unob.cz