

# INFORMACE

## **„Správní řád v praxi krajských úřadů“, 7. zimní konference/workshop<sup>1)</sup>**

Ve dnech 21. a 22. února 2013 se v Jihlavě v budově Krajského úřadu Kraje Vysočina uskutečnil již 7. ročník odborné konference/workshopu z oblasti veřejné správy a správního práva s názvem „*Správní řád v praxi krajských úřadů*“. I tentokrát se, jak ostatně sám název napovídá, konference zaměřovala na některé aplikační otázky správního řádu ze strany krajských úřadů. Spolupořadatelem byla společně s Krajem Vysočina Katedra správní vědy a správního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity.

První jednací den konference byl tvořen třemi hlavními konferenčními bloky. Ty byly vždy uvedeny hlavním referátem a posléze doplněny koreferáty dalších vystupujících. Díky tomu bylo možné seznámit se s názory a příspěvky prezentovanými jak představiteli akademické sféry, tak aplikační praxe, jakož i správní justice nebo legislativy. Po každém tematicky uceleném konferenčním bloku následovala diskuze, kde byla možnost reagovat jak na zaznělé příspěvky, tak na související, resp. vyvstávající otázky. Do ní se hojně zapojili představitelé krajských úřadů, jakož i některých ústředních orgánů státní správy, teorie správního práva, či Kanceláře veřejného ochránce práv.

Druhý den konference se konaly tradiční workshopy, které se, způsobem řízené diskuze v tematicky vymezených pracovních skupinách, zabývaly konkrétními a praktickými problémy v souvislosti s uplatňováním (nejen) správního řádu. Došlo zde jak k výměně názorů, tak i zkušeností. Jedna pracovní skupina se letos věnovala veřejné správě na úseku správního trestání, zatímco druhá veřejné správě na úseku územního plánování, stavebního řádu a ochrany životního prostředí. Vzhledem k aktuálně připravované reformě správního trestání, jakož i uskutečněné velké novele stavebního zákona provedené s účinností k 1. 1. 2013 zákonem č. 350/2012 Sb., lze konstatovat, že rozhodně bylo o čem debatovat, což se koneckonců plně potvrdilo.

Níže si ve stručnosti dovolím poukázat na obsah jednotlivých příspěvků, přičemž bych rád čtenáře rovněž seznámil i s některými otázkami, které vyvstaly a staly se předmětem následné diskuze.

---

<sup>1)</sup> Tento příspěvek vznikl v rámci projektu „Zaměstnáním čerstvých absolventů doktorského studia k vědecké excelenci“ (reg. č. CZ.1.07/2.3.00/30.0009) Operační program Vzdělávání pro konkurenceschopnost.

Ačkoliv od účinnosti správního řádu (míněn zákon č. 500/2004 Sb.) uplynulo již více jak 7 let, stále se objevují nové a další skutečnosti, na které je třeba reagovat. Některé z nich mají původ v, na správní řád navazujících, (zejména speciálních) právních úpravách, jiné jsou vyvolány změnami v oblasti právního řádu jako celku. Z poslední doby tak zmiňme kupř. nový občanský zákoník (zákon č. 89/2012 Sb.), nebo novelu přestupkového zákona provedenou zákonem č. 494/2012 Sb., jak bude ostatně pojednáno níže.

Zahájení konference se ujal jménem pořadatelů MUDr. Jiří Běhounek, hejtman Kraje Vysočina a JUDr. Stanislav Kadečka, Ph.D., vedoucí katedry správní vědy a správního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity. V jeho rámci bylo zmíněno, že i přes počáteční nedůvěru ke správnímu řádu, jeho rozsahu a složitosti, tento předpis prokázal svou aplikovatelnost, přičemž se mu i nadále vyhýbají časté či rozsáhlejší novelizace. Jak prozradily další příspěvky, s jistými novelizacemi tohoto stěžejního právního předpisu je však třeba do budoucna počítat, a to zejména v souvislosti s nabytím účinnosti nového občanského zákoníku.

První konferenční blok byl zaměřen na problematiku opravných a dozorčích prostředků v judikatuře, teorii a správní praxi. S hlavním referátem zde vystoupil doc. JUDr. Pavel Mates, CSc. (*Vysoká škola finanční a správní*). V úvodu příspěvku zmínil aktuálně připravovanou novelu správního řádu, která byla v měsíci únoru předmětem projednávání ze strany Legislativní rady vlády a přizpůsobuje některé dosud užívané pojmy pojmům nově občanským zákoníkem zaváděným (např. „svéprávnost“ či „právní jednání“). Dále ve svém příspěvku poukázal na rozdíly mezi opravnými a dozorčími prostředky, což demonstroval na příkladu obnovy řízení a přezkumného řízení. Vystupujícím byla připomenuta skutečnost, že předmětem posuzování ze strany rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (RS 3/2011) je otázka přípustnosti obnovy řízení ve věci blokových pokut a blokového řízení. V dalším se doc. Mates zaměřil na některé problematické otázky správního trestání, jako jsou neurčité pojmy a správní uvážení. S navazujícím příspěvkem vystoupil Mgr. Jiří Kaucký (*Ministerstvo vnitra*). V něm pojednal o opravných a dozorčích prostředcích v řízení o správních deliktech. Přednášející v první řadě poukázal na možné výkladové komplikace v souvislosti s nabytím účinnosti nového občanského zákoníku a některých jeho institutů (např. § 45 a institut nápomoci při rozhodování), které mohou rozšířit okruh osob participujících na správním řízení. Dále odkázal na zamýšlenou novelizaci institutu nicotnosti rozhodnutí, která by rozšířila možnost prohlášení nicotnosti správním orgánem i na důvody podle § 77 odst. 2 správního řádu, které jsou v současné době svěřeny k vyslovení nicotnosti výlučně soudům působícím ve správním soudnictví v režimu soudního řádu správního (zákon č. 150/2002 Sb.). Stranou pozornosti vystupujícího nezůstala ani připravovaná reforma správního trestání, která počítá se zrušením blokového řízení, které žádným řízením vlastně není. V této souvislosti Mgr. Kaucký uvedl, že příkaz na místě je „blokem 21. století“. Dále správně zmínil, že odpor

podaný vůči příkazu nemusí obsahovat odůvodnění. Je však otázka, zda námitky v něm obsažené mohou být využitelné v rámci navazujícího správního řízení. Mimo to vyslovil názor, že odpor nemůže být nepřipustný nebo opožděný, protože to právní úprava nepřipouští, pročez „odpor“ podaný po lhůtě nebo osobou neoprávněnou není odporem, nýbrž dopisem, o kterém se nerozhoduje. Přednášejícím byla rozebírána aplikace zásady zákazu *reformace in peius* v případě příkazního řízení. Z hlediska komparace byla zmíněna trestněprávní úprava, která umožňuje přísnější potrestání obviněného v případě, že vůči trestnímu příkazu podá odpor. Vystupující dále poukázal na možné problémy s aplikací příkazu na místě vyvolané formulací § 150 odst. 5 správního řádu „*je-li účastník přítomen*“, což v případě podnikatelů může být sporné. Je otázka, zda za účastníka bude možné považovat zaměstnance, vedoucího provozovny/závodu, nebo musí jít přímo o statutární orgán. V dalším se Mgr. Kaucký zaměřil na povahu adhezního řízení a legitimaci k podání odvolání ze strany poškozeného v případě tzv. jiného správního deliktu. Jako další vystoupila doc. JUDr. Soňa Skulová, Ph.D. ze spolupředávací katedry a představila projekt nazvaný „*Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě, jejich systém a efektivnost*“, který bude katedra správní vědy a správního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity řešit v rámci udělené podpory ze strany Grantové agentury ČR. Jako poslední vystoupil Mgr. Miroslav Svoboda (Krajský úřad Jihomoravského kraje). Ten se ve svém příspěvku věnoval odvolacími orgány tolik zvažované otázce, zda a kdy napadené rozhodnutí „zrušit a vrátit“ nebo „jen“ změnit. V této souvislosti zmínil možné změny výroku a změny právní kvalifikace správního rozhodnutí.

Po tomto bloku následovala diskuze, kde velkou pozornost vyvolávalo blokové řízení a blokové rozhodnutí, především však otázka možné nicotnosti takového rozhodnutí. Zmíněna byla též možnost vyřešit věc „blokem“ v rámci již běžícího správního řízení samotného, v důsledku čehož by se věc pro vyřešení „blokem“ následně odložila. V souvislosti s hojně diskutovanou otázkou délky prekluzivní lhůty pro zánik odpovědnosti za přestupek, bylo poukázáno na zbytečnost její obecné změny s tím, že není vyloučeno, aby zvláštní zákony tam, kde je to vhodné a žádoucí, obsahovaly lhůtu pro zánik odpovědnosti za přestupek odlišným (tj. delším) způsobem. Na základě toho byla připomenuta připravovaná novelizace přestupkového zákona, která by měla k vybraným přestupkům zavést jejich evidenci a upravit možnost přerušení běhu prekluzivní lhůty pro zánik odpovědnosti za přestupek.

Druhá část odborného programu se věnovala otázce poskytování dotací z rozpočtu kraje. S hlavním příspěvkem vystoupil doc. JUDr. Vojtěch Šimíček, Ph.D. (Nejvyšší správní soud). Ten poutavým způsobem přiblížil judikatorní závěry prezentované v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2010, sp. zn. 2 As 52/2010 (publikovaný pod č. 2133/2010 Sb. NSS), který se věnoval povaze a charakteru dotací, jakož i otázce soudního přezkumu (ne)poskytnutí dotace ze strany územního samosprávného celku. Zmíněna tak byla problematika „nená-

rokovosti dotací“ a možnost následného soudního přezkumu. Tematicky navázal JUDr. Josef Vedral, Ph.D. (Úřad vlády ČR). I on se věnoval otázce pojmu „nenárokovost“, jakož i režimu poskytnutí dotací, kdy titulem je buďto rozhodnutí nebo (veřejnoprávní) smlouva. Vystupující poukázal i na následky v podobě odejmutí dotací či odvodů za porušení rozpočtové kázně. V následné diskuzi byly předmětem debaty otázky procesního postupu při poskytování dotací a aplikace právního řádu.

Poslední, třetí tematický blok, měl namířeno na otázku korupce a podjatosti v územní samosprávě. Hlavní příspěvek v něm přednesl JUDr. Adam Borgula (Vrchní státní zastupitelství v Praze). V úvodu zmínil, že územně samosprávné celky při výkonu veřejné moci nejsou trestněprávně odpovědné, a to na rozdíl od jiných právnických osob (srov. § 6 odst. 1 písm. b) zákona č. 418/2011 Sb.). Dále se zabýval otázkou korupce a jejího trestního postihu. Rovněž přiblížil příslušná ustanovení trestního zákoníku. Vystupující podotkl, že problematika korupce úzce souvisí s oblastí veřejných zakázek, znalců (jejichž závěry jsou pro orgány činné v trestním řízení často klíčové), ale i právním postavením úředníků veřejné správy. Zdůrazněna tak byla potřeba „úřednických zákonů“. V rámci diskuze k tomuto příspěvku bylo rozebíráno, zda je v současné době i nadále vyhovující pojetí definice úřední osoby obsažené v § 127 trestního zákoníku č. 40/2009 Sb. S dalším příspěvkem vystoupil JUDr. Stanislav Kadečka, Ph.D. (Právnická fakulta Masarykovy univerzity). Zabýval se problematikou veřejných zakázek v územní samosprávě, složitostí právní úpravy a její (ne)zvládnutelností ze strany nejmenších obcí, jakož i dispozic s komunálním majetkem, přičemž poukázal na „nové“ závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ve věci tzv. systémové podjatosti (srov. usnesení ze dne 20. 11. 2012, sp. zn. 1 As 89/2010), podle kterého „rozhoduje-li orgán územního samosprávného celku ve správním řízení ve věci, která se týká zájmu tohoto územního samosprávného celku, je důvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby ... její zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být její postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky.“. Jako poslední v tomto tematickém bloku vystoupila Ing. Marie Kostruhová (Ministerstvo vnitra). Ta posluchače seznámila s připravovanou „protikorupční“ souhrnnou novelou zákona o obcích (č. 128/2000 Sb.), krajích (č. 129/2000 Sb.) a hl. městě Praze (č. 131/2000 Sb.). Ta je v současné době předmětem posuzování ze strany Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR (sněmovní tisk č. 904). Tato novela se zaměřuje především na právní úpravu nakládání s majetkem územních samosprávných celků. Její účinnost je stanovena na 1. 1. 2014. Prezentace záměrů novely a některých nově zaváděných institutů však odhalila jejich možnou problematičnost. Z nich zmiňme návrh, vyjádřený slovy „vznikl-li ... členovi zastupitelstva ... nárok na tuto odměnu v době, kdy je proti němu vedeno trestní stíhání pro úmyslný trestný čin spáchaný v průběhu funkčního období, tato odměna se nevyplatí“, což může být sporné ohledně zásady presumpce nevinny, jakož i v komparaci se zcela odlišným návrhem právní úpravy pro zákonodárce (srov. sněmovní tisk 894 a navrhovanou formulaci „poslanci

*nenáleží plat, náhrada výdajů a naturální plnění po dobu výkonu nepodmíněného trestu odnětí svobody, výkonu ústavního ochranného léčení nebo zabezpečovací detence.“).* Jinak se novela snaží zvýšit transparentnost rozhodovacích procesů při nakládání s majetkem územních samosprávných celků tím, že stanovuje povinnost zveřejňování smluv a zavádí též oprávnění nejvyššího státního zástupce žalovat neplatnost takových smluv. Bližší seznámení se s tímto návrhem a jednotlivými novelizačními body však již nechám na čtenářích.

Druhý den konference se konaly workshopy, které byly zaměřeny na diskuzi ohledně právní úpravy a výkonu veřejné správy v oblasti správního trestání a v oblasti územního plánování, stavebního řádu a ochrany životního prostředí. V posledně zmíněné pracovní skupině se diskuze soustředila především okolo problematiky autorizovaných inspektorů, do jejichž právního postavení zasáhla jak uvedená velká novela stavebního zákona, tak i usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 6. 9. 2012, sp. zn. Konf 25/2012. V pracovní skupině, která se věnovala oblasti správního trestání, budila zaslouženou pozornost novela přestupkového zákona provedená zákonem č. 494/2012 Sb., která zavedla novou sankci záka- zu pobytu. Diskuze ukázala na problematičnost a nejasnou smysluplnost dané právní úpravy, jakož i řadu komplikací, které může do budoucna přinést. Mimo to byly v této pracovní skupině diskutovány „stálíce“ správního řízení, jako je problematika doručování účastníkům řízení nebo zneužívání práva na zastoupení. Pochopitelně, že celkově bylo řešeno mnohem větší množství otázek. Jejich přiblížení je však mimo možnosti tohoto příspěvku.

*Lukáš Potěšil*