

INFORMACE

Mgr. Jan Brož, Mgr. Jan Scheuer

Správní řád v praxi krajských úřadů – XI. ročník zimní konference/workshopu

Jako již tradičně tak i počátkem letošního roku Kraj Vysočina ve spolupráci s Právnickou fakultou Masarykovy univerzity uspořádal další ročník zimní konference nesoucí tradiční název „Správní řád v praxi krajských úřadů“. Záštitu nad konferencí opětovně převzali *doc. JUDr. Markéta Selucká, Ph.D.* (děkanka Právnické fakulty Masarykovy univerzity) a *MUDr. Jiří Běhounek (hejtman Kraje Vysočina, poslanec Parlamentu České republiky)*. Účastníci se v Jihlavě sešli tentokrát ve dnech 2. a 3. března. Tradice této výjimečné konference se počítá již od roku 2007 a každoročně se v jejím rámci setkávají odborníci z řad představitelů veřejné moci a doktríny veřejného práva, kteří mají příležitost diskutovat, sdílet své poznatky a vzájemně se tak obohacovat. Tento dílčí cíl konference je obzvláště umocněn skutečností, že zde vystupují jak zástupci justice (Ústavního soudu ČR, Nejvyššího správního soudu ČR), tak zástupci ústředních správních úřadů, správních orgánů a též právní teoretici. Pozici odborného garanta zastal *JUDr. Stanislav Kadečka, Ph.D.* (Právnická fakulta Masarykovy univerzity), který byl taktéž v pozici předsedajícího celé konference.

1. První konferenční den

První den konference byl rozdělen do tří obsáhlejších tematických bloků, které byly rámovány úvodní a závěrečnou částí. Pozornost konference se v letošním roce upírala kromě správního řádu též na dva další tematické okruhy – nový kodex správního trestání a veřejnou správu v oblasti školství.

Úvodní blok

Úvodního přivítání se za Kraj Vysočina ujali *MUDr. Jiří Běhounek* a *Mgr. Ing. Zdeněk Kadlec, dr. h. c. (ředitel krajského úřadu)*. Po srdečném přivítání a apelu, aby se veřejná správa nestala nadměru formální, ale směřovala spíše k podstatě věci, tj. aby byla onou pověstnou službou, přišla řada na úvodní poselství, která si připravili *JUDr. Mgr. Ivo Pospíšil, Ph.D. (generální sekretář Ústavního soudu)* a *Mgr. Kateřina Valachová, Ph.D. (ministryně školství, mládeže a tělovýchovy)*.

Dr. Pospíšil se tak vžil do role „konstitučního posla“ a hovořil o vztahu Ústavního soudu k veřejné správě. Představil oblasti, ke kterým se Ústavní soud v rámci přezkumu ústavnosti v nedávné době vyjádřil (např. blokování nelegálního hazardu na internetu) a ke kterým se v budoucnu bude vyjadřovat (vstup do obydlí za účelem kontroly kotlů; otevírací doba v maloobchodech a velkoobchodech; tzv. „sedací vyhlášky“) s tím, že poukazoval na situace, kdy Ústavní soud má vztah k veřejné správě. V této souvislosti akcentoval zejména rovinu ústavních stížností a oblast přezkumu právních předpisů. Závěrečnými slovy svého poselství popřál veřejné správě kvalitní legislativní rámec, spokojené a kvalitní úřednictvo, spravedlivé soudy a spokojené občany, kteří vnímají veřejnou správu jako službu.

Dr. Valachová své poselství zahájila vyjádřením vřelého vztahu k této konferenci, který přetrvává bez ohledu na funkci, kterou aktuálně zastává, a nastínila několik směrů, kterými se hodlá do konce svého funkčního období zabývat. Ministryně Valachová zejména poukazovala na oblasti, ve kterých působí ministerstvo ve vztahu ke krajským úřadům s tím, že vyjma metodického vedení poukázala i na odpovědnou kontrolu výkonu státní správy, kteroužto ministerstvo vůči krajským úřadům výhledově plánuje. V následné diskusi padlo několik podnětných myšlenek pro všechny zúčastněné, mimo jiné byla diskutována otázka míry judicializace, která pramení z tzv. syndromu bezradné společnosti.

Blok věnovaný správnímu řádu

Druhý tematický blok se věnoval správnímu řádu a jeho proměnám v administrativní a justiční praxi. Hlavním referátem tuto sekci zahájil prof. JUDr. Petr Průcha, CSc. (*Nejvyšší správní soud, Právnická fakulta Masarykovy univerzity*), který se věnoval záležitostem, se kterými se při své profesi správního soudce setkává. Nastínil historii vývoje správního řádu a soudního řádu správního, a to s akcentem na jeho východiska, a dále se věnoval vztahu mezi těmito předpisy na vybraných příkladech vyvíjející se judikatury. Závěrem při porovnání poukázal na nedůsledné „zrcadlení“ obou předpisů, když správní řád postrádá komplexnější úpravu nezákonných zásahů a soudní řád správní zase postrádá specifickou úpravu přezkumu veřejnoprávních smluv. Závěrečnou větu věnoval citátu, který bývá připisován Napoleonovi: „kvalita zákonů spočívá nejenom v nich samotných, ale i v lidech, kteří je aplikují“.

Koreferátem navázal Mgr. Jiří Kaucký (*Ministerstvo vnitra*), který se věnoval legislativním otázkám a obtížím, které provázely přijímání recentního správního řádu, kteréhož se sám měl možnost zúčastnit. Pro účastníky konference se tak jednalo o mimořádnou příležitost nahlédnout do zákulisí legislativního procesu a porovnat tento svět tvorby práva se světem soudním, který prezentoval prof. Průcha. V tomto příspěvku tedy nebyla opomenuta ani východiska a vztah ke „starému“ správnímu řádu č. 71/1967 Sb.

Dalším koreferátem navázala doc. JUDr. Soňa Skulová, Ph.D. (*Právnická fakulta Masarykovy univerzity*), která prezentovala zprávu z projektu řešeného na katedře správní vědy a správního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity

a věnovaného prostředkům ochrany veřejných subjektivních práv ve veřejné správě, jejich systému a efektivnosti. V rámci řešení projektu byla odhalena značná nejednotnost v interpretaci a chápání rozsahu pravomocí u různých orgánů veřejné moci a další dílčí problémy, které stojí za další pozornost odborné veřejnosti.

Tento blok uzavřel *JUDr. Stanislav Kadečka, Ph.D. (Právnická fakulta Masarykovy univerzity, KVB advokátní kancelář)*, který prezentoval a komentoval tři z jeho pohledu problematické veřejnosprávní judikáty z poslední doby. Prvním z těchto bylo usnesení zvláštního senátu ze dne 25. 2. 2016, č. j. Konf 10/2015-11, ve kterém byla řešena pravomoc soudů při projednávání sporů z veřejnoprávních smluv. Druhým judikátem byl rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2016, č.j. 3 As 278/2015-44, kterýžto připouští možnost podat žalobu proti rozhodnutí povinného subjektu dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, jenž ignoruje závazný právní názor obsažený v předchozím rozhodnutí nadřízeného orgánu, aniž by došlo k vyčerpání řádného opravného prostředku tak, jak požaduje ust. § 68 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního. Třetím pozoruhodným judikátem je usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2016, č. j. 8 As 79/2014-108, ve kterém Nejvyšší správní soud dovodil povinnost souhlasu vlastníka pozemku při žádosti o prodloužení trvání dočasné stavby, kterážto platí i pro stavební zákon z r. 1976, ačkoliv tato povinnost ze zákonného textu nikterak nevyplývá.

V diskuzní části byla řešena i otázka judikatury, jež jde nad rámec zákona, eventuálně je s textací zákona v příkrém rozporu. Zazněly dva protichůdné názory, přičemž jeden z nich apeloval na účastníky z řad orgánů veřejné moci, kteří by měli respektovat judikaturu, aby ta potom nemusela extenzivně doplňovat zákon, a druhý názor, že správní orgán se judikaturou nemusí bezvýhradně řídit, pokud pro to má dostatek vskutku kvalitních argumentů tak, aby tyto obstály při přezkumu správními soudy, a to včetně Nejvyššího správního soudu.

Blok věnovaný novému kodexu správního trestání

Další tematický blok byl věnován novému kodexu správního trestání, který nabývá účinnosti již 1. července 2017. Blok zahájil *JUDr. Josef Vedral, Ph.D. (Úřad vlády, Právnická fakulta Univerzity Karlovy)*, který nový kodex postupně a systematicky představil s akcentem změn, které tento kodex přináší oproti právní úpravě dosavadní. Úvodním slovem upozornil na skutečnost, že nový kodex do sebe přebírá mnoho institutů, které ve skutečnosti nejsou nové, jelikož již byly dovozovány judikaturou, případně je zná již trestní právo.

S koreferátem navázal *JUDr. Vít Šťastný (Ministerstvo vnitra)*, který se věnoval především aktuálně projednávanému doprovodnému zákonu (pracovně nazývanému „supertlustoch“) a přechodným ustanovením nového zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Následně doc. JUDr. Pavel Mates, CSc. (*Vysoká škola finanční a správní*) prezentoval vybrané problémy, které s sebou zákon přináší. Mimo jiné se věnoval otázce objektivní odpovědnosti v kontextu institutů pokusu a omylu.

Závěrem bloku vystoupil Mgr. Ing. David Bohadlo (*Svaz měst a obcí ČR*), který upozornil na některé praktické aspekty, které si „žijí vlastním životem“ bez ohledu na právní úpravu a závěrem popřál všem aplikujícím orgánům mnoho štěstí. Tento vystupující specificky poukázal na aktuální nepřípravenost malých obcí projednávat přestupky, které přenáší výkon veřejné správy na úseku projednávání přestupků veřejnoprávními smlouvami na jiné obce, jež jsou dostatečně materiálně i odborně zajištěny k tomu, aby výkon správy na úseku správního trestání na příslušné kvalitě realizovaly.

Blok věnovaný školství

Závěrečný blok tematicky věnovaný školství zahájila JUDr. Kateřina Šimáčková, Ph.D. (*Ústavní soud, Právnická fakulta Masarykovy univerzity*), která se zaměřila na ústavněprávní pohled na školství a jeho ústavněprávní rozměr. Zdůraznila dvě základní pravidla, kterými se řídí při rozhodování v „rodinných“ věcech: velmi aktivní stát tam, kde rodina nefunguje, a naopak pasivní tam, kde rodina funguje; svoboda v rozhodování o vlastních věcech a respekt k rozhodnutí, která bychom sami nikdy nepřijali. Dále v rámci svého referátu analyzovala právo na vzdělání, a to zejména aspekt jeho dostupnosti a otázku bezplatnosti.

Následoval se svým koreferátem Mgr. Jan Brož (*Právnická fakulta Masarykovy univerzity*), který se věnoval školskému právu očima správních soudů, tedy analýze judikaturní praxe správních soudů v oblasti školského práva (vyjma oblasti vysokých škol). Tuto jím rozebíranou judikaturu rozčlenil do celkem tří okruhů: přezkum maturitních zkoušek, přijetí či nepřijetí k předškolnímu vzdělávání či do školy a poslední okruh označil jako „bonboniéru“, přičemž se jednalo o různorodou zbytkovou oblast dalších (dle vystupujícího) zajímavých judikátů v oblast školského práva. V rámci tohoto závěrečného okruhu vyjádřil například myšlenku k diskusi, zda školní vzdělávací programy nejsou z materiálního pohledu opatřeními obecné povahy, což by mělo signifikantní vliv na možnost jejich přezkumu. Dále jím bylo hovořeno o právu na přístup ke školnímu stravování nebo o povinnosti zajištění výuky náboženství, jsou-li splněny zákonem stanovené podmínky.

Dalšími vystupivšími pak společně byly Mgr. et Mgr. Dana Prudíková, Ph.D. (*Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy*) a Mgr. Martina Postupová (*Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy*), které se věnovaly otázce hledání míry věcného posouzení složení (zejména maturitní) zkoušky soudem na základě analýzy recentních soudních rozhodnutí (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 12. 2016, č.j. 3 A 135/2016-43; a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2016, č.j. 6 A 116/2012-41). Závěrem uvedly několik otázek k zamyšlení. Příkladem zda jsou soudy povolány zkoumat věcnou správnost odpovědi, zda mají zkoumat, že otázka správně ověřuje znalosti a jaké vlastně mohou úvahy

o pokládaných otázkách vést či zda je vůbec tendence judikatury v oblasti přezkumu maturitních zkoušek vhodná.

Závěrem vystoupila *Mgr. Veronika Bazalová (Kancelář Veřejného ochránce práv)*, která prezentovala tři případy, které Kancelář Veřejného ochránce práv v oblasti školského práva řešila v minulém roce.

V rámci diskuzní části zazněl i.a. názor, že by soudy možná měly bdít spíše nad kvalitní procedurou vyhodnocení zkoušek než se pouštět do jejich věcného přezkumu. Dále byla nadnesena otázka trendu hyperprotektivity, který paradoxně má nevýchovný účinek, či byla diskutována skutečnost, že určitá opatření ve svém důsledku způsobují více negativního než pozitivního, čehož bychom se měli snažit vyvarovat.

Závěr prvního dne

Na závěr konferenčního dne přednesly svá poselství *Mgr. Anna Šabatová, Ph.D. (Veřejná ochránkyně práv)* a *doc. JUDr. Markéta Selucká, Ph.D. (děkanka Právnické fakulty Masarykovy univerzity)*. Posléze již oficiálně první konferenční den ukončili *dr. Kadečka* a *Mgr. David Marek*.

2. Druhý konferenční den

Druhý konferenční den byl již tvořen dvěma odbornými sekcemi, do kterých se předem účastníci konference měli možnost se přihlásit s tím, že tyto sekce – workshopy byly věnovány primárně diskusi o vznesených otázkách ze strany správněprávní praxe. První z těchto sekcí se věnovala problematice praxe správního trestání, přičemž odborně tuto diskusi zaštiťovali *doc. JUDr. Helena Prášková, CSc. (Právnická fakulta Univerzity Karlovy)*, *dr. Kadečka* a *JUDr. Jan Kněžínek, Ph.D. (Úřad vlády ČR)*. Druhá z těchto paralelně probíhajících sekcí se věnovala oblasti stavebního práva a práva životního prostředí, kdy odbornými garanty byl *prof. Průcha*, *JUDr. Ing. Josef Staša, CSc. (Právnická fakulta Univerzity Karlovy)* a *dr. Vedral¹⁾*.

Dr. Kadečka na úvod uvedl, že tato odborná sekce bude rozdělena do dvou bloků. První část bude věnována dosavadní právní úpravě správních deliktů se zdůrazněním toho, co činí problémy krajským úřadům v recentní době. Oproti tomu druhá část bude již věnována novému kodexu správního trestání.

V části věnované dosavadní právní úpravě bylo zvláště poukázáno na problém některých obstrukčních praktik spočívajících ve zneužívání zákona o svobodném přístupu k informacím s tím, že byl diskutován vztah mezi tímto zákonem a právní úpravou nahlížení do spisu účastníkem řízení dle správního

¹⁾ Autoři zde upozorňují, že se s ohledem na svůj zájem zúčastnili jedné z těchto sekcí, protože bude dále pojednáno pouze o sekci správního trestání.

řádu. Zde bylo dospěno k závěru, že právní úprava je tu neúplná, a tudíž by bylo vhodné tento nedostatek odstranit legislativní změnou.

V druhé části se úvodního slova ujala doc. Prášková, která ve stručnosti představila hlavní změny nového kodexu správního trestání v České republice, přičemž poměrně kladně hodnotila sjednocení právní úpravy, tedy zejména to, že správní delikty fyzických osob podnikajících a právnických osob budou mít již zvláštní úpravu správního procesu a správní řád bude aplikován již toliko subsidiárně. Na toto navázal svými názory *dr. Kněžínek*, který poukázal na některá problematická či nejasná ustanovení tohoto nového zákona.

Následovala diskuse stran využitelnosti nového správního trestu zavedeného tímto novým kodexem správního trestání, a to trestu zveřejnění rozhodnutí s tím, že bylo konstatováno, že tento trest bude pravděpodobně užíván spíše poskrovnu, neb může mít nenapravitelné následky v případě jeho vykonání, a to jak v oblasti pověsti podnikající fyzické osoby či právnické osoby, tak do jejich sféry majetkové.

Posléze byla vedena rozprava např. na téma recidivy a její upravenosti, resp. neupravenosti v novém kodexu správního trestání. Byl učiněn závěr, že ačkoliv zde výslovná definice tohoto pojmu zjevně absentuje, nijak to negativně neovlivňuje její aplikaci, neb obdobná situace je známá v oblasti trestního práva soudního, kde však toto nečiní zásadnějších problémů.

Závěr

I v letošním roce jihlavská konference přinesla celou řadu, nejen odborně obohacujících, ale též podnětných názorů nejenom odborníků, kteří se právu věnují v rámci své akademické praxe, ale zejména těch, již se věnují aplikaci správního řádu v praxi. Takováto odborná konfrontace zástupců soudů a zástupců veřejné správy, kteří aplikují správní řád, je dle našeho názoru poměrně výjimečná a přitom vzájemně nesmírně prospěšná, jelikož obohacuje pohled a právní názor obou stran, neboť umožňuje soudcům se snazším způsobem vžít do role oprávněných úředních osob a naopak.