

Konkurence řízení o přestupku právnické osoby s trestním řízením proti právnické osobě pohledem principu *ne bis in idem*

1. Úvod

Klíčovým pojmem právní vědy je pojem deliktu, který bývá zpravidla chápán jako následek porušení právní povinnosti, popř. (zejména normativní teorií právní) jako část skutkové podstaty sankce.¹⁾ V důsledku nikoliv všeobecně uznávaného²⁾ dualismu mezi právem soukromým a právem veřejným se pak zpravidla rozlišuje mezi delikty soukromoprávními a delikty veřejnoprávními, které můžeme dále rozčlenit na delikty soudní (trestprávní *sensu stricto*) a **delikty správní**, z nichž významnou kategorii představují přestupky.³⁾ Normy trestního práva hmotného na straně jedné a normy práva správního (správního trestání) pak souběžně chrání veřejný zájem před pácháním protiprávních jednání, resp. poskytují ochranu mnohdy velmi obdobnému či dokonce shodnému objektu. Nelze se proto divit tomu, že čas od času dochází ke konkurenci (střetu) řízení či dokonce rozhodnutí přestupkového s řízením či rozhodnutím trestním, což pochopitelně naráží na zásadu *ne bis in idem*, plynoucí z ústavního pořádku i mezinárodněprávních závazků.

Situace je o to složitější v řízení o přestupcích právnických osob, neboť je zde potřeba zohlednit otázky jako je například přechod odpovědnosti za přestupek na právního nástupce či možnost souběžného postihu právnické osoby i fyzické osoby jednající za osobu právnickou (§ 20 odst. 7 PřestZ). Byť konkurenci řízení o přestupku (dříve tzv. správním deliktu) právnické osoby s trestním řízením podle zákona o trestní odpovědnosti právnických osob, byla v minulosti věnována pozornost⁴⁾, je otázkou, zda nebude nutné řadu právních závěrů

^{*)} Autor působí jako interní doktorand na katedře správního a finančního práva Právnické fakulty UP v Olomouci a jako advokátní koncipient v AK Brož & Sokol & Novák, pobočka Přerov. E-mail: tgrygar@gmail.com.

¹⁾ SEDLÁČEK, J.: *Občanské právo III. Právo obligační*. Brno: Čsl. akad. spol. Právník, s. 25.

²⁾ Za všechny např. WEYR, F.: *Teorie práva*. Praha-Brno: Orbis, 1936, s. 179, který konstatuje, že v členění práva na právo soukromé a veřejné „... odráží se veškeré chyby a metodické poklesky... Proto není náhodou, že očista, kterou provedla normativní teorie, zahájena byla útokem na tento domněle zásadní rozdíl.“

³⁾ FRUMAROVÁ, K. IN FRUMAROVÁ, K. et al.: *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, s. 11.

⁴⁾ Srov. zejména PRÁŠKOVÁ, H.: Vztah trestního řízení proti právnické osobě a řízení

přehodnotit s ohledem na rekodifikovanou právní úpravu správního trestání, účinnou od 1. 7. 2017⁵⁾, kterou došlo v důsledku zavedení jednotného pojmu přestupku pro veškeré správní delikty (kromě správních deliktů disciplinárních, pořádkových a platebních) ke vtažení právní úpravy odpovědnosti právnických osob za přestupky (v minulosti tzv. správní delikty právnických osob) do nového zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (PřestZ).⁶⁾ V souvislosti s rekodifikací správního trestání navíc došlo i ke zrušení § 28 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob (ZTOPO), který podrobným způsobem vymezoval vztah mezi řízením o přestupku (správním deliktu) právnické osoby na straně jedné a trestním řízením proti právnické osobě na straně druhé. Ponechána zůstala pouze obecná ustanovení trestního řádu a nově pak přibýlo ustanovení § 77 PřestZ, které upravuje překážku litispence a *rei iudicatae*, nicméně opět pouze v obecné rovině.

V prvé části příspěvku se budu věnovat projevům zásady *ne bis in idem* v řízení o přestupku právnické osoby, na což naváží pojednáním o překážce litispence (*lis pendens*) a překážce věci rozhodnuté (*rei iudicatae*). V této souvislosti bude potřeba rovněž zodpovědět otázku, zda současná právní úprava a aplikační praxe zásady *ne bis in idem* v řízení o přestupcích právnických osob naplňuje požadavky kladené ústavním pořádkem a mezinárodními závazky. V další části příspěvku pak bude poukázáno na to, jak možný střet řízení či dokonce rozhodnutí o přestupku právnické osoby na straně jedné a trestního rozsudku či řízení proti právnické osobě na straně druhé vyřešit, a to zejména ve vazbě na institut tzv. přezkumného řízení.

2. Princip *ne bis in idem* v řízení o přestupku právnické osoby

2.1 Obecně

Princip *ne bis in idem* (též *non bis in idem* či *ne bis in eadem re*)⁷⁾, přestože má svůj původ v *lex talionis*,⁸⁾ představuje jeden z pilířů každého právního státu, související s respektem k materiální právní moci rozhodnutí, ochraně legitimního očekávání a v procesní rovině rovněž k zásadě ekonomie řízení.

o správním deliktu právnické osoby. *Trestněprávní revue*. 2012, č. 6, s. 131-137; PRÁŠKOVÁ, H.: Princip *ne bis in idem* v řízení o správních deliktech. *Trestněprávní revue*. 2012, č. 3, s. 53-61.

⁵⁾ § 114 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „PřestZ“).

⁶⁾ V podrobnostech viz můj starší příspěvek GRYGAR, T.: Problematické otázky odpovědnosti právnických osob za přestupky v nové právní úpravě. *Právní rozhledy*, 2017, č. 12, s. 426.

⁷⁾ PRÁŠKOVÁ, H.: *Ústavnoprávní aspekty správního trestání*. In FILO, M. et al.: *Verejná správa. Základné práva a slobody*. Kraków: Spolok Slovákov v Poľsku – Towarzystwo Słowaków w Polsce, 2015, s. 376.

⁸⁾ JURKA, R., ZAJANCAUSKIENE, J.: Jurisdiction collisions in the criminal proceedings of european union member states. *Baltic Journal of Law & Politics*, č. 8, 2015, s. 87.

Podle judikatury ESLP princip *ne bis in idem* dokonce představuje elementární a nedílnou součást spravedlivého procesu.⁹⁾

Tento princip v sobě současně zahrnuje dvě,¹⁰⁾ navzájem se prolínající dimenze: V rovině **hmotněprávní** zabraňuje dvojímu potrestání (překážka *rei iudicatae*) za **tentýž čin (skutek)**, za předpokladu, že **tatáž osoba**¹¹⁾ byla za tento čin již **pravomocně** odsouzena. V rovině **procesní** pak aplikace tohoto principu vyvolává překážku řízení (litispence), kterou lze zjednodušeně charakterizovat jako zákaz dvojího stíhání za tentýž skutek proti téže osobě.

Vyjádření principu *ne bis in idem* nalezneme již v samotné Listině základních práv a svobod (čl. 40 odst. 5), podle níž „nikdo nemůže být trestně stíhán za čin, pro který již byl pravomocně odsouzen nebo zproštěn obžaloby.“ Přestože nadpis k ustanovením § 40 Listiny zní „trestní řízení“, není pochyb o tom, že danou záruku je nutné aplikovat i v řízení o přestupku, neboť jak bylo správně dovozeno právní teorií i judikaturou, tak „trestní stíhání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy a v tomto smyslu je třeba vykládat všechny záruky, které se podle vnitrostátního práva poskytují obviněnému z trestného činu.“¹²⁾ Dané ustanovení je pak aplikovatelné nejen na osoby fyzické, ale rovněž na osoby právnické, které v určitých případech rovněž mohou být adresáty základních (ústavně garantovaných) práv.¹³⁾

Z mezinárodněprávních dokumentů je princip *ne bis in idem* upraven zejména v mezinárodním paktu o občanských a politických právech¹⁴⁾ (čl. 17 odst. 4), Úmluvě k provedení Schengenské dohody¹⁵⁾ (čl. 54), kterou je Česká republika vázána v důsledku aplikace Smlouvy o přistoupení k EU,¹⁶⁾

⁹⁾ Rozsudek ESLP ze dne 20. 7. 2014 ve věci Nikitin proti Rusku.

¹⁰⁾ PRÁŠKOVÁ, H.: Princip *ne bis in idem* v řízení o správních deliktech. *Trestněprávní revue*, č. 3, 2012, s. 54.

¹¹⁾ NIGGLI, M. A., RIEDI, CH. In HÄNER, I., WALDMANN, B.: *Verwaltungsstrafrecht und sanktioniertes Verwaltungsrecht*. Zürich: Schulthess, 2017, s. 69.

¹²⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, sp. zn. 6 A 126/2002-27. Obdobně např. náleží III. ÚS 611/01. Dále srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2005, sp. zn. A 6/2003-44, podle něhož „i pro správní trestání platí zásada *ne bis in idem*, podle níž nikdo nemůže být dvakrát potrestán pro stejný skutek.“

¹³⁾ Blíže např. ONDŘEJJEK, P.: Působení základních práv na právní vztahy právnických osob. In BERAN, K., ČECH, P., DVOŘÁK, B. et al.: *Právní jednání a odpovědnost právnických osob po rekodifikaci českého soukromého práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 39-54.

¹⁴⁾ Vyhláška č. 120/1976 Sb., ministra zahraničních věcí o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.

¹⁵⁾ Čl. 54 Úmluvy k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985: „Osoba, která byla pravomocně odsouzena **jednou smluvní stranou**, nesmí být pro tentýž čin stíhána druhou smluvní stranou za předpokladu, že v případě odsouzení již byla **vykonána nebo je právě vykonávána sankce, nebo podle práva smluvní strany, ve které byl rozsudek vynesen, již nemůže být vykonána.**“ K problematice výkladu a aplikovatelnosti daného ustanovení blíže: VAN DEN WYNGAERT, CH., STESENS, G.: The International Non Bis In Idem Principle: Resolving Some of the Unanswered Questions. *The International and Comparative Law Quarterly*, č. 4, 1999, s. 779–804.

¹⁶⁾ Viz čl. 3 sdělení Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Smlouvy č. 44/2004 Sb. m. s.

či v Listině základních práv EU, podle jejíhož článku 50 „nikdo nesmí být stíhán nebo potrestán v trestním řízení za čin, za který již byl v Unii osvobozen nebo odsouzen konečným trestním rozsudkem podle zákona.“

Dlužno však pamatovat na to, že v důsledku tzv. limitační klauzule (čl. 51 odst. 1 Listiny ZPEU) najde toto ustanovení uplatnění pouze v situacích (vztazích), v nichž členské státy uplatňují právo Unie. Na druhou stranu je potřeba upozornit na to, že do oblasti práva trestního i do některých zvláštních předpisů z oblasti správního práva vstupuje právo unijní velmi aktivně a toto ustanovení Listiny najde v řadě případů své uplatnění. Po mém soudu poněkud aktivistický přístup Soudního dvora EU prosazující ve své rozhodovací praxi doktrínu „Ever Closer Union“¹⁷⁾ rovněž nenapovídá tomu, že by limitační klauzule čl. 51 LZPEU byla v budoucnu aplikována restriktivně. Kupříkladu Rainer Arnold uvádí, že působnost Listiny ZPEU musíme chápat „jako maximálně rozsáhlou“¹⁸⁾, přičemž princip subsidiarity zde nelze „vykládat tak, že primárně platí národní ustanovení o lidských právech a teprve subsidiárně Listina... Ostatně není vyloučeno, aby byla Listina... používána jako měřítko pro členské státy v jejich čistě vnitrostátní působnosti.“¹⁹⁾

Zákaz dvojího trestání a stíhání za tentýž skutek téže osoby se tedy zpravidla neomezuje pouze na rozhodnutí či řízení probíhající na území ČR, ale v celé EU. Ve vztahu k ostatním státům tento zákaz dle převažujících názorů neplatí, nestanoví-li mezinárodní smlouva jinak nebo není-li cizozemské rozhodnutí uznáno vnitrostátními orgány. Širšímu uplatnění principu *ne bis in idem* v mezinárodní konkurenci jurisdikcí brání zejména rozdílné pojetí skutku a jeho jednoty.²⁰⁾ Tradičně negativně se k zákazu dvojího stíhání v případech již existujícího rozhodnutí cizího orgánu veřejné moci (mimo státy EU) staví německá právní doktrína i judikatura.²¹⁾

2.2 Náhled do rozhodovací praxe

Z hlediska právní praxe lze za mnohem podstatnější považovat právní úpravu principu *ne bis in idem* v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv (dále jen EÚLP). Ustanovení Čl. 4 Protokolu č. 7 k EÚLP vymezuje, že „nikdo nemůže být stíhán nebo potrestán v trestním řízení podléhajícím pravomoci téhož státu za trestný čin, za který již byl osvobozen nebo odsouzen konečným rozsudkem podle zákona a trestního řádu tohoto státu.“ Pojem trestní řízení a trestný čin je přitom nutné vykládat jako **trestní obvinění** ve smyslu čl. 6 EÚLP.²²⁾

¹⁷⁾ Viz BŘICHÁČEK, T.: *Unie blízká i vzdálená*. Praha: IVK, 2014, s. 61an.

¹⁸⁾ ARNOLD, R. In TICHÝ, L. et al.: *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 138.

¹⁹⁾ Ibid.

²⁰⁾ Viz PIPEK, J.: Princip *ne bis in idem* v konkurenci jurisdikcí. *Trestněprávní revue*. 2004, č. 4, s. 105.

²¹⁾ SEITZ, H. BAUER, M. In GÖHLER, E., GÜRTLER, F., SEITZ, H. et al.: *Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*. 17. Auf. München: C. H. Beck, 2017, s. 885.

²²⁾ Rozsudek ESLP ze dne 6. 1. 2011 ve věci *Paksas proti Litvě*, § 68.

Co se rozumí trestním obviněním ve smyslu čl. 6 EÚLP je v celku podrobně analyzováno v judikatuře ESLP, přičemž se při určování toho, zda daný veřejnoprávní delikt je či není trestním obviněním ve smyslu čl. 6 EÚLP, používá modifikovaných engelovských kritérií.²³⁾ **Přestupky právnických osob budou zpravidla spadat do jádra pojmu „trestní obvinění“ ve smyslu čl. 6 EÚLP²⁴⁾ a dopadá na ně zjednodušeně řečeno i čl. 4 Protokolu č. 7 k EÚLP.²⁵⁾** Rovněž EÚLP tedy zabraňuje jak dvojímu potrestání (hmotněprávní aspekt), tak i dvojímu stíhání (procesní aspekt) za týž čin.²⁶⁾

Klíčovou otázkou pochopitelně je, co se rozumí tímž činem. ESLP již v roce 1995 v rozsudku ve věci *Gradinger proti Rakousku*²⁷⁾ judikoval, že **klíčová není právní kvalifikace, nýbrž hledisko samotného skutku** (tzv. koncepce *idem factum*)²⁸⁾, přičemž za jeden skutek je nutné považovat případy, kdy „se konkrétní skutkové okolnosti týkají téhož obžalovaného a jsou neoddělitelně spjatý v čase a prostoru.“²⁹⁾ Byť se ESLP od závěrů obsažených v rozsudku ve věci *Gradinger proti Rakousku* následně na čas odchýlil³⁰⁾, klíčový rozsudek ve věci *Zolotukhin proti Rusku*³¹⁾ znamenal plný návrat k rozhodujícímu **hledisku skutku bez ohledu na jeho právní kvalifikaci** (*idem factum*), což ESLP následně potvrdil i ve svých dalších rozhodnutích.³²⁾

Dlužno bohužel podotknout, že praxe uplatňovaná českými správními soudy je v řadě případů odlišná. Mementem je zejména rozhodnutí rozšířeného senátu NSS, který v rozporu s judikaturou ESLP konstatoval, že „za rozhodný komparátor

²³⁾ Rozsudek ESLP ze dne 8. 6. 1976 ve věci *Engel a další proti Nizozemsku*, s přihlédnutím k rozsudku ESLP ze dne 23. 11. 2006 ve věci *Jussilla proti Finsku* a rozsudku ESLP ze dne 10. 2. 2009 ve věci *Zolotukhin proti Rusku*.

²⁴⁾ Shodně: KOPECKÝ, M. In FRUMAROVÁ, K. et al.: *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, s. 109. Srov. rovněž rozsudek ESLP ze 2. 9. 1998 ve věci *Lauko proti Slovensku* a rozsudek ESLP ze 2. 9. 1998 ve věci *Kadubec proti Slovensku*, v nichž ESLP zařadil přestupky dle slovenské právní úpravy (přilíši se v té době nelišící od tuzemské právní úpravy) pod ochranu čl. 6 EÚLP (trestní obvinění).

²⁵⁾ Obdobně KMEC, J., IN KMEC, J., KOSAR, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M.: *Evropská úmluva o lidských právech*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1407.

²⁶⁾ Ibid.

²⁷⁾ Rozsudek ESLP ze dne 23. 10. 1995 ve věci *Gradinger proti Rakousku*.

²⁸⁾ MASLEN, M.: Princíp „ne bis in idem“ v oblasti správného trestania. *Forum iuris Europaeum*. č. 2, 2013, s. 33.

²⁹⁾ Viz GRIVNA, T. IN ŠÁMAL, P. et al.: *Trestní odpovědnost právnických osob. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 479.

³⁰⁾ Srov. zejména rozsudek ESLP ze dne 30. 7. 1998 ve věci *Olivera proti Švýcarsku*, kde naopak převážilo hledisko právní kvalifikace. Určitý „kompromisní přístup“ mezi rozsudky ve věci *Gradinger proti Rakousku* a *Olivera proti Švýcarsku* lze spatřovat v rozsudku ESLP ze dne 29. 5. 2001 ve věci *Fischer proti Rakousku*, kde ESLP vyžadoval, aby se znaky konkurujících si skutkových podstat lišily zásadním způsobem v podstatných prvcích. Obdobně např. usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 21. 6. 2006, sp. zn. 3 Tdo 161/2006.

³¹⁾ Rozsudek ESLP ze dne 10. 2. 2009, ve věci *Zolotukhin proti Rusku*.

³²⁾ Za všechny např. rozsudek ESLP ze dne 14. 1. 2010, ve věci *Tsonev proti Bulharsku*.

*pro stanovení proku idem je nutno považovat skutek de iure.*³³⁾ NSS potvrdil pokuty postupně uložené právnické osobě na základě tří různých správních rozhodnutí za tři přestupky dle tří různých právních předpisů (zákon o vodách, zákon o odpadech, zákon o ochraně přírody a krajiny), kterých se však **právnická osoba fakticky dopustila jediným jednáním, resp. jediným skutkem.** Rozšířený senát NSS tuto skutečnost odůvodnil tak, že „je to právě konstrukce skutku de iure, která umožňuje postižení pachatele za všechny právně relevantní následky jeho jednání“³⁴⁾, přičemž „pokud by tomu tak nebylo a uložení sankce jedním z dotčených správních orgánů by znamenalo založení překážky ne bis in idem, docházelo by k situacím, kdy by určitým zájmům a hodnotám nemohla být ze strany správních orgánů poskytována ochrana, byť jsou právě k jejich ochraně zákonem povinovány. Nepřípustnost takového stavu by byla patrná zejména v momentu, kdy by byl pachatel nejprve postižen jedním správním orgánem za určitý nepřilíš závažný následek svého jednání, čímž by bylo znemožněno jeho potrestání za jiný, daleko závažnější následek.“³⁵⁾

Lze se v tomto plně ztotožnit se Z. Kühnem³⁶⁾, že výše popsaná praxe českých správních soudů není souladná s judikaturou ESLP a bude potřeba se od ní odchýlit, jelikož přehodnocení pojetí skutku *idem factum* a principu *ne bis in idem* ze strany ELSP není po ustálení judikatury způsobeném vydáním rozsudku ve věci *Zolotukhin* reálné.³⁷⁾ Zejména v návaznosti na rozsudek ESLP ve věci A a B proti Norsku z 16. 11. 2016 nelze *a priori* vyloučit zohlednění různých zájmů chráněných zákonem, avšak řízení musí být spojena, nebo přinejmenším koordinována.³⁸⁾

2.3 Přechod odpovědnosti právnické osoby na právního nástupce – porušení principu *ne bis in idem*?

Nový PřestZ v ustanovení § 33 odst. 1 stanovuje, že „odpovědnost právnické osoby za přestupek přechází na jejího právního nástupce.“ Byť je dané ustanovení na první pohled zcela srozumitelné a jasné, opak je bohužel pravdou. Jedná se přitom o ustanovení klíčové pro aplikaci zásady *ne bis in idem* v řízení o přestupku proti právnické osobě.

Danému ustanovení je nutné vytknout, že v něj není jasně patrné, zda k přechodu odpovědnosti dojde pouze v případě nástupnictví univerzálního nebo i v případě nástupnictví singulárního. Domnívám se, že by však bylo chybou vycházet ve správní praxi z toho, že k přechodu odpovědnosti na právního nástupce bude docházet i v případě sukcese singulární. Tomu koneckonců nasvědčuje i důvodová zpráva, podle níž platí,

³³⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2012, sp. zn. 1 As 125/2011-163, bod 30 odůvodnění.

³⁴⁾ Ibid., bod 31 odůvodnění.

³⁵⁾ Ibid.

³⁶⁾ Blíže příspěvek: KÜHN, Z.: Nový přestupkový zákon, odpovědnost právnických osob a problematika dvojího trestání téhož deliktu. *Právní rozhledy*. 2018, č. 3, s. 77-84.

³⁷⁾ V podrobnostech tamtéž.

³⁸⁾ Tamtéž.

že „pokud dochází jen k dispozici s objektem, tzn. s majetkem... nejde o právní nástupnictví v uvedeném smyslu.“³⁹⁾ K přechodu odpovědnosti na právního nástupce by dle mého názoru mělo i v případě PřestZ docházet **pouze v případě sukcese univerzální**, kdy dochází k dispozici se subjektem, tj. s právnickou osobou.⁴⁰⁾ To, kdo je právním nástupcem bude dle mého názoru zpravidla představovat předběžnou otázku, o níž si správní orgán může učinit vlastní úsudek [§ 57 odst. 1 písm. c) SpŘ].

V případě shora uvedeného přechodu odpovědnosti právnické osoby na právního nástupce dle mého názoru **k porušení principu *ne bis in dem*** docházet nebude. Účelem institutu přechodu odpovědnosti na právního nástupce je to, aby se právnická osoba nemohla vyhnout odpovědnosti za přestupek kupříkladu svým zfúzováním.⁴¹⁾ Navíc je třeba uvést, že „*má-li právnická osoba více právních nástupců, odpovídá za přestupek každý z nich, jako by přestupek spáchal sám*“ (§ 33 odst. 2 PřestZ). Jak už jsme zdůraznili výše, tak zákaz *ne bis in idem* lze uplatnit pouze v případě, že se vede řízení, či je vydáno rozhodnutí proti téže osobě.⁴²⁾ **V případě právního nástupce (jednoho či vícero) se však o identický subjekt již nejedná.**

Obdobný závěr je potřeba dle mého názoru dovodit i pro případné souběžného řízení či dokonce potrestání právnické osoby na straně jedné a fyzické osoby (jejíž jednání se osobě právnické přičítá dle § 20 odst. 1 odst. 2 PřestZ) na straně druhé, neboť odpovědnosti právnické osoby za přestupek není dotčena odpovědnost genericky vymezených fyzických osob a *vice versa* (§ 21 odst. 7 PřestZ). **Byť je v daném případě postihován týž skutek, odpovědnost je zde vyvozována ve vztahu ke dvěma odlišným subjektům práva, nikoliv dvakrát k témuž subjektu.** V opačném případě by totiž navíc došlo nejen k popření souběžné, resp. nezávislé odpovědnosti fyzických a právnických osob, ale rovněž k naprostému popření konstrukce přičitatelnosti.⁴³⁾

³⁹⁾ Důvodová zpráva k PřestZ, s. 165.

⁴⁰⁾ Shodně Důvodová zpráva k PřestZ, s. 165. Lze se rovněž plně ztotožnit s Jiřím Jelínkem, který k ustanovení § 10 odst. 1 ZTOPO (takřka stejné textace jako je § 33 odst. 1 PřestZ) uvedl, že aplikace daného ustanovení i na případy singulární sukcese „by prakticky znamenalo, že každý, kdo nabyt od trestně odpovědné osoby jakékoliv právo nebo povinnost, bez ohledu na to, zda tato právnická osoba dále existuje, či neexistuje, by se stal nástupcem trestně odpovědné osoby... Vztáhnout úpravu § 10 i na takové singulární právní nástupnictví není na místě, neboť by se jednalo o velice široké vymezení..., které by například připouštěno přechod trestní odpovědnosti na všechny její obchodní partnery, což je výklad zcela neudržitelý.“ JELÍNEK, J.: K přechodu trestní odpovědnosti právnické osoby na právního nástupce. *Bulletin Advokacie*, č. 5, 2015, s. 22.

⁴¹⁾ § 60 - § 242 zákona č. 125/2008 Sb., o přeměnách obchodních společností a družstev, ve znění pozdějších předpisů.

⁴²⁾ NIGGLI, M. A., RIEDI, CH. In HÄNER, I., WALDMANN, B.: *Verwaltungsstrafrecht und sanktioniertes Verwaltungsrecht*. Zürich: Schulthess, 2017, s. 69.

⁴³⁾ Obdobně: FENYK, J., SMEJKAL, L., BÍLÁ, I.: *Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 151.

V případě přeměny právnické osoby formou změny právní její formy (§ 183 ObčZ, § 360 PřemZ) není dle mého názoru třeba problematiku *ne bis in idem* vůbec řešit, neboť současná právní úprava je na rozdíl od té předchozí⁴⁴⁾ založena na principu plné kontinuity právní osobnosti přeměňující se právnické osoby⁴⁵⁾, tudíž zde vůbec nelze hovořit o právním nástupnictvím ve smyslu § 33 PřestZ. Tento závěr platí dle mého názoru přiměřeně i pro přeshraniční přemístění sídla právnické osoby, které je též nutné považovat za způsob přeměny právnické osoby, byť systematika ObčZ tomu nenaskládá.⁴⁶⁾

3. Překážka *litis pendentis* (§ 77 odst. 1 PřestZ)

První překážku, kterou upravuje PřestZ je překážka *litispendence*. Byť tato procesní dimenze principu *ne bis in idem* bývá často opomíjena, je potřeba jí věnovat stejnou pozornost jako dimenzi hmotněprávní, což po mém soudu správně činí i PřestZ v § 77 odst. 1. Jak totiž upozorňoval J. Pipek, tak „vládne-li shoda v tom, že princip *ne bis in idem* je jedním z lidských práv, potom platí i to, že zásahem do lidských práv není pouze potrestání, ale i samotné trestní stíhání, které i při respektu k dalšímu humanitnímu právu, kterým je presumpce neviny, představuje často výrazné a významné zásahy do lidských (i vlastních osobnostních) práv a svobod. Již tato nezpochybnitelná skutečnost... musí vést k jednoznačnému závěru, že *ne bis in idem* se musí týkat zákazu vlastního ... stíhání.“⁴⁷⁾

K uplatnění překážky *litispendence* (*lis pendens*) musí být s ohledem na § 77 odst. 1 PřestZ naplněny kumulativně tři požadavky, a to: 1) totožnost subjektu; 2) totožnost skutku, resp. předmětu řízení; 3) zahájení trestního řízení (popř. jiného řízení proti právnické osobě, avšak dle textace § 77 odst. 1 PřestZ toliko pouze v režimu dle PřestZ).

Ad 1) **Totožnost subjektu** bude dána tehdy, bude-li vedeno řízení proti téže právnické osobě. Jak již bylo uvedeno výše, tak s ohledem na § 33 odst. 1 PřestZ však bude nutné trvat na tom, že specifikum představují případy, kdy došlo k nástupnictví (univerzální sukcesi) právnické osoby.

Ad 2) Problematika **totožnosti skutku** (a následně předmětu řízení)⁴⁸⁾ patří po desítky let k ústředním bodům vědeckých disputací. V současné době je však převažující koncepcí tzv. Růžkovo⁴⁹⁾ pojetí totožnosti skutku coby **alespoň**

⁴⁴⁾ Blíže: HEJDA, J. In HAVEL, B. ŠTENGLOVÁ, I. et al.: *Zákon o přeměnách obchodních společností a družstev*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 1033.

⁴⁵⁾ DVOŘÁK, T. In ŠVESTKA, J., DVOŘÁK, J., FIALA, J. et al.: *Občanský zákoník. Komentář. I. Svazek*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 559.

⁴⁶⁾ Ibid., s. 560.

⁴⁶⁾ Ibid., s. 560.

⁴⁷⁾ PIPEK, J.: Princip *ne bis in idem* v konkurenci jurisdikcí. *Trestněprávní revue*. č. 4, 2014, s. 103.

⁴⁸⁾ ŠKVAIN, P. In ŠÁMAL, P., MUSIL, J., KUČTA, J. et al.: *Trestní právo procesní*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 708.

⁴⁹⁾ K tomu blíže monografie RŮŽEK, A.: *Obžalovací zásada v československém socialistickém trestním řízení*. Praha: Nakladatelství Československé akademie věd, 1964, 218 s.

částečné shody v jednání či alespoň částečné shody v následku.⁵⁰⁾ V praxi se naopak neprosadilo konkurenční pojetí (totožnosti) skutku formulované tehdejšími významnými soudci A. Burdou, který mj. upozorňoval na určující povahu totožnosti skutku pro působnost (dosah) principu *ne bis in idem*.⁵¹⁾ Dlužno však podotknout, že v současné době právní teorie i praxe začíná vyžadovat alespoň částečnou shodu v jednání i v následku (nikoliv pouze v jednom znaku jako formuloval A. Růžek) – rozhodovací praxe soudů v tomto však není jednotná.⁵²⁾

Ad 3) Třetím předpokladem je **zahájení trestního řízení**, popř. jiného řízení v režimu PřestZ. V souvislosti s účinností nového PřestZ došlo rovněž k novele⁵³⁾ zákona o trestní odpovědnosti právnických osob (ZTOPO), kterou byl zrušen § 28 ZTOPO. Ten v odst. 1 stanovil, že „*zahájení trestního stíhání* proti právnické osobě brání tomu, aby o téže skutku proti téže právnické osobě probíhalo řízení o správním deliktu.“ Ustanovení § 77 odst. 1 PřestZ naproti tomu hovoří o tom, že „*nikdo nemůže být obviněn z totožného přestupku za skutek, o němž již bylo proti téže osobě zahájeno řízení podle tohoto zákona nebo trestní řízení.*“ Došlo tedy k podstatné změně v tom, že překážku řízení nepředstavuje až trestní stíhání (k zahájení trestního stíhání viz § 160 TrŘ), ale trestní řízení⁵⁴⁾ v jakékoliv jeho fázi, včetně postupů před zahájením trestního stíhání (např. prověřování podle § 158-159 TrŘ). **Jinými slovy: došlo k podstatnému rozšíření stádií trestního řízení (na všechna stadia, resp. na trestní řízení jako celek), které představují překážku řízení o přestupku.**

Tato legislativní změna je však značně problematická, neboť správní orgán a v mnoha případech ani právnická osoba, nemusí vědět, že se trestní řízení ve fázi před zahájením trestního stíhání vede. Překážkou vedení řízení o přestupku právnické osoby je kupříkladu už pouhé sepsání záznamu o zahájení úkonů trestního řízení (§ 158 odst. 3 TrŘ) v návaznosti na přijetí trestního oznámení státním zastupitelstvím či policejním orgánem, nebo kupříkladu již provedení neodkladných a neopakovatelných úkonů před sepsáním záznamu o zahájení úkonů. Dodejme, že právnická osoba obviněná z přestupku ve většině případů nebude mít zájem na tom, aby správnímu

⁵⁰⁾ Toto pojetí zastává i nejobsáhlejší soudobá učebnice trestního procesu: ŠÁMAL, P. In ŠÁMAL, P., MUSIL, J., KUČTA, J. et al.: *Trestní právo procesní*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 602-604.

⁵¹⁾ Blíže příspěvek: BURDA, A.: K otázce tzv. totožnosti skutku v trestním právu. *Právník*, č. 8, 1960, s. 719 an.; CÍSAŘOVÁ, D., HOŘÁK, J.: Problematika totožnosti skutku. *Právníkové listy*, č. 2, 2017, s. 4-5.

⁵²⁾ CÍSAŘOVÁ, D., HOŘÁK, J.: Problematika totožnosti skutku. *Právníkové listy*, č. 2, 2017, s. 4-5.

⁵³⁾ Ke změně došlo účinností zákona č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích (čl. CCXI tzv. změnového zákona).

⁵⁴⁾ Srov. § 12 odst. 10 TrŘ: „*Trestním řízením se rozumí řízení podle tohoto zákona a zákona o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních, trestním stíháním pak úsek řízení od zahájení trestního stíhání až do právní moci rozsudku...*“

orgánu sdělovala, že se ve vztahu k témuž skutku vedlo trestní řízení (byť kupř. pouze ve fázi prověřování). Z hlediska procesní strategie obhajoby bude zpravidla naopak výhodné tuto skutečnost správnímu orgánu nesdělovat a nechat mu prostor k vydání meritorního rozhodnutí ve věci, které po nabytí právní moci bude představovat překážku věci rozhodnuté (*rei iudicatae*).

Neztotožňuji se tedy s názorem B. Gonsiorové, že za počátek překážky „lze ve vztahu k duplicitě rozhodnutí správního orgánu v přestupkovém řízení považovat zahájení trestního řízení podle § 160 TrŘ.“⁵⁵⁾ Autorka při formulaci svého závěru odkazuje na příspěvek T. Gřivny z roku 2014⁵⁶⁾, a to na stránku,⁵⁷⁾ která se však věnuje předcházející právní úpravě, za jejíž účinnosti tento závěr skutečně platil. Hned na následující stránce se však T. Gřivna vyjadřuje k tehdy ještě věcnému záměru nového přestupkového zákona a sám upozorňuje na znepokojující odlišnost v terminologii (trestní stíhání vs. širší pojem trestní řízení) a na konsekvence z toho vyplývající.⁵⁸⁾ Nevhodnosti zvoleného řešení si všimla dokonce i slovenská právní nauka⁵⁹⁾ v návaznosti na úvahy *de lege ferenda* v oblasti slovenské právní úpravy správního trestání právnických osob.

Zdůrazněme rovněž, že byť § 77 odst. 1 PřestZ zakotvuje překážku litispence pouze ve vztahu k trestnímu řízení či řízení podle PřestZ, bude podle mého názoru nutné na základě přímé aplikace EÚLP trvat na této překážce i ve vztahu k řízením podle jiných předpisů, bude-li se v konkrétním případě jednat o trestní obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy, posuzovaných optikou modifikovaných engellovských kritérií. Příkladem mohou být některé platební delikty, neboť i samotný NSS s převzetím judikatury ELP⁶⁰⁾ přiznal, že institut daňového penále (§ 251 DaňŘ) má povahu trestu, a že řízení o uložení toho trestu (daňového penále) je řízením o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 EÚLP.⁶¹⁾

4. Překážka *rei iudicatae* (§ 77 odst. 2 PřestZ)

Ustanovení § 77 odst. 2 PřestZ upravuje překážku věci pravomocně rozhodnuté (*rei iudicatae*). Tato překážka, někdy v oblasti správního trestání

⁵⁵⁾ GONSIOROVÁ, B.: Přezkumné řízení v přestupkové úpravě a jeho trestněprávní konsekvence. *Právní rozhledy*, č. 9, 2019, s. 318.

⁵⁶⁾ GŘIVNA, T.: Konkurence trestního řízení a řízení o přestupku (jiném správním deliktu). *Správní právo*, č. 1-2, 2014, s. 58-64.

⁵⁷⁾ *Ibid.*, s. 61.

⁵⁸⁾ *Ibid.*, s. 62-63.

⁵⁹⁾ HAMULAKOVÁ, Z.: *Správne delikty právnických osôb - vybrané inštitúty a problémy*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 63.

⁶⁰⁾ Z novějších rozhodnutí srov. zejména rozsudek ELP ze dne 27. 11. 2014, ve věci *Lucky Dev proti Švédsku*; rozsudek ELP ze dne 20. 5. 2014, ve věci *Nykänen proti Finsku*; rozsudek ELP ze dne 24. 7. 2008, ve věci *André a další proti Francii*; rozsudek ELP ze dne 16. 6. 2009, ve věci *Ruotsalainen proti Finsku*.

⁶¹⁾ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2015, sp. zn. 4 Afs 210/2014-57.

označovaná též jako *rei administratae*,⁶²⁾ je projevem materiální (vnitřní) právní moci správního rozhodnutí vyjadřující závaznost a nezměnitelnost správního rozhodnutí.⁶³⁾ Dlužno podotknout, že právě tato materiální právní moc správního aktu je důsledkem právní moci formální,⁶⁴⁾ vyjadřující nemožnost napadnout správní akt řádnými opravnými prostředky. Princip *ne bis in idem* a překážka *res iudicatae* zde může být prolomena toliko mimořádnými opravnými prostředky (popř. prostředky dozorčími), a to jen za podmínek stanovených zákonem.

Co se považuje za rozhodnutí mající za následek překážku věci rozhodnuté, je v § 77 odst. 2 PřestZ stanoveno **taxativním** výčtem. Jde o rozhodnutí, že:

- se skutek nestal,
- nespáchal jej obviněný,
- spáchání skutku se nepodařilo obviněnému prokázat,
- skutek je trestným činem,
- skutek je totožným přestupkem nebo není vůbec přestupkem,
- trestní stíhání bylo zastaveno v důsledku schválení narovnání,
- návrh na potrestání byl podmíněně odložen,
- bylo ustoupeno od trestního stíhání mladistvého.

Skutečnost, že tento výčet je taxativní, podrobuje kritice Helena Prášková.⁶⁵⁾ S tímto přístupem se osobně příliš neztotožňuji. Ve správním právu trestním (a obzvláště u překážek *res iudicatae*) není podle mého názoru vhodné konstruovat demonstrativní výčty, které zkrátka snižují právní jistotu. Dále pak Helena Prášková uvádí, že „ve výčtu uvedeném v § 77 odst. 2 např. chybí rozhodnutí o schválení dohody o narovnání.“⁶⁶⁾ Osobně stojím na stanovisku, že překážka *res iudicatae* i u schválení narovnání v přestupkovém řízení (§ 87 PřestZ) dána bude⁶⁷⁾, a to z toho důvodu, že „skutek je totožným přestupkem“ (§ 77 odst. 2 PřestZ).

V otázce konkurence trestního a přestupkového řízení proti právnické osobě vnímám z pohledu obhajoby jako zarážející spíše následující: S ohledem na zásadu, že neprokázaná vina má z pohledu pozitivního práva též význam co prokázaná nevina, tak je značně pochybné, proč se v tomto konkrétním případě rozlišuje mezi tím, že skutek nespáchal obviněný a situaci, kdy se obviněnému

⁶²⁾ PRŮCHA, P. In BOHADLO, D., BROŽ, J., KADEČKA, S. et al.: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 449.

⁶³⁾ K problematice doktrinárně blíže: KOPECKÝ, M.: Význam materiální právní moci a *res iudicatae* v právu správním. *Právník*, č. 10, 2016, s. 843-942.

⁶⁴⁾ *Ibid.*, s. 843.

⁶⁵⁾ PRÁŠKOVÁ, H.: *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 36.

⁶⁶⁾ *Ibid.*

⁶⁷⁾ FRUMAROVÁ, K.: Narovnání – nově zavedený institut tzv. odklonu do řízení o přestupku. *Správní právo*, č. 7-8, 2017, s. 469: „Právní mocí rozhodnutí o schválení dohody o narovnání řízení o přestupku končí a zakládá se tak překážka *res iudicatae*.“ Obdobně např. KUČEROVÁ, H., HORZINKOVÁ, E.: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s. 421.

nepodařilo spáchání skutku prokázat. Výsledkem zkrátka je, že obviněná právnická osoba je nevinná. Dané ustanovení dle mého názoru v zásadě nepřímo zpochybňuje zásadu presumpce nevinny, jejímž projevem je důsledek, že nedokázaná vina má týž význam jako dokázaná nevina.⁶⁸⁾

5. Preference trestního řízení proti právnické osobě před řízením přestupkovým

Byť to žádné ustanovení přestupkového zákona, zákona o trestní odpovědnosti právnických osob, ani trestního řádu nestanovuje výslovně, systematických výkladem jednotlivých ustanovení těchto právních předpisů (zejména ve vazbě na § 100 - § 101 PřestZ upravujícího přezkumné řízení) lze dojít k závěru, že **trestní řízení proti právnické osobě** (a případné vydání meritorního rozhodnutí v rámci trestního procesu) **má přednost před řízením správním, resp. přestupkovým**. Toto skutečnost lze v rovině procesní demonstrovat na následujících obligatorních postupech správního orgánu:

V případě, kdy zjištěné skutečnosti nasvědčují tomu, že byl spáchán trestný čin a zároveň ještě není vedeno trestní řízení, správní orgán **předá věc postupem dle § 64 odst. 1 písm. a) PřestZ** orgánu činnému v trestním řízení. Předání (dříve tzv. postoupení)⁶⁹⁾ věci je po právní stránce učiněno prostřednictvím procesního správního rozhodnutí (usnesení), které nepředstavuje⁷⁰⁾ překážku *rei iudicatae* – pokud by se tedy podezření ze spáchání trestného činu nepotvrdilo, je možné vrácení věci zpět správnímu orgánu.⁷¹⁾ Jelikož se jedná o usnesení, které se pouze poznamenává do spisu (§ 64 odst. 3 PřestZ), není proti němu přípustné odvolání (§ 76 odst. 5 správního řádu).

Jestliže se o totožném skutku již vede trestní řízení, správní orgán je povinen řízení o přestupku právnické osoby **zastavit (§ 86 odst. 4 PřestZ)**. Zastavení řízení o přestupu z tohoto důvodu nezakládá překážku věci rozhodnuté.⁷²⁾ Překážku věci rozhodnuté by však představovalo kupř. zastavení řízení o přestupku z důvodu, že se skutek nestal, nespáchal obviněný, nebo

⁶⁸⁾ Shodně: MUSIL, J. In ŠÁMAL, P., MUSIL, J., KUČTA, J. et al.: *Trestní právo procesní*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 101, kde se správně uvádí, že „podle práva nelze činit rozdíl mezi osobou prokazatelně nevinnou, tedy někým, kdo skutečně není pachatelem, protože mu byla dokázána nevina, a někým, komu vina bez důvodných pochybností dokázána nebyla, u něhož je pouze pravděpodobné, že pachatelem být může.“

⁶⁹⁾ Viz § 71 PřestZ 1990.

⁷⁰⁾ V podrobnostech: MASLEN, M.: Princíp „ne bis in idem“ v oblasti správneho trestania. *Forum iuris Europaeum*, č. 2, 2013, s. 42.

⁷¹⁾ HAMULAKOVÁ, Z.: *Vzťah konania o trestnom čine právnickej osoby a správnom delikte právnickej osoby z hľadiska právnej úpravy zákona o trestnej zodpovednosti právnických osôb*. In KOSÍČIAROVÁ, S., BEDE, D. (eds.): *Zásady zákona o správnom trestaní: Zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie*. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2017, s. 106.

⁷²⁾ HAMULAKOVÁ, Z.: *Správne delikty právnických osôb - vybrané inštitúty a problémy*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 59-60.

že skutek vůbec není přestupkem.⁷³⁾ Obzvláště v posledním uvedeném případě dochází ze strany správního orgánu k posuzování protiprávnosti skutku z pohledu hmotného práva, přičemž usnesení o zastavení řízení je pouhým procesním odrazem této skutečnosti. V tomto případě je tedy bezpodmínečně nutné trvat na tom, že takovéto zastavení řízení by představovalo překážku věci rozhodnuté pro případné další řízení o přestupku; v případě zastavení z důvodu, že se skutek vůbec nestal pak i pro řízení trestní. Pokud řízení ještě ani nebylo zahájeno, pak správní orgán věc usnesením **odloží (§ 76 odst. 2 PřestZ)**. Lze ocenit, že PřestZ toto na rozdíl od předchozí právní úpravy stanovuje výslovně.

Dříve bylo nutné přestupkové řízení přerušit postupem podle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu ve spojení s § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu (vydání správního rozhodnutí závisí na vyřešení otázky, zda byl spáchán trestný čin, přičemž jde o otázku, o níž si správní orgán nesmí sám učinit ani úsudek).⁷⁴⁾ V právní teorii se však objevovaly i názory, že má na základě analogie dojít k odložení věci/zastavení řízení, jelikož přerušení řízení nebylo možné z toho důvodu, že „*prejudiciální otázka jako předmět samostatného řízení nemůže být totiž zcela shodná s předmětem řízení, v jehož průběhu tato otázka vyvstala a na jejímž řešení závisí vydání rozhodnutí v původním (hlavním) řízení.*“⁷⁵⁾ Nová právní úprava tuto nejasnost odstraňuje.

Na druhou stranu přitom platí, že zahájení řízení o přestupku právnické osoby podle současné (i předchozí) právní úpravy ještě samo o sobě nebrání zahájení řízení trestního. I v tomto se tedy projevuje prioritnost trestního řízení před řízením přestupkovým. Zahájení trestního řízení proti téže právnické osobě za týž skutek však bude mít za následek, že již zahájené řízení o přestupku právnické osoby bude muset být zastaveno způsobem uvedeným výše, přičemž „*obviněnému tak nevznikne žádná újma, ztrácí postavení oběti*“⁷⁶⁾ a nevzniká tak ani porušení ĚULP. Na druhou stranu zůstává problémem, zda se správní orgán o probíhajícím trestním řízení proti právnické osobě vůbec dozví. Jakmile však o této skutečnosti bude mít informaci, je potřeba, aby promptně reagoval a řízení o přestupku zastavil.

Právní předpisy v oblasti trestního práva navíc upravují pouze překážky trestního stíhání, nikoliv trestního řízení jako takového. I v tomto se projevuje nevhodnost změny dikce v § 77 odst. 1 PřestZ [viz kap. 3., bod ad) 3]. Trestní stíhání nelze zahájit, a bylo-li již zahájeno, nelze v něm pokračovat a musí být zastaveno toliko v případě, že „*dřívější řízení pro týž skutek proti téže osobě skončilo*

⁷³⁾ Obdobně: PRÁŠKOVÁ, H.: Vztah trestního řízení proti právnické osobě a řízení o správním deliktu právnické osoby. *Trestněprávní revue*. č. 6, 2012, s. 134 (poznámka pod čarou č. 21).

⁷⁴⁾ Tento postup ještě ve vztahu ke staré právní úpravě připouštěl i Tomáš Gřivna. GŘIVNA, T. In ŠÁMAL, P. et al. *Trestní odpovědnost právnických osob. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 481–482.

⁷⁵⁾ PRÁŠKOVÁ, H. Vztah trestního řízení proti právnické osobě a řízení o správním deliktu právnické osoby. *Trestněprávní revue*. 2012, č. 6, s. 134.

⁷⁶⁾ Ibid.

pravomocným rozhodnutím o přestupku a uplynula-li lhůta pro zahájení přezkumného řízení podle jiného právního předpisu, ve kterém může být rozhodnutí o přestupku zrušeno.“ [§ 11 odst. 1 písm. k) TrŘ].

V případě, kdy orgán činný v trestním řízení proti právnické osobě ještě před zahájením trestního stíhání právnické osoby zjistí, že o skutku bylo pravomocně rozhodnuto v řízení o přestupku právnické osoby, policejní orgán **dočasně odloží zahájení trestního stíhání dle § 159b odst. 4 TrŘ⁷⁷⁾** a zároveň dá správnímu orgánu podnět k zahájení přezkumného řízení.

Za situace, kdy již došlo k zahájení trestního stíhání vůči skutku, o němž již bylo rozhodnuto v rámci řízení o přestupku právnické osoby způsobem představujícím překážku *rei iudicatae* a zároveň ještě nedošlo k uplynutí žádné z lhůt k zahájení přezkumného řízení ve vztahu ke správnímu rozhodnutí, státní zástupce **přeruší trestní stíhání postupem dle § 173 odst. 1 písm. e) TrŘ** a zároveň podá správnímu orgánu podnět z zahájení přezkumného řízení (§ 173 odst. 3 TrŘ), v němž by správní rozhodnutí představující překážku *rei iudicatae*, mohlo být zrušeno.

Dle § 100 PřestZ je správní orgán povinen v přezkumném řízení zrušit rozhodnutí o přestupku „*vyjdou-li najevo skutečnosti, které odůvodňují posouzení skutku, o kterém již bylo pravomocně rozhodnuto jako o přestupku, jako trestného činu*“, stejně tak, pokud bylo rozhodnutí o přestupku vydáno přesto, že o totožném skutku již pravomocně rozhodl orgán činný v trestním řízení některým ze způsobů uvedených v § 100 odst. 1 PřestZ. **Z hlediska koncepčního se dle mého názoru jedná o úpravu značně nešťastnou.** V přezkumném řízení by se měla přezkoumávat pouze zákonnost, resp. právnost pravomocných správních rozhodnutí (§ 94 odst. 1 správního řádu), a to s ohledem na právní a skutkový stav existující v době vydání rozhodnutí. Pokud vyjdou najevo nové skutečnosti odůvodňující odlišné posouzení skutku (které naplňuje znaky skutkové podstaty trestného činu), bylo by spíše na místě využití institutu obnovy řízení (§ 100 správního řádu), ať už na návrh (kupř. poškozeného coby účastníka řízení), nebo z moci úřední, a to s ohledem na veřejný zájem na obnově řízení. Zákon o odpovědnosti za přestupky však tento zásadní rozdíl v podstatě setřel. To, že nové skutečnosti odůvodňují v konečném důsledku jiné právní posouzení věci, totiž automaticky neznamená, že by snad bylo „původní“ správní rozhodnutí nezákonné, neboť (ne)zákonnost rozhodnutí je třeba posuzovat prizmatem skutkového a právního stavu v době jeho vydání.

Předmětné správní rozhodnutí bude dle mého názoru možné v přezkumném řízení pouze zrušit bez náhrady, v žádném případě není možná jeho změna.⁷⁸⁾

⁷⁷⁾ Blíže: GONSIOŘOVÁ, B.: *Přezkumné řízení v přestupkové úpravě a jeho trestněprávní konsekvence*. Právní rozhledy, č. 9, 2019, s. 319.

⁷⁸⁾ Shodně: KOŠČIAROVÁ, S.: *Vybrané aktuálne otázky uplatňovania princípu ne bis in idem pri prejednávaní správnych deliktov*. In ŠELIGA, J., KORPÁŠ, E. (Eds.): *Ne bis in idem – medzi správnym a súdnym trestaním*. Trnava: Trnavská univerzita v Trnave, 2017, s. 50.

Při zahájení přezkumného řízení⁷⁹⁾ je vždy nutné dodržet tříletou objektivní lhůtu⁸⁰⁾ [§ 100 odst. 2 písm. b) PřestZ], která běží od zahájení trestního stíhání či od nabytí právní moci některého z rozhodnutí orgánu činného v trestním řízení, které je uvedeno v § 100 odst. 2 PřestZ. Současně je třeba dodržet i tříměsíční subjektivní lhůtu, která počíná běžet ode dne, kdy se správní orgán dozvěděl o důvodu pro zahájení přezkumného řízení. Přezkumné řízení z důvodů uvedených v § 100 odst. 1 zák. o odpovědnosti za přestupky však nikdy nelze zahájit po uplynutí 3 let od právní moci rozhodnutí o přestupku (§ 100 odst. 3 PřestZ). V případě přezkumu tzv. příkazu na místě (§ 101 PřestZ) pak platí určité odchylky, zejména ve vztahu k lhůtám pro zahájení přezkumného řízení, které nejsou z hlediska systematického formulovány nejlépe. Jak však konstatoval již poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání, tak „s ohledem na subsidiaritu přestupku k trestnému činu je ... lhůtu pro zahájení přezkumného řízení uvedenou v § 100 odst. 3 PřestZ třeba považovat za lhůtu speciální vůči šestiměsíční lhůtě uvedené v § 101 odst. 1 zák. o odpovědnosti za přestupky.... Přezkum příkazu na místě lze zahájit nejpозději do 3 let od právní moci tohoto příkazu, pokud je dán některý z důvodů uvedených v § 100 odst. 1 PřestZ.“⁸¹⁾

Důsledkem překážky *rei iudicatae* z pohledu postupu správního orgánu je pak to, že správní orgán bude povinen řízení **zastavit [§ 86 odst. 1 písm. i) PřestZ]**, pokud bylo již bylo o skutku pravomocně rozhodnuto některým ze způsobů uvedených v § 77 odst. 2 PřestZ. Pokud k zahájení řízení o přestupku právnické osoby ještě nedošlo a zároveň je správnímu orgánu známo, že o skutku již bylo rozhodnuto některým ze způsobů uvedených v § 77 odst. 2 PřestZ (překážky *rei iudicatae*), správní orgán bude muset věc **usnesením odložit [§ 96 odst. 1 písm. i) PřestZ]**. I v tomto se tedy projevuje jednoznačná preference trestního řízení (rozhodnutí) před řízením (rozhodnutím) o přestupku právnické osoby.

6. Závěr

Zavedení trestní odpovědnosti právnických osob ve vazbě na stále viditelnější hypertrofii v oblasti správního trestání,⁸²⁾ otevřelo v právní teorii a zejména v aplikační praxi otázku možné konkurence (střetu) trestního řízení proti právnické osobě a řízení o přestupku právnické osoby, nově upravené v zákoně o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který představuje dlouhou dobu očekávanou rekonfigurací obecné části správního práva trestního.

⁷⁹⁾ Autor tohoto příspěvku se podílel na tvorbě připravovaných navigátorů ASPI k § 100 a § 101 Přest. Proto některé (re)formulace zde použité mohou být lehce obdobné.

⁸⁰⁾ BOHADLO, D. In BOHADLO, D., BROŽ, J., KADEČKA, S. et al.: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 589.

⁸¹⁾ Závěr č. 168 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 18. 1. 2019, Příloha č. 3 k zápisu z 18. 1. 2019.

⁸²⁾ K hypertrofii pochopitelně dochází i v oblasti trestního řízení proti právnickým osobám. Jako příklad lze ukázat podstatné rozšíření okruhu trestných činů, kterých se mohou právnické osoby dopustit. Toto rozšíření pramení z novely ZTOPO provedené zákonem č. 1283/2016 Sb., který zjednodušeně řečeno upustil od původních koncepce taxativního

V předloženém příspěvku jsem se nejprve věnoval otázce střetu řízení o přestupku právnické osoby s trestním řízením v návaznosti na ústavně zakotvený princip *ne bis in idem*, jehož benificientem jsou i právnické osoby. Byl zde rozebrán obsah tohoto principu, jeho právní zakotvení a bylo upozorněno na jeho hmotněprávní i procesněprávní rovinu, která bohužel bývá často opomíjena. Předpokladem pro uplatnění tohoto institutu je pluralita řízení, či dokonce meritorních rozhodnutí, vůči téže právnické osobě za týž skutek. Pojetím skutku se ve své judikatuře podrobně zabýval ESLP, který po mnohaleté diskontinuitě navázal na rozsudek ve věci *Gradinger proti Rakousku*, podle něhož není podstatná právní kvalifikace skutku, nýbrž hledisko samotného skutku (*idem factum*) coby jednání ve vnějším světě. Judikatura rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu je však s tímto pojetím v rozporu a bude nutné ji přehodnotit.

Dospěl jsem dále k závěru, že institut přechodu odpovědnosti právnické osoby na právního nástupce (byť značně problematicky formulovaný) nezasahuje do principu *ne bis in idem*, neboť řízení za stejný skutek je vedeno proti vícero odlišným subjektům práva.

Následně jsem se zabýval překážkami *rei iudicatae* a *litis pendentis* dle § 77 PřestZ. Zásadním nedostatkem nové právní úpravy je to, že překážku řízení o přestupku vytváří trestní řízení jako takové, včetně postupů před zahájením trestního stíhání. Skutečnost, že bylo ve věci zahájeno trestní řízení se však nemusí dozvědět ani správní orgán a v některých případech ani osoba, proti níž se řízení vede. *De lege ferenda* by bylo vhodné se vrátit k předchozí právní úpravě v ZTOPO, která za překážku řízení o přestupku považovala až zahájení trestního stíhání (a nikoliv řízení). Problematické je rovněž vymezení překážky věci rozhodnuté, neboť rozčlenění některý důvodů pro naplnění této překážky nepřímo zpochybňuje presumpci nevinu. Zákonodárce navíc zapomněl na to, že překážku *ne bis in idem* může představovat nejen řízení či rozhodnutí trestní a řízení (rozhodnutí) dle zákona o odpovědnosti za přestupky, ale i některá řízení a rozhodnutí dle jiných právních předpisů, včetně těch daňových.

Střet řízení o přestupku právnické osoby a trestního řízení proti právnické osobě je třeba řešit ve prospěch řízení trestního. V případě pravomocného rozhodnutí správního orgánu o přestupku se pak otevírá možnost jeho zrušení v přezkumném řízení, které je koncipováno nepříliš vhodně, a následného zahájení řízení trestního.

Přestože nový PřestZ odstranil některé dílčí nedostatky předchozích právních úprav, řadu nových bohužel vytvořil. Byť většina problémů je řešitelná právní interpretací, lze plédovat za určitou technickou novelizaci v této oblasti, zejména

výčtu trestných činů, který se mohla právnická osoba dopustit, a stanovil rozsah trestní odpovědnosti právnických osob tím způsobem, že se právnické osoby mohou dopustit všech trestných činů, není-li ve vztahu ke konkrétnímu trestnému činu výslovně stanovena výjimka (viz § 7 ZTOPO).

za účelem odstranění antinomií mezi některými ustanoveními či změně terminologie (např. trestní řízení vs. trestní stíhání jako překážka litispendence).

Shrnutí:

Příspěvek se zabývá otázkou střetu řízení o přestupku právnické osoby s trestním řízením v návaznosti na ústavně zakotvený princip *ne bis in idem*, jehož benificientem jsou i právnické osoby. V první části příspěvku je rozebrán obsah tohoto principu, jeho právní zakotvení a je upozorněno na jeho hmotněprávní i procesněprávní rovinu. Následně se příspěvek věnuje překážce *rei iudicatae a litis pendens* dle § 77 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zásadním nedostatkem nové právní úpravy je to, že překážku řízení o přestupku vytváří trestní řízení jako takové, včetně postupů před zahájením trestního stíhání. Střet řízení o přestupku právnické osoby a trestního řízení proti právnické osobě je však třeba vždy řešit ve prospěch řízení trestního.

The collision of the administrative infractions proceedings of an artificial person and the criminal proceedings against the artificial legal entities from *ne bis idem* perspective – summary:

This article deals with the issue of the conflict of administrative infractions proceedings of an artificial person and the criminal proceedings with reference to the constitutionally anchored *ne bis in idem* principle, whose beneficiary are also the artificial legal entities. The first part of this article is devoted to a content of this principle, its legal anchoring and there is also pointed out to its substantive and procedural aspects. Furthermore, this article is focused on the *res iudicata* and *lis pendens* under Art. 77 of the New Law on Administrative Infractions. Major weakness of this new regulation is, that the impediment of an administrative infractions proceeding is caused by the criminal proceedings itself (*sensu lato*), including the process before the initiation of criminal prosecution. The conflict of the administrative offence proceedings of an artificial person and the criminal proceedings against an artificial person must be solved in favor of the criminal proceedings.

K projektu elektronické Sbírky zákonů a mezinárodních smluv

I. Pár slov úvodem

Právo se obecně nepřetržitě rozrůstá.¹⁾ Bezesporu je tomu tak proto, že svět kolem nás je stále složitější a právo je do jisté míry jeho zrcadlem, byť mnohdy nepříliš kvalitním. Lze tak souhlasit s názorem, že „nadměrný počet právních předpisů spolu s jejich nízkou kvalitou oslabují společenskou regulativní účinnost práva, snižují srozumitelnost právních předpisů pro občany a tím i jejich akceptabilitu a legitimitu.“²⁾ Pokud se navíc zohlední onen rozměr, že většina právních řádů, včetně toho našeho, neprochází nezbytným procesem purifikace (očistění), který by obsoletní právní předpisy, slovy našeho Ústavního soudu předpisy „vyhaslé“ či „vyšlé z užívání“, z platného právního řádu vyřadil, je stále složitější zjistit, zda určité právo, vtělené do nějakého zákona, vůbec existuje, a pokud existuje, zda v rozsahu jurisdikce státu dosud platí.³⁾ Nazíraje na tyto problémy a jejich úskalí jsem přesvědčen o nezastupitelné roli digitálních technologií v procesu poznávání práva.⁴⁾ S cílem přispět k odborné diskusi se v mém příspěvku proto zaměřím na některé dílčí otázky významu digitalizace práva a aktuální pojetí projektu elektronické Sbírky

¹⁾ V této souvislosti připomeňme, že jen v roce 2018 Sbírka zákonů čítala 5.504 stran (!) Např. Karel Čermák tu hovoří o problému „otylého práva“ (viz ČERMÁK, K.: *Proč je právo tlusté & další úvahy*. Praha: Česká advokátní komora, 2010, s. 71), v německy psané literatuře se dočteme o *Flut der Gesetze* („záplavě zákonů“), *Normenflut* („záplavě norem“) či *Übernormierung* („přeregulaci“) – srov. NOVOTNÝ, O.: *Hypertrofie práva, její aspekty a jak jí čelit*. *Právník*. 2016, roč. 155, č. 7, s. 620.

²⁾ GROSPÍČ, J.: *Regulatorní a legislativní problémy ve světle hodnocení OECD a Evropské asociace pro legislativu*. *Právník*. 2005, č. 9, s. 947.

³⁾ Pro ilustraci problému viz např. statistika uveřejněná v důvodové zprávě k návrhu zákona, kterým se navrhuje zrušení celkem šedesáti tří obsoletních právních předpisů z roku 1919. V této se uvádí, cit.: „Podle právního informačního systému ASPI bylo ve Sbírce zákonů publikováno od 28. 10. 1918 dosud celkem 33.616 právních předpisů, z toho za období od 1. 1. 1990 dosud to bylo 14.034. V roce 1985 bylo ve Sbírce zákonů uveřejněno 141 právních předpisů (zákonů, vyhlášek apod.), v roce 1995 celkem 318 právních předpisů, v roce 2017 to již bylo 476 právních předpisů. Objem platných právních norem v českém právním řádu se neustále zvětšuje, počet přijímaných právních předpisů je výrazně vyšší než počet zrušovaných. Stejná situace je i ve vztahu k mezinárodním smlouvám, které jsou součástí českého právního řádu.“ Viz Sněmovní tisk 189. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [vid. 24. 7. 2019]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&T=189>.

⁴⁾ Ostatně k tomu názoru, že si aplikaci práva lze dnes jen stěží představit bez využití digitálních technologií, se vyslovil i Ústavní soud ČR v nálezu ze dne 15. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06.

zákonů a mezinárodních smluv, známého jako „e-Sbírka“. Využito bude přitom poznatků z důvodové zprávy k novému zákonu č. 222/2016 Sb.,⁵⁾ ze zadávací dokumentace Ministerstva vnitra publikované v Národním elektronickém nástroji, (dále jen „NEN“)⁶⁾ a ze zkušeností Slovenské republiky, kde je elektronický způsob publikace právních předpisů již zcela běžným standardem (v tomto ohledu bude operativně zohledněn informační systém Slov-Lex).

Je totiž poněkud tristní, že náš nejdůležitější promulgační list „Sbírka zákonů“⁷⁾ (potažmo Sbírka mezinárodních smluv) má v dnešních podmínkách povahu závazného zdroje pouze v materializované (hmotné) podobě tiskoviny, tj. v podobě listinného sborníku, ve kterém dochází ke svodu platných normativních ustanovení.⁸⁾ V celoevropském kontextu se sice nejedná o ojedinělý případ, ostatně i v Německu nejsou elektronická znění úředními zněními právních předpisů,⁹⁾ obecně si však nelze nepovšimnout digitální revoluce ve způsobu publikování právních předpisů. V rámci toho dnes v zásadě můžeme vysledovat dva hlavní proudy:

1) buď legislativa dané země připustí obě alternativy, díky čemuž je tištěné i elektronické znění vůči sobě postaveno naroveň, tedy má stejné právní účinky (hovoříme o tzv. principu duality a koexistence obou možností publikace - viz např. případ Slovenska nebo Francie), nebo

2) legislativa dané země stanoví, že za jediné závazné znění je možno považovat jen to, které je v elektronické podobě s tím, že případné vydávání znění i v tištěné podobě má pouze informativní charakter (např. Belgie).¹⁰⁾

⁵⁾ Zákon č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv), v platném znění, (dále jen „zákon č. 222/2016 Sb.“).

⁶⁾ Viz Zadávací dokumentace. NEN [online]. [vid. 24. 7. 2019]. Dostupné z: <https://nen.nipez.cz/SeznamZadavacichPostupu>.

⁷⁾ Počátky naší Sbírky zákonů lze v širším slova smyslu datovat už někde do období vzniku prvních desek nebo kodexů, v nichž se soustředilo platné zemské právo, dokud tyto kodexy nenahradily souborné sbírky, resp. úřední listy. Jak uvádí prof. Malý, nejprve šlo o úřední sbírky zákonů, později, od r. 1849 do r. 1918, plnil roli základního promulgačního listu: říšský zákoník (ve zkratce ř. z.) pro celou říši Rakouska-Uherska, a zemský zákoník (ve zkratce z. z.) pro zákonodárství platné v jednotlivých zemích (viz MALÝ, K. a kol.: *Dějiny českého a československého práva do r. 1945*. 4. vyd. Praha: Leges, 2010, s. 272). Právě tyto kodexy po r. 1918 nahradila Sbírka zákonů a nařízení státu Československého (ve zkratce Sb. z. a n.), kterou s určitými obměnami názvu máme dodneška. V užším slova smyslu lze proto říci, že počátky naší Sbírky zákonů jsou spojeny se vznikem Československého státu.

⁸⁾ Podle § 12 odst. 1 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů, *Ministerstvo vnitra* [sice] *zveřejňuje způsobem umožňujícím dálkový přístup stejnopis Sbírky zákonů vydávané po 4. květnu 1945 a Sbírky mezinárodních smluv*, avšak podle odst. 2 téhož ustanovení platí, že *stejnopis Sbírky zákonů a Sbírky mezinárodních smluv podle odstavce 1 se nepovažuje za Sbírku zákonů a Sbírku mezinárodních smluv*.

⁹⁾ Viz Informace o vnitrostátní databázi - Německo. N-Lex [online]. [vid. 24. 7. 2019]. Získáno z: http://eur-lex.europa.eu/n-lex/info/info-de/index_cs.

¹⁰⁾ „Belgické právní předpisy lze najít v původním znění zveřejněném v belgickém úředním věstníku

Česká republika v současné době bohužel nepatří ani do jednoho ze jmenovaných proudů. Teprve s účinností nového zákona se přihlásí k prvnímu (to vyplývá z § 1 odst. 2 zákona č. 222/2016 Sb.). Je však otázkou, zda je tato volba tou nejlepší.

Je samozřejmostí, že vždy záleží na digitální úrovni a strategii konkrétní země. Ne každá země totiž je v digitalizaci veřejné správy na stejné úrovni (viz *E-Government Development Index* – „EGDI“¹¹⁾). I nadále se proto vyskytují případy zemí, kde přes všechny vymoženosti dnešních technologií zůstávají závazným zdrojem poznání platného práva jen tištěné promulgační listy, což je s ohledem na stávající platnou a účinnou právní úpravu Sbírky zákonů a Sbírky mezinárodních smluv pořád i případ České republiky, třebaže snahy o elektronizaci českého práva jsou u nás už desítky let staré. V tomto směru nelze než souhlasit s doc. Polčákem,¹²⁾ že je poněkud smutné, že Česká republika včas nevyužila odkazu právní informatiky Viktora Knappa¹³⁾ či jiných na svou dobu velmi pokrokových záměrů, jak naše právo a přístup k němu inovovat. Vždyť už v r. 1986 se např. v článku „*Legislativní proces a informatika*“ Bořivoje Bidla, Jaroslava Krechta a Jiřího Palivce dočítáme o vhodnosti vytvoření speciálního informačního systému, který by byl zaměřen na právní informace legislativně technické povahy.¹⁴⁾

Jak přitom dnes ukazují zkušenosti ze zahraničí, ze všech zemí jmenujme především zářný příklad Estonska, vzhledem k tomu, že elektronická publikace právních předpisů skýtá oproti „papírové podobě“ bezpočet výhod, pozvolna se model, podle kterého je závazným zněním jen to znění, které vyšlo v tištěném promulgačním listu, opouští (dokonce si troufám tvrdit, že se opouští i model, kde existuje paralela tištěného i elektronického znění zároveň).¹⁵⁾ Elektronický způsob publikace právních předpisů totiž nejenže umožňuje nepřetržitou možnost bezplatného on-line přístupu k právu a poměrně detailní přehled o všem, co v právu platí, ale celkově je levnější a rychlejší

Moniteur belge nebo v konsolidovaném znění, jež provádí právní informační služba Justel, která je součástí úředního věstníku. Legislativa vydaná od roku 2003 se zveřejňuje v úředním věstníku Moniteur belge pouze v elektronické podobě ve formátu PDF a je považovaná za jediné závazné znění.“ Viz Vnitrostátní databáze: Belgie. *N-Lex* [online]. [vid. 24. 7. 2019]. Získáno z: http://eur-lex.europa.eu/n-lex/info/info-be/index_cs.

¹¹⁾ V mezinárodním srovnání EGDI, které sestavuje OSN, jsme např. v roce 2018 skončili na 54. místě. Lépe na tom byly i takové státy jako Bulharsko (47), Řecko (35) či Kazachstán (39). Viz UN E-Government Survey 2018. *United Nations* [online]. 2018 © United Nations [vid. 24. 7. 2019]. Dostupné z: https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2018-Survey/E-Government%20Survey%202018_Annexes.pdf.

¹²⁾ POLČÁK, R.: *Internet a proměny práva*. Praha: Auditorium, 2012, s. 211.

¹³⁾ KNAPP, V.: *Teorie práva*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 219 a násl.

¹⁴⁾ Viz BIDLO, B., KRECHT, J., PALIVEC, J.: *Legislativní proces a informatika. Správní právo. 1986, roč. XIX, č. 1*, s. 16.

¹⁵⁾ Viz s. 31 důvodové zprávy k zákonu č. 222/2016 Sb. – v současné době závaznou elektronickou podobu právního předpisu zavedlo již 18 z 28 zemí a řada dalších členských států její zavedení připravuje. - Sněmovní tisk 646. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [vid. 24. 7. 2019]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=646>.

a představuje i významné časové úspory při tvorbě nových právních předpisů, neboť přispívá k transparentnosti legislativního procesu, regulaci nadměrného růstu právních předpisů a konečně i stálosti práva, pokud jde o jeho instituty či terminologii (např. v důsledku zavádění tzv. výkladových slovníků; o dalších netušených možnostech, zejména interaktivních funkcí digitálních technologií ani nemluvě, např. zvukový přenos znění právního předpisu zrakově postiženým za pomoci umělé inteligence).

Nahrazování „papírové publikace“ publikací elektronickou by proto mělo být samozřejmostí dnešní doby, neboť právě elektronický způsob publikování právních předpisů by mohl být odpovědí na tu vůbec nejzákladnější otázku, jak by k tomu pohledem dnešní doby mělo docházet nejučinněji. Koneckonců s elektronickými databázemi, v nichž se oficiálně zveřejňují právní předpisy nebo v nichž lze vyhledat cenné informace o chystaných legislativních změnách, se lze dnes setkat nejen na Slovensku¹⁶⁾ nebo v Rakousku,¹⁷⁾ ale i v řadě dalších zemí.

Z toho důvodu lze na straně českého zákonodárce, resp. českého eGovernmentu uvítat oživení digitálních projektů,¹⁸⁾ včetně snahy zpřístupnit veřejnosti právo v co možná jeho nejkompaktnější podobě elektronicky a tento způsob publikování právních předpisů prohlásit za rovnocenný tištěné formě. Na druhou stranu je na pováženou, zda je *pro futuro* nutné zachovávat i „papírovou podobu“ Sbírky zákonů, která dnes plní jen jakousi funkci „žurnálu“.¹⁹⁾ Stále však lze rozumět důvodům, že někteří občané si kupříkladu nepřejí využívat internet (zejména starší občané a byť lze mít za to, že postupně se může jednat spíše o ojedinělé případy, je třeba pamatovat též na subjekty, vyskytující se v oblastech s minimálním či nulovým pokrytím sítě), důvodům vztahujícím se k zabezpečení e-Sbírky a z toho vyplývajícím obavám z rizik možné ovlivnitelnosti jejího obsahu zásahem zvnějšku (např. ze strany cizí mocnosti), ale i důvodům archivním.

II. Elektronický systém Sbírky zákonů a mezinárodních smluv

Stručný historický exkurz. Myšlenka zavedení elektronického úředního listu (e-Sbírky) není nová,²⁰⁾ o její konkrétnější podobě je však možno hovořit

¹⁶⁾ Viz e-Zbierka dostupná z: <https://www.slov-lex.sk/domov> (stránka naposledy navštívena 24. 7. 2019).

¹⁷⁾ Viz RIS (elektronická databáze spravovaná Úřadem rakouského spolkového kancléřství), dostupná z: <http://www.ris.bka.gv.at/> (stránka naposledy navštívena 24. 7. 2019)

¹⁸⁾ Připomeňme zejména zřízení základních registrů a v poslední době Portálu občana jako jednoho z dílčích výstupů programu „Digitální Česko“ - k tomu dále viz Rada vlády pro informační společnost. *Smart Administration* [online]. 2018 © Ministerstvo vnitra České republiky [vid. 24. 7. 2019]. Dostupné z: <http://www.smartadministration.cz/docDetail.aspx?docid=21878554&doc type=>.

¹⁹⁾ Viz POLČÁK, op. cit., s. 214.

²⁰⁾ Viz např. MLSNA, P.: Novela zákona č. 309/1999 Sb. z pohledu práva ES/EU. *Právní zpravodaj*. 2005, roč. 6, č. 10, s. 7-10.

až s věcným záměrem zákona o elektronické Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a elektronické tvorbě právních předpisů schváleném usnesením vlády č. 554 ze dne 4. 8. 2010, a především v souvislosti s přijatým zákonem č. 222/2016 Sb., který se stal jejím základním právním východiskem. O samotném vytváření e-Sbírky jako informačním systémem veřejné správy lze nicméně hovořit až od r. 2017. V roce 2017 totiž byla ukončena fáze přípravy podrobné specifikace projektu a podkladů veřejné zakázky na realizátora tohoto projektu. Tyto veřejné zakázky byly publikovány v NEN dne 30. a 31. 8. 2017 jako zadávací postup Implementátor technického řešení projektu „Projekt e-Sbírka a e-Legislativa (Projekt elektronické Sbírky zákonů a mezinárodních smluv a elektronické tvorby právních předpisů)“²¹⁾ a Verifikátor datové báze projektu „Projekt e-Sbírka a e-Legislativa (Projekt elektronické Sbírky zákonů a mezinárodních smluv a elektronické tvorby právních předpisů)“²²⁾. Na podzim r. 2018 Ministerstvo vnitra podepsalo smlouvy s vítězi veřejných zakázek, tj. se společnostmi Asseco Central Europe, a.s. a S-EPI, s.r.o.²³⁾ Podle posledních dostupných informací má být informační systém oficiálně spuštěn k 1. 1. 2022 (k tomu též viz zákon č. 222/2016 Sb. ve znění zákona č. 277/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv).²⁴⁾

Právní východiska. Základním zdrojem poznání právního základu e-Sbírky je zákon č. 222/2016 Sb.; přesněji řečeno jeho § 6. Nicméně už v § 1 odst. 2 tohoto zákona najdeme to vůbec nejdůležitější pravidlo, a to je, že Sbírka zákonů a mezinárodních smluv se vede v elektronické podobě a v listinné podobě a že elektronická i listinná podoba Sbírky zákonů a mezinárodních smluv mají stejné právní účinky. Ustanovení § 6 pak stanoví, že elektronický systém Sbírky zákonů a mezinárodních smluv je informačním systémem veřejné správy a že jeho správcem je Ministerstvo vnitra.

²¹⁾ Viz Základní informace o zadávacím postupu. NEN [online]. [vid. 24. 7. 2019]. Získáno z: <https://nen.nipez.cz/SeznamZadavacichPostupu/>.

ZakladniInformaceOZadavacimPostupuM-165674308-18361112/.

ZakladniInformaceOZadavacimPostupu-165674308-18361112/.

²²⁾ Viz Základní informace o zadávacím postupu. NEN [online]. [vid. 24. 7. 2019]. Získáno z: <https://nen.nipez.cz/SeznamZadavacichPostupu/>.

ZakladniInformaceOZadavacimPostupuM-165770680-18361112/.

ZakladniInformaceOZadavacimPostupu-165770680-18361112.

²³⁾ Obojí dostupné z: <https://nen.nipez.cz/>.

²⁴⁾ Projekt e-Sbírky (i e-Legislativy) vychází z řady strategických dokumentů, z nichž lze zmínit např. Strategii mezinárodní konkurenceschopnosti či Akční plán boje s korupcí. Projekt je součástí programového dokumentu Integrovaného regionálního operačního programu pro programové období 2014+ a Strategického rámce rozvoje veřejné správy ČR pro období 2014–2020. V současné době je prioritou Ministerstva vnitra. V dalších podrobnostech viz s. 8 Detailního návrhu technického řešení informačních systémů e-Sbírka a e-Legislativa [online]. [vid. 24. 7. 2019]. Získáno z: <https://nen.nipez.cz/SeznamZadavacichPostupu/ZakladniInformaceOZadavacimPostupuM-165674308-18361112/ZadavaciDokumentace-165674308-18361112/>.

Informační systém se podle zákona č. 222/2016 Sb. skládá ze dvou platform:

1. ze samotné Sbírky zákonů a mezinárodních smluv, ve které se elektronicky a závazně publikují předpisy taxativně vypočtené v § 2 až 4, a
2. z databáze informací o aktech, demonstrativně vymezených v § 6 odst. 4 a ověřených Ministerstvem vnitra. Tato databáze však nemá sloužit k vyhlášení právních předpisů, má mít pouze informativní povahu; především o všech historických avšak dosud platných právních předpisech publikovaných v tištěné formě.

Velmi významným přínosem nové právní úpravy je, že pro každý vyhlášený akt bude vydávána jen jedna částka - nový zákon tedy v podstatě opouští princip nákladného masivního tisku částek a omezuje se jen na „jeden“ výtisk částky v listinné podobě, který má být po dobu 25 let ode dne vyhlášení aktu uchován u Ministerstva vnitra (§ 7 odst. 6); to však samozřejmě nevyklučuje vícero výtisků částky v listinné podobě na požádání (požádá-li subjekt o vydání částky v listinné podobě, Ministerstvo vnitra mu částku v této podobě za úplaty zašle – viz § 7 odst. 7). Přínosem je dále, že v případě vyhlášení novely již stávajícího aktu bude v příloze dané částky rovněž text aktu ve znění vyhlášené novely, tedy čtenář bude mít k dispozici nikoliv fragment novelizovaného právního předpisu jako je tomu doposud, ale jeho úplné znění v elektronické podobě²⁵⁾ (viz § 7 odst. 1).

Důležitým ustanovením je tu dále § 10 odst. 1, z něhož vyplývá, že okamžik, kdy nabývá právní předpis platnosti je spojen s okamžikem, kdy je zpřístupněna částka v elektronické podobě, tedy nikoliv s okamžikem rozeslání částky v listinné podobě. Ustanovení § 10 odst. 2 sice dále připouští, že vyhlášením aktu ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv se rozumí i rozeslání částky, v níž je akt obsažen, v listinné podobě, jde však pouze o případ, kdy podle § 11 nastane překážka, bránící vyhlášení předpisu elektronickým způsobem (např. dlouhodobý výpadek sítě nebo informačního systému). V takovém případě se podle § 11 odst. 2 provizorně vydávají částky v listinné podobě do doby, než překážka odpadne. O vzniku překážky i jejím odstranění musí Ministerstvo vnitra veřejnost vždy informovat na své úřední desce a prostřednictvím hromadných sdělovacích prostředků. Podstatné je, že po odstranění překážky Ministerstvo vnitra zpřístupní do té doby v listinné podobě vyhlášené akty i elektronicky; toto zpřístupnění však nemá vliv na předchozí okamžik vyhlášení aktu (§ 11 odst. 4). Následující ustanovení § 12 až 14 se věnují samotnému postupu při vyhlášení aktů v e-Sbírce a při opravě chyby. Ustanovení § 15 pak zakotvuje úřadům územních samosprávných celků povinnost umožnit v úředních hodinách komukoliv bezplatné nahlížení do sbírky v elektronické podobě a v případě výpadku systému též zakládá povinnost krajským úřadům a Magistrátu hl. m. Prahy v úředních hodinách

²⁵⁾ Viz s. 94 důvodové zprávy k zákonu č. 222/2016 Sb. - Sněmovní tisk 646. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [vid. 24. 7. 2019]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=646>.

bezplatně umožnit komukoliv nahlížet do částek v listinné podobě, které byly v době trvání tohoto výpadku vydány. Dále § 15 ještě zakotvuje povinnost kontaktním místům veřejné správy vydat na žádost příslušnou částku v podobě ověřeného výstupu z informačního výstupu veřejné správy, umožňuje-li to technická povaha aktu; a to dokonce i tehdy překročí-li rozsah výstupu 500 stran, nesmít to však být na újmu výkonu státní správy kontaktního místa veřejné správy.

Předpokládané funkcionality e-Sbírky (jejich popis). O technických funkcionalitách e-Sbírky se v zákoně nedočteme, a tak v době, kdy se systém nachází ve stadiu faktické výstavby lze jen polemizovat o jeho výsledné podobě. Nicméně jistým nástrojem jeho poznání může být alespoň „Detailní návrh technického řešení informačních systémů e-Sbírka a e-Legislativa“, (dále též „Detailní návrh řešení“), zpracovaný Ministerstvem vnitra a publikovaný v NEN společně s dalšími užitečnými informacemi. Tento materiál má přes dva tisíce stran, tedy přirozeně není v silách tohoto příspěvku vše, co je v něm uvedeno, popsat; to však není nezbytně nutné.

Předně je důležité, že informační systém je koncipovaný jako informační systém veřejné správy podle zákona o informačních systémech veřejné správy, který vychází, resp. má vycházet ze standardů mezinárodně uznávané metodologie MDA (*Model Driven Architecture*).²⁶⁾ Vzhledem k tomu že jeho jádrem má být veškeré platné české právo, minulé i současné, lze rovněž rozumět tomu, že optikou zákona č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících zákonů (zákon o kybernetické bezpečnosti), ve znění pozdějších předpisů, půjde o významný informační systém ve smyslu § 2 písm. d)²⁷⁾. Z toho důvodu bude více než důležité, aby systém byl ve výsledné podobě precizně zabezpečen před případnými kybernetickými útoky. S tím ovšem Detailní návrh řešení evidentně počítá, když se v něm např. na s. 16 uvádí, že „Systém bude využívat bezpečnostní služby CMS/DC eGOV (firewallly, bezpečnostní dohled, obrana proti DDoS útokům apod).“²⁸⁾

Díky zřízení systému e-Sbírky tak *de facto* dojde k rekonstrukci jednotlivých vyhlášených částek, v níž bude moci uživatel po přihlášení do sítě internet bezplatně využít systém *fulltextového* vyhledávání v jednotlivých právních předpisech a napříč různými časovými řezy; jednotlivé částky přitom budou

²⁶⁾ Viz NEN - Detailní návrh technického řešení informačních systémů e-Sbírka a e-Legislativa, s. 4 [online]. [vid. 24. 9. 2019]. Získáno z: <https://nen.nipez.cz/SeznamZadavacichPostupu/ZakladniInformaceOZadavacimPostupuM-165674308-18361112/ZadavaciDokumentace-165674308-18361112/>.

²⁷⁾ Významným informačním systémem je informační systém spravovaný orgánem veřejné moci, který není kritickou informační infrastrukturou ani informačním systémem základní služby a u kterého narušení bezpečnosti informací může omezit nebo výrazně ohrozit výkon působnosti orgánu veřejné moci.

²⁸⁾ Viz NEN - Detailní návrh technického řešení informačních systémů e-Sbírka a e-Legislativa, s. 16 [online]. [vid. 24. 7. 2019]. Získáno z: <https://nen.nipez.cz/SeznamZadavacichPostupu/ZakladniInformaceOZadavacimPostupuM-165674308-18361112/ZadavaciDokumentace-165674308-18361112/>.

k dispozici ve formátu PDF.²⁹⁾ Podle Detailního návrhu řešení by měl systém umožňovat 2 typy vyhledávání: tzv. *simple search* s asistencí inteligentních našeptávačů pracujících s informacemi z datové báze e-Sbírky i pojmové báze CzechVOC a dále tzv. *advanced search* s možností specifikovat vyhledávací kritéria zcela svobodně.³⁰⁾

Systém pak má být vybaven dalšími funkcemi, umožňujícími pracovat mezi jednotlivými zobrazeními a má být propojen s webem e-Legislativy, jenž má být vizuálně odlišný tak, aby veřejnost nezaměňovala platný předpis e-Sbírky s návrhem předpisu v e-Legislativě. Dále má být e-Sbírka propojena s dalšími informačními systémy, zejména s Registrem práv a povinností, systémem CzechPOINT, portálem veřejné správy a má být napojena na elektronické systémy Evropské unie (EUR-Lex a N-Lex).³¹⁾

III. Komparace s publikační platformou Slov-Lex

Předchozí pojednání bylo popisné z toho důvodu, aby bylo možné navržený elektronický systém porovnat s právní úpravou i s jejím faktickým technickým řešením na Slovensku. Slovenská republika je totiž o krok před Českou republikou díky zákonu č. 400/2015 Z. z., o tvorbě právních předpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Tímto zákonem byla na Slovensku zavedena již s účinností od 1. 1. 2016 závazná elektronická publikace práva prostřednictvím elektronické „Zbierky zákonov“ (viz § 12) bezplatně přístupné pomocí webového portálu Slov-Lex. Dále byla uvedeným zákonem na Slovensku zavedena též elektronická tvorba práva (obdoba naší budoucí e-Legislativy), ta ale o něco později, až s účinností od 1. 4. 2016.³²⁾ Právní úprava na Slovensku však v některých ohledech vychází z poněkud odlišných principů.

²⁹⁾ „Závazná elektronická podoba právního předpisu bude vyhlášována ve stanoveném formátu (formátu PDF/A-1a) a opatřena prostředky umožňujícími adresátu práva ověřit autenticitu dokumentu (uznávanou elektronickou značkou a kvalifikovaným časovým razítkem). Vedle závazné podoby bude právní předpis v elektronické podobě zpřístupněn i v dalších formátech umožňujících různé způsoby využití. Závazná elektronická podoba bude elektronicky uchovávána, čímž bude trvale zajištěna její autenticita a zároveň zachována právní hodnota. Závazná elektronická podoba právního předpisu bude dostupná nepřetržitě, bezplatně a způsobem umožňujícím dálkový přístup.“ Viz s. 61 důvodové zprávy k zákonu č. 222/2016 Sb. - Sněmovní tisk 646. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. [vid. 24. 7. 2019]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=646>.

³⁰⁾ Viz NEN - Detailní návrh technického řešení informačních systémů e-Sbírka a e-Legislativa, s. 63 [online]. [vid. 24. 7. 2019]. Získáno z: <https://nen.nipez.cz/SeznamZadavacichPostupu/ZakladniInformaceOZadavacimPostupuM-165674308-18361112/ZadavaciDokumentace-165674308-18361112/>.

³¹⁾ Viz NEN - Detailní návrh technického řešení informačních systémů e-Sbírka a e-Legislativa [online]. [vid. 24. 7. 2019]. Získáno z: <https://nen.nipez.cz/SeznamZadavacichPostupu/ZakladniInformaceOZadavacimPostupuM-165674308-18361112/ZadavaciDokumentace-165674308-18361112/>.

³²⁾ Viz čl. IV. zákona č. 400/2015 Z. z., o tvorbě právních předpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Stejná je skutečnost, že Sbírka zákonů se na Slovensku vydává v elektronické i v tištěné podobě s tím, že každý zájemce o její tištěnou podobu má možnost si ji za úplaty pořídit. Oproti české právní úpravě je zde však rozdíl, že Sbírka zákonů v tištěné verzi se na Slovensku vydává v masivnějším nákladu. Její vydavatel, což je Ministerstvo spravedlnosti, nikoliv Ministerstvo vnitra jako v České republice, podle § 23 odst. 2 *zasiela bezplatne listinnú podobu každého vydania zbierky zákonov: Kancelárii Národnej rady Slovenskej republiky, Kancelárii prezidenta Slovenskej republiky, Úradu vlády Slovenskej republiky, Kancelárii Ústavného súdu Slovenskej republiky, Najvyššiemu súdu Slovenskej republiky, Generálnej prokuratúre Slovenskej republiky, obci, ktorá preukázateľne nemá žiadne pracovisko s prístupom na internet a inštitúciám určeným osobitným predpisom*. Naproti tomu česká právní úprava opouští princip masivního tisku; k tomu se podle § 11 odst. 2 uchyluje tehdy, vznikne-li na straně elektronického systému překážka³³⁾ (nutno ale dodat, že ani již výše zmiňovaný zákonný požadavek na archivaci jednoho výtisku jedné částky zjevně neznamená, že se bude tisknout jen jeden výtisk; to by ostatně nebylo příliš prozíravé řešení).

Dále se slovenská právní úprava rozchází s tou českou, pokud jde o otázku nahlížení do částky u orgánů veřejné správy. Zatímco v případě české je tak možno činit bezplatně v zásadě elektronicky (§ 15 odst. 1), slovenská úprava stanoví, že je možno bezplatně nahlížet do listinné podoby sbírky v sídle obecního úřadu, okresního úřadu nebo krajského úřadu anebo na místě, které úřad určí (viz § 23).

Obě právní úpravy mají nicméně společné, že jak tištěná tak elektronická verze má stejné právní účinky a shodný obsah. Slovenská právní úprava se však vyznačuje tím, že přímo stanoví, že pokud by byl rozdíl v textu elektronické a listinné sbírky, pak má přednost text uveřejněný v listinné podobě. Toto český zákon dle mého názoru neupravuje. Stejně tak má slovenská právní úprava vyřešenou situaci u starých právních předpisů, publikovaných v tištěné podobě a následně převedených do elektronické podoby pro případ možné chyby; v § 26 odst. 1 se totiž uvádí, že v takovém případě má přednost tištěná verze. Toto český zákon také neobsahuje.

Právní předpisy, jiné právní akty podle § 13 a akty mezinárodního práva se v elektronické podobě ve slovenské sbírce zákonů podepisují zaručenou elektronickou pečeti; podle českého zákona budou právní předpisy, jejichž přijímání již bude realizováno v e-Legislativě, vyhlášovány následně v e-Sbírce ve formátu PDF; každé PDF by přitom mělo být zapečetěno (označeno časovým razítkem).

Podle § 14 se ve slovenské elektronické sbírce zákonů vyhlašují též konsolidovaná znění právních předpisů, která sestavuje Ministerstvo spravedlnosti; ta jsou právně závazná. Konsolidovaná znění se však

³³⁾ Tehdy Ministerstvo vnitra zajistí rozeslání listinných částek ministerstvům, jiným ústředním správním úřadům, Kancelárii Poslanecké sněmovny, Kancelárii Senátu, Kancelárii prezidenta republiky, České národní bance, Nejvyššímu kontrolnímu úřadu, Ústavnímu soudu, krajským úřadům a Magistrátu hlavního města Prahy.

na Slovensku vyhlášují zásadně v elektronické podobě. Česká právní úprava naproti tomu vedle elektronické publikace počítá s každým reálným výtiskem jedné částky a jejím následným uchováním po dobu 25 let u Ministerstva vnitra. Další ustanovení, která obsahuje slovenská právní úprava, jsou v zásadě obdobná české právní úpravě.

Pokud bych měl jen stručně ohodnotit samotný portál Slov-Lexu – portál je graficky i technicky velmi dobře zvládnutý, uživatel se v něm snadno zorientuje (umožňuje jak transversální, tak longitudinální pohled), prostřednictvím vyhledávače (vepsáním čísla předpisu do vyhledávání nebo prostřednictvím funkce chronologického registru naklikáním na příslušný ročník) najde vyhlášené znění konkrétního právního předpisu. Zdařilým se rovněž jeví pokus o zpřístupnění (byť jen některých) právních předpisů v jazyce národnostní menšiny (v maďarštině, ukrajinštině, romštině, rusínštině a němčině). Portál také uživateli nabízí přes položku e-Legislativa možnost sledovat legislativní proces, včetně zapojení do diskuzního fóra. Přes položku Teuzarus slovenského práva se uživatel dostane do rozhraní, kde si může zvolit právní oblast (např. trestní právo) a v rámci zvolené oblasti se seznámit s definicemi právních pojmů. Za velmi pozitivní lze označit rovněž tu možnost, že uživatel se prostřednictvím Slov-Lexu může seznámit i s evropskou legislativou a evropskými předpisy a konečně s judikaturou, včetně judikatury evropské.

IV. Shrnutí poznatků – problémy, rizika, doporučení

Možné problémy. První problém české e-Sbírky jsem v době sepsání tohoto příspěvku (r. 2019) spatřoval především v počátečním vyhlásování právních předpisů a v jejich počáteční dostupnosti veřejnosti. Operoval jsem přitom se stavem, kdyby nedošlo k posunutí účinnosti zákona, k čemuž ovšem v mezidobí došlo vlivem přijetí jeho novely,³⁴⁾ tj. zákona č. 277/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv. Přesto jen pro malé připomenutí dovolte pár slov.

Do přijetí zákona č. 277/2019 Sb. původní znění zákona č. 222/2016 Sb. předpokládalo, že zákon má nabýt účinnosti k 1. 1. 2020. Vzhledem k tomu, že v e-Sbírce se měly vyhlášovat všechny právní předpisy (vypočtené v § 2 až 4) od okamžiku účinnosti nové právní úpravy, tedy s datem jejich vyhlášení původně „1. 1. 2020“ a daty následujícími, kdy systém měl být spuštěn až k 1. 1. 2021 (či 2022), vznikala tu poměrně zajímavá otázka, jak by se

³⁴⁾ K tomu viz Sněmovní tisk 256, ČÁST ŠEDESÁTÁ ŠESTÁ, Změna zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlásováných ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv), čl. LXVIII, bod 11. V § 29 se číslo „2020“ nejprve nahrazovalo číslem „2021“, ve fázi v jaké byl tisk schválen a předložen senátu se však nakonec objevil rok „2022“. *Poslanecká sněmovna parlamentu České republiky* [vid. 24. 7. 2019]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=256>.

nahlíželo na právní předpisy, které by již byly publikovány před tímto datem, ale zároveň podle nové právní úpravy (zákon č. 309/1999 Sb. měl být totiž 1. 1. 2020 zrušen).

Na druhou stranu za stále aktuální problém považuji, pokud v e-Sbírce (alespoň zpočátku) budou obsaženy jen předpisy od okamžiku účinnosti nové právní úpravy (*de facto* od okamžiku spuštění e-Sbírky), a že tedy v okamžiku jejího faktického spuštění v ní veřejnost zřejmě žádné právní předpisy (možná s určitými výjimkami) nenajde. Projekt totiž počítá s modelem postupného nabývání závaznosti obsahu portálu e-Sbírky.³⁵⁾

Výše uvedený přístup tedy nasvědčuje tomu, že projekt e-Sbírky bude v podstatě zvláštním hybridem, protože za závazné elektronické znění bude považováno jen to, které bylo učiněné od 1. 1. 2022. Důsledkem toho dosavadní částky Sbírky zákonů nebo Sbírky mezinárodních smluv (předpisy vyhlášené do 31. 12. 2021) budou závazné jen v tištěné podobě. S ohledem na § 6 odst. 4 písm. e) zákona č. 222/2016 Sb. však nebudou součástí samotné elektronické Sbírky zákonů a mezinárodních smluv, nýbrž součástí databáze informací o aktech. Proto ustanovení § 25 zákona pro jistotu zavádí právní fikci, která stanoví že *Právní předpisy a další akty státních orgánů vyhlášené ve Sbírce zákonů [...], vyhlášené ve Sbírce zákonů nebo ve Sbírce mezinárodních smluv anebo v předcházející obdobné sbírce podle dosavadních právních předpisů a platné ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona, se považují za právní předpisy, mezinárodní smlouvy a jiné akty vyhlášené podle tohoto zákona.*

Právě s „databází informací o aktech“ však souvisí množství možných problémů. Součástí této databáze mají být totiž nejen:

- texty právních předpisů, které pozbyly platnosti a byly vyhlášeny po 4. dubnu 1945 ve Sbírce zákonů nebo v předcházející obdobné sbírce;
- texty jiných aktů vyhlášených po 4. dubnu 1945 ve Sbírce zákonů nebo ve Sbírce mezinárodních smluv anebo v předcházející obdobné sbírce;
- ale též texty a všechny časové podoby dosud platných právních předpisů vyhlášených ve stávající Sbírce zákonů nebo ve stávající Sbírce mezinárodních smluv anebo v předcházející obdobné sbírce. Obdobnou sbírkou tu je myšlena především Sbírka zákonů a nařízení státu Československého, nicméně s ohledem na problém hypertrofie práva, který způsobuje, že vlastně nevíme,

³⁵⁾ „To znamená, že obsah bude na počátku pouze informativní (byť oficiální a ověřený) a bude nabývat právní závaznosti tím, jak v ní budou vyhlášována závazná elektronická znění právních předpisů vyhlášených od okamžiku účinnosti nové právní úpravy podle této nové právní úpravy. S ohledem na životní cyklus právních předpisů lze očekávat, že v horizontu přibližně pěti let od plného nabytí účinnosti navrhované úpravy bude v e Sbírce k dispozici drtivá většina všech platných právních předpisů v závazné elektronické podobě včetně jejich právně závazného úplného znění. Vedle závazné podoby právních předpisů budou v databázi informací o aktech elektronického systému Sbírky zákonů a mezinárodních smluv k dispozici i informativní a ověřené texty a elektronická úplná znění právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a ve Sbírce mezinárodních smluv do okamžiku nabytí účinnosti nové právní úpravy.“ Viz s. 56 důvodové zprávy k zákonu č. 222/2016 Sb. - Sněmovní tisk 646. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. [vid. 24. 7. 2019]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=646>.

co všechno v právu u nás dosud platí, mohou přicházet v úvahu i dosud nikým nezrušené, byť již třeba obsoletní, právní předpisy publikované v někdejší říšském zákoníku, které jsme v minulosti recipovali. Nemusím však jít tak hluboko do minulosti, stačí vzít v úvahu např. valnou většinu prvorepublikových mezinárodních smluv o státních hranicích; kupříkladu Úmluvu mezi republikou Československou a republikou Rakouskou o vedení rakousko-československé hranice a některých souvislých otázkách, jež byla vyhlášena ve Sbírce zákonů a nařízení státu Československého dne 6. 10. 1922, v částce 104.³⁶⁾

Zde je však nabíledni otázka, jestli všechny budou v databázi obsaženy, protože řada z nich buď nebyla nikdy a nikým převedena do strojově čitelných formátů³⁷⁾ (tento problém se týká zejména těch předpisů, jejichž text byl ručně nebo strojově vysázen, ale nikdy strojově přepsán), anebo se nachází ve starých formátech, které neumožňují převedení do formátu PDF. V tomto směru nezbývá než souhlasit s tím, co je uvedeno v Detailním návrhu řešení, tedy že některé starší ročníky Sbírky zákonů bude nutné buď přeskenovat anebo zcela manuálně přepsat (např. Sbírky zákonů z let 1945-1955 zveřejněné ve formě stejnopisů na mvcr.cz bude nutné přeskenovat z důvodů nepoužitelnosti pro OCR rekonstrukci textu, kdy předpokládaný odhad je 10.000 stran; v případě Úředního věstníku 20-25.000 stran³⁸⁾). Zde si však můžeme položit otázku, zda je vůbec možné při přepisu tak velkého množství dat neudělat chybu?

Za velký handicap je možno označit nepropojení informačního systému e-Sbírky s předpisy územní samosprávy již od 1. 1. 2022 (pokud se tak nestane). Podzákonné právní předpisy totiž musí být v souladu se zákony a nemožnost si uvedené on-line ověřovat, např. prostřednictvím příslušných prolinků, se nejvíce jeví jako správná. V zájmu odstranění případných rozporů by proto e-Sbírka měla mít na územní samosprávu přímou vazbu. Podle dostupných informací publikace předpisů územních samosprávních celků v rámci e-Sbírky sice je plánovaná, ale až v rámci rozvoje po dokončení základního projektu e-Sbírky, tj. cca na roky 2021-2025. Tento návrh má být zahrnut do aktuálně vznikající koncepce rozvoje veřejné správy na období 2021+. Pokud tento systém nebude spuštěn současně s e-Sbírkou, uvedené rozhodně nelze ohodnotit příliš kladně.

³⁶⁾ Viz MIKEŠ, P.: *Sborník mezinárodních smluv o státních hranicích České republiky*. 2. aktual. vydání. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2018, s. 112 a násl.

³⁷⁾ Dle § 3 odst. 7 zákona o svobodném přístupu k informacím se strojově čitelným formátem pro účely tohoto zákona rozumí formát datového souboru s takovou strukturou, která umožňuje programovému vybavení snadno nalézt, rozpoznat a získat z tohoto datového souboru konkrétní informace, včetně jednotlivých údajů a jejich vnitřní struktury.

³⁸⁾ Viz NEN - Detailní návrh technického řešení informačních systémů e-Sbírka a e-Legislativa, s. 43 [online]. [vid. 24. 7. 2019]. Získáno z: <https://nen.nipez.cz/SeznamZadavaciPostupu/ZakladniInformaceOZadavaciPostupuM-165674308-18361112/ZadavaciDokumentace-165674308-18361112/>.

Podle Detailního návrhu řešení i důvodové zprávy³⁹⁾ má být e-Sbírka propojena také s Registrem práv a povinností. Tu je však potřeba poznamenat, že samotný registr nikdy nefungoval tak, jak by fungovat patrně měl, proto se nedomnívám, že k úspěšnému propojení dojde.

Zásadní problém by teoreticky mohl nastat také v situaci, pokud by se text právního předpisu publikovaný v elektronické verzi neztotožňoval s textem téhož právního předpisu, který byl publikován v tištěné podobě. Tedy operuji s myšlenkou možného kybernetického zásahu do systému a případné možné malé dostupnosti sbírky v její tištěné podobě.

Možná rizika. Za největší riziko vznikajícího informačního systému je nutno označit, že systém fakticky nevyvíjí jeho správce, ale soukromý subjekt, tedy subjekt stojící mimo státní aparát.⁴⁰⁾ V předchozí části mého příspěvku již bylo řečeno, že Ministerstvo vnitra uzavřelo smlouvu na vytvoření e-Sbírky a e-Legislativy se společností Assec Central Europe, a.s. a se společností S-EPI, s.r.o. K tomu dodejme, že na první zakázce se podílí dalších 6 subdodavatelů,⁴¹⁾ což i s ohledem na vznik možných systémových komplikací nelze označit za příliš šťastné řešení. Nejde jen o následnou otázku, týkající se odpovědnosti za případné „vývojářské“ chyby v systému, ale především o nutnost reflexe poměrně vysokého rizika, že systém, který obsahuje data, jež jsou stěžejním pilířem funkčnosti státu, vyvíjí nestátní subjekt. Jen tvůrce systému je přitom vždy jeho plnohodnotným pánem i když zdrojové kódy nakonec předá odběrateli. Dodavatel softwaru tak i zpětně může využít zranitelnosti systému, může do něj zasáhnout a napáchat rozsáhlé škody. Nehledě k tomu, že může zásadním způsobem ovlivnit nezávislý legislativní proces, možnost volby.

Stejně tak nemusí být šťastné zpřístupnění dat přes veřejné API e-Sbírky postavené na principech Open Data. Iniciativa Open Data je sice trendem několika posledních let (ostatně od 1. 1. 2017 jsou otevřená data definovaná i v zákoně č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů⁴²⁾), ale ani z Detailního návrhu řešení dle mého názoru

³⁹⁾ Viz s. 23 důvodové zprávy k zákonu č. 222/2016 Sb. - Sněmovní tisk 646. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [vid. 24. 7. 2019]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=646>.

⁴⁰⁾ „Situace, kdy jsou však tyto vitální funkcionality státu při své značné složitosti vytvářeny nebo dokonce spravovány subjekty stojícími mimo státní aparát, je nanejvýš nebezpečná.“ Viz POLČÁK, op. cit., s. 216.

⁴¹⁾ Konkrétně jde o: Assec Central Europe, a.s., se sídlem Trenčianská 56/A, 821 09 Bratislava, Slovenská Republika; itelligence, a.s., se sídlem Hlinky 505/118, 603 00 Brno; TECHNISERV IT, spol. s r.o., se sídlem Traťová 574/1, 619 00 Brno; scanservice a.s., se sídlem Náchodská 2397/23, 193 00 Praha 9; První certifikační autorita, a.s. se sídlem Podvinný mlýn 2178/6, 190 00 Praha 9 a PHYSTER TECHNOLOGY, a.s., se sídlem Novodvorská 65/368, 142 00 Praha 4.

⁴²⁾ Podle § 3 odst. 11 zákona č. 106/1999 Sb.: *Otevřenými daty se pro účely tohoto zákona rozumí informace zveřejňované způsobem umožňujícím dálkový přístup v otevřeném a strojově čitelném*

není úplně zřejmě uspokojivé vyřešení všech možných komplikací. Myšlenka, že si každý občan bude moci stáhnout důvěryhodný zdroj práva v PDF je na jednu stranu skvělá, ale může být i s ohledem na nevyzpytatelný digitální svět riskantní.

Další riziko nepředstavuje informační systém, ale spíše otázka připojení k internetu⁴³⁾ a jeho využitelnosti veřejností; tedy otázka jak Česká republika zabezpečuje vysokorychlostní připojení k internetu a jak česká společnost internet vůbec využívá. Samozřejmě že v době masivního využívání chytrých zařízení, především mobilních telefonů se tento aspekt může jevit jako irelevantní, nicméně bez pokrytí nebo bez využívání sítě i sebedokonalejší informační systém je k ničemu.⁴⁴⁾ Je tedy zapotřebí nejen informační systém vytvořit, podrobit ho přísným zabezpečením a kontrolám, ale umět ho též veřejnosti náležitě představit, jednoduše vysvětlit a popsat jeho výhody, tak aby i sama společnost uznala jeho užitečnost a začala i více využívat internet. Ostatně v minulosti již bylo vytvořeno mnoho zajímavých projektů, jen málo z nich však bylo veřejnosti dobře vysvětleno (např. základní registry – jejich smysl apod.).

Doporučení. Vzhledem k tomu, že v e-Sbírce mají být publikovány všechny platné právní předpisy, zůstává zde otázka, jak se náš systém vyrovná s některými agendami, kde se bez znalostí již neplatných právních předpisů neobejdeme, a kde by tedy bylo žádoucí, kdyby e-Sbírka umožňovala *pro futuro* i vyhledávání těchto předpisů. Veřejnost nedostupnost k těmto předpisům pravděpodobně oželí, nicméně některé orgány veřejné moci budou i nadále závislé na komerčních právních informačních systémech, popř. písemnostech mnohdy uložených v archivech. Zmiňme tu např. agendu státního občanství nebo agendu matrik, kdy okolnosti leckdy vyžadují jít nejen k právním předpisům z první poloviny 20. století, ale třeba i z 19. století. Konečně je otázkou, zda by v e-Sbírce neměl být obsažen i ABGB, zrušený zákonem č. 141/1950 Sb., když z něj víceméně „vychází“ dnešní občanský zákoník. Bude-li v e-Sbírce, lze to jen uvítat.

Do budoucna lze e-Sbírce obecně doporučit, aby se více soustředila na využívání interaktivity, jejíž potenciál elektronické prostředí oproti tisku přímo podporuje. Jako naprosto žádoucí se jeví, aby v e-Sbírce byly alespoň do angličtiny přeloženy stěžejní české právní předpisy (např. občanský a trestní zákoník). Možnost seznámit se s českou normou v cizím jazyce může přispět i k celkovému zatraktivnění českého právního prostředí v očích zahraničních podnikatelů či investorů. E-Sbírka by rovněž mohla být inovativnější, co se týče automatizovaného zpracování textů. Zajímavou myšlenkou by mohlo být

formátu, jejichž způsob ani účel následného využití není omezen a které jsou evidovány v národním katalogu otevřených dat.

⁴³⁾ K tomu např. viz FIALOVÁ, E.: Právo na přístup k internetu. *Právník*. 2018, roč. CLVII, č. 7, s. 545-557.

⁴⁴⁾ Viz např. studie ČSÚ k pokrytí internetu v ČR – SKARLANDTOVÁ, E.: Internet v české společnosti. *Statistika & My. Časopis Českého statistického úřadu*. 2012, roč. 2, č. 3, s. 26-28.

system e-Sbírky propojit i se slovenským Slov-Lexem (ostatně nějakou dobu jsme měli právní předpisy společné).

V. Závěr

Co říci závěrem? Snad jen, že optikou nového zákona se přes všechny nedostatky zásadním způsobem pravděpodobně pozvedne kvalita publikace právních předpisů.

Předně lze kladně ohodnotit, že bude odstraněna bipartice Sbírky zákonů a Sbírky mezinárodních smluv jako dvou samostatných úředních listů. Nový zákon totiž stanoví vydání jen jednoho úředního listu „Sbírky zákonů a mezinárodních smluv“, což má oporu i v čl. 10 Ústavy.

Dále pak je třeba vyzdvihnout, že Sbírka zákonů a mezinárodních smluv se vedle polygrafického zpracování povede i v elektronické podobě, kdy skutečným průlomem tu bude, že elektronická podoba bude mít stejné právní účinky jako ta listinná, dále že pro každý vyhlašovaný akt bude vydávána jedna částka (tedy co akt to částka) a že v případě vyhlášení novely již stávajícího aktu bude v příloze dané částky rovněž text aktu ve znění vyhlašované novely, tedy čtenář bude mít k dispozici jeho úplné znění. Nově zřizovaný informační systém e-Sbírky, bude přitom on-line dostupný každému bez omezení, navíc orgány veřejné moci a především veřejnost tu bude mít díky dalšímu webu e-Legislativy, který bude s e-Sbírkou a s portálem ODoc propojen, daleko větší možnost sledovat oběh legislativních dokumentů. To dle mého názoru povede ke ztransparentnění a zrychlení legislativního procesu, byť právě zrychlení legislativního procesu může mít i opačný, negativní efekt, spočívající ve snížení možnosti zpětné vazby anebo v rychlejším růstu počtu novel právních předpisů. Na druhou stranu díky zaváděnému výkladovému slovníčku CzechVOC se sjednotí právní terminologie (např. pojem „dítě“ a jeho uchopení různými předpisy), což je bezesporu velmi přínosné.

Od nové právní úpravy si tedy stručně řečeno, slibují zvýšení celkové kredibility našeho státu jako právního státu, jen je třeba důkladně data, která v informačním systému budou obsažena, chránit.

Shrnutí:

V tomto článku byla diskutována aktuální problematika způsobu publikace práva v České republice, kdy jako výchozí bod pro diskurz byla zvolena komparace aktuálně platné a účinné právní úpravy (v podobě zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv) se zákonem č. 222/2016 Sb., který nabyde účinnosti 1. 1. 2022. Cílem článku bylo zjistit prospěšnost informačních technologií v tomto ohledu (ta se obecně osvědčuje) a primárně pak přiblížit právní i technické rysy projektu elektronické Sbírky zákonů, známé pod zkratkou e-Sbírka pro další možnou diskuzi, neboť analýzou byly zjištěny i možné komplikace. Využito bylo i poznatků ze slovenské právní úpravy. Právě analýza problému potvrdila nezastupitelnou

úlohu informačních technologií v procesu sdělování práva veřejnosti. Komparace navrženého českého řešení systému s již fungujícím systémem na Slovensku potvrdila, že právní úpravy nejsou identické a zřejmě ani technické řešení se nebude ubírat stejnou cestou. Ač lze v současné době jen stěží kalkulovat o výsledné podobě systému, navržené technické řešení má limity. E-Sbírka by mohla být např. mnohem inovativnější, co se týče automatizovaného zpracování textů.

Summary:

In this article the current issues of law publication in the Czech Republic have been discussed. It has been taken into account how the old legislation (still current) and the new legislation (effective from January 1, 2022) treat the publication of law, simultaneously, accumulated experience in electronic publication has been taken into consideration. The aim of the article was to ascertain whether the newly introduced e-Sbírka project will be able to correct the existing deficiencies of the legal system and to strengthen the legal certainty of the addressees of legislation. The analysis confirmed not only the necessity of introducing the electronic publishing platform of legal regulations, but also the inevitability of keeping it up to date with regard to the presumable improvement in digital technologies.

In delivering information concerning legislative processes to the public, various on-line portals (e. g. Interinstitutional register of delegated acts) may serve as an inspiration. It is important to utilize the potential of automated processing of documents more in usage of information systems. In this aspect, project e-Sbírka is rather not innovative. An information system might not serve purely as a search tool, it could, moreover, offer its users legal analysis, using visual effects, in different languages. Furthermore, those visually impaired could be answered with an audio record.

Ústavněprávní souvislosti rozhodování v pochybnostech o charakteru pozemku¹⁾

Úvod

Toto pojednání vychází z teze, že rozhodování v pochybnostech je právní teorií spíše opomíjenou problematikou, respektive není jí věnována taková pozornost, jakou by si pro svůj význam zasloužila. Snahou autora²⁾ tohoto příspěvku je tento stav alespoň částečně napravit, když lze tuto materii shledat zajímavou a významnou jak pro právní vědu, tak pro praxi. Článek může být přínosný jak pro právníky, tak pro úřední osoby příslušných správních orgánů, jakož i pro žadatele o rozhodnutí pochybností o charakteru pozemku. Významný je rovněž pro vlastníky sousedních pozemků, které je za určitých okolností nutno považovat za účastníky řízení.³⁾

Při vymezení, co problematikou rozhodování v pochybnostech rozumět, je nutno vyjít z textu zákona, který zpravidla používá slovní spojení rozhodování „v pochybnostech“. Významově jde o rozhodování „o pochybnostech“. Nejedná se o meritorní rozhodování jiné věci za stavu pochybností,⁴⁾ nýbrž přímo o meritorní rozhodnutí pochybností. Toto pojednání se týká rozhodování pochybností v případech, kdy takové rozhodování zákon upravuje.

¹⁾ Tento článek je zpracován podle právního stavu ke dni 23. 7. 2019.

²⁾ Autor je externí doktorand na katedře správního práva a finančního práva Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci a právník na odboru životního prostředí a zemědělství Krajského úřadu Moravskoslezského kraje.

³⁾ Podle rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 9. 2018, č. j. 30 A 90/2017-89, dostupného z www.nssoud.cz. Jednalo se o otázku účastenství v řízení vlastníků pozemků, včetně stavební parcely, sousedících s pozemkem řešeným v pochybnostech. Správní orgán rozhodl v pochybnostech, že řešený pozemek je lesním pozemkem, byť byl dosud evidován podle druhu jako ostatní plocha. V důsledku tohoto rozhodnutí měl vlastník sousedního pozemku omezenou možnost zřídit na svém pozemku stavbu, neboť existuje tzv. ochranné pásmo 50 metrů od lesa. Proto soud uvážil, že rozhodnutí deklarující, že pozemek je pozemkem určeným k plnění funkcí lesa a je pozemkem lesním ve smyslu lesního zákona, dokládá přímé dotčení vlastníků sousedních pozemků na jejich právech a povinnostech v důsledku výkonu práv a povinností. Jde o tzv. vedlejší účastenství ve smyslu § 27 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁾ Připomenout lze notoricky známou zásadu římského práva *in dubio pro reo*, tedy „v pochybnostech ve prospěch obviněného“, která stanovuje povinnost soudu rozhodovat ve prospěch obžalovaného, pokud o jeho vině existují pochybnosti, které nelze odstranit.

Tento článek vychází nejen z teoretických poznatků, nýbrž také z praktických zkušeností a poznatků autora, kterému je profesně blízká problematika práva na úsecích životní prostředí a zemědělství z pohledu veřejné správy. Toto pojednání se soustředí na rozhodování v pochybnostech o charakteru pozemku, týká se tedy oblastí⁵⁾ veřejné správy ochrana zemědělského půdního fondu a lesní hospodářství, byť může být využitelné také pro jiné oblasti veřejné správy. Z pohledu judikatury správních soudů a z procesního pohledu se autor tohoto příspěvku problematice rozhodování pochybností již věnoval v samostatných článcích.⁶⁾ Na obsah zmíněných článků lze plně odkázat a údaje z nich jsou v tomto článku opakovány jen ve zcela nezbytném rozsahu pro porozumění ústavněprávním souvislostem s touto problematikou.⁷⁾ Jak jen to formát článku umožňuje, jedná se o komplexní uvážení nad touto problematikou, včetně navržení změn právní úpravy, je-li to shledáno jako potřebné.

Jako příklad takové pochybnosti o charakteru pozemku lze uvést situaci, kdy na pozemku, který je podle katastrální evidence součástí zemědělského půdního fondu coby orná půda, jsou různé vzrostlé dřeviny, ať už náletové nebo uměle vysázené, a situace zde vypadá jako les. Takový stav bez znalosti dalších konkrétních souvislostí vyvolává objektivní pochybnost a otázku, co je vlastně správně. Je onen pozemek pozemkem určeným k plnění funkcí lesa, nebo je součástí zemědělského půdního fondu?

Jak říká teorie: „Nezbytným předpokladem právního státu ... je právní jistota, související s požadavkem stability práva a zákonnosti právotvorby. Nutnou podmínkou právní jistoty je kromě jiného jasnost (určitost) právních norem.“⁸⁾ Zákonodárná moc v souladu s ústavněprávní zásadou zákonnosti, o níž je samostatně pojednáno dále, zavádí institut rozhodování pochybností prostřednictvím jednotlivých zákonů.

Odstraňování pochybností o charakteru pozemku je řešeno recentní právní

⁵⁾ Pojmy úsek a oblast státní správy obecně nejsou jednotně rozlišovány a používány. Určité přehledné vymezení lze získat z přílohy Plánování, vyhodnocování a koordinace kontrol výkonu přenesené a samostatné působnosti územních samosprávních celků prováděných ústředními správními úřady, krajskými úřady, Magistrátem hlavního města Prahy a magistráty územně členěných statutárních měst. Tento dokument byl schválen usnesením vlády České republiky ze dne 11. 9. 2013 č. 689. Podle něj je například úsekem životní prostředí a oblastí na tomto úseku ochrana zemědělského půdního fondu.

⁶⁾ SOVA, A.: Rozhodování pochybností o charakteru pozemku podle judikatury správních soudů. *Správní právo, ročník LII*, č. 1/2019, s. 19 – 28. ISSN 0139-6005. Dostupné z www.mvcr.cz. SOVA, A.: Rozhodování pochybností o charakteru pozemku z procesního pohledu. *Správní právo, ročník LII*, č. 4/2019, s. 236 – 248. ISSN 0139-6005. Dostupné z www.mvcr.cz.

⁷⁾ Ústavněprávním souvislostem rozhodování správních orgánů v pochybnostech se autor tohoto článku věnoval též v rámci soutěžní práce soutěže ve Studentské vědecké a odborné činnosti 2019 na Právnické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci, a to obecně, respektive nejen z pohledu pochybností o charakteru pozemku.

⁸⁾ VYHNÁNEK, L.: Kapitola XIII. Osobní svoboda. In KOSAŘ, D. a kol. *Ústavní právo. Casebook*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014. 636 s. ISBN 978 80 7478 664 8, s. 472.

úpravou v § 1 odst. 4 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně zemědělského půdního fondu“), který stanoví, že „o tom, že jde podle odstavců 2 a 3 o součásti zemědělského půdního fondu, rozhoduje v pochybnostech orgán ochrany zemědělského půdního fondu“, a v § 3 odst. 3 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „lesní zákon“), který stanoví, že „v pochybnostech o tom, zda jde o pozemky určené k plnění funkcí lesa, rozhoduje orgán státní správy lesů“. Podle judikatury správních soudů⁹⁾ jsou tyto právní úpravy natolik obdobné, že závěry k jedné z těchto právních úprav platí i pro druhou.

Obecně lze uvést, že pochybnost není pojem ryze právní, respektive jde spíše o psychologickou či filozofickou záležitost. Představuje nejistotu nebo nedůvěru ohledně stavu věci. V prostředí práva je ovšem pochybnost nežádoucí, neboť právo má představovat právní jistotu. Proto není žádoucí přijmout skeptický pohled a zdržet se rozhodování či jednání. Je třeba pochybnost odstranit a právní jistotu obnovit. Nelze se však rozhodovat „naslepo“, zcela libovolně. Pro rozhodování pochybností státní mocí je žádoucí mít pravidla, aby byla chráněna práva a povinnosti dotčených osob, kterých se rozhodování pochybností týká, a naplňována jejich legitimní očekávání. Tyto hodnoty jsou chráněny na ústavní úrovni a dále je v tomto pojednání o těchto souvislostech pojednáno mnohem více.

Po formální stránce se rozhodování v pochybnostech obecně může projevovat prostřednictvím různých správních úkonů správních orgánů. Postupy správních orgánů, kterými odstraňují pochybnosti, se nemusí dít přímo v rámci správního řízení, respektive prostřednictvím vydání správního rozhodnutí, nýbrž mohou spočívat i v méně formálních úkonech, například vyjádření. Volba formy je věcí zákonodárce, zpravidla by se tak mělo dít s ohledem na význam a dopady výsledného správního aktu, popřípadě podobného úkonu.¹⁰⁾

Když je pojednáváno o rozhodování pochybností správními orgány v ústavněprávních souvislostech, je možné použití slova „rozhodování“ chápat v širším smyslu, tedy jako postup správních orgánů vedoucí k odstranění pochybností, ať již tak bude učiněno jakoukoli procesní cestou či výslednou formou. Co se totiž v ústavněprávních souvislostech vztahuje na správní řízení a rozhodnutí správních orgánů, je nutno vztáhnout i na méně

⁹⁾ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2009, č. j. 1 As 89/2008-80, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2016, č. j. 9 As 230/2015-34, oba dostupné z www.nssoud.cz.

¹⁰⁾ Blíže ohledně správních aktů, včetně podobných úkonů, viz například STAŠA, J.: Část třetí, kapitola IX. Správní akty. In: HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. 599 s. ISBN 978 80 7400 624 1, s. 133 a násl. Viz obdobně též například zjednodušující postup namísto územního řízení a územního rozhodnutí, tj. územní souhlas. DIENSTBIER, F.: Kapitola 12. Územní plánování. In: SLÁDEČEK, V., POUPEROVÁ, O. a kolektiv: *Správní právo - zvláštní část (vybrané kapitoly)*. 2. vydání. Praha: Leges, 2014. 496 s. ISBN 978 80 87576 48 9, s. 233.

formální postupy správních orgánů a výsledné správní úkony. Vychází se přitom z toho, že na ústavní úrovni je upraveno uplatňování státní moci a nejsou v této souvislosti rozhodné konkrétní formy tohoto uplatňování. Nicméně pokud jde o rozhodování pochybností o charakteru pozemku, to se děje v rámci správního řízení s výsledným správním aktem v podobě rozhodnutí.

Orgány veřejné moci musí přednostně respektovat limity dané i pro rozhodování v pochybnostech ústavním zákonem č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších změn a doplnění (dále jen „Ústava“), a Listinou základních práv a svobod, ve znění pozdějších změn a doplnění (dále jen „Listina“), která byla jako součást ústavního pořádku České republiky vyhlášena usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. Z této existence mantinelů pro výkon státní moci toto pojednání dále vychází a má záměr vybrat konkrétní relevantní ústavní ustanovení pro rozhodování v pochybnostech o charakteru pozemku, která v podstatě dopadají na celé toto rozhodování a odráží se v postupech orgánů státní moci. Příspěvek se věnuje ústavněprávním souvislostem při rozhodování v pochybnostech také ve vztahu k tradiční dělbě státních mocí, včetně úvahy nad otázkou dostatečného vybalancování působení těchto mocí při rozhodování v pochybnostech.

Podle judikatury správních soudů je rozhodnutí v pochybnostech deklaratorní povahy. Závazně deklaruje, jaká práva a povinnosti na dotčenou osobu dopadají, respektive jakému právními režimu je podřazena posuzovaná věc, kterou ona dotčená osoba vlastní, popřípadě užívá. Příslušnou judikaturu správních soudů tento článek rekapituluje v kontextu ústavních stížností. Jsou to právě ústavní stížnosti, které se relativně nedávno začaly objevovat v souvislosti se samostatným soudním přezkoumáváním rozhodnutí o pochybnostech o charakteru pozemku a z nichž lze dovodit aktuálnost daného tématu.

Jak z citovaných ustanovení zákona o ochraně zemědělského půdního fondu i lesního zákona vyplývá, jedná se o právní normy velmi stručné. Byť existuje požadavek, aby právo nebylo hypertrofované, přílišná strohost právní úpravy vyvolává otázky, pokud jde o použití jak hmotněprávní úpravy, tak procesně právní úpravy. Přitom taková stručnost je této právní úpravě vlastní nejen při rozhodování pochybností o charakteru pozemku a nejen právní úpravě české.¹¹⁾ V situaci, kdy k problematice rozhodování v pochybnostech absentují

¹¹⁾ Rozhodování pochybností v oblasti odpadového hospodářství upravit například § 10 rakouského zákona o odstraňování starých ekologických zátěží; Bundesgesetz vom 7. Juni 1989 zur Finanzierung und Durchführung der Altlastensanierung (Altlastensanierungsgesetz) StF: BGBl. Nr. 299/1989 (NR: GP XVII RV 898 AB 979 S. 106. BR: AB 3691 S. 517.) Rozhodování pochybností v oblasti lesního hospodářství zná například bavorský lesní zákon, a to zda se jedná o les ochranný podle čl. 10 odst. 4; Waldgesetz für Bayern (BayWaldG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Juli 2005 (GVBl. S. 313, BayRS 7902-1-L), das zuletzt durch § 1 Nr. 392 der Verordnung vom 22. Juli 2014 (GVBl. S. 286) geändert worden ist.

monografické práce, se ke zmínění nabízejí komentáře k jednotlivým zákonům, které danou problematiku blíže popisují,¹²⁾ jakož i potažmo komentáře k Ústavě či Listině.¹³⁾

Přílišná stručnost právní úpravy pak může mít za následek, že tato nebude odpovídat požadavku, který kladl již Aristoteles (384 – 322 př. n. l), a to že: „Zákony musí odpovídat ústavám, musí být správně formulovány, aby úředníci mohli na jejich základě v jednotlivých případech rozhodovat.“¹⁴⁾ Také v návaznosti na tuto citaci je dále pojednáno právě o ústavněprávních souvislostech rozhodování pochybností.

1. Relevantní ústavní ustanovení

Obecně vzato má rozhodování správních orgánů, přičemž rozhodování pochybností není výjimkou, ústavněprávní souvislosti. „Ústavní právo České republiky je základem a zdrojem veškerého práva v České republice.“¹⁵⁾ Otázkou je, zda je recentní právní úprava rozhodování v pochybnostech, a to vztaheno k rozhodování pochybností o charakteru pozemku, ústavně konformní, nebo zda lze ve zkoumaných případech rozhodovaných ústavních stížností či dokonce obecně shledat neshody.

Svým způsobem o ústavněprávních souvislostech svědčí i skutečnost, že v souvislosti s rozhodováním správních orgánů v pochybnostech o charakteru pozemku se již opakovaně vyskytly ústavní stížnosti napadající taková rozhodnutí, respektive přesněji vyjádřeno napadající soudní rozhodnutí v rámci dozoru nad rozhodováním správních orgánů. Rozhodnutí o těchto stížnostech jsou blíže zkoumána v samostatné části tohoto pojednání.

Předmětem zkoumání prioritně a neoddělitelně jsou jednotlivá ústavní ustanovení, která s rozhodováním v pochybnostech úzce souvisejí, a to jak ustanovení Ústavy, tak Listiny. Předně je třeba ujasnit si, která ustanovení Ústavy a Listiny jako základních právních pilířů českého právního řádu dopadají konkrétně na problematiku rozhodování v pochybnostech o charakteru pozemku, respektive mohou dopadat. Ve vztahu k ústavněprávním souvislostem se tato část pojednání dále věnuje také tradiční dělbě státní moci v rámci úvahy nad otázkou dostatečného vybalancování působení těchto mocí při rozhodování v pochybnostech.

¹²⁾ Například DROBNÍK, J., DVOŘÁK, P.: *Lesní zákon - Komentář*. Vydání první. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010. 304 s. ISBN 978 80 7357 425 3.

¹³⁾ Například SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016. 1320 s. ISBN 978 80 7400 590, nebo WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2012. 931 s. ISBN 978 80 7357 750 6.

¹⁴⁾ PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. 1. díl Obecná státověda. 2. vydání*. Praha: Leges, 2014. 368 s. ISBN 978 80 7502 053 6, s. 30.

¹⁵⁾ PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. 1. díl Obecná státověda. 2. vydání*. Praha: Leges, 2014. 368 s. ISBN 978 80 7502 053 6, s. 38.

Snad tedy i proto, že ony ústavní garance se v určitém rozsahu zrcadlí v základních zásadách činnosti správních orgánů podle § 2 a následujících zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a správní orgány pracují *a priori* s těmito zásadami, nemusí na straně správních orgánů docházet k vědomé práci s ustanoveními Ústavy či Listiny a přesto dochází k jejich naplňování. Ony základní zásady činnosti správních orgánů se vztahují na činnost správních orgánů, ať již jde o vedení správního řízení a vydávání rozhodnutí či o méně formální postupy s následným vydáním například vyjádření. Správní orgány jsou těmito zásadami vázány, a to i při rozhodování pochybností. Jsou však vázány také ústavními zákony, které mají větší právní sílu než „jen“ zákony.

Pokud správní orgán při své činnosti například nevystačí se základními zásadami činnosti správních orgánů (ostatně jde jen o základní zásady, a nikoli tedy všechny myslitelné), přichází v úvahu aplikace přímo ustanovení Ústavy či Listiny. Hodnota ústavy totiž také „tkví v bezprostředním významu účinnosti ústavy pro praxi, pro ústavní poměry právní, jakož i politické a psychologické“.¹⁶⁾ Správné použití ustanovení Ústavy či Listiny, potažmo i jen základních zásad činnosti správních orgánů může přispět ke správnému posouzení a rozhodnutí věci, a to i v případech rozhodování pochybností.

1.1. Zákonnost

Z logiky věci jde v první řadě o ta ústavní ustanovení, která se vztahují k rozhodování správních orgánů obecně. Především je třeba uvést čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy, které zní „státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon“ a „každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá“, a obdobně znějící čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny.¹⁷⁾ Právě s odkazem na tyto ústavní limity zásady zákonnosti¹⁸⁾ lze konstatovat, že pro rozhodování pochybností musí existovat pro správní orgán zákonné zmocnění. To včetně zmocnění pochybnosti odstranit případně dokonce i z moci úřední, nikoli tedy pouze na žádost. Takové zmocnění by mělo být výslovné,¹⁹⁾ což není zcela splněno v případě, že zákon pouze stanoví, že správní orgán rozhodne v pochybnostech, a nestanoví již například

¹⁶⁾ PAVLÍČEK, V. a kol.: *Ústavní právo a státověda. 1. díl Obecná státověda*. 2. vydání. Praha: Leges, 2014. 368 s. ISBN 978 80 7502 053 6, s. 161.

¹⁷⁾ Čl. 2 odst. 2 Listiny: „Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.“ Čl. 2 odst. 3 Listiny: „Každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.“

¹⁸⁾ Zásada zákonitosti je obsažena také v § 2 odst. 1 a 2 správního řádu. Blíže viz též VOPÁLKA, V., PRÁŠKOVÁ, H.: Část čtvrtá, kapitola XVII, oddíl 4. Základní zásady činnosti správních orgánů. In HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. 599 s. ISBN 978 80 7400 624 1, s. 253.

¹⁹⁾ VEDRAL, J.: *Správní řád - Komentář*. Vydání II. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, leden 2012. 1448 s. ISBN 978 80 7273 166 4. Strana 474.

„a to i z moci úřední“. Tak je tomu právě v případě citovaných ustanovení o rozhodování pochybností o charakteru pozemku. Praxe, ani správní soudy však o takovém zmocnění správních orgánů nepochybují, když v odstraňování pochybností vidí veřejný zájem.²⁰⁾ Na druhé straně dávají tato ustanovení Ústavy a Listiny garanci adresátům veřejné správy, že se mohou žádostí domáhat odstranění zjištěné pochybnosti u příslušného správního orgánu prostřednictvím vydání správního aktu.

Každopádně lze s ohledem na tuto zásadu zákonnosti *de lege ferenda* doporučit, aby možnost správního orgánu zahájit řízení z moci úřední byla v obou oněch věcných zákonech doplněna výslovně.

1.2. Příznivé životní prostředí

Čl. 7 Ústavy stanoví, že „stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství“. Čl. 35 odst. 1 a 3 Listiny stanoví, že „každý má právo na příznivé životní prostředí“ a „při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem“. Výskyt rozhodování pochybností je na úseku životního prostředí poměrně velmi častým jevem,²¹⁾ a právě rozhodování pochybností o charakteru pozemku bezprostředně souvisí s ochranou životního prostředí. Jde přeci o zemědělskou půdu či lesní ekosystém. Ony pochybnosti je tedy nezbytné rozhodovat právě s ohledem na ústavní limity ochrany životního prostředí, potažmo na veřejné zájmy,²²⁾ které chrání zvláštní zákony vydané na tomto úseku. Jedná se o projev aktivního vztahu veřejné moci k ochraně životního prostředí jako plnění jedné z funkcí státu.²³⁾ Rozhodování pochybností o charakteru pozemku, tedy o tom, zda se jedná o součást zemědělského půdního fondu nebo zda jde o pozemek určený k plnění funkcí lesa, proto nesmí vést k obcházení zákona a deklarování jako správného stavu, který nebyl souladný s právní úpravou. Tento závěr potvrdila také dále uvedená judikatura správních soudů, která byla napadána ústavními stížnostmi.

1.3. Vlastnické právo

S rovněž dále popsány případy již předloženými dokonce až k Ústavnímu soudu souvisí námitka porušení ústavně chráněného vlastnického práva podle čl. 11 Listiny. Výskyt námitek v ústavních stížnostech stran zásahu

²⁰⁾ Například podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2018, č. j. 48 A 40/2016-27, dostupného z www.nssoud.cz, odstavec 24, „deklaratorní řízení není striktně řízením na žádost – autoritativní vnesení jistoty do právního režimu pozemku totiž není jen v zájmu žadatele, ale do značné míry i ve veřejném zájmu.“

²¹⁾ Výčet viz PETRMICHL, V.: Rozhodování v pochybnostech v oblasti práva životního prostředí. In *Jurisprudence*, č. 2/2018, str. 3-13. ISSN 1802-3843.

²²⁾ Podle § 2 odst. 4 správního řádu „správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem...“.

²³⁾ KLÍMA, K.: *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 3., přepracované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2016. 428 s. ISBN 978 80 7552 331 0, s. 186.

do vlastnického práva odpovídá následujícím dovozeným závěrům. „Ochrana soukromého vlastnictví představuje jeden z pilířů ochrany základních práv a potažmo moderního státu... Vlastnictví a majetková práva soukromých osob však často kolidují s veřejným zájmem...“²⁴⁾

Ona garance vlastnictví není bezbřehá a je sama omezena podle odstavce 3 tohoto článku tak, že „vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.“

Právě tato ústavněprávní souvislost, respektive námitka zásahu do vlastnického práva, bývá nejčastěji uplatňována v konkrétních případech ústavních stížností u Ústavního soudu, jak je o tom pojednáno dále. Za pozornost stojí, že vlastník pozemku je omezen v možnosti svévolné změny charakteru pozemku, která podléhá veřejnoprávní regulaci. Ústavní soud v rámci odmítání ústavních stížností fakticky potvrzuje, že rozhodnutí v pochybnostech o charakteru pozemku není rozhodnutí podle vůle vlastníka, pokud by ona veřejnoprávní regulace byla obcházena.

1.4. Soudní ochrana i mezinárodněprávní rozměr

Také s ohledem na již uvedené lze spatřovat další blízkou ústavněprávní souvislost s problematikou rozhodování pochybností s ustanoveními Ústavy a Listiny garantujícími soudní ochranu. Ať již jde o Ústavní soud a možnost podat ústavní stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy či o obecné soudy a soudní ochranu ve smyslu čl. 90 Ústavy či čl. 36 Listiny. Zmínit je třeba také čl. 95 Ústavy, který stanoví vázanost soudu zákonem.

Byť správní soudy nejprve odmítaly samostatně přezkoumávat rozhodnutí o pochybnostech, v současnosti platí, že přímo taková rozhodnutí přezkoumávají a soudní ochranu takto poskytují. Stalo se tak v důsledku usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2009, č. j. 1 As 89/2008 80.²⁵⁾ Vzhledem k tomu, že problematika rozhodování pochybností má poměrně četný výskyt a dotčené osoby nemusí být vždy ztotožněny s výsledkem věci před správním orgánem a mohou potřebovat soudní ochranu, lze tento judikatorní závěr ve smyslu rozhodnutí o pochybnostech soudně přezkoumat považovat za zcela pozitivní. Nejčastější výskyt rozhodování v pochybnostech přezkoumávaných soudy je právě u pochybností o charakteru pozemku.

Nezbytnost možnosti soudního přezkumu správního rozhodnutí o pochybnostech lze shledat také s odkazem na Úmluvu o ochraně lidských

²⁴⁾ ANTOŠ, M.: Kapitola XVII. Vlastnictví a majetková práva. In KOSAŘ, D. a kol.: *Ústavní právo. Casebook*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014. 636 s. ISBN 978 80 7478 664 8, s. 567.

²⁵⁾ Dostupné z www.nssoud.cz.

práv a základních svobod.²⁶⁾ Podle jejího čl. 6 odst. 1 „každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích...“ Již zmíněné usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2009, č. j. 1 As 89/2008-80, konstatovalo, že rozhodnutí v pochybnostech má deklaratorní povahu, závazně určuje práva a povinnosti vlastníka pozemků. Na základě rozhodnutí v pochybnostech se závazně stanoví, že na dotčenou osobu v souvislosti s posuzovanou věcí (věcí ve smyslu pozemek) dopadá příslušná právní úprava, včetně povinností, které stanoví. Dotčené osoby se cítí býti dotčeny na svých právech a povinnostech v důsledku rozhodnutí v pochybnostech a fakticky takto dotčeny i jsou. Možnost soudního přezkumu takových rozhodnutí je tedy žádoucí také s ohledem na dodržování mezinárodních závazků České republiky a naplňování tak čl. 1 odst. 2²⁷⁾ a čl. 10 Ústavy.²⁸⁾

Opakované ústavní stížnosti podané v souvislosti s rozhodováním pochybností o charakteru pozemku svědčí o zájmu dotčených osob domáhat se ochrany svých práv, na kterých se cítí být dotčeny, též tímto prostředkem u Ústavního soudu. Z dosavadních případů podaných ústavních stížností vyplývá, že tato musí mít, aby nebyla Ústavním soudem odmítnuta, ústavněprávní rozměr. Nestačí pouze odkázat na určité ustanovení Ústavy nebo Listiny. Například podle usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 5. 2018, sp. zn. III.ÚS 3223/17,²⁹⁾ „jestliže se stěžovatelé dovolávají porušení čl. 90 Ústavy, tak je třeba úvodem poznamenat, že Ústavní soud již v minulosti dovodil, že toto ustanovení představuje institucionální pravidla fungování soudní moci a nezakládá žádná ústavně zaručená základní práva konkrétním jednotlivcům... Nesprávnou interpretaci hmotněprávního ustanovení při aplikaci práva (bez ohledu na to, zdali pouze namítanou nebo Ústavním soudem autoritativně konstatovanou) nelze podřadit pod ta pochybení, na která se vztahuje čl. 36 odst. 1 Listiny. Takováto interpretace může být důvodem zrušení rozhodnutí státního orgánu Ústavním soudem pouze tehdy, pokud je jí zasaženo některé z ústavních hmotných subjektivních práv... Právo na soudní ochranu nezaručuje nárok na rozhodnutí, které je pro stěžovatele příznivé, nýbrž že budou mít přístup k soudu, který jejich věc posoudí podle čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 36 odst. 2 Listiny, že jejich věc bude projednána veřejně, v jejich přítomnosti tak, aby se mohli vyjádřit ke všem prováděným důkazům atd. Procesní ústavní kautely tak zaručují řádný postup soudu, nikoli příznivý výsledek řízení pro stěžovatele.“

²⁶⁾ Viz sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.

²⁷⁾ „Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.“

²⁸⁾ „Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.“

²⁹⁾ Dostupné z www.usoud.cz.

Čl. 36 odst. 1 Listiny stanoví, že „každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu“. „... stalo se toto právo ve svých důsledcích v podstatě sběrnou klauzulí, kterou Ústavní soud používá, není-li možné najít právo konkrétnější. Ústavní soud bohužel často aplikuje čl. 36 odst. 1 Listiny i v situacích, na které by se našlo konkrétní právo chráněné Listinou. Řada rozhodnutí toto právo nazývá ‚právo na spravedlivý proces‘, zjevně pod vlivem čl. 6 štrasburské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. ... Ústavní soud ve své judikatuře opakovaně zdůrazňuje, že není oprávněn zasahovat do rozhodovací činnosti obecných soudů v případech, kdy dochází k porušení běžné zákonnosti nebo jiným nesprávnostem, které svou podstatou spočívají v rovině podústavního práva.“³⁰⁾

„V Ústavě a v zákoně o Ústavním soudu velkoryse nastavená ústavní stížnost má ten následek, že český justiční systém je dnes nastaven jako systém se dvěma nejvyššími soudy, nad nimiž *de facto* (nikoli *de iure*) stojí soud ‚supernejvyšší‘. Pravomoc Ústavního soudu odmítat ústavní stížnosti pro zjevnou neopodstatněnost je ve skutečnosti variací na *certiorari* amerického Nejvyššího soudu, tedy volnou selekci kauz hodných pozornosti Ústavního soudu.“³¹⁾ „... s ohledem na širokou koncepci čl. 36 odst. 1 Listiny může Ústavní soud intervenovat v podstatě v jakékoli kauze, kde to shledá pro její specifika za potřebné.“³²⁾

Citované teoretické poznatky jsou potvrzovány také dosavadním osudem ústavních stížností podaných Ústavnímu soudu ve věcech rozhodování v pochybnostech, jak jsou v tomto pojednání dále popsány. Ve svém důsledku to rovněž znamená, že podle přesvědčení Ústavního soudu obecné soudy při přezkoumávání správních rozhodnutí v pochybnostech dosud nepostupovaly protiústavně.

1.5. Právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost

Obdobně jako bylo již pojednáno o ochraně vlastnictví, lze pro úplnost zmínit také ustanovení čl. 26 odst. 1 Listiny, podle něhož „každý má právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost“. Pro účely tohoto pojednání jde především o tu část tohoto ustanovení, která hovoří o podnikání a právu provozovat jinou hospodářskou činnost.

³⁰⁾ KÜHN, Z.: Kapitola XVI. Právo na spravedlivý proces (čl. 36 Listiny). In KOSAŘ, D. a kol.: *Ústavní právo. Casebook*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014. 636 s. ISBN 978 80 7478 664 8, s. 550 – 551.

³¹⁾ KÜHN, Z.: Kapitola XVI. Právo na spravedlivý proces (čl. 36 Listiny). In KOSAŘ, D. a kol.: *Ústavní právo. Casebook*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014. 636 s. ISBN 978 80 7478 664 8, s. 554.

³²⁾ KÜHN, Z.: Kapitola XVI. Právo na spravedlivý proces (čl. 36 Listiny). In KOSAŘ, D. a kol.: *Ústavní právo. Casebook*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014. 636 s. ISBN 978 80 7478 664 8, s. 563.

Při pochybnostech o charakteru pozemku, zda jde o součást zemědělského půdního fondu nebo zda jde o pozemek určený k plnění funkcí lesa, si lze představit situaci, kdy rozhodnutí může mít vliv na podnikání či jinou hospodářskou činnost dotčené osoby. Zde je situace opět specifická v tom, obdobně jako v otázkách ochrany vlastnického práva, že pochybnosti bude rozhodovat správní orgán hájící veřejný zájem chráněný zvláštním zákonem, v uvedených příkladech tedy ochranu životního prostředí. Není však vyloučeno, a to obzvláště k případně vzneseným námitkám dotčených osob, aby správní orgán poměřil ony chráněné veřejné zájmy rovněž ve vztahu k této ústavní garanci.

1.6. Vybalancování dělby státní moci při rozhodování pochybností

Ústavněprávní souvislosti je rovněž dodržování dělby státní moci. Pokud jde o tradiční dělení státní moci v horizontální rovině³³⁾ na zákonodárnou, výkonnou a soudní,³⁴⁾ rozhodování pochybností ovlivňují velkou měrou všechny tři. Toto pojednání přitom vychází ze stavu českého pluralitního politického systému předpokládajícího „více mocenských center, dělbu moci a vyvažování mocí“.³⁵⁾ Princip dělby a vzájemného vyvažování mocí patří spolu s principem omezené státní moci mezi strukturální principy demokratických ústav.³⁶⁾

Zákonné ustanovení o rozhodování pochybností správními orgány je sice předpoklad, aby se uplatnila moc výkonná, respektive správní orgány pochybnosti mohly rozhodovat. Zákonodárce však zpravidla volí stručnou zákonnou úpravu rozhodování pochybností a je pak na moci výkonné, aby pravidla pro rozhodování pochybností dotvářela praxí, a to samozřejmě v rámci zákonného zmocnění. Ostatně se u právní normy předpokládá, že bude abstraktní a že správní orgány při aplikaci tuto abstraktní normu konkretizují. Zejména jsou to však správní soudy, u nichž prostřednictvím následného soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů dochází k dalšímu dotváření pravidel a praktických postupů, a to ať již pro tu kterou řešenou věc či prostřednictvím sjednocující judikatury Nejvyššího správního soudu obecně.³⁷⁾

³³⁾ PAVLÍČEK, V. a kol.: *Ústavní právo a státověda. 1. díl Obecná státověda*. 2. vydání. Praha: Leges, 2014. 368 s. ISBN 978 80 7502 053 6, s. 104.

³⁴⁾ Viz též například VYHNÁNEK, L.: Kapitola I, oddíl 3. Dělbá moci. In KOSAŘ, D. a kol.: *Ústavní právo. Casebook*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014. 636 s. ISBN 978 80 7478 664 8, s. 56.

³⁵⁾ PAVLÍČEK, V. a kol.: *Ústavní právo a státověda. 1. díl Obecná státověda*. 2. vydání. Praha: Leges, 2014. 368 s. ISBN 978 80 7502 053 6, s. 17.

³⁶⁾ PAVLÍČEK, V. a kol.: *Ústavní právo a státověda. 1. díl Obecná státověda*. 2. vydání. Praha: Leges, 2014. 368 s. ISBN 978 80 7502 053 6, s. 82.

³⁷⁾ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2016, č. j. 2 Afs 165/2016-26, in *Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu*, číslo 1/2017, číslo rozhodnutí 3501, ISSN 2533-7416: Právní názor vyslovený Nejvyšším správním soudem nemůže správní orgán v jiných obdobných případech bez dalšího odmítnout jako „ojedinělé soudní

„V českém právním řádu, stejně jako v jakémkoli jiném právním řádu, hrají soudní rozhodnutí významnou roli při dotváření práva. Zvláštní roli zde hrají nálezy Ústavního soudu, který je finálním interpretem ústavy.“³⁸⁾ Pod vlivem, který má rozhodování správních soudů závazné pro jednotlivé případy řešené správními orgány a správními soudy přezkoumávané, a pod vlivem sjednocující judikatury Nejvyššího správního soudu, kdy jednotlivá rozhodnutí se vzájemně citují, odkazují na sebe a navazují na sebe, a věc je tedy posuzována také podle dřívějších závěrů správních soudů, respektive Nejvyššího správního soudu, lze přiznat relevantnost názoru, že „reálnému fungování českého právního řádu již neodpovídá tvrzení, že naše právo precedenční účinky či určitý druh normativního působnosti rozhodnutí neuznává.“³⁹⁾

Ke sjednocující judikatuře Nejvyššího správního soudu, která je precedenčního charakteru, i když české právo nemá tradici precedentu jako závazného pramene práva, je třeba zmínit limity, jak vyplývají ze závěrů rozhodnutí Ústavního soudu i z již odkazovaných závěrů Nejvyššího správního soudu. Tyto precedenty totiž nejsou absolutní, ve smyslu neměnnosti, a lze s přijatými závěry propříště úspěšně polemizovat, pokud pro to bude svědčit pádná argumentace ve světle okolností řešeného případu.⁴⁰⁾

Na popsaném vývoji pravidel rozhodování pochybností o charakteru pozemku si lze klást otázku, zda je dělba státní moci dobře vybalancovaná, nebo zda zákonodárce nedůvodně nechává interpretovi zákona přílišný prostor pro vlastní úvahu a je nezbytná úvaha, jak toto v této konkrétní problematice narovnat.

Na základě dále popsaného vyhodnocení recentní judikatury správních soudů lze zvážit uzákonění alespoň některých takto judikaturou dotvořených pravidel, a to například, že při rozhodování pochybností o charakteru pozemku se vychází ze skutečného stavu pozemku, jestliže evidenční (katastrální) stav pozemku je při tomto rozhodování shledán chybným.

rozhodnutí“. Z povahy a postavení Nejvyššího správního soudu plyne, že právní názory vyslovené v jeho rozhodnutích mají být zásadním vodítkem pro správní orgány i instančně podřízené správní soudy v obdobných věcech; takový právní názor je navíc závazný v jiných obdobných případech i pro samotný Nejvyšší správní soud a lze jej v jeho precedenčním účinku zvrátit jen rozhodnutím rozšířeného senátu či rozhodnutími „nadřízených“ soudních orgánů (Ústavní soud, Evropský soud pro lidská práva, Soudní dvůr Evropské unie). Je namístě, aby orgány právní názor Nejvyššího správního soudu reflektovaly a aby jej i respektovaly, ledaže by snesly vůči argumentům v něm uvedeným vskutku závažné protiargumenty, které dosud nebyly Nejvyšším správním soudem vzaty v úvahu.

³⁸⁾ KÜHN, Z.: Kapitola II, oddíl 3. Rozhodnutí Ústavního soudu. In KOSAŘ, D. a kol.: *Ústavní právo. Casebook*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014. 636 s. ISBN 978 80 7478 664 8, s. 103.

³⁹⁾ KÜHN, Z.: Kapitola II, oddíl 3. Rozhodnutí Ústavního soudu. In KOSAŘ, D. a kol.: *Ústavní právo. Casebook*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014. 636 s. ISBN 978 80 7478 664 8, s. 109.

⁴⁰⁾ Například již zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2016, č. j. 2 Afs 165/2016-26, in *Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, číslo 1/2017*, číslo rozhodnutí 3501, ISSN 2533-7416, nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05, dostupný z www.usoud.cz, ve věci slovenské důchody VI a k precedenční závaznosti nálezů Ústavního soudu.

Lze se přitom inspirovat i zahraniční právní úpravou, která zná výslovné pravidlo, že se vychází ze skutečného stavu pozemku. Například rakouský lesní zákon z roku 1975⁴¹⁾ v § 5 upravuje rozhodování pochybností, jestli je pozemek lesem, přičemž platí vyvratitelná domněnka, podle které úřad rozhodne, že se o les jedná, pokud zjistí, že pozemek byl lesem ve smyslu tohoto zákona ke dni podání návrhu nebo předcházejících deset let.

Jako ideální se jeví stav, aby mezi státními mocemi probíhala aktivní interakce, zpětná vazba, vzájemná reflexe svých závěrů. Za žádoucí lze považovat, když také zákonodárná moc reaguje na závěry soudní moci a příslušnou právní úpravu změní tak, aby výkonná moc měla pravidla pro svůj postup upravena pro všechny budoucí obdobné případy a mohlo být rozhodováno podle skutečné vůle zákonodárce, která bude srozumitelná a zcela zjevná pro všechny adresáty dané právní normy.

Celkově lze shrnout, že z uvedených příkladů jak zákonné úpravy, tak dosavadních rozhodnutí soudů, zatím nevyplývá zjištění obecného konfliktu rozhodování pochybností ve vztahu k ustanovením Ústavy či Listiny. Ten by sice mohl být shledán při hodnocení konkrétní věci v popsanych ústavněprávních souvislostech, s obecnou platností ovšem teoretickou právní úvahou dovozen nebyl.

2. Související ústavní stížnosti

Jako poměrně ucelená a prostřednictvím rozhodování správních soudů dotvořená pravidla pro rozhodování pochybností se jeví závěry správních soudů postupně přijaté při přezkoumávání správních rozhodnutí o charakteru pozemku. Právě v souvislosti s tímto rozhodováním pochybností bylo podáno Ústavnímu soudu již několik ústavních stížností, v rámci kterých byl namítán zásah do popsanych ústavně garantovaných práv, a to především práva vlastnického a práva na soudní ochranu, jakož i porušení zásady zákonnosti.

Vyřízení těchto stížností je zatím shodné, všechny byly usnesením odmítnuty jako návrhy zjevně neopodstatněné.⁴²⁾ Stěžovatelé svou argumentací Ústavní soud o relevantnosti jejich námitek nepřesvědčili. Neznamená to však, že by ústavněprávní souvislosti s rozhodováním v pochybnostech nebyly spojeny.

Správní soudy nejprve vycházely z rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 11. 1995, č. j. 6 A 905/94, v němž byla dovozena předběžná povaha rozhodnutí v pochybnostech z tehdejší situace, kdy na toto rozhodnutí navazovalo rozhodnutí ve věci samé, kterým bylo rozhodnutí o uplatněném restitučním nároku. Usnesením ze dne 24. 5. 2011, sp. zn. I. ÚS 1966/08,

⁴¹⁾ Bundesgesetz vom 3. Juli 1975, mit dem das Forstwesen geregelt wird (Forstgesetz 1975) StF: BGBl. Nr. 440/1975 (NR: GP XIII RV 1266 AB 1677 S. 150. BR: 1392 AB 1425 S. 344).

⁴²⁾ Podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

Ústavní soud odmítl ústavní stížnost zpochybňující takový postup a potvrdil, že „byla vyřešena otázka, jež byla v souzené věci otázkou prejudiciální“.

Možnost samostatného soudního přezkumu správních rozhodnutí o pochybnostech připustilo již zmíněné usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2009, č. j. 1 As 89/2008-80, podle jehož závěrů „rozhodnutí v pochybnostech podle § 1 odst. 4 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a není rozhodnutím předběžné povahy podle § 70 písm. b) s. ř. s., a proto podléhá soudnímu přezkumu ve správním soudnictví“.⁴³⁾ Tento soud dále vyslovil, že princip jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu a jeho výkladu vyžaduje, aby bylo posuzováno shodně i rozhodování pochybností podle § 3 odst. 3 lesního zákona.

Ústavní stížnosti se pak objevily v návaznosti na závěry Nejvyššího správního soudu, že při rozhodování pochybností o charakteru pozemku sice je faktický stav pozemku výchozí pro takové rozhodování, ale je nezbytné zabývat se i evidenčním stavem pozemku v katastru nemovitostí, minulostí dotčeného pozemku. Rozhodování v pochybnostech totiž nesmí vést k obcházení zákona, respektive k deklarování stavu, jež vznikl nezákonnou cestou. K tomu může dojít tím, že pozemek nebyl řádně odňat svému zemědělskému určení s eventuálním zaplacením odvodů, respektive nebyl řádně odňat jako pozemek určený k plnění funkcí lesa s eventuálním zaplacením poplatku, a je jen fakticky užíván k jiným účelům. Protože účastníci řízení byli nespokojeni s rozhodnutím správních orgánů v pochybnostech, následně i s rozhodnutím správních soudů, obrátili se s ústavními stížnostmi na Ústavní soud.

Usnesením ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. I. ÚS 2673/17,⁴⁴⁾ Ústavní soud odmítl jako zjevně neopodstatněnou ústavní stížnost, která směřovala proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2017, č. j. 9 As 246/2016-46.⁴⁵⁾ V odůvodnění tohoto rozsudku bylo mimo jiné konstatováno, že „pro posouzení právního charakteru pozemku nemůže být rozhodující faktická změna, ke které došlo nezákonnou cestou. Opačný výklad by byl zcela proti smyslu lesního zákona... by směřoval i proti obecným právním zásadám, neboť by ve svém důsledku znamenal, že by přiznával ochranu protiprávnímu jednání a stavu, kterého jím bylo docíleno.“ Charakter pozemku se nemohl nelegální cestou změnit, a to ani kácením.

Ústavní soud v odůvodnění svého usnesení zmínil závěry Nejvyššího správního soudu, shledal je správnými a na napadený rozsudek odkázal. To vše přesto, že ústavní stížnost v tomto případě podle Ústavního soudu neměla ústavněprávní rozměr a Ústavní soud konstatoval, že jako soudní

⁴³⁾ In *Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu*, číslo 3/2010, číslo rozhodnutí 1999, ISSN 2533-7416.

⁴⁴⁾ Dostupné z www.usoud.cz.

⁴⁵⁾ Dostupný z www.nssoud.cz.

orgán ochrany ústavnosti nepředstavuje další „superrevizní“ instanci v systému obecné justice, oprávněnou svým vlastním rozhodováním nahrazovat rozhodování obecných soudů.

Ústavní stížností byl u Ústavního soudu napaden také následující rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2017, č. j. 1 As 24/2016-61.⁴⁶⁾ Z odůvodnění tohoto rozsudku se podává, že „je třeba se zabývat i otázkou, zda evidovaný stav kdy odpovídal skutečnosti nebo zda se jednalo o evidenci chybnou. Opačný závěr by vedl k otevření možnosti dosáhnout vynětí libovolných pozemků z kategorie pozemků určených k plnění funkce lesa „pouhým“ jejich faktickým užíváním k jinému účelu... Takový výsledek by přitom byl ve zřejmém rozporu s veřejným zájmem na ochraně plošné výměry lesů jako „národního bohatství, tvořícího nenahraditelnou složku životního prostředí (§ 1 zákona o lesích).“

Usnesením ze dne 9. 5. 2018, sp. zn. III. ÚS 3223/17,⁴⁷⁾ Ústavní soud rovněž tuto ústavní stížnost odmítl. Důvody pro odmítnutí byly v podstatě obdobné jako u již popsané předchozí ústavní stížnosti. Ústavní soud uzavřel, že „stěžovatelé se ze strany Ústavního soudu domáhají přehodnocení závěrů soudů způsobem, který by měl nasvědčít opodstatněnosti jejich právního názoru a v ústavní stížnosti přitom uvádí vesměs tytéž argumenty, se kterými se obecné soudy již vypořádaly, čímž staví Ústavní soud do role další odvolací instance, která mu však nepřísluší.“

Nicméně je třeba uvést, že stěžovatelé v tomto případě uplatnili námitku porušení jejich práv podle Ústavy a Listiny, jak o nich již bylo pojednáno, zejména pak namítali dotčení práva vlastnického a práva na soudní ochranu. To, že Ústavní soud zásah do ústavně garantovaných práv dotčených osob neshledal a postup Nejvyššího správního soudu, který *de facto* argumentoval ochranou životního prostředí, vyhodnotil v odůvodnění svého usnesení správným, vyvolává otázku, zda by neměly být takové případy řešeny namísto odmítání ústavní stížnosti pro zjevnou neopodstatněnost spíše meritorním posouzením věci. Byť by výsledek byl pro stěžovatele fakticky stejný.

Usnesením ze dne 22. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 75/18,⁴⁸⁾ Ústavní soud odmítl jako zjevně neopodstatněnou ústavní stížnost vlastníků pozemků, které sousedily s pozemkem, o jehož charakteru jako pozemku určeného k plnění funkcí lesa bylo rozhodováno. V důsledku tohoto rozhodnutí byli totiž vlastníci sousedních pozemků omezeni v možnosti zřídit v blízkosti tohoto lesa stavbu, přičemž s nimi nebylo jednáno jako s účastníky řízení v pochybnostech. Stěžovatelé však nestihli podat včas odvolání ve stanovené lhůtě, pročež v konečném důsledku nebyli úspěšní ani s ústavní stížností.

⁴⁶⁾ Dostupný z www.nssoud.cz.

⁴⁷⁾ Dostupné z www.usoud.cz.

⁴⁸⁾ Dostupné z www.usoud.cz.

Celkově zůstává otázkou, zda je v podobných případech vyloučena úspěšnost ústavní stížnosti. Všechny dosud byly odmítnuty pro zjevnou neopodstatněnost. S ohledem na skutečnost, že nelze *a priori* vyloučit konkrétní souvislost s některým již popsáním ústavním ustanovením, s nímž musí být také rozhodování v pochybnostech souladné, nelze stejně tak vyloučit případné budoucí meritorní posouzení ústavní stížnosti Ústavním soudem.

Závěr

Institut rozhodování v pochybnostech máme proto, aby mohla být odstraněna právní nejistota o stavu věci. Pro opětovné nastolení právní jistoty je tento institut důležitý a potřebný. Výsledkem celého procesu ale má být deklarace správného stavu, nikoli konstitutivní legalizace stavu nezákonného.

Uvědomění si ústavněprávních souvislostí a jejich zohlednění při rozhodování pochybností může správnímu orgánu a následně i správnímu soudu napomoci překlenout stručnost právní úpravy v jednotlivých zákonech a vést rovněž k ústavně konformnímu výsledku ve věci.

V článku jsou uvedena ta ustanovení Ústavy a Listiny, u nichž lze dovodit přímý dopad na rozhodování v pochybnostech o charakteru pozemku. Ústavněprávní rozměr u dosavadních ústavních stížností souvisejících s rozhodováním pochybností o charakteru pozemku Ústavní soud zatím neshledal. Ústavněprávní souvislosti s rozhodováním v pochybnostech však existují. Dopad ustanovení Ústavy a Listiny je významný i kvůli stručnosti hmotněprávní úpravy této problematiky v rámci jednotlivých zákonů.

Po věcné stránce by napříště již neměly být nejasnosti o tom, jak správně postupovat při rozhodování pochybností o charakteru pozemku. Ze závěrů soudů je zcela zřejmé, že pro praktický postup správních orgánů při takovém rozhodování poskytují žádoucí vodítko, ve skutečnosti pravidla dotvořená ke strohé úpravě zákona. Jeví se, že tato dotvořená pravidla jsou stále v rámci zákonného vymezení rozhodovat pochybnosti, a nedošlo k překročení dělby moci, jak o ní bylo pojednáno, či k excesu z ústavních limitů.

Soudy dotvořená pravidla rozhodování pochybností je ovšem žádoucí zohlednit *de lege ferenda*, tj. změnit v tomto smyslu lesní zákon a zákon o ochraně zemědělského půdního fondu, které by tím neztratily nic na své abstraktnosti a obecnosti, obsahovaly by však pravidla, která nyní působí jen silou precedentů. Takto jsou tato pravidla zatím prakticky limitována znalostí oněch precedentů osobami, které pochybnosti mají i které pochybnosti rozhodují, jakož také skutečností, že rozhodnutí soudů, byť dohromady představují postupně vytvořenou a ucelenou argumentaci, vztahují se jen ke konkrétním případům, avšak obecně se zásadně předpokládá znalost vlastního textu zákona a postup podle něj.

Shrnutí:

Článek pojednává o ústavněprávních souvislostech rozhodování správních orgánů v pochybnostech o charakteru pozemku. Správní orgány rozhodují pochybnosti, zda pozemek je pozemkem určeným k plnění funkcí lesa, nebo součástí zemědělského půdního fondu. Právní úprava je velmi stručná a pravidla rozhodování dotváří judikatura správních soudů. Nezohlední-li se však všechny relevantní skutečnosti, včetně stavu pozemku v minulosti, například hrozí, že dojde k obejití zákona a užití pozemku k jiným účelům bez legálního odnětí. Tato problematika byla předložena prostřednictvím ústavních stížností také Ústavnímu soudu. Článek hodnotí, nakolik stávající právní úprava může obstát v ústavněprávních souvislostech, včetně dělby moci.

Decision-making on doubts about the nature of piece of land in constitutional connections – summary:

The article gives attention to the constitutional connections with the decision-making of administrative bodies on doubts about the nature of piece of land.

The administrative bodies decide on doubts whether piece of land is the piece of land determined to fulfil functions of forest or whether piece of land is part of the agricultural land resources. The legislation is very brief and rules are also made by judicial decisions of administrative courts. When the relevant facts, including the state of the land in the past, are not taken into account, there is a risk for example that the law will be obstructed and land used for other purposes without legal exemption. This issue was brought also to the Constitutional court of law through constitutional complaints. The article values to what extent the current legislation can stack up to the constitutional connection, political separation of powers included.

ZE ZAHRANIČÍ

Wojciech Radecki, Daria Danecka¹⁾

Příprava reformy přestupkového práva v Polsku²⁾

Informace navazuje na příspěvek prof. dr. hab. Wojciecha Radeckého, emeritního profesora Ústavu právních věd Polské akademie věd „Odpovědnost za přestupky podle polského práva“ publikovaný v tomto časopise v roce 2015.³⁾

I. Úvodem

Polské přestupkové právo, které patří k trestnímu (nikoli správnímu) právu, je tvořeno

- hmotněprávními předpisy - zákonem z 20. května 1971 Kodex přestupků,⁴⁾ který obsahuje obecnou část a zvláštní část, a 145 zvláštními zákony, obsahujícími skutkové podstaty přestupků a
- procesním předpisem - zákonem z 24. srpna 2001 Kodex řízení ve věcech přestupků⁵⁾.

Stav polské úpravy správního trestání se zkomplikoval tím, že v posledních letech významně vzrostl počet skutkových podstat správních deliktů. Správní delikty (zejména právnických osob) na rozdíl od přestupků, které jsou součástí trestního práva (projednávají je soudy), jsou zařazeny do správního práva (projednávají je správní orgány). Zákony upravující správní delikty však zavádí finanční sankce nesrovnatelně přísnější než pokuty za přestupky. Tento právní stav je hodnocen jako nevyhovující a vyžadující naléhavou reformu.

¹⁾ Autoři působí v Ústavu právních věd Polské akademie věd.

²⁾ Jazykovou úpravu provedla doc. JUDr. Helena Prášková, CSc.

³⁾ Srov. RADECKI, W.: Odpovědnost za přestupky podle polského práva. *Správní právo*, 2015, č. 1-2, s. 94 a násl.

⁴⁾ Ustawa z 20.5.1971 Kodeks wykroczeń (DzU 1971 č. 12, poz. 114) – platný v úplném znění (DzU 2019 poz. 821).

⁵⁾ Ustawa z 24.8.2001 Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (DzU 2001 č. 106, poz. 1148) – platný v úplném znění (DzU 2018 poz. 475).

II. Přípravná vědecká skupina

V roce 2016 byla zřízena vědeckovýzkumná skupina, které předsedá Pavel Daniluk, profesor Ústavu právních věd Polské akademie věd. Členy sedmičlenné skupiny jsou odborníci z tohoto Ústavu (prof. Pavel Daniluk a prof. Jolanta Jakubowska-Hara), z vratislavské univerzity (dr. Katarzyna Łucarz), lubelské univerzity (prof. Magdalena Budyn-Kulik, prof. Marek Kulik) a také odborníci z praxe (dr. Piotr Gensikowski, Mgr. Maciej Iwański). Tato skupina řeší výzkumný projekt „Reforma přestupkového práva“ financovaný Národním centrem vědy. Na práci vědecké skupiny participují též externí odborníci, mezi nimi spoluautoři tohoto příspěvku.

Výzkumná skupina byla zřízena za účelem přípravy vědecky zdůvodněné koncepce reformy polského přestupkového práva. Tento účel hodlá uskutečnit ve dvou etapách. Za prvé, chce zrevidovat platná ustanovení jak přestupkového kodexu, tak jiných zákonů obsahujících skutkové podstaty přestupků a navrhnout nutné změny, které je možné provést formou běžné novelizace kodexu a dalších zákonů. Za druhé má před sebou významně ambicióznější cíl, a to vytvořit návrh komplexního systému reakce státu na činy, jejichž společenská škodlivost nedosahuje úrovně trestných činů.

První výsledky výzkumu jsou již zveřejněny v prvním díle publikace věnované reformě⁶⁾. Obsah dílu tvoří patnáct hlav. První hlava⁷⁾ nese název „Úvod k úvahám o reformě přestupkového práva“ a obsahuje kapitoly týkající se výchozích otázek reformy, dále je popsán vývoj polského přestupkového práva, včetně prvního pokusu podstatné reformy polského přestupkového práva, vztah trestného činu a přestupku, pojetí správních deliktů.

Pátá kapitola je věnována reformě přestupkového práva v České republice (s. 50-70). Autor zde představil polskému čtenáři historii českého přestupkového práva, a jeho novou právní úpravu představovanou zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, zákonem č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích a zákonem č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích.

Dále autor popsal první zásadní reformu polského přestupkového práva v letech 1989-2002. Reforma vyústila v roce 2001 vydáním kodexu přestupkového řízení, ale z hlediska hmotného práva skončila fiaskem. Hlavní příčinou neúspěchu bylo to, že tehdejší komise pro reformu navrhla velmi kontroverzní koncepci zvláštní části připravovaného kodexu. Zvláštní část měla obsahovat všechny skutkové podstaty přestupků, tedy nejen ty obsažené v dosavadním kodexu, ale také všechny skutkové podstaty přestupků obsažené

⁶⁾ Srov. DANILUK, P. (ed.): *Reforma prawa wykroczeń*. Tom 1. Warszawa: C. H. Beck, 2019.

⁷⁾ Jejím autorem je W. Radecki.

ve více než 100 zvláštních zákonech. Komise připravila návrh, jehož zvláštní část čítala 440 článků. Návrh nebyl aprobován Legislativní radou a nebyl předložen vládě k dalšímu projednávání.

Zajímavé je, že stejné problémy s kodifikací zvláštní části přestupkového zákona se objevily také v České republice. Jak uvádí H. Prášková, „již záhy po zahájení prací nad přestupkovým zákonem bylo rozhodnuto rezignovat na vytvoření „přestupkového kodexu“, tedy zákona, který by zahrnoval kromě obecné části a části upravující řízení rovněž zvláštní část. Znamenalo by to převést všechny skutkové podstaty do jednoho zákona. To se jevilo jako neuskutečnitelný úkol při vědomí množství skutkových podstat a množství zákonů“⁸⁾. Podle P. Matese „je třeba se smířit s tím, že materiální správní právo trestní nebude nikdy možné kodifikovat, s výjimkou jeho obecné části“.⁹⁾ Zkušenosti Polska zcela potvrdily tyto názory.

W. Radecki uvedl,¹⁰⁾ že pro výchozí úvahy reformy přestupkového práva v Polsku jsou zajímavé a inspirativní výsledky české reformy přestupkového práva, která spojila právní úpravu dosavadních přestupků s dosavadními správními delikty v podobě nového konceptu přestupků, při ponechání odlišných základů odpovědnosti fyzických osob na jedné straně a právnických osob a podnikajících fyzických osob na straně druhé. Důvodem tohoto spojení v jednom zákoně byly legislativní i aplikační problémy s tzv. jinými správními delikty; tyto problémy jsou stejné jako v Polsku. V České republice však bylo uvedené spojení snadnější, protože odpovědnost za přestupky je tradičně považována za správní odpovědnost, proto spojení odpovědnosti za přestupky s odpovědností za správní delikty v rámci jednoho zákona neznamenal změnu kategorie trestných jednání. V Polsku je situace komplikovanější, protože odpovědnost za přestupky patří k trestněprávní odpovědnosti, zatímco odpovědnost za správní delikty patří k správněprávní odpovědnosti. Proto případné spojení odpovědnosti za přestupky s odpovědností za správní delikty by znamenalo přesun ohledně kategorie.

Druhý díl publikace o reformě přestupkového práva se již připravuje. Bude v něm mj. příspěvek D. Danecké o institutu konverze v smyslu přeměny dosavadních přestupků ve správní delikty. Institut konverze již byl aplikován v některých polských zákonech. Polské Ministerstvo spravedlnosti má v úmyslu přetvořit značnou část přestupků, zejména těch, jejichž skutkové podstaty se nacházejí ve zvláštních zákonech, ve správní delikty. D. Danecka ve svém příspěvku hodnotí klady a zápory tohoto řešení, možné omezení institutu konverze a závěrem vyjadřuje názor, že nejvhodnějším řešením by bylo, kdyby orgánem projednávajícím správní delikty byl soud, a to obecný soud, nikoli správní soud. Na to navazuje W. Radecki, který na základě podrobného výkladu českého řešení z polského pohledu si klade otázku, z jakých důvodů by

⁸⁾ Srov. PRÁŠKOVÁ, H.: *Nové přestupkové právo*, Praha: Leges, 2017, s. 419.

⁹⁾ Srov. MATES, P. a kol.: *Základy správního práva trestního*, Praha: C. H. Beck, 2017, s. 49.

¹⁰⁾ Srov. RADECKI, W.: *Wprowadzenie do rozważań nad reformą prawa wykroczeń*. In: DANILUK, P. (ed.): *Reforma prawa wykroczeń*. Tom 1. Warszawa: C. H. Beck, 2019, s. 79.

měl obecný soud projednávat správní delikty. Podle jeho názoru by optimálním řešením bylo využít v určitém ohledu český vzor, ale sporné je odvětvové zařazení budoucích správních deliktů. Nejde totiž o to, aby byly „vyvedeny“ přestupky z oblasti trestního práva a spojeny se správními delikty v rámci správního práva, ale naopak aby byly správní delikty „zavedeny“ do oblasti trestního práva a spojeny s přestupky v rámci trestního práva.

Je možné ještě dodat, že budoucí úprava přestupkového práva v Polsku by se mohla inspirovat českou úpravou i tím, jaké skupiny správních deliktů český zákonodárce do kategorie přestupků nezařadil, jde o správní disciplinární delikty, pořádkové delikty a platební delikty. Pokud jde o disciplinární delikty, ty v Polsku nikdy nebyly považovány za správní delikty, ale spíše byly chápány jako samostatná kategorie právní odpovědnosti, která má blíže k trestnímu právu než ke správnímu právu. Pořádkové delikty jsou chápány nikoli jako předmět právní odpovědnosti, ale jako procesní donucovací prostředky. Platební delikty mají v Polsku zvláštní úpravu v Trestněfinančním kodexu¹¹⁾, který obsahuje skutkové podstaty finančních trestných činů a finančních přestupků. Příslušnost těchto finančních deliktů k polskému trestnímu právu nevyvolává žádné pochybnosti, finanční přestupky nebyly nikdy spojovány se správním právem.¹²⁾

III. Výsledky anketního výzkumu

V rámci výzkumu připravil P. Daniluk¹³⁾ anketu předloženou soudcům projednávajícím přestupky v soudech I instance (318 rajonních soudů) a II instance (45 oblastních soudů), aby zjistil, jaké jsou názory soudců nejen na aktuální změny přestupkového práva, ale zejména jaké má být postavení přestupkového práva do budoucna, zda má být přestupkové právo samostatným právním odvětvím či nikoli, a pokud nemá být samostatným právním odvětvím, jaký má být optimální model postavení méně závažných protiprávních činů:

- a) mají být považovány za přečiny,
- b) mají být považovány za novou kategorii trestných činů vedle zločinů a přečinů, což by znamenalo tripartici trestných činů - zločiny, přečiny a přestupky,
- c) mají být považovány za správní delikty,
- d) jiné řešení.

¹¹⁾ Ustawa z 10.9.1999 – Kodeks karny skarbowy (úplné znění DzU 2018, poz. 1958).

¹²⁾ DANILUK, P.: Problematyka § 1 K. In: DANILUK, P. (ed.): *Reforma prawa wykroczeń. Tom 1*, Warszawa 2019, s. 113.

¹³⁾ DANILUK, P.: Reforma prawa wykroczeń w opinii sędziów orzekających w sprawach o wykroczenia w I i II instancji. In: DANILUK, P. (ed.): *Reforma prawa wykroczeń. Tom 1*, Warszawa 2019, s. 81-99.

Z rozeslané ankety na všechny obecné soudy, kterých je v Polsku 363, se vrátilo zpět 414 vyplněných anketních lístků: 353 od soudců rajonních soudů a 61 od soudců oblastních soudů, což tvoří reprezentativní vzorek.

Drtivá většina soudců (335, tj. asi 81 %) vyslovila názor, že přestupkové právo by mělo být považováno za samostatné právní odvětví.

Z toho asi 74 % soudců (248 z 335 anketních lístků) nevyjádřilo žádné výhrady, což podle P. Daniluka ukazuje, že současný model reakce na drobnější protiprávní činy je vhodný a podle většiny soudců nevyžaduje podstatných změn. Tento model se velmi dobře osvědčuje v praxi, navíc pro něj svědčí názory právní vědy a judikatury. 87 soudců (asi 26 %) mělo výhrady dvojího druhu. Jednak vyslovili požadavek na změny v soustavě orgánů projednávajících přestupky. Podle jejich názoru by měly přestupky projednávat nikoli obecné soudy, ale soudy jiného typu, jejichž povaha však nebyla blíže popsána (např. jakési občanské soudy), vyslovili se též pro možnost, aby o přestupcích rozhodovali právníci zařazení v soudech, kteří ale ještě nejsou soudci, např. soudní referendáři. Jiní soudci vyjádřili požadavek, aby byl významně snížen počet přestupků, a to přetvořením některých přestupků ve správní delikty (projednáváné správními orgány). Podle některých názorů by se měly dokonce všechny přestupky, které se nacházejí mimo přestupkový kodex stát správními delikty. Zejména byla signalizována potřeba přetvoření přestupků ve správní delikty v oblasti bezpečnosti a pořádku v dopravě.

Odlisný názor, že by přestupkové právo nemělo být chápáno jako samostatné právní odvětví, vyslovilo 59 soudců (tj. asi 14 %). Z toho 38 soudců mělo za to, že dosavadní přestupky by se měly stát správními delikty, 6 soudců se domnívalo, že přestupky by měly být považovány za přečiny, 7 soudců bylo pro tripartici trestných činů na zločiny, přečiny a přestupky.

Závěrem P. Daniluk shrnuje, že rozbor vrácených anketních lístků ukazuje, že soudci jsou především znechuceni stálými legislativními změnami, zejména s nepokojem vnímají návrhy modelových změn. Očekávají spíše stabilizaci platného práva, které sice není dokonalé, ale lze jej dobře dotvářet během procesu rozhodování.

IV. Diskuse o přestupkovém právu

Dalším krokem při přípravě teoretických podkladů pro velkou reformu přestupkového práva v Polsku byla diskuse expertů v oblasti přestupkového práva, která se konala 6. března 2019 ve Varšavě.¹⁴⁾ Otázky k diskuzi se zaměřily na dvě skupiny problémů:

¹⁴⁾ Diskusi zorganizoval a moderoval P. Daniluk, dalšími účastníky byly např. prof. Tadeusz Bojarski (Lublin), W. Radecki (Wrocław), prof. Violetta Konarska-Wrzosek (Toruň), prof. Olga Sitarz (Katowice) a prof. Ryszard Stefański (Varšava), dr. hab. Magdalena Błaszczuk (Varšava), soudce Nejvyššího soudu Wiesław Koziolowicz apod.

1. Postavení přestupkového práva v právním řádu (přestupkové právo a trestní právo *sensu stricto*, možnost přetvoření přestupků ve správní delikty, faktory, které mohou ovlivňovat rozhodnutí zákonodárce o zařazení protiprávního činu k trestným činům, přestupkům nebo správním deliktům, standard ochrany práv a svobod člověka v přestupkovém právu ve srovnání s trestním právem, působnost soudů ve věcech přestupků).
2. Budoucnost přestupkového práva (zda má být přestupkové právo zvláštním právním odvětvím, a pokud nikoli, jaký má být optimální model reakce na protiprávní činy menší závažností, možnost využití, resp. inspirace jinými, zejména zahraničními systémy).

Diskuse sice odhalila odlišnost názorů, ale převládlo mínění, že je potřeba, aby přestupkové právo bylo nadále zvláštním právním odvětvím, které má se řídit obdobnými principy jako trestní právo. To nevylučuje možnost přeměny některých přestupků ve správní delikty, zejména tam, kde je třeba reagovat na protiprávní jednání vyššími peněžitými tresty.¹⁵⁾

V diskusi zazněl též názor, že zrušení kolegií ve věcech přestupků v roce 2001 bylo obrovskou chybou, protože kolegia působící při obecných soudech (jejichž členy byli též neprofesionálové, odvolání bylo možno podat k rajonnímu soudu) fungovala v letech 1990-2001 docela správně¹⁶⁾. V rámci úvah o inspiraci zahraniční právní úpravou přestupkového práva představil W. Radecki systém odpovědnosti za méně závažné protiprávní a protispolečenské činy v České republice, který byl vytvořen v rámci reformy v letech 2016-2017. Možným řešením v Polsku by bylo zavést jednotnou odpovědnost za přestupky (a zrušit dosavadní správní delikty), s výjimkou disciplinárních, pořádkových a platebních deliktů. Oproti české úpravě by ale měla být udržena pravomoc obecných soudů projednávat všechny „nové“ přestupky. V rámci odpovědnosti za přestupky by měl být zachován rozdíl v subjektivních předpokladech odpovědnosti – přestupky fyzických osob by byly trestné na základě zavinění, přestupky právnických osob a jiných organizačních jednotek (včetně fyzických osob – podnikatelů) na základě objektivní odpovědnosti s možností uplatnění liberačního důvodu.

¹⁵⁾ Peněžitě tresty (*kary pieniężne*) za správní delikty jsou nesrovnatelně přísnější než peněžitě tresty (*kary grzywny*) za přestupky.

¹⁶⁾ V literatuře se objevily názory o potřebě návratu ke konceptu kolegií ve věcech přestupků, srov. PLYWACZEWSKI, E. W., GUZIK_MAKARUK, E. M.: *Kilka uwag na tle czynów przepołowionych po nowelizacji z 2013 r.* In: SAWICKI, J. LUCARZ, K. (eds.): *Zykowana Profesorowi Markowi Bojarskiemu, Tom 1*, Wrocław 2016, s. 161-163.

RECENZE

ZÁVODSKÝ, O., SVOBODA, M.: *Zákon o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. Komentář*. Praha: Wolters Kluver ČR, 2019, 492 s.

Zákon o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, označovaný jako zákon o majetku státu je široké veřejnosti spíše neznámý, přitom pro státní správu (v obecném smyslu) je zákonem stěžejním. Jedná se o speciální, ale zároveň i obecný právní předpis, kterým se řídí značná část státních entit (vedle zákona o majetku státu upravuje hospodaření s majetkem státu zejména také zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů). Zákon stanoví obecná pravidla, jak stát jedná v soukromoprávních vztazích a jak nakládá se svým majetkem. Přestože by tak měl být jedním z pilířů, na kterém staví jak vedoucí ústředních správních úřadů a jiných státních organizací, tak zejména zaměstnanci státu, v jejichž působnosti je nakládání s majetkem státu a hospodaření s tímto majetkem, výkladová literatura k zákonu doposud byla velice sporá. Lze proto jen uvítat, že po 19 letech od účinnosti zákona byl konečně vydán jeho komentář k paragrafovému znění.

Oba autoři mají bohaté zkušenosti se zákonem a jeho aplikací v praxi díky několikaletému působení ve státní správě na úseku správy majetku státu, kdy se jejich cesty mnohdy křížily ať již při působení ve státní příspěvkové organizaci resortu Ministerstva vnitra, v Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových (jakožto specializovaném úřadu pro správu majetku státu) či na Ministerstvu financí, gestora zákona o majetku státu. Při psaní komentáře tak mohli čerpat ze svých poznatků o praktickém výkonu práv státu jako vlastníka a o speciálních postupech zakotvených v zákonu o majetku státu, a to jak v pozici subjektu činícího potřebné kroky, tak z hlediska subjektu, který zákon nadal určitou dohlížecí pravomocí.

Komentář je zpracován přehledně, je rozdělen do pěti částí dle systematiky zákona. K jednotlivým paragrafům je podáván souhrnný výklad, i dílčí komentáře ke každému odstavci, přičemž v případě potřeby autoři vhodně propojují výklad odkazem na komentáře k jiným ustanovením zákona, čímž zdůrazňují potřebu vnímání zákona nejen jako jednotlivých práv a povinností, ale jako jednoho souhrnného celku. Vzhledem k působení obou autorů na Ministerstvu financí pracují s řadou výkladových stanovisek tohoto ministerstva (vypracovaných zejména JUDr. Renatou Vilhelmovou, autorkou legislativního textu), jež byly vydávány v průběhu účinnosti zákona a jimiž se zaměstnanci zabývající se majetkem státu řídí. Poprvé však jednotliví úředníci dostávají do rukou ucelený komplex těchto stanovisek vzájemně na sebe navazujících a spolu provázaných.

Ocenit lze rovněž provázanost s prováděcím předpisem – vyhláškou č. 62/2001 Sb., o hospodaření organizačních složek státu a státních organizací s majetkem státu, ve znění pozdějších předpisů, kdy v případě potřeby autoři nejen přímo citují znění vyhlášky, ale podávají také stručný komentář k danému textu. Vyzdvihnout lze také odkazy a citace dalších relevantních právních předpisů (ať již řešící přímo oblast hospodaření se státním majetkem jako je zákon č. 77/1997 Sb., zákon č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, ve znění pozdějších předpisů; tak i speciální právní předpisy s dopadem na činnost státních organizací při nabývání majetku státu či hospodaření s ním), a to jak v textu výkladu, tak na konci každého komentovaného ustanovení. Přestože judikatura k tématu zákona o majetku státu je ve srovnání s jinými obecnějšími předpisy relativně chudá, komentář vhodně udává odkazy na relevantní rozhodnutí tuzemských soudů.

Autoři používají také řadu úvah *de lege ferenda*, což právník zkušený v oblasti hospodaření s majetkem státu ocení, nicméně začínajícího úředníka dané může zmást. V tomto ohledu by komentář mohl být doplněn o zamyšlení se nad aktuálně projednávanými návrhy novelizace zákona (právní stav publikace je datován ke dni 1. 6. 2019, kdy poslanecká sněmovna evidovala 3 sněmovní tisky novelizující zákon o majetku státu, z nichž sněmovní tisky 69, předložený dne 25. 1. 2018 a 406 předložený dne 19. 2. 2019 měly být autorům známy). Např. u komentáře k § 47, resp. § 3 a § 7 autoři zcela pomijí rozsudek Nejvyššího soudu 31 Cdo 2764/2016 ze dne 12. 4. 2017, na nějž reagoval návrh novely zákona skupiny poslanců evidovaný jako sněmovní tisk č. 406.

Z formálního hlediska komentář zahrnuje nejen obsah a věcný rejstřík, díky kterým je uživatelsky komfortní, ale také přehled použitých zkratk a ucelený seznam v knize citovaných právních předpisů, které čtenářům mohou přiblížit, jak jsou činnosti upravené zákonem o majetku státu provázané s výkonem veřejnosprávní působnosti státu i s jinými oblastmi soukromého či veřejného práva. V přílohách pak komentář seznamuje čtenáře se zásadními metodickými stanovisky Ministerstva financí týkající se převodů majetku státu a schvalovací působnosti Ministerstva financí a dále s přílohou usnesení vlády č. 744 ze dne 23. 10. 2017 k poskytování podkladů pro zajištění financování administrativních budov přebíraných Úřadem pro zastupování státu ve věcech majetkových.

Vydání komentáře je jednoznačně pozitivním počinem a bude velkým přínosem pro zaměstnance organizačních složek státu a státních organizací zabývající se správou majetku státu a nakládání s ním. Přestože v současné době Parlament ČR projednává (má na programu) celkem 5 novel zákona o majetku státu, znění zákona tak pravděpodobně dosáhne určitých, možná i zásadnějších (viz např. sněmovní tisk č. 491) změn, nelze se prozatím obávat neaktuálnosti daného komentáře.

Mgr. Hana Jungmannová

TOMÁŠEK, M.: **Právní systémy Dálného východu II.** Praha: Nakladatelství Karolinum, 2019, 368 s., ISBN 978-80-246-3897-3.

Problematika práva Dálného východu se objevuje na stránkách časopisu *Správní právo* jen zcela sporadicky. Přesto se sluší upozornit čtenáře na druhý díl Tomáškovy práce *Právní systémy Dálného východu*. Tato kniha nás vede k zamyšlení nad tím, jak se v globálním světě může správní právo vyvíjet.

Ke studiu správního práva můžeme přistupovat z dlouhodobé srovnávací perspektivy a v tomto ohledu je nepřehlédnutelný příklad staré Číny se specifickou byrokratickou kulturou. Ještě zajímavější je však hledisko recentní komparatistiky. Ve XX. století se na Dálném východě protkalo mnoho protikladných vlivů, které zapůsobily odlišně od toho, co známe z vývoje práva na evropském kontinentu a v anglo-americké oblasti. Přitom se v posledních letech setkáváme v literatuře srovnávacího práva s mnoha pokusy vysvětlit, v čem se čínské, japonské a korejské právní systémy nejen opět vzájemně sbližují, ale i dále otevírají zahraničním účinkům.

Recenzované dílo je originálním a inspirujícím příspěvkem k tomuto tématu. Autor navazuje na svůj předchozí výklad „starého“ práva zemí Dálného výkladu a rozvíjí představu zrodu a vývoje „nového“, doposud ne zcela ustáleného právního systému.

V čísle 5/2017 časopisu *Správní právo* představil M. Tomášek tzv. metodu správního vedení, která na Dálném východě představuje pružný nástroj k prosazování veřejného zájmu tak, že umožňuje uplatňovat regulaci hospodářství bez formálních právních postupů. Tento článek vyústil v závěr, že správní vedení je paralelou ke správnímu právu a správním aktům, odrážejícím recepci kontinentálního, hlavně německého, správního práva.

I v nové knize se setkáme s výkladem o neformálních správních činnostech, závěr je však tentokrát přiléhavější. Čteme, že normy psaného práva a výkladová judikatura naznačují, že se na Dálném východě daří prosazovat mechanismy západního, hlavně kontinentálního správního práva hmotného i procesního. Jisté zpoždění vykazuje v tomto ohledu ČLR, ale náprava je patrně spíše otázkou času a zahraničních tlaků. V prostředí správního dualismu tu ovšem vedle běžných a vynutitelných správních aktů fungují i nástroje správního vedení. Ty jsou sice zákonem upraveny, ale výkladová praxe svědčí spíše o tom, že soudy podporují silnou úlohu státu při naplňování jeho záměrů. Panství prostřednictvím práva a konfuciánská účta k úředníkům tak nejsou rozhodně zapomenuty.

Na této ukázce, která je administrativistům zvláště blízká, lze demonstrovat způsob výkladu, který nás dokáže lépe zorientovat ve složitém procesu právní akulturace. Téma „nového“ právního systému Dálného východu je z hlediska klíčových právních institutů pojednáno nejprve v rovině recepce zahraničních vzorů. Následuje rozbor aplikace výpůjček z kontinentálního i angloamerického práva způsobem, který lze pojmenovat jako dynamický dualismus. Dynamičnost je dána zejména rychlou ekonomickou transformací, což však

nebrání tomu, aby právní modernizace do jisté míry dokonce dále rozvinula tradiční a hluboce zakořeněné praktiky v duální symbióze. Nejde však jen o aplikaci, ale v nemenší míře i o interpretaci práva. V právních systémech Dálného východu se totiž často setkáváme i s poměrně překvapivou výkladovou soudní praxí, jejímž smyslem nemusí být sjednocování judikatury, ale spíše přizpůsobování již dříve aplikovaných postupů a pravidel nové situaci.

Prolínání hledisek recepce, aplikace a interpretace umožňuje zabývat se i zpětnými vazbami, které vznikají ve světě, v němž se obchodní, ekonomicko-sociální a bezpečnostní vztahy propojují těsněji než kdykoli dříve v minulosti. Tak již výše zmiňované neformální správní působení s určitým právním významem, které se v posledních desetiletích postupně objevovalo v japonském, jihokorejském, thajwanském i čínském právním prostředí, se velmi vzdálilo tomu, co bylo charakteristické pro německou doktrínu a praxi správních aktů. Naproti tomu teoretickou a judikatorní odezvu našel institut „*administrative guidance*“ v různorodých právních řádech ovlivněných správní praxí a v systému globálního správního práva, zdůrazňujícím význam soft-law a flexibilních kompetencí.

Pro administrativisty, kteří přemýšlejí o proměnách právního řádu, je Tomášková kniha cenná i tím, že uvádí správní právo v různých fázích moderního vývoje zemí Dálného východu do spojení s ostatními právními odvětvími. Uvažujeme-li totiž jen v parametrech západních právních systémů, vytváříme si často až příliš rigidní představu o hranicích oddělujících právo správní od práva soukromého či trestního. Je přitom pochopitelné, že pozornost přitahuje díky konstelaci světového obchodu, rozvojové politiky i mezinárodní ochrany průnik různých metod právní regulace na poli hospodářském a sociálním.

Jako červená nit se recenzovanou prací vine otázka propojení práva a politiky. Konfuciánská tradice stojí v kontrapozici k legalistickým vizím vládnutí, což je připomínáno v různých souvislostech týkajících se přeceňování možností právní regulace a zejména toho, co se u nás někdy nazývá legislativní vzteklinou, tedy disfunkcí, při níž předpisy nevládnou, protože jsou efemérní a je jich příliš, jsou inkonzistentní a vedou k absurdním důsledkům.

Recenzovaná kniha nabízí na mnoha místech podněty k přemýšlení o tom, zda by hospodářský zázrak mnoha zemí Dálného východu mohl vůbec v podmínkách přeregulovanosti vzniknout. Řada zajímavých úvah vedených tímto směrem zdůrazňuje distinkci mezi *rule of law* a *rule through law*, tedy mezi panstvím práva a vládnutím prostřednictvím práva. Lze se přitom ztotožnit s názorem autora, že představa upřímného přijetí principu panství práva nad tradičními hodnotami konfuciánské morálky se jeví jako hodně odvážná.

Druhý díl monografie Právní systémy Dálného východu je pozoruhodným výsledkem komparativního výzkumu. Umožňuje čtenářům poněkud se oprostit od často bezvýhodných meditací nad stavem našich správních předpisů a otevřít mysl problémům, které by nás možná měly více zajímat. Jde o knihu

napsanou velmi čtivě a srozumitelně, bez zbytečných formalismů, které naši odbornou literární produkci někdy až nadměrně zatěžují. Doporučuji ji proto všem zájemcům o správní právo.

prof. JUDr. Richard Pomahač, CSc.

POKYNY PRO AUTORY A SDĚLENÍ REDAKCE K NAKLÁDÁNÍ S PŘÍSPĚVKY

Vážení autoři, prosíme Vás, abyste věnovali pozornost těmto našim pokynům:

1. Technická forma rukopisů (příspěvků)

Redakce přijímá výlučně příspěvky zpracované v elektronické formě, a to ve formátech *.docx, *.doc, *.rtf nebo *.txt. **Redakce preferuje formát *.docx.** Výjimečně, po předchozí domluvě s redakcí, je možno zaslat rukopis i ve strojopisné podobě.

2. Zasílání rukopisů

Příspěvky zasílejte redakci elektronicky jako přílohu na e-mailovou adresu: redakceSP@mvr.cz.

Výlučně strojopisné výtisky zasílejte redakci na adresu uvedenou sub b).

3. Formální úprava rukopisů

Formátování textu omezte na užívání jednoho fontu písma a jeho řezů (kurzíva, tučně atp.).

Nepoužívejte rozdělování slov ani podtrhávání textu.

Název příspěvku by měl být pokud možno výstižný a krátký. Delší příspěvky doporučujeme pro lepší přehlednost dělit do jednotlivých kapitol s případnými mezititulky.

Poznámky pod čarou značte 1) – XXX).

Poznámky, prosím, začínějte vždy velkým písmenem a ukončujte tečkou. Bibliografické citace dokumentů uvádějte podle norem ČSN ISO 690 a ČSN ISO 690-2. Citace by měly být přehledné, jednotné a úplné.

Níže uvádíme základní informace o preferovaném způsobu citace dokumentů.

Očíslovávejte všechny dodané strany rukopisu, (neodděluje na zvláštní stranu Shrnutí/Abstract).

a) Citace z monografií:

Vzor (je-li jeden autor):

PŘÍJMENÍ AUTORA, Iniciála jména).: *Název díla (kurzívou)*. Vydání. Nakladatelské údaje (místo a nakladatel), rok vydání, ISBN.

Jsou-li autoři dva nebo tři, uvádějí se všichni, a to ve stejném formátu (příjmení, iniciála jména) jako u jednoho autora. Jednotlivé autory je nutno oddělit interpunkčním znaménkem, např. tečkou, čárkou, středníkem, pomlčkou. Redakce Správního práva preferuje jako oddělovací znaménko v tomto případě čárku.

Je-li autorů více než tři, uvádí se jeden, dva nebo tři první (jména se oddělují výše popsáním způsobem) a za poslední jméno se přidá a kol. nebo aj. nebo et al.

První vydání se uvádět nemusí.

Kromě výše zmíněných údajů je možno uvádět i další údaje, např. o rozsahu díla (počet stran).

Příklad:

HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 5., rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, ISBN 80-7179-671-9.

b) Citace článků z periodik

Vzor:

PŘÍJMENÍ AUTORA, Iniciala jména.: Název článku. *Název zdrojového dokumentu (periodika), rok, ročník (kurzívou), číslo svazku, rozsah článku (strany od do)*. ISSN.

Příklad:

HARTMANNOVÁ, V. Právní jazyk v úřední korespondenci. In *Správní právo*, 2006, roč. XXXIX, č. 6-7, str. 444 – 450, ISSN 0139-6005.

c) Citace článků ze sborníků

Vzor:

PŘÍJMENÍ AUTORA, Iniciala jména.: Název příspěvku. In *Název zdrojového Sborníku (kurzívou)*. Vydání. Nakladatelské údaje (místo, nakladatel). Rok. Rozsah (strana od do). ISBN (ISSN) – není povinné.

d) Citace z internetových zdrojů

Vzor:

Přístup ke zdroji. Verze (resp. poslední úpravy internetové stránky, je-li tento údaj dostupný).

Datum citace. Příklad: <<http://www.ochrance.cz/cinnost>> [citováno 1. prosince 2008].

4. Abstrakta

Povinnou součástí příspěvku (s výjimkou informací, recenzí a anotací) je abstrakt v českém jazyce a v jednom ze světových jazyků. Abstraktem se rozumí stručný obsah příspěvku bez jeho hodnocení. Abstrakt by měl být stručný – o rozsahu maximálně 1 000 znaků - a výstižný.

Spolu s příspěvkem dodejte abstrakt v požadovaném rozsahu alespoň v češtině, v ideálním případě i v jednom ze světových jazyků.

5. Jazyk a gramatická správnost rukopisu

Redakce přijímá příspěvky v českém nebo slovenském jazyce. Text rukopisu musí být v souladu s mluvnickými pravidly jazyka, v němž je napsán. V případě gramatických chyb v textu si redakce vyhrazuje právo jejich opravy.

6. Údaje o autorovi, kontakt

V příspěvku uveďte své jméno a příjmení, popř. akademický titul a kontakt na Vás (adresu, e-mail nebo číslo telefonu). Redakce upřednostňuje komunikaci

prostřednictvím e-mailu. Pokud je to možné, uvádějte prosím i své pracoviště nebo jiné profesní působiště (omezí se tím nechtěné riziko přidělení příspěvku k recenzi členovi redakční rady, který může mít shodné pracovní působiště s autorem).

7. Úpravy rukopisů

Redakce si vyhrazuje právo navrhnout Vám provedení věcných úprav, popřípadě doplnění rukopisů podle návrhů členů redakční rady. Dále si redakce vyhrazuje právo navrhnout Vám provedení formulačních a stylistických úprav textu. Navržené změny s Vámi budou projednány a budou provedeny pouze s Vaším souhlasem.

O zařazení příspěvku do konkrétní rubriky časopisu rozhoduje redakce na základě výsledku recenzního řízení.

8. Autorské korektury

Autorské korektury vracejte redakci urychleně, nejpozději v termínu sděleném Vám redakcí.

Případné opravy či úpravy proveďte srozumitelně a čitelně.

9. Autorský honorář

Autorský honorář je stanoven následovně:

- za jednu normostranu (1 800 úhozů včetně mezer) rukopisu – článku – 200,- Kč,
- za jednu normostranu překladu – 300,- Kč,
- za jednu normostranu anotace, informace nebo recenze – 100,- Kč.

Za překlad je považována i anotace, informace nebo recenze, pokud jsou zpracované z cizojazyčných publikací nebo cizojazyčných zdrojů.

Autorský honorář je vyplácen v okamžiku vydání příslušného čísla časopisu Správní právo prostřednictvím distributora časopisu.

10. Upozornění pro autory ohledně využití vydaného příspěvku

Redakce po vydání příslušného čísla časopisu zveřejní plné znění příspěvku rovněž na internetových stránkách časopisu. Redakce dále spolupracuje se systémy ASPI a CODEXIS, do jejichž databáze vydané příspěvky poskytuje. V případě, že autor spolu s předáním příspěvku do recenzního řízení redakci oznámí, že si nepřeje, aby jeho příspěvek byl k dispozici na internetových stránkách časopisu nebo v některém z uvedených právních informačních systémů, redakce bude tento požadavek respektovat.

Děkujeme za pozornost, kterou věnujete našim pokynům, a těšíme se na Vaše příspěvky.

Vaše redakce

2020

SPRÁVNÍ
PRÁVO

1

SPRÁVNÍ PRÁVO

odborný časopis pro oblast státní
správy a správního práva

Ročník LIII

1/2020

Vedoucí redaktorka:

JUDr. Petra Gronwaldtová Wagnerová

Redakční rada:

JUDr. Václav Henych (předseda)

JUDr. Jan Bárta, CSc.

prof. JUDr. Dušan Hendrych, CSc.

doc. JUDr. Kristina Koldinská, Ph.D.

Mgr. František Korbel, Ph.D.

prof. JUDr. Jan Kysela, Ph.D., DSc.

JUDr. PhDr. Petr Mlsna, Ph.D.

JUDr. Jitka Morávková

doc. JUDr. Helena Prášková, CSc.

prof. JUDr. Petr Průcha, CSc.

JUDr. Martin Řezáč

prof. JUDr. Vladimír Sládeček, DrSc.

prof. JUDr. Petr Tröster, CSc.

JUDr. Pavel Zářecký, CSc.

Technická redaktorka a tajemnice redakce:

Renáta Pilzová

AUTOŘI V TOMTO ČÍSLE:

Dr. Daria Danecka,

odborná asistentka na Ústavu právních věd
Polské akademie věd,

Mgr. Tomáš Grygar,

Právnická fakulta Univerzity Palackého,
Olomouc,

Mgr. Hana Jungmannová,

Ministerstvo vnitra,

prof. JUDr. Richard Pomahač, CSc.,

Právnická fakulta Univerzity Karlovy,
Praha,

prof. dr. hab. Wojciech Radecki,
emeritní profesor Ústavu právních věd
Polské akademie věd,

JUDr. Aleš Sova, Dis.,

Krajský úřad Moravskoslezského kraje,

Mgr. Ing. Jan Strakoš,

Ministerstvo průmyslu a obchodu

OBSAH:

Tomáš Grygar:

Konkurence řízení o přestupku
právníkové osoby s trestním řízením
proti právníkové osobě pohledem
principu *ne bis in idem* 1

Jan Strakoš:

K projektu elektronické Sbírkky zákonů
a mezinárodních smluv 18

Aleš Sova:

Ústavněprávní souvislosti rozhodování
v pochybnostech o charakteru
pozemku 34

ZE ZAHRANIČÍ:

Wojciech Radecki,

Daria Danecka:

Příprava reformy přestupkového práva
v Polsku 51

RECENZE A ANOTACE:

Hana Jungmannová:

ZÁVODSKÝ, O., SVOBODA, M.:
*Zákon o majetku České republiky
a jejím vystupování v právních
vztazích. Komentář.* Praha: Wolters
Kluwer ČR, 2019, 492 s. 57

Richard Pomahač:

TOMÁŠEK, M.: *Právní systémy*

Dálného východu II. Praha:

Nakladatelství Karolinum, 2019, 368

s., ISBN 978-80-246-3897-3 59

POKYNY PRO AUTORY 62

LEGISLATIVNÍ PŘÍLOHA I/2020

Rejstřík 2019

SPRÁVNÍ PRÁVO, číslo 1/2020, ročník LIII

Vydává: Ministerstvo vnitra České republiky, IČO: 00007064

Adresa: Redakce „Správní právo“, náměstí Hrdinů 3, 140 21 Praha 4

telefon: 974 816 466, +420 777 986 964

e-mail: redakceSP@mvcz.cz

www.mvcz.cz/clanek/spravni-pravo.aspx.

Sazba a tisk: Tiskárna Ministerstva vnitra, s.p.o., Bartůňkova 1159/4, 149 01 Praha 4

Předplatné a distribuce ČR: Tiskárna MV, s.p.o., Bartůňkova 1159/4, 149 01 Praha 4,
predplatne@tmv.cz, tel.: 974 887 314, www.tmv.cz

Předplatné a distribuce SR: MediaCall, s.r.o., Vídeňská 546/55, 639 00 Brno,
export@mediacall.cz, tel.: 532 165 165, www.predplatnedozahranici.cz

Správní právo vychází osmkrát ročně.

Cena jednoho čísla je 52 Kč a dvojčísla 104 Kč

Roční předplatné 416 Kč (Cena je uvedena včetně DPH a poštovného)

Registrační značka RM 5008-III/2 č. 2331/1970

ISSN 0139-6005

Dáno do tisku 21. 1. 2020. Toto číslo vyšlo v Praze dne 18. 2. 2020.

© Ministerstvo vnitra