

Vážené dámy, vážení pánové, milí čtenáři Správního práva,

přinášíme Vám poslední číslo časopisu v roce 2021. Další rok se nachýlil a bývá zvykem, že redakce při té příležitosti uplynulé měsíce zhodnotí, něco pochválí, nad něčím si posteskne a něco hezkého čtenářům popřeje.

Rok 2021 byl zvláštní, stejně jako ten předcházející. Druhý rok v respirátorech a postupné přesouvání společenského života do virtuální roviny se na psychice lidí, tvorů společenských, vždy nějak podepíše. Ochota či neochota přijímat a respektovat protipandemická opatření, testování a očkování, rozdělila společnost nebyvale ostrým řezem. Napomáhají tomu i dezinformační kampaně a agresivní vyjádření na sociálních sítích. Na druhé straně však můžeme v kulísách koronavirové krize sledovat neobyčejné množství projevů solidarity, obětavost zdravotnických pracovníků, nadšení dobrovolníků a štedrost podporovatelů zdravotních, humanitárních i kulturních aktivit.

Diskuse o oprávněnosti a přiměřenosti epidemiologických opatření se již posunula i do soudních síní, a proto jsme se tématu nevyhýbali ani v našem časopise. V legislativní příloze přinášíme rozhodnutí soudů související s touto problematikou ve čtyřech případech – řešily například, zda bylo nezbytné a přiměřené zakázat provoz lanových drah, zda mohou školy nést odpovědnost za nařízení distanční výuky, vztahuje-li se zákaz prodeje na výdej zboží zakoupeného v e-shopu a jaké náležitosti musí obsahovat nařízení karantény.

Děkujeme, že nám zachovávejte věrnost a o časopis se zajímáte. Od začátku tohoto roku vychází Správní právo v nové, veselejší, obálce. Podstatný je však obsah časopisu. I nadále budeme dělat vše pro to, abychom Vám i v příštím roce nabízeli zajímavé a užitečné příspěvky z různých oblastí správního práva. Zároveň doufáme, že ubude témat s ponurým podtextem, která sebarevnější obálka nepřekryje.

Do příštího roku se třemi dvojkami Vám přejeme pevné zdraví, dostatek energie ke zvládnutí všech povinností, hodně lásky a souznění ve Vašich rodinách a především nezlomnou naději, že se vše v dobré obrátí a do života se vrátí více klidu a radosti.

Vaše redakce

Michaela Glozygová¹⁾

Úhrnný měsíční příjem cizinců ve světle judikatury správních soudů

I. Úvod

Cizinci, kteří žádají o vydání či o prodloužení pobytového oprávnění na území České republiky, jsou povinni předložit jako jednu ze zákonem stanovených náležitostí doklad o svém finančním zaopatření. Přiznání požadovaného pobytového oprávnění ovšem není vázáno toliko na doložení takového dokladu. Vyžaduje se totiž, aby cizinci prokázali dostatečné finanční prostředky, které zajistí nezbytné náklady spojené s jejich pobytem na území. Účelem tohoto požadavku je zamezit situacím, aby cizinci nebyli zátěží pro sociální systém České republiky, resp. aby nezneužívali dávky státní sociální podpory,²⁾ event., aby nepáchali trestnou činnost.

Jelikož jednotlivé typy pobytových oprávnění poskytují cizincům na území České republiky rozdílný standard, zákon o pobytu cizinců³⁾ stanoví odlišné podmínky, jejichž splnění je pro účely dosažení pobytového titulu zapotřebí. Zatímco ustanovení § 31 odst. 1 písm. c) zákona ukládá cizinci povinnost předložit „prostředky k pobytu dle § 13 zákona“, ustanovení § 42b odst. 1 písm. d) a § 46 odst. 7 písm. b) zákona hovoří o závazku cizince doložit doklad o „úhrnném měsíčním příjmu“. Z § 71 zákona navíc vyplývá požadavek, aby takto deklarovaný příjem cizince byl pravidelný.

V praxi činí prokazování dostatečných finančních prostředků cizincům značné problémy, proto jsou jejich žádosti o udělení či prodloužení pobytového oprávnění často zamítány. Z tohoto důvodu existuje i velmi bohatá judikatura správních soudů zabývající se touto problematikou.

V tomto článku se zaměřím na jednotlivé aspekty a problémy spojené s prokazováním úhrnného měsíčního příjmu cizinců v případech žádosti o dlouhodobé pobytové oprávnění za účelem podnikání a společného soužití rodiny na území. Vycházet přitom budu z judikatury tuzemských správních soudů a dále z vlastních poznatků o rozhodovací činnosti správních orgánů.⁴⁾ V závěru se rovněž pokusím nastínit mé úvahy *de lege ferenda*.

¹⁾ Autorka působí v Kanceláři veřejného ochránce práv. V tomto článku jsou uvedeny její vlastní názory, nikoliv stanovisko instituce, v níž působí.

²⁾ Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 24. září 2014, č. j. 57 A 94/2013-63.

³⁾ Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

II. Vymezení pojmu úhrnný měsíční příjem

Z ustanovení § 42b odst. 1 písm. d) a § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců vyplývá, že cizinec je povinen předložit doklad o úhrnném měsíčním příjmu, který není nižší než součet částek životního minima cizince a s ním společně posuzovaných osob (rodiny) a nejvyšší částky normativních nákladů na bydlení nebo částky, kterou cizinec prokáže jako částku skutečných odůvodněných nákladů vynakládaných na bydlení výše uvedených osob.

Jednoduše řečeno, v případě úhrnného měsíčního příjmu se jedná o zákonem stanovené minimum finančních prostředků, které jsou cizinec a společně s ním posuzované osoby povinny prokázat správním orgánům v rámci řízení o jejich žádosti o udělení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání a společného soužití rodiny na území.

Na rozdíl od ustanovení § 13 odst. 1 zákona o pobytu cizinců,⁴⁾ které vyžaduje předložení několikanásobku částky existenčního minima, úhrnný měsíční příjem cílí na prokázání finanční stability cizince po delší období směrem do budoucna. Nepostačí proto, pokud cizinec předloží, že disponuje určitou výší finančních prostředků v průběhu správního řízení o jeho pobytovém oprávnění. Jeho deklarovaný příjem by měl být s ohledem na zákonem stanovenou výši úhrnného měsíčního příjmu dostatečný, věrohodný a pokud možno i stálý a pravidelný. Ačkoliv je mi známo, že Nejvyšší správní soud⁶⁾ v jednom ze svých rozhodnutí konstatoval, že v případě žádosti o dlouhodobé pobytové oprávnění nelze uplatnit požadavek pravidelnosti příjmu, mám za to, že tento závěr nemůže obstát v návaznosti na judikaturu Soudního dvora EU⁷⁾ a také vzhledem k tomu, že jednorázové příjmy nekorespondují s účelem prokazování úhrnného měsíčního příjmu.

III. Předkládání dokladů o úhrnném měsíčním příjmu

Z ustálené judikatury správních soudů vyplývá, že v řízení o pobytových oprávněních cizinců, tj. v řízení o žádostech, leží primární povinnost jednat

⁴⁾ Pod tímto označením mám na mysli odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra a Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců.

⁵⁾ Ustanovení § 13 odst. 1 zákona o pobytu cizinců stanoví: „Zajištění prostředků k pobytu na území se prokazuje, není-li dále stanoveno jinak, předložením

a) peněžních prostředků alespoň ve výši

1. 0,5násobku částky existenčního minima stanovené zvláštním právním předpisem (dále jen "částka existenčního minima") na 1 den pobytu, jestliže tento pobyt nemá vcelku přesáhnout dobu 30 dnů,

2. 15násobku částky existenčního minima, jestliže má pobyt na území přesáhnout dobu 30 dnů, s tím, že tato částka se za každý celý měsíc předpokládaného pobytu na území zvyšuje o 2násobek částky existenčního minima,

3. 50násobku částky existenčního minima, jestliže se jedná o pobyt za účelem podnikání, který má vcelku přesáhnout 90 dnů, nebo

b) dokladu potvrzujícího zaplacení služeb spojených s pobytem cizince na území nebo dokladu potvrzujícího, že služby budou poskytnuty bezplatně.“

⁶⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. ledna 2015, č. j. 10 Azs 245/2014-41.

⁷⁾ Srov. např. rozsudek Soudního dvora EU ze dne 21. dubna 2016, ve věci C-558/14, Khachab proti Subdelegación del Gobierno en Álava.

aktivně na samotných cizincích.⁸⁾ Pokud tedy tito mají zájem na tom, aby jejich žádost byla kladně vyřízena, měli by poskytnout správním orgánům maximální součinnost, resp. měli by předložit požadované doklady, neboť není povinností správních orgánů, aby tyto doklady za cizince samy obstarávaly.⁹⁾ V případě, že tak cizinci neučiní, musí jít případné negativní následky k jejich tíži.

Pokud žádost cizince nemá předepsané náležitosti nebo trpí vadami (např. cizinec nedoložil žádný doklad o svém finančním zaopatření, nebo k němu není možné přihlédnout s ohledem na jeho neaktuálnost¹⁰⁾) je povinností správního orgánu pomoci cizinci s odstraněním těchto nedostatků. Tuto povinnost správního orgánu ovšem nelze interpretovat tak, že by bylo jeho úkolem poskytnout cizinci komplexní návod, co by měl udělat proto, aby jeho žádosti bylo vyhověno.¹¹⁾ Současně judikatura správních soudů dovodila, že není povinností správního orgánu, aby cizince opakovaně vyzýval k nápravě nedostatků jeho žádosti, a to ani tehdy, pokud je z projednatelných dokladů zřejmé, že deklarovaný příjem cizince nedosahuje zákonem požadované výše.¹²⁾

Co se týče samotného obsahu výzvy k odstranění vad žádosti, tato by měla být formulována tak, aby bylo cizinci jasné, srozumitelně a pravdivě sděleno, jaké doklady o úhrnném měsíčním příjmu má předložit, za jakým účelem je předkládá a jakou formu by měly mít.¹³⁾ Dle Nejvyššího správního soudu by cizinci rovněž mělo být sděleno, jaké doklady již správnímu orgánu předložil, zda jsou vyhovující, v jakém směru mají být doplněny, příp. zda mu jsou známy společně posuzované osoby.¹⁴⁾ Mimo to by ve výzvě neměl chybět odkaz na příslušnou právní úpravu. Pro úplnost lze dodat, že cizinci by měla být k odstranění vad žádosti stanovena přiměřená lhůta a současně by měl být poučen o tom, jaké následky se pojí s neodstraněním vad v této lhůtě (tj. zastavení řízení či zamítnutí žádosti dle relevantních ustanovení dotčených právních předpisů).¹⁵⁾

⁸⁾ Srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2015, č. j. 9 Azs 12/2015-38, nebo ze dne 4. listopadu 2015, č. j. 3 Azs 162/2015-43.

⁹⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. srpna 2019, č. j. 9 Azs 66/2018-58.

¹⁰⁾ Z judikatury správních soudů vyplývá, že správní orgány jsou povinny rozhodovat podle skutkového a právního stavu, který tu je v době jejich rozhodování (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. dubna 2011, č. j. 1 As 24/2011-79, nebo ze dne 16. srpna 2018, č. j. 1 As 165/2018-40). Na to navazuje i zásada, že úhrnný měsíční příjem je nutno vyhodnocovat s ohledem na vyvíjející se příjem směrem do budoucna (srov. např. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 18. února 2020, č. j. 30 A 20/2018-74).

¹¹⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. října 2010, č. j. 1 As 51/2010-214.

¹²⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. dubna 2016, č. j. 3 Azs 143/2015-37.

¹³⁾ Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 16. ledna 2019, č. j. 30 A 37/2018-56.

¹⁴⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. září 2014, č. j. 6 As 136/2013-56.

¹⁵⁾ Ve smyslu § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, nebo § 56 odst. 1 písm. a), e) a l) zákona o pobytu cizinců.

Za situace, kdy poučení obsažené ve výzvě materiálně obsahuje všechny podstatné informace, kterých se cizinci mělo dostat, tj. představení rozhodné právní úpravy, shrnutí doposud zjištěného skutkového stavu, popis zjištěných vad a návod k jejich odstranění, nemůže jít k tíži správního orgánu, že cizinec mylně pochopí, v čem spočívá nedostatek jeho žádosti.¹⁶⁾ Z judikatury správních soudů v tomto ohledu zpravidla vyplývá,¹⁷⁾ že velmi obsáhlé výzvy odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra k odstranění vad žádosti splňují výše uvedené požadavky, a dále, že správní orgán obvykle postupuje v souladu s obecnou zásadou součinnosti správních orgánů s dotčenými osobami (ve smyslu § 4 správního řádu).

IV. Doklady o úhrnném měsíčním příjmu cizinců

Vzhledem k tomu, že zákon o pobytu cizinců výslovně neuvádí, jaké doklady lze k prokázání úhrnného měsíčního příjmu použít,¹⁸⁾ je třeba tento požadavek vyložit s odkazem na zákon o životním a existenčním minimu,¹⁹⁾ který vylučuje možnost započítat do disponibilního příjmu cizince určité finanční prostředky. Zároveň je třeba přihlídnout k tomu, zda a jakým způsobem má cizinec možnost vyžadované doklady obstarat.²⁰⁾ Je proto vždy na správních orgánech, aby předložené doklady o finančním zaopatření cizinců náležitě posoudily a zdůvodnily, proč předmětný doklad nelze v daném případě akceptovat.

V této souvislosti lze například poukázat na případ, ve kterém správní orgány odmítly zohlednit daňové přiznání cizince, neboť z něj nebyl patrný výsledek vyměrovacího řízení, a to i přesto, že cizinec v rámci odvolacího řízení předložil platební výměr, v němž se uvedené údaje neodchylovaly od údajů uvedených v dotčeném daňovém přiznání. Nejvyšší správní soud v projednávané kauze poukázal na skutečnost, že daňové přiznání představuje primární způsob prokázání příjmu ze samostatně výdělečné činnosti v případě žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu. Neshledal proto žádný logický důvod pro odmítnutí dotčeného dokladu za situace, kdy byl sledován stejný cíl, tj. prokázání, že cizinec disponuje dostatečnými finančními prostředky. Pokud tedy správní orgány měly pochybnosti o deklarovaném příjmu cizince, měly tyto úvahy vyslovit a zdůvodnit je. Současně dle Nejvyššího správního soudu bylo namísto, aby správní orgány vyzvaly cizince k doložení jiných dokladů o jeho příjmech, příp. k předložení platebního výměru a správní řízení přerušily do té doby, než jej cizinec bude moci získat.²¹⁾ Tamní soud rovněž doplnil, že si lze představit situace, v nichž by správnímu orgánu mohlo postačovat samotné

¹⁶⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. září 2018, č. j. 2 Azs 180/2018-51.

¹⁷⁾ Srov. např. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 16. ledna 2019, č. j. 30 A 37/2018-56, bod 22, či rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. května 2019, č. j. 29 A 95/2017-33, bod 15.

¹⁸⁾ Na rozdíl od ustanovení § 13 zákona o pobytu cizinců.

¹⁹⁾ Zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰⁾ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 27. února 2019, č. j. 52 A 80/2018-61, bod 17.

doložení daňového přiznání. A to tehdy, pokud by z něj bylo na první pohled zřejmé, že příjmy cizince jsou i přes případné odvody v oblasti sociálního zabezpečení vysoké, resp. přesahují zákonem požadovanou výši úhrnného měsíčního příjmu.

Správní soudy v rámci své rozhodovací činnosti dále dovodily, že jako doklady o úhrnném měsíčním příjmu cizince nemohou sloužit určité typy dokumentů. Například Městský soud v Praze v jednom ze svých rozsudků²²⁾ uvedl, že v rámci hodnocení finančního zaopatření cizince nelze zohlednit potvrzení o výši zůstatku na bankovním účtu k určitému dni, neboť se jedná o výsledek jednorázového převodu finančních prostředků na účet cizince, který nezaručuje, že cizinec bude schopen v budoucnu plnit své finanční závazky a bude soběstačný, resp. že v delším časovém horizontu bude mít zajištěny zdroje ke své obživě a živobytí. Z obdobného důvodu městský soud v téže věci rovněž nezohlednil mimořádnou účetní závěrku cizince za období kratší dvou měsíců. V jiném případě Krajský soud v Plzni dospěl k závěru, že nelze přihlížet k samotným fakturám, které cizinci vystavili v rámci své podnikatelské činnosti, neboť se jedná o pouhé účetní doklady, z nich dostatečným způsobem nevyplývá, z jaké činnosti tyto finanční prostředky pocházejí, ani na základě jakého právního titulu je cizinci obdrželi.²³⁾ Kromě toho z nich není zřejmý ani tzv. čistý příjem cizince. Krajský soud v Brně rovněž přisvědčil názoru správních orgánů, že ujednání o potencionálním zaměstnání nemůže osvědčit započitatelný příjem cizince ani jeho nárok na mzdu (pozn. cizinka v posuzovaném případě předložila správnímu orgánu příslib zaměstnání společně s pracovní smlouvou, dle níž její pracovní poměr ještě nevznikl a navíc byl podmíněn).²⁴⁾ V neposlední řadě si dovoluji poukázat na rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích,²⁵⁾ v němž tamní soud aproboval názor, že nelze považovat za přepjatý formalismus, pokud správní orgány nezohlednily doklad o příjmech cizince vystavený v cizím jazyce s odkazem na ustanovení § 16 správního řádu (pozn. v daném případě se jednalo o výpis z bankovního účtu, který byl sepsán v azbuce). Pro úplnost považuji za vhodné doplnit, že krajský soud rozhodoval o žalobě podle právní úpravy účinné v roce 2016, kdy ještě zákon o pobytu cizinců neobsahoval speciální ustanovení § 169 týkající se cizojazyčných písemností.²⁶⁾

²¹⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. ledna 2019, č. j. 5 Azs 154/2018-29, body 21-23.

²²⁾ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. května 2018, č. j. 8 A 38/2015-24, bod 15.

²³⁾ Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 28. února 2018, č. j. 30 A 75/2017-98.

²⁴⁾ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. února 2019, č. j. 30 A 81/2017-37.

²⁵⁾ Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 5. září 2017, č. j. 51 A 9/2017-34, bod 27.

²⁶⁾ Dikce § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců zní: „Pokud žadatel v řízení podle tohoto zákona předložil dokument vyhotovený v jiném než českém jazyce a ani na výzvu správního orgánu nedoložil úředně ověřený překlad tohoto dokumentu do jazyka českého, hledí se na tento dokument, jako by nebyl předložen.“

S ohledem na výše uvedené proto lze mezi nejčastější doklady o úhrnném měsíčním příjmu cizinců zařadit: potvrzení zaměstnavatele o výši průměrného čistého výdělku cizince za poslední tři měsíce včetně pracovní smlouvy, příp. mzdového výměru; platební výměr cizince společně s potvrzením o výši zaplaceného pojistného na sociální zabezpečení a státní politiku zaměstnanosti; smlouvu o výkonu funkce jednatele společně se zápisem z valné hromady obchodní společnosti, na níž byla daná smlouva schválena nebo doklad o převodu dávek vyplácených státem.

Ačkoliv zákon o pobytu cizinců nevylučuje, aby cizinci disponovali i příjmem plynoucím ze zahraničí, smyslem předkládání dokladu o úhrnném měsíčním příjmu nepochybně je, aby cizinci doložili takové prostředky, se kterými mohou na území České republiky skutečně aktivně disponovat. Tímto směrem se totiž ubíral úmysl zákonodárce, který v ustanoveních § 42b odst. 1 písm. d) a § 46 odst. 7 písm. b) odkazuje na zákon o životním a existenčním minimu, jenž v případě příjmů plynoucích ze zdrojů v zahraničí dále odkazuje na § 2 odst. 2 zákona o daních z příjmů.²⁷⁾ S ohledem na shora uvedené proto správní orgány požadují po cizincích, aby předložili mezinárodně uznávané platební karty. V tomto ohledu je mi z praxe známo, že danému požadavku nemohou dostát např. státní příslušníci Íránské islámské republiky, neboť nedisponují takovými kartami.

Co se týče formy předkládaných dokladů, Nejvyšší správní soud konstatoval,²⁸⁾ že zákon o pobytu cizinců neobsahuje požadavek, aby byly listiny týkající se úhrnného měsíčního příjmu předkládány v originále. Správní orgány by proto měly akceptovat tyto doklady i ve formě fotokopii. V opačném případě (tj. nebudou-li správní orgány považovat kopie dokladů za průkazné) je jejich povinností vyzvat cizince k předložení originálu dotčené písemnosti, přičemž by cizinci měly ozřejmit, proč se v daném případě nespokojily s prokázáním tvrzených skutečností prostřednictvím prosté kopie dokumentu. Neučiní-li tak, dopustí se porušení zákazu libovůle.

Závěrem si dovoluji připomenout, že novelizovaná právní úprava zákona o pobytu cizinců již neumožňuje, aby cizinci prokazovali požadovanou výši finančních prostředků předložením peněz v hotovosti. V praxi totiž často docházelo k tomu, že si cizinci mezi sebou předávali peníze toliko pro účely kladného vyřízení jejich žádosti o pobytové oprávnění, a to mnohdy i na samotném pracovišti správního orgánu.²⁹⁾

²⁷⁾ Ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, stanoví: „Poplatníci jsou daňovými rezidenty České republiky, pokud mají na území České republiky bydliště nebo se zde obvykle zdržují. Daňoví rezidenti České republiky mají daňovou povinnost, která se vztahuje jak na příjmy plynoucí ze zdrojů na území České republiky, tak i na příjmy plynoucí ze zdrojů v zahraničí.“

²⁸⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. listopadu 2018, č. j. 7 Azs 399/2018-34, body 15-18.

²⁹⁾ Jedná se o poznatek autorky článku z činnosti správních orgánů.

V. Neodpovídající či nedovolené příjmy cizince

Správní orgány se ve své rozhodovací praxi potýkají s případy, ve kterých cizinci ke své žádosti předloží doklady o příjmech, které si vzájemně odporují, resp. neodpovídají skutečnosti. Pro ilustraci se jedná např. o situaci, kdy si jednatel společnosti s ručením omezeným sám sobě vystavuje potvrzení o tom, že mu byla na základě smlouvy o výkonu funkce jednatele společnosti vyplacena určitá odměna, ačkoliv ze sdělení okresní správy sociálního zabezpečení vyplývá, že by neměl s ohledem na výši vyměřovacího základu společnosti disponovat deklarovanými finančními prostředky.

Ani v těchto případech nejsou správní orgány zbaveny své povinnosti postupovat v souladu s tzv. zásadou materiální pravdy,³⁰⁾ neboť Nejvyšší správní soud dovodil, že pro vydání negativního rozhodnutí ve věci nepostačuje pouhé zpochybnění údajů předložených cizincem.³¹⁾ Pokud tedy správní orgány mají za to, že deklarované údaje o finančním zaopatření cizince neodpovídají skutečnosti, je jejich povinností toto tvrzení náležitě prokázat, neboť dle názoru soudu nelze např. vyloučit chybu v účetnictví či situaci, kdy cizinec obdrží i další příjem nad rámec ujednané měsíční částky. Správním orgánům se v těchto případech nabízí dvě možnosti. První z nich je doplnění skutkového stavu ohledně skutečného příjmu cizince, přičemž důkazní břemeno nese cizinec. Není-li cizinec ochoten či schopen hodnověrně prokázat svou finanční situaci, nemůže se svou žádostí o pobytové oprávnění úspěšně.³²⁾ Druhou možnost představuje přezkoumatelné zdůvodnění názoru správního orgánu, proč tento považuje určité doklady za věrohodnější a upřednostnil je před doklady, které ke své žádosti předložil cizinec.

Jako příklad, kdy správní orgán postupoval v souladu s dotčenou základní zásadou správního řízení, lze např. zmínit kauzu, ve které cizinec předložil jako doklad o svých příjmech platební výměr za rok 2015. Z jeho cestovního dokladu ovšem vyšlo najevo, že cizinec v daném roce pobýval po převážnou dobu v zemi svého původu. Jelikož správní orgán pojal pochybnost o tom, že cizinec plnil účel povoleného pobytu na území, vyzval jej, aby prokázal svou podnikatelskou aktivitu a dále aby se dostavil k výsledku. Cizinec v této souvislosti předložil správnímu orgánu tři faktury, přičemž uvedl, že se jedná o jediné doklady, kterými může prokázat svou samostatně výdělečnou činnost. Porovnáním obsahu faktur, cestovního dokladu a výpovědi cizince bylo prokázáno, že údaje v nich uvedené nemohou odpovídat skutečnosti, neboť v době, kdy měl cizinec převzít odměnu za odvedenou práci, se nenacházel na území České republiky. Jelikož cizinec nedokázal uvést žádné argumenty, kterými by tyto rozpory odstranil, a dokonce sám připustil, že doklady o jeho finančním

³⁰⁾ Ve smyslu ustanovení § 3 správního řádu.

³¹⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. června 2015, č. j. 1 Azs 99/2015-36, body 17-22.

³²⁾ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. září 2018, č. j. 31 A 167/2016-53, bod 28.

zabezpečení neodráží jeho skutečný výdělek, Krajský soud v Plzni jeho žalobu zamítl, resp. potvrdil rozhodnutí správních orgánů.³³⁾

Kromě toho lze zmínit i situace, kdy cizinci doloží příjmy bez právního titulu. V této souvislosti lze poukázat např. na případ, ve kterém cizinec předložil ke své žádosti potvrzení o výši příjmu ze závislé činnosti, aniž by disponoval požadovaným povolením k zaměstnání. Městský soud v Praze v dané věci vyslovil právní názor, že mu za daných okolností nelze udělit pobytové oprávnění, neboť je ve veřejném zájmu státu, aby na jeho území pobývali cizinci, kteří respektují právní řád a nejednají způsobem, v němž lze shledat obcházení zákona za účelem vlastního prospěchu.³⁴⁾ Uvedený závěr je dle mého názoru možné analogicky uplatnit i ve vztahu k jakýmkoliv dalším nelegálně získaným finančním prostředkům.³⁵⁾

VI. Výpočet úhrnného měsíčního příjmu, tzv. čistý příjem cizince

Z dotčených ustanovení § 42b odst. 1 písm. d) a § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců vyplývá, že se proti sobě vždy poměřují dvě cifry, a to úhrnný měsíční příjem cizince a společně posuzovaných osob proti součtu částek životních minim³⁶⁾ a částky skutečných odůvodněných nákladů na bydlení, případně nejvyšších normativních nákladů na bydlení. Z uvedeného plyne, že správní orgány jsou povinny vypočítat částku výše finančních prostředků, jimiž cizinec a s ním společně posuzované osoby disponují, a také zákonem vymezenou částkou, které by měl příjem těchto osob dosahovat, tyto částky následně porovnat a vyvodit z nich patřičné závěry.

Vzhledem k tomu, že za příjem cizince a společně posuzovaných osob se považuje toliko příjem započitatelný podle zákona o životním a existenčním minimu, správní orgány jsou při výpočtu úhrnného měsíčního příjmu povinny vycházet z tzv. čistého příjmu, tj. příjmu po odpočtu příslušných výdajů. Uvedený postup je výrazem zásady rovnosti mezi všemi cizinci žádajícími o pobytové oprávnění, ať již jsou v postavení osoby podnikající nebo zaměstnance.³⁷⁾ U nich je v souladu s pracovněprávními předpisy vyžadováno předložení potvrzení zaměstnavatele o výši čistého průměrného měsíčního výdělku.

Například cizinci, kteří vykonávají na území České republiky samostatně výdělečnou činnost, ke svým žádostem zpravidla předkládají platební výměr společně s dokladem o výši zaplaceného pojistného na sociální zabezpečení a státní politiku zaměstnanosti za totéž rozhodné období, případně i doklad

³³⁾ Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 12. září 2018, č. j. 30 A 129/2017-55.

³⁴⁾ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. dubna 2015, č. j. 11 A 121/2014-45.

³⁵⁾ Viz například zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů.

³⁶⁾ Nařízení vlády České republiky ze dne 17. února 2020, č. 61/2020 Sb. (účinné od 1. dubna 2020).

³⁷⁾ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. srpna 2020, č. j. 30 A 18/2019-41.

o výši plateb pojistného na veřejné zdravotní pojištění, pokud se jej účastní jejich rodinní příslušníci. V tomto případě se výpočet čistého úhrnného měsíčního příjmu cizince provede tak, že se od daňového základu (plus příp. daňového bonusu) uvedeného v platebním výměru odečte vyměřená daň a výše plateb příslušné okresní správě sociálního zabezpečení včetně penále za dané zdaňovací období, event., i výše plateb na veřejné zdravotní pojištění a penále za totéž období. Následně se výsledná částka vydělí počtem měsíců, v nichž cizinec skutečně vykonával podnikatelskou činnost.³⁸⁾

Správní orgány by měly ve svém rozhodnutí uvést, jakými úvahami se řídily při hodnocení předložených dokladů o finančním zaopatření cizince a společně posuzovaných osob, zmínit konkrétní částky vyplývající z těchto dokladů, a především blíže specifikovat svůj výpočet úhrnného měsíčního příjmu cizince. V opačném případě zatíží předmětné rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti.³⁹⁾

VII. Nemožnost ověřit údaje o příjmu cizince

Správní soudy v poslední době poměrně často přistupují ke zrušení⁴⁰⁾ rozhodnutí správních orgánů, jenž odkazují na skutkovou podstatu § 56 odst. 1 písm. a) *in fine* zákona o pobytu cizinců.⁴¹⁾ Souvisí to s judikaturou soudů, která definovala, že důvod spočívající v nemožnosti ověření údajů v žádosti a jejích přílohách je možné aplikovat pouze v případě tzv. stavu *non liquet*, tj. za situace, kdy nelze přijmout závěr ani o pravdivosti tvrzení cizince, ani o tom, že je nepravdivé.⁴²⁾ Správní orgány dle názoru správních soudů nesprávně aplikují dané ustanovení zejména v případech, v nichž se domnívají, že tvrzení cizince ohledně jeho finanční situace je nepravdivé, že byl zjištěn jiný skutkový stav, než jaký uváděl cizinec či tehdy, když se samy snaží vyvracet pravdivost předložených dokladů o příjmech cizince prostřednictvím poznatků plynoucích z jimi obstaraných podkladů pro vydání rozhodnutí. V těchto případech se ovšem dle přesvědčení správních soudů nabízí vést správní řízení dále směrem k naplnění požadavků písm. e) výše uvedeného ustanovení týkajícího se údajů neodpovídajících skutečnosti.

³⁸⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. ledna 2015, č. j. 10 Azs 245/2014-41.

³⁹⁾ Ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu.

⁴⁰⁾ Srov. např. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 8. prosince 2020, č. j. 57 A 65/2020-69; rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. ledna 2020, č. j. 10 A 48/2018-38, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. listopadu 2019, č. j. 9 Azs 304/2019-28.

⁴¹⁾ Srov. dle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců zní: „Dlouhodobé vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3, ministerstvo cizinci neudělí, jestliže se cizinec na požádání ministerstva nebo zastupitelského úřadu nedostaví k pohovoru nebo nepředloží ve stanovené lhůtě doklady za účelem ověření údajů uvedených v žádosti o dlouhodobé vízum nebo jestliže se i přes provedení pohovoru nebo vyhodnocení předložených dokladů nepodaří tyto údaje ověřit.“

⁴²⁾ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. dubna 2018, č. j. 9 Azs 438/2017-25, či rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 9. listopadu 2016, č. j. 45 A 28/2015-38.

Správní orgány by proto v té souvislosti měly doplnit dokazování o další nezbytné podklady.

S uvedenými závěry lze zcela jistě souhlasit. Bude tedy na správních orgánech, aby přizpůsobily svou rozhodovací praxi uvedeným požadavkům, resp. aby adekvátním způsobem aplikovaly skutkové podstaty uvedené v ustanovení § 56 zákona o pobytu cizinců, a to nejen v rámci posuzování úhrnného měsíčního příjmu cizinců.

VIII. Nedostatečný příjem cizince

V případě, že cizinec nedisponuje dostatečnými finančními prostředky, správnímu orgánu zpravidla nezbývá než jeho žádost o pobytové oprávnění zamítnout.

Jednu z odchylek může představovat situace, v níž správní orgán po posouzení žádosti cizince dospěje k závěru, že vydáním negativního rozhodnutí může být nepřiměřeným způsobem zasaženo do jeho rodinného a soukromého života⁴³⁾ (jedná se např. o případy, kdy má cizinec na území České republiky další rodinné příslušníky, zejména nezletilé děti; pokud cizinec během několikaletého pobytu na území navázal silné sociálně-kulturní vazby; příp. pokud je závislý na lékařské péči, která mu nemůže být poskytnuta v zemi jeho původu). Ani v tomto případě by ovšem správní orgány dle mého názoru neměly opomíjet reflektování účelu prokazování úhrnného měsíčního příjmu, tj. aby pobytové oprávnění bylo udělováno pouze cizincům, kteří si dokáží zajistit finanční prostředky, z nichž budou schopni hradit své běžné výdaje a udržovat si důstojnou životní úroveň,⁴⁴⁾ a nestanou se tak zátěží pro sociální systém České republiky. K „prominutí“ nedostatečného úhrnného měsíčního příjmu cizince by proto dle mého přesvědčení mělo docházet s přihlédnutím k individuálním okolnostem případu (tj. zejména výše rozdílu mezi deklarovanou a požadovanou výší finančního zaopatření, počet společně posuzovaných osob, další relevantní skutečnosti).

Dalším důvodem, který může zhojit nedostatečnou finanční situaci cizince, je tzv. změna poměrů. V této souvislosti je odvolací orgán s ohledem na zásadu jednotnosti řízení povinen přihlížet k novým dokladům o finančním zabezpečení cizince a dalších společně posuzovaných osob, neboť úhrnný měsíční příjem je nutno vyhodnocovat s přihlédnutím k vyvíjecímu se příjmu směrem do budoucna.⁴⁵⁾ Pokud tedy cizinec během odvolacího řízení předloží aktuální doklad o svém úhrnném měsíčním příjmu, např. nový mzdový výměr k pracovní smlouvě, díky němuž dojde ke zlepšení jeho finanční situace, je odvolací orgán povinen se s tímto předloženým dokladem vypořádat, resp. zohlednit jej. Uvedená okolnost v praxi většinou povede ke zrušení

⁴³⁾ Srov. ustanovení § 174a zákona o pobytu cizinců.

⁴⁴⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. září 2019, č. j. 1 Azs 278/2019-25.

⁴⁵⁾ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 23. září 2016, č. j. 30 A 46/2015-41.

napadeného rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Výjimku může představovat situace, kdy by ani po přepočítání nového příjmu cizince odvolacím orgánem tento nedosahoval zákonem stanovené výše požadovaného příjmu. V této souvislosti bych chtěla podotknout, že obdobným způsobem by měla být ze strany správních orgánů rovněž reflektována i změna v rodinných poměrech cizince, resp. v okruhu společně posuzovaných osob. Správní orgány by proto měly vzít v potaz, resp. řádně se vypořádat s okolnostmi, v níž např. dojde k úmrtí jednoho z manželů, ke sňatku dítěte cizince či ke zrušení pobytového oprávnění společně posuzované osoby, přičemž by tak měly činit i pokud jsou jim tyto okolnosti známy z vlastní úřední činnosti (například z cizineckého informačního systému⁴⁶⁾), resp. bez nutnosti oznámení této skutečnosti odvolacímu orgánu ze strany cizince.⁴⁷⁾

IX. Společně posuzované osoby

Jak již bylo výše uvedeno, v případě hodnocení finančního zaopatření cizince se rovněž posuzují příjmy tzv. společně posuzovaných osob. Zákon o pobytu cizinců v případě vymezení tohoto pojmu odkazuje na zákon o životním a existenčním minimu, přičemž z ustanovení § 4 odst. 1 předmětného zákona vyplývá, že existují čtyři zákonem stanovené okruhy společně posuzovaných osob. V prvním okruhu jsou zahrnuti rodiče a nezletilé nezaopatřené děti,⁴⁸⁾ do druhého z nich spadají toliko manželé či registrovaní partneři, třetí okruh tvoří rodiče a nezletilé děti, které nejsou nezaopatřené, či zletilé děti, pokud společně s rodiči užívají byt a nejsou posuzovány ve II. či IV. okruhu a konečně čtvrtý okruh je navázán na osoby společně užívající byt.⁴⁹⁾

Je třeba zdůraznit, že posouzení konkrétních okolností pro vyloučení osoby z okruhu společně posuzovaných osob je ponecháno na správní úvaze správního orgánu. Rozhodne-li se, že k vyloučení osoby nepřistoupí, či naopak, že do okruhu společně posuzovaných osob zahrne i osobu, kterou dříve vyloučil, měl by svůj závěr náležitě odůvodnit v rozhodnutí o pobytovém oprávnění cizince.

Vzhledem k tomu, že zákon o životním a existenčním minimu nevylučuje možnost přechodu mezi výše uvedenými okruhy, je dotčeným osobám dána možnost vybrat si, v jakém okruhu společně posuzovaných osob chtějí být zahrnuti. V takovém případě však zpravidla musí předložit ke své žádosti o pobytové oprávnění souhlasné prohlášení.⁵⁰⁾ Městský soud v Praze

⁴⁶⁾ Ve smyslu § 158 a násl. zákona o pobytu cizinců.

⁴⁷⁾ Srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. února 2019, č. j. 30 A 81/2017-37.

⁴⁸⁾ Nezaopatřenost dítěte se v návaznosti na ustanovení § 178a odst. 2 zákona o pobytu cizinců posuzuje dle zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁹⁾ Ve smyslu § 4 odst. 2 zákona o životním a existenčním minimu.

⁵⁰⁾ Srov. § 4 odst. 6 zákona o životním a existenčním minimu stanoví: „Pokud společně užívají byt osoby, které lze společně posuzovat v rámci dvou nebo více okruhů společně posuzovaných osob, má přednost společné posuzování rodičů a nezaopatřených dětí; v ostatních případech se okruh společně posuzovaných osob stanoví podle jejich

se v rámci soudního přezkumu zabýval otázkou, jakou formu by mělo takové prohlášení mít, přičemž jazykovým výkladem dotčeného ustanovení dospěl k závěru, že by se mělo jednat o vícestranné prohlášení všech dotčených osob.⁵¹⁾ V této souvislosti proto zamítl žalobu cizinky, která ke své žádosti předložila toliko čestné prohlášení svého tchána, že chce být její společně posuzovanou osobou, ačkoliv tato měla v úmyslu být posuzována i s dalšími osobami, s nimiž žila ve společné domácnosti (pozn. manžel a tchyně).

Za zmínku stojí i opačný případ, v němž se dospělý syn domáhal toho, aby nebyl společně posuzován se svými rodiči a sourozenci, neboť tvrdil, že obývá oddělené místnosti v bytové jednotce, v níž žila celá rodina, a samostatně hospodaří. Krajský soud v Plzni v dané kauze poukázal na to, že existují toliko dvě zákonné podmínky, které musí být splněny, aby zletilá osoba byla společně posuzována se svými rodiči, a to společné užívání bytu a neexistence jiných osob, s nimiž by byla zletilá osoba společně posuzována. Vzhledem k tomu, že z dotčeného právního předpisu vyplývá podmínka společného uhrazování nákladů na své potřeby, soud danému tvrzení cizince nepřisvědčil.⁵²⁾

X. Odůvodnění náklady na bydlení

Cizinci zpravidla předkládají jako doklad o zajištění ubytování⁵³⁾ nájemní smlouvu nebo písemné potvrzení vlastníka či pronajímatele nemovitosti. V něm by měly být zahrnuty nejen údaje o výši nákladů za poskytnuté ubytování (zpravidla nájemné), ale i o nákladech spojených s užíváním objektu ubytování (tj. plyn, elektřina, vodné a stočné, odvoz odpadu a centrální vytápění nebo pevná paliva), pokud již nejsou zahrnuty do částky za poskytnuté ubytování.

Nejvyšší správní soud v tomto ohledu posuzoval, zda i zálohové platby na služby spojené s užíváním bytu tvoří součást nákladů na bydlení cizince.⁵⁴⁾ Dospěl přitom k názoru, že ano, jelikož každý měsíc zatěžují rozpočet cizince a projevují se tak v jeho finanční situaci. Současně uvedl, že není vyloučeno, aby správní orgány snížily výši nákladů na bydlení cizince za předmětné období za podmínky, že by tento předložil vyúčtování o vrácení preplatku.

V případě, že správní orgány pojmu podezření o nevěrohodnosti způsobu deklarovaných nákladů na bydlení cizinců, jsou oprávněny tuto skutečnost prověřit.⁵⁵⁾ Mohou tak učinit např. prostřednictvím výzvy k předložení dokladů o výši uhrazených nákladů na bydlení nebo porovnáním nákladů

souhlasného prohlášení. Osamělý rodič společně užívající byt se svými rodiči se však posuzuje i s dítětem společně s rodiči.“

⁵¹⁾ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. března 2019, č. j. 6 A 179/2018-38.

⁵²⁾ Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. března 2017, č. j. 57 A 99/2015-62.

⁵³⁾ Srov. § 31 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců.

⁵⁴⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. února 2020, č. j. 8 Azs 321/2018-40.

⁵⁵⁾ Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 5. září 2017, č. j. 51 A 9/2017-34.

na bydlení v dalších nemovitostech v okolí (disponují-li těmito údaji ze své úřední činnosti). Z pracovních zkušeností je mi známo, že správní orgány přistupují k tomuto kroku zpravidla v případech, kdy cizinec doloží doklad o tom, že má nulové náklady na bydlení, nebo pokud deklaruje částku za ubytování, která je v řádu několika stovek korun.

Ve své praxi jsem hodnotila případ, ve kterém správní orgán vycházel z částky normativních nákladů na bydlení, neboť neakceptoval předložený doklad o zajištění ubytování cizince. Ten totiž opakovaně nebyl zastížen policejní hlídkou na adrese hlášeného pobytu během pobytové kontroly. Současně vytěžováním majitele nemovitosti bylo zjištěno, že cizinec zde přespává nárazově a občas si toliko přijde vyzvednout poštu. V daném případě jsem dospěla k závěru, že správní orgán pochybil, když vycházel toliko z úředního záznamu o pobytové kontrole, poněvadž takovýto doklad nemůže být sám o sobě použit jako důkaz.⁵⁶⁾ Současně jsem poukázala na skutečnost, že z žádného ustanovení zákona o pobytu cizinců nelze dovodit povinnost zdržovat se pouze, či v určitém rozsahu, na adrese hlášeného pobytu.⁵⁷⁾

XI. Normativní náklady na bydlení

Pokud cizinci nejsou schopni prokázat skutečné odůvodněné náklady na bydlení, správní orgány jsou nuceny vycházet při výpočtu úhrnného měsíčního příjmu cizince z částky normativních nákladů na bydlení. Ty se využívají zejména při výpočtu výše příspěvku na bydlení⁵⁸⁾ a jejich výše je každoročně upravena v nařízení vlády České republiky dle průměrné celkové částky nákladů na bydlení.⁵⁹⁾ Normativní náklady na bydlení v sobě zahrnují nájemné (u nájemního bydlení), případně srovnatelné náklady (u družstevního a vlastnického bydlení), a ceny služeb a energií v návaznosti na výměru bytů pro příslušný počet osob.

Jednotlivé částky normativních nákladů na bydlení se proto liší v závislosti na počtu osob v bytě a dále na druhu bydlení, resp. na tom, zda se jedná o byt užívaný na základě nájemní smlouvy, nebo o byt v osobním či družstevním vlastnictví. V tomto směru se v rámci rozhodovací praxe občas stane, že správní orgány přehlédnou právní titul užívání konkrétní nemovitosti a vychází z nesprávné výše normativních nákladů na bydlení.⁶⁰⁾

⁵⁶⁾ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. září 2010, č. j. 6 As 54/2009-90, či nálezy Ústavního soudu České republiky ze dne 11. března 2004, sp. zn. II. ÚS 788/02.

⁵⁷⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. prosince 2015, č. j. 8 Azs 137/2015-37.

⁵⁸⁾ Srov. § 24 a násl. zákona o státní sociální podpoře.

⁵⁹⁾ Nařízení vlády České republiky ze dne 14. prosince 2020, č. 580/2020 Sb., kterým se pro účely příspěvku na bydlení ze státní sociální podpory pro rok 2021 stanoví výše nákladů srovnatelných s nájemným, částek, které se započítávají za pevná paliva, a částek normativních nákladů na bydlení.

⁶⁰⁾ Srov. např. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 25. února 2016, č. j. 48 A 26/2014-59.

Cizinci v případě normativních nákladů na bydlení poměrně často namítají, že správní orgány nesprávně vycházely z výše normativních nákladů pro Prahu, ačkoliv bydlí v jiném městě. Správní soudy⁶¹⁾ v návaznosti na znění dotčených ustanovení o úhrnném měsíčním příjmu⁶²⁾ dovodily, že vzhledem k jejich jasné formulaci není pochyb o tom, že bylo nepochybně vůlí zákonodárce, aby správní orgány postupovaly právě tímto způsobem, resp. aby nebraly v potaz místo, kde osoba reálně pobývá, neboť pobytové oprávnění je cizinci udělováno vždy pro celé území státu a cizinec by tak měl prokázat, že disponuje dostatečnými finančními prostředky k pobytu i na území obce či města s vyššími normativními náklady na bydlení. V opačném případě by se správní orgány mohly potýkat s účelovým přihlašovaním se cizinců k pobytu na území obcí s nižšími normativními náklady pouze pro účely správního řízení o jejich pobyтовém oprávnění.

XII. Závěr

Vzhledem k roztržité právní úpravě a četné judikatuře správních soudů je zřejmé, že je třeba věnovat patřičnou pozornost posuzování a hodnocení úhrnného měsíčního příjmu cizinců. Jedná se totiž o velmi palčivý problém, který může mít v rozhodovací praxi správních orgánů neblahé důsledky pro životy řady cizinců a jejich rodinných příslušníků.

Odpovědí na otázku, proč cizincům činí značné obtíže předkládat doklady o jejich finančním zaopatření, může být dle mého názoru několik. Zmíním proto pouze některé z nich.

První z nich se pojí s odstraněním nedostatků žádosti o pobytové oprávnění cizince. Ačkoliv výzvy k odstranění vad žádosti zpravidla splňují zákonné požadavky, jejich obsah může pro některé cizince působit poněkud matoucím dojmem. Posuzuje-li např. správní orgán žádost cizince, který hodlá být na území České republiky zaměstnán, dle mého přesvědčení není třeba ve výzvě odkazovat i na škálu dalších variant dokladů o příjmech (např. na smlouvu o výkonu funkce jednatele obchodní společnosti a na s ní spojený zápis z jednání valné hromady), které se cizince, resp. i jeho společně posuzovaných osob, vůbec netýkají. Cizincům, kteří dostatečně neovládají český jazyk a neorientují se v předmětných dokumentech, proto nemusí být zcela zřejmé, zda od nich správní orgán očekává předložení všech variant vyjmenovaných dokladů, resp. proč je správní orgán zmiňuje. S ohledem na neznalost zákonů a postupů správních orgánů se řada cizinců v takových případech zpravidla neobráťí na správní orgán s žádostí o objasnění situace a argumentaci o nesrozumitelnosti výzvy neúspěšně namítá až v rámci odvolacího řízení. Správní orgány by v tomto směru měly dle mého názoru upravit formulaci a obsah výzev k odstranění vad žádosti dle individuálních okolností případu

⁶¹⁾ Viz rozsudky Krajského soudu v Plzni ze dne 16. ledna 2019, č. j. 30 A 37/2018-56, nebo Krajského soudu v Praze ze dne 25. února 2016, č. j. 48 A 26/2014-59.

⁶²⁾ Srov. § 46 odst. 7 písm. b) či § 42b odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců.

(jsou-li jim známy), příp. by měly zvážit, zda by nebylo vhodné specifikovat formu požadovaných dokladů v zákoně, jako je tomu například v ustanovení § 13 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

Za druhé, někteří cizinci skutečně nedisponují dostatečnými finančními prostředky k zajištění nákladů svého pobytu na území České republiky, přičemž v některých případech dokonce příjmy domácnosti nestačí ani k pokrytí základních životních potřeb rodiny. V tomto ohledu lze dokonce shledat rozdíly ve výši čistých měsíčních příjmů cizinců v návaznosti na jejich pohlaví i státní příslušnost.⁶³⁾

V třetím případě nelze vyloučit, že cizinci nejsou schopni předložit doklady o svém finančním zaopatření, neboť nelegálně vykonávají výdělečnou činnost (např. pro různé zprostředkovatele), a proto nemají možnost reálně doložit doklady o svých výdělcích (zejména tehdy, pokud dostávají výplatu tzv. „na ruku“).

V poslední řadě bych chtěla poukázat na problémy spojené s prokazováním úhrnného měsíčního příjmu cizince v případě podání žádosti o změnu účelu pobytového oprávnění. Zejména začínající osoby samostatně výdělečně činné nejsou ze začátku schopny předložit správním orgánům relevantní doklady o svých příjmech (např. z důvodu vytváření nové klientely či sjednání dlouhodobých zakázek, a s tím spojené odložené splatnosti odměny za vykonanou práci). Začínajícím podnikatelům navíc ztěžuje situaci, když po nich správní orgány vyžadují předložení výpisu z bankovního účtu. Ačkoliv lze přisvědčit tomu, že tento požadavek souvisí s posílením důvěryhodnosti prokázání finančního zaopatření cizince, nelze opomíjet, že zákon o pobytu cizinců neukládá povinnost zřídit si tento bankovní produkt pro potřeby řízení o dlouhodobém pobytovém oprávnění. Legislativce by proto měl této záležitosti věnovat pozornost a případně výslovně upravit požadavky na prokazování úhrnného měsíčního příjmu u těchto osob.

Shrnutí:

Príspevek je venovaný problematice úhrnného měsíčního příjmu. Konkrétně se zabývá praktickými problémy spojenými s posuzováním a s hodnocením finančního zaopatření cizinců žádajících o dlouhodobé pobytové oprávnění v návaznosti na bohatou judikaturu tuzemských správních soudů.

⁶³⁾ http://praha.vupsv.cz/Fulltext/vz_378.pdf [citováno 15. června 2021], SCHEBELLE, D., HORÁKOVÁ, M., BAREŠ, P. A KUBÁT, J.: *Kontinuální sledování bariér integrace cizinců z třetích zemí se zřetelem na činnost asistenčních služeb*. Praha, Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 2013.

**Total monthly income in the light of the case law of administrative courts
– summary:**

This paper is devoted to the issue of total monthly income. Specifically, it deals with practical problems connected with the assessment and evaluation of the financial provision of foreigners applying for a long-term residence permit in connection with the rich case law of national administrative courts.

DISKUSE

Jakub Valc

Zahlázení odsouzení a jeho užití ve správním trestání

Úvod

Veškerá sankční řízení jsou svoji povahou koncipována tak, aby umožňovala ve stanovených případech citelně postihovat porušení zákonem stanovených povinností, a to ve vazbě na použití zásady individuální a generální prevence. V této souvislosti však sehrávají zásadní roli nejen druh a výměra trestu, ale také související účinky, které jsou s jeho uložením po určitou dobu spojeny. Zásadní vliv má v tomto ohledu zakotvení právního institutu zahlázení odsouzení, který za určitých podmínek umožňuje, aby se na pachatele hledělo, jako by protiprávní čin nespáchal, resp. nebyl odsouzen. Z povahy věci můžeme daný mechanismus považovat za prospěšný zejména pro pachatele, kterému umožňuje, aby se bez ohledu na předcházející selhání začlenil do společnosti a nemusel tak čelit často diskutovaným stigmatům, se kterými mohou být odsouzené osoby při hledání zaměstnání či v jiných životních situacích konfrontovány. Konkrétně mám na mysli skutečnost, že zahlázená odsouzení nebudou uváděna ve výpisu z evidence Rejstříku trestů, který je běžně vyžadován za účelem prokázání bezúhonnosti. Kromě toho ovšem nelze opomenout ani jiné důsledky zahlázení odsouzení, které souvisí spíše s omezením volné úvahy příslušných orgánů veřejné moci při rozhodování o vině a trestu dané osoby za později projednávané (protiprávní) činy.

V tomto směru se již dostávám k aplikačnímu problému, kterým je absence jednoznačné právní úpravy zahlázení odsouzení při posuzování přestupkové odpovědnosti. Zatímco trestněprávní předpisy institut zahlázení odsouzení výslovně zakotvují, resp. stanovují jasné podmínky pro jeho užití v jednotlivých případech, nelze stejným způsobem argumentovat ve vztahu k právním předpisům v oblasti přestupkového práva, ve kterých není těmto otázkám komplexně věnována v podstatě žádná pozornost. Z toho důvodu je často nutné dovozovat odpovídající postupy až z rozhodovací praxe správních orgánů a soudů v individuálních případech, a to s vývojovou tendencí od nezohledňování účinků zahlázení odsouzení, až po jejich analogické uplatnění za pomoci jednotně stanovené doby a zdůraznění významu dřívějších odsouzení pro celkové hodnocení osoby pachatele.

1. Zákonné podmínky pro zahlazení odsouzení v trestním právu

V rámci trestního práva může obecně dojít k zahlazení odsouzení třemi způsoby. Prvním z nich je zahlazení odsouzení, ke kterému dochází *ex lege*, tedy přímo ze zákona. V tomto směru je rozhodná právní úprava zakotvena v ust. § 46 a násl. zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní zákoník“). V zásadě se jedná o případy, kdy bylo od potrestání pachatele upuštěno nebo mu byl uložen některý z alternativních trestů (obecně prospěšné práce, zákaz činnosti, zákaz držení a chovu zvířat nebo peněžitý trest s výjimkou odsouzení pro spáchání zvlášť závažného zločinu), s jehož vykonáním zákon výslovně spojuje fikci, že se na pachatele hledí, jako by nebyl odsouzen. Stejně účinky nastávají za předpokladu, že bylo od zbytku výkonu daného alternativního trestu pravomocně upuštěno. Kromě toho nastává zahlazení odsouzení ze zákona za předpokladu, že pachateli byl uložen podmíněný trest odnětí svobody, přičemž během zkušební doby vedl řádný život a vyhověl všem uloženým podmínkám. V takovém případě soud vysloví, že se osvědčil. Pokud tak soud do jednoho roku neučiní, aniž by byla vina na straně podmíněně odsouzeného, nastávají stejné účinky, jako by byly z jeho strany všechny podmínky splněny, a to na základě zákonem stanovené domněnky.¹⁾

Vyjma výše uvedených případů je nicméně užití institutu zahlazení odsouzení a uplatnění související fikce neodsouzení předvídáno také ve vztahu k nepodmíněnému trestu odnětí svobody a jiným druhům trestů, přestože jsou za tímto účelem stanoveny další podmínky. Konkrétně je nutné vycházet z ust. § 105 a ust. § 106 trestního zákoníku, ve kterých je za tímto účelem stanovena doba, po kterou musí odsouzený vést po výkonu trestu nebo jeho prominutí či promlčení řádný život. Tato doba je odstupňována od jednoho až do patnácti let, a to podle druhu uloženého trestu či délky trestu odnětí svobody, což nepřímo reflektuje míru společenské škodlivosti. K tomu je vhodné doplnit, že zahlazení odsouzení podléhají za stanovených podmínek všechna odsouzení, tedy rovněž odsouzení k výjimečnému trestu. S ohledem na téma tohoto článku je pak zásadní zejména stanovení doby jednoho roku ve vztahu k uložení peněžitého trestu za zvlášť závažný zločin, což je s ohledem na nedávnou novelu trestního zákoníku výjimka ze zahlazení odsouzení přímo ze zákona, pakliže je řádně vykonán peněžitý trest uložený za přečin nebo zločin.²⁾ Dotčené lhůty ovšem nelze chápat absolutně, protože zákon předvídá možnost vydat na žádost odsouzeného rozhodnutí o zahlazení

¹⁾ Stejně tak mohou nastat účinky zahlazení odsouzení podle ust. § 91 trestního zákoníku v případě podmíněného upuštění od výkonu zbytku trestu zákazu činnosti a dalších alternativních trestů za předpokladu, že se odsouzený osvědčil, a to s účinky ke dni právní moci rozhodnutí o podmíněném upuštění od výkonu zbytku trestu.

²⁾ MIKUŠOVÁ, H.: *Novela trestních předpisů by měla vést k častějšímu ukládání peněžitých trestů* [online]. Právo21, 6. 10. 2020 [cit. 28. 6. 2021]. Dostupné z: <https://pravo21.cz/pravo/novela-trestnich-predpisu-by-mela-vest-k-castejsimu-ukladani-penezitych-trestu>.

odsouzení ještě před jejich uplynutím, pokud takový postup odůvodňují individuální okolnosti případu.³⁾

Za pomyslnou třetí možnost lze považovat ústavně zakotvenou pravomoc prezidenta republiky zahlazovat odsouzení podle čl. 62 písm. g) Ústavy České republiky. Jedná se o speciální formu rehabilitace, která vedle abolice (nařízení zastavení či nepokračování v již zahájeném trestním stíhání) a agraciace (odpuštění nebo zmírnění dosud nevykonaného trestu) představuje výsadní právo prezidenta republiky autoritativně ovlivňovat vedení trestního řízení a výkon či účinky trestu, který byl soudem pravomocně uložen. Na rozdíl od zahlázení odsouzení na základě rozhodnutí soudu nebo přímo ze zákona proto není posuzováno, zda byly splněny výše vymezené podmínky nebo omezení, která jsou jinak zákonem za tímto účelem stanovena.⁴⁾

Pokud bych se chtěl dále věnovat procesním aspektům uplatnění institutu zahlázení odsouzení, je dotčená právní úprava zakotvena především v ust. § 363 zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní řád“). Ve vztahu k tématu tohoto článku je však potřeba věnovat pozornost spíše již naznačeným (hmotněprávním) důsledkům zahlázení odsouzení. Předně je vhodné připomenout, že nastoluje *ex lege* stav, kdy se na danou osobu hledí, jako by nebyla odsouzena. Co to však prakticky znamená? Kromě toho, že odsouzení nebude uváděno ve výpisu z evidence Rejstříku trestů, což lze spojit se snahou usnadnit proces resocializace, má tato skutečnost dopady také na v budoucnu vedená trestní řízení ve věci stejného pachatele.⁵⁾ Nelze na něj totiž pohlížet jako na recidivistu, ať už pro účely naplnění vybraných kvalifikovaných skutkových podstat trestných činů⁶⁾, tak ve vztahu k úvahám o výši uloženého trestu. V tomto ohledu sehrává zásadní roli jinak zákonem předvídané zohlednění přitěžujících okolností ve smyslu ust. § 42 trestního zákoníku, a to při striktním požadavku na respektování zásady *ne bis in idem*. Za jednu z těchto okolností je pod písm. q) daného ustanovení zákona považováno předchozí odsouzení, přestože soud může podle svého uvážení zohlednit individuální okolnosti

³⁾ Odsouzení však nelze zhladit, pokud nebylo doposud zcela vykonáno nebo ukončeno ochranné opatření. V případě uložení více trestů vedle sebe je pak nutné vyčkat do doby, než uplyne doba pro zahlázení trestu, který je tím nejprísnejším (ust. § 105 odst. 5 a 7 trestního zákoníku).

⁴⁾ K terminologickému rozlišování jednotlivých forem amnestie či individuální milosti viz např. *Amnestie a milost a jejich formy* [online]. Epravo.cz, 9. 10. 2001 [cit. 30. 6. 2021]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/amnestie-a-milost-a-jejich-formy-14774.html>

⁵⁾ Stále však bude dané odsouzení evidováno v opisu z evidence Rejstříku trestů, který může být poskytnut pouze taxativně uvedených subjektům za podmínek stanovených v ust. § 10 zákona č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o RT“).

⁶⁾ Srov. např. formální znaky kvalifikované skutkové podstaty trestného činu krádeže podle ust. § 205 odst. 2 trestního zákona: „*Kdo si присvojí cizí věc tím, že se jí zmocní, a byl za takový čin v posledních třech letech odsouzen nebo potrestán, bude potrestán odnětím svobody na šest měsíců až tři léta.*“

případu a k této okolnosti při úvaze o druhu a výměře trestu v neprospěch pachatele nepřihlížet.

2. (Ne)regulace zahlázení odsouzení pro účely přestupkového řízení

V oblasti správního trestání nelze na rozdíl od trestního práva hovořit o existenci právního předpisu, který by zahrnoval taxativní výčet všech skutkových podstat přestupků (dříve také jiných správních deliktů).⁷⁾ Ty jsou totiž podle dotčené právní oblasti a odpovídajících chráněných zájmů zakotveny ve složkových zákonech. Přesto přestupkové právo disponuje obecným právním předpisem, ve kterém jsou zakotveny hmotněprávní a procesní instituty nezbytné pro uplatnění daného druhu veřejnoprávní odpovědnosti. V minulosti se jednalo o dnes již neplatný zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění do 30. 6. 2017 (dále jen „zákon o přestupcích“). Přestože v něm byl zakotven rovněž systém sankcí, které jsou v dnešní terminologii označovány jako správní tresty, včetně okolností rozhodných pro jejich uložení, nebylo případné užití institutu zahlázení odsouzení nijak zakotveno ani výslovně předvídáno.

Ke změně tohoto stavu nedošlo ani vlivem rozsáhlé rekodifikace přestupkového práva, a to přijetím zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nový přestupkový zákon“), včetně souvisejících právních předpisů.⁸⁾ Ačkoliv se tvůrci nového přestupkového zákona na první pohled velmi inspirovali strukturou a obsahem obecné části trestního zákoníku, problematiku zahlázení odsouzení při stanovení podmínek pro ukládání správních trestů nijak nezohlednili. Jinými slovy, tato otázka zůstala nezodpovězena. Za zásadní změnu lze naopak považovat explicitní zpřesnění otevřeného výčtu okolností, na základě kterých lze hodnotit povahu a závažnost přestupku. Stejně tak byly samostatně vymezeny polehčující a přitěžující okolnosti, ke kterým by mělo být při úvaze o druhu a výši správního trestu přihlédnuto. Jednou z těchto okolností je po vzoru trestního zákoníku rovněž skutečnost, že pachatel se dopustil přestupku opakovaně [ust. § 40 písm. c) nového přestupkového zákona].

Jak má však příslušný správní orgán postupovat za situace, kdy vede řízení proti osobě, která se v minulosti opakovaně dopustila stále evidovaných

⁷⁾ V rámci rekodifikace přestupkového práva došlo ke sjednocení terminologie, což znamená, že se nově používá souhrnné označení „přestupek“, a to rovněž ve vztahu k deliktnímu jednání právnických nebo fyzických podnikajících osob, které bylo dříve označováno jako (jiný) správní delikt. Viz také *Průvodce zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich* [online]. Ministerstvo vnitra České republiky, s. 3 a 13 [cit. 30. 6. 2021]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/pruvodce-novou-upravou-prestupkového-prava.aspx>.

⁸⁾ Jedná se zejména o zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o NP“), a zákon 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, ve znění pozdějších předpisů.

přestupků, a to s určitým časovým odstupem? Typickým příkladem je velké množství řízení ve věcech překročení nejvyšší dovolené rychlosti nebo porušení jiné povinnosti řidiče v režimu zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“). V těchto případech není výjimkou, že dotyčný řidič má v evidenční kartě řidiče evidováno velké množství záznamů přestupků, za které byl pravomocně uznán vinným s různým časovým odstupem. Vystává pak otázka, zda je správní orgán nejen povinen, ale zejména oprávněn pohlížet na daného řidiče vozidla jako na recidivistu, a to rovněž ve vztahu k těm přestupkům, které sice byly spáchány před mnoha lety, ale jsou stále evidovány. Dotčená právní úprava nám v tomto směru neposkytuje žádnou jednoznačnou odpověď či alespoň interpretační východiska, a to rovněž bez ohledu na druh a výši či délku správního trestu, který byl za spáchání předchozích přestupků uložen.

Současně nelze opomenout, že prezident republiky může také ve vztahu k přestupkovému řízení udělovat amnestii, tedy v souladu s ust. § 104 nového přestupkového zákona nařídit, aby se řízení o přestupku nezačalo, nebo, bylo-li zahájeno, aby se v něm nepokračovalo. Stejně tak má oprávnění odpustit nebo zmírnit uložený správní trest nebo jeho zbytek, nebo nařídit vyřazení přestupku z evidence přestupků. Právě poslední z uvedených možností koresponduje s výše uvedenou rehabilitací, která je v trestním právu pojímána jako jedna z forem zahlazení odsouzení, kdy se na pachatele hledí, jako by nebyl odsouzen. V této souvislosti je vhodné poukázat na existenci centrální evidence přestupků, která byla jako informační systém veřejné správy spuštěna v roce 2016, tedy ještě za platnosti již zrušeného zákona o přestupcích.⁹⁾

Z hlediska vedení dané evidence je rozhodná právní úprava zakotvená v již citovaném zákoně o RT.^{10), 11)} Centrální evidence přestupků je totiž součástí Rejstříku trestů, který je jako organizační složka státu podřízen Ministerstvu spravedlnosti České republiky. Konkrétní podmínky vedení evidence přestupků jsou pak stanoveny v ust. § 16i a násl. zákona o RT. Za podstatnou lze považovat zejména skutečnost, že opisy z dané evidence jsou na žádost vydávány pouze oprávněným subjektům, a to typicky pro účely vedení řízení, přičemž jsou jednotlivé záznamy z evidence vyřazovány po uplynutí pěti let ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o přestupku či na něj navazujících rozhodnutí v přezkumném či soudním řízení (ust. § 16k zákona o RT). Je však nutné zdůraznit, že do dané evidence se nezapisují všechny přestupky, ale pouze ty, o kterých to stanoví zvláštní právní předpis. K tomu je potřeba doplnit, že při projednání přestupků na úseku bezpečnosti a plynulosti

⁹⁾ NEVRKLA, L.: *Centrální evidence přestupků* [online]. Epravo.cz, 10. 11. 2015 [cit. 2. 7. 2021]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/centralni-evidence-prestupku-99548.html>.

¹⁰⁾ Výčet přestupků, které jsou do této evidence zapisovány, pak vyplývá z jiných právních předpisů. Konkrétně lze odkázat na ust. § 12 zákona o NP.

¹¹⁾ Kromě toho je postup správních orgánů rozhodujících o přestupcích zapisovaných do příslušné evidence upraven v ust. § 106 a násl. nového přestupkového zákona.

silničního provozu je standardní součástí spisové dokumentace a podkladů pro rozhodnutí již uvedená evidenční karta řidiče, kterou nelze s příslušnou evidencí přestupků a podmínkami pro její vedení zaměňovat.¹²⁾

3. Rozhodovací praxe správních orgánů a soudů k otázce analogického užití zahlázení odsouzení

Na rozdíl od jiných druhů správního řízení, které jsou rovněž založeny na vrchnostenském působení orgánů veřejné moci, vykazuje přestupkové řízení určitá specifika. Důvodem je skutečnost, že se svojí povahou jedná o určitý druh trestního obvinění, ve vztahu ke kterému je nutné trvat na důsledném uplatňování všech souvisejících zásad trestání, což je nedílnou součástí práva obviněného na spravedlivý proces ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Stejně jako v případě trestního řízení, je také v řízení o přestupku rozhodováno o vině a trestu, ačkoliv nelze všeobecně zpochybňovat rozdílnost jak v míře společenské škodlivosti postihovaného jednání, tak v případné citelnosti uplatněné represe. V zásadě tak nelze opomíjet či bagatelizovat požadavky kladené primárně na stíhání a postih trestných činů ve vztahu k přestupkům na základě argumentace, že se jedná o terminologicky a materiálně odlišné druhy řízení, deliktů a možných forem postihu.

Obdobným způsobem se vyjádřil také Nejvyšší správní soud například ve svém rozsudku ze dne 20. 1. 2006, č. j. 4 As 2/2005-62, ve kterém ve vazbě na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva uvedl, že: „Každá fyzická i právnická osoba má v České republice zaručeno právo na spravedlivý proces. Článek 6 Úmluvy, na který stěžovatel opakovaně již v řízení před krajským soudem poukazoval, zakotvuje základní kautely práva na spravedlivý proces, a to v odstavci 1 obecně pro věci trestní i civilní a v odstavci 3 pro věci trestní, tj. stanoví jakási minimální procesní práva obviněného. ... S ohledem na znění tohoto ustanovení hovořícího o trestním obvinění je třeba zvážit, zda je citované pravidlo aplikovatelné v projednávaném případě, tj. ve správním řízení o přestupku. Na první pohled se zdá, že se tato právní záruka vztahuje pouze k trestnímu řízení. Z judikatorní činnosti Evropského soudu pro lidská práva (dále též "Soud") i Evropské komise pro lidská práva je však patrné, že povaha trestního obvinění je vykládána velmi široce. Pojem trestní věc, trestní řízení, trestný čin a potrestání má podle jejich názoru autonomní význam (notions autonomes, notions

¹²⁾ Právní regulace týkající se vedení dané evidence (karet řidičů) je primárně zakotvena v ust. § 119 odst. 2 písm. g) zákona o silničním provozu, který za součást obsahu registru řidičů stanovuje evidenci spáchaných přestupků podle tohoto zákona. Daná právní úprava je dále prováděna vyhláškou Ministerstva dopravy a spojů č. 31/2001 Sb., o řidičských průkazech a o registru řidičů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška MD“). V ust. § 17 odst. 2 vyhlášky MD jsou poté vymezeny součásti evidenční karty řidiče, mezi které patří mimo jiné údaje o spáchaných přestupcích proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích. Dotčená právní úprava pak nepočítá s tím, že by byly jednotlivé záznamy po určité době vymazány.

with autonomous meaning), který není pevně svázán s významem, který těmto pojmům přisuzuje právní řád jednotlivých států, které k Úmluvě přistoupily."¹³⁾

Není tedy pochyb o tom, že správní orgány, které vedou vůči konkrétním osobám řízení o přestupku, nejsou v souladu s ustálenou judikaturou povinny respektovat toliko základní zásady správního řízení zakotvené zejména v úvodních ustanoveních zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Naopak musí při naplnění judikaturou dovozených kritérií na principu analogie reflektovat jak veškerá práva obviněného, tak související zásady trestního řízení, včetně požadavků kladených na přiměřenost a individualizaci trestní represe.¹⁴⁾ V této souvislosti nelze opomíjet ani již uvedenou skutečnost, že právní předpisy v oblasti trestního práva počítají s tím, že dochází za zákonem stanovených podmínek a ve prospěch pachatele k zahrazení odsouzení, tedy k faktickému odklizení jeho účinků jak pro další život dané osoby, tak případná řízení vedená v budoucnu. Z logiky věci proto nelze dospět k závěru, že by takové důsledky neměly být spojovány také s přestupkovým řízením, v rámci kterého jsou na principu subsidiarity trestněprávní represe zásadně postihována společensky méně závažná protiprávní jednání.

Přesto správní orgány projednávající tzv. dopravní přestupky v minulosti v rámci úvah o druhu a výši správního trestu běžně přihlížely rovněž k těm

¹³⁾ K tomu je nicméně nutné doplnit, že každé rozhodnutí o přestupku nelze automaticky považovat za rozhodnutí trestněprávního charakteru. V této souvislosti totiž musí být naplněna určitá kritéria, která ve své judikatuře dovodil Evropský soud pro lidská práva [právní případy: *Engel a ostatní* (1976), *Öztürk* (1984), *Weber* (1990) a *Lutz versus Německo* (1987)], a která jsou reflektována také ze strany Nejvyššího správního soudu. Jedná se o následující kritéria: 1) kvalifikace deliktu ve vnitrostátním právu jako trestného činu; 2) povaha deliktu při zohlednění právem chráněného zájmu, adresáta normy a účelu sankce; 3) přisnost či dopad sankce do sféry pachatele deliktu. Pakliže není dáno první z uvedených kritérií, postačuje naplnění alespoň jednoho ze dvou zbývajících, která jsou tak dána alternativně. Za takové situace je pak na místě vztáhnout na řízení o přestupku přiměřeně všechny požadavky, které jsou na trestní řízení kladeny z hlediska zákonnosti a ochrany práva obviněného na spravedlivý proces. Viz GRIVNA, T.: Konkurence trestního řízení a řízení o přestupku (jiném správním deliktu). *Správní právo* [online]. 2014, roč. 47, č. 1-2, s. 58 [cit. 4. 7. 2021]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/spravni-pravo-12-14w-grivna-pdf.aspx>; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2006, č. j. 4 As 2/2005-62.

¹⁴⁾ Některé z nich (presumpce nevinny, právo nevypovídat) byly explicitně zakotveny již ve staré právní úpravě. Příkladem je ust. § 73 odst. 1 zákona o přestupcích: „Občan je obviněným z přestupku, jakmile správní orgán učinil vůči němu první procesní úkon. Na takového občana se hledí, jako by byl nevinný, pokud jeho vina nebyla vyslovena pravomocným rozhodnutím. Obviněný z přestupku má právo vyjádřit se ke všem skutečnostem, které se mu kladou za vinu, a k důkazům o nich, uplatňovat skutečnosti a navrhnout důkazy na svou obhajobu, podávat návrhy a opravné prostředky. K výpovědi ani k doznání nesmí být donucován.“ V této souvislosti lze poukázat rovněž na ust. § 69 odst. 2 nového přestupkového zákona, který již výslovně reflektuje rovněž zásadu *in dubio pro reo*, když stanovuje: „Dokud není pravomocným rozhodnutím o přestupku vyslovena vina obviněného, hledí se na něj jako na nevinného. V pochybnostech správní orgán rozhodne ve prospěch obviněného.“

záznamům přestupků v evidenční kartě řidiče, které by mohly být dokonce ve srovnání s nepodmíněnými tresty odnětí svobody za podmínek stanovených v trestním zákoníku zahlazeny. Prakticky tak správní orgány v rámci využití svého uvážení ukládaly pokuty nad spodní hranicí zákonem stanovené sazby mimo jiné s odkazem na okolnost, že obviněný má evidován určitý počet záznamů. Nebylo tedy v podstatě vůbec reflektováno, kdy byly související přestupky spáchány, resp. kdy nabyla právní moci rozhodnutí, ve kterých byla vina za jejich spáchání autoritativně vyslovena.

Na změnu této rozhodovací praxe měla zásadní vliv judikatura Nejvyššího správního soudu, který se k uvedenému problému obecněji vyjádřil ve svém rozsudku ze dne 28. 2. 2011, č. j. 8 As 82/2010-55. Jednalo se o případ osoby, která byla uznána vinnou ze spáchání přestupku podle ust. § 22 odst. 1 písm. d) ve spojení s ust. § 5 odst. 1 písm. f) zákona o silničním provozu. Správní orgán při zdůvodnění výše pokuty a zákazu činnosti spočívajícího v zákazu řízení všech motorových vozidel přihlédl k tomu, že obviněný má v evidenční kartě řidiče evidovány dva záznamy přestupků z let 1994 a 1997, včetně opakovaně uloženého zákazu řízení. Při vypořádání související námitky Nejvyšší správní soud předně odkázal na svoji dosavadní judikaturu, ze které za určitých podmínek vyplývá možnost uplatnění analogie v oblasti správního trestání. Současně odmítl závěr Městského soudu v Praze, že institut zahlázení odsouzení nelze v přestupkovém řízení použít pouze proto, že není v dotčené právní úpravě zakotven. V této souvislosti Nejvyšší správní soud zdůraznil, že za normálních okolností by k daným záznamům nebylo přihlíženo ani pro účely trestního řízení. Podle jeho názoru tak správní orgány při ukládání správního trestu a hodnocení osoby pachatele vybočily z mezí volného uvážení.

Výše uvedený právní názor Nejvyšší správní soud potvrdil a dále rozvedl ve svém rozsudku ze dne 26. 7. 2017, č. j. 2 As 323/2016-45, ve kterém uvedl, že: *„Pro úplnost Nejvyšší správní soud poznamenává, že nelze souhlasit s názorem krajského soudu, že institut zahlázení lze uplatnit jediné tehdy, pokud byl přestupci společně s pokutou uložen také zákaz řízení motorových vozidel. Je pravdou, že tak tomu bylo ve věci řešené Krajským soudem v Ústí nad Labem – pobočkou v Liberci ve shora citované věci sp. zn. 60 A 1/2013. Trestní zákoník však stanoví pravidla i pro zahlázení trestného činu, za nějž byl samostatně uložen peněžitý trest, a Nejvyšší správní soud neshledává jediný důvod, proč by nemohla být analogicky použita na případy, kdy byla za přestupek samostatně uložena pokuta.“*

Je tedy zřejmé, že správní orgány jsou podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu povinny zohlednit, zda nelze institut zahlázení odsouzení analogicky uplatnit, nehledě na to, jaký druh správního trestu byl za spáchání přestupku uložen. Otázkou však zůstává, jak má správní orgán v individuálním případě postupovat. Jak již bylo uvedeno, trestní právo umožňuje několik způsobů zahlázení odsouzení. Pakliže nenastává přímo ze zákona, je prováděno rozhodnutím soudu na žádost odsouzeného, a to zpravidla po uplynutí stanovené doby, která je odstupňována ve vazbě na druh trestu nebo délku uloženého trestu odnětí svobody. Ve vztahu k přestupkovému řízení lze poté uvažovat zejména o zohlednění podmínek

stanovených pro zahlázení odsouzení k zákazu činnosti a peněžitému trestu. V zásadě se totiž jedná o tresty, které svojí povahou odpovídají dvěma běžně ukládaným správním trestům za přestupky v dopravě, resp. na úseku bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, a to pokutě a zákazu řízení motorových vozidel.

Na obdobném a striktně pojatém principu založil svoji argumentaci rovněž Krajský soud v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci, a to v často odkazovaném rozsudku ze dne 3. 5. 2013, č. j. 60 A 1/2013-49: *„Pokud byla žalobci za obdobný přestupek uložena pokuta a žalobce vedl po dobu 1 roku po výkonu této sankce řádný život a zároveň mu byl uložen zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel, jenž byl vykonán, pak je třeba na žalobce při aplikaci zásad pro zahlázení odsouzení [analogicky dle § 74 odst. 1 a § 105 odst. 1 písm. e) trestního zákoníku z roku 2009] hledět jako by nebyl „odsouzen“, tj. pravomocně shledán za předchozí přestupek vinným a potrestán, a spáchání přestupků nelze hodnotit jako přitěžující okolnost ve smyslu „recidivy“.“*

Umožňuje však uplatnění analogie v takovém rozsahu odpovídající sankční postih v přestupkovém řízení? Podle mého názoru nelze opomenout, že zákaz činnosti a peněžitý trest mají v rámci systému trestních sankcí zcela jiné postavení než pokuta či zákaz činnosti v rámci systému správních trestů.¹⁵⁾ Zatímco peněžitý trest rozhodně nepatří mezi nejprísnější formy trestněprávního postihu, je pokuta často jediným druhem správního trestu, který může být za přestupek uložen. Za předpokladu, že by byla bez dalšího přejímána pravidla pro zahlázení obdobných druhů trestů z trestního do přestupkového řízení, vedlo by to v důsledku k tomu, že by byla recidiva jako zákonem předvídaná přitěžující okolnost v běžně se vyskytujících případech v podstatě automaticky vyloučena.¹⁶⁾

O tom ostatně svědčí také následně zavedená praxe správních orgánů, která se ustálila na univerzálním uplatňování doby tří let od spáchání přestupku. Jinými slovy, na obviněného z přestupku není ve vazbě na určení druhu a výše správního trestu pohlíženo jako na recidivistu, pakliže z evidenční karty řidiče nevyplývá, že by byl v posledních třech letech pravomocně uznán vinným ze spáchání jiného přestupku. Ačkoliv není zcela zřejmé, proč byla zvolena právě tato časová hranice, je ze strany soudů rozhodujících ve správním soudnictví všeobecně akceptována.¹⁷⁾ Důvodem je rovněž

¹⁵⁾ Jak již bylo uvedeno, dochází v trestním právu k zahlázení odsouzení samotným vykonáním trestu zákazu činnosti (ust. § 74 odst. 2 trestního zákoníku).

¹⁶⁾ Jedinou výjimkou je podle nedávné novely trestního zákoníku uložení peněžitého trestu za spáchání zvlášť závažného zločinu, s čímž je pro zahlázení odsouzení spojena doba jednoho roku, jak stanovuje ust. § 105 odst. 1 písm. e) trestního zákoníku. V případě přečinu a zločinu naopak nastává fikce neodsouzení přímo ze zákona, a to samotným vykonáním peněžitého trestu (ust. § 69 odst. 3 téhož zákona).

¹⁷⁾ Sov. např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 25. 9. 2020, č. j. 22 A 8/2017-45; rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 5. 2020, č. j. 32 A 6/2018-131; rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 5. 2018, č. j. 17 A 16/2017-32.

skutečnost, že stanovení druhu a výše správního trestu je v mezích zákona primárně záležitostí správního uvážení. Z toho důvodu příslušný soud přistoupí ke zrušení napadeného rozhodnutí typicky za předpokladu, že správní orgán meze správního uvážení překročí, popř. v kontextu skutkových okolností případu nezohlední všechna zákonná (judikaturou dovozená) kritéria a přezkoumatelně nezdůvodní, proč bylo nutné uložit pokutu či jiný druh správního trestu nad spodní hranici zákonného rozpětí.¹⁸⁾

Současně ovšem nelze ve vztahu k ukládání správních trestů a souvisejícím požadavkům na přezkoumatelnost rozhodnutí chápat výše uvedenou dobu tří let zcela dogmaticky. Odkazované závěry Nejvyššího správního soudu totiž neznemožňují, aby správní orgány přihlížely také k dříve spáchaným a projednaným přestupkům, pakliže tak v rámci svých úvah učiní nikoliv s odkazem na existenci recidivy jako přitěžující okolnosti, ale v rámci celkového hodnocení osoby pachatele, pakliže na něj lze na základě souhrnu záznamů v evidenční kartě řidiče pohlížet jako na osobu, která má sklon k páchání přestupků či přestupků určitého druhu. Stejný závěr lze ostatně dovodit také z již odkazovaného rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci ze dne 3. 5. 2013, č. j. 60 A 1/2013-49, ve kterém bylo přes jinak široké uplatnění analogie zahlazení odsouzení uvedeno: „...Na druhou stranu soud konstatuje, že správním orgánům nic nebrání v tom, aby ke skutečnosti, že žalobce v minulosti spáchal obdobné či další přestupky, za něž mu byly pravomocně uloženy v přestupkovém řízení sankce, přihlížely při hodnocení osoby žalobce a z takových okolností vyvodily příslušné závěry, pokud jde o sklony žalobce porušovat pravidla provozu na pozemních komunikacích, případně jakým způsobem.“¹⁹⁾

Osobně se však domnívám, že nezakotvení institutu zahlazení odsouzení je jedním z velkých deficitů nového přestupkového zákona, který byl s ohledem na svoji rekodifikační povahu jedinečnou příležitostí, jak tento nedostatek dosavadní právní úpravy napravit.²⁰⁾ S ohledem na specifické

¹⁸⁾ Kromě toho může soud uplatnit své moderační právo ve smyslu ust. § 78 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. To soudu umožňuje upustit od uložení trestu nebo jej v zákonem stanovených mezích snížit, pakliže byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, přičemž takový postup umožňuje důkazní situace a žalobce jej výslovně navrhl v žalobě. Nejedná se však o postup, který by byl ve správním soudnictví hojně využíván, a to také z důvodu časté absence návrhu ze strany žalobce, což je jednou ze zákonem obligatorně stanovených podmínek.

¹⁹⁾ K tomu srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2017, č. j. 5 As 259/2015-33.

²⁰⁾ Za paradoxní považuji zejména skutečnost, že v důvodové zprávě k vládnímu návrhu nového přestupkového zákona bylo výslovně poukazováno na aplikační problémy spojené s roztržičností právní úpravy a související absencí některých hmotněprávních či procesních institutů. Stejně tak bylo výslovně poukazováno na soudně dovozenou nutnost řešení těchto obtíží či mezer v právu cestou analogie, aniž by byla tato skutečnost v paragrafovém znění zákona například ve vztahu k institutu zahlazení odsouzení prakticky zohledněna (s výjimkou uplatnění amnestie prezidenta republiky ve formě rehabilitace). Viz *Vládní návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (555/0)* [online]. Poslanecká

aspekty správního trestání by měla být po vzoru trestního práva nastavena jasná pravidla, a to zejména s ohledem na právní jistotu a předvídatelnost postupu příslušných orgánů veřejné moci ze strany obviněného. Tento stav však nelze klást *a priori* za vinu správním orgánům či soudům rozhodujícím v individuálních případech. Je primárně úkolem zákonodárce, aby vymezil konkrétní podmínky, za kterých bude moci být institut zahlázení odsouzení uplatněn, a to při zohlednění specifik a odchylek jak samotného přestupkového řízení, tak jednotlivých druhů správních trestů, které v něm mohou být ukládány (například zohledněním výše pokuty nebo délky uloženého zákazu řízení motorových vozidel). Přesto si nemyslím, že by měly tyto nedostatky za následek faktické krácení práv obviněného z přestupku. Ačkoliv lze aplikaci výše uvedené a praxí dovozené doby tří let zpětně od spáchání projednávaného přestupku považovat v podstatě za univerzální pravidlo, mající za následek částečné upozadění individuálních okolností případu, nelze opomenout opakovaně zdůrazněné a v oblasti trestání běžně prováděné hodnocení osoby pachatele, což nelze s výjimkou odsouzení starých mnoho let považovat za excesivní.

Závěr

Cílem tohoto článku bylo poukázat na absenci právní úpravy institutu zahlázení odsouzení v oblasti správního trestání, včetně nutnosti vyplnění této mezery v právu prostřednictvím aplikační praxe, resp. za pomoci analogie. Za tímto účelem jsem nejprve vymezil podmínky pro zahlázení odsouzení zakotvené v trestním zákoníku, který byl významnou inspirací pro nedávno přijatý nový přestupkový zákon. V této souvislosti jsem zdůraznil, že ani přijetí dané právní úpravy správního trestání nevedlo k odstranění dosavadní nejistoty ohledně stanovení podmínek, za kterých mohou nastat účinky spojené s tzv. fikcí neodsouzení. Související aplikační problémy jsem poté demonstroval na projednání přestupků na úseku bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, které jsou v evidenční kartě řidiče evidovány bez časového omezení. Ukázal jsem, že určité mantinely pro zohledňování minulých odsouzení při úvahách o druhu a výši správního trestu musela v tomto směru stanovit až soudní judikatura a na ni navazující rozhodovací praxe správních orgánů, a to na principu analogického užití trestněprávního institutu zahlázení odsouzení. Současně jsem však zdůraznil problematickou stránku tendencí vedoucích k dogmatickému přejímání takto stanovených pravidel. Ta jsou totiž z povahy věci koncipována pro účely trestního řízení, a to při zohlednění poměrně svébytného systému trestních sankcí, v rámci kterého zaujímá peněžitý trest a zákaz činnosti odlišné postavení než pokuta a zákaz činnosti (např. v podobě zákazu řízení motorových vozidel) ve správním trestání.

V této souvislosti jsem rámcově naznačil potřebu přijetí specifické a svébytné právní úpravy, která by reflektovala systém správních trestů a míru represe,

sněmovna České republiky, s. 70 [cit. 5. 7. 2021]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=115254>.

která je s jejich uložením spojena. Jako možnou variantu považuji již predestřené zohlednění výše pokuty nebo délky zákazu činnosti apod., podle kterých by byla výslovně odstupňována doba spojená se zahlazením odsouzení ze zákona. Vyloučit samozřejmě nelze ani případy, kdy by byla fikce neodsouzení spojena již se samotným vykonáním správního trestu, např. ve vazbě na zaplacení marginální pokuty (podle úseku veřejné správy). Ohledně motivace zákonodárce k faktickému přijetí obdobného systému jsem však poněkud skeptický, a to zejména kvůli existenci ustálené rozhodovací praxe, která tento legislativní deficit již určitým způsobem překlenula.

Shrnutí:

Zahlazení odsouzení lze považovat za ustálený právní institut, který za přesně stanovených podmínek umožňuje odstranit negativní důsledky spojené s předchozím odsouzením za spáchání trestného činu. Složitější situace nastává za předpokladu, že budeme chtít vymezit podmínky pro uplatnění daného institutu v oblasti správního trestání. Mým záměrem bylo ukázat, že ani přijetí nového přestupkového zákona a souvisejících právních předpisů nevedlo k zakotvení jednoznačných podmínek pro uplatnění zahlazení odsouzení, což má za následek, že musely být dovozeny až rozhodovací praxí správních orgánů a judikaturou soudů v oblasti správního soudnictví.

The removing convictions - conditions for the application of this institute in the field of administrative punishments - summary:

The removing convictions can be considered a stable legal institute, which under specific conditions allows the elimination of the consequences associated with the previous criminal conviction. A more complicated situation arises if we want to define the conditions for the application of this institute in the field of administrative punishments. My intention was to show that even the adoption of a new offence law and related legislation has not led to the establishment of clear conditions for the application of the removing a conviction, what means, that these conditions have to be derived from the decision-making of administrative authorities and by the case-law of the courts in the area of administrative justice.

DISKUSE

Dominik Beránek¹⁾

Rozhodnutí o rozkladu

Rozklad běžně chápeme jako řádný opravný prostředek proti prvoinstančním rozhodnutím ústředních orgánů státní správy.²⁾ Taková rozhodnutí není možné napadnout obecným řádným opravným prostředkem (odvoláním), neboť nelze dosáhnout devolutivního účinku; není zde žádný výše postavený orgán, který by mohl odvolání projednat. Tím rozklad vytváří dodatečný prostor pro odstranění těch nezákonných rozhodnutí správních orgánů, která pro absenci nadřízeného správního orgánu nelze napadnout odvoláním.

V současné podobě byl rozklad do českého právního řádu zaveden správním řádem z roku 1967.³⁾ V této podobě bylo možné rozkladem napadnout rozhodnutí ústředního orgánu státní správy vydané v prvním stupni. O rozkladu rozhodoval vedoucí toho ústředního orgánu státní správy, proti jehož rozhodnutí rozklad směřoval, a to na základě návrhu jím ustavené zvláštní komise. Rozklad měl rovněž výslovně přiznaný odkladný účinek. Podrobnější úprava však chyběla, proto správní řád počítal s přiměřeným použitím ustanovení o odvolacím řízení.

S přijetím nového správního řádu z roku 2004 prodělal institut rozkladu některé podstatné změny. Změnil se okruh rozhodnutí, která lze napadnout (nově také rozhodnutí ministra nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu v prvním stupni), a institut rozkladové komise se dočkal podrobnější úpravy. Stále však rozhoduje ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu. Není již výslovně zmíněn odkladný účinek, o jeho existenci přesto odborná literatura ani soudní praxe nepochybují, neboť nevylučuje-li to povaha věci, platí pro řízení o rozkladu ustanovení o odvolání.⁴⁾

¹⁾ Autor je asistent soudce Nejvyššího soudu a doktorand na Katedře správního práva a práva životního prostředí Právnické fakulty Masarykovy univerzity.

²⁾ SKULOVÁ, S.: *Správní právo procesní*, 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 253.

³⁾ Ustanovení § 61 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád).

⁴⁾ JEMELKA, L., PONĎELÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D.: *Správní řád*. 5. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 738; dále třeba POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D.: *Správní řád*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 680.

Pro následující úvahy je však podstatné především to, že došlo k nové úpravě forem rozhodnutí: Správní orgán může nyní v řízení o rozkladu napadené rozhodnutí „**zrušit nebo změnit, pokud se tím plně vyhoví rozkladu a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas, nebo rozklad zamítnout**“.⁵⁾

V literatuře je nicméně takřka jednomyslně zastáván názor, podle kterého je **nutné dovodit, že na možnost zrušení rozhodnutí se podmínka plného vyhovění rozkladu nevztahuje, ta se uplatní pouze při změně rozhodnutí**.⁶⁾ Opačné názory jsou ojedinělé.⁷⁾

Pro takový závěr lze nalézt v zásadě pět argumentů, které pro potřeby pozdějšího odkazování číslují:

1. Pokud by také zrušení rozhodnutí bylo podmíněno plným vyhověním rozkladu (stejně jako změna), mohla by nastat situace, kdy rozhodnutí bude sice nezákonné, avšak správní orgán jej přesto bude muset potvrdit (resp. rozklad zamítnout), a to právě proto, že návrhu nebude moci vyhovět *plně*; to by však odporovalo jak § 2 odst. 1 správního řádu, tak čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.⁸⁾

2. Pokud by navíc v takové situaci došlo k zamítnutí rozkladu jen proto, že by mu nebylo možné plně vyhovět, nebylo by takové rozhodnutí nezákonné a správní žaloba by proto neměla naději na úspěch.⁹⁾

3. Správní orgán prvního stupně (orgán, který vydal původní rozhodnutí), by navíc nebyl vázán rozhodnutím o rozkladu.¹⁰⁾

4. Jestliže by zrušení rozhodnutí bylo podmíněno plným vyhověním

⁵⁾ Ustanovení § 152 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „správní řád“ nebo „s. ř.“).

⁶⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2012, sp. zn. 3 As 28/2012-21; rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 7. 2014, č. j. 8 A 171/2010-45; závěr č. 21 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 5. 12. 2005; MATES, P., KOPECKÝ, M. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*. Praha: Leges, 2015. Teoretik. ISBN 978-80-7502-100-7; VEDRAL, J. *Správní řád: komentář. 2. aktualizované a rozšířené vyd.* Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4. S. 1202 a násl.; POTĚŠIL, HEJČ, RIGEL, MAREK, 2016 (op. cit.), s. 680.; FIALA, Zdeněk et al. *Správní řád. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 774 a násl.

⁷⁾ SKULOVÁ, S. *Úvahy nad institutem rozkladu jako prostředku ochrany práv*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2013. Shodně také SKULOVÁ, S., POTĚŠIL, L. a HEJČ, D. in SKULOVÁ, S., POTĚŠIL, L. a kol.: *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě - jejich systém a efektivnost*. Praha: C. H. Beck, 2017., s. 163 a násl.

⁸⁾ Závěr č. 21 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 5. 12. 2005, (op. cit.); JEMELKA, PONDĚLÍČKOVÁ, BOHADLO (op. cit.), s. 740; VEDRAL (op. cit.), s. 1205.

⁹⁾ Žáčková, M. K rozhodnutí o podaném rozkladu podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, in VOPÁLKA, V. *Nový správní řád: zákon č. 500/2004 Sb., správní řád*. Praha: ASPI, 2005. ISBN 80-7357-109-9., s. 172

¹⁰⁾ JEMELKA, PONDĚLÍČKOVÁ, BOHADLO (op. cit.), str. 739; VEDRAL (op. cit.), s. 1205.

rozkladu, nebylo by v některých případech vůbec možné o věci rozhodnout, protože správní řízení musí být nejprve zahájeno a posléze také předepsaným způsobem ukončeno.¹¹⁾

5. Vznikal by zcela neodůvodněný rozdíl oproti možným formám rozhodnutí v odvolacím řízení, což by mohlo představovat zásah do ústavně zaručené rovnosti v právech.¹²⁾

Stejný názor zastává i soudní praxe; Nejvyšší správní soud v minulosti dokonce vyslovil, že v konečném důsledku lze o rozkladu rozhodnout stejnými způsoby jako v odvolacím řízení.¹³⁾ Později sice uvedené korigoval podle převažujícího názoru teorie tak, že alespoň změna rozhodnutí skutečně je podmíněna plným vyhověním rozkladu;¹⁴⁾ i to pak ale v některých případech relativizoval.¹⁵⁾

Devolutivní účinek

Všechny uvedené argumenty vychází z představy rozkladu jako řádného opravného prostředku, v jehož rámci dochází k přezkumu napadeného rozhodnutí instančně vyšším správním orgánem.¹⁶⁾ Tím se ale rozkladu přisuzuje devolutivní účinek, který mu nepřísluší.¹⁷⁾

¹¹⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2012, sp. zn. 3 As 28/2012-21 (op. cit.).

¹²⁾ Žáčková, M. (op. cit.), s. 172.

¹³⁾ „Nejvyšší správní soud je [...] toho názoru, že formy výroku rozhodnutí správního orgánu v rozkladovém řízení a v řízení odvolacím nejsou odlišné a i tam, kde by výrok pro různé doktrinární názory na definici správního orgánu formálně odlišný být mohl, nemá odlišné důsledky“ (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2012, sp. zn. 3 As 28/2012-21, op. cit.).

¹⁴⁾ V rozsudku ze dne 9. 6. 2016, č. j. 6 As 63/2016-40, Nejvyšší správní soud nejprve uvedl, že ustanovení § 152 odst. 6 s. ř. sice podle svého textu připouští změnu rozhodnutí vydaného v prvním stupni jen v rozsahu obdobném jako u tzv. autoremedury, avšak „je zde ještě ustanovení § 152 odst. 4 správního řádu o tom, že pro řízení o rozkladu platí ustanovení o odvolání, nevylučuje-li to povaha věci, z čehož správní praxe a judikatura – s přiznanou kritikou nevhodnosti a nepraktičnosti úpravy rozkladového řízení – dovozuje přípustnost i jiných postupů včetně rušení a vracení věci do fáze rozhodování v prvním stupni, jako by šlo o dvě procesní *quasi* instance (viz např. VEDRAL J.: *Správní řád. Komentář*. II. aktualizované a rozšířené vydání. Bova Polygon. Praha: 2012, s. 1203).“ Uzavřel však, že „pokud jde o změnu rozhodnutí, uplatní se přednostně zvláštní právní úprava limitující možnost změny rozhodnutí na tam uvedené podmínky; obdobnou úpravu odvolacího řízení tak v tomto rozsahu uplatnit nelze“.

¹⁵⁾ V rozhodnutí ze dne 3. 4. 2017 č. j. 5 As 173/2016-24 Nejvyšší správní soud stěžovatelce přisvědčil v tom, že žalovaný Úřad pro ochranu hospodářské soutěže porušil zákon, když prvostupňové rozhodnutí změnil, aniž by plně vyhověl rozkladu, nicméně neshledal, že by se jednalo o natolik podstatné porušení, které by mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí, neboť provedenou změnou nemohla nastat stěžovateli žádná újma.

¹⁶⁾ Tento předpoklad je zřetelně přítomen všem uvedeným argumentům. Nejvíce je to patrné z tvrzení, že je možné věc zrušit a vrátit správnímu orgánu prvního stupně k dalšímu řízení, nicméně všechny argumenty upozorňují na možné negativní důsledky spojené s instančním postupem typickým pro odvolací řízení (k tomu ještě podrobněji v další části).

¹⁷⁾ Této skutečnosti si všimá P. Průcha; kritizuje ji s tím, že není ale pojmově možné vrátit věc

Tento rozpor bývá vysvětlován tvrzením, že v řízení o rozkladu nedochází k instančnímu postupu, nýbrž ke změně funkční příslušnosti.¹⁸⁾ Funkční příslušnost v oboru správního práva je totiž chápána jinak, než je tomu tradičně v oboru práva civilního i práva trestního. Zatímco v trestním a civilním právu funkční příslušnost stanoví rozsah působnosti mezi orgány stejného druhu, stejné soustavy, tedy typicky odpovídá na otázku, který orgán z hlediska stupně je příslušný věc projednat (právě k její změně při rozkladu z povahy věci nemůže dojít),¹⁹⁾ ve správním řízení se otázka hierarchie běžně slučuje s příslušností věcnou. Funkční příslušností se zpravidla rozumí vnitřní vztahy v rámci správního orgánu; určuje, který z orgánů vnitřní organizační struktury věcně příslušného orgánu veřejné správy správní řízení povede.²⁰⁾ Řízení o rozkladu tak nevede orgán vyšší instance, nýbrž jiná organizační složka vnitřní organizační struktury téhož správního orgánu.

Nemožnosti projednání rozkladu nadřízeným či instančně vyšším správním orgánem se tak teorie správního práva elegantně vyhýbá konstrukcí quasi-devolutivního účinku (projednání jinou organizační složkou téhož správního orgánu).

Současná právní úprava nicméně vymezila okruh příslušných orgánů odlišně a konstrukce postavená na změně funkční příslušnosti tak již jen stěží obstojí. Nyní je totiž možné podat rozklad nejen proti rozhodnutí ústředních správních orgánů (jak tomu bylo právě za účinnosti správního řádu z roku 1967), nýbrž také přímo proti rozhodnutí ministrů a jiných vedoucích ústředních správních orgánů jako správních orgánů prvního stupně.²¹⁾

Mohla-li dříve nastat výhradně situace, kdy v prvním stupni rozhodl správní úřad a o rozkladu (jakoby ve druhém stupni) pak rozhodoval vedoucí tohoto úřadu jako jiná organizační složka vnitřní struktury téhož orgánu, skutečně se jednalo z pohledu teorie správního práva o změnu funkční příslušnosti, a s určitými výhradami bylo snad možné hovořit i o přezkumu rozhodnutí, jakkoli to úplně neodpovídalo tradičnímu chápání tohoto pojmu.

nižší instanci tam, kde nižší instance není, a tedy není možný přezkum instancí vyšší tam, kde chybí vyšší instance (PRŮCHA, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou: podle stavu k 1. 1. 2013*. Praha: Leges. 2012, s. 392.).

¹⁸⁾ PRŮCHA, P.: (op. cit.), s. 392; SKULOVÁ, S., POTĚŠIL, L. a kol. (op. cit.), s. 167; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2008, sp. zn. 7 Afs 54/2007-72.

¹⁹⁾ FIALA, J.: *Funkční příslušnost v civilním řízení*. In: HENDRYCH, D., a kol.: *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009.

²⁰⁾ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V.: *Správní právo procesní*. 6. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019. Student. ISBN 978-80-7502-365-0, str. 57; SKULOVÁ (op. cit.), s. 76.

²¹⁾ Jde přitom patrně právě o reakci na dříve vedené debaty o tom, může-li být rozkladem napadeno rovněž rozhodnutí osob, které stojí v čele ústředních správních úřadů (Viz VOPÁLKA, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN M.: *Správní řád: komentář*. 2., dopl. a přeprac. vyd. Praha: C.H. Beck, 2003, s. 194.).

Pokud ale nyní může v obou stupních rozhodnout tentýž správní orgán (ministr, případně vedoucí jiného ústředního orgánu státní správy), tatáž vnitřní organizační složka, a dokonce stejná úřední osoba, nelze nadále hovořit ani o změně funkční příslušnosti ani o přezkumu rozhodnutí. Přezkum napadeného rozhodnutí úřední osobou, která sama prvostupňové rozhodnutí vydala, není jen popřením principu dobré správy a dvojinstančnosti správního řízení, jak uvádí S. Skulová,²²⁾ ale přičí se také právní moci rozhodnutí.²³⁾ Pokud bychom navíc v takové situaci nadále hovořili o možnosti přezkumu rozhodnutí, rozklad by zcela ztratil význam; museli bychom totiž připustit možnost napadnout rozhodnutí ústředního orgánu státní správy odvoláním k přímo nadřízenému orgánu určenému podle § 178 odst. 2 správního řádu.

Jestliže tedy v řízení o rozkladu může dojít k situaci, v níž rozhoduje stejný orgán, který vydal rozhodnutí v prvním stupni, dokonce stejná úřední osoba, není nadále vhodné odůvodňovat stávající pohled na formy rozhodnutí o rozkladu změnou funkční příslušnosti, protože k té v některých případech nedochází.²⁴⁾ Tuto zásadní změnu v koncepci rozkladového řízení ovšem dosud nezohledňuje rozhodovací praxe správních soudů, ani teorie správního práva.

Úprava obecná a zvláštní

Nepoužitelnost předepsaných forem rozhodnutí v řízení o rozkladu má dále podtrhovat skutečnost, že nic nenaznačuje zásadní změnu v pravidlech rozkladového řízení oproti předchozí právní úpravě; podle Nejvyššího správního soudu ji nelze dovodit z důvodové zprávy ani ze samotného § 152 odst. 6 správního řádu.²⁵⁾

Důvodová zpráva ovšem zřetelně naznačuje, že ke změně dojít mělo – zmiňuje přímo omezené možnosti rozhodnutí.²⁶⁾ Tím spíš je pak změna patrná ze samotné právní úpravy: zatímco podle § 90 správního řádu

²²⁾ SKULOVÁ, S., POTĚŠIL, L. a kol. (op. cit.) str. 170-171.

²³⁾ Ustanovení § 73 odst. 2 s. ř.

²⁴⁾ Na tomto místě je třeba připustit, že v případě celé řady pravomocí náležejících ministrům a jiným vedoucím ústředních orgánů státní správy může být sporné, zdali se vůbec jedná o správní rozhodnutí ve smyslu § 9 správního řádu; typicky půjde o nejrůznější jmenovací pravomoci. Tomu lze ovšem oponovat jednak tím, že v teoretické debatě o povaze rozkladu je důležitá již samotná možnost takových rozhodnutí, jednak lze uvést konkrétní příklady situací, v nichž podle platného práva správní rozhodnutí vydávaná v prvním stupni přímo ministr nebo jiný vedoucí ústředního správního orgánu – lze zmínit třeba rozhodnutí ministra spravedlnosti o uznání jiných odborných zkoušek za odbornou závěrečnou zkoušku státních zástupců (§ 17 odst. 3 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství), které bezpochyby představuje autoritativní rozhodnutí orgánu veřejné moci o existenci subjektivního veřejného práva.

²⁵⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2012, sp. zn. 3 As 28/2012-21, op. cit.

²⁶⁾ „Věcně je toto rozhodování správně omezeno hledisky odstavce 4 [odst. 4 v návrhu zákona odpovídá nyníjšímu odst. 6]. V ostatních případech bude možné domáhat se ochrany u soudu.“ (Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004 Sb.).

odvolací správní orgán může napadené rozhodnutí zcela nebo zčásti zrušit a řízení zastavit, vrátit správnímu orgánu prvního stupně k dalšímu řízení, změnit (dojde-li k závěru, že je nesprávné), anebo odvolání zamítnout a napadené rozhodnutí potvrdit (dojde-li k závěru, že je správné), podle § 152 odst. 6 správního řádu v řízení o rozkladu lze rozhodnutí jen zrušit nebo změnit, a to jen za specifických podmínek plného vyhovění rozkladu či souhlasu dotčených účastníků (je-li rozhodnutí nesprávné), anebo rozklad zamítnout (je-li rozhodnutí správné).

Možná vůbec nejdůležitější pro stávající pojetí rozkladu se zdá být legislativní odkaz zakotvený v § 152 odst. 5 správního řádu, podle kterého nevylučuje-li to povaha věci, platí pro řízení o rozkladu ustanovení o odvolání. Tím má být umožněno použití pravidel pro rozhodnutí v odvolacím řízení.²⁷⁾

Nicméně jak vyplývá právě z § 152 odst. 5 správního řádu, úprava rozhodnutí o rozkladu je k odvolání v poměru speciality a má proto aplikační přednost. Poměr obecnosti a speciality umožňuje doplnění rozkladu přiměřeným použitím úpravy odvolání, ale jen tam, kde rozklad nemá samostatná pravidla.²⁸⁾ Částečné použití pravidel pro rozhodnutí o odvolání proto nelze přesvědčivě odůvodnit tím, že by snad šlo o doplnění neúplné úpravy rozkladu – ta je totiž co do forem rozhodnutí úplná. Zbývá dodat, že není vhodné uvažovat ani o přednosti obecné úpravy před úpravou zvláštní, neboť tím by speciální pravidla rozkladu ztratila jakékoli využití a takový výklad by byl v rozporu s výkladovým pravidlem rozumného zákonodárce.²⁹⁾

Tím se dostáváme k podstatě argumentů, kterými je odůvodňován závěr, podle kterého je nutné dovodit, že na možnost zrušení rozhodnutí se podmínka plného vyhovění rozkladu nevztahuje (tedy že se mají alespoň zčásti použít pravidla pro rozhodnutí v odvolacím řízení). Tím, že vychází z apriorní použitelnosti úpravy odvolání v řízení o rozkladu, berou takový závěr za premisu, čímž se dopouští argumentace kruhem. Jinak řečeno: všechny výše uvedené argumenty spatřují nepřijatelné důsledky jazykového výkladu § 152 odst. 6 správního řádu v kolizi s právní úpravou odvolání, která však má být podle § 152 odst. 5 správního řádu použita až tehdy, není-li pro rozklad zvláštní úprava a nebrání-li tomu povaha věci. Ovšem rozklad má plně použitelnou zvláštní úpravu, která zároveň do značné míry určuje i jeho povahu.

²⁷⁾ Viz poznámku č. 14.

²⁸⁾ Např. § 86 odst. 1 s. ř., podle kterého se podává odvolání u správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal.

²⁹⁾ Výkladové pravidlo rozumného zákonodárce nespočívá ve zjevně nesprávném předpokladu, že zákonodárce netvoří nesmyslné či zbytečné právní normy. Jeho podstata spočívá v racionalizaci výkladu právních norem – má být upřednostněn takový výklad, který zachovává praktickou použitelnost co nejvyššího počtu právních norem současně. Ústavní soud jej formuluje jako požadavek na chápání jednotlivých ustanovení právního předpisu ve vzájemné souvislosti a jejich logické propojení (např. nález ze dne 15. 10. 2003, sp. zn. IV. ÚS 253/03).

Není tak například možné kritizovat domnělé důsledky potvrzení napadeného rozhodnutí (argument 1), když potvrdit napadené rozhodnutí podle § 152 odst. 6 správního řádu nelze; správní řád počítá jen se zamítnutím rozkladu. Stejně tak není jasné, proč by správní orgán neměl být vázán rozhodnutím o rozkladu (argument 3), když pravomocné rozhodnutí je závazné pro všechny správní orgány, i pro orgán, který je vydal (§ 73 odst. 2 s. ř.). Ne jinak je tomu s námitkou, že správní řízení musí být nejprve zahájeno a posléze také předepsaným způsobem ukončeno (argument 4). Má-li být podstatou této výhrady tvrzení, že bez formalizovaného uzavření věci, resp. postupu vrácení věci správnímu orgánu prvního stupně nemůže tento pokračovat v dalším řízení (např. rozhodování o žádosti), opět jsou přehlížena specifika rozkladu a předčasně se sahá po obecné úpravě odvolání. Vyhoví-li totiž správní orgán rozkladu, nevrací napadené rozhodnutí níže postavenému správnímu orgánu, neboť žádný takový orgán zde není, a ve věci bez dalšího postupuje sám.

Vůbec nejzřetelněji to pak vyniká u tvrzení, že by vznikala „zcela neodůvodněný rozdíl“ v možnostech rozhodnutí v odvolacím řízení a v řízení o rozkladu (argument 5). K tomu nezbyvá než konstatovat, že takový rozdíl je odůvodněn právě zvláštní právní úpravou, která rozklad a odvolání odlišuje.

Připouštím, že stejně snadno nelze odmítnout námitku, podle které správní žaloba proti zamítavému rozhodnutí nebude mít naději na úspěch, jestliže důvodem zamítnutí bude výhradně skutečnost, že rozkladu nebylo možné plně vyhovět – rozhodnutí o rozkladu totiž nebude přísně vzato nezákonné a nebude dán důvod k jeho zrušení (argument 2). Domnívám se však, že tato skutečnost nemůže sama o sobě odůvodnit paušální odmítnutí zvláštní úpravy rozkladu a její nahrazení pravidly rozhodnutí o odvolání. Řešení problému prezentovaného argumentem 2 lze totiž nalézt i při použití zvláštní úpravy rozkladu; lze si představit například zrušení obou rozhodnutí ve správním soudnictví současně (rozhodnutí „prvostupňového“ spolu s „druhostupňovým“ rozhodnutím o rozkladu), a to s poukazem na jejich spojenou povahu (obě jsou vydána týměž správním orgánem v téže věci) a zákaz odeprání spravedlnosti.

Ostatně všechny tyto argumenty lze bezezbytku vztáhnout na institut autoremedury, kde ale jejich řešení zjevně nečiní problém. Jak se v rámci autoremedury vypořádat s potvrzením napadeného rozhodnutí či vázaností správního orgánu prvního stupně rozhodnutím o autoremeduře? A je možné odvolací řízení předepsaným způsobem ukončit, přistoupí-li správní orgán prvního stupně k autoremeduře? Zde teorie ani praxe zpravidla problém nenachází.

Znovu se tak ukazuje, že podstata problému se zdá být spíše v představě rozkladu jako obdoby odvolání, ačkoli v rozkladovém řízení vůbec nedochází k přezkumu napadeného rozhodnutí ve smyslu úpravy odvolání.

Autoremedura?

Jestliže způsoby rozhodnutí pro řízení o rozkladu jsou zákonem stanoveny identicky s formami rozhodnutí v rámci autoremedury, nabízí se pochopitelně otázka, neměl-li zákonodárce v úmyslu vystavět rozklad (nově) právě na tomto principu. To opakovaně připustil i Nejvyšší správní soud.³⁰⁾ Není přitom bez zajímavosti, že by se v takovém případě rozklad stal určitou kombinací dvou již dříve známých institutů: rozkladu jako specifického opravného prostředku správního řádu z roku 1967 (výše již popsaného) a rozkladu coby dřívějšího označení pro autoremeduru.³¹⁾

Tím spíše, že rozklad ve smyslu správního řádu z roku 1967 (jak je chápán dosud) svůj původní smysl prakticky ztratil se zavedením efektivně fungujícího správního soudnictví. Význam rozkladu ve správním řádu z roku 1967 spočíval zejména v neexistenci správního soudnictví, což dělalo z prvostupňového rozhodnutí ústředního orgánu státní správy rozhodnutí v zásadě konečné. V současné době, kdy máme efektivně fungující správní soudnictví, umožňující obecný přezkum správních aktů, ztrácí takový institut ve svém základě opodstatnění,³²⁾ přičemž hlasy upozorňující na tuto skutečnost se objevily již nedlouho po nabytí účinnosti správního řádu z roku 2004.³³⁾

Pojetí rozkladu jako zvláštní obdoby autoremedury pro ústřední orgány státní správy by přitom lépe odpovídalo systematické i účelu zákona. Autoremedura vychází z představy, že orgán, který správní akt vydal, není způsobilý takové rozhodnutí sám přezkoumat; podstatou přezkumu je totiž revize jiným orgánem, než který rozhodnutí vydal (devolutivní účinek), nicméně ta je zde z povahy věci vyloučena. Právě proto správní orgán v rámci autoremedury nemůže rozhodnout jinak než plným vyhověním návrhu, protože k přezkumu rozhodnutí v pravém smyslu slova vůbec nedochází; význam autoremedury je třeba spatřovat v hospodárnosti řízení – rozhodujícímu orgánu je dána dodatečná možnost si výrok pod tíhou argumentů účastníka řízení za splnění specifických podmínek „rozmyslet“ a vyhnout se tak zrušení rozhodnutí přezkumným správním orgánem. Může-li být námitkám plně vyhověno již orgánem, který rozhodnutí vydal, je hospodárné předejít zbytečnému zatěžování odvolacího orgánu, který musí celou věc nejprve nastudovat.

³⁰⁾ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 7. 2014, č. j. 8 A 171/2010-45 (op. cit.), nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2012, č. j. 3 As 28/2012-21 (op. cit.).

³¹⁾ Termín rozklad jako označení pro formu opravného prostředku se začal objevovat v souvislosti se zavedením ministerského nařízení č. 124/1868 ř. z. Synonymem bylo také *představení*. Podle Pražáka je rozklad „prostředek, jímž se strana může domáhat změny nebo modifikace správního rozhodnutí při téžce úřadě, který je byl vynesl“. PRAŽÁK, J.: *Rakouské právo veřejné*. Jednota právnická. Praha. 1905, str. 176 a násled.

³²⁾ Zde je třeba dodat, že zásadu dvojinstančnosti nelze považovat za bezvýjimečně platný princip správního řízení a sama o sobě nemá tato zásada ani ústavní rozměr (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2006, sp. zn. 2 As 50/2005, nebo náleze Ústavního soudu ze dne 19. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 623/02).

³³⁾ KOLMAN, P.: Správní řád – není třeba zrušit institut rozkladu? *Časopis pro právní vědu a praxi*, Brno: Právnická fakulta Masarykovy univerzity, 2007, XV, č. 3.

Zdá se tedy, že nově měl dostat tuto možnost i ústřední správní orgán; i on by mohl ve světle podaného opravného prostředku (správní žaloby) námitkám vyhovět, aby zbytečně nedocházelo k řízení před správním soudem³⁴⁾ – stejně jako tuto možnost dostávají správní orgány nižších stupňů ve formě autoremedury či uspokojení účastníka po podání žaloby ve správním řízení.

Jak ale do uvedeného zapadá role rozkladové komise, která do jisté míry přináší prvky přezkumu a tím může posilovat představu rozklad jako řádného opravného prostředku, spíše než obdoby autoremedury?

Domnívám se, že na roli rozkladové komise se lze dívat i opačně: můžeme ji dobře vnímat jako prvek evoluce autoremedury, posilující její praktickou použitelnost. Tradiční slabinou autoremedury (stejně jako uspokojení účastníka po podání správní žaloby) je totiž skutečnost, že rozhoduje stejná úřední osoba, která se zpravidla se všemi potřebnými argumenty již seznámila a k věci zaujala konkrétní postoj – proto také rozhodla, jak rozhodla, a zpravidla tak nemá důvod ze svého rozhodnutí ustoupit. Včasná náprava chybného rozhodnutí ústředních správních úřadů je ovšem zásadní, protože rušení rozhodnutí ústředních správních úřadů správními soudy vážně narušuje důvěru ve výkon veřejné správy. Zapojení nezávislých odborníků do procesu rozhodování umožňuje tento problém řešit jakýmsi předběžným, interním „přezkumem“ ještě v předsoudní fázi, a případně se vyhnout zrušení nezákonného rozhodnutí soudem tím, že rozkladu vyhoví. I existence rozkladové komise je tak dobře slučitelná s představou rozkladu jako specifického institutu dodatečné změny správního rozhodnutí u téhož úřadu, který je vydal.

Závěr

V praxi dosud zcela převládá názor, že § 152 odst. 6 správního řádu je třeba vykládat tak, že na možnost zrušení rozhodnutí se podmínka plného vyhovění rozkladu nevztahuje. Pokusil jsem se ukázat, že takový názor nelze přesvědčivě odůvodnit změnou funkční příslušnosti rozhodujícího správního orgánu, protože ke změně funkční příslušnosti – přinejmenším v některých případech – nedochází; jiné argumenty se přitom neobjevují. Domnívám se proto, že by mělo být od současného pojetí upuštěno. Vše nasvědčuje tomu, že s přijetím správního řádu z roku 2004 mělo dojít ke změně pojetí rozkladu a jeho přiblížení institutům nápravy vadného rozhodnutí u téhož orgánu, který je vydal, což v konečném důsledku nabourává samotné chápání rozkladu jako opravného prostředku založeného na přezkumu rozhodnutí.

³⁴⁾ To, že dnes běžně rozklad tvoří poměrně rozsáhlou agendu, kterou lze stěží označit za prvek hospodárnosti řízení, je právě věcí praktického pojetí tohoto institutu (kdy se vychází z představy o „přezkumu“ rozhodnutí), nikoli zákonné úpravy.

INFORMACE

Simplifications in Administrative Proceedings in Visegrad Countries, Poznań, Polsko, 16. – 17. 9. 2021

Ve dnech 16. a 17. září 2021 se v Polsku, na Univerzitě Adama Mickiewicze v Poznani, Fakultě práva a veřejné správy,¹⁾ pod záštitou tamní katedry správního řízení a správního soudnictví (*Zakład Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego*) uskutečnila konference na téma „*Simplifications in Administrative Proceedings in Visegrad Countries*“. Jak název napovídá, jednalo se o mezinárodní konferenci zaměřenou na otázky zjednodušování správních řízení v jednotlivých zemích tzv. V4. Konference představovala pomyslné završení několikaletého projektu zaměřeného na problematiku zjednodušování správního řízení, který byl podpořen z Fondu V4.²⁾ Účelem projektu je – kromě posílení vzájemné akademické spolupráce³⁾ mezi zeměmi V4 – navrhnout konkrétní řešení a způsoby, jejichž prostřednictvím lze dosáhnout jednoduššího a efektivnějšího rozhodování veřejné správy. Na konferenci proto byly prezentovány příspěvky celkově poukazující jak na východiska, tak i možné limity zjednodušení správního řízení, včetně konkrétních příkladů, resp. projevů zjednodušení správního řízení v právních úpravách států V4. Mezi účastníky konference byli přítomni zástupci z řad akademiků, přičemž v řadě případů přednášející zužitkovali i své zkušenosti z praxe, např. z povolání soudce. Zastoupeny byly právnické fakulty již zmíněné Univerzity Adama Mickiewicze, Univerzity Loránda Eötvöse v Budapešti, Univerzity Komenského v Bratislavě a Masarykovy univerzity v Brně.

Zahájení konference se ujal **prof. dr. hab. Wojciech Piątek** společně s proděkanou pro výzkum a mezinárodní spolupráci, **dr. Martynou Kusak**. První blok byl věnován obecným východiskům zjednodušení správního řízení. Zahájil jej **dr. Lukáš Potěšil**, který se věnoval samotnému konceptu zjednodušování (*Concept of Simplifications*). Ve svém vystoupení mj. poukázal na rozdílnou obsahovou šíři procesních předpisů (správních řádů) v jednotlivých zemích V4. Ty nicméně mají povahu *lex generalis*, což samo o sobě představuje příklad zjednodušení správního řízení, podobně jako

¹⁾ <https://prawo.amu.edu.pl/> [citováno 7. října 2021].

²⁾ <https://www.visegradfund.org/> [citováno 7. října 2021]. Číslo projektu 21910091. Bližší informace k tomuto projektu jsou dostupné z: https://www.facebook.com/SimplificationsofAdministrativeProcedure/?__tn__=%2Cd-UC*F [citováno 7. října 2021]. Jedním z dosavadních výstupů tohoto projektu je kupř. článek POTĚŠIL, L.; ROZSANYAI, K.; OLSZANOWSKI, J.; HORVAT, M.: Simplification of Administrative Procedure on the Example of the Czech Republic, Poland, Slovakia, and Hungary (V4 Countries). *Adm. Sci.* 2021, 11, 9. <https://doi.org/10.3390/admsci11010009> [citováno 7. října 2021].

³⁾ Ta se mj. projevila „kolečkem“ vyučujících. Ti na jednotlivých zapojených fakultách V4 měli výuku, v rámci které poukazovali na právní úpravu správního řízení a jeho možného zjednodušení. Omezení dané pandemií COVID-19 v roce 2020 bohužel přesunula část této výměny a výuky do distančního prostředí.

vlastní existence správních řádů. Ukazuje se však, že tento zjednodušující aspekt sám o sobě již v současné době není plně postačujícím. V příspěvku vystupující nastínil několik obecných otázek, které jsou společné všem právním úpravám – například, zda lze ke zjednodušení přistoupit i bez novelizace právních předpisů a zda se lze zaměřit na změny v praxi správních orgánů, nebo zda lze zjednodušovat právní úpravu správního řízení, aniž by se jakkoliv změnily (zjednodušily) předpisy upravující navazující soudní kontrolu, neboť obě sféry jsou poměrně silně provázané. Další přednášející, **dr. Andrzej Paduch**, se v příspěvku věnoval hodnotám, které stojí za zjednodušením (*Axiology of Simplifications*). Jako samotné hodnoty pojal zásady činnosti správních orgánů, které pojmenoval a následně rozčlenil do dvou kategorií podle jejich významu. Za hodnoty významné pro zjednodušení označil rychlost rozhodování, řešení věcí nejednoduššími dostačujícími nástroji a efektivitu. Příspěvek výstižně shrnul v tom smyslu, že zjednodušit správní procesy znamená, že dobrá veřejná správa se stane ještě lepší. První blok uzavřela příspěvkem **prof. Krisztina Rozsnyai**, která se věnovala zjednodušení správního řízení v kontextu unijního a mezinárodního práva (*European Context of Simplifications*). Popsala vzájemné vztahy mezi národním, unijním a mezinárodním právem a evropeizaci správního práva procesního. Jako hlavní cíle tohoto procesu označila snižování byrokratické zátěže a posilování vzájemné spolupráce, včetně snah o vytvoření obecných pravidel v unijním správním právu. Vystupující v této souvislosti zmínila působení Evropského veřejného ochránce práv, Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy (2007) 7 o dobré veřejné správě, závěry a výstupy vědecké sítě ReNEUAL⁴⁾ či usnesení Evropského parlamentu k vytvoření návrhu správního řádu EU.⁵⁾

Po prvním bloku následovala souhrnná diskuze, v níž byly nadneseny mj. otázky zkracování procesních předpisů nebo vzájemného vztahu mezi veřejnou správou a jejími adresáty. Poukázáno bylo na to, že vlastní zkrácení právní úpravy již nemůže být postačující, nýbrž je třeba reflektovat nové metody, přístupy a vlivy. Mezi diskutujícími poměrně silně rezonovala otázka, komu má být zjednodušení ve prospěch – zda má za cíl usnadnit činnost správním orgánům, resp. úředním osobám, nebo zda z něj mají profitovat adresáti veřejné správy.

V navazujícím bloku představili své příspěvky vybraní studenti doktorského studia, kteří se ve svém výzkumu věnují např. automatizaci rozhodování (*Igor Gontarz*) nebo právní regulaci poskytování dotací s ohledem na jejich (soukromoprávní či veřejnoprávní) povahu (*Lili Gönczi*). Právě míra automatizace by mohla podle právního vystupujícího posloužit jako jedna z možných cest ke zjednodušení. Nahrazení lidského faktoru totiž sníží (nebo dokonce zcela vyloučí) takové riziko, jakým je podjatost, diskriminace či netransparentnost. Jako vhodnou oblast k působení „automatizace“

⁴⁾ <http://www.reneual.eu/> [citováno 7. října 2021].

⁵⁾ Sov. usnesení Evropského parlamentu ze dne 9. června 2016 o otevřené, efektivní a nezávislé správě Evropské unie (2016/2610(RSP)), dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52016IP0279> [citováno 7. října 2021].

prezentující označil oblast daní nebo pojištění. Jedná se o oblasti, které mají skutkový a „číselný“ základ.

Příspěvky zařazené do dalšího bloku se zaměřily na jednotlivé části správního řízení a jejich možné zjednodušení, resp. příklady již existujících zjednodušení. Úvodní fázi správního řízení se věnoval **dr. Jan Olszanowski** (*Initiation Phase of the Proceedings*). Opět vyzdvihl otázku, zda má zjednodušení sloužit více správnímu orgánu, nebo účastníkům řízení. Zdůraznil přitom, že zásada zákonnosti musí převážet nad požadavkem na rychlé vyřízení věci. Na toto téma navázal **dr. Lukáš Potěšil** příspěvkem týkajícím se dokazování a postavení účastníků řízení, a to mj. z hlediska výkonu účastenských práv nebo vzdání se jich (*Evidence Proceedings*). V navazující diskuzi přitom možnost vzdání se určitých procesních práv, nebo zpětvzetí procesních úkonů, vzbudila poměrně velkou pozornost, neboť polské či maďarské procesní předpisy, na rozdíl od českého správního řádu, takové možnosti neznají. Řešením sporů a právní pomoci se zabývala ve svém příspěvku **dr. Mária Havelková** (*Simplifications at the Phase of Case Resolution*). Poukázala na velmi striktně nastavená kritéria státem zajišťované právní pomoci, kvůli jejichž přísnosti není systém bezplatné právní pomoci v praxi příliš účinný. Ve svém příspěvku dále poukázala na potenciál zjednodušení v oblasti přestupkového řízení nebo v oblasti ochrany hospodářské soutěže. Výslovně zde zaznělo využívání smluvních nástrojů (veřejnoprávní smlouvy). Tento blok uzavřel **prof. Wojciech Piątek** příspěvkem na téma zjednodušení v kontextu odvolacího řízení (*Appeal Proceedings*). Zabýval se mj. (z polského pohledu problematickou) možností vzdání se práva na odvolání a zpětvzetí tohoto úkonu a poukázal na silné zakotvení zásady dvojinstančnosti správního řízení v polské právní úpravě, a to dokonce i na ústavní úrovni. Poměrně zajímavou byla jeho úvaha ohledně poslání správních orgánů druhého stupně. Mají tyto činit kontrolu/přezkum, nebo znovu danou věc projednat? S tím je spojena otázka, zda je vhodné, aby správní řízení v prvním a druhém stupni tvořilo jeden procesní celek. Vystupující dále zmínil, že v Polsku narůstá počet případů, v nichž danou věc znovu projednává týž správní orgán.

Třetího bloku se ujali přednášející z maďarské právnické fakulty. **Marcell István Kárász** se zaměřil na tamní úpravu zjednodušených a částečně automatizovaných řízení jako zvláštní kategorie řízení (*Simplified Administrative Proceedings as a Specific Type of Procedure*). Poukázal na tři kategorie řízení, které se liší délkou trvání (24 hodin, 8 dnů, 60 dnů) a rovněž na důsledky nedodržení těchto lhůt správním orgánem, které se projeví buď prominutím správního poplatku, nebo dokonce vyplacením určité paušální finanční částky, nejedná-li se o zpoplatněné řízení. Právní základ představuje maďarský „nový“ správní řád z roku 2016, nicméně klíčové je, zda tyto zjednodušující metody umožňuje uplatnit speciální právní úprava. Úpravou správních procesů v oblasti regulací trhu a ochrany hospodářské soutěže a spotřebitelů ve sféře telekomunikací se zabývala **dr. Virág Balogh**. Třetí blok uzavřela **prof. Krisztina Rozsnyai** příspěvkem, který varoval před přílišným zjednodušováním, a to na příkladu maďarských změn právní úpravy správního řízení (*Simplification as a Rule, Traditional Course of Proceedings as Exceptions? Omission of Procedures or Procedural Phases as a Tool of Simplification?*). V něm zmínila, že maďarská právní úprava správního řízení

opouští odvolací řízení (mj. i silně inspirována tímto přístupem v Rakousku), což demonstrovala poklesem odvolacích řízení a současně nárůstem počtu soudních řízení v mnoha agendách. Dále poukázala na uplatňování oznamovacího/ohlašovacího principu a fikci pozitivního souhlasu správního orgánu v případě jeho nečinnosti, která se mj. uplatňuje v oblasti stavebního práva. Prezentační výstižně zmínila limity a nedostatky této právní konstrukce, kterými jsou zejména přesunutí rizika na osoby a rezignace veřejné správy na její roli.

Čtvrtý a finální blok byl zaměřen především na úvahy *de lege ferenda* o dalších možnostech zjednodušení (*New Ideas of Simplifications in Administrative Proceedings*). Jako první vystoupili **Piotr Ostrowski** a **prof. Wojciech Piątek**, kteří se věnovali tématu alternativního řešení sporů (ADR). Poukázali na různé postavení správního orgánu a účastníků původního řízení v následném řízení o řešení sporu. Jako jednu z výhod alternativního řešení sporů označili aktivnější zapojení původních účastníků správního řízení do řešení problému a poukázali také na odlišné požadavky na osobu mediátora v závislosti na tom, zda stranou nově vzniklého sporu je správní orgán. Přestože institut alternativního řešení sporů vzniklých v souvislosti se správními řízeními v určité podobě v polském právním řádu existuje, v praxi není využíván. Na alternativní řešení sporů navázal rovněž **Beniamin Rozczyński**, který přednesl příspěvek zaměřený na digitalizaci veřejné správy (*New Technologies*). Konkrétně se zabýval například otázkou elektronického doručování nebo ověřeného elektronického profilu občana (v českém prostředí se jako ekvivalent nabízí projekt *elidentita*). Poslední blok a tím i celou odbornou část konference uzavřel **dr. Lukáš Potěšil** příspěvkem na téma spolupráce (*Cooperation*), v němž poukázal mj. na různé role, které správní orgán ve vztahu k účastníkům správního řízení zastává. V následné diskuzi byla zmíněna také otázka složitosti úředního jazyka včetně snah o jeho zpřístupnění adresátům veřejné správy a lepší pochopení, které se v některých zemích věnují zejména neziskové organizace.

Příspěvky samotné i související diskuze ukázaly, že mezi právní úpravou správního řízení a činností správních orgánů zemí V4 lze nalézt mnoho společných rysů. Nejen v otázce zjednodušení se proto lze vzájemně inspirovat a uvažovat nad osvojením některých příkladů dobré praxe. Zajímavé bylo sledovat i to, jak se mohou lišit pomyslné cesty k dosažení shodného cíle, kterým je zjednodušení správního řízení, a to včetně míry pozornosti, který je tomuto požadavku věnován ze strany právní úpravy. Plánovaným a celkovým výstupem z uvedeného projektu je publikace, která by měla shrnovat problematiku zjednodušení správního řízení, a to jak v národním, tak i komparativním a evropském pohledu. Prezentované příspěvky představovaly jisté představení možných částí uvedené plánované monografie.

Závěrem tohoto příspěvku nezbyvá než poděkovat všem účastníkům za podnětné příspěvky, přičemž zvláštní poděkování náleží organizačnímu týmu pod vedením **prof. Wojciecha Piąteka** za jeho péči jak při vlastní formální, tak i neformální části programu konference.

Denisa Skládalová

RECENZE

KOUDELKA, Z.: Jaroslav Krejčí. Protektorátní premiér a předseda Ústavního soudu. Praha: Leges, 2021, 146 s. ISBN: 978-80-7502-475-6.

Nakladatelství Leges uvedlo v polovině roku na trh novou monografii moravského advokáta a ústavního právníka, docenta Zdeňka Koudelky. Je věnována osobě a dílu Jaroslava Krejčího - protektorátního premiéra, druhého předsedy československého Ústavního soudu a významného představitele prvorepublikové nauky ústavního a správního práva. Kniha povedeným způsobem spojuje historickoprávní a ústavněprávní pohled a přináší čtenáři obraz ambiciózního prvorepublikového právníka, který slovy autora recenzované knihy bohužel „nepochopil, že v politice nemůže být neutrálním odborníkem“.¹⁾ Kombinace historickoprávního a ústavněprávního přístupu je obzvláště cenná v době, kdy se na některých právnických fakultách odsouvá výuka moderních právních dějin do pozadí. Slovy právního filosofa Bohuše Tomsy však platí, že „kdykoliv se právní život dal na cestu bez tradic a historických reminiscencí, vždycky ztroskotal... Argumenty protihistorismu jsou vratké: vystačí se s nimi při řemesle, ne však při umění“.²⁾

První kapitola se věnuje mládí Jaroslava Krejčího a jeho studiu na pražské právnické fakultě. Autor přitom upozorňuje na jeho první dva státovědecké texty v časopise Právník, které publikoval v pouhých 19 letech, prakticky ještě jako student uherskohradištského gymnázia. V další kapitole je podrobně rozebrána cesta Krejčího na Ústavní soud, kde působil nejprve jako tajemník a od března 1938 jako jeho předseda. Krejčího působení zasadil autor do kontextu (ne)činnosti tehdejšího Ústavního soudu, jehož právní rámec fungování podroboval sám Krejčí kritice.³⁾ Současně Krejčí vykonával i funkci ministra spravedlnosti po celé období okupace a po zatčení Aloise Eliáše se stal rovněž předsedou protektorátní vlády. Právě jeho působení v čele vlády věnuje autor podstatnou část své knihy. Upozorňuje na mnohé momenty období okupace Československa, shrnuje postoj Krejčího k zásadním událostem a otázkám, jakož i jeho vztah k dalším významným politickým představitelům – zejména prezidentu Háchovi a ministrovi Moravcovi, jehož cesty na vrchol se Krejčí velmi obával. Kniha zmiňuje též několik pozitivních kroků, kterých Krejčí dosáhl – ať už šlo o jeho pomoc Františku Weyrovi nebo o propuštění 68 vězněných vysokoškolských funkcionářů.

¹⁾ KOUDELKA, Z.: Jaroslav Krejčí. Protektorátní premiér a předseda Ústavního soudu. Praha: Leges, 2021, s. 108.

²⁾ TOMSA, B.: Právní historie a právní praxe. Časopis PRÁVNÍ PRAKSE, 1943/1944, roč. 8, č. 1, s. 3.

³⁾ Blíže monografie: KREJČÍ, J.: Principy soudcovského zkoumání zákonů. Praha, 1932.

Další kapitoly jsou věnovány zatčení a následnému odsouzení Krejčího, jeho věznění a smrti. Autor podrobně rozebírá obsah obžaloby i odsuzujícího rozsudku. Správně upozorňuje na skutečnost, že Národní soud byl v řízení proti Krejčímu vázán dekretem prezidenta republiky č. 16/1945, přičemž tato dekretální pravomoc měla svůj předobraz v ústavním zákoně č. 330/1938 Sb., jakož autorem byl sám Krejčí.⁴⁾ V samostatné kapitole autor hodnotí osobnost Jaroslava Krejčího a vyjadřuje své názory na jeho působení. Podle mého názoru velmi trefně uvádí, že „v dnešní době adorace soudců a hanění politiků lze poukázat na paradox, že soudcovský stát byl v Čechách a na Moravě v době druhé světové války, kdy státním prezidentem Protektorátu Čechy a Morava byl emeritní předseda Nejvyššího správního soudu Emil Hácha a předsedou vlády 1942-1945 Jaroslav Krejčí, který zastával funkci předsedy Ústavního soudu. Výborní právníci, špatní politici, kteří setrvali ve svých funkcích i po likvidaci Lidic. Bohužel soudci často bojují za demokracii a lidská práva v době, kdy stát demokratický je, nikoliv v dobách, kdy se má jít na barikády“.⁵⁾

V následující kapitole autor stručně zmiňuje činnost Krejčího na brněnské právnické fakultě, včetně jeho habilitace, profesury a následného propuštění a ztráty akademických titulů. Ze správněprávního pohledu lze za nejvýznamnější považovat devátou kapitolu, v níž autor rozebírá některá vědecká díla J. Krejčího. V první řadě je věnována pozornost publikaci *Moc nařizovací a její meze* (1923), v níž Krejčí na rozdíl od Jiřího Hoetzela podpořil stanovisko Ústavního soudu, podle něhož bylo (zjednodušeno vyjádřeno) třeba považovat za protiústavní zákony zmocňující vládu k vydávání nařízení tam, kde by bylo třeba zákona.⁶⁾ Netřeba dodávat, že i v současné době jde o otázku mimořádně významnou. Na tuto práci Krejčí ostatně navázal ve své poslední knize *Zmocňovací zákon a ústavní soud* (1939). Zdeněk Koudelka dále rozebírá monografie *Základní práva občanská a rovnost před zákonem* (1929), *Principy soudcovského zkoumání zákonů* (1932) nebo *Problém právního postavení hlavy státu v demokracii* (1935), v níž Krejčí volal po posílení postavení prezidenta republiky v československém ústavním systému. Pozornosti autora však neušla ani zásadní správněprávní díla jako je monografie *Zásada právnosti státních funkcí a zásada zákonnosti správy* (1931)⁷⁾ nebo teoretická studie *Právní jevy v čase* (1937).

Je třeba ocenit, že publikace obsahuje přehled všech Krejčího česky i německy psaných článků a knih, včetně dobových recenzí na ně. To jistě pomůže

⁴⁾ KOUDELKA, Z.: *Jaroslav Krejčí. Protektorátní premiér a předseda Ústavního soudu*. Praha: Leges, 2021, s. 67-68.

⁵⁾ Ibid., s. 105.

⁶⁾ Viz KOUDELKA, Z.: *Jaroslav Krejčí. Protektorátní premiér a předseda Ústavního soudu*. Praha: Leges, 2021, s. 111.

⁷⁾ K rozlišování mezi zásadou právnosti a zásadou zákonnosti se ostatně začíná s odkazem na Krejčího vracet i část soudobé nauky správního práva. Srov. GRYGAR, T. *Základní zásady činnosti správních orgánů a zásady správního řízení*. In FRUMAROVÁ, K., GRYGAR, T., POUPEROVÁ, O., ŠKUREK, M.: *Správní právo procesní*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 24.

každému, kdo se bude chtít s jeho pracemi blíže seznámit. Kniha též obsahuje přehled politických a státních projevů Krejčího jakožto předsedy vlády.

Při zpracování publikace čerpal autor z dobové knižní i časopisecké literatury a tisku, jakož i z dobových pramenů (nejen) z Moravského zemského archivu. Reflektována je však i současná literatura a právní nauka.

Lze uzavřít, že monografie Zdeňka Koudelky obsahuje cenné poznatky, včetně archivních informací, které jsou odborným a přitom srozumitelným jazykem předloženy čtenáři. Jde o kvalitní publikaci, kterou je možné doporučit širokému okruhu čtenářů – od (právních) historiků, přes právníky zabývající se obzvláště ústavním a správním právem až po veřejnost, které nejsou cizí dějiny Československa.

Tomáš Grygar

ANOTACE

Publikace „Hranice v průběhu století“ byla vydána Ministerstvem vnitra ke stému výročí přijetí zákonné úpravy státních hranic. Jejím těžištěm je komentář zákona o státních hranicích z roku 1921 a aktuálně platného zákona o státních hranicích z roku 2001. V tomto ohledu jde o první komplexní zpracování dané agendy, protože dosavadní práce se věnovaly převážně vývoji státních hranic jako takových a zákonnou úpravu oboru státních hranic uváděly spíše v okrajových souvislostech. Jednotlivé etapy aplikace uvedených zákonných úprav dokládají fotokopie profilových právních a technických dokumentů, publikace zahrnuje rovněž rozsáhlý soubor fotodokumentace.

Za unikátní je třeba považovat zejména fotografie z někdejšího rozhraničovacího archivu označovaného jako tzv. Roubíkův archiv (podle bývalého čsl. hraničního komisaře a ministra veřejných prací). Závěr publikace obsahuje úvahy o možných směrech dalšího vývoje oboru státních hranic, včetně případných novelizačních záměrů ve vztahu k platné úpravě. Publikace je určena všem subjektům veřejné správy, resp. samosprávy, které v rámci své působnosti mají vazby k agendě správy státních hranic.

Autor působil řadu let na úseku vnitrostátní i mezinárodně smluvní legislativy Ministerstva vnitra, posledních 25 let pracuje v oboru správy státních hranic.

redakce

VÁNOČNÍ PŘÁNÍ

*Krásné prožití vánočních svátku
a vše jen dobré
do roku 2022*



SPRÁVNÍ PRÁVO



OBSAH ČÍSLA:

Michaela Glozygová: Úhrnný měsíční příjem cizinců ve světle judikatury správních soudů

DISKUSE:

Jakub Valc: Zahlazení odsouzení a jeho užití ve správním trestání

Dominik Beránek: Rozhodnutí o rozkladu

INFORMACE:

Denisa Skládalová: Simplifications in Administrative Proceedings in Visegrad Countries, Poznań, Polsko, 16. – 17. 9. 2021

RECENZE:

Tomáš Grygar: KOUDELKA, Z.: Jaroslav Krejčí. Protektorátní premiér a předseda Ústavního soudu. Praha: Leges, 2021, 146 s. ISBN: 978-80-7502-475-6.

LEGISLATIVNÍ PŘÍLOHA č. IV/2021

8/2021

SPRÁVNÍ PRÁVO

odborný časopis pro oblast státní
správy a správního práva

Ročník LIV

8/2021

Vedoucí redaktorka:

JUDr. Petra Gronwaldtová Wagnerová

Redakční rada:

JUDr. Václav Henych (předseda)

JUDr. Jan Bárta, CSc.

JUDr. Petra Gronwaldtová Wagnerová

prof. 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

Mgr. Klára Pondělíčková

prof. JUDr. PhDr. Peter Potásch, Ph.D.

doc. JUDr. Helena Prášková, CSc.

prof. JUDr. Petr Průcha, CSc.

JUDr. Martin Řezáč

prof. JUDr. Vladimír Sládeček, DrSc.

Mgr. Ivan Tobek

prof. JUDr. Petr Tröster, CSc.

JUDr. Petr Voříšek, Ph.D.

JUDr. Pavel Zářecký, CSc.

Technická redaktorka a tajemnice redakce:

Michaela Pšeničková

AUTOŘI V TOMTO ČÍSLE:

Mgr. Dominik Beránek,

asistent soudce Nejvyššího soudu,
doktorand na Katedře správního práva
a práva životního prostředí Právnické
fakulty Masarykovy univerzity,

Mgr. Michaela Glozygová,

Kancelář veřejného ochránce práv, Brno,

JUDr. Tomáš Grygar,

interní doktorand Katedry správního práva
Právnické fakulty Univerzity Palackého
v Olomouci, asistent osudce Ústavního
soudu,

JUDr. Pavel Mikeš,

Ministerstvo vnitra,

Mgr. Denisa Skládalová,

asistentka soudkyně Nejvyššího správního
soudu, doktorandka Katedry správní vědy
a správního práva Právnické fakulty
Masarykovy univerzity,

JUDr. Mgr. Jakub Valc, Ph.D.,

asistent soudce Krajského soudu v Brně,
úsek správního soudnictví; odborný asistent
na Katedře právní teorie na Právnické
fakultě Masarykovy univerzity

OBSAH:

Úvodní slovo 449

Michaela Glozygová:

Úhrnný měsíční příjem cizinců ve světle
judikatury správních soudů 450

DISKUSE:

Jakub Valc:

Zahlázení odsouzení a jeho užití
ve správním trestání 466

Dominik Beránek:

Rozhodnutí o rozkladu 478

INFORMACE:

Denisa Skládalová:

Simplifications in Administrative
Proceedings in Visegrad Countries,
Poznań, Polsko, 16. – 17. 9. 2021 487

RECENZE:

Tomáš Grygar:

KOUDELKA, Z.: Jaroslav Krejčí.
Protektorátní premiér a předseda
Ústavního soudu. Praha: Leges, 2021,
146 s. ISBN: 978-80-7502-475-6. 491

ANOTACE: 494

LEGISLATIVNÍ PŘÍLOHA č. IV/2021

SPRÁVNÍ PRÁVO, číslo 8/2021, ročník LIV

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 24. 11. 2021. Toto číslo vyšlo v Praze dne 22. 12. 2021.

© Ministerstvo vnitra