

Konference Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě, jejich systém a efektivnost¹⁾

Ve dnech 28. a 29. 4. 2016 se na Právnické fakultě Masarykovy Univerzity v Brně uskutečnila konference „*Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě, jejich systém a efektivnost*“ pořádaná Katedrou správní vědy a správního práva v rámci realizovaného dlouhodobého projektu „Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě v České republice, jejich systém a efektivnost“, financovaného Grantovou agenturou České republiky (GA13-30730S). Jak napovídá již název konference, tématem příspěvků a diskuzí byly otázky spojené s ochranou veřejných subjektivních práv, zejména v oblasti veřejné správy. Účastníci konference se rovněž věnovali některým otázkám z širšího okruhu řešené problematiky, jako jsou některé aspekty, resp. návaznosti soudního přezkumu rozhodování veřejné správy či problematika ochrany veřejných subjektivních práv při vydávání normativních správních aktů. V rámci konference zazněly příspěvky účastníků nejen z řad české odborné veřejnosti, ale také slovenské, polské, slovinské, rakouské a maďarské. Příspěvky zahraničních účastníků však nepřinesly pouze poznatky, resp. možnost komparace s vybranými evropskými zeměmi; některé byly zaměřeny na evropské aspekty ochrany veřejných subjektivních práv a dokumenty jak na bázi Rady Evropy, tak Evropské unie.

Ve svém úvodním slově děkanka Právnické fakulty Masarykovy univerzity doc. JUDr. Markéta Selucká, Ph.D. zdůraznila význam ochrany veřejných subjektivních práv jako základ demokratického právního státu. Následně přivítala účastníky doc. JUDr. Soňa Skulová, Ph.D., jako vedoucí hostitelské Katedry správní vědy a správního práva Právnické fakulty Masarykovy Univerzity a jménem řešitelů projektu „Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě v České republice, jejich systém a efektivnost“ zdůraznila význam a potenciál konference, zejména ve vztahu k evropskému rozměru tématu. Vypíchl, že konference dává účastníkům i řešitelům projektu příležitost k úvahám a námětům ke zvýšení efektivnosti systému ochrany subjektivních práv ve veřejné správě, a to jak v oblasti právní úpravy, tak i správní praxe, jakož i přezkumu a to mj. již na podkladě dosavadních výsledků a výstupů z projektu, jež mají vyústit v monografii, jejíž vydání se předpokládá do konce roku 2016.

Odborné jednání konference otevřel blok příspěvků s tématem subjektivních práv a efektivnosti prostředků jejich ochrany. První vystoupili Dr. hab. Wojciech Piatek (Univerzita Adama Mickiewicze v Poznani) a Dr. Przemyslaw Ostojski

¹⁾ Tento článek byl vypracován v rámci projektu Grantové agentury České republiky č. GA13-30730S „*Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě, jejich systém a efektivnost*“.

(Vojvodský správní soud v Poznani), kteří ve svém příspěvku s názvem *Význam procesního práva ve vztazích mezi osobami a správními orgány* upozornili, že procesní práva musí účastníkům řízení zaručovat určitý minimální standard, který je nutné v řízení zachovat, aby byla zajištěna spravedlnost rozhodování. Zejména poukázali na právo na efektivní prostředek nápravy obsažený v dokumentech Rady Evropy a Listině základních práv EU. Mimo výhod, které zajistí procesní práva přinášejí, varovali před přílišnou formalizací procesů, která by ve svém důsledku vedla k potlačení procesních práv účastníků a k nepřiměřené zátěži jak správních orgánů, tak i účastníků řízení. Ve svém příspěvku *Množství opravných prostředků a ochrana subjektivních práv* se doc. JUDr. Juraj Vačok, Ph.D. (Univerzita Komenského v Bratislavě) věnoval systému opravných prostředků proti správním rozhodnutím ve Slovenské republice. Současný systém doc. Vačok označil za velmi složitý a nepřehledný. Poukázal na silnou úlohu prokuratury Slovenské republiky v otázkách přezkumu rozhodnutí ve správním soudnictví, i možné problematické oblasti spojené s aplikací nového soudního správního řádu. Vyslovil se rovněž pro zjednodušení současného systému s tím, že nepovažuje za nezbytné, aby existoval vždy vícestupňový přezkum, jak v rámci správního, tak soudního řízení. Následně vystoupil s příspěvkem na téma *Řádné opravné prostředky ve správním právu trestním* doc. JUDr. Pavel Mates, CSc., (Vysoká škola finanční a správní, Univerzita Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem), který zmínil, že vysoké sankce samy o sobě nemusí být efektivní a nevedou tak k nižší míře protiprávní činnosti. Poukázal na skutečnost, že doktrína i praxe (Ústavní soud) nepovažují právo na odvolání za základní a ústavním pořádkem garantované právo. Kriticky se vyjádřil k aplikaci tzv. engelovských kritérií v rozhodovací praxi českých soudů. Poukázal na to, že soudy také velmi často dotvářely právo; jako příklad uvedl závěr Nejvyššího správního soudu, dle něhož v řízení o správních deliktech nelze aplikovat § 82 odst. 4 správního řádu. V závěru svého příspěvku ocenil doc. Mates působení již ustálený názor Nejvyššího správního soudu na působení zásady zákazu *reformace in peius* ve správním trestání, když tato zásada je v českém právním řádu již pevně ukotvena.

V navazujícím bloku příspěvků na téma Správní právo EU, europeizace správního práva a vliv obou fenoménů na ochranu subjektivních práv (v evropském správním prostoru) vystoupila se svým příspěvkem *Europeizace prostředků ochrany práv ve veřejné správě* prof. dr. Polonca Kovač (Univerzita v Lublani). Ve svém příspěvku zmínila hlavní výhody procesu europeizace. Za klíčové považuje postupnou změnu cílů správních procesů, zejména pak jejich větší rozsah a postupnou modernizaci se zaměřením na spojení procesů a spravedlnosti. Dále upozornila na nové aspekty spojené s dobrou správou, a to zejména zapojení dialogu do vztahu mezi správním orgánem a účastníkem řízení. Rovněž se věnovala otázkám kodifikace správního řízení na evropské úrovni, a nastínila její výhody i nevýhody. Zmínila rovněž otázky spojené se základními principy evropského správního práva a poukázala na problematiku efektivního opravného prostředku či transparentnosti. Následoval příspěvek *Prostředky právní ochrany proti správním orgánům EU* dr. Magdaleny Michalak, Ph.D. (Univerzita ve Štětíně), která poukázala na aspekty plynoucí z práva na dobrou správu v čl. 47 Listiny základních práv EU. Toto právo má být zaručeno (nejen) v říze-

ních vedených orgány EU. Dr. Michalak poukázala na odlišnosti mezi právem na dobrou správu v rámci Listiny základních práv EU a práva na dobrou správu v rámci dokumentů Rady Evropy. Priv. Doz. MMag. Dr. Alexander Balthasar (Univerzita Karla Franzena v Grazu, Spolkové kancléřství ve Vídni) vystoupil s příspěvkem na téma *Alternativní řešení sporů (ADR) ve veřejné správě*. Připomněl, že institut ADR má svůj původ v soukromém právu a je tradiční zejména v USA. Zmínil, že ADR je považován zejména za alternativu soudním sporům a své uplatnění může nalézt i ve vztazích mezi správními orgány a účastníky řízení. Upozornil však, že využití ADR limituje vázanost správních orgánů zákonem, což může v určitých situacích zamezit jeho uplatnění.

Následující blok příspěvků Opravné prostředky jako nástroj ochrany subjektivních práv otevřel Mgr. Ján Škrobák, Ph.D. (Univerzita Komenského v Bratislavě) s příspěvkem nazvaným *Řádné opravné prostředky, komparace s právní úpravou v České republice a vývojové trendy*. Zmínil, že slovenský správní řád neobsahuje na rozdíl od českého správního řádu zásadu koncentrace řízení ve vztahu k odvolání. Uvedl rovněž, že základním předpokladem podání odvolání je vyjádření nesouhlasu s rozhodnutím, přičemž slovenský správní řád od účastníků nevyžaduje téměř žádné obsahové požadavky, neboť správní orgán není vázán rozsahem ani důvody odvolání. Mgr. Škrobák poukázal i na právní úpravu, kde odvolání jakožto řádný opravný prostředek chybí (např. rozhodnutí o rozpuštění demonstrace). Na závěr zmínil, že slovenské okresní úřady budou od 1. 7. 2016 oprávněny přezkoumávat rozhodnutí územních samosprávních celků i v oblasti výkonu samosprávy, což může být vnímáno problematicky. V příspěvku *Vybrané modely řádných opravných prostředků vůči rozhodnutím ústředních (a obdobných) orgánů veřejné správy* se doc. JUDr. Gábor Hulkó, Ph.D. (Univerzita Istvána Széchenyiho v Györu) věnoval konstrukčním prvkům řádných opravných prostředků, přičemž za stěžejní označil devolutivní účinek. Poukázal na změnu v systému opravných prostředků v Maďarsku, kde je soudní přezkum proti některým rozhodnutím orgánů veřejné správy konstruován jako řádný opravný prostředek s tím, že soudy mohou zasahovat do správních rozhodnutí a dokonce je měnit a nahrazovat výrok správního rozhodnutí. Základním smyslem této úpravy je podle jeho názoru zvýšení ochrany veřejných subjektivních práv. JUDr. Ludmila Gajdošíková, CSc. (Ústavní soud Slovenské republiky) v příspěvku *Ochrana subjektivních práv v rámci jiných procesů (a forem činnosti) ve veřejné správě* představila úkoly Ústavního soudu Slovenské republiky ve vztahu k přezkumu správních rozhodnutí a jiných forem činnosti. Kromě převažující agendy vztahující se k činnosti veřejné správy zmínila i řízení o souladu právních předpisů veřejné správy s ústavním pořádkem a problematiku přezkumu ve statutových věcech soudních funkcionářů, kde Ústavní soud plní roli prvoinstančního soudu. V příspěvku *Výkon práv a plnění povinností „založených“ nicotným správním aktem* doc. JUDr. Kateřina Frumarová, Ph.D. (Univerzita Palackého v Olomouci) probírala otázky spojené s výkonem práv účastníka, které mu byly „uděleny“ nicotným rozhodnutím. Navázala s tím, že v jednotlivých případech má být posuzována existence dobré víry adresáta i okolnosti případu s ohledem na možný vznik odpovědnosti státu za nesprávný úřední postup. Pokuta vy-

braná na základě nicotného rozhodnutí by pak vůči adresátovi nicotného rozhodnutí měla být považována za daňový přeplatek.

Prof. dr. hab. Jerzy Supernat (Vratislavská univerzita) v příspěvku *Správní procesy v rámci EU* zdůraznil nejen význam procesního práva, ale i významné otázky spojené se správní vědou, zejména pak delegaci pravomocí v rámci orgánů EU. Připomněl, že Evropská komise deleguje velmi často svou pravomoc na jiné orgány zejména pak tzv. agentury a v této souvislosti zmínil i úvahy o odpovědnosti jednotlivých orgánů či jejich zaměstnanců. První jednací den zakončila dr. hab. Dorota Dąbek (Jagellonská univerzita v Krakově) s příspěvkem *Prostředky soudní ochrany subjektivních práv proti správní normotvorbě – příklad Polska*, která hovořila o možnostech ochrany proti normativním správním aktům vydávaných místní správou v Polsku, přičemž zdůraznila roli soudů, na něž se může obrátit kdokoliv, kdo se cítí poškozen ve svých veřejných subjektivních právech v důsledku normativního správního aktu.

Druhý konferenční den a blok příspěvků Ochrana subjektivních práv ve při správním trestání zahájila prof. JUDr. Soňa Košičiarová, Ph.D. (Trnavská univerzita) s příspěvkem *Princip ne bis in idem a správní trestání*, v němž připomněla, že principu *ne bis in idem* nebyla dosud v rámci české a slovenské odborné veřejnosti věnována dostatečná pozornost. V souvislosti s rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu pak poukázala na stírající se rozdíl mezi řízením trestním a řízením o správním deliktu. Dále prof. Košičiarová zmínila příklady, kdy není možné zásadu *ne bis in idem* aplikovat. V závěru příspěvku upozornila na nutnost rozlišovat pojmy objekt deliktu a zákonem chráněný zájem. JUDr. Vít Šťastný (Ministerstvo vnitra) v příspěvku *Ochrana veřejných subjektivních práv podle připravovaného zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich* krátce představil základní novinky, které nová právní úprava přinese. Dále uvedl, že nová právní úprava respektuje požadavky článku 6 Úmluvy, přičemž zmínil, že ústní jednání má být v řízení o přestupcích fakultativní, neboť právo být slyšen nelze vykládat natolik široce, aby bylo nezbytné k jeho výkonu nařídít ústní jednání. JUDr. Kateřina Šimáčková, Ph.D. (Masarykova univerzita, Ústavní soud České republiky) v rámci své prezentace nazvané *Úvahy o autonomii Parlamentu, přestupkové exempci a rovnosti před zákonem* hovořila o otázkách projednávání přestupků spáchaných poslanci či senátory. Zmínila v této souvislosti, že tyto osoby mají na výběr, zda delikt nechají projednat příslušnou komoru Parlamentu ČR či zvolí cestu řešení věci před správním orgánem. Vyslovila myšlenku, že řízení před Poslaneckou sněmovnou či Senátem nezaručuje takovou úroveň práv jako řízení před přestupkovou komisí.

Závěrečný blok Ochrana subjektivních práv ve veřejné službě a specifických oblastech zahájil s příspěvkem *Ochrana subjektivních práv v řízení ve věcech služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů* JUDr. Zdeněk Fiala, Ph.D. (Policijní akademie České republiky), který poukázal na obtíže, které byly spojeny se zákonem o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Policie České republiky postupně překonala zásadní problémy s aplikací zákona a v současnosti již bývá služební řízení vedeno řádně a v souladu s procesními předpisy. Autor se v příspěvku krátce zaměřil i na otázky spojené s principem *ne bis in idem* v souvislosti s propuštěním příslušníka ze služebního poměru po uznání

viny ze spáchání trestného činu. JUDr. Josef Staša, CSc. (Univerzita Karlova v Praze) navázal s příspěvkem *Ochrana před nezákonnými a nesprávnými závaznými stanovisky*, v němž se věnoval problematickým oblastem aplikace institutu závazných stanovisek. Uvedl, že situace, kdy se lze proti závaznému stanovisku bránit jen prostřednictvím napadení konečného rozhodnutí není ideální. Poukázal na paradoxní situaci v územním řízení v rámci obrany proti závaznému stanovisku EIA. Vyslovil se pro přípustnost žaloby přímo proti závaznému stanovisku. S posledním příspěvkem na téma *Veřejnoprávní smlouvy včera, dnes a zítra* vystoupil Mgr. Rudolf Rys, Ph.D. (Ministerstvo vnitra), který poukázal na některé nedostatky ve využívání veřejnoprávních smluv. Kritizoval zejména jejich nadužívání v situaci, kdy obce disponují dostatečným odborným personálem k výkonu úkolů v rámci přenesené působnosti.

Jednání konference uzavřela doc. JUDr. Soňa Skulová, Ph.D., která poskytla informace k možnostem a postupu využití příspěvků z konference v rámci připravované tematické monografie. Vyjádřila se také k omezeným možnostem získávání dat z rozhodovací praxe veřejné právy v ČR, jež poněkud komplikují analytické práce v oblasti zkoumání prostředků ochrany subjektivních práv ve veřejné správě.

Ve svém celkovém vyznění, jakož i v jednotlivých prezentovaných tématech konference přinesla řadu zajímavých poznatků, námětů, a podnětných úvah, jakož i živých diskuzí. Vhodně a logicky pak obsah konference navázal na workshop konaný k dané problematice na Právnické fakultě Masarykovy univerzity před dvěma lety, jehož obsah je zachycen v tematickém sborníku.²⁾ Výsledky jednání konference budou tvořit mj. náplň monografie *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě, jejich systém a efektivnost*, která bude završením celého čtyřletého projektu, a měla by se stát mj. zdrojem poznatků a námětů z oblasti právní úpravy a rozhodovací praxe ochrany veřejných subjektivních práv, a to jak z pohledu adresátů veřejné správy, tak správních orgánů.

Mgr. Radislav Bražina

²⁾ SKULOVÁ, S., KLIKOVÁ, A. a HEJČ, D. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě: sborník příspěvků z workshopu*. Brno: Masarykova univerzita, 2014. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity. ISBN 978-80-210-7537-5.