

# Koordinovaná správní rozhodnutí a řešení rozporu

## Úvod

Problematika řešení rozporu v oblasti veřejné správy je nedílnou součástí obecného správního práva a lze se jí blíže zabývat v podstatě ve všech formách správní činnosti. Příspěvek se v širších procesních souvislostech zaměřuje na problematiku řešení rozporu při vydávání rozhodnutí, podmíněných závazným stanoviskem dle § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (SpŘ) (dále jen „koordinovaná rozhodnutí“). Koordinovaná rozhodnutí jsou výsledkem společné vůle více spolurozhodujících orgánů. Průvodním jevem těchto rozhodovacích procesů je koexistence dotčených veřejných zájmů, které jsou hájeny různými orgány, přičemž tyto dílčí veřejné zájmy musejí být v rozhodovacím procesu nejen formulovány,<sup>1)</sup> ale v řadě případů je nutno řešit i jejich vzájemný rozpor.<sup>2)</sup> V obecné rovině jsou podstatou rozporu lišící se představy zúčastněných rozhodujících orgánů o budoucím uspořádání veřejnoprávních poměrů, v kontextu individuálně-rozhodovacích postupů lze rozporem<sup>3)</sup> rozumět kolizi konkretizovaných veřejnoprávních požadavků k ochraně jednotlivých veřejných zájmů, které jsou v konkrétním případě předmětem rozhodování. Z hlediska institucionálního tento typ rozporu vzniká v *horizontálních administrativních vztazích*.<sup>4)</sup> Závazná stanoviska nejsou nástrojem řízení, ale projevem závazné formy koordinace kooperujících orgánů. Z procesního hlediska jde o nedílnou součást rozhodovací činnosti směřující k řešení meritorních otázek s cílem odstranit rozpor pro účely vydání správního rozhodnutí. Jde-li

---

<sup>1)</sup> Veřejný zájem je nutno shledat v rámci správního rozhodování *in concreto* a nelze jej konkretizovat legislativním aktem. Dle judikatury Ústavního soudu jde o extenzi legislativní moci do exekutivy, viz nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 24/08 ze dne 17. 3. 2009, či nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 24/04 ze dne 28. 6. 2005. Srov. dále TOŠNER, O.: Veřejný zájem a jeho normování zákonem. *Právník*, 2009, č. 3. 225-232. ISSN 0231-6625.

<sup>2)</sup> Vedle otázek řešení střetu soukromých a veřejných zájmů jde o jedno z ústředních podtémat problematiky střetu zájmů ve veřejné správě. AUBY, J.: Conflict of interest and administrative law. In A. Peters & L. Handschin (Eds.), *Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance*. 2012. Cambridge: Cambridge University Press. 145-158. ISBN 1107029325.

<sup>3)</sup> Za ekvivalentní pojmy lze označit *konflikt, kolizi, kontradikci, nesouhlas, nesoulad, spor, nejednotu, diferenci, protiklad, rozdíl, neshodu*.

<sup>4)</sup> Z hlediska typologie vztahů procesních subjektů jde o ekvivalentní vztahy (symmetrical relationship) resp. *agency conflict between symmetrical relationship*. Daniel A. Farber and Anne Joseph O'Connell, *Agencies as Adversaries*. *California Law Review* Vol. 105, issue 5, article 3 (2017). 1375-1470.

o hmotněprávní východiska problematiky, potřeba procesních pravidel sloužících k řešení rozporu vychází z požadavku na obsahovou bezrozpornost správních aktů plynoucí ze zásady zákonnosti.<sup>5)</sup> Určující je i požadavek formulovaný v ust. § 2 odst. 4 SpŘ<sup>6)</sup> směřující k tomu, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem. Tato základní zásada se vztahuje i na případy plurality veřejných zájmů a řešení jejich vzájemných kolizí, čímž v kontextu koordinovaných rozhodnutí nabývá další rozměr a na aplikační praxi vznáší značné nároky.

K zakotvení procesních pravidel pro řešení rozporu na obecné úrovni došlo v souvislosti s úpravou závazných stanovisek ve SpŘ z roku 2004 (1. 1. 2006), do přijetí SpŘ z roku 2004 byla problematika řešení rozporu součástí jen některých zvláštních úprav.<sup>7)</sup> Existence obecných procesních pravidel pro řešení rozporu ovšem současně nevylučuje případnou specialitu specifických pravidel ve zvláštních zákonech, které mohou obecnou úpravu modifikovat či zcela nahradit. V českém právním řádu lze dokladovat i tyto případy, lze zmínit kupříkladu zák. č. 416/2009 Sb., dle něhož je platformou pro odstranění rozporů primárně neveřejné ústní jednání stavebního úřadu s dotčenými orgány,<sup>8)</sup> neodstranění rozporu smírnou cestou však končí klasickým dohodovacím řízením.<sup>9)</sup> Specifická úprava řešení střetu zájmů přetrvává i v horním zákoně v rámci řízení o povolení otvírky, přípravy a dobývání výhradního ložiska (POPD).<sup>10)</sup> Z hlediska jednotlivých správních agend problematika řešení rozporu vystupuje do popředí především v oblasti stavebního práva, ke střetu závazných stanovisek dochází typicky v rámci rozhodovacích postupů dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (StZ) (kolize environmentálních stanovisek, stanovisek

---

<sup>5)</sup> Formulace tohoto procesního předpokladu pro vydání rozhodnutí v právních předpisech je víceméně deklaratorní konstatací téhož, kupř. ust. § 140b zák. č. 50/1976 Zb., o územnom plánování a stavebnom poriadku (stavebný zákon): „Obsah záväzného stanoviska je pre správny orgán v konaní podľa tohto zákona záväzný a bez zosúladenia záväzného stanoviska s inými záväznými stanoviskami nemôže rozhodnúť vo veci.“

<sup>6)</sup> Ust. § 2 odst. 4 SpŘ představuje obecný požadavek na žádoucí výsledný stav, svou povahou jde o cílovou (teleologickou) normu.

<sup>7)</sup> Především šlo o tehdejší úpravu v oblasti stavebního a horního práva, srov. ust. § 136 zák. č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), či ust. § 34 zák. č. 41/1957 Sb., o využití nerostného bohatství (horní zákon).

<sup>8)</sup> Dle ust. § 2c odst. 3 či ust. § 2d odst. 2 zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací platí: „Stavební úřad, je-li žádost o společné povolení, kterým se stavba umísťuje a povoluje, úplná, nařídí k zajištění závazných stanovisek dotčených orgánů a k jejich koordinaci společné jednání s dotčenými orgány. Dotčené orgány při společném jednání uplatní, popřípadě doplní svá závazná stanoviska a stavební úřad zajistí řešení případných rozporů tak, aby byla podkladem pro další řízení. Společné jednání je neveřejné, stavební úřad oznámí dotčeným orgánům jeho konání nejméně 15 dnů předem.“

<sup>9)</sup> Blíže V. Petrmichl in STAŠA, J. RAJCHL, J. (eds.) – Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018. *Sondy do stavebního práva*. 2019. Fikce a koncentrace ve stavebním právu, s. 47-57. ISBN 978-80-87975-85-5.

<sup>10)</sup> Ust. § 33 HorZ, které ovšem v mnoha ohledech vyvolává výkladové nejjasnosti.

na úseku státní památkové péče, požární ochrany, hygieny, veterinární péče apod.), či v rámci řešení střetu zájmů v již zmíněné oblasti horního práva. Absence obecné úpravy pravidel pro řešení rozporu přetrvává oproti tuzemské úpravě ve slovenském právním řádu, kde na obecné úrovni navíc chybí i úprava závazných stanovisek, řada slovenských zvláštních právních předpisů ovšem institut závazného stanoviska zakotvuje a v souvislosti s tím i obsahuje dílčí pravidla pro řešení rozporu.<sup>11)</sup>

## Pravidla pro řešení rozporu

Řešení rozporu lze docílit v první řadě cestou smírného odstranění rozporu, preference smírného řešení plyne ze základních zásad činnosti správních orgánů.<sup>12)</sup> Změnu obsahu závazného stanoviska ovšem nelze provést bezformálně, ale formou dodatečného (změnového) závazného stanoviska, širší možnosti pro dialog správního orgánu s dotčenými orgány umožňují i některé specifické formy koordinace, především rozhodování „v dohodě“.<sup>13)</sup> V případě bezvýslednosti neformálních prostředků nastupuje formalizovaný postup řešení rozporu, upravený obecným ust. § 136 odst. 6 SpŘ, které vymezuje rozpor a stanovuje pravidla pro jeho řešení. Úvodem lze nastínit, že proces odstraňování rozporu při vydávání koordinovaných rozhodnutí vykazuje v kontextu platné právní úpravy tyto obecné rysy:

- je koncipován jako nedílná součást správního řízení,
- z povahy věci nejde o automatické stadium procesu utváření vůle, v případě vzniklého rozporu jde ovšem o obligatorní procesní fázi řízení,
- slouží k odstranění rozporu mezi závaznými podkladovými akty či k odstranění kolize závazného podkladového aktu s návrhem koordinovaného rozhodnutí, rozpor může zakládat obsah dvou, ale i více závazných stanovisek,
- řešení rozporu představuje *ad hoc* rozhodování mezi konkretizovanými veřejnoprávními požadavky, rozhodování je činěno v kontextu a mezích definovaného předmětu správního řízení,
- projevuje se zásada oficiality, k indikaci rozporu, k iniciaci jeho odstranění, jakož i k vlastnímu postupu v rámci řešení rozporu dochází z moci úřední,

---

<sup>11)</sup> Pravidla pro řešení rozporu obsahuje především ust. § 136 zák. č. 50/1976 Zb., o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon), ale i některé další předpisy, kupř. ust. § 32 odst. 4 zák. č. 359/2007 Zb., o prevencii a náprave environmentálnych škôd a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>12)</sup> Dle ust. § 5 SpŘ: „*Pokud to povaha pojednávané věci umožňuje, pokusí se správní orgán o smírné odstranění rozporů, které brání řádnému pojednání a rozhodnutí dané věci.*“ pokrývá i vzájemné vztahy mezi správními orgány. Odborná literatura počítá s možností správního orgánu dodatečně „*dojednat s dotčenými orgány takové řešení, které bude v souladu s veřejnými zájmy*“. Viz VEDRAL, J.: *Správní řád: komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012. 1446 s. ISBN 978-80-7273-166-4, s. 127.

<sup>13)</sup> Formulace „*v dohodě*“ představuje požadavek na vyjádření shodné (souhlasné) společné vůle. Srov. rozsudek NSS č. j. 1 As 32/2005-162 ze dne 17. 12. 2007.

- odstranění rozporu probíhá bez přímé účasti účastníků řízení, byť i účastník řízení může na rozpor upozornit a iniciovat jeho odstranění,<sup>14)</sup>
- vyřešení rozporu je základním předpokladem pro vydání koordinovaného rozhodnutí, rozpor představuje překážku řízení *sui generis*, která brání vydání meritorního rozhodnutí,
- existence rozporu není projevem dysfunkce v činnosti veřejné správy, ale v zásadě běžným jevem, vzniklý rozpor naopak není protiprávním stavem, rozpor s právem představuje až neodstraněný rozpor, vyvolávající nezákonnost koordinovaného rozhodnutí,
- rozpor vzniká v horizontálních administrativních vztazích, přičemž může vznikat a být řešen i víceúrovňově v instanačním postupu v řízení, rozpor může vzniknout nejen v řízení v prvním stupni, ale i v odvolacím řízení, v němž mohou vzájemně kolidovat nejen závazná stanoviska dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ, rozpor může vzniknout i s prvoinstančními závaznými stanovisky nenapadenými odvoláním, řešení rozporu nelze vyloučit ani v obnoveném řízení v důsledku zrušení či změny závazného stanoviska<sup>15)</sup> či v řízeních o změně koordinovaných rozhodnutí,<sup>16)</sup>
- řešení rozporu představující specifickou podobu výkonu veřejné správy je výlučně doménou veřejné správy, v tomto ohledu pak správní jurisdikci nenáleží odstranění rozporu, ale v souladu se současnou koncepcí správního soudnictví toliko přezkum zákonnosti výsledku řešení rozporu, včetně otázek dodržení zákonných procedurálních pravidel užitých při jeho řešení.

Dle počtu aktérů a jejich role lze řešení rozporu členit na řešení rozporu formou dohody zúčastněných stran (*konsensuálně*), případně formou autoritativně-rozhodcovského řešení prostřednictvím nezúčastněného třetího subjektu (*arbitrážně*). Stávající model na obecné úrovni vychází z kombinace obou principů. Jde-li o vlastní proces odstraňování rozporu, právním základem řešení rozporu a těžištěm platné úpravy je ust. § 136 odst. 6 SpŘ, které v rámci první fáze řešení rozporu odkazuje na přiměřené užití pravidel pro řešení sporů o příslušnost (ust. § 133 SpŘ), na jehož základě do řízení vstupují další procesní subjekty. V závislosti na postavení dotčených orgánů je oprávněn vyřešit rozpor buď společně nejbližší nadřízený orgán (ust. § 133 odst. 2 SpŘ), a nemají-li dotčené orgány společně nadřízený orgán, uplatní se procedura dohodovacího řízení mezi ústředními správními úřady (ust. § 133 odst. 3 SpŘ), za účelem odstranění rozporu je tak záležitost delegována po vertikální linii příslušným ústředním správním úřadům. Obdobný princip (dohodovací řízení) pak platí i v případě kolize závazných stanovisek

<sup>14)</sup> Opatření proti nečinnosti dle ust. § 80 SpŘ ve spojení s ust. § 6 odst. 1 SpŘ.

<sup>15)</sup> Dle ust. § 149 odst. 7 SpŘ je zrušení nebo změna závazného stanoviska obecně důvodem obnovy řízení. V současnosti opačně dle ust. § 4 odst. 11 StZ.

<sup>16)</sup> Srov. řízení o změně územního rozhodnutí dle ust. § 94 StZ, či řízení o změně plánu otvírky, přípravy a dobývání výhradních ložisek (POPD) dle ust. § 10 odst. 9 zák. č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon) (HorZ).

samotných ústředních správních úřadů.<sup>17)</sup> V případě bezvýslednosti dohodovacího řízení ust. § 136 odst. 6 SpŘ dále upravuje další procesní postup, předně musí být vyhotovena zpráva o bezvýslednosti dohodovacího řízení, obsahující konkretizované návrhy jednotlivých ústředních správních úřadů. Tato zpráva je následně bez zbytečného odkladu předložena k řešení vládě předkladatelem, jímž je ústřední správní úřad, na jehož návrh bylo dohodovací řízení iniciováno. Jde-li o časové vymezení dohodovacího řízení, je otázkou, zda přiměřené užití zahrnuje i ust. § 133 odst. 3 věty druhé SpŘ, resp. zda lze o bezvýslednosti dohodovacího řízení hovořit již po uplynutí lhůty 15 dní, čímž by striktně vzato zanikla sdílená pravomoc ústředních správních úřadů k rozřešení. Vzhledem ke skutečnosti, že předložení rozporu vládě je nutno vnímat jako krajní řešení a s přihlédnutím k tomu, že dohodovací řízení je vytyčeno touto značně krátkou dobou, lze patrně v odůvodněných případech akceptovat i delší časový prostor pro projednání rozporu,<sup>18)</sup> ovšem zjevně ne neomezený, po dobu řešení rozporu neběží lhůty pro vydání rozhodnutí.<sup>19)</sup> Ani bližší pravidla pro dohodovací řízení nejsou právními předpisy stanovena,<sup>20)</sup> dohodovací řízení lze provést jak distančním (korespondenčním) způsobem, tak i projednáním rozporu na společném jednání, popř. vhodnou kombinací obou způsobů.

Za bližší pohled stojí úloha vlády při řešení rozporu.<sup>21)</sup> Vláda je *ex constitutione* kolegiálním ústavním orgánem rozhodujícím ve sboru formou usnesení vlády, v případě rozhodování rozporu dle ust. § 136 SpŘ vláda atypicky rozhoduje jakožto správní orgán v oblasti veřejné správy. Vláda dle Ústavy rozhoduje nadpoloviční většinou všech svých členů,<sup>22)</sup> ve zbytku se na postup při řešení rozporu vládou v souladu s ust. § 154 SpŘ aplikují pravidla o řízení před kolegiálním orgánem (§ 134 SpŘ). Není dále stanoveno, zda má vláda pouze plnit úlohu arbitra a činit volbu pouze mezi předloženými finalizovanými návrhy ústředních správních úřadů, či zda má jít o opětovné projednání rozporu v plné šíři. První možnosti nasvědčuje fakt, že předkládací

<sup>17)</sup> Zákon v této souvislosti nepředvídá žádnou roli vedoucích správních úřadů, popřípadě rozkladových komisí.

<sup>18)</sup> Zejména s přihlédnutím k tomu, že ústřední správní úřad musí vyžádat a prostudovat spisový materiál, zvážit další postup a navrhnout řešení. Praxe ústředních správních úřadů však inklinuje k neformálním smířcím procedurám, předcházejícím formalizovanému řešení rozporu.

<sup>19)</sup> Dle ust. § 136 odst. 6 SpŘ *in fine* s odkazem na ust. § 133 odst. 6 SpŘ.

<sup>20)</sup> Bližší podrobnosti by měly upravovat organizační řády ústředních správních úřadů.

<sup>21)</sup> S úlohou vlády počítaly již prvorepublikové předpisy, srov. ust. § 26 odst. 2 zák. č. 81/1920 Sb., zákon přidělový, dle něhož rozpor mezi ústředními správními úřady ve věci posouzení přidělu půdy k různým obecně prospěšným účelům, který nebylo možno odstranit dohodou mezi zúčastněnými ministerstvy, předkládal pozemkový úřad k rozhodnutí vládě. S úlohou vlády počítaly i poválečné předpisy v rámci posouzení důvodnosti protestu generálního prokurátora směřujícího proti rozhodnutí ústředního správního úřadu v ust. § 4 odst. 3 zák. č. 56/1952 Sb., o prokuratuře, v ust. § 10 odst. 4 zák. č. 56/1956 Sb., o prokuratuře, resp. ust. § 15 odst. 5 zák. č. 60/1965 Sb., o prokuratuře.

<sup>22)</sup> Čl. 76 odst. 2 Ústavy má aplikační přednost vůči pravidlu v ust. § 134 odst. 2 SpŘ, dle něhož postačuje pro přijetí usnesení většina přítomných členů (*lex superior derogat legi inferiori*).



zpráva o dosavadním průběhu dohodovacího řízení musí obsahovat konkretizované návrhy zúčastněných ústředních správních úřadů, což lze považovat za speciální vůči pravidlu v ust. § 134 odst. 1 věta čtvrtá SpŘ, dle kterého je každý z členů kolegiálního orgánu oprávněn podat vlastní návrh usnesení,<sup>23)</sup> na druhou stranu opačný výklad, *a priori* vylučující možnost jiného řešení, pakliže by lépe odpovídalo okolnostem případu, by neměl žádné opodstatnění.

Rozpor může zakládat obsah dvou, ale i více závazných stanovisek, z hlediska zachování rovnocenného postavení všech aktérů, ale i z procesně-ekonomických důvodů, je namístě rozpor řešit v rámci jednoho dohodovacího řízení. Z pohledu účastníků řízení je namístě zmínit, že rozpor je ve všech procesních variacích řešen bez přímé účasti účastníků řízení, kteří na procesu řešení rozporu nijak neparticipují. Výsledek řešení rozporu je formalizovaným (písemným) výstupem, jakožto závazný podklad pro rozhodnutí je součástí spisové dokumentace. Ochrana práv účastníků řízení je pak zajištěna garancí práva být slyšen prostřednictvím možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí dle ust. § 36 odst. 3 SpŘ. Otázkou je, zda je bez přímé účasti účastníka řízení řešitelný i rozpor, který je vyvolán kolizí mezi závazným stanoviskem (popř. budoucím obsahem výsledného rozhodnutí) a žadatelem předkládaným dokumentem, který je dle zákona formalizovaným způsobem schvalován kolidujícím závazným stanoviskem a stává se jeho nedílnou součástí.<sup>24)</sup> Lze patrně akceptovat postup, kdy výsledek řešení rozporu specifikuje části takového dokumentu, které se nepoužijí, či se použijí v modifikované podobě, zásadnější revize takového podkladu by však zasluhovaly součinnost s žadatelem.

### **Rozsah aplikovatelnosti pravidel pro řešení rozporu**

Na místě je dále osvětlit rozsah aplikovatelnosti pravidel pro řešení rozporu (§ 136 odst. 6 SpŘ), jakož i typizovat případy výluk. Určující je v prvé řadě právní povaha kolidujícího podkladového aktu. Ačkoli dané ustanovení hovoří o rozporu mezi dotčenými orgány navzájem či mezi dotčeným orgánem a orgánem, který vede řízení,<sup>25)</sup> systematickým výkladem lze s odkazem na ust. § 50 odst. 4 SpŘ dospět k tomu, že problematika vzniku a řešení rozporu je redukována pouze na závazné podkladové akty a pravidla řešení rozporu se vztahují pouze na dotčené orgány, příslušné k vydání

---

<sup>23)</sup> Odchylné řešení od předkládaných návrhů lze patrně přijmout minimálně tehdy, šlo-li by o návrhy v rozporu s právními předpisy.

<sup>24)</sup> Srov. kupříkladu plán rekultivace schvalovaný souhlasem s odnětím zemědělské půdy ze ZPF dle ust. § 9 odst. 8 písm. c) zák. č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu.

<sup>25)</sup> Byť již ve zmíněné úpravě ust. § 136 zák. č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním poriadku (stavebný zákon): „Ak dojde (...) k protichodným stanoviskám medzi orgánmi štátnej správy spolupôsobiacimi v konaní“, tato eventualita není výslovně zmíněna, jedná se i o spory dotčeného orgánu s orgánem, který vede řízení. Srov. usnesení Najvyššieho súdu č. j. 2 Sžo 228/2009 ze dne 19. 1. 2010.

závazného stanoviska.<sup>26),27)</sup> Mimo rámec formalizovaného řešení rozporu (§ 136 odst. 6 SpŘ) tak spadají stanoviska nezávazné (doporučující) povahy, vyjádření či sdělení. Dělicí kritérium ovšem nepředstavuje označení aktu jakožto závazného stanoviska, rozhodující je materiální posuzování závazných stanovisek.<sup>28)</sup> Byť se lze od obsahu nezávazných podkladových aktů v konečném rozhodnutí odchýlit, v řadě případů může být žádoucí i ve vztahu k těmto nezávazným podkladovým aktům projednat případný „rozpor“ s dotčeným orgánem za účelem minimalizace zásahu do jím chráněného dotčeného veřejného zájmu, byť ne na platformě ust. § 136 SpŘ. Redukce problematiky řešení rozporu na kolize závazných podkladových aktů, jak by plynulo z kontextu a systematiky SpŘ, nemůže být pro daný postup překážkou, minimálně s odkazem na obecný požadavek, aby *přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem*.<sup>29)</sup>

Postup dle ust. § 136 odst. 6 SpŘ je dále vyloučen v případě koncentrace správních agend, kdy jeden správní orgán vystupuje z organizačního hlediska v roli více dotčených orgánů zároveň (či současně v postavení dotčeného orgánu a správního orgánu, který vede řízení),<sup>30)</sup> v rámci tohoto uspořádání se odstraňování rozporů přenáší do vnitřních rozhodovacích procedur, v poměrech smíšeného modelu jde typicky o výkon přenesené působnosti obecním či krajským úřadem, naopak pokud by rozhodování v přenesené působnosti náleželo různým orgánům územního samosprávného celku, ust. § 136 odst. 6 SpŘ by se plně uplatnilo. Dlužno dále dodat, že řešení rozporu se netýká ani orgánu, který vydal rozhodnutí, které je v důsledku řetězení správních aktů podkladem pro vydání rozhodnutí, obsah předešlého rozhodnutí je v průběhu následného řízení již finalizován a nelze do něj tímto způsobem zasahovat.

---

<sup>26)</sup> Shodně VEDRAL, J.: *Správní řád: komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012. 1446 s. ISBN 978-80-7273-166-4, s. 1037.

<sup>27)</sup> Rozsudek MS v Praze č. j. 11 Ca 159/2008-60 ze dne 18. 6. 2009, publ. pod č. 1979/2009 Sb. NSS, z něhož lze citovat: „*vyjádření obecního úřadu obce s rozšířenou působností stejně jako vyjádření krajského úřadu podle § 3 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, není tzv. závazným stanoviskem ve smyslu § 149 (...) ale jde o stanovisko vydané v režimu § 154 (...) . Proto se v případě rozdílných stanovisek (...) neuplatní postup podle § 136 odst. 6.*“

<sup>28)</sup> Shodně závěr č. 11 poradního sboru MV ke SpŘ ze dne 12. 9. 2005. Taktéž i konstantní judikatura, srov. rozsudek NSS č. j. 4 As 52/2012-26 ze dne 29. 11. 2012, z něhož lze cit.: „*Pokud zvláštní zákon výslovně neurčuje, že podle něj vydávaná stanoviska jsou závazným stanoviskem ve smyslu správního řádu z roku 2004, ani neuvádí, že se jedná o správní rozhodnutí, je rozhodující, zda příslušné stanovisko podle zvláštního zákona naplňuje znaky závazného stanoviska vymezené v § 149 správního řádu z roku 2004 a konkretizované v judikatuře správních soudů.*“ Dále rozsudek NSS č. j. 2 As 41/2008-77 ze dne 30. 1. 2009 v případě charakteru souhlasu s umístováním staveb a zařízení v chráněném ložiskovém území, či rozsudek KS v Praze č. j. 48 A 35/2014-63 ze dne 18. 5. 2016 k povaze vodoprávního souhlasu dle ust. § 17 VodZ pro účely postupů dle StZ.

<sup>29)</sup> Ust. § 2 odst. 4 SpŘ.

<sup>30)</sup> Shodně viz VEDRAL, J.: *Správní řád: komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012. 1446 s. ISBN 978-80-7273-166-4, s. 128.

Další výlučka je obsažena přímo v ust. § 136 odst. 6 věta druhá SpŘ, dle něhož rozpor nelze řešit ve vztahu k závazným stanoviskům územních samosprávných celků vydaných v samostatné působnosti. Smyslem daného pravidla je vyloučit zásah do samosprávy změnou závazného stanoviska vydaného v samostatné působnosti. Zatímco jiná ustanovení SpŘ, reflektující ochranu samostatné působnosti územních samosprávných celků<sup>31)</sup> poskytují alternativní řešení, případné řešení rozporu je v takovém případě *de lege lata* kategoričsky vyloučeno.

Otázkou je i rozsah specifických výluk, především pak zda prvek institucionální nezávislosti tzv. nezávislých správních úřadů má vždy implikovat výlučku ust. § 136 odst. 6 SpŘ ve zvláštních úpravách.<sup>32)</sup> Příkladem výslovné úpravy (výluky) je zákon o ochraně hospodářské soutěže,<sup>33)</sup> ovšem zjevně ne ve všech úpravách toto pravidlo existuje, což otevírá otázku, zda mají obecná ustanovení o nezávislosti co do postavení těchto specifických úřadů rovněž procesně-normativní význam a zda *per se* vylučují postup dle ust. § 136 odst. 6 SpŘ.

Vedle těchto „výluk *de iure*“ může postup dle ust. § 136 odst. 6 SpŘ vylučovat i obsah podkladového úkonu. V první řadě lze poznamenat, že rozpor lze řešit v situaci, kdy jsou vydána kladná závazná stanoviska a kolize obsahu podkladových aktů či kolize podkladového aktu s budoucím obsahem koordinovaného rozhodnutí tkví ve vedlejších ustanoveních.<sup>34)</sup> Nesouhlasné závazné stanovisko znemožňuje žádosti vyhovět a bez dalšího vede k jejímu zamítnutí,<sup>35)</sup> přičemž i tato okolnost je rovněž negativní podmínkou, vylučující existenci rozporu,<sup>36)</sup> snaha prolomit negativní výsledek posouzení (záporné závazné stanovisko) odstraněním rozporu by zpochybňovala koncepci

---

<sup>31)</sup> Srov. ust. § 80 odst. 5 SpŘ, ust. § 90 odst. 1 písm. c) SpŘ, ust. § 131 odst. 3 SpŘ, ust. § 133 odst. 5 SpŘ.

<sup>32)</sup> Za prvek nezávislosti lze považovat i absenci instanční podřízenosti. Srov. POUPEŘOVÁ, O.: „Nezávislé správní úřady“. *Správní právo. Ročník XLVII, číslo 4/2014*. 209-226. ISBN 0139-6005. Byť středobodem úvah autorky je problematika přípustnosti rozkladu.

<sup>33)</sup> Viz ust. § 25a zák. č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, dle něhož: „Není-li tímto zákonem stanoveno jinak, postupuje se v řízení u Úřadu podle správního řádu, s výjimkou ustanovení o řešení rozporů mezi správním orgánem, který vede řízení, a správními orgány, které jsou dotčenými orgány, týkajících se řešení otázky, která je předmětem rozhodování (...)“. Srov. blíže POHORSKÝ, P., JEMELKA, L.: Specifika právní úpravy správního řízení vedeného Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže. *Správní právo. Ročník XLIV, číslo 6/2011*. 370-378. ISBN 0139-6005.

<sup>34)</sup> Do úvahy přichází v podstatě pouze *modus* (příkazy, zákazy, omezení), časová doložka, podmínka, či výhrada se nejvíce jako potenciálně kolizní prvky obsahu závazných stanovisek.

<sup>35)</sup> Ust. § 149 odst. 4 SpŘ je konkretizací obecného pravidla obsaženého v ust. § 51 odst. 3 SpŘ.

<sup>36)</sup> Shodně rozsudek NSS č. j. 1 As 20/2009-70 ze dne 14. 5. 2009, z něhož lze citovat: „Nesouhlasné stanovisko orgánu ochrany přírody nepůsobí rozpor v územním řízení mezi dotčenými orgány státní správy, ale jedná se o negativní rozhodnutí zavazující stavební úřad, které znemožňuje vydání územního rozhodnutí“.



závazných stanovisek. Rozpor patrně nemohou zakládat ani fiktivní kladná či záporná závazná stanoviska.<sup>37)</sup>

Dále, postup dle ust. § 136 odst. 6 SpŘ je určen k řešení rozporu, pouze pokud jde o závazná stanoviska, která jsou v souladu s právními předpisy, v opačném případě by mohl být smysl řešení rozporu nejen zmařen, ale nezákonnost by se především mohla dále řetězit a zatížit tak výsledné koordinované rozhodnutí. Nezákonnost implikuje nejen obsahový rozpor s hmotným právem, ale i vedlejší ustanovení (mody) bez zákonného zmocnění či mimo jeho rámec, či zcela mimo věcnou působnost dotčeného orgánu (*ultra vires*).<sup>38)</sup> Výchozím předpokladem pro řešení rozporu jsou proto závazná stanoviska, která jsou v souladu s právními předpisy. Jako s výjimkou z pravidla lze dle rozsahu a povahy případných vad eventuálně kalkulovat s možností odstranit nezákonnost závazného stanoviska a korigovat v tomto ohledu jeho obsah přímo v rámci řešení rozporu. Aplikovatelnost ust. § 136 odst. 6 SpŘ lze v kontextu základních zásad činnosti správních orgánů připustit i pro účely odstranění případné věcné nesprávnosti celkového řešení, k níž může dojít subsumpcí všech závazných stanovisek, dále může jít i o případy, kdy subsumpcí více stanovisek dojde k neprovázannosti či redundanci ukládaných povinností, vzniku nedůvodných vícenákladů účastníků řízení apod. Problémem v rovině aplikační neřešitelným je však stav, kdy kolidují kategorické veřejnoprávní požadavky plynoucí z hmotného práva, promítající se do obsahu závazných stanovisek. Taková eventuelní protichůdná veřejnoprávní regulace by byla v řízení neodstranitelným stavem, bránícím vydání koordinovaného rozhodnutí.

Řadu otázek vyvolává i atypičnost některých specifických závazných stanovisek, diskutabilní je z řady procesních důvodů především revize stanoviska EIA v rámci odstranění rozporu.<sup>39)</sup> Otázkou předně je, zda lze do obsahu stanoviska EIA zasáhnout fakticky bezprocedurálně, pakliže zákon o posuzování vlivů za účelem zajištění odbornosti posouzení počítá se součinností odborně způsobilých osob s příslušnou autorizací. Naopak pokud jde o právo veřejnosti na účast v procesu posuzování vlivů, to patrně zcela vyprázdněno není, speciální pravidla zákona o posuzování vlivů, platící pro tzv. navazující řízení, určité záruky poskytují. Jde předně o právo účasti v navazujícím řízení pro dotčený územní samosprávný celek a dotčenou veřejnost dle ust. § 3 písm. i) bod 2 zákona<sup>40)</sup> a z tohoto postavení vyplývající

<sup>37)</sup> Fiktivní závazná stanoviska s „prefabrikovanými“ mody zřejmě v legislativní praxi nemají opodstatnění, problematiku lze ve zvláštních případech řešit přímou zákonnou regulací.

<sup>38)</sup> Z téhož konstantně vycházela již prvorepubliková judikatura. Srov. kupř. nález Boh. 2799/23: „Povolení k exploitaci lesů podle zák. č. 82/1918 Sb. z. a n. nemůže úřad vázati na podmínky, které nesouvisí s ochranou lesů.“, či obdobně v problematice modalit souhlasu ke zcizení půdy srov. nálezy Boh. 3047/24, 3395/24 a další.

<sup>39)</sup> Problematikou se jeví i otázka přípustnosti změny závazného stanoviska EIA v rámci integrovaného odvolacího přezkumu dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ.

<sup>40)</sup> Srov. ust. § 9c odst. 3 EiaZ, dle něhož lze uplatit právo na účast v řízení ve lhůtě 30 dní od zveřejnění informace o zahájení navazujícího řízení na úřední desce správního orgánu, který vede navazující řízení.

přístup ke spisu, resp. procesní právo dle ust. § 36 odst. 3 SpŘ. Dále jde pak především o odvolací právo proti rozhodnutí ve věci v navazujícím řízení,<sup>41)</sup> jímž lze brojit proti výsledku odstranění rozporu, přičemž odvolací právo zákon přiznává dotčené veřejnosti bez ohledu na to, zda se tento subjekt účastnil navazujícího řízení či nikoli. Závažnějším problémem se v oblasti posuzování vlivů jeví princip několikanásobné subsumpce závazného stanoviska EIA ve vícero správních rozhodnutích,<sup>42)</sup> přičemž není zcela zřejmé, jakým způsobem se vypořádat s paralelní existencí závazného stanoviska EIA v pravomocném rozhodnutí a revidovaného závazného stanoviska EIA v rámci výsledku odstranění rozporu v jiném koordinovaném rozhodnutí pro tentýž záměr.

Další otázky vyvolává i současná konstrukce povolování souboru staveb ve společném územní a stavebním řízení,<sup>43)</sup> umístění a povolení vedlejší stavby se realizuje formou závazného stanoviska pro společné povolení hlavní stavby. Obdobný problém pak generuje i zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích v rámci úpravy připojování pozemních komunikací.<sup>44)</sup> Jde o nežádoucí fenomén multiplikace závazných stanovisek, zjevně odporující principu subsumpce závazných stanovisek, který generuje v teorii i aplikační praxi řadu výkladových obtíží. Problematicnost této konstrukce tkví v tom, že závazné stanovisko umisťující či povolující vedlejší stavbu v řadě případů samo vyžaduje (primární) závazná stanoviska. V rámci problematiky řešení rozporu je předně otázkou, v jaké fázi povolovacího procesu vyřešit rozpory těchto primárních podkladových stanovisek. Byť společné územní a stavební řízení nemusí být zahájeno, případná kolize primárních závazných stanovisek musí být odstraněna již před vydáním (sekundárního) závazného stanoviska umisťujícího či povolujícího vedlejší stavbu, nevyřešený rozpor by takové závazné stanovisko činil vnitřně rozporným. Současně je ovšem otázkou, zda půjde vždy o vyřešení rozporu s konečnou platností, a to s ohledem na možnou existenci jiných závazných stanovisek v rámci společného územního a stavebního řízení pro umístění či povolení hlavní stavby.

---

<sup>41)</sup> Ust. § 9c odst. 4 EiaZ.

<sup>42)</sup> Problematicnost koncepce se zjevně netýká jen problematiky řešení rozporu, ale i otázek přípustnosti zrušení či změny závazného stanoviska EIA v rámci jednoho z navazujících řízení (v instančním postupu, v rámci přezkumného řízení, či na podkladě ust. § 75 odst. 2 SŘS), a důsledku pro jiná pravomocně ukončená či probíhající navazující řízení.

<sup>43)</sup> Ust. § 94j odst. 2 StZ zakotvené novelou StZ č. 225/2017 Sb. s účinností od 1. 1. 2018.

<sup>44)</sup> Dle ust. § 10 odst. 5 zákona o pozemních komunikacích se povolení silničního správního úřadu k připojení nemovitosti na pozemní komunikaci či k připojení pozemních komunikací pro účely společného územního a stavebního řízení vydává formou závazného stanoviska, přičemž podkladem pro dané povolení je dle kategorie pozemní komunikace buď závazné stanovisko MV či závazné stanovisko Policie ČR.

Specifickou úpravu obsahuje i horní zákon,<sup>45)</sup> a to pro případy, kdy plánovaná těžební činnost může ohrožovat objekty a zájmy chráněné podle zvláštních předpisů, zákon požaduje, aby těžební organizace v řízení o povolení otvírky, přípravy a dobývání výhradního ložiska (POPD) doložila příslušnému obvodnímu báňskému úřadu skutečnost, že byly vyřešeny střety zájmů,<sup>46)</sup> což je obvodní báňský úřad oprávněn přezkoumat.<sup>47)</sup> Pochybnosti vyvolává především výklad těchto specifických pravidel pro řešení kolize. Vyřešení střetu zájmů má vyústit v uzavření dohody mezi těžební organizací a dotčenými orgány, jejímž obsahem má být závěr o tom, zda a v jakém rozsahu, popřípadě po jakou dobu bude ohrožený objekt chráněn. Právní úprava je deficitní a nedává jednoznačné vodítko, jde-li o okruh dotčených veřejných zájmů,<sup>48)</sup> zřejmá ale není ani platforma koordinace (způsob utváření společné vůle). Sporná je taktéž povaha výsledku řešení střetu zájmů, dohoda mezi těžební organizací a dotčenými orgány podléhá následnému schválení příslušným krajským úřadem, přičemž dohoda je platná i tehdy, jestliže krajský úřad do jednoho měsíce nevyjádří s dohodou nesouhlas. Lze usuzovat, že dohoda mezi těžební organizací a dotčenými orgány ve skutečnosti není konsensuálním aktem, ale jde o separátní stanoviska dotčených orgánů, vydaná na základě žádosti a v součinnosti s těžební organizací, přičemž obsah těchto stanovisek musí být ve vzájemném souladu a společně tvoří souhrnný podkladový akt, aprobovaný příslušným krajským úřadem.<sup>49)</sup> Nedošlo-li však k dohodě či s dohodou nesouhlasí krajský úřad, o řešení střetů zájmů rozhodne podle ust. § 33 odst. 3 zákona Ministerstvo průmyslu a obchodu po projednání s Ministerstvem životního prostředí a Českým báňským úřadem v součinnosti s ostatními dotčenými ústředními

---

<sup>45)</sup> Ust. § 33 zák. č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), upravující „řešení střetu zájmů“. Rozsah aplikace ust. § 33 HorZ je však širší, značně nesystémově totiž zahrnuje nejen vyřešení střetu kolidujících veřejných zájmů, ale rovněž i vyřešení střetu zájmů vlastníků sousedních nemovitostí. Blíže k ust. § 33 HorZ srov. VÍCHA, O. *Horní zákon. Zákon o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR. 2017. 992 s. ISBN 978-80-7552-557-4.

<sup>46)</sup> Doklady o vyřešení střetu zájmů jsou náležitostí žádosti o povolení hornické činnosti dle ust. § 6 odst. 3 písm. a) vyhl. č. 104/1988 Sb., o racionálním využívání výhradních ložisek, o povolování a ohlašování hornické činnosti a ohlašování činnosti prováděné hornickým způsobem.

<sup>47)</sup> Ust. § 8 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 104/1988 Sb., o hospodárném využívání výhradních ložisek, o povolování a ohlašování hornické činnosti a ohlašování činnosti prováděné hornickým způsobem je příslušný Obvodní báňský úřad v řízení o povolení hornické činnosti přezkoumá rovněž vyřešení střetu zájmů.

<sup>48)</sup> Ust. § 33 odst. 2 HorZ toliko negativně vymezuje, že povinnost uzavřít dohodu se nevztahuje na případy, kdy střety zájmů byly vyřešeny při stanovení chráněného ložiskového území (CHLÚ), dobývacího prostoru (DP), popřípadě při projektování, výstavbě nebo rekonstrukci dolu a lomu a jestliže postup při jejich řešení stanoví zvláštními předpisy.

<sup>49)</sup> Z tohoto důvodu patrně nemůže jít o veřejnoprávní smlouvu, jak se domnívá O. Vícha (op. cit. 45), ale pouze o podkladový úkon, který není s to založit, změnit či zrušit práva a povinnosti v oblasti veřejného práva a nesplňuje tedy základní pojmový znak veřejnoprávní smlouvy dle ust. § 159 SpŘ.

orgány státní správy, a to s přihlédnutím ke stanovisku krajského úřadu, což sice vykazuje znaky samostatného správního rozhodování, i s tímto přístupem ovšem vyvstává řada dalších nevyjasněných otázek. Ve svém souhrnu tak jde o úpravu značně nesystémovou a nejasnou, a to jak pro zúčastněné orgány veřejné správy, tak i pro účastníky řízení a další dotčené osoby.

Problematika řešení rozporu na podkladě pravidel dle ust. § 136 odst. 6 SpŘ je nedílně spjata s koordinací rozhodovací činností formou závazných stanovisek, tento koncept se ovšem začíná otřásat v základech, a to především v souvislosti s plánovanou rekodifikací veřejného stavebního práva, v rámci níž je jedním z neuralgických bodů právě forma koordinace správní činnosti na úseku různých agend. Navrhované legislativní řešení nesměruje jen ke konsolidaci dotčených zvláštních právních úprav, ambicí zákonodárce je zcela redefinovat schéma koordinace rozhodovací činnosti, a to ve prospěch řešení, spočívajícího v horizontální koncentraci agend do jednotné soustavy stavebních úřadů v čele s ústředním stavebním úřadem. Nelze přehlédnout, že tento přístup znatelně upozaduje rovněž i problematiku řešení rozporu, základ pro roli a postavení organizačních součástí správního úřadu tkví v parapravním systému a pravidla pro rozhodování se přenášejí do sféry mimoproceních interních procedur, čímž se vytrácí jasná formulace veřejnoprávních požadavků a v konečném důsledku nejen oslabuje ochrana veřejných zájmů, ale i transparentnost rozhodování jako celku. Tyto možné negativní důsledky pak spíše svědčí ve prospěch justifikace stávajícího konceptu závazných stanovisek, v rámci něhož jsou naopak veřejnoprávní požadavky navenek samostatně a jednoznačně zformulovány odborně způsobilým dotčeným orgánem, a které se buď závazně promítnou v obsahu koordinovaného rozhodnutí, či musejí být kvalifikovaným postupem a transparentně revidovány v rámci procesu řešení rozporu, jehož pravidla stanoví právní předpis. Koncept závazných stanovisek přináší současně i nesporný benefit v porovnání s principem řetězení správních aktů, umožňuje totiž indikovat a odstranit rozpor mezi kolidujícími veřejnoprávními požadavky již v procesu utváření společné vůle.

### **Časové souvislosti řešení rozporu**

Platformou pro řešení rozporu a základním procesním předpokladem pro jeho projednání je dle platné úpravy výlučně probíhající řízení, směřující k vydání koordinovaného rozhodnutí, jehož se mají kolidující závazná stanoviska stát součástí, což je dáno účelem řešení rozporu, jímž je odklizení překážky pro vydání koordinovaného rozhodnutí. Žádost zahrnující opatřená kolidující závazná stanoviska nevykazuje vady, které by měl žadatel odstranit na výzvu dle ust. § 45 odst. 2 SpŘ, ve vztahu k němuž je ust. § 136 SpŘ svým způsobem speciálním pravidlem. Proceduře odstranění rozporu naopak nemůže být na překážku koncentrační zásada pro dotčené orgány, zakotvená

v některých zvláštních případech.<sup>50)</sup> Inicie řešení rozporu náleží nejen dotčeným orgánům, v praxi je významná především koordinační úloha správního orgánu, který správní řízení vede,<sup>51)</sup> nejen s ohledem na riziko možné nečinnosti pro nemožnost vydat meritorní rozhodnutí,<sup>52)</sup> ale i z rýze praktických důvodů, správní orgán jakožto gestor celého řízení bude s to nejjednodušeji takový rozpor odhalit. Naopak řešení kolize mezi závazným stanoviskem a obsahem budoucího rozhodnutí bude z povahy věci vždy iniciovat správní orgán, příslušný k vydání koordinovaného rozhodnutí, přičemž takový rozpor lze indikovat až ve chvíli, kdy bude mít správní orgán konkrétní představu o obsahové stránce koordinovaného rozhodnutí.

K rozporu obsahu závazných stanovisek fakticky může dojít před zahájením správního řízení,<sup>53)</sup> řešení takového potenciálního (eventuálního) rozporu platné právo nepředpokládá a možnost preventivního řešení těchto latentních rozporů v předprocesním stadiu neupravuje.<sup>54)</sup> To je dáno jednak časovými souvislostmi (vydávání závazných stanovisek nemusí probíhat současně),<sup>55)</sup> ale především institucionálně, zpravidla jde o oddělené samostatné rozhodovací procesy vedené odlišnými orgány. Skutečnost, že riziko rozporu může být reálně zjištěno i před vydáním některého ze závazných stanovisek na základě skutečností známých z úřední činnosti či sdělených žadatelem, týkajících se obsahu jiných již vydaných závazných stanovisek, ovšem nemůže ospravedlňovat jiný přístup k řešení rozporu. Odstranění rozporu až ve fázi správního řízení má tak ještě další důležitý aspekt, vede totiž k tomu, že dotčený orgán není nikterak *a priori* omezen při vydávání závazného stanoviska obsahem již vydaných závazných stanovisek jiných dotčených orgánů. Posloupnost již vydaných závazných stanovisek zjevně nemůže být určující, dotčený orgán je naopak oprávněn a zároveň povinen zvolit optimální řešení z pohledu jím chráněného veřejného zájmu. Rozpory mezi obsahem závazných stanovisek proto nelze řešit v průběhu jejich vydávání, ale až ve fázi, kdy je jejich obsah finalizován, a jsou v řízení podkladem pro vydání koordinovaného rozhodnutí.

---

<sup>50)</sup> Ust. § 4 odst. 4 StZ připouští vydání navazujících závazných stanovisek pouze za zákonem stanovených předpokladů.

<sup>51)</sup> Srov. rozsudek KS v Hradci Králové č. j. 30 Ca 152/98-19 ze dne 29. 1. 1999: „Z citovaného ustanovení vyplývá pro stavební úřad povinnost koordinovat stanoviska dotčených orgánů státní správy k předmětům jím vedených řízení, a to včetně stanoviska svého. Pokud se to nezdaří, stavební úřad musí zajistit řešení protichůdných stanovisek jako rozpor podle § 136 stavebního zákona.“.

<sup>52)</sup> Po dobu řešení rozporu neběží lhůty pro provádění úkonů v řízení, viz odkaz na pravidlo v ust. § 133 odst. 6 SpŘ.

<sup>53)</sup> Protichůdná závazná stanoviska mohou být kupř. v oblasti stavebního práva opatřena již při projektové přípravě stavby, v důsledku čehož nebude možné zpracovat požadavky dotčených orgánů v rámci příslušné dokumentace dle vyhl. č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb.

<sup>54)</sup> Určité (vesměs marginální) procesní důsledky zjištěné kolize lze spatřovat v nemožnosti vydat koordinované závazné stanovisko dle ust. § 4 odst. 7 StZ.

<sup>55)</sup> Časová souslednost jejich vydání je zpravidla v dispozici žadatele a je buď otázkou nahodilosti (rychlost vyřízení žádosti příslušným dotčeným orgánem), či dokonce procesní strategie žadatele.



## Alternativní povolovací formy dle stavebního zákona a řešení rozporu

Lze se zabývat taktéž problematikou řešení rozporu v kontextu alternativních povolovacích forem,<sup>56)</sup> respektive otázkou, zda jsou v rámci těchto zjednodušených povolovacích alternativ úvahy o zakotvení možnosti řešit rozpor žádoucím a smysluplným procesním prvkem. Jde-li o platnou úpravu, předpokladem pro vydání územního souhlasu (ust. § 96 StZ) je soulad oznamovaného záměru s požadavky dle ust. § 90 StZ, přičemž ust. § 90 odst. 1 písm. c) StZ vyžaduje soulad záměru s požadavky zvláštních právních předpisů a se závaznými stanovisky, popřípadě s výsledkem řešení rozporu. Vydání souhlasu však nepředchází žádné formalizované správní řízení,<sup>57)</sup> v němž by bylo možno projednat a odstranit rozpor. Ust. § 136 SpŘ není v rámci ust. § 154 SpŘ<sup>58)</sup> obsaženo ve výčtu ustanovení části třetí, dle nichž je nutno postupovat obdobně, přiměřené užití ust. § 136 SpŘ a dovození možnosti odstranit rozpor patrně nesplňuje kritérium potřeby a takový postup by byl zřejmě proti smyslu zjednodušených postupů. Existující rozpor vylučuje rovněž možnost na základě žádosti vyhotovit koncept výroku rozhodnutí ve zjednodušeném územním řízení.<sup>59)</sup> Řešení rozporu se jeví inkompatibilní i s procesem uzavírání veřejnoprávních smluv,<sup>60)</sup> zákon žádnou platformu pro odstranění rozporu ani aktivní roli dotčených orgánů při sjednávání veřejnoprávních smluv neupravuje, návrh veřejnoprávní smlouvy z důvodu kolize závazných stanovisek nelze finalizovat. Vzniklý rozpor rovněž brání vydat certifikát autorizovaného inspektora.<sup>61)</sup> Certifikát autorizovaného inspektora nahrazující koordinované rozhodnutí je vůbec specifickým institutem, vymykajícím se pravidlům subsumpce. Dle převažujícího pojetí je certifikát plněním ze soukromoprávního poměru, aniž by šlo o vrchnostenský akt a aniž by autorizovaný inspektor vykonával působnost v oblasti veřejné správy,<sup>62),63)</sup> obsah závazných stanovisek ovšem

<sup>56)</sup> Územní souhlas, souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru, popř. společný souhlas, zjednodušené územní řízení, elektivní veřejnoprávní smlouvy, oznámení stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora.

<sup>57)</sup> Dle ust. § 96 odst. 4 věta čtvrtá StZ se na územní souhlas nepoužije druhá a třetí část SpŘ.

<sup>58)</sup> Výluka 2. a 3. části SpŘ v ust. § 96 odst. 4 věta čtvrtá StZ značí, že vydávání územního souhlasu nepodléhá režimu správního řízení, čímž ovšem nemůže být *a priori* vyloučena aplikovatelnost jednotlivých ustanovení těchto částí SpŘ na podkladě ust. § 154 SpŘ.

<sup>59)</sup> Ust. § 95 odst. 3 StZ.

<sup>60)</sup> Návrh veřejnoprávní smlouvy nahrazující některé druhy územních rozhodnutí dle ust. § 78a odst. 2 StZ, popř. návrh veřejnoprávní smlouvy o provedení stavby dle ust. § 116 odst. 2 StZ.

<sup>61)</sup> Součástí certifikátu autorizovaného inspektora je dle ust. § 117 odst. 3 StZ vyhodnocení, zda a jak jsou splněny požadavky uplatněné dotčenými orgány.

<sup>62)</sup> Rozsudek NSS č. j. Konf 25/2012-9 ze dne 6. 9. 2012, z něhož lze cit.: „Autorizovaný inspektor jmenovaný podle § 143 a násl. stavebního zákona z roku 2006 není správním orgánem ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu z roku 2004 a § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního. Jím vydaný certifikát (§ 117 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006) není rozhodnutím správního orgánu (§ 67 správního řádu z roku 2004, § 65 s. ř. s.) přezkoumatelným ke správní žalobě soudem, ale plněním ze soukromoprávní smlouvy uzavřené se stavebníkem.“

<sup>63)</sup> „Autorizovaný inspektor v rámci posuzování projektové dokumentace nevede žádné řízení, ani nemůže dotčenému orgánu určovat lhůtu k vyjádření. Nemá ani možnost řešit rozpor mezi

současné ale není inkorporován do žádného rozhodnutí, popřípadě do jiného projevu vůle vykonavatele státní správy (úkon dle 4. části SpŘ, veřejnoprávní smlouva) a právo provést oznámený stavební záměr vzniká bez jakékoli interakce stavebního úřadu, totiž marným uplynutím lhůty k podání námitek či výhrad, závazná stanoviska se tedy nepromítají do žádného aktu orgánu veřejné moci a mají *de facto* přímý účinek navenek. S ohledem k výše uvedenému lze usuzovat, že předpokladem pro uplatnění těchto alternativních povolovacích forem je dle platné úpravy nejen konsensuální prostředí (souhlasy dotčených osob), ale i bezkonfliktní prostředí co do veřejnoprávních požadavků směřujících k ochraně dotčených veřejných zájmů. V kontextu připravované rekodifikace veřejného stavebního práva tyto otázky minimálně u některých zmíněných případů patrně odpadnou, recipovat tuto značně procesně překombinovanou úpravu do nového kodexu stavebního práva se jeví jako legislativně neuvážený krok.

### Výsledek řešení rozporu

Odstranění rozporu nutně vede k revizi jednoho, některých či všech kolidujících závazných stanovisek a výsledek řešení rozporu tak nahrazuje v rozsahu kolidující části jedno či více závazných stanovisek. V rámci přijatého řešení lze současně i nově koncipovat obsah, který nebyl dříve vůbec součástí žádného z nich, vždy však za účelem odstranění rozporu, opačný postup by představoval excesivní a neodůvodněný zásah do prvostupňového závazného stanoviska v rozporu s ust. § 2 odst. 2 SpŘ. Výsledek řešení rozporu v podobě konkrétního přijatého řešení se nesmí dostat do rozporu s hmotněprávními požadavky na dotčená závazná stanoviska. Pro účely odstranění rozporu musejí být kolidující závazná stanoviska řádně odůvodněna, a to pro účely správného uchopení jejich obsahu v procesu odstraňování rozporu. Odůvodnění má proto zásadní význam nejen z důvodu ochrany práv dotčených osob (účastníků řízení), ale i pro odstraňování případných budoucích rozporů. Jde-li o právní povahu výsledku řešení rozporu, z hlediska typologie správních úkonů je výsledek odstranění rozporu, ať již jde o úkon společně nadřízeného orgánu, výsledek dohodovacího řízení,<sup>64)</sup> či usnesení vlády, nutno považovat za specifické závazné stanovisko akcesorické povahy. Pro takový závěr svědčí jednak to, že výsledek odstranění rozporu z materiálního hlediska naplňuje veškeré znaky závazného stanoviska (§ 149 SpŘ), ale i skutečnost, že změnový akt by měl svou povahou odpovídat právní formě měněného aktu. Vzhledem k tomu, že jde o závazný podklad pro vydání správního rozhodnutí, na výsledek řešení rozporu je nutno vznést obdobné požadavky, jako je tomu u běžných závazných

---

*závaznými stanovisky dotčených orgánů“.* Srov. HEGENBART, M., SAKAŘ, B.: *Stavební zákon: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008. Beckova edice komentované zákony. 504 s. ISBN 978-80-7400-044-7.

<sup>64)</sup> Výsledek dohodovacího řízení vykazuje znaky hybridního koordinovaného závazného stanoviska.

stanovisek.<sup>65)</sup> Měly by být rovněž zaznamenány úřední osoby, které se na jeho vydání podílely, v závazné části by mělo být obsaženo vyřešení rozporu, a především výsledek řešení rozporu musí být odůvodněn, aby byl přezkoumatelný jak v instančním postupu, tak i soudy ve správním soudnictví. Dotčený orgán je výsledkem odstranění rozporu vázán, z povahy věci je proto vyloučeno uplatnění nového závazného stanoviska ve fázi po rozřešení rozporu, v úvahu by nemělo přicházet ani bezdůvodné opětovné projednání již odstraněného rozporu. Důležitým aspektem existence závazného stanoviska odstraňujícího rozpor je podmíněnost jeho platnosti konkrétním předmětem probíhajícího řízení, v němž dotčená závazná stanoviska a závazné stanovisko k odstranění rozporu koexistují jako nedílný celek. V řadě případů proto může z procesních důvodů (zastavení řízení, zúžení předmětu řízení apod.) takový výsledek pozbýt relevanci. V takovém případě pak dotčená závazná stanoviska budou existovat v původním znění a v původní podobě budou eventuálně opětovně využitelná, nepozbyla-li v mezidobí platnosti. Jde-li o následky neodstraněného rozporu, neodstraněný rozpor přejatý v koordinovaném rozhodnutí činí takové rozhodnutí nezákonným,<sup>66)</sup> odpovědnost za bezrozpornost aktu stíhá správní orgán, příslušný k vydání koordinovaného rozhodnutí.<sup>67)</sup>

### **Přezkoumatelnost výsledku řešení rozporu**

Problematikou přezkoumatelnosti výsledku rozporu se lze zabývat ve třech rovinách, jednak v rámci integrovaného odvolacího přezkumu závazných stanovisek (§ 149 odst. 5 SpŘ), v rámci samostatného přezkumného řízení závazných stanovisek (§ 149 odst. 6 SpŘ), ale i v kontextu akcesorického soudního přezkumu závazných podkladových aktů (§ 75 odst. 2 SŘS). Jde-li o integrovaný odvolací přezkum, přípustnost instanční přezkoumatelnosti výsledku řešení rozporu plyne jednak ze skutečnosti, že na výsledek řešení rozporu je nutno z hlediska právní formy nahlížet jako na specifické akcesorické závazné stanovisko, které je podkladem pro rozhodnutí ve věci, ale především z důvodu, že odstraněním rozporu mohou revidovaná závazná stanoviska doznat podstatných obsahových změn, které by v opačném případě nemohl účastník řízení uplatněním opravného prostředku nikterak rozporovat. Proti závaznému stanovisku nelze samostatně podat odvolání, odvoláním lze napadnout až výsledné správní rozhodnutí dle ust. § 149 SpŘ, které je takovým závazným stanoviskem podmíněno, dle stejných pravidel lze brojit i proti výsledku řešení rozporu. Podaným odvoláním směřujícím proti výsledku řešení rozporu se aktivuje ust. § 149 odst. 5 SpŘ. Tento integrovaný odvolací přezkum směřuje nejen k otázkám zákonnosti řešení rozporu, ale v rozsahu

---

<sup>65)</sup> Náležitosti závazného stanoviska od 1. 1. 2018 výslovně upravuje ust. § 149 odst. 2 SpŘ.

<sup>66)</sup> V některých případech může taková vada hraničit s nicotností dle ust. § 77 odst. 1 SpŘ z důvodu zjevně vnitřní rozpornosti.

<sup>67)</sup> Ať již jde o chybějící závazné stanovisko, nedostatečnou nebo nesprávnou subsumpci, či neodstraněný rozpor.

odvolacích námitek i co do věcné správnosti přijatého řešení.<sup>68)</sup> Na věcnou správnost řešení rozporu je ovšem nutno nahlížet z hlediska celkového výsledku posouzení jakožto kompromisního řešení. Komplikovanou otázku pak představuje rozklíčování procesních vztahů a následné určení, jakým způsobem a jakými dotčenými orgány má být tento přezkum proveden. Dotčená závazná stanoviska a koexistující závazné stanovisko odstraňující rozpor nelze přezkoumat jako jeden celek, přezkum dotčených závazných stanovisek by v rozsahu částí nedotčených odstraněním rozporu prováděl nikoli dotčený nadřízený orgán, ale jemu nadřízený správní orgán, takový závěr ovšem nemá oporu v platném právu, kolidoval by se závazným určením instanční nadřízenosti dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ. Dotčená závazná stanoviska a výsledek odstranění rozporu proto musejí podléhat odvolacímu přezkumu separátně, byť i tento souběžný odvolací přezkum není bez pochybností a v řadě případů může generovat složité procesní situace. Minimálně v případě změny jednoho z dotčených závazných stanovisek může být zpochybněno řešení rozporu, vycházejí z původního obsahu kolidujících závazných stanovisek. Tím se ovšem problematika příslušnosti k přezkumu nevyčerpává, nemusí být rovněž zcela zřejmé, zda a případně který orgán je příslušný k přezkumu dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ, jde-li o výsledek dohodovacího řízení, či pokud jde o usnesení vlády.

Jde-li o přezkum výsledku dohodovacího řízení, nadřízeným správním orgánem ústředního správního úřadu se rozumí ministr či vedoucí jiného ústředního správního úřadu (§ 178 odst. 2 SpŘ). Vzhledem k povaze řešení rozporu jakožto výsledku společné vůle musí být i přezkum projevem společné vůle nadřízených správních orgánů. Odvolací orgán by se měl obrátit v souladu s ust. § 149 odst. 5 SpŘ na některý ze zúčastněných ústředních správních úřadů,<sup>69)</sup> další postup byl měl být v gesci vedoucích ústředních správních úřadů a patrně vycházet obdobně z pravidel pro prvoinstanční dohodovací řízení, včetně řešení bezvýslednosti dohodovacího řízení a následného předložení věci vládě. Rovněž v případě odvolání směřujícího proti řešení rozporu formou usnesení vlády je namístě připustit opětovné projednání obsahu odvolání a konkrétních odvolacích námitek vládou.<sup>70)</sup>

Rozpor rovněž může v odvolacím řízení teprve vzniknout, byť zjevně nepůjde o časté případy. Kolize může vzniknout v odvolacím řízení předně v souvislosti

---

<sup>68)</sup> Ust. § 89 odst. 2 SpŘ *per analogiam*. Viz též PETRMICHL, V.: K přezkumu závazných stanovisek v odvolacím řízení správním. *Právní rozhledy* 5/2017. 157-162. ISSN 1210-6410. Z judikatury rozsudek NSS č. j. 5 As 56/2009-63 ze dne 23. 9. 2010 či rozsudek MS v Praze č. j. 5 A 241/2011-69 ze dne 4. 12. 2013.

<sup>69)</sup> Shodně jako v případě běžného integrovaného odvolacího přezkumu dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ zákon výslovně nepočítá s projednáním věci v příslušných rozkladových komisích.

<sup>70)</sup> V literatuře se vyskytl ale i opačný názor, dovozující instanční nepřezkoumatelnost závazného stanoviska vlády dle ust. § 149 odst. 4 a odst. 5 SpŘ, a to s ohledem na absenci nadřízeného orgánu vládě. Srov. JEMELKA, L.: *Princip subsidiarity správního řádu*. Praha: C. H. Beck, 2013. Beckova edice právní instituty. 334 s. ISBN 978-80-7400-479-7.

s výsledkem (či výsledky) integrovaného odvolacího přezkumu, respektive v návaznosti na obdržená závazná stanoviska dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ, takový rozpor může existovat navíc nejen mezi těmito (druhostupňovými) závaznými stanovisky navzájem, ale i ve vztahu k prvostupňovým závazným stanoviskům. Zatímco neodstraněný rozpor z prvoinstančního řízení je důvodem pro zrušení rozhodnutí v prvním stupni, rozpor vzniklý v řízení odvolacím je nutno projednat přímo v této fázi řízení, s ohledem na nezbytnou potřebu takový rozpor řešit je namístě na i v odvolacím řízení postupovat dle ust. § 136 odst. 6 SpŘ. V důsledku odstranění rozporu může být sice výsledná podoba rozhodnutí dotvářena až v odvolacím řízení, nicméně výsledek řešení rozporu se stává součástí spisu a uplatněním postupu dle ust. § 36 odst. 3 SpŘ (právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí) jsou absence přezkumné instance a porušení zásady zákazu překvapivých rozhodnutí do jisté míry relativizovány. Jde-li o soudní přezkum, soudnímu přezkumu podléhají jak primární závazná stanoviska, tak i jejich deriváty, tzn. závazná stanoviska dotčených nadřízených orgánů dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ, ale i výsledek odstranění rozporu, jelikož i těmito odvozenými závaznými stanovisky je závazným způsobem spoluutvářen obsah žalobou napadeného rozhodnutí. Jde-li o samostatnou přezkoumatelnost výsledku odstranění rozporu v přezkumném řízení dle ust. § 149 odst. 6 SpŘ, byť se jedná o závazné stanovisko akcesorické povahy, vyloučeno není ani samostatné přezkumné řízení se všemi důsledky z toho plynoucími, především pokud jde o důvod obnovy řízení dle ust. § 149 odst. 7 SpŘ.

V souvislosti s přezkumem závazných stanovisek dle zvláštních úprav lze zmínit především novelu StZ zák. č. 225/2017 Sb., která s účinností od 1. 1. 2018 zakotvila speciální úpravu přezkumu závazných stanovisek obsaženou v ust. § 4 odst. 9, 10, 11 StZ. Tato část novelizace StZ, k níž nadto v důsledku její geneze neexistuje ani důvodová zpráva,<sup>71)</sup> vyvolala značné kontroverze<sup>72)</sup> a poměrně záhy byla v řadě aspektů podrobena doktrinní oponentuře, v literatuře se vyskytly nejen pokusy o její konstruktivní výklad,<sup>73)</sup> dle jiných názorů<sup>74)</sup> právní úprava po konfrontaci s ústavněprávními východisky neobstojí. Problém tkví nejen v nedostacích úpravy jako takové, právní úprava sice přímo neklade překážky pro postup při řešení rozporu, nicméně v řadě ohledů nesystémově omezuje odvolací

---

<sup>71)</sup> Přijaté znění novelizovaného ust. § 4 StZ je výsledkem pozměňovacího návrhu dle usnesení hospodářského výboru PS ze dne 8. 2. 2017 (sněmovní tisk 927/5, VII. volební období PS PČR).

<sup>72)</sup> V současnosti je vedeno u ÚS pod sp. zn. ÚS Pl. ÚS 22/17 řízení o návrhu skupiny senátorů na zrušení předmětných ustanovení, ÚS ve věci dosud nerozhodl.

<sup>73)</sup> VEDRAL, J.: K přezkumu závazných stanovisek podle novely stavebního zákona. *Stavební právo: Bulletin*, 2017, č. 3. 7-19. ISSN 1211-6386.

<sup>74)</sup> Lze zmínit především P. Svobodu ve sborníku STAŠA, J. RAJCHL, J. (eds.) – Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018. *Sondy do stavebního práva*. 2019. Ústavněprávní aspekty omezené ochrany zákonitosti u závazných stanovisek. 85-93. ISBN 978-80-87975-85-5.



i mimoodvolací přezkum, problematická je i variabilita různých výkladů, která může vést k odlišným postupům nejen teritoriálně (napříč různými stavebními úřady), ale s ohledem na průřezový charakter úpravy i k rozporům v postupech řady dotčených orgánů. Zásadní proto bude výklad přijatý soudy ve správním soudnictví a především pak posouzení úpravy v rámci abstraktní kontroly ústavnosti.

### Kompetenční spory mezi dotčenými orgány

Lze se rovněž zmínit i o problematice kompetenčních sporů mezi dotčenými orgány. Spory o místní příslušnost jsou na základě ust. § 154 SpŘ bez dalšího řešitelné dle ust. § 11 odst. 2 SpŘ. Jde-li o spory o věcnou příslušnost, do úvahy přichází přiměřená aplikace ust. § 133 SpŘ, ovšem nikoli dle ust. § 136 odst. 6 SpŘ, ale na základě ust. § 154 SpŘ, čímž jsou řešitelné spory o věcnou příslušnost, pokud jde o dotčené orgány, mající společně nadřízený správní orgán. Neexistuje-li společně nadřízený správní orgán, problémem je otázka dalšího postupu v případě bezvýslednosti dohodovacího řízení. Neaplikovatelná jsou ust. § 97 a násl. SRS o řešení kompetenčních sporů, k jejichž projednání jsou povolány soudy ve správním soudnictví. K řešení takového kompetenčního konfliktu ale není dána ani pravomoc vlády dle ustanovení § 136 odst. 6 SpŘ, které upravuje postup při odstraňování věcného rozporu. Patrně tak nezbyvá než závazné stanovisko, vydané nepříslušným orgánem, odklidit uplatněním přezkumného řízení dle ust. § 149 odst. 6 SpŘ. K prohlášení nicotnosti takových závazných stanovisek pomocí přiměřeného užití ust. § 77 SpŘ na základě ust. § 154 SpŘ patrně nelze shledat oporu,<sup>75)</sup> prohlášení nicotnosti má smysl primárně u úkonů bezprostředně zavazujících, jejichž právní účinky v důsledku nicotnosti nenastávají od samého počátku, naopak závazné stanovisko je adresováno správnímu orgánu a samostatně žádné účinky navenek nevyvolává a dotčené osoby tak neopravňuje ani nezavazuje.<sup>76)</sup>

### Závěr

Problematika řešení rozporu v rámci vydávání koordinovaných rozhodnutí je pro svůj průřezový charakter důležitou součástí obecného správního práva, které není v právní teorii věnována patřičná pozornost, přitom konkrétní podoba a funkčnost pravidel pro řešení rozporu je určující pro naplňování jednoho z fundamentálních smyslů veřejnoprávní regulace, jímž je náležitá ochrana veřejných zájmů.

<sup>75)</sup> V literatuře se vyskytl i názor opačný, srov. FRUMAROVÁ, K.: *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014. Edice Teoretik. 496 s. ISBN 978-80-7502-056-7.

<sup>76)</sup> Prostupnost mezi vadami nicotnosti a nezákonnosti lze vysledovat i v judikatuře, srov. usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 7 As 100/2010-65 ze dne 12. 3. 2013.

Proces řešení rozporu pak představuje v případě vzniklé kolize obligatorní součást (fázi) správního řízení, sloužící k odklizení překážky pro vydání koordinovaného rozhodnutí. Pravidla pro řešení rozporu tvoří nedílnou součást zákonné procesní materie na obecné úrovni ve správním řádu, popřípadě s různými odchylkami či modifikacemi tvoří součást zvláštních úprav. Potřeba formalizovaného procesního řešení odstranění rozporu je dána jednak tím, že řešení rozporu představuje průlom do existujících podkladových správních aktů (závazných stanovisek), ale i proto, že výsledek odstranění rozporu má zjevné externí důsledky a prostřednictvím meritorního rozhodnutí se může znatelně projevit v právní sféře účastníků řízení. Recentní právní úprava tvoří v zásadě ucelený a funkční celek, garantující procesní prostředky, prostřednictvím nichž lze transparentně a přezkoumatelným způsobem dospět ke kompromisnímu vyřešení kolidujících aktů, a tím i k co nejvyšší možné míře ochrany všech dotčených veřejných zájmů. Právní úprava poskytuje rovněž dostatečné záruky účastníkům řízení, garantuje jednak procesní možnost obrany proti výsledku řešení rozporu a možnost jej rozporovat jak v rozhodovacím procesu v oblasti veřejné správy v rámci odvolacího řízení, tak i následně v rámci soudní kontroly v souladu s ust. § 75 odst. 2 SŘS. Navzdory některým dílčím interpretačním problémům, které vznikají zejména v důsledku složitosti procesních vztahů a které lze více či méně sofistikovanými výkladovými metodami překlenout, lze konstatovat, že současná právní úprava řešení rozporu naplňuje svůj účel. Stávající právní úprava řešení rozporu je ovšem přímo navázána na schéma subsumpce správních aktů (§ 149 SpŘ), osud této formy koordinace je ale do budoucna poněkud nejasný, oblasti, kde potřeba řešit rozpory tradičně vyvstává do popředí, čekají nevyhnutelné změny. Jde především o plánovanou rekodifikaci českého veřejného stavebního práva, pro význam a podobu pravidel řešení rozporu pak bude určující zvolené legislativní řešení koordinace či integrace rozhodovacích postupů. Na revizi je rovněž z řady důvodů i zmíněná značně zastaralá úprava horního práva.

### **Shrnutí:**

Cílem příspěvku je věnovat se v širších procesních souvislostech problematice řešení rozporu při vydávání koordinovaných správních rozhodnutí dle ust. § 149 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád. Text shrnuje základní východiska problematiky a následně se v kontextu české právní úpravy věnuje v podrobnostech následujícím otázkám: jak definovat rozpor, mezi kterými procesními subjekty může rozpor vzniknout, kterým subjektům je svěřeno rozpor řešit, jakými způsoby lze rozpor řešit, co je výsledkem řešení rozporu, jakou má tento výsledek právní formu, jakož i dalším souvisejícím procesním otázkám.

### **Coordinated administrative decisions - summary:**

The aim of the paper is to deal in a broader procedural context with the problematics of dispute resolution in the process of issuing coordinated administrative decisions according to the provision 149 of Act no. 500/2004 Coll., administrative procedure code. The text summarizes a legal basis of the problematics, and in the context of Czech law deals with the following legal issues: how to define dispute, between which procedural entities a dispute may arise, which subjects are entitled to resolve the conflict, which methods can be used for resolution, what is the result of conflict resolution and its legal form, as well as other related procedural issues.

# Z KARLOVARSKÝCH PRÁVNICKÝCH DNŮ 2019<sup>1)</sup>

Jozef Milučký

## Vybrané otázky administratívneho sankcionovania v praxi<sup>2)</sup>

Mohlo by sa zdať, že všetko v oblasti správneho trestania je v Slovenskej republike jednoduché a jasné, avšak tých sporných vecí je veľmi veľa a vyplývajú zrejme, a podľa môjho názoru hlavne, z dôvodu, že správne sankcionovanie v Slovenskej republike nie je skodifikované a upravené v jednej zákonnej úprave, ako je tomu v súčasnosti v Českej republike, kde bola v nedávnej minulosti v oblasti správneho sankcionovania rovnaká situácia, ako na Slovensku.

Čiastočne je síce administratívne sankcionovanie na Slovensku skodifikované v priestupkových veciach, a to na základe zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch (ďalej aj „ZoP“), ale aj tak je táto úprava nedostatočná, nakoľko i v priestupkovom zákone absentujú rôzne inštitúty a napriek tomu je potrebné a nevyhnutné ich aplikovať, ako napr. ak v praxi ide o ukládanie správnych sankcií za dva a viac priestupkov u rovnakého páchatela, a teda ak ide o sankcionovanie súbehu v priestupkových veciach, či iných správnych deliktov a aplikáciu absorpčnej zásady. Ďalej v tejto súvislosti absentuje inštitút upustenia od potrestania ale tiež úprava, ak ide o pokračujúci, o trvajúci alebo hromadný správny delikt, ale sú to i ďalšie inštitúty, ako napríklad, ak ide o poľahčujúce a priťažujúce okolnosti a pod., čo značne sťažuje rozhodovaciu činnosť správnych orgánov ako i správnych súdov, teda krajských súdov, ako i Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, ako súdu kasačného. Veľký počet vecí v priestupkovej agende je však normatívne upravený nielen v priestupkovom zákone, ale tiež i v množstve osobitných zákonov a ak ide o procesné otázky, na ich procesnú úpravu je potrebné subsidiárne aplikovať i zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní, čo nám explicitne vyplýva z § 51 ZoP, a to v prípadoch, ak v priestupkovom zákone absentuje vlastná procesná úprava.

---

<sup>1)</sup> Príspevky z konferencií nejsou recenzované a mají charakter původního přednášeného příspěvku, jejich forma tedy neodpovídá nárokům na psaný odborný článek.

<sup>2)</sup> Příspěvek byl přednesen na XXVII. Konferenci Karlovarské právnické dny.

Ďalej, ak ide o iné správne delikty, tieto sú okrajovo charakterizované v § 71 ods. 1 Správneho súdneho poriadku (zákon č. 162/2015 Z. z.), ich skutkové podstaty sú tiež na Slovensku *de lege lata* vymedzené vo veľkom množstve osobitných zákonov a ak ide o procesné otázky, tiež sa prejednávajú v zmysle zák. č. 71/1967 Zb., o správnom konaní, v znení neskorších predpisov.

Absenciu nedostatočnej úpravy správneho trestania výrazne dopĺňajú svojou rozhodovacou činnosťou správne súdy, a to predovšetkým Najvyšší súd SR, ale tiež i Ústavný súd SR, ako najvyššie súdne autority v Slovenskej republike.

V podmienkach Slovenskej republiky zodpovednosť za správne delikty upravuje oblasť správneho práva.

Osobitnú pozornosť by som venoval otázkam správneho sankcionovania v rámci súbehu správnych deliktov v priestupkových veciach, či iných správnych deliktov, a to v prípadoch, ak sa deliktuálnemu správaniu dopustí totožný páchatel' a sú splnené zákonné podmienky pre vykonanie spoločného konania o zbíhajúcich sa deliktoch a následnom uložení úhrnného trestu (absorpčná zásada).

### **Absorpčná zásada a jej úskalia v aplikačnej praxi správnych orgánov a správnych súdov v Slovenskej republike**

Právna úprava absorpčnej zásady v § 12 ods. 2 zákona o priestupkoch č. 372/1990 Zb.

*„Za viac priestupkov toho istého páchatel'a prejednávaných v jednom konaní sa uloží sankcia podľa ustanovenia vzťahujúceho sa na priestupok najprísnejšie postihnutel'ný, zákaz činnosti možno uložiť, ak ho možno uložiť za niektorý z týchto priestupkov“.*

Z citovaného ustanovenia § 12 ods. 2 zákona o priestupkoch vyplýva, že v prípade, ak sa koná o dvoch a viacerých zbíhajúcich sa priestupkoch toho istého páchatel'a v konaní jednom spoločnom, ukladá sa páchatel'ovi úhrnný správny trest (absorpčná zásada) za priestupok najprísnejšie sankcionovateľný.

Aby mohol správny orgán vychádzať z § 12 ods. 2, a teda aplikovať absorpčnú zásadu, vyžaduje zákonodarca splnenie 3 kumulatívnych podmienok, a to:

- ide o jedného páchatel'a, ktorý sa dopustil viacerých priestupkov, t. j. aspoň dvoch priestupkov
- o priestupkoch sa rozhoduje v konaní jedinom, t. j. nemôže ísť o súbeh vtedy, ak napr. (u dvoch priestupkoch) o jednom priestupku páchatel'a by už bolo právoplatne rozhodnuté a následne by mal správny orgán rozhodovať o inom priestupku toho istého páchatel'a
- o zbíhajúcich sa priestupkoch rozhoduje rovnaký správny orgán, čo znamená, že pôjde o spoločné konanie, ktorý inštitút je upravený v § 57 ZoP.

Z ust. § 57 ods. 1 veta prvá ZoP vyplýva, že *„ak sa páchatel' dopustil viacerých priestupkov, ktoré je príslušný prejsť ten istý orgán, prejednávajú sa tieto priestupky v jednom konaní“.*



Z odseku 2 uvedeného ustanovenia vyplýva, že „spoločné konanie sa uskutočňuje tiež proti všetkým páchatelom, ktorých priestupky spolu súvisia a ktoré prejednáva ten istý orgán. Na urýchlenie konania alebo z iného dôležitého dôvodu možno vec niektorého páchatela priestupku vylúčiť zo spoločného konania“.<sup>3)</sup> Citované ustanovenie o spoločnom konaní má svoj význam, pretože napomáha správneho orgánu aplikovať absorpčnú zásadu, v zmysle ktorej za viac priestupkov toho istého páchatela prejednávaných v jednom konaní sa uloží sankcia podľa ustanovenia vzťahujúceho sa na priestupok najprísnejšie postihnutelný.

### **Aplikačné problémy v prípadoch, ak je na spoločné konanie príslušných niekoľko správnych orgánov**

V prípade, že by na prejednanie súbehových priestupkov bolo príslušných niekoľko správnych orgánov, môže dôjsť k procesným ťažkostiam a za takejto situácie je len logické, že by nemohlo dôjsť k spoločnému konaniu v zmysle ust. § 57 ZoP, ktoré by vykonal a zrealizoval jeden správny orgán, a teda nemôže za tejto situácie v podstate dôjsť k uloženiu úhrnného trestu a uplatneniu absorpčnej zásady, pretože to znamená, že :

- v prípade, že chceme hovoriť o aplikácii absorpčnej zásady v rámci správneho sankcionovania, hovoríme nesporne o jednom páchatelovi a súbehu jeho dvoch alebo viacerých správnych deliktov, ktoré svojim konaním spáchal,
- ak ide o súbeh viacerých správnych deliktov, vzhľadom na nedostatok špeciálnej úpravy na administratívne sankcionovanie na Slovensku, je nevyhnutné aplikovať zásady na ukladanie úhrnného trestu metódou *analógie legis* z trestného zákona.

### **Výsledná výška sankcie je jednoznačne v prospech žalobcu**

Aplikácia absorpčnej zásady v rámci správneho sankcionovania za viaceré súbehové správne delikty je z hľadiska výslednej výšky sankcie jednoznačne v prospech žalobcu, nakoľko v prípade, že by došlo k uloženiu samostatnej sankcie (sankcií) za každý jeden zo zbiehajúcich sa správnych deliktov, bola by výsledná výška sankcie uložená páchatelovi podstatne vyššou.

Aplikácia absorpčnej zásady je v podstate postavená na princípe, že sa páchatelovi poskytuje „**nepriame oslobodenie**“ od menej závažných deliktov ktoré spáchal v súbehu, nakoľko dôjde k postihu za správny delikt, za ktorý zákon určuje „**najprísnejší postih**“(tzv. úhrnná sankcia).<sup>4)</sup> Z toho vyplýva, že ak určitý subjekt spácha viacero deliktov, uloží mu správny orgán sankciu v zmysle ustanovenia vzťahujúceho sa na správny delikt najprísnejšie sankcionovateľný.

---

<sup>3)</sup> Peter Potásch a kolektív: *Zákon o priestupkoch*, Eurokódex 2016.

<sup>4)</sup> Tamtéž.

Obdobná právna úprava sankcionovania súbehových deliktov v prípade ukladania správnych trestov za viac priestupkov je i v zákonodarstve Českej republiky, avšak v súčasnosti v zmysle novej právnej úpravy s možnosťou správneho orgánu uloženia ešte i sprísnenej sankcie, a teda český zákonodarca v novej úprave premietol i asperačnú zásadu, kedy sa horná hranica sadzby pokuty za priestupok najprísnejšie trestný zvyšuje až o polovicu, najvyššie však do sumy, ktorá je súčtom horných hraníc sadzieb pokút za jednotlivé spoločne prejednávane priestupky (na rozdiel od Slovenskej republiky). Tieto skutočnosti vyplývajú z ustanovenia § 41 nového českého priestupkového zákona č. 250/2016 Sb., o zodpovednosti za priestupky a řízení o nich.

Z ust. § 41 nového českého priestupkového zákona vyplýva, že tiež sa v prípade súbehových vecí jedného páchatela vykoná spoločné konanie a uloží sa páchatelovi úhrnný správny trest, a teda bude sa rovnako, ako i v SR aplikovať absorpčná zásada.

Ako vidieť z uvedeného ustanovenia a tiež i z dôvodovej správy k novému českému priestupkovému zákonu, zákonodarca navrhol a doplnil absorpčnú zásadu (pri ponechaní zásady kumulačnej) o zásadu asperačnú. Správny orgán však nemusí zostrenie sadzby využiť, ako svoju zákonnú kompetenciu, ale je iba na jeho úvahe, či svoju kompetenciu v závislosti od posúdenia okolností konkrétneho prípadu využije.

Úhrnný správny trest sa tiež uloží v ČR podľa zákonného ustanovenia, ktoré sa vzťahuje na priestupok najprísnejšie trestný (zásada absorpcie).<sup>5)</sup>

### **Uplatní sa absorpčná zásada i v skrátených formách konania o priestupku v Slovenskej republike?**

V ustanoveniach §§ 84 až 86 ZoP je upravené blokové konanie a v § 87 ZoP rozkazné konanie. Za priestupok možno uložiť pokutu v blokovom konaní, ak je priestupok spoľahlivo zistený a obvinený z priestupku je ochotný pokutu zaplatiť.

Inštitút rozkazného konania sa uplatní vtedy, ak je nepochybné, že obvinený z priestupku sa priestupku dopustil a ak vec nebola vybavená v blokovom konaní, môže správny orgán bez ďalšieho konania vydať rozkaz o uložení sankcie za priestupok.

Inštitúty, ako blokové, resp. rozkazné konanie sú charakteristické najmä tým, že:

- ZoP nevylučuje ani v rámci aplikácie inštitútov skrátených foriem konaní, aby správny orgán tiež aplikoval absorpčnú zásadu,
- ide o kogentnú povahu absorpčnej zásady, čo znamená, že priestupca v prípade splnenia zákonných podmienok uvedených v § 12 ods. 2 ZoP,

---

<sup>5)</sup> Ondrušová, M., Ondruš, R., Vytopil, P.: *Zákon o zodpovednosti za priestupky a řízení o nich*. Praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb. Praha: Leges, 2017, 776 s. ISBN 978-80-7502-212-7. vid' s. 286.

môže sa domáhať, aby mu v jeho súbehových veciach bola uložená úhrnná sankcia, a teda aby došlo *ex lege* ku aplikácii absorpčnej zásady a správny orgán je povinný absorpčnú zásadu aplikovať *ex offio* bez toho, aby o to priestupca žiadal,

- zákonodarcu vychádza z prezumpcie, že orgán verejnej správy má v súbehových priestupkových veciach vedomosť o aplikácii absorpčnej zásady *ex offio* a o postupe v súlade s § 12 ods. 2 ZoP.

### **Má byť úhrnná sankcia uložená aj vtedy, ak sa zbiehajúce priestupky mali prejednať v spoločnom konaní, ale sa neprejednali?**

Úhrnná sankcia by mala byť uložená aj vtedy, ak sa zbiehajúce priestupky neprejednali v spoločnom konaní, hoci sa v ňom prejednať mali. K tomu dochádza najčastejšie z dôvodu príslušnosti rôznych správnych orgánov.

Skutočnosť, že úhrnná sankcia by mala byť uložená aj vtedy, ak sa zbiehajúce priestupky neprejednali v spoločnom konaní, hoci sa v ňom prejednať mali, vyplýva aj z judikatúry NSS Českej republiky (viď Sb. NSS č. 2248/2011/rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009-62<sup>6)</sup>), k čomu dochádza najčastejšie z dôvodu príslušnosti rôznych správnych orgánov (vidieť, že ide o určitú odlišnosť od úpravy v trestnom práve, kde je príslušný na rozhodovanie o všetkých trestných činoch jeden súdny orgán).

Uvedené skutočnosti sú zjavné z uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009 – 62, v dôvodoch ktorého je veľmi vhodným inštruktážnym spôsobom rozobrať súbeh sankcionovania viacerých priestupkových vecí a následná aplikácia absorpčnej zásady.

Právna veta z uvedeného rozhodnutia znie :

*„Nevede-li správní orgán v rozporu s § 57 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, společné řízení o více přestupcích téhož pachatele, není takový postup vadou řízení, je-li z odůvodnění následného rozhodnutí zřejmé, že ve věci byla aplikována zásada absorpční, zakotvená v § 12 odst. 2 citovaného zákona pro ukládání trestu za souběh přestupků“.* V uvedenej veci NSS ČR v konaní o kasačnej sťažnosti žalovaného správneho orgánu proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové rozsudkom kasačnú sťažnosť správneho orgánu zamietol.

Z dôvodov rozhodnutia správneho orgánu :

Městský úřad N. P. žalobci uložil pokutu ve výši 6000 Kč, zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel na dobu sedmi měsíců a povinnost uhradit náklady řízení v částce 2500 Kč.

- při řízení nákladního vozidla tovární značky Fiat Ducato šlo o souběh 3 přestupků (zákazu předjíždění, ohrožení řidiče jedoucího za ním a užití k jízdě vozidla s neplatnou přepravní registrační značkou...).

---

<sup>6)</sup> [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

## Komparačné zaujímavosti z rozsudku krajského súdu v Hradci Králové<sup>7)</sup>

[10] Krajský soud v H. K. v odůvodnění rozsudku uvedl, že ke dni 16. 4. 2008 se u Městského úřadu Nová Paka seběhla k řešení celkem tři oznámení Policie České republiky o podezřeních, že žalobce spáchal uvedené přestupky.

Podstatou věci je, zda o těchto 3 přestupcích mělo být vedeno společné řízení dle § 57 zákona o přestupcích?

- krajský soud dospěl k závěru, že podmínky společného řízení splněny byly, neboť se jednalo o přestupky téhož žalobce,
- Městský úřad Nová P. byl ve věcech věcně, místně i funkčně příslušným správním orgánem,
- žádné jiné předpoklady pro projednání přestupků spáchaných jedním pachatelem ve společném řízení pak zákon nestanoví.

[11]

- KS uvádí, že žalovaný správní orgán se mýlil, bránil-li se tím, že v případě přestupku dle § 16 odst. 1 písm. a) zákona o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla nešlo o přestupek související s dalšími dvěma přestupky,
- rozhodující je pouze to, zda se v daném okamžiku u příslušného orgánu sbíhají přestupky k rozhodnutí,
- společné projednání přestupků téhož pachatele je tedy ze zákona povinné u všech přestupků, o nichž ještě nebylo rozhodnuto,
- společnému projednání by bránilo jedině oznámení rozhodnutí správního orgánu I. stupně obviněnému ze spáchání toho kterého přestupku,
- ustanovení § 57 odst. 1 zákona o přestupcích nerozlišuje ani mezi různorodostí možných přestupků projednávaných ve společném řízení,
- proto nemůže obstát námitka žalovaného o nesouvislosti přestupků.

[12]

- správní orgány uvedeným postupem žalobce poškodily, neboť tím v jeho případě nedošlo k použití zásady absorpce sazeb zakotvené v § 12 odst. 2 zákona o přestupcích,
- v souzené věci byly formálně splněny požadavky stanovené § 57 odst. 1 zákona o přestupcích na vedení společného řízení.

### Z kasační stížnosti správního orgánu :

[14]

- správní orgán se bránil, že při naprosté absenci závazného výkladu

---

<sup>7)</sup> Tieto rovnako vyplývajú z aplikačnej praxe v SR a sú totožné so slovenským priestupkovým zákonom a zásadami administratívneho sankcionovania v Slovenskej republike.

(kdy judikáty existují pouze k § 57 odst. 2 zákona o přestupcích) řídil jedinou právní pomůckou, totiž právní literaturou (Z. Červený, V. Šlauf: *Přestupkové právo*, Linde Praha 2008, str. 130, či H. Kučerová: *Dopravní přestupky v praxi*, Linde Praha 2006, str. 228), podle níž se společné řízení o přestupcích téhož pachatele vede pouze tehdy, pokud již o některém ze skutků nebylo zahájeno řízení.

[15]

- krajský soud podle žalovaného (sťažovateľa) nezvážil všechny relevantní skutečnosti a nijak nedoložil tvrzení, že samostatným projednáním uvedených přestupků byl žalobce zvýhodněn oproti rozhodnutí ve společném řízení a za všechny přestupky byly žalobci uloženy pokuty v souhrnné výši 43 000 Kč, povinnost uhradit náklady řízení v celkové výši 4500 Kč a trest zákazu řízení motorových vozidel v délce 24 měsíců. Přitom za nejzávažnější ze zjištěných přestupků, tedy za přestupek dle § 22 odst. 1 písm. d) zákona o přestupcích lze uložit pokutu do výše 50 000 Kč a zákaz řízení na dobu dvou let, což by v tomto případě závažné recidivy, spočívající ve spáchání nejméně sedmi dopravních přestupků bylo na místě. Žalobce tak zásadním způsobem znevýhodněn nebyl.

#### *Posouzení věci samé Nejvyšším správním soudem ČR*

[23]

- v daném případě jsou sporné otázky spojené s povinností správního orgánu projednávat více přestupků spáchaných týmž pachatelem ve společném řízení dle § 57 odst. 1 přestupkového zákona.

[24]

- ze správního spisu vyplynulo, že žalobce v rozhodném období spáchal více různých přestupků, přičemž totožnost jednotlivých skutků spočívala pouze v osobě pachatele,

[25]

- kasační soud se částečně ztotožnil se závěrem krajského soudu, že v souzené věci byly formálně splněny požadavky stanovené § 57 odst. 1 zákona o přestupcích na vedení společného řízení,
- žalobce se nepochybně dopustil více přestupků a příslušným k jejich projednávání byl Městský úřad Nová Paka,
- z výše uvedeného přehledu je též zřejmé, že Městský úřad Nová P. řízení o předmětných přestupcích vedl po určitou, byť i krátkou dobu souběžně (ačkoliv bylo v pořadí druhé a třetí řízení oficiálně zahájeno až dnem 9. 5. 2008, o podezření, že žalobce spáchal další přestupky, správní orgán věděl již ode dne 2. 4. 2008, resp. 15. 4. 2008, kdy mu byly tyto okolnosti oznámeny policií).

[26]

- samotné porušení ust. § 57 odst. 1 zákona o přestupcích (nevedení společného řízení) však nelze považovat za takovou vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí správního orgánu,



- uvedené ustanovení § 57 odst. 1 zákona o přestupcích je totiž pouhou procesní cestou vedoucí k naplnění § 12 odst. 2 zákona o přestupcích, zakotvujícího pro účely trestání sbíhajících se přestupků princip absorpce,
- **princip absorpce** - jehož podstata tkví v absorpci sazeb (*poena maior absorbet minorem*, tedy přísnější trest pohlcuje mírnější).

[27]

- úprava zákona o přestupcích ve vztahu k trestání jejich souběhu je však narozdíl od úpravy trestněprávní neúplná,
- zejména neřeší moment, do kdy je přestupky možno považovat za sbíhající se (podle § 35 ods.2 TZ je pro trestné činy tímto mezníkem vyhlášení odsuzujícího rozsudku soudu prvního stupně),
- neřeší ani důsledky, není-li z jakýchkoli důvodů vedeno společné řízení (kupř. tak neumožňuje uložení souhrnného trestu ve smyslu § 35 odst. 2 trestního zákona).

[28]

- NSS proto dovodil, že při trestání správních deliktů týmž správním orgánem se přiměřeně uplatní i principy ovládající souběh trestných činů,
- nutnost aplikovat tento trestněprávní institut vyplývá z obecné potřeby použít ve prospěch obviněného analogii z trestního práva ve správním trestání všude tam, kde vzhledem k neexistenci jednotného kodexu správního trestání v českém právním řádu nejsou výslovně upraveny některé základní zásady a instituty, jež by měly být zohledněny v případě jakéhokoli veřejnoprávního deliktu. K této zásadě se již Nejvyšší správní soud vyslovil např. ve svém rozsudku ze dne 16. 4. 2008, č. j. 1 As 27/2008 - 67, dle něhož „použití analogie ve správním trestání je přípustné, a to v omezeném rozsahu, pouze tam, kdy to, co má být aplikováno, určitou otázkou vůbec neřeší, nevede-li takový výklad k újmě účastníka řízení a ani k újmě na ochraně hodnot, na jejichž vytvoření a ochraně je veřejný zájem“. Obdobně v rozsudku ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007 - 135, publikovaném pod č. 1338/2007 Sb. NSS, zdejší soud konstatoval:

„Správním deliktem je protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem, správní orgán za ně pak ukládá zákonem stanovený trest. Jedná se o protiprávní jednání bez ohledu na zavinění, zpravidla výslovně označené zákonem jako správní delikt. Věcný rozdíl mezi trestnými činy a správními delikty bývá i velmi mlhavý, může být i výsledkem politického rozhodnutí („dekriminalizace“), a je běžné, že skutky trestané právním řádem jednoho státu nebo v určité době jako trestné činy jsou podle právního řádu jiného státu nebo v jiné době „pouze“ správními delikty a naopak. Pro ilustraci lze vzpomenout i někdy převrácený poměr u peněžitých sankcí: stamilionové pokuty, které hrozí za některé správní delikty, a více než desetinásobně přesahují možnou výměru peněžitého trestu podle trestního zákona. Také proto pro trestnost správních deliktů musí platit obdobné principy a pravidla jako pro trestnost trestných činů.“

[29]

- trestněprávní doktrína uvádí, že souběh "je dán tehdy, jestliže se pachatel dopustil dvou nebo více trestných činů dříve, než byl pro některý z nich vyhlášen soudem prvního stupně odsuzující rozsudek za podmínky, že tento rozsudek později nabyl právní moci a že o něm neplatí fikce neodsouzení" (viz Šámal, P., Púry, F., Rizman, S.: Trestní zákon. Komentář. I. díl. 6., doplněné a přepracované vydání. C. H. Beck, Praha, 2004, str. 26).

[30]

- žalobce více skutky naplnil skutkové podstaty různých přestupků,
- protože se těchto přestupků dopustil v období před oznámením rozhodnutí, jímž byl za některý z nich potrestán,
- jednalo se o jejich vícečinný souběh nestejnorodý.

[31]

- podle § 35 trestního zákona se při postihu souběhu trestných činů ukládá úhrnný nebo souhrnný trest. Tyto tresty "*představují pro pachatele výhodnější postup, neboť je v nich zohledněna skutečnost, že pachatel se dopustil dalšího trestného činu, aniž byl varován odsuzujícím rozsudkem týkajícím se dřívějšího trestného činu*" (viz Šámal, P., Púry, F., Rizman, S.: cit. dílo, str. 301),
- z téhož ustanovení plyne zásada uložení shodného trestu za sbíhající se trestné činy bez ohledu na to, zda je o těchto činech vedeno společné řízení (§ 20 odst. 1 trestního řádu) či ne,
- při ukládání úhrnného i souhrnného trestu soud vychází ze stejných zásad,
- z hlediska trestního práva tedy nehraje roli, kdy všechny sbíhající se trestné činy vyjdou najevo, tato skutečnost nesmí být pachateli ani ku prospěchu, ani na újmu,
- je zřejmé, že pro trestání souběhu není bezpodmínečně nutné vedení společného řízení, ale naopak je zcela nezbytné použití absorpční zásady, tedy vzájemné posouzení veškerých souvisejících trestních sazeb.

[32]

- nevedení společného řízení o přestupcích žalobce by nemuselo *prima facie* způsobovat vadu řízení dopadající na zákonnost rozhodnutí, pokud by z těchto navazujících rozhodnutí bylo patrné uplatnění zásad stanovených pro ukládání trestu za souběh přestupků,
- je zřejmé, že pro důsledné použití ustanovení trestního zákona o souhrnném trestu (tedy současné zrušení výroku o trestu uloženém pachateli dřívějším rozhodnutím) chybí dostatečný právní základ,
- nicméně není důvodu, proč by se uvedené principy nemohly s řádným odůvodněním všech souvislostí a sousledností aplikovat, tedy proč by správní orgán neměl při ukládání následného trestu přihlížet k trestům uloženým dříve za sbíhající se přestupky.

[33]

- v kasační stížnosti žalovaný naznačil aplikaci zásady absorpce v předmětných rozhodnutích, když uvedl, že podle nej žalobce nebyl znevýhodněn a
- součet uložených sankcí nepřesáhl zákonnou sazbu pro nejpřísněji postižitelný přestupek,
- uvedenému závěru však odůvodnění ani jednoho z rozhodnutí správních orgánů neodpovídá,
- jakákoliv souvislost ukládaných trestů s tresty uloženými dříve v nich není zmíněna ani náznakem,
- správní orgány se v daném případě dopustily nezákonné kumulace, když stanovily tresty za jednotlivé sbíhající se přestupky dílčím způsobem, tedy podle kumulativní zásady.

[34]

- jestliže žalovaný až v kasační stížnosti provedl podrobnější rozbor trestů za předmětné přestupky, učinil tak pozdě,
- tímto způsobem již nelze porušení povinnosti správního orgánu uvést všechny relevantní důvody rozhodnutí do jeho odůvodnění dodatečně zhojit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003 - 58).

Z uvedeného rozhodnutí NSS ČR je zřejmé, že právní úprava a problémy v oblasti administrativního sankcionování v priestupkových veciach, resp. pri iných správnych deliktach, boli donedávna i v Českej republike v podstate rovnaké (do prijatia nového českého zákona o priestupkoch č. 250/2016 Sb., ktorý nadobudol účinnosť od 1. júla 2017), ako v Slovenskej republike, kde je platná a účinná i v súčasnosti.

### **Súbeh priestupkov všeobecne**

O súbeh priestupkov ide v prípade, keď páchatel spáchal dva alebo viac priestupkov skôr ako bol za niektorý z nich uznaný vinným.

Ide o prípad ukladania správnej sankcie - trestu za viac spáchaných priestupkov v rámci jedného rozhodnutia. V takom prípade sa páchatelovi ukladá úhrnný správny trest.

Súbeh priestupkov môže byť:

- jednočinný súbeh, ak páchatel jedným spáchaným skutkom naplní skutkové podstaty viacerých priestupkov, alebo
- viacčinný súbeh, ak páchatel spácha viacerými skutkami viac priestupkov.

Viacčinný súbeh môže byť:

- **rovnorodý**, kedy páchatel spácha priestupky rovnakého druhu, napr. proti majetku, alebo

- **nerovnorodý**, kedy páchatel spácha priestupky rôzneho druhu, napríklad proti občianskemu spolunažívaniu a verejnému poriadku.

Vidieť, že kategorizácia súbehu v priestupkovom konaní je v podstate rovnaká ako v trestnom konaní, a z pohľadu teórie nevykazujú súbehy v rámci správneho trestania zásadné odlišnosti od súbehov v trestnom práve.

### **Všeobecne k zásadám ukladania úhrnných trestov v rámci súbehu správnych deliktov**

O súbeh priestupkov sa jedná, v prípade ak správny orgán osobe, ktorá bola uznaná za vinnú zo spáchania viacerých priestupkov, ukladá úhrnný trest a správny orgán môže v tejto situácii uvažovať o určení sankcie - trestu, a to v zmysle jednej z troch zásad:

- **Zásada kumulačná**, t.j. sčítacia (z lat. *cumulare* = kupi): dochádza k sčítaniu jednotlivých trestov.
- **Zásada absorpčná**, t.j. pohlcovacia (z lat. *Ab-* + *sorbe* = nasiať): pri výmere trestu sa použije najvyššia z horných hraníc ukladaných trestov a v tomto rozmedzí sa trest uloží, je opakom kumulačnej zásady. Z tejto zásady vychádza české, ale i slovenské právo.
- **Zásada asperačná** (z lat. *asper* = drsný): Trest sa v rámci sadzby stanovenej na čin najprísnejšie trestaný z tých, ktoré sa zbiehajú, určitým spôsobom zosťrie (možno prekročiť najvyššiu prípustnú trestnú sadzbu, trest však nie je obyčajným matematickým súčtom), napr. uložením nad hornú hranicu trestnej sadzby. Táto zásada je kombináciou predchádzajúcich možností.

Z hľadiska aplikácie absorpčnej zásady v súbehových veciach v Slovenskej republike je významnou pomôckou pre aplikačnú prax i Nález ÚS SR III. ÚS 571/2015 zo dňa 12. 4. 2016 a napomáha preklenúť nedostatočnú úpravu správneho trestania.

### **Nález Ústavného súdu SR č. III. ÚS 571/2015-47 zo dňa 12. apríla 2016**

Ústavný súd SR sa v tomto náleze bližšie zaoberal otázkou aplikácie absorpčnej zásady v správnom trestaní v podmienkach Slovenskej republiky, v ktorom zdôraznil, že :

„Vychádzajúc z čl. 6 ods. 1 prvej vety dohovoru, z odporúčania Výboru ministrov Rady Európy č. R (91) pre členské štáty o správnych sankciách schváleného Výborom ministrov Rady Európy 13. februára 1991 (ďalej aj „odporúčanie o správnych sankciách“), ako aj z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva [ďalej len „ESLP“; (napr. rozsudok *Neumeister v. Rakúsko* z júla 1976)], ústavný súd pripomína, že trestanie za správne delikty (priestupky, správne delikty právnických osôb a správne delikty fyzických osôb – podnikateľov) musí podliehať rovnakému režimu ako trestný postih za trestné činy. Je preto nevyhnutné poskytnúť záruky a práva, ktoré

sú zakotvené v trestnom zákone a trestnom poriadku nielen obvinenému z trestného činu, ale aj subjektu, voči ktorému je vyvodzovaná administratívnoprávna zodpovednosť, čo napokon vyplýva aj zo zásady č. 6 odporúčania o správnych sankciách, podľa ktorej je nevyhnutné v rámci správneho konania vo veciach správnych sankcií poskytovať okrem záruk spravodlivého správneho konania v zmysle rezolúcie č. (77) 31 aj pevne zavedené záruky v trestnom konaní. Nemožno pritom opomenúť, že hranice medzi trestnými deliktmi, za ktoré ukladá trest súd, a správnymi deliktmi, za ktoré ukladajú sankcie správne orgány, sú určené prejavom vôle zákonodarcu a nie sú odôvodnené prirodzeno-právnymi princípmi“.

Vzhľadom na nedostatok špeciálnej úpravy a nekodifikovanosť správneho sankcionovania v SR, ďalej Ústavný súd zdôraznil, že :

*„Trestanie za správne delikty musí podliehať rovnakému režimu ako trestný postih za trestné činy. Je preto nevyhnutné poskytnúť záruky a práva, ktoré sú zakotvené v trestnom zákone a trestnom poriadku nielen obvinenému z trestného činu, ale aj subjektu, voči ktorému je vyvodzovaná administratívnoprávna zodpovednosť. Pri súbehu správnych deliktov pri nedostatku špeciálnej úpravy v predpisoch upravujúcich správne delikty je potrebné použiť „analogiae legis“ trestnoprávnou tzv. absorpčnú zásadu. Zbiehajúce sa delikty sú tak postihnuté len trestom určeným pre najťažší z nich, čo pri rovnakých sadzbách pokút znamená, že správny orgán posúdi závažnosť deliktu a úhrnný trest uloží podľa sadzby za najzávažnejší z týchto deliktov.“*

Vzhľadom na tieto závery ústavného súdu je možné dospieť jednoznačne k záveru, že úhrnný správny trest sa ukladá v zmysle zákonného ustanovenia, ktoré sa vzťahuje na priestupok najprísnejšie sankcionovateľný (absorpčná zásada), a to bez ohľadu na to, či ide o jednočinný alebo viacčinný súbeh. Najprísnejšie sankcionovateľným správnym deliktom – je taký zo zbiehajúcich sa správnych deliktov, za ktorý možno uložiť pokutu s najvyššou sadzbou.

V prípade, ak budú v súbehových deliktoch horné hranice sadzieb rovnaké, uloží sa správny trest v zmysle ustanovenia vzťahujúceho sa na zbiehajúci správny delikt najzávažnejší, čo zároveň znamená, že ak sa bude viesť spoločné konanie za zbiehajúce sa delikty, uloží sa sankcia v zmysle ustanovenia, ktoré obsahuje najprísnejšie sankcionovateľný priestupok. Tieto skutočnosti však znamenajú, že uvedené sa vzťahuje iba na priestupky, ktoré sa prejednávajú v spoločnom konaní a pred tým istým správnym orgánom.

V praxi sa môžu určité rozhodovacie procesy skomplikovať, hoci pôjde o rovnakého páchatela a jeho súbehové delikty, avšak tieto by prejednávali rôzne správne orgány, či už z dôvodov vecnej, či miestnej príslušnosti.

Som toho názoru, že aj v týchto prípadoch je nevyhnutnosťou absorbovať, hoci je to v praxi správnych orgánov, ale i správnych súdov z procesného hľadiska veľmi zložitá. Ak by to v praxi tak nebolo a nedošlo by aj vtedy k absorpcii sankcií, osobne sa domnievam, že by išlo o postup diskriminujúci voči tým, ktorí mali to nešťastie, hoci spáchali i keď možno kvalitatívne rovnaké priestupky (ako iní páchatelia), ale tieto ich priestupky by sa prejednávali z hľadiska vecnej a miestnej príslušnosti rôznymi správnymi orgánmi...

## Význam základných zásad správneho trestania

Ich význam je o to viac dôležitejší, ak v súčasnosti absentuje v SR ustálená a skodifikovaná právna úprava správnych deliktov. Správne orgány, ako aj súdy v správnom súdnictve stále častejšie používajú pri rozhodovaní vo veciach správnych deliktov analógiu, a to *analógiu legis*.

Vzhľadom na uvedené skutočnosti zohráva v rozhodovacom procese, či už pred správnymi orgánmi, alebo správnymi súdmi veľký význam Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. R (91) 1 členským štátom o správnych sankciách.

### **Odporúčanie výboru ministrov Rady Európy č. R (91) 1 členským štátom o správnych sankciách**

Ide o právne nezáväzný dokument prijatý na pôde Rady Európy, schválený Výborom ministrov z 13. februára 1991 na 452. zasadnutí zástupcov ministrov, ktorý je kľúčový, ak ide o presadzovanie a odporúčanie európskeho štandardu ochrany jednotlivca v rámci správneho trestania.

Z Odporúčania Výboru ministrov Rady Európy R (91) 1 (členským štátom) o správnych sankciách, vyplýva, že ak v čase po spáchaní činu nadobudli účinnosť menej represívne sankcie, mali by sa uplatniť tak, aby to bolo výhodné pre osobu páchateľa, ktorému správny orgán uložil sankciu.

Odporúčanie Výboru ministrov je dôležitým interpretačným nástrojom pre národné správne súdy a slúži k výkladu zákonov týkajúcich sa správneho trestania. Odporúčanie vymedzuje zásady, ktoré majú prijať všetky štáty ako minimálne spoločné štandardy. Žiadne ustanovenie v tomto Odporúčaní nemožno vykladať ako ustanovenie, ktoré štátu bráni zájsť nad rámec týchto minimálnych štandardov, alebo že by sa mali obmedziť už priznané záruky.

Odporúčanie R(91) 1 ustanovuje nasledovné zásady:

1. zásadu zákonnosti,
2. zásadu zákazu retroaktivity,
3. zásada *ne bis in idem*,
4. zásada rozhodovania o správnom delikte v primeranej lehote,
5. zásada ukončenia správneho konania o delikte rozhodnutím,
6. špeciálne zásady (že obvinený má právo, aby bol informovaný o obvinení voči nemu, právo na primeraný čas na obhajobu, právo na informácie o povahe dôkazov, právo byť vypočutý, právo na odôvodnenie rozhodnutia,
7. zásada, že dôkazné bremeno je na správnom orgáne,
8. rozhodnutie OVS, ktorým sa ukladá sankcia musí byť preskúmateľné správnym súdom.

Ide o významné zásady, ktoré majú veľký význam z hľadiska dodržiavania zákonnosti rozhodnutí predovšetkým zo strany správnych orgánov, ale i z hľadiska ich kontroly správnymi súdmi v rámci súdneho prieskumu.



**Princíp** *ne bis in idem* je zakotvený v čl. 4 Dodatkového protokolu č. 7 Dohovoru. Podstatou tohto princípu je zabezpečiť, aby osoba nebola vystavená viacnásobnému potrestaniu alebo viacnásobnému stíhaniu za ten istý skutok. Z tohto dôvodu je preto právne bezvýznamné, či osoba bola právoplatne potrestaná alebo či bola právoplatne oslobodená spod obžaloby. Nie je rozhodujúca ani právna kvalifikácia skutku vo vnútroštátnom práve, ak správny delikt možno podradiť pod pojem „*trestné obvinenie*“ v zmysle všeobecne známych „*Engel*“ kritérií, ako ich prezentuje ESLP.

V aplikačnej praxi správnych orgánov, ale i správnych súdov vznikajú značné problémy s vymedzením a ustálením pojmu „ten istý trestný čin“, a teda prípadu, kedy pôjde o totožný skutok, ktorý by nemal byť stíhaný dvakrát. Európsky súd pre ľudské práva vytvoril v súčasnosti k aplikácii záruky „*ne bis in idem*“ veľmi zaujímavý prístup na prípady súbežnej zodpovednosti za správne delikty a za trestné činy. Ide o prípady, keď ten istý skutok napĺňa znaky skutkových podstát viacerých deliktov a v praxi je bežné, že o jednom z nich rozhoduje správny orgán a o druhom súd.

V záujme jednotnosti judikatúry súdov v SR, je dôležité, že nový Správny súdny poriadok s účinnosťou od 1. júla 2016, zakotvil v § 195 povinnosť správnych súdov prihliadať a presadzovať základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku a základných zásad ukladania trestov podľa Trestného zákona v rámci správneho trestania.<sup>8)</sup>

Medzi základné zásady Trestného poriadku, na ktoré má povinnosť prihliadať správny orgán, nesporne patrí zásada *ne bis in idem* a správny orgán sa pri aplikácii § 195 Správneho súdneho poriadku musí *ex offio* zaoberať aj tým, či skutok, o ktorom rozhoduje v správnom konaní, možno podradiť pod pôsobnosť článku 4 ods. 1 Protokolu č. 7 k Dohovoru, teda či materiálne má trestnú povahu.

V dnešnom období je jednak trestné zákonodarstvo, ale i administratívne sankcionovanie značným spôsobom ovplyvnené nedávnym rozhodnutím Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci „**A. a B.**“ proti Nórsku, č. 24130/11 a č. 29758/11, zo dňa 15. 11. 2016, a preto v súčasnosti po tomto rozhodnutí ESLP, rezonuje v akademickej obci, ale i v aplikačnej praxi otázka, ako správne zásadu „*ne bis in idem*“ aplikovať v praxi.

ESLP vo veci „**A. a B.**“ proti Nórsku, posudzoval prípad, v ktorom boli sťažovatelia ako daňové subjekty dvakrát potrestaní za to isté protiprávne konanie. Sťažovateľom plynul z cudziny príjem vo výške 12.600.000 EUR, ktorý príjem nebol vykázaný v ich daňových priznaniach. Sťažovatelia si však neoprávnene znížili daňovú povinnosť vo výške 3.600.000 EUR. Voči sťažovateľom bolo v roku 2007 začaté trestné stíhanie pre podozrenie zo spáchania daňového podvodu a následne v roku 2008 voči sťažovateľom

---

<sup>8)</sup> MILUČKÝ, J.: Správne trestanie očami nového Správneho súdneho poriadku; in: *Princíp spravodlivosti v trestnom a správnom súdnom konaní*; Pezinok: Justičná akadémia SR, 2016, s. 60 – 68.

začali administratívne konanie finančné orgány (vychádzali z dôkazov získaných v trestnom konaní) a ešte v r. 2008 im uložili daňové penále vo výške 30% daňového nedoplatku. Následne v roku 2009 boli sťažovatelia právoplatne odsúdení k trestu odňatia slobody na 1 rok za spáchanie daňového podvodu.

Osobne sa domnievam, že rozhodnutie ESLP vo veci „**A. a B.**“ proti Nórsku znamená jednak pre akademickú obec, ale i pre aplikačnú prax značnú zmenu a prielom v myslení oproti doterajšej rozhodovacej činnosti správnych orgánov a správnych súdov, ako i trestného súdu vo vzťahu k aplikácii zásady *ne bis in idem*. Sťažovatelia páni A. a B. ešte pred rozhodnutím súdu a ich odsúdením v trestnom konaní, uhradili daňové penále a im vymeranú daň.

V konaní pred ESLP sa páni A. a B. domáhali vyslovenia záveru, že ich druhé odsúdenie súdom za to isté konanie bolo nezákonné a že tým došlo na vnútroštátnej úrovni k porušeniu pravidla zásady *ne bis in idem*. Z obsahu dôvodov rozhodnutia ESLP vo veci A. a B. vyplýva, že predmetné rozhodnutie je založené na teórii vecnej a časovej súvislosti daňovej sankcie uloženej správcom dane a trestnej sankcie uloženej súdom v trestnom konaní.

Závery rozhodnutia ESLP sú a budú určite ešte veľmi zaujímavé i z pohľadu predvídateľnosti práva, a to v súvislosti „s predvídateľnosťou sankcionovania“ (na ktorú kladie ESLP v predmetnom rozhodnutí dôraz) v spojení s otázkami právnej istoty a ochrany jednotlivca.

V kontexte uvedeného je dôležité zmieniť, že právoplatnosť správneho rozhodnutia, či súdneho rozhodnutia v otázkach verejnoprávnych deliktov už nebude fyzickej osobe vôbec zaručovať v otázke právnej istoty jej ďalšiu nesankcionovateľnosť, za predpokladu rešpektovania záruk, na ktoré poukazuje ESLP v rozhodnutí A. a B.. Totiž právoplatné rozhodnutie, ktorým sa končí jedno zo súbežne, či postupne vedeného daňového a trestného konania, ktoré sú obe konaniami trestnoprávnej povahy v zmysle tzv. ENGEL kritérií, nevytvára prekážku veci rozhodnutej s účinkami „*ne bis in idem*“, ak medzi daňovým a trestným konaním existuje nielen dostatočne úzka vecná súvislosť, ale súčasne aj časová súvislosť.

V prípade, ak by došlo „k rýchlemu potrestaniu páchatel'a správcom dane“ (vrátane prípadného súdneho prieskumu správnym súdom), vidím určité riziko spočívajúce v tom, že z hľadiska teórie „tesnej“ časovej súvislosti daňovej sankcie uloženej správcom dane a následnej trestnej sankcie uloženej súdom v trestnom konaní, či bude môcť trestný súd ešte uložiť páchatel'ovi sankciu (ak by sa viedlo trestné konanie pomerne dlhší čas) i v trestnom konaní... V tejto súvislosti vidím predmetné riziko, ako opodstatnené i vzhľadom na závery rozhodnutia Najvyššieho súdu Českej republiky sp. zn. 15 Tdo 832/2016 zo dňa 4. januára 2017, v ktorom podľa môjho názoru NS ČR dôsledne a excelentne rešpektoval závery rozhodnutia ESLP vo veci A. a B. v otázkach teórie vecnej a časovej súvislosti daňovej sankcie uloženej správcom dane a trestnej sankcie uloženej súdom v trestnom konaní. Tiež je potrebné zdôrazniť, že NS ČR v rozhodnutí sp. zn. 15 Tdo 832/2016

zo dňa 4. januára 2017 zvýraznil ustálenú rozhodovaciu prax v Českej republike, že daňové penále<sup>9)</sup> uložené v daňovom konaní má povahu trestnej sankcie *sui generis*, a preto je i na tento inštitút potrebné aplikovať čl. 4 ods.1 Protokolu č. 7 k Dohovoru. NS ČR zároveň ustálil, že v konaniach oboch išlo o totožný skutok a tiež, že subjekt daného trestného činu a daňového subjekt je totožnou fyzickou osobou.

Tiež je žiaduce zdôrazniť, že teória o splnení podmienky vecnej a časovej súvislosti daňovej sankcie uloženej správcom dane a trestnej sankcie uloženej súdom v trestnom konaní, musí byť splnená kumulatívne. Nebude stačiť, ak by bola splnená napr. podmienka časovej súvislosti bez zároveň súčasného splnenia podmienky vecnej súvislosti a opačne.<sup>10)</sup>

Z rozhodovacej činnosti ESLP možno vyvodiť, že je vecou každého zmluvného štátu, akým spôsobom ustanoví podmienky vzájomného prelínania sankcionovania fyzickej osoby v trestnom konaní a v daňovom konaní pre totožný skutok. ESLP vo svojej rozhodovacej činnosti vymedzil hranice aplikovateľnosti článku 4 ods. 1 Protokolu č. 7 k dohovoru v prípade duality trestného konania a daňového konania spôsobom zohľadňujúcim odlišnosti týchto konaní a rozhodnutí v nich prijatých z hľadiska ich účelu, vykonania a dosahu na fyzickú osobu tak, aby nepredstavovali v konečnom dôsledku nespravodlivosť v podobe dvojitého rizika skutočnej ujmy, ale predstavovali integrovaný systém umožňujúci odlišné aspekty protiprávneho konania smerovať predvídateľným a proporcionálnym spôsobom do koherentného (doplňujúceho) celku.<sup>11)</sup>

Osobne sa domnievam sa, že predmetné rozhodnutie ESLP bude mať dosah nielen na oblasť daňového práva a trestných činov daňových, ale bude mať aj obrovský presah i na ďalšie oblasti štátnej správy. Napríklad v prípade, že Slovenská inšpekcia životného prostredia uloží sankciu-pokutu vo veciach správnych deliktov v oblasti životného prostredia, nemožno rovnako vylúčiť, že bude súbežne prebiehať i trestné konanie pre príslušnú trestnú činnosť, ktorej sa páchatel dopustí na úseku životného prostredia.

Vzhľadom na uvedené nemožno vylúčiť, že slovenské orgány verejnej moci sa budú zaoberať prípadným uplatnením zásady *ne bis in idem* aj v prípade súbehu trestného konania a správneho konania (napríklad priestupkového konania), pričom v takomto prípade budú skúmať splnenie podmienok tzv. testu dostatočnej vecnej a časovej súvislosti.<sup>12)</sup>

---

<sup>9)</sup> Pozri uznesenie veľkého senátu trestného kolégia Najvyššieho súdu Českej republiky, zo dňa 4. januára 2017, sp. zn. 15 Tdo 832/2016 na [www.nsoud.cz](http://www.nsoud.cz).

<sup>10)</sup> K splneniu časovej súvislosti a absencii vecnej súvislosti pozri napr. rozsudky ESLP *Rinas v. Fínsko*, z 27. januára 2015; *Österlund v. Fínsko*, z 10. februára 2015.

<sup>11)</sup> ČENTĚŠ, J.: Súbeh trestného konania a daňového konania a zásada *ne bis in idem*; Justičná revue, 69, 2017, č. 6-7.

<sup>12)</sup> Tamtéž.

## Shrnutí:

Autor článku poukazuje na kompetencie správnych orgánov pri rozhodovaní o sankciách v rámci súbehu priestupkov, ale tiež i na zákonné podmienky, za ktorých rozhodujú v priestupkovej agende, či iných správnych deliktov. Tiež na problémy, ktoré sa vyskytujú pri riešení súbehových deliktov v praxi. Zároveň sa snaží vhodným spôsobom poukázať na komparáciu právnej úpravy administratívneho trestania v priestupkovej agende Českej republiky a z jeho pohľadu na značný kvalitatívny odborný posun v tejto agende, ktorý Česká republika zaznamenala prijatím nového zákona č. 250/2016 Sb., o přestupcích, účinného od 1. júla 2017. V článku prezentuje i úskalía pri ukladaní úhrnného trestu v agende súbehových deliktov v konaní pred správnymi orgánmi v Slovenskej republike.

Ambíciou tohto príspevku je priblížiť slovenskú právnu úpravu správneho sankcionovania, ktorá nie je v tejto oblasti v SR skodifikovaná, a preto i Slovenská republika bude musieť nesporne v krátkom čase *de lege ferenda* nastúpiť obdobnú legislatívnu cestu, akú nastúpila Česká republika v oblasti správneho trestania a snažiť sa prijať obdobnú právnu úpravu, ktorá je obsiahnutá v novom českom zákone o priestupkoch, v ktorom sú podľa názoru autora vhodným spôsobom obsiahnuté jednak procesné, ale i hmotnoprávne inštitúty, ktoré sú nevyhnutné pre kvalitný rozhodovací proces v tejto agende, či už pred správnymi orgánmi a rovnako i v rámci súdneho prieskumu v konaní pred správnymi súdmi.

## Srovnání některých aspektů přezkumu zákonnosti (správních rozhodnutí) českými a unijními soudy<sup>2)</sup>

Vnitřní logika konferenčních témat řadí tento příspěvek mezi blok věnovaný procesním obstrukcím a bloky věnující se dalším procesním otázkám. Předcházející příspěvek se věnoval obstrukci, či přesněji její praktické neexistenci, u Soudního dvora EU, potažmo jeho Tribunálu (dále též jen Soudní dvůr nebo SDEU, resp. Tribunál). V návaznosti na něj zůstaňme jednou nohou v Evropě.

Tribunál může být prezentován jako správní soud Evropské unie, kterým nepochybně do značné míry je. Současně si však nese své mezinárodní či nadnárodní založení, které se v řízení před ním oproti řízení před národními soudy, v našem případě českými, projevují řadou specifíků a které mnohdy při zdánlivě podobné právní úpravě vedou k odlišným výsledkům. Znalost nejen procesních předpisů, ale především odlišné logiky fungování, proto může být pro vnitrostátního právníka, který jen občas přijde do styku s řízením před Tribunálem, velmi podstatná. Představme si nyní několik příkladů, které naznačují některé rozdíly odrážející odlišné hodnotové ukotvení českých správních soudů (pro naše potřeby reprezentovaných zejména judikaturou Nejvyššího správního soudu, dále též jen NSS) a správního soudu unijního,<sup>3)</sup> resp. různě kladené akcenty v rámci shodného katalogu hodnot a základních lidských práv.

---

<sup>1)</sup> Autor je soudcem Tribunálu Soudního dvora EU (po dobu působení u Tribunálu s přerušeným výkonem funkce soudce Nejvyššího správního soudu). Veškeré myšlenky a názory vyjádřené v tomto textu jsou však přičitatelné pouze jemu a nevyjadřují stanovisko jmenovaných institucí. K příspěvku je třeba dále dodat, že vznikl především jako podklad k vystoupení na konferenci KJT 2019. To se projevuje mj. v tom, že některé pasáže, které vycházejí z osobní zkušenosti autora, nejsou nezbytně nutné provázeny poznámkovým aparátem.

<sup>2)</sup> Příspěvek byl přednesen na XXVII. Konferenci Karlovarské právnícké dny.

<sup>3)</sup> Tento příspěvek se až na několik málo výjimek věnuje na úrovni EU Tribunálu, nikoliv Soudnímu dvoru. Přitom je třeba mít na paměti, že hypotézy nadnesené v článku nelze na Soudní dvůr bez dalšího přenést, protože obě jurisdikce (rozuměj Tribunál a Soudní dvůr) téže instituce vykazují ve svém fungování podstatnější rozdíly, než by se při pohledu zvenjšku mohlo zdát. Analýze příčin tohoto jevu se nevěnujeme, neboť by přesáhla rámec příspěvku.

Předem srovnání konkrétních procesních institutů věnujme **několik úvah složení** Nejvyššího správního soudu a Tribunálu. Jedná se o aspekt, do určité míry pomáhající pochopit fungování obou institucí i odlišností mezi nimi.

**Nejvyšší správní soud** je v českých podmínkách mimořádně barevnou institucí, jejíž soudci se rekrutují z různých právních povolání a mají za sebou velmi různorodou profesní minulost.<sup>4)</sup> Ve vnitrostátním kontextu snese srovnání s ním pouze Ústavní soud, který ovšem není součástí obecné soustavy soudů a jeho složení odráží odlišný způsob kreování i jinou roli, kterou hraje v právním řádu a institucionálním uspořádání státu.

Barevnost Nejvyššího správního soudu je pravděpodobně jedním z důvodů jeho otevřenosti, co se týká vnitřní komunikace i diskursu navenek. Šíře profesní minulosti soudců vnáší do vnitřního života soudu a jeho odborných debat témata a úhly pohledu, o které by byl jinak ochuzen. Přesto však platí, že soudci hovoří, obrazně řečeno, jedním jazykem. Není jím myšlena čeština, ale kulturní a právní rámec, z něhož vyrůstají. Odlišnost jejich pohledů, formovaná jejich profesní zkušeností, s sebou nese jednotící měřítko kulturních vzorců jedné společnosti a jednoho právního systému, nezávisle na době a fakultě, kdy vyrůstali a kdy a kde studovali.

To platí také pro komunikaci soudu se stranami v řízení, resp. s jejich právními zástupci. Nezávisle na tom, jak různá stanoviska zastávají, jakou interpretaci právních ustanovení používají a jaké aplikace těchto ustanovení se domáhají, je způsob a rámec jejich uvažování v zásadě všem ostatním srozumitelný bez nutnosti dalšího doplňování či vysvětlování. Původní profesní historie soudců není faktorem, který by účastník, resp. jeho zástupce, potřeboval v řízení zohledňovat.

Vedle již zmíněné shodnosti kulturní a právní je přes nedostatek jejího ústavního zakotvení jako úředního jazyka pochopitelným jednotícím prvkem čeština, ve které jsou na webových stránkách Nejvyššího správního soudu zároveň dostupná všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu i krajských soudů rozhodujících ve správním soudnictví.<sup>5)</sup>

Tento jednotící základ je přes jistou míru různosti důvodem, pro který např. složení senátů Nejvyššího správního soudu odráží spíše zkušenost a délku působení v instituci než další kritéria, mj. profesní působení před příchodem na soud.<sup>6)</sup>

Při prakticky neexistující specializaci soudců, či přesněji senátů Nejvyššího správního soudu (s několika málo výjimkami, představovanými například senátem pro věci volební a věci politických stran nebo zvláštním senátem

---

<sup>4)</sup> Viz <http://www.nssoud.cz/soudci>.

<sup>5)</sup> Viz judikaturu <http://www.nssoud.cz/main0Col.aspx?cls=JudikaturaSimpleSearch&pageSource=0&menu=188>.

<sup>6)</sup> Viz složení senátů NSS <http://www.nssoud.cz/Senaty-Nejvyssiho-spravniho-soudu/art/19?menu=289>.



zřízeným pro rozhodování některých kompetenčních sporů) a víceméně automatickém přidělování věcí prostým kolečkem<sup>7)</sup> se dosavadní profesní minulost soudců neodráží ani v typu kauz, které rozhodují. Je v podstatě věcí náhody, zda původně daňový právník rozhoduje převážně věci stavebního práva nebo zda se dříve kariérní úředník Ministerstva práce a sociálních věcí s celoživotní specializací na právo sociálního zabezpečení nebude v soudní praxi věnovat nakonec přestupkům a daňovému právu spíše než sociálnímu zabezpečení.

Nezávisle na tom, zda vnímáme Evropskou unii jako mezinárodní organizaci *sui generis* nebo zda na ní nahlížíme spíše federalistickými očima, je nepochybné, že **složení jejího Soudního dvora vč. Tribunálu** odráží původní založení Evropské unie (resp. postupně jednotlivých společenství, později transformovaných do Evropské unie) jako mezinárodní organizace. Složení této instituce proto ovlivňuje řada faktorů, počínaje relativně krátkými, obnovitelnými mandáty,<sup>8)</sup> přes dominantní roli, kterou členské státy hrají v nominaci jednotlivých soudců,<sup>9)</sup> až po obecnou zásadu mezinárodního práva o formální rovnosti jeho subjektů, resp. jednotlivých států.

Dříve zmíněná různorodost Nejvyššího správního soudu bledne ve srovnání s unijními soudy, jejichž členové reprezentují nesrovnatelně barevnější spektrum sociálního a kulturního založení<sup>10)</sup> - ze samotné podstaty Evropské unie a přes společný základ euroatlantické civilizace představované odlišnostmi, které se velmi podstatně projevují mj. v právu, jeho jednotlivých institutech a v neposlední řadě v různosti akcentů přikládaných ochraně někdy konfliktních hodnot chráněných právem a které věrně odrážejí rozdíly mezi jednotlivými členskými státy.

Neexistuje jednotící mechanismus, s nímž by jednotlivé členské státy přistupovaly k nominaci „svých“ soudců a relativně vágní kritéria článku 254 SFEU<sup>11)</sup> jsou naplňována nejrůznějšími způsoby. Na jedné straně tak nalezneme příklady nepolitických zcela otevřených výběrových řízení, jichž se může zúčastnit prakticky každý, kdo splňuje předepsaná kritéria, na straně druhé vidíme netransparentní politický výběr, mnoho států pak uplatňuje nějakou více či méně otevřenou variantu výběru mezi pohyblivou se mezi oběma popsány extrémny. Tato situace vede ke generování soudců s extrémně širokým spektrem předchozích profesních zkušeností.

---

<sup>7)</sup> Viz Rozvrh práce <http://www.nssoud.cz/Organizacni-dokumenty/art/48?menu=200>.

<sup>8)</sup> Viz článek 254 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále též jen SFEU).

<sup>9)</sup> V tomto směru byla dosavadní prakticky výlučná pozice, kterou každý členský stát disponoval ve vztahu k nominaci svých soudců, významně relativizována vznikem Výboru zřízeného podle čl. 255 SFEU – viz dále.

<sup>10)</sup> Viz medailonky soudců [https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_7035/cs/](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7035/cs/).

<sup>11)</sup> Soudci Tribunálu jsou vybíráni z osob, které poskytují veškeré záruky nezávislosti a jsou způsobilé k výkonu vysokých soudních funkcí. Jsou jmenováni vzájemnou dohodou vlád členských států na dobu šesti let po konzultaci s výborem uvedeným v článku 255. Každé tři roky dochází k částečné obměně soudců. Mohou být jmenováni opakovaně.

Dlouhodobá praxe, kdy se nominace členským státem fakticky rovnala jistotě jmenování, byla změněna vznikem Výboru zřízeného podle čl. 255 TFEU, který reálně umožnil diskvalifikovat kandidáty ať už s ohledem na jejich kompetence nebo nedostatky v jiných předpokladech pro výkon funkce. V rámci dlouhodobých statistik tento Výbor označil jako nezpůsobilou téměř pětinu kandidátů navržených k prvnímu jmenování (naopak žádného v rámci opakované nominace k výkonu druhého a dalšího mandátu).<sup>12)</sup> Tato změna, vedoucí k jisté kvalitativní filtraci kandidátů, se však nutně neodráží ve změně způsobu výběru jednotlivými státy.<sup>13)</sup> Současně tento Výbor může nedoporučit jmenování navrženého kandidáta, nemůže si však vynutit nominaci nenavrženého kandidáta. Pokud tedy některý z členských států vybírá kandidáty v zásadě politickým způsobem a v případě politických změn stávajícího soudce s koncem mandátu nahradí někým jiným, nelze takový postup prakticky ovlivnit. Uvedená skutečnost se projevuje mj. ve stabilitě instituce, kdy každé tři roky v souvislosti částečnou obměnou jejich členů relativně významná část ve svých funkcích končí.

Popsaná míra nestability, resp. proměnlivosti, se neprojevuje pouze v pravidelných a relativně častých obměnách členů, ale také ve složení senátů, jejichž předsedové jsou voleni plénem na období tří let po každé obměně Tribunálu.<sup>14)</sup> V praxi tato skutečnost znamená, že každé tři roky dojde k úplnému přeskládání senátů okolo nově zvolených předsedů. Kritéria, která se přitom berou v úvahu, přesahují ta, s nimiž je třeba počítat na národní úrovni. Mezi ta shodná patří délka zkušenosti z institucí a její rovnoměrné rozprostření napříč jednotlivými senáty. Řada dalších však na národní úrovni z podstaty věci neexistuje – vzhledem k již zmíněné různorodosti kulturních a právních tradic a hodnot reprezentovaných v osobách jednotlivých členů je třeba při skládání senátů zajistit i jejich pokud možno rovnoměrné rozprostření napříč jednotlivými senáty.<sup>15)</sup>

---

<sup>12)</sup> Přesně 17 %, viz Pátou zprávu o fungování Výboru zřízeného podle čl. 255 SFEU z 28. 12. 2018 na [https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-05/5eme\\_rapport\\_dactivite\\_du\\_c255\\_-\\_en\\_final\\_-\\_public.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-05/5eme_rapport_dactivite_du_c255_-_en_final_-_public.pdf).

<sup>13)</sup> Tím není vyloučena hypotéza o mírnějším dlouhodobém působení – podíváme-li se například na francouzské nominace (prostřednictvím profesních životopisů francouzských soudců), uvidíme vždy osobu Kasačního soudu a Státní rady na pozici soudce a generálního advokáta SDEU a u francouzských soudců Tribunálu střídání mezi Kasačním soudem a Státní radou vždy po jednom mandátu. Tato praxe byla změněna při nominaci druhého francouzského soudce na Tribunál, který se svého mandátu ujme v září 2019, a který vzešel z výběrového řízení a jehož domovskou institucí je stejně jako v případě prvního francouzského soudce Tribunálu Státní rada. Je tedy zřejmé, že i v rámci vnitřních nominačních procedur na úrovni jednotlivých členských států může docházet k vývoji.

<sup>14)</sup> Viz čl. 18 Jednacího řádu Tribunálu [https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-11/tra-doc-cs-div-t-0000-2018-201810296-05\\_00.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-11/tra-doc-cs-div-t-0000-2018-201810296-05_00.pdf).

<sup>15)</sup> Dlužno dodat, že se jedná neformální, nikde nezakotvená kritéria. O přidělení soudců k jednotlivým senátům rozhoduje plénem na návrh předsedy Tribunálu – viz čl. 13 Jednacího řádu Tribunálu.

Popsaný systém se z pochopitelných důvodů vzpírá specializaci – třebaže se toto téma v diskusích o organizaci práce instituce pravidelně objevuje. Vzhledem k frekvenci personálních změn a s ohledem na délku řízení, která se s ohledem na specifika fungování mezinárodní (či nadnárodní) soudní instituce (zejm. jazykové aspekty související s řízením) pohybuje spíše v řádu let než měsíců<sup>16)</sup> by doba nutná pro získání specializace zřejmě často atakovala dobu jejího trvání u konkrétních senátů.

Přesto nemůžeme říci, že by Tribunál neznal specializace. Podle obecného pravidla jsou věci přidělovány jednotlivým senátům (a v jejich rámci soudcům zpravodajům) v rámci hlavních agend prostým „kolečkem“.<sup>17)</sup> Toto pravidlo se však neuplatní v případě souvisejících věcí, přičemž pojem souvisejících věcí je vykládán široce, výrazně šířeji než v českém kontextu, mnohdy blíže typu věci než identitě napadeného rozhodnutí a účastníků. Efekty takového přidělování překračují pohyb soudce napříč senáty v rámci jejich pravidelných obměn a vedou k tomu, že „specializace“ získaná přidělením určité věci či typu věci může soudce provázet po většinu doby jeho působení u Tribunálu.

Vnitřním pracovním jazykem Tribunálu je francouzština,<sup>18)</sup> která je současně jediným jazykem, ve kterém mají soudci přístup k dokumentům ve spisu, neovládají-li jazyk případu. Jazykem případu může být kterýkoliv z oficiálních jazyků Evropské unie (zjednodušeně řečeno, každý z úředních jazyků některého členského státu), jehož volba je mimo několika výjimek na žalobci.<sup>19)</sup> Nutnost překladů všech podání a většiny nebo alespoň části procesní dokumentace do francouzštiny se samozřejmě projevuje na délce řízení a jejím důsledkem je mj. to, že přes nepochybně velmi vysokou úroveň překladatelské služby a tlumočnické služby (pro potřeby jednání) instituce probíhá komunikace se stranami v zásadě zprostředkovaně.

Shora zmíněné aspekty složení Tribunálu mají vliv na jeho vnitřní i vnější komunikaci.

Vnitřní diskurs je částečně determinován tím, že pro většinu členů probíhá debata v jiném než v jejich mateřském jazyce. Při vynikající znalosti francouzštiny, která je prakticky nepsanou podmínkou nominace a jmenování, je však tento faktor pro vnitřní diskurs podstatně méně relevantní, než rozdíly plynoucí z odlišného kulturního a právního zázemí jednotlivých soudců. Zatímco debata na národní úrovni vychází z předpokladu před-pochopení právních institutů, obsahu pojmů a kontextu jejími ostatními účastníky, v případě debaty u Tribunálu je třeba vycházet z přesně opačného

---

<sup>16)</sup> Viz soudní statistiky ve Výroční zprávě [https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-04/\\_ra\\_2018\\_en.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-04/_ra_2018_en.pdf).

<sup>17)</sup> Viz Kritéria přidělování věcí senátům <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:C2016/296/04>.

<sup>18)</sup> Francouzština je pracovním jazykem z tradice, formálně toto její postavení nikde zakotveno není.

<sup>19)</sup> Viz čl. 44 a násl. Jednacího řádu Tribunálu.

předpokladu. Širší obzor, který z popsanych skutečností plyne, je provázen nutností vést debatu od bazálnější úrovně a svým způsobem tedy těžkopádněji.

Popsaný rámec je pak dále zvýrazněn velmi kusou kodifikací správního práva na úrovni EU, kterou lze demonstrovat na příkladu neexistence správního řádu, jímž by byly jednotlivé unijní instituce povinny se řídit. Nezanedbatelná část unijního (správního) práva je založena na judikatuře, která je na jedné straně odrazem všech specifíků a samostatnosti práva EU, ale na straně druhé je v případě nedostatků legislativního podkladu průsečíkem právních řádů a tradic různých členských států a kompromisem vzešlým z debaty mezi jednotlivými soudci.

Limity a nároky, které provázejí vnitřní diskurs, se odpovídajícím způsobem překlápějí do debaty vnější, v případě procesní komunikace pak zejména do podání účastníků soudu a naopak a do průběhu jednání. Adresuje-li český advokát podání Tribunálu, měl by si být vědom skutečnosti, že se soudci neseznámí s tímto podáním, ale s jeho francouzským překladem a že ne vždy musí přesně pochopit kontext, který on považuje za samozřejmý. Jakkoliv může být složité skloubit nutnost podrobnějšího vysvětlování některých argumentů s povinností respektovat maximální délku podání předepsanou procesními předpisy,<sup>20)</sup> jedná se o nutnost.

V neposlední řadě je pak třeba zmínit, že v případě Tribunálu není veškerá jeho judikatura dostupná ve všech jazycích Evropské unie.<sup>21)</sup> Rozhodnutí publikovaná ve Sbírce rozhodnutí a dostupná na webových stránkách instituce ve všech jazycích představují pouze cca 20 – 25 % rozhodnutí Tribunálu. Všechna ostatní rozhodnutí jsou na stránkách instituce dostupná také, ale pouze v jazyce případu a francouzštině.

**Dílčí závěr odrážející shrnutí odlišností Nejvyššího správního soudu a Tribunálu** ukazuje, že v případě Nejvyššího správního soudu plynou z otevřenosti instituce pro účastníky řízení spíše pozitivní bez dodatečných transakčních nákladů<sup>22)</sup> – zjednodušeně řešeno profitují ze zvýšené názorové plurality při zachované uzavřenosti kulturního a právního kontextu. Právě tato uzavřenost je přitom důvodem, pro který nemusí investovat energii do (v rámci obvyklého národního diskursu) nadstandardního argumentačního ukotvení své pozice.

V případě Tribunálu tato premisa neplatí. Barevnost instituce je spojena s otevřeností a variabilitou kulturního a právního kontextu. To na jedné straně umožňuje účastníkovi řízení (resp. jeho zástupci) významně rozšířit argumentační prostor, na straně druhé je to ale za cenu výrazně vyšších transakčních nákladů, představovaných znalostí a pochopením souvisejících kulturních a právních rámců a schopností jejich projekce do specifického

---

<sup>20)</sup> Viz čl. 75 Jednacího řádu Tribunálu.

<sup>21)</sup> Viz [https://curia.europa.eu/jcms/jcms/P\\_101083/cs/](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/P_101083/cs/).

<sup>22)</sup> Pojem je užíván ve smyslu ekonomických teorií.

rámce práva EU, reprezentujícího své vlastní hodnoty. Souvisejícím nákladem je jazyková vybavenost, bez níž si lze takové rozšíření argumentačního prostoru jen obtížně představit.

Podstatné je, že v okamžiku, kdy se národní (potažmo český) právník/účastník řízení ocitne na půdě práva EU a Tribunálu, nevyhne se popsaným transakčním nákladům ani v případě rezignace na snahu rozšířit svůj argumentační prostor a zastávat výlučně pozice vycházející z domácího nahlížení na právo. Národní právní řád jako celek a současně jako součást širšího ukotvení v právní tradici střední Evropy čelí na úrovni EU konkurenci jiných právních řádů a širších právních kultur. Prosazení určitého právního názoru proto vyžaduje nejprve alespoň implicitní prosazení relevantnosti nahlížení na určitý problém práva EU, jako samostatného právního řádu, očima toho kterého národního práva či právního systému (případně prosazení relevance kompromisu takové národní právo nebo právní systém dostatečně zohledňující) a teprve poté uhájení konkrétní právní pozice z více možných v rámci daného řádu.

Nesamozřejmost některých řešení, považovaných na úrovni Nejvyššího správního soudu za notoriety, lze demonstrovat několika příklady diametrálně odlišných řešení, považovaných na úrovni Tribunálu rovněž za notoriety.

Předem dalších úvah podotkneme následující. Aniž by bylo třeba opakovat již řečené (v předchozím konferenčním příspěvku), považuji za vhodné zdůraznit význam rozhodnutí Soudního dvora ve věci Georgsmarienhütte<sup>23)</sup>, které radikálně **posunulo rozdělení kompetencí** mezi Soudním dvorem a Tribunálem, ale ještě výrazněji mezi unijními soudy a soudy národními.

Zjednodušeně řečeno, skončil (či byl alespoň výrazně omezen) dosavadní stav, kdy si adresát národního rozhodnutí, jež se opíralo o akt práva EU, mohl (alespoň teoreticky) vybrat, zda tento akt unijního práva napadne prostřednictvím vnitrostátního rozhodnutí u národního soudu se současným požadavkem na položení předběžné otázky<sup>24)</sup> nebo zda jej napadne přímo u Tribunálu. Nyní podle Soudního dvora možnost právního subjektu dovolávat se v rámci žaloby u národního soudu neplatnosti ustanovení obsažených v unijním aktu, který je základem pro přijetí vnitrostátního rozhodnutí, předpokládá, že tento subjekt podal rovněž žalobu proti danému unijnímu aktu ve stanovené lhůtě u Tribunálu,<sup>25)</sup> nebo že tak neučinil, protože bezpochyby nemá právo takovou žalobu podat. To samozřejmě nevylučuje možnost daného subjektu napadnout vnitrostátní prováděcí rozhodnutí u národního soudu, hodlá-li však svá žalobní tvrzení opřít o nezákonnost unijního aktu, musí současně podat odpovídající žalobu u unijního soudu.

---

<sup>23)</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 25. 7. 2018, C-135/16, všechna dále citovaná rozhodnutí SDEU a Tribunálu jsou dostupná na <http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=cs>.

<sup>24)</sup> S málo omezeními právem EU, týkajícími se např. lhůt (srov. rozsudek SDEU ze dne 9. 3. 1994, C-188/92, TWD).

<sup>25)</sup> Čl. 264, čtvrtý pododstavec SFEU.



Z povinnosti loajální spolupráce pak vyplývá povinnost národního soudu přerušit řízení do doby rozhodnutí unijního soudu o žalobě na neplatnost.

Soudní dvůr se v rozsudku ve věci Georgsmarienhütte zcela vyhnul otázce nadnesené generálním advokátem v téže věci<sup>26)</sup> - totiž otázce pravomoci národního soudu položit předběžnou otázku, má-li sám pochybnosti o platnosti unijního aktu. V tomto směru bude nutné vyčkat případné další judikatury Soudního dvora. Lze ovšem předpokládat, že dělicí linie povede po pravomoci národního soudu z úřední povinnosti, i bez námítky účastníka, zohlednit nezákonnost podkladového (v daném případě unijního) aktu. V případech, kde bude přezkumná pravomoc soudu vázána žalobními námitkami,<sup>27)</sup> rozsudek ve věci Georgsmarienhütte fakticky limituje možnost a pravomoc národního soudu položit předběžnou otázku týkající se platnosti podkladového unijního aktu.

Nutnost napadnout akt vnitrostátního práva před Tribunálem má potenciál zvýšit počet žalob u této jurisdikce a zároveň ji činí pravděpodobně častějším cílem zájmu vnitrostátních právníků, než tomu bylo doposud. Jsou tito a zejm. čeští právníci připraveni na rozdíly mezi standardem ochrany, na který jsou zvyklí u českých správních soudů a standardem, který mohou očekávat u Tribunálu?

**Nejvyšší správní soud** provází pověst otevřené instituce s liberálním přístupem k žalobní legitimaci. Je skuteností, že zatímco zákonná úprava podmiňuje v nejčastějším z případů žalobní legitimaci ve správním soudnictví tvrzeným zkrácením na právech v důsledku porušení práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti žalobce,<sup>28)</sup> judikatura uvádí, že zákonný text nelze interpretovat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu tak, že žalobní legitimace je dána pro všechny případy, kdy se úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, dotýká právní sféry žalobce. Nejvyšší správní soud sice nedefinoval výslovně jím použitý pojem právní sféry, z kontextu věci však lze seznat, že jej nejprve spojil s účastenstvím žalobce ve správním řízení, resp. s rozhodováním správního orgánu o žádosti žalobce<sup>29)</sup> - aniž by ovšem spojil žalobní legitimaci s možným porušením pouze procesních práv ve smyslu § 65 odst. 2 s. ř. s.<sup>30)</sup> Později šel soud ještě dále a žalobní legitimaci vymezil za pomoci pojmu správní sféry negativně, totiž tak, že bude dána vždy, pokud

---

<sup>26)</sup> Stanovisko generálního advokáta Manuela Campos Sánchez-Bordony ze dne 27. 2. 2018, C-135/16, bod 36 a násl.

<sup>27)</sup> Jako obecně v řízení před českými správními soudy – srov. § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a § 75 odst. 2 s. ř. s.

<sup>28)</sup> Viz § 65 s. ř. s.

<sup>29)</sup> Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 – 42, všechna dále citovaná rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na <http://www.nssoud.cz/main0Col.aspx?cls=JudikaturaSimpleSearch&pageSource=0&menu=188>.

<sup>30)</sup> Ve vztahu k tomuto ustanovení viz např. rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2004, č. j. 7 A 85/2001 – 43.



není možné s ohledem na tvrzení žalobce zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo.<sup>31)</sup> V obou případech soud podepřel svůj právní názor z hlediska hodnotového zakotvení právem na přístup k soudu a na ochranu před nezákonným rozhodnutím správního orgánu, která se prolínají i jeho další judikaturou.

Podobnou velkorysost Nejvyšší správní soud (respektive v návaznosti na jeho judikaturu i krajské soudy) prokazuje při vymezení žalobních bodů,<sup>32)</sup> navrhování důkazů na jejich podporu nebo při vymezení vad napadeného správního rozhodnutí, které může zohlednit z úřední povinnosti. Na žalobní body podle něj nelze stran právních důvodů tvrzené nezákonnosti klást extrémní požadavky. Žalobce tak např. svá konkrétní a dostatečně individualizovaná skutková tvrzení nemusí podřazovat pod přesná ustanovení právních předpisů. Za žalobní bod, u něhož je třeba pokusit se o jeho doplnění a upřesnění, je třeba považovat každé vyjádření žalobce, z něhož byť i jen v nejhrubších obrysech lze dovodit, že žalobce má napadené správní rozhodnutí z určitého důvodu za nezákonné.<sup>33)</sup> V kontextu shora zmiňovaného rozhodnutí Soudního dvora EU ve věci **Georgsmarienhütte** může být významný právní názor, podle kterého použití právního předpisu nebo jeho ustanovení, která na věc nedopadají, je důvodem zrušení přezkoumávaného rozhodnutí správního orgánu (rozsudku krajského soudu) z úřední povinnosti, mohlo-li mít za následek nesprávné posouzení pro věc rozhodujících skutkových či právních otázek obsažených v námitkách.<sup>34)</sup> Omezení lhůty pro rozšiřování žaloby o další body se nevztahuje na navrhování nových důkazů podporujících již uplatněná tvrzení.<sup>35)</sup> Je-li na zvážení soudu, který z navržených důkazů provede a který nikoliv, musí vždy zdůvodnit neprovedení důkazu a dokazováním může upřesnit skutkový stav, ze kterého vycházel správní orgán, ale v souladu se zásadou plné jurisdikce může rovněž provést nové důkazy a zjistit tak nový skutkový stav.<sup>36)</sup> Obdobný přístup jako k vymezení žalobních důvodů Nejvyšší správní soud zastává k vymezení kasačních námitek. Pokud jsou ze znění kasační stížnosti její důvody seznatelné a odpovídají zákonným kasačním důvodům, není rozhodující, že stěžovatel sám své důvody nepodřadil k jednotlivým zákonným ustanovením či tak učinil nepřesně. Je-li v kasační stížnosti uvedeno, jaké konkrétní vady v řízení či v úsudku se měl soud dopustit a z čeho je stěžovatel dovozující, kasační stížnost ob stojí.<sup>37)</sup> Tvrzené důvody kasační stížnosti pak soud posuzuje podle jejich obsahu a nikoliv podle formálního označení.<sup>38)</sup>

<sup>31)</sup> Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 – 86.

<sup>32)</sup> Stejně liberálně i kasačních námitek.

<sup>33)</sup> Viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 51/2007 – 87 a také v něm citovanou judikaturu.

<sup>34)</sup> Viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 51/2007 – 87.

<sup>35)</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 27. 4. 2007, č. j. 4 Azs 176/2006 – 84.

<sup>36)</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004 – 89.

<sup>37)</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003-50.

<sup>38)</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 18. 3. 2004, č. j. 1 As 7/2004-47.

Z hlediska přístupu k soudu se ukázala být ulehčujícím prvkem i judikatura týkající se nákladů řízení. Jakkoliv je (obecně) řízení před správními soudy zatíženo poplatkovou povinností, ve vztahu k dalším nákladům je podstatné, že správní soudy v rámci zcela setrvalé a ustálené judikatury zásadně nepřiznávají žalovaným správním orgánům náklady (právního) zastoupení a tím minimalizují náklady žalobců i v případě prohraného sporu.<sup>39)</sup>

**Tribunál** má naopak pověst jurisdikce s restriktivním výkladem týkajícím se přístupu k němu. Jeho pozice se odvíjí především od legislativního rámce, pro potřeby současné debaty zejm. čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU.<sup>40)</sup> Podmínky (aktivní legitimace) bezprostředního a individuálního dotčení se ukazují být Scyllou a Charybdou, mezi nimiž nebývá snadné proplout. K nim se kumulativně připojuje ještě podmínka zájmu na podání žaloby, která nutně nesplyvá s bezprostředním a individuálním dotčením napadeným aktem.<sup>41)</sup> I Evropská unie přitom respektuje právo na spravedlivý proces a v jeho rámci právo na obhajobu, zásadu rovnosti zbraní a právo na přístup k soudům.<sup>42)</sup>

Ve vztahu k přezkumu legality unijních aktů k žalobě tzv. neprivilegovaných navrhovatelů se rozlišují individuální právní akty a akty s obecnou působností. V případě napadení prvních z nich je (konkr. u neadresátů rozhodnutí) třeba prokázat osobní dotčení, které předpokládá, že je napadená akt zasahuje z důvodu určitých vlastností, které jsou pro ně typické, nebo faktické situace, která je vymezuje vzhledem ke všem ostatním osobám a tím je individualizuje způsobem obdobným tomu, jakým by byl individualizován adresát rozhodnutí.<sup>43)</sup> Takovéto osobní dotčení není třeba prokázat v případě napadení aktů s obecnou působností.<sup>44)</sup> Akt má obecnou působnost, pokud se uplatňuje na objektivně určené situace a způsobuje právní následky vůči kategoriím osob pojmávaných obecným a abstraktním způsobem.<sup>45)</sup> V případě obou typů aktů je třeba prokázat bezprostřední dotčení, které zjednodušeně řečeno znamená, že akt podstatným způsobem mění právní postavení žalobce,<sup>46)</sup> či jinými slovy vyvolává bezprostřední účinky na právní postavení jednotlivce, neponechává žádnou posuzovací pravomoc adresátům pověřeným

---

<sup>39)</sup> Viz rozsudky NSS ze dne 26. 4. 2007, č. j. 6 As 40/2006 – 87, nebo ze dne 4. 4. 2018, č. j. 10 As 374/2017 – 51.

<sup>40)</sup> Každá fyzická nebo právnická osoba může za podmínek uvedených v prvním a druhém pododstavci podat žalobu proti aktům, které jsou jí určeny nebo které se jí bezprostředně a osobně dotýkají, jakož i proti právním aktům s obecnou působností, které se jí bezprostředně dotýkají a nevyžadují přijetí prováděcích opatření.

<sup>41)</sup> Viz rozsudek SDEU ze dne 17. 9. 2015, C-33/14 P, Mory SA, bod 62.

<sup>42)</sup> Srov. stanovisko generálního advokáta Niila Jääskinena ze dne 16. 7. 2015, C-603/13 P, Galp, bod 46.

<sup>43)</sup> Srov. rozsudek SDEU ze dne 3. 10. 2013, C-583/11 P, Inuit, body 56 a 72, nebo rozsudek Tribunálu ze dne 4. 3. 2009, T-445/05, Fineco, bod 45.

<sup>44)</sup> Srov. rozsudek SDEU ze dne 6. 11. 2018, spojené věci C-622/16 P – C-624/16 P, Montessori, bod 22.

<sup>45)</sup> Srov. rozsudek Montessori, bod 29.

<sup>46)</sup> Srov. rozsudek Tribunálu ze dne 4. 10. 2006, T-193/04, Tillack, bod 67.

jeho provedením, toto provedení je čistě automatické povahy a vyplývá výlučně z unijní právní úpravy, aniž je třeba použít další zprostředkující předpisy.<sup>47)</sup>

Legalita rozhodnutí musí být posuzována v závislosti na informacích, které mohl mít správní orgán k dispozici v okamžiku přijetí rozhodnutí a žalobce, který se např. v oblasti udělování státních podpor účastnil formálního vyšetřovacího řízení, se nemůže dovolávat argumentů týkajících se skutkových okolností, které nebyly Komisi známy a které jí nebyly v průběhu vyšetřovacího řízení sděleny.<sup>48)</sup> Žalobci naopak nic nebrání vznést proti konečnému rozhodnutí právní důvod, který nebyl vznesen ve fázi správního řízení.<sup>49)</sup> Přezkoumává-li Tribunál v některých oblastech unijní akty v plné jurisdikci, neznamená to přezkum z úřední povinnosti, řízení před unijními soudy má spornou povahu a s restriktivně vykládanou výjimkou důvodů veřejného pořádku, jako je nedostatek odůvodnění napadeného rozhodnutí, musí žalobce vždy vznést důvody proti napadenému rozhodnutí a na podporu těchto důvodů předložit důkazy.<sup>50)</sup> V řízení pak nelze předkládat nové důvody, ledaže by se zakládaly na právních a skutkových okolnostech, které vyšly najevo v průběhu řízení.<sup>51)</sup>

Různé akcenty spojované s hodnotovým ukotvením judikatury jsou velmi názorně demonstrovatelné na příkladu nákladů (právního) zastoupení. Ponecháme na tomto místě stranou problematiku nákladů řízení v celé její číši a soustředíme se na dva konkrétní aspekty, v nichž se judikatura Nejvyššího správního soudu a Tribunálu podstatně rozchází (dlužno dodat – v jednom z příkladů z důvodu legislativního rámce). Konkrétně se jedná o uznatelnost nákladů (právního) zastoupení žalovaným správním orgánem a o výši takto přiznávaných nákladů.

Podle ustálené judikatury se mohou žalované instituce EU nechat v řízení před unijními soudy nechat zastupovat nejen svými pracovníky, ale také advokáty. Nemají přitom žádnou právní povinnost tvrdit a tím méně prokazovat nezbytnost externího (právního) zastoupení. Náklady takového (právního) zastoupení jsou (v návaznosti na úspěch ve věci) přiznatelné v reálné výši odpovídající vynaloženým nákladům, přičemž v tomto směru Tribunál přezkoumává mj. povahu řízení, z něhož náklady vzešly, relevanci

---

<sup>47)</sup> Srov. rozsudek Montessori, bod 42.

<sup>48)</sup> Srov. rozsudky Tribunálu ze dne 24. 9. 2015, T-674/11, TV2/Danmark, bod 229, v oblasti práva duševního vlastnictví viz obdobně rozsudek Tribunálu ze dne 7. 12. 2017, T-622/16, bod 45.

<sup>49)</sup> Srov. rozsudky Tribunálu ze dne 11. 5. 2005, spojené věci T-111/01 a T-133/01, Saxonia Edelmetalle, bod 68, nebo ze dne 15. 11. 2011, T-234/07, Koninklijke, bod 37. Zde však v oblasti práva duševního vlastnictví odlišně srov. čl. 188 Jednacího řádu Tribunálu – odlišný přístup v této oblasti lze odůvodnit tím, že předmět řízení již ve správním řízení před odvolacím senátem je vymezen odvolacími důvody.

<sup>50)</sup> Srov. rozsudek SDEU ze dne 8. 12. 2011, C-386/10 P, Chalkor, bod 64, nebo rozsudek SDEU ze dne 21. 1. 2016, C-603/13 P, Galp, bod 76.

<sup>51)</sup> Čl. 84 Jednacího řádu Tribunálu, srov. také rozsudek SDEU ze dne 11. 7. 2013, C-439/11 P, Ziegler, bod 46.

nákladů ve vztahu k řízení, náročnost věci, přiměřenost hodinové sazby účtované advokátem a počet hodin účtovaných v rámci jednotlivých úkonů.<sup>52)</sup>

**Ze stručného srovnání** jen některých aspektů přezkumu zákonnosti (správních rozhodnutí) českými (správními) a unijními soudy **vyplývá**, že v rámci relativně otevřeného systému přístupu k právu unijními soudy je třeba počítat s důrazem na jiné hodnoty řízení, než jsou ty preferované českými správními soudy. Současně se čeští právníci musí připravit na to, že v důsledku vývoje judikatury Soudního dvora budou pravděpodobněji a častěji konfrontováni s nutností vést řízení právě před jednou z jeho jurisdikcí, totiž před Tribunálem.

Řízení před ním je, jak zaznělo již v předchozím konferenčním příspěvku, spoutáno přísnými procesními pravidly, vycházejícími ze Smluv, Statutu SDEU, Jednacího řádu Tribunálu a v prováděcích předpisech. Jejich výkladem prostupují základní principy, z nichž velmi silně vystupují zásada kontradiktornosti a rovnosti zbraní, zásada koncentrace řízení ad.

Tyto principy se nezbytně nutně neprojevují v restriktivní judikatuře Tribunálu týkající se žalobní legitimace. Bezpochyby však jsou přítomny v jeho přísné judikatuře svazující rozsah přezkumu napadených rozhodnutí s kvalitně formulovanými žalobními důvody, zakazující či alespoň podstatně limitující nová tvrzení a důkazy a obecně zdrženlivé k možnému nahrazování či doplňování aktivity žalobce aktivitou soudu.

Silně se tento aspekt projevuje v přístupu k náhradě nákladů řízení, kdy Tribunál, veden zásadou formální rovnosti, neváhá i žalovanému správnímu orgánu, hájícímu rozhodnutí vydané v rámci jeho odborné kompetence, přiznávat velmi vysoké částky za zastoupení externím právníkem.

Naopak v centru rozhodování Nejvyššího správního soudu stojí právo na přístup k soudu. V jeho zájmu soud neváhal liberálně vyložit otázku žalobní legitimace (nikoliv nezbytně nutně spojené s úspěchem ve věci, v každém případě však otevírající možnost věcného přezkumu napadeného rozhodnutí), nastavit relativně nízký standard požadavků kladených na formulaci žalobních bodů a, můžeme-li použít toho obratu, procesního výkonu žalobců – čímž současně rozšířil manévrovací prostor správních soudů a vytvořil předpolí k přezkumu napadených rozhodnutí i nad rámec úzce vymezených žalobních bodů, formální rovnosti účastníků při přiznávání náhrady nákladů řízení nadřadil pokus o zohlednění (obvykle) výrazně větších reálných procesních schopností žalovaných správních orgánů.

Můžeme jen spekulovat, nakolik se v rozdílném přístupu zmíněných soudů projevuje mnohem širší agenda Nejvyššího správního soudu, s žalobci často představovanými v hájení svých práv nezběhlými fyzickými osobami, a druhem sporů koncentrovaná agenda Tribunálu, s žalobci typicky

---

<sup>52)</sup> Srov. usnesení Tribunálu ze dne 24. 3. 1998, T-175/94 (92), IPS, bod 10, nebo ze dne 25. 11. 2010, T-139/07 DEP, Pioneer Hi-Bred Int., body 27 a násl.

představovanými právníckými osobami zvyklými brát se o svá práva a v případě řady z nich s rozpočty umožňujícími být žalovaným více než důstojnými soupeři. Je však zřejmé, že i čeští právníci se budou muset v zájmu svých klientů sžít s přísným přístupem Tribunálu.

# RECENZE

**SKULOVÁ, S., POTĚŠIL, L. a kolektiv:** *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě - jejich systém a efektivnost.* Praha: C. H. Beck, 2017, 472 s., Právní instituty. ISBN 978-80-7400-647-0.

Publikaci Soni Skulové, Lukáše Potěšila a dalších, lze označit za velmi zdařilé dílo, které ve svém souhrnu vytváří ucelený přehled prostředků ochrany subjektivních práv, které se v rámci veřejné správy nabízí. Byť název publikace na první pohled vzbuzuje dojem, že se publikace omezuje „pouze“ na ochranu subjektivních práv ve veřejné správě, ve skutečnosti tomu tak není. Kniha nabízí zajímavý a moderní pohled na fungování veřejné správy jako celku, tj. nejen na ochranu subjektivních práv, ale také na ochranu veřejného zájmu.

Kniha je koncipována logicky od obecných východisek a vymezení pojmů, přes jednotlivé prostředky ochrany subjektivních práv, až k závěrečné kapitole, která je prezentací různých názorů vybízejících k zamyšlení.

Již z úvodu publikace je zřejmý pohled autorů na fungování veřejné správy jako celku. Jedná se o přístup vyznačující se vzrůstajícími požadavky na kvalitu a efektivnost výkonu veřejné správy. V tomto pojetí pak do popředí vystupuje adresát výkonu veřejné správy, respekt k jeho právům a jeho důvěra v každý postup v rámci veřejné správy. V tomto pojetí je pak veřejná správa pojímána jako služba, která je určena svým „klientům“. Jedná se o velmi svěží přístup k vzájemnému vztahu veřejné správy a jejích adresátů, který dle mého názoru může přispět ke zvyšování standardů a záruk právního státu. Kniha dále v úvodních kapitolách srozumitelně objasňuje pojmy jako veřejná správa či subjektivní právo, a to právě ve výše uvedených širších souvislostech. V těchto souvislostech pak jednotlivé konkrétní prostředky ochrany subjektivních práv, o kterých je v knize pojímáno, doznávají nového náhledu čtenáře na ně.

V kapitole jednotlivých prostředků ochrany nejsou opominuty obecné prostředky ochrany nejen subjektivních práv, ale také veřejného zájmu. Za velmi pozitivní lze hodnotit pojednání o obecných zásadách, principech dobré správy a základních zásadách činnosti správních orgánů. Kniha příhodně vyzdvihuje roli těchto zásad a principů v rámci fungování veřejné správy a stejně tak si výstižně klade otázku ohledně jejich užití a dostatečné aplikace ze strany správních orgánů. Obecné zásady by neměly být opomíjeny a ve své podstatě by měly být zárukou správnosti a právní korektnosti postupů a výstupů veřejné správy.



V rámci specifických prostředků ochrany kniha pojednává o dokazování, rozhodnutí a jeho odůvodnění, zejm. v případě užití správního uvážení, dále pojednává o opravných prostředcích a dalších postupech dle správního řádu. Opět je kladen důraz na kvalitu výkonu veřejné správy a jejich výstupů, neboť právě výstupy jsou vizitkou tohoto výkonu. Kvalita výkonu veřejné správy je určující pro to, jak výkon veřejné správy vnímají její adresáti. Nejen, že kvalitní rozhodnutí vzbuzuje důvěru adresátů, ale také snižuje využívání opravných prostředků. Kniha kriticky pohlíží na efektivitu přezkumu, a to nejen z pohledu kvality a rozsahu, ale také z pohledu rychlosti vyřizování opravných prostředků. Autoři v rámci každé kapitoly vybírají problematické oblasti, ať z pohledu kritiky správních orgánů nebo nejasností zákona, a těmito se zabývají. Kniha tedy není pouhým popisem jednotlivých institutů. V rámci odvětvových prostředků ochrany subjektivních práv kniha pojednává o vybraných tématech, které však lze všechny označit za aktuální. Ať se jedná o oblast zbylového práva či oblast přestupkového práva, které s sebou nese specifickou ochranu práv obviněného.

V poslední kapitole se pak autoři publikace zamýšlejí nad tématem knihy z nejrůznějších pohledů. Za zajímavý lze považovat například praktický pohled na správní soudnictví a netradičně pojatou otázku: „proč se vlastně lidé ve správním soudnictví soudí a co jim to může přinést?“

V závěru knihy je kladen důraz na primární myšlenku celé publikace, a to myšlenku vývoje veřejné správy, který není ukončen. Je nutno vnímat změnu spočívající ve vnímání veřejné správy nikoli pouze tradičním způsobem, ale také jako službu veřejnosti. Kniha naplnila svůj cíl, a to zhodnocení veřejné správy z pohledu praktického fungování a efektivnosti, kdy toto hodnocení může být impulsem pro opodstatněné změny ve fungování veřejné správy.

Kniha tak komplexně a ve vzájemných souvislostech hodnotí jednotlivé prostředky ochrany, tyto podrobuje kritice a vytváří tak jejich ucelený přehled z pohledu adresáta veřejné správy. Kniha však není určena pouze těm, kteří si chtějí vytvořit ucelený přehled o systému prostředků poskytujících ochranu subjektivním právům, ale také těm, kteří mají chuť se na výkon veřejné správy podívat z nového úhlu. Směr, který se snaží klást vyšší požadavky na veřejnou správu a pojímat ji jako službu veřejnosti, považuji za správný. V závěru nelze než souhlasit s jednou z úvodních myšlenek publikace, ze které plyne, že při výkonu veřejné správy nejde o pouhé „spravování pro spravování“.

*Mgr. Soňa Večeřová*

ŠIMÍČEK, V. (ed.): *25 let Ústavy České republiky*. Praha: Leges, 2019, 162 s., ISBN 978-80-7502-372-8.

Do rukou odborné veřejnosti a nepochybně i širšího okruhu zájemců, se dostává sborník z poslední z řady konferencí, jejichž hlavním pořadatelem je již bezmála čtvrt století Katedra ústavního práva a politologie Právnické fakulty MU v Brně a které se věnují nejrůznějším aspektům ústavního práva. Z hlediska jejich tematického zaměření se člení do pěti okruhů: ideové a teoretické zdroje Ústavy, příprava Ústavy, její změny a doplnění, postavení některých ústavních institucí a místo politických stran v ústavním systému.

V úvodním příspěvku se E. Wagnerová zamýšlí nad významem liberálního státu a jeho doktríny, pro zajištění ochrany práv a svobod jednotlivců, které chápe jako základní hodnoty s tím, že „pouhá“ demokracie, jakožto vláda většiny může vést k potlačování práv nejrůznějších minorit a tak ohrožovat materiální pojetí právního státu. Na zkušenostech totalitních režimů, zejména nacistického Německa demonstruje, jak lze tyto hodnoty plíživě a „legálně“ zlikvidovat, před čímž není imunní ani naše přítomnost, kde jsou některými politiky definovány například národní zájmy a hrozby novými nepřáteli, čímž se vytváří půda pro ostrakizaci těch, kteří se s tím nechťejí ztotožnit. Svoje úvahy uzavírá tak, že ochranu před tím může zajistit jen respektování práv jednotlivce, což je základním úkolem především soudů.

Stať D. Kroupy o ideových zdrojích a motivech Ústavy, vychází z jeho osobních vzpomínek člena disentu a později politika, který se na její přípravě podílel. Konstatuje, že hlavní pozornost v období před listopadem 1989 byla v tomto ohledu věnována logicky zajištění základních práv a svobod, jejichž východiskem byla přirozenoprávní teorie, s níž se mohli příslušníci disentu relativně snadno seznámit. Spíše jen v základních obrysech byly v těchto letech formulovány představy o institucionálním uspořádání státu. Jádrem textu je pak v podstatě popis střetu politických koncepcí při tvorbě Ústavy, se zdůrazněním role, již pozapomenuté ODA. Nutno dodat, že dnes lze jen obtížně verifikovat, nakolik se vliv politiků a omezeného okruhu odborníků, o nichž se autor zmiňuje a kteří se na tvorbě základního zákona podíleli, reálně uplatnil.

Blízko je mu příspěvek V. Svobodové o vlivu představ jednotlivých osobností, které se účastnily na přípravách textu Ústavy České republiky.

Z empirických údajů vychází naopak J. Syllová v pojednání o vládních a parlamentních prioritách při koncipování Ústavy. Autorka v něm přehledně komparuje stanoviska vlády a poslanecké komise k některým klíčovým konceptům chystané Ústavy, jakými byla decentralizace státu, pravomoci Senátu nebo postavení Listiny základních práv a svobod. Uzavírá připomenutím, že ačkoli tyto konflikty byly mnohdy dány spíše momentálním rozložením politického spektra, jejich řešení se promítla do textu Ústavy a poznamenává její obsah a fungování dodnes.

Na problémy spojené se změnami, proměnami a dotvářením ústav a tím i jejich stability, se zaměřil J. Kysela. Pod změnou chápe výslovnou změnu ústavy, byť spojenou s rizikem nedomyšlených a nezamýšlených důsledků, proměnou situaci, kdy text ústavy zůstává beze změn, ale modifikuje se jeho pojmání a dotvářením proces stabilizace pravidla, dosud nabízejícího více interpretačních možností. Zásadní rozdíly mezi nimi spatřuje též v tom, že zatímco změna je závislá na aktivitě ústavodárce, zbylé dvě kategorie spadají do sféry soudů a jiných interpretujících subjektů. Autor připomíná souvislost mezi šíří okruhu aktérů podílejících se na tvorbě ústavy a její stabilitou, kde platí úměra: čím je jejich počet větší, tím méně budou mít chuť ji v budoucnu změnit a dále, je-li text ústavy obecnější, bude více imunní vůči změnám, čehož je příkladem právě naše Ústava, s tím však, že záleží na tom, jak jsou obsazeny mocenské instituce (zejména ústavní soudy), který její interpretaci provádějí. Důležitou roli pro zajištění stability ústavy přisuzuje rovněž tzv. předporozumění ústavy, tj. představám o tom, co má být regulováno, které by měly být formulovány postupně v rámci konzultace s experty a zkušenými politiky. Zevrubně analyzuje jednak změny Ústavy, jednak četné nerealizované návrhy novelizací, motivované spíše ohledy politickými. V této souvislosti nabádá k ostražitosti před takovými projekty, jakými jsou uzákonění „bezbřehého“ všeobecného referenda, rušení Senátu nebo krajů, jejichž přijetí by mohlo vést až k destrukci celého systému.

O postupech při jmenování vlády pojednává M. Antoš. Po komparativním úvodu, kde podává podrobný přehled řešení této otázky v ústavách řady evropských zemí, sleduje proces ústavní regulace vytváření vlády v České republice a roli prezidenta republiky v něm. Zamýšlí se nad tím, nakolik je hlava státu při jmenování premiéra vázána výsledky voleb, jak plní funkci moderátora politických konfliktů a zejména nad tím, jsou-li dány pro jmenování vlády časové limity, kde dovozuje, že by bylo vhodné je v zájmu stability stanovit. Na řadě konkrétních případů prokazuje, že všichni dosavadní prezidenti aktivně zasahovali do jmenování členů vlády a zužovali tak Ústavou vymezený prostor předsedy vlády.

Příspěvek Z. Kühna je věnován významu justice, jakožto nástroje garancí liberální demokracie a ochrany společnosti před autoritářskými tendencemi. Autor nejprve konstatuje, že koncepce soudnictví zůstává překvapivě zachována v podobě, v níž se ustavila již v 60. letech 19. století, zejména pokud jde o její správu a kariérní postavení soudců a absenci vlastního reprezentativního orgánu. Sleduje dále, jak se od 90. let posilovala samostatnost soudců na moci výkonné, současně však varuje před nebezpečím útoků na oslabování soudů a tím i liberální hodnoty, jaké lze pozorovat v Polsku a Maďarsku, které se může dít postupně a skrytými formami, před čímž je nutno demokracii chránit.

V posledním z této skupiny příspěvků analyzuje M. Bartoň čl. 4 Ústavy, garantující ochranu základních práv a svobod soudy, a to z pohledu přístupu k obecným soudům a pohledu Ústavního soudu na tuto otázku. Předepisuje, že se jedná o jednu z podstatných, a tedy nezrušitelných a neomezených

náležitostí demokratického právního státu, doplňovaných ještě požadavkem plné jurisdikce při ochraně těchto práv. Zdůrazňuje, že tato role náleží všem soudům, které by neměly váhat přímo aplikovat základní práva v případě absence či nepoužitelnosti podústavní úpravy. V úvahách o právu na přístup k odvolacím, respektive vyšším instancím se hlásí k závěru, že jeho nepřiznání, nemusí znamenat porušení čl. 4 Ústavy a kriticky se staví k tendencím Ústavního soudu tento závěr prolomit.

Spíše popisný ráz má první ze statí věnovaných politickým stranám z pera I. Sylvestrové, která nastiňuje proces jejich geneze a právní regulace v moderní historii a rozebírá jejich zakotvení v jednotlivých ustanoveních ústavních zákonů České republiky.

V posledním příspěvku analyzují M. Kindlová a J. Ondřejková judikaturu Ústavního soudu v otázkách financování politických stran, která představuje i rámec pro odpověď na otázku, zda a v jakém rozsahu to má stát vůbec činit. Na základě zevrubného rozboru principů právního a demokratického státu autorky dovozují, že tato možnost, ba podle nich dokonce povinnost, je dána, současně připomínají nutnost regulace jejich financování, jejíž hranice jsou určovány právě Ústavním soudem.

*doc. JUDr. Pavel Mates, CSc.*

2019  
SPRÁVNÍ  
PRÁVO  
7

# SPRÁVNÍ PRÁVO

odborný časopis pro oblast státní  
správy a správního práva

Ročník LII

7/2019

## Vedoucí redaktorka:

JUDr. Petra Gronwaldtová Wagnerová

## Redakční rada:

JUDr. Václav Henych (předseda)

JUDr. Jan Bárta, CSc.  
prof. JUDr. Dušan Hendrych, CSc.  
JUDr. Vladimír Hutta, CSc.  
doc. JUDr. Kristina Koldinská, Ph.D.  
Mgr. František Korbel, Ph.D.  
prof. JUDr. Jan Kysela, Ph.D., DSc.  
JUDr. PhDr. Petr Mlsna, Ph.D.  
JUDr. Jitka Morávková  
doc. JUDr. Helena Prášková, CSc.  
prof. JUDr. Petr Průcha, CSc.  
JUDr. Martin Řezáč  
prof. JUDr. Vladimír Sládeček, DrSc.  
prof. JUDr. Petr Tröster, CSc.  
JUDr. Pavel Zářecký, CSc.

## Technická redaktorka a tajemnice redakce:

Renáta Pilzová

## AUTOŘI V TOMTO ČÍSLE:

**doc. JUDr. Pavel Mates, CSc.,**  
VŠFS Praha, FSE UJEP Ústí nad Labem,

**JUDr. Jozef Milučký,**  
Fakulta práva PEVŠ, doktorand,  
Najvyšší súd SR,

**JUDr. Jan M. Passer, PhD., LL.M.,**  
soudce Tribunálu Soudního dvora EU,

**Mgr. Václav Petrmichl,**  
vrchní ministerský rada, Ministerstvo  
životního prostředí,

**Mgr. Soňa Večeřová,**  
doktorandka na Katedře správního práva  
a finančního práva PF UP v Olomouci

## OBSAH:

### Václav Petrmichl:

Koordinovaná správní rozhodnutí  
a řešení rozporu ..... 347

### Z KARLOVARSKÝCH PRÁVNICKÝCH DNŮ 2019

### Jozef Milučký:

Vybrané otázky administrativního  
sankcionovania v praxi ..... 368

### Jan M. Passer:

Srovnání některých aspektů přezkumu  
zákonosti (správních rozhodnutí)  
českými a unijními soudy ..... 385

## RECENZE

### Soňa Večeřová:

SKULOVÁ, S., POTĚŠIL, L. a kolektiv:  
*Prostředky ochrany subjektivních práv  
ve veřejné správě - jejich systém  
a efektivnost.* Praha: C. H. Beck, 2017,  
472 s., Právní instituty,  
ISBN 978-80-7400-647-0 ..... 398

### Pavel Mates:

ŠIMÍČEK, V. (ed.): *25 let Ústavy České  
republiky.* Praha: Leges, 2019, 162 s.,  
ISBN 978-80-7502-372-8 ..... 400

---

## SPRÁVNÍ PRÁVO, číslo 7/2019, ročník LII

Vydává: Ministerstvo vnitra České republiky, IČO: 00007064

Adresa: Redakce „Správní právo“, náměstí Hrdinů 3, PSČ 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 20. 9. 2019. Toto číslo vyšlo v Praze dne 5. 11. 2019.

© Ministerstvo vnitra