

Pavel Švásta

# **Poskytování informací kontrolovanými osobami při výkonu kontroly podle kontrolního řádu v kontextu rozhodovací praxe správních soudů**

Cílem předkládaného článku je seznámit jeho čtenáře s judikaturou a doktrínou vztahující se zejména k § 8 písm. c) ve spojení s § 10 odst. 2 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole, v platném znění (dále „kontrolní řád“), a podat nástin argumentace pro pracovníky kontrolních orgánů, kteří jsou při výkonu kontroly konfrontováni s neochotou kontrolovaných osob poskytovat požadované informace a podklady. Dále se předkládaný článek věnuje i problematice nesplnění povinnosti stanovené § 8 písm. c) kontrolního řádu kontrolovanou osobou a možnostem obrany proti výzvě učiněné podle téhož ustanovení kontrolním orgánem. Ačkoliv je tento článek svým zaměřením určen spíše pracovníkům kontrolních orgánů provádějícím kontroly podle kontrolního řádu, věřím, že stejně dobře poslouží i druhé straně kontroly – tj. kontrolovaným osobám a jejich právním zástupcům, kteří se mohou jeho prostřednictvím seznámit s argumenty, které nebyly v minulosti správními soudy oslyšeny, a nezopakovat tak chyby jiných.

Při přípravě tohoto článku jsem vycházel z judikatury Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) vztahující se ke kontrolnímu řádu, právním předpisům, které stanoví příslušným orgánům dohledu právo vyžadovat informace a podklady od dohlížených subjektů, a to v rámci výkonu dohledu nad oblastí finančního trhu nebo ochrany životního prostředí. Dále jsem – byť částečně – vycházel i z judikatury týkající se oblasti správy daní a poplatků, respektive zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“). Tam, kde to bylo možné, jsem vycházel i ze starší judikatury správních soudů vztahující se k předchůdci kontrolního řádu, tj. k zákonu č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění účinném do 31. 12. 2013 (dále jen „ZSK“).

V článku je poměrně často odkazováno i na rozsudky vydané správními soudy prvního stupně. V této souvislosti zdůrazňuji, že jsem zohlednil toliko rozsudky, proti kterým dle databáze NSS buď kasační stížnost podána nebyla

vůbec, případně podána byla, nicméně NSS potvrdil závěry soudu nižšího stupně.<sup>1)</sup> K tomuto kroku jsem přikročil z toho důvodu, že i judikatura krajských soudů nabízí mnohdy zajímavou a přínosnou argumentaci, která se – vzhledem k absenci kasační stížnosti – mnohdy nepromítne do (přeci jen více monitorované) judikatury NSS.

## 1. Práva kontrolních orgánů a povinnosti kontrolovaných osob a jejich ústavní základy

V souladu s § 8 písm. c) kontrolního řádu jsou kontrolní orgány provádějící kontrolu oprávněny: „(...) požadovat poskytnutí údajů, dokumentů a věcí vztahujících se k předmětu kontroly nebo k činnosti kontrolované osoby (dále jen „podklady“); v odůvodněných případech může kontrolující zajišťovat originální podklady.“ Dále, v souladu s § 8 písm. f) kontrolního řádu jsou kontrolní orgány oprávněny: „vyžadovat od kontrolované osoby a povinné osoby další součinnost potřebnou k výkonu kontroly.“ Na toto ustanovení pak navazuje § 10 odst. 2 kontrolního řádu, dle kterého jsou kontrolovaná osoba a povinná osoba<sup>2)</sup> povinny: „(...) vytvořit podmínky pro výkon kontroly, umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění stanovených tímto zákonem a poskytovat k tomu potřebnou součinnost a podat ve lhůtě určené kontrolujícím písemnou zprávu o odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou, pokud o to kontrolující požádá.“ Z citovaného ustanovení tedy vyplývá, že kontrolovaná osoba je povinna pasivně strpět průběh kontroly, a zároveň kontrolnímu orgánu poskytovat aktivní součinnost tam, kde je tomu třeba; bez aktivního přístupu kontrolované osoby nelze *de facto* kontrolu úspěšně provést – v této souvislosti lze odkázat např. na rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „MS Praha“) č. j. 3 A 93/2015 – 84 ze dne 12. 2. 2018 (dále jen „rozsudek č. j. 3 A 93/2015 – 84“),<sup>3)</sup> případně rozsudek téhož soudu č. j. 10 A 195/2015 – 35 ze dne 21. 2. 2019<sup>4)</sup> (dále

---

<sup>1)</sup> V případě, že proti rozsudku byla podána kasační stížnost, a řízení o ní nebylo dosud u NSS ukončeno, je tato skutečnost u daného rozsudku výslovně uvedena.

<sup>2)</sup> Definice povinné osoby viz § 5 odst. 2 písm. a) KR

<sup>3)</sup> Cit.: „Pod pojmem vytvoření podmínek pro výkon kontroly si lze představit zajištění základních předpokladů pro to, aby kontrola mohla vůbec proběhnout, a to zejména časových, prostorových, ale i dalších, které lze s přihlédnutím k povaze a rozsahu kontroly rozumně očekávat. Podstatou povinnosti umožnit výkon kontrolních oprávnění kontrolujícího je určitým způsobem strpět kontrolní činnost oprávněného orgánu a takové činnosti nebránit. Poskytnutí součinnosti k výkonu kontrolních oprávnění pak zahrnuje také aktivní jednání ze strany kontrolované osoby. V případě vyžádání dokumentů týkajících se předmětu kontroly je kontrolovaná osoba nejen povinna vydání těchto materiálů nebránit, ale je rovněž povinna poskytnout součinnost k jejich vydání, tedy tyto dokumenty vyhledat a předat kontrolnímu orgánu.“ Kasační stížnost proti tomuto rozsudku byla zamítnuta rozsudkem NSS č. j. 4 As 92/2018 – 35 ze dne 25. 5. 2018.

<sup>4)</sup> Cit.: „Pokud jde o poskytnutí podkladů vyžádaných v rámci kontroly kontrolujícím, platí, že kontrolovaná osoba je nejen povinna vydání těchto materiálů nebránit, ale je rovněž povinna poskytnout součinnost k jejich vydání, tedy tyto dokumenty vyhledat a předat kontrolnímu orgánu.“ Kasační stížnost proti tomuto rozsudku byla zamítnuta rozsudkem NSS č. j. 4 As 80/2019 – 39 ze dne 30. 5. 2019.

jen „rozsudek č. j. 10 A 195/2015 – 35“), nebo rozsudek Krajského soudu v Brně (dále jen „KS Brno“) č. j. 62 A 29/2015-53 ze dne 10. 6. 2016.<sup>5)</sup>

Citovaná ustanovení kontrolního řádu pak reflektují základní filozofii tohoto předpisu, jehož cílem je mimo jiné hledání rovnováhy mezi právy a jistotou kontrolovaných osob na straně jedné a pravomocemi kontrolního orgánu a účelem kontroly na straně druhé.<sup>6)</sup>

A priori považuji za vhodné ve vztahu k § 8 písm. c) kontrolního řádu upozornit na skutečnost, že právo kontrolních orgánů vyžadovat po kontrolovaných osobách podklady a informace není bezbřehé, ale je omezeno již na ústavní úrovni, a to čl. 2 odst. 3 Ústavy<sup>7)</sup> ve spojení s čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“),<sup>8)</sup> které nachází svůj odraz v § 2 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘ“).<sup>9)</sup> Čl. 2 odst. 2 Listiny zakotvuje zákaz libovůle vůči osobám ze strany státní moci,<sup>10)</sup> kdy je tento princip v § 2 odst. 2 SŘ označován také jako zásada zákazu zneužití pravomoci správním orgánem, která je pevně spojena se zásadou legality tak, jak je vymezena v § 2 odst. 1 SŘ.<sup>11)</sup> K obsahu zákazu libovůle vůči osobám ze strany státní moci lze odkázat např. na nález Ústavního soudu (dále jen „ÚS“) sp. zn. I. ÚS 672/03 ze dne 11. 2. 2004,<sup>12)</sup> dle kterého je klasickým porušením

<sup>5)</sup> Cit.: „Pod pojmem vytvoření podmínek pro výkon kontroly si lze představit zejména poskytnutí elementárních časových a prostorových podmínek tak, aby kontrola mohla proběhnout. Podstatou povinnosti umožnit výkon kontrolních oprávnění kontrolujícího je určitým způsobem strpět kontrolní činnost oprávněného orgánu, respektive takové činnosti nebránit. Poskytnutí součinnosti k umožnění výkonu kontrolních oprávnění kontrolujících v sobě zahrnuje rovněž aktivní jednání ze strany kontrolované osoby. Například v případě vyžádání dokumentů týkajících se předmětu kontroly kontrolujícím orgánem je kontrolovaná osoba nejen povinna vydání těchto materiálů nebránit (tedy jej umožnit), nýbrž je povinna tyto rovněž vyhledat a následně předat (poskytnout součinnost k jejich vydání).“ Kasační stížnost proti tomuto rozsudku byla zamítnuta rozsudkem NSS č. j. 7 As 146/2016 - 29 ze dne 29. 3. 2017.

<sup>6)</sup> Viz důvodová zpráva ke KŘ, obecná část. „Základní filosofií nové právní úpravy, a v podstatě koncepcí celého kontrolního řádu, je v co největší míře zachovat a respektovat právní jistotu kontrolovaných osob, avšak současně umožnit kontrolnímu orgánu účinné vynáhání plnění s kontrolou souvisejících povinností, a tudíž účinnou a efektivní realizaci kontroly a jejího účelu.“

<sup>7)</sup> Cit.: „Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.“

<sup>8)</sup> Cit.: „Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.“

<sup>9)</sup> Cit.: „Správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena.“

<sup>10)</sup> Viz WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I.: *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. s. 87. ISBN 978-80-7357-750-6.

<sup>11)</sup> Cit. § 2 odst. 1 SŘ: „Správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu (dále jen „právní předpisy“). Kde se v tomto zákoně mluví o zákoně, rozumí se tím též mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.“ Dále viz VEDRAL, J.: *Správní řád. Komentář*. RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON. Praha, 2012. s. 86 a násl. ISBN 978-80-7273-166-4.

<sup>12)</sup> Cit.: „Jinými slovy, porušení čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 1 Listiny se dopustí orgán veřejné moci tím, že uloží jednotlivci povinnost nad rozsah stanovený zákonem, ať už se jedná o situaci flagrantního

čl. 2 odst. 2 Listiny situace, kdy orgán veřejné moci uloží jednotlivci povinnost nad rámec zákona, případně zákon interpretuje nepřipustně extenzivním způsobem.

Výše uvedené zásady pak reflektuje i kontrolní řád; v konkrétní rovině § 9 písm. a) a b) kontrolního řádu stanoví, že kontrolní orgány jsou povinny zjistit stav věci v nezbytně nutném rozsahu a šetřit při tom práva a oprávněné zájmy kontrolované osoby.<sup>13)</sup> Jak poukazuje doktrína,<sup>14)</sup> v praxi výše uvedené limity znamenají, že kontrolní orgány nejsou oprávněny uplatňovat svá oprávnění obsažená v § 8 písm. c) a f) kontrolního řádu bezbřehým způsobem, ale jsou povinny respektovat cíl kontroly, vymezený v předmětu a účelu kontroly v pověření o kontrole podle § 4 kontrolního řádu.

Dále, ve vztahu k interpretaci § 8 písm. c) a f) a § 10 odst. 2 kontrolního řádu nelze opomenout zásadu ochrany veřejného zájmu, jak je definována v § 2 odst. 4 SŘ.<sup>15)</sup> K této problematice považují za vhodné poukázat na skutečnost, že celá řada kontrol prováděných kontrolními orgány se vztahuje k dodržování právních předpisů, jejichž cílem je mnohdy ochrana konkrétních celospolečenských hodnot (např. stabilita kapitálového trhu, pohyb cizozemců na území České republiky, dodržování právních předpisů v oblasti cen nebo ochrana spotřebitele, ochrana životního prostředí); v této souvislosti je vhodné poznamenat, že někteří autoři zastávají názor, že univerzální veřejný zájem neexistuje.<sup>16)</sup> Veřejný zájem nelze automaticky ztotožňovat se zájmem politickým (viz rozsudek NSS č. j. 5 As 10/2013 – 38 ze dne 19. 12. 2014,<sup>17)</sup> případně zájmem kolektivním (nález ÚS sp. zn. I. ÚS 198/95 ze dne 28. 3. 1996<sup>18)</sup>) – veřejný zájem nelze stanovit ani zákonem, ale v souladu s nálezem ÚS sp. zn. Pl. ÚS 24/04 ze dne 28. 6. 2005<sup>19)</sup> je jeho nalézání

---

*nerespektování kogentní normy jednoduchého práva či uplatnění extenzivního výkladu právní normy. Týká-li se stanovení povinnosti peněžitého či nepeněžitého plnění z majetku jednotlivce, zasáhne tak orgán veřejné moci také do vlastnického práva jednotlivce garantovaného čl. 11 odst. 1 Listiny.“*

<sup>13)</sup> Cit. § 9 KŘ: „Kontrolující je v souvislosti s výkonem kontroly povinen a) zjistit stav věci v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu kontroly a v závislosti na povaze kontroly doložit kontrolní zjištění potřebnými podklady, b) šetřit práva a oprávněné zájmy kontrolované osoby, povinné osoby a třetí osoby...”

<sup>14)</sup> Viz JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., LIBOSVÁR, O.: *Zákon o kontrole: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014. s. 78. ISBN 978-80-7400-271-7.

<sup>15)</sup> Cit. § 2 odst. 4 SŘ: „Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.“

<sup>16)</sup> VEDRAL, J.: *Správní řád. Komentář*. RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON. Praha, 2012. s. 100. ISBN 978-80-7273-166-4.

<sup>17)</sup> Cit.: „Na druhou stranu je ovšem zřejmé, že mezi výsledky politické činnosti a pojem veřejného zájmu nelze bez dalšího klást rovnítko.“

<sup>18)</sup> Cit.: „Nelze totiž přehlédnout, že ne každý kolektivní zájem lze označit jako veřejný zájem společnosti na zachování neoprávněné stavby. V této souvislosti je možno dovodit, že pojem “veřejný zájem” je třeba chápat jako takový zájem, který by bylo možno označit za obecný či obecně prospěšný zájem.“

<sup>19)</sup> Cit.: „Veřejný zájem v konkrétní věci je zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění rozhodnutí, jehož ústředním bodem je otázka existence veřejného zájmu, pak musí zřetelně vyplýnout, proč veřejný zájem převážil nad řadou soukromých, partikulárních zájmů. Veřejný

předmětem konkrétního správního řízení, kdy jednotlivé správní orgány musí tento veřejný zájem definovat a v případě kolize tohoto zájmu se zájmy a právy jednotlivce vyargumentovat, proč v takovém případě převážil veřejný zájem nad zájmem soukromým. Při výkonu kontroly se lze ze strany kontrolních orgánů nebo následně soudů setkat s argumentací veřejného zájmu, kdy veřejný zájem nad kontrolou dodržování povinností stanovených právními předpisy nezřídka převáží nad Listinou chráněnými hodnotami. I v těchto případech je však vždy mít na paměti, že zásada ochrany veřejného zájmu nemůže nikdy převážet nad zásadou legality, a nedostatek vlastní kompetence správní orgán nemůže „dohnat“ odkazem na vyšší hodnoty, jak trefně poznamenal NSS v rozsudku č. j. 6 As 142/2017 – 24 ze dne 30. 5. 2018.<sup>20)</sup>

K výše uvedeným odkazům na základní zásady činnosti správního orgánu považuji za vhodné upozornit na znění § 28 kontrolního řádu,<sup>21)</sup> dle kterého se při kontrole postupuje podle SŘ. Toto ustanovení je nutné interpretovat nikoliv mechanicky; kontrolní orgány tak v souladu s rozsudkem MS Praha č. j. 11 A 199/2014 – 30 ze dne 20. 8. 2015<sup>22)</sup> nebo již zmíněným rozsudkem MS Praha č. j. 3 A 93/2015 – 84<sup>23)</sup> nejsou povinny stanovit lhůtu k předložení údajů a dokumentů podle § 8 písm. c) kontrolního řádu formou usnesení podle § 39 SŘ. *A contrario*, pokud kontrolovaná osoba podá námítky do kontrolního protokolu a tyto podle § 14 odst. 2 kontrolního řádu nejsou odůvodněné, nebo není zřejmé, proti kterým kontrolním zjištěním směřují, měl by ji kontrolní orgán v souladu s § 37 odst. 3 SŘ vyzvat k odstranění vad podání, jak upozornil MS Praha v rozsudku č. j. 5 A 16/2017 – 27 ze dne 20. 12. 2018.<sup>24)</sup>

---

*zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování o určité otázce (typicky např. o vyolastňování), a nelze jej v konkrétní věci a priori stanovit. Z těchto důvodů je zjišťování veřejného zájmu v konkrétním případě typicky pravomocí moci výkonné, a nikoliv zákonodárné.“*

<sup>20)</sup> Cit.: „K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že vedle základní zásady správní činnosti vyjádřené v § 2 odst. 4 správního řádu, tedy že správní orgány dbají toho, aby jimi přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem, je třeba mít na paměti i zásadu, že správní orgány postupují v souladu se zákony (§ 2 odst. 1 správního řádu). Zásada zákonnosti je odrazem obecného ústavního principu vyjádřeného v čl. 2 odst. 3 Ústavy, že státní moc lze vykonávat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon. Pokud by správní orgány postupovaly tak, jak navrhuje stěžovatelka, a stavbu by povolily s odkazem na veřejný zájem, ačkoliv k jejímu povolení zjevně nejsou splněny zákonné podmínky, byla by zásada zákonnosti zcela popřena. Takový přístup by však umožňoval nepřipustnou svévoli správních orgánů.“

<sup>21)</sup> Cit.: „Nestanoví-li zákon jinak, postupuje se při kontrole podle správního řádu.“

<sup>22)</sup> Cit.: „Soud má tedy za to, že úkony spočívající v samotné kontrole, konkrétně výzva k předložení dokladů kontrolovaným subjektem kontrolnímu orgánu v určité lhůtě, není úkonem, na který se správní řád vztahuje. Přitom vždy je nutno vycházet z toho, že ke stanovení či poskytnutí lhůty k předložení určitých dokladů může dojít jen v souvislosti s výzvou k jejich předložení.“ Kasační stížnost proti tomuto rozsudku podána nebyla.

<sup>23)</sup> Cit.: „Při stanovení lhůty ve výzvě kontrolního orgánu k předložení dokladů se ust. § 39 správního řádu nepoužije, zejména proto, že úkony, které činí kontrolní orgán směrem ke kontrolovanému subjektu v rámci zahájené kontroly [tj. i úkon ve smyslu ust. § 8 písm. c) kontrolního řádu], nejsou ve výčtu úkonů, ve vztahu k nimž je dána působnost správního řádu...“

<sup>24)</sup> Cit.: „Obiter dictum soud poznamenává, že z právní úpravy obsažené v kontrolním řádu explicitně nevyplývá, že postup podle § 14 odst. 2 kontrolního řádu vylučuje aplikaci obecné úpravy správního



## 2. Jednotlivé argumenty pro odmítnutí poskytnutí součinnosti při výkonu kontroly

V průběhu účinnosti kontrolního řádu projednaly správní soudy celou řadu případů, ve kterých se kontrolované osoby snažily zmařit průběh kontroly argumenty, které lze rozdělit na následující okruhy: (i) existence obchodního tajemství, (ii) ochrana osobních údajů klientů a ochrana soukromí zaměstnanců kontrolované osoby, (iii) argument sebeobviněním a (iv) argument neexistence požadovaných podkladů, resp. absence povinnosti těmito podklady disponovat, nebo jimi disponovat v konkrétním formátu. Judikaturu správních soudů lze nicméně v této oblasti označit za nekompromisní – a to směrem ke kontrolovaným osobám; případů, kdy kontrolované osoby u správních soudů uspěly s žalobou proti uložené pokutě za nesoučinnost, je pomálu. V této souvislosti je však nutné upozornit na skutečnost, že v celé řadě případů přezkoumávaných správními soudy byla použita argumentace spíše obstrukčního charakteru, což se odrazilo nejen v jednoznačnosti prvostupňového rozsudku, ale mnohdy i v rezignaci sankcionované kontrolované osoby na podání kasační stížnost proti tomuto rozsudku.

### 2.1. Argument existence obchodního tajemství

Jedním z argumentů, kterým může kontrolovaná osoba hypoteticky odmítnout poskytnutí součinnosti podle § 8 písm. c) kontrolního řádu je tvrzení, že požadované informace představují obchodní tajemství, které není – s ohledem na závazky vůči svým obchodním partnerům – oprávněna kontrolnímu orgánu zpřístupnit. Obchodní tajemství je definováno v § 504 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „NOZ“) následovně: *„Obchodní tajemství tvoří konkurenčně významné, určitelné, ocenitelné a v příslušných obchodních kruzích běžně nedostupné skutečnosti, které souvisejí se závodem a jejichž vlastník zajišťuje ve svém zájmu odpovídajícím způsobem jejich utajení.“*

Problematickou obchodního tajemství jako důvodu odmítnutí vydání kontrolním orgánem požadovaných informací a podkladů podle § 8 písm. c) kontrolního řádu se v minulosti zabývala nejen doktrína,<sup>25)</sup> ale i MS Praha v rozsudku č. j. 9 A 80/2017 – 38 ze dne 31. 5. 2019 (dále jen „rozsudek č. j. 9 A 80/2017 – 38“),<sup>26)</sup> který se týkal kontroly prováděné Státní zemědělskou a potravinářskou inspekcí, inspektorátem v Praze (dále jen „SZPI – Praha“) ve vztahu k dodržování povinností stanovených

---

řádu, zejména jeho ustanovení § 37 odst. 3 správního řádu. Zákodárce takový úmysl nevyjádřil např. tak, že by v § 28 kontrolního řádu upravujícím subsidiární užití správního řádu vymezil, která ustanovení správního řádu jsou při aplikaci jednotlivých ustanovení kontrolního řádu vyloučena.“ Kasační stížnost proti tomuto rozsudku podána nebyla.

<sup>25)</sup> JELÍNKOVÁ, J.: *Kontrolní řád. Správní řád (vybraná ustanovení). Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 67. ISBN 978-80-7552-456-0.

<sup>26)</sup> Proti tomuto rozsudku nebyla podána kasační stížnost.

kontrolované osobě zákonem č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. V tomto případě odmítla kontrolovaná osoba poskytnout informace týkající se obchodního vztahu s jiným subjektem – obchodní společností, a to informace týkající se tištěných reklam s odůvodněním, že požadované informace tvoří obchodní tajemství. MS Praha tento argument odmítl s tím, že kontrolovaná osoba se nemůže zprostit splnění povinnosti uložené jí § 8 písm. c) kontrolního řádu odkazem na skutečnost, že požadované informace tvoří obchodní tajemství, neboť:

– kontrolovaná osoba vůbec nebyla schopna specifikovat, proč by měly být informace a podklady vyžádané kontrolním orgánem považovány za obchodní tajemství;<sup>27)</sup>

– obsah obchodního tajemství si určují kontrolované osoby samy/ve spolupráci s obchodními partnery – kdyby byla akceptována teze, že poskytnutí součinnosti podle § 8 písm. c) kontrolního řádu kontrolnímu orgánu kontrolovanou osobou je možné odmítnout z důvodu označení požadovaných podkladů a informací za obchodní tajemství, byl by tím popřen smysl a účel kontrolního řádu, neboť by to byly *de facto* kontrolované osoby, které by si určovaly, jaké informace (a zda vůbec nějaké) kontrolním orgánům poskytnout;<sup>28)</sup>

– i pokud by poskytované informace tvořily předmět obchodního tajemství podle § 504 NOZ, na situaci by to nic neměnilo, neboť zaměstnanci kontrolního orgánu jsou povinni o všech skutečnostech, které se dozví v rámci výkonu kontroly, zachovávat mlčenlivost – v této souvislosti lze odkázat na § 20 kontrolního řádu.<sup>29)</sup>

---

<sup>27)</sup> Cit. z rozsudku č. j. 9 A 80/2017 – 38: „Soud na okraj podotýká, že žalobkyně v žalobě vůbec nespécifikovala, z čeho dovozuje, že informace, které měla na výzvu správnímu orgánu poskytnout, jsou obchodním tajemstvím.“

<sup>28)</sup> Cit. z rozsudku č. j. 9 A 80/2017 – 38: „Soud však především považuje za nutné zdůraznit, že kontrolovaná osoba se nemůže vyhýbat kontrole ze strany kontrolujícího (zde Státní zemědělské a potravinářské inspekce) a bránit řádnému prověření předmětu kontroly (a provedení kontroly tím fakticky znemožnit) s poukazem na to, že předmět kontroly spadá do jejího obchodního tajemství. Akceptace opačného názoru by zcela popírala smysl a účel právní úpravy týkající se provádění kontrol ze strany správních orgánů, neboť by ve výsledku znamenala, že by v podstatě jakoukoliv kontrolu bylo možno zhatit pouhým prohlášením, že skutečnosti, jež mají být předmětem kontroly, tvoří obchodní tajemství, které kontrolovaná osoba není povinna nikomu sdělovat.“

<sup>29)</sup> Cit. z rozsudku č. j. 9 A 80/2017 – 38: „Nad rámec uvedeného lze dodat, že kontrolující mají ze zákona povinnost zachovávat mlčenlivost o všech skutečnostech, o kterých se dozvěděli v souvislosti s řízením a které v zájmu zajištění řádného výkonu veřejné správy nebo v zájmu jiných osob vyžadují, aby zůstaly utajeny, nestanoví-li zákon jinak (§ 15 odst. 3 správního řádu). Mezi takové skutečnosti nepochybně patří i skutečnosti tvořící obchodní tajemství kontrolované osoby.“

## 2.2. Argument ochrany osobních údajů klientů a právo zaměstnanců na soukromí

Další argument, se kterým byly v průběhu kontroly konfrontovány kontrolní orgány, byl argument ochrany osobních údajů, a to ať již zaměstnanců kontrolované osoby, nebo jejich klientů. Problematika ochrany osobních údajů byla v období, ke kterému se vztahují níže uvedené rozsudky, upravena od 1. 6. 2000 do 24. 4. 2019 zákonem č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve pozdějších předpisech (dále jen „ZOchOÚ“), který byl s účinností od 24. 4. 2019 nahrazen zákonem č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů (dále jen „nový ZOchOÚ“), a přímo aplikovatelným Nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES.

Níže uváděné případy nebyly NSS řešeny ve vztahu ke kontrolnímu řádu, ale v předchozí části zmíněným právním předpisem, které stanoví orgánům dohledu právo požadovat po dohlížených osobách informace a podklady. V tomto případě vycházím z analogie k § 8 písm. c) kontrolního řádu, neboť se domnívám, že pokud by v daných případech postupovaly orgány dohledu podle § 8 písm. c) kontrolního řádu, argumentace NSS by bývala totožná.

Problematikou ochrany osobních údajů klientů se přímo zabýval NSS v rozsudku č. j. 7 Azs 31/2019 – 24 ze dne 6. 6. 2019 (dále jen „rozsudek č. j. 7 Azs 31/2019 – 24“), jehož předmětem byl spor mezi poskytovatelem ubytovacích služeb a Policií České republiky. V tomto případě nebyly požadovány informace po dohlášeném subjektu na základě § 8 písm. c) kontrolního řádu, ale na základě § 100 písm. f) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZPobCiz“),<sup>30)</sup> který stanoví povinnost ubytovatele na žádost PČR předložit domovní knihu obsahující osobní údaje ubytovaných cizinců. Dotčený ubytovatel proti této výzvě brojil odkazem na § 13 odst. 1 ZOchOÚ, podle kterého měl správce osobních údajů povinnost zajistit, aby nedošlo ke zneužití osobních údajů, jejich zcizení či zneužití,<sup>31)</sup> a v této souvislosti upozornil na skutečnost, že zde dochází ke kolizi § 13 odst. 1 ZOchOÚ na straně jedné a § 100 písm. f) ZPobCiz na straně druhé. NSS v rozsudku č. j. 7 Azs 31/2019 – 24<sup>32)</sup> konstatoval,

<sup>30)</sup> Cit.: „Ubytovatel je povinen (...) vést domovní knihu a na požádání policie ji předložit ke kontrole; při zahájení kontroly je povinen předložit domovní knihu obsahující údaje k cizincům ubytovaným v té době.“

<sup>31)</sup> Cit.: „Správce a zpracovatel jsou povinni přijmout taková opatření, aby nemohlo dojít k neoprávněnému nebo nahodilému přístupu k osobním údajům, k jejich změně, zničení či ztrátě, neoprávněným přenosům, k jejich jinému neoprávněnému zpracování, jakož i k jinému zneužití osobních údajů. Tato povinnost platí i po ukončení zpracování osobních údajů.“

<sup>32)</sup> Cit.: „Poskytnutí domovní knihy policii k nahlédnutí při výkonu její zákonné pravomoci zakotvené v zákoně o pobytu cizinců nemůže z povahy věci představovat neoprávněný nebo nahodilý přístup k osobním údajům (příp. neoprávněný přenos osobních údajů, jejich změnu, zničení či jiný způsob



že v tomto případě žádná kolize neexistuje, neboť Policie České republiky je oprávněna dané informace vyžadovat na základě zákonného zmocnění, které není v rozporu s ZOChOÚ s tím, že kolize daných dvou norem je toliko fiktivní.

Dalším argumentem pro odmítnutí poskytnutí podkladů kontrolnímu orgánu, který přezkoumával NSS, byla problematika argumentu ochrany soukromí zaměstnanců dohlížené osoby, kdy tento argument vznesla právě dohlížená osoba. V konkrétní rovině se NSS v rozsudku č. j. 6 Afs 273/2018 – 123 ze dne 22. 10. 2019 zabýval situací, kdy Česká národní banka (dále jen „ČNB“ a „rozsudek č. j. 6 Afs 273/2018 – 123“) vyžádala od obchodníka s cennými papíry v rámci výkonu dohledu nahrávky mezi tímto obchodníkem s cennými papíry a jeho zákazníky, a to podle § 8 odst. 1 zákona č. 15/1998 Sb., o dohledu v oblasti kapitálového trhu, ve znění pozdějších předpisů. Toto ustanovení poskytuje ČNB při výkonu dohledu nad kapitálovým trhem právo žádat informace a podklady od subjektů, které podléhají jejímu dohledu; jeho konstrukce je *de facto* totožná jako v případě § 8 písm. c) kontrolního řádu; z tohoto důvodu je možné v této práci aplikovat závěry z rozsudku č. j. 6 Afs 273/2018 – 123 i na problematiku vyžadování informací v průběhu kontroly konané podle KŘ. V konkrétní rovině namítal (mimo jiné) dotčený obchodník s cennými papíry, že ČNB nebyla oprávněna použít ve správním řízení s ním vedeným zvukové záznamy telefonátů mezi jeho zaměstnanci a zákazníky, neboť tím došlo k omezení práva na jejich (tj. zaměstnanců) soukromý život. NSS v rozsudku č. j. 6 Afs 273/2018 – 123<sup>33)</sup> tento argument odmítl s tím, že dotčený obchodník s cennými papíry se dovolá ochrany soukromí svých zaměstnanců, ti ale mají k dispozici vlastní prostředky ochrany svého soukromí, které mohou – pokud tedy budou vůbec chtít – uplatnit.

### 2.3. Argument zákazu sebeobvinění

V případě problematiky zákazu sebeobvinění je nutné *a priori* zmínit jeho ústavní rozměr. V souladu s čl. 37 odst. 1 Listiny platí, že: „Každý má právo odepřít výpověď, jestliže by jí způsobil nebezpečí trestního stíhání sobě nebo osobě blízké.“ Na toto ustanovení pak navazuje čl. 40 odst. 4 Listiny, dle kterého platí, že: „Obviněný má právo odepřít výpověď; tohoto práva nesmí být žádným způsobem zbaven.“ V souvislosti s ústavní rovinou sebeobvinění nelze

---

jejich neoprávněného zpracování) ve smyslu § 13 zákona o ochraně osobních údajů... (...) Stěžovatel vytvoří umělou kolizi daných norem, resp. vykládá je způsobem neodpovídajícím jejich textu a smyslu. Nutno pak dodat i to, že stěžovatel ani nedoložil, že by v minulosti byl ze strany jiného orgánu veřejné moci (např. Úřadu pro ochranu osobních údajů) sankcionován za předložení domovní knihy policii.“

<sup>33)</sup> Cit.: „Zcela stranou pak Nejvyšší správní soud ponechává skutečnost, že stěžovatel se dovolává práva na respekt k soukromí nikoliv svého, ale osob od něj odlišných (zaměstnanců a klientů), které případně disponují jinými prostředky ochrany, pokud by považovaly použití záznamů za rozporné s tímto právem.“

opomenout ani čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv (dále jen „Úmluva“), který upravuje problematiku práva na spravedlivý proces. Ačkoliv čl. 6 Úmluvy neupravuje problematiku zákazu sebeobvinění, Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“) v minulosti dospěl k závěru, že zákaz sebeobvinění, resp. právo nesvědčit proti sobě (nebo neposkytovat proti sobě důkazy) tvoří součást práva na spravedlivý proces; v této souvislosti lze zmínit např. rozsudek ESLP č. j. 19187/91 ze dne 7. 12. 1996 ve věci *Saunders v. Spojené království Velké Británie a Severního Irska*.<sup>34)</sup>

Problematika sebeobvinění byla opakovaně řešena trestními soudy ve vztahu k trestnímu řízení, stejně jako správními soudy ve vztahu k problematice dohledu a kontrole, kdy některé rozsudky prošly i přezkumem ÚS. V případě trestního soudnictví lze poukázat na usnesení ÚS sp. zn. IV. ÚS 158/13 ze dne 14. 3. 2013,<sup>35)</sup> ve kterém ÚS konstatoval, že právo neobviňovat sám sebe je právem osobnostní povahy nenáležejícím právníckým osobám, ale toliko fyzickým osobám.

Správní soudnictví se problematice zákazu sebeobvinění věnovalo v minulosti opakovaně,<sup>36)</sup> a to jak ve vztahu ke kontrolnímu řádu, tak ve vztahu k právním předpisům, které upravují výkon dohledu v konkrétních oblastech (např. oblast hospodářské soutěže). Poměrně často těmito rozsudky prozařuje odkaz<sup>37)</sup> na rozsudek Tribunálu ve věci *Mannesmannröhren-Werke AG proti Komisi* ze dne 20. 2. 2001, sp. zn. T-112/98 (dále jen „rozsudek Mannesmannröhren-Werke“),<sup>38)</sup> ve kterém se Tribunál věnoval problematice sebeobvinění ve vztahu k výkonu dohledu nad ochranou hospodářské soutěže

---

<sup>34)</sup> Cit.: „Soud tímto zdůrazňuje, že ačkoliv není speciálně zmíněno v čl. 6 Úmluvy, právo mlčet a právo neobviňovat sám sebe jsou všeobecně mezinárodně uznávanými standardy, které leží v srdci ustanovení o spravedlivém procesu podle čl. 6. Jejich logickým základem je, mimo jiné, ochrana obviněného proti neoprávněnému nátlaku ze strany orgánů, které tímto přispívají k vyhnutí se omylu při výkonu spravedlnosti a k naplnění účelu čl. 6 (...). Právo neobviňovat sám sebe předem předpokládá, že obžaloba v trestní věci hledá způsob prokázání svého případu proti obviněnému bez uchýlení se k důkazům získaným prostřednictvím metod nátlaku nebo útisku navzdory vůli obviněného. V tomto smyslu je toto právo velmi úzce spjato s presumpcí nevinny, obsaženou v čl. 6 odst. 2 Úmluvy.“ Rozsudek dostupný na: <http://hudoc.echr.coe.int>

<sup>35)</sup> Cit.: „Základní právo neobviňovat se je osobní povahy, a proto se na ně nemůže odvolávat žádná obchodní společnost ani osoby představující její orgány. Proto obchodní společnost a osoby jako její orgány nemohou bez dalšího oprávněně odmítnat žádosti orgánů veřejné moci o poskytnutí obchodních knih a dokladů obchodní společnosti s poukazem na zákaz obviňovat sám sebe, a tudíž mohou být oprávněně donucovány k jejich nedobrovolnému poskytnutí. Jinak řečeno, pokud statutární orgán obchodní (či jiné) společnosti poskytne záznamy a dokumenty společnosti, jeho jednání nezakládá svědecké sebeobvinění; je nicméně chráněn proti obviňování sebe sama vlastním ústním svědectvím.“ Usnesení dostupné na [www.usoud.cz](http://www.usoud.cz)

<sup>36)</sup> V této souvislosti lze odkázat na rozsudek KS Brno č. j. 62 A 70/2016-64 ze dne 12. 4. 2018, který obsahuje přehledný a výstižný popis přístupu správních soudů k této problematice; kasační stížnost proti tomuto rozsudku nebyla podána.

<sup>37)</sup> Viz například rozsudek MS Praha č. j. 8 A 57/2016 - 43-46 ze dne 23. 6. 2016, rozsudky KS Brno č. j. 62 A 70/2016-64 ze dne 12. 4. 2018 a č. j. 30 A 112/2015 - 44 ze dne 22. 8. 2017, nebo rozsudek NSS č. j. 3 As 35/2016 - 41 ze dne 22. 2. 2017.

<sup>38)</sup> Rozsudek dostupný na <http://curia.europa.eu>.

(konkrétně vytváření kartelů). V tomto rozsudku dospěl Tribunál k závěru, že orgány dohledu jsou po dohlížených subjektech oprávněny vyžadovat veškeré existující dokumenty a informace, a to bez ohledu na skutečnost, zda vydání těchto podkladů může vyústit v sebeobvinění dohlíženého subjektu. V posuzovaném případě tak společnost Mannesmannröhren-Werke AG byla povinna vydat např. seznamy osob, které se účastnily konspiračních schůzek (na kterých byly domlouvány detaily fungování kartelu), zápisy z těchto konspiračních schůzek a další podklady. Jediný bod, ve kterém vyšel Tribunál v rozsudku Mannesmannröhren-Werke vstříc námitkám společnosti Mannesmannröhren-Werke, byla námitka týkající se vytváření nových informací – tj. odpovědi na otázku, jakým způsobem se závěry z konspiračních schůzek týkající se vytvořeného kartelu převáděly do výrobní, obchodní a cenové politiky této společnosti.<sup>39)</sup> V kontextu citovaného rozsudku Mannesmannröhren-Werke je pak možné zmínit i (jím inspirovaný) rozsudek KS Brno č. j. 62 A 70/2016 - 64 ze dne 12. 4. 2018,<sup>40)</sup> ve kterém KS Brno upozornil na skutečnost, že vyžádání existujících listin není nucením nikoho k sebeobvinění – vydáním těchto listin se toliko zjišťuje skutkový stav, nikoliv přiznává protiprávní jednání. V daném případě se přitom jednalo o vyžádání listin živnostenským úřadem v situaci, kdy existovalo podezření, že kontrolovaná osoba vykonává živnostenskou činnost bez jakéhokoliv oprávnění, a požadované listiny měly pomoci stanovit dobu trvání této protiprávní činnosti.

K problematice sebeobvinění ve vztahu k výzvě učiněné podle § 8 písm. c) kontrolního řádu ve spojení s § 10 odst. 2 kontrolního řádu se správní soudy vyjádřily v minulosti opakovaně. Například v rozsudku MS Praha č. j. 3 A 93/2015 - 84<sup>41)</sup> poukázal MS Praha na skutečnost, že pokud by se

---

<sup>39)</sup> K tomuto viz stručné shrnutí tohoto rozsudku v rozsudku KS Brno č. 62 A 70/2016-64 ze dne 12. 4. 2018: „Standard aplikace zákazu sebeobviňování byl přitom již judikován na unijní úrovni; za klíčový lze podle soudu zdejšího pokládat závěr (dnešního) Tribunálu, jak byl podán v rozsudku ve věci „Mannesmannröhren-Werke AG proti Komisi“ ze dne 20. 2. 2001 (T-112/98). Zákaz sebeobviňování má být podle Tribunálu aplikován tak, že se při poskytování informací (odpovědi správnímu orgánu) lze omezit na otázky týkající se skutkového stavu (ve smyslu tam zmiňované prejudikatury „Orken“); lze odmítnout odpovídat na otázky, které se netýkají pouze skutkového stavu a které by mohly vést k přiznání podílu na protiprávním jednání.“ Kasační stížnost proti tomuto rozsudku podána nebyla.

<sup>40)</sup> Cit.: „Zároveň žalobce nebyl nucen k tomu, aby „uznal“ jakékoli svoje protiprávní jednání (aby se „přiznal“), ale toliko k tomu, aby předložením konkrétních listin umožnil řádný výkon kontroly, která probíhala podle ustanovení kontrolního řádu (živnostenský zákon ustanovení upravující postup při živnostenské kontrole totiž neobsahuje; část pátá hlava I. tohoto zákona pouze zakládá pravomoc živnostenského úřadu kontrolu provést). (...) V daném případě tedy žalobce nebyl donucován k žádnému přiznání. Žalobce byl toliko v souladu s kontrolním řádem a živnostenským zákonem vyzván, aby předložil konkrétní listiny k tomu, aby kontrolní orgán mohl postavit najisto, od kdy žalobce živnost provozuje, případně v jakém rozsahu.“ Proti rozsudku nebyla podána kasační stížnost.

<sup>41)</sup> Cit.: „Městský soud má za to, že oba správní orgány striktně postupovaly ve vztahu k žalobkyni jako kontrolované osobě v mezích ustanovení § 10 odst. 2 kontrolního řádu, jež kontrolované osobě i kontrolnímu orgánu stanoví jasné standardní mantinely řádného a zákonného průběhu kontroly.

kontrolované osoby mohly vůči požadavkům kontrolních orgánů na předložení podkladů a informací bránit námitkou sebeobvinění, pozbyla by kontrola *de facto* smysl. Totožnou cestou argumentace pak kráčel v rozsudku č. j. 30 A 112/2015 – 44 ze dne 22. 8. 2017 (dále jen „rozsudek č. j. 30 A 112/2015 – 44“) <sup>42)</sup> i KS Brno. Kasační stížnost proti tomuto rozsudku byla zamítnuta NSS rozsudkem č. j. 1 As 336/2017 – 55 ze dne 19. 9. 2018 (dále jen „rozsudek NSS č. j. 1 As 336/2017 – 55“) <sup>43)</sup> ze kterého již mimo jiné vyplývá, že paralelně s kontrolou bylo vedeno s kontrolovanou osobou i trestní řízení, které dokonce inicioval kontrolní orgán. Bylo tak zřejmé, že poklady získané kontrolním orgánem v průběhu kontroly mohou být využity k doplnění jím podaného trestního oznámení, a předložení daných podkladů tak může mít dohru pro kontrolovanou osobu i v oblasti trestněprávní. I v tomto případě však NSS námitky kontrolované osoby odmítl s odkazem na § 10 odst. 2 kontrolního řádu a povinnost kontrolované osoby na výzvu kontrolního orgánu poskytnout součinnost bez ohledu na trestněprávní dohru tohoto kroku. Daný případ byl dále zajímavý tím, že kontrolní orgán požadoval po kontrolované osobě částečně i informace, které byla kontrolovaná osoba povinna zadávat do databáze, do které měl kontrolní orgán přístup. V tomto případě NSS v rozsudku č. j. 1 As 336/2017 – 55 <sup>44)</sup> upozornil na skutečnost, že ani v takovém případě není kontrolovaná osoba oprávněna odmítnout kontrolnímu orgánu součinnost, neboť v daném případě se jedná o ověření toho, zda informace zadávané kontrolovanou osobou do databáze jsou správné.

---

*Bez takto vymezené povinnosti k vytvoření podmínek pro výkon kontroly by byla jakákoli kontrola plnění zákonných povinností neproveditelná. Správní orgány prvního stupně ani žalovaný tak podle obsahu postupu při kontrole zachyceného ve spisové dokumentaci neporušili zmíněný ústavní imperativ.“*

<sup>42)</sup> Cit.: „Pokud by totiž subjekty podléhající dozorové pravomoci žalovaného a správního orgánu I. stupně měly oprávnění zákonnou povinnost související s dozorem ignorovat s poukazem na zásadu zákazu sebeobviňování, dozorová činnost těchto správních orgánů by se stala zcela bezzubou, neboť by fakticky nedisponovaly žádnými pravomocemi, jak tuto činnost efektivně vykonávat. Takový závěr by byl zcela mimo právní realitu a umožňoval by prakticky jakémukoliv subjektu, jenž by měl být podroben kontrole, využít této zásady a nepodrobit se kontrole, a to bez jakékoliv sankce (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2015, č. j. 6 As 159/2014 - 52).“ Kasační stížnost byla NSS zamítnuta rozsudkem č. j. 1 As 336/2017 - 55 ze dne 19. 9. 2018.

<sup>43)</sup> Cit.: „Stěžovatelka má zákonnou povinnost předkládat informace, jež byly specifikovány inspekci v oznámení o zahájení kontroly. Na uchování a případném předložení těchto informací existuje veřejný zájem a stěžovatelka se této povinnosti nemůže zprostit ani odkazem na právo neobviňovat sebe sama. Skutečnost, že je proti stěžovateli vedeno trestní řízení (které dokonce inicioval trestním oznámením prostoprávní správní orgán) přitom nic nemění na povinnosti stěžovatelky informace na vyžádání předložit.“

<sup>44)</sup> Cit.: „V nyní projednávané věci je nedůvodná námitka, že si kontrolní orgán (a současně správní orgán prvního stupně) mohl požadované doklady zajistit sám z vlastní evidence, kam stěžovatelka pravidelně údaje týkající se distribuce a obsahu insekticidů předkládá. Podstatné je, že z přímo účinného Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1107/2009 ze dne 21. 10. 2009, o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh, a rovněž ze zákona o rostlinolékařské péči vyplývá povinnost stěžovatelky tyto informace shromažďovat [např. § 13 odst. 1 písm. a) zákona o rostlinolékařské péči]. Správní orgány pak jsou oprávněny správnost a zejména úplnost předkládaných informací ověřit dodatečnou kontrolou, jako tomu bylo v nyní projednávané věci.“

## 2.4. Argument (údajně) neexistence požadovaných podkladů nebo jejich nedostupnost, absence zákonné povinnosti vyžádanými podklady disponovat

Dalším argumentem, kterým může kontrolovaná osoba v rámci kontroly zdůvodnit odmítnutí poskytnutí vyžádaných informací nebo dokumentů, je tvrzení, že danými informacemi a dokumenty nedisponuje, nebo jimi *ex lege* disponovat nemusí. V této souvislosti se lze setkat s těmito situacemi:

- zákon kontrolované osobě přímo ukládá povinnost vyžádanými podklady (listinami nebo informacemi) disponovat, resp. je archivovat po určitou dobu;

- zákon kontrolované osobě přímo ukládá povinnost vyžádanými podklady (listinami nebo informacemi) disponovat, tato jimi disponuje, nicméně požadované podklady předala (na základě jeho výzvy) jinému kontrolnímu orgánu;

- zákon kontrolované osobě neukládá povinnost konkrétními podklady (listinami nebo informacemi) disponovat, nicméně z charakteru (podnikatelské) činnosti kontrolované osoby je zřejmé, že při absenci daných podkladů by kontrolovaná osoba nebyla schopna vykonávat svoji podnikatelskou činnost;

- zákon kontrolované osobě neukládá povinnost konkrétními podklady/informacemi disponovat, nicméně kontrolovaná osoba má možnost tyto získat/zpracovat z jiných podkladů, kterými disponuje, případně může poskytnout požadované informace/podklady v jiné než kontrolním orgánem požadované formě;

- zákon kontrolované osobě neukládá povinnost konkrétními podklady/informacemi (listinami nebo informacemi) disponovat a kontrolovaná osoba danými podklady/informacemi ani nedisponuje, a není povinna disponovat jinými podklady/informacemi, ze kterých by podklady/informace získala.

Úvodem k jednotlivým výše uvedeným potenciálním situacím považuji za vhodné upozornit na znění § 8 písm. c) kontrolního řádu, který jasně stanoví, že kontrolní orgány jsou v průběhu kontroly toliko oprávněny „(...) požadovat poskytnutí údajů, dokumentů a věcí vztahujících se k předmětu kontroly nebo k činnosti kontrolované osoby...“ Dále považuji za vhodné ve vztahu k tomuto ustanovení zmínit i rozhodnutí Krajského soudu v Českých Budějovicích č. j. 63 A 5/2020 – 71 ze dne 15. 6. 2020,<sup>45)</sup> dle kterého je to kontrolní orgán, nikoliv kontrolovaná osoba, kdo určuje, které dokumenty,

---

<sup>45)</sup> Cit.: „To, které podklady si kontrolní orgán v souvislosti s předmětem kontroly skutečně od kontrolované osoby vyžádá, závisí na jeho správním uvážení. Kontrolní orgán disponuje z kontrolní praxe zkušenostmi, na základě kterých je schopen posoudit, které podklady jsou nezbytné pro zjištění stavu v rozsahu nezbytném pro zajištění účelu kontroly. Kontrolovaná osoba nemá bez dalšího oprávnění si sama posuzovat, zda výčet podkladů, které má předložit, byl kontrolní orgán skutečně oprávněn vyžadovat. Kdyby byla připuštěna taková konstrukce, pak by došlo ke značnému zásahu do kontrolních pravomocí kontrolních orgánů a výkon kontrol by byl prakticky ochromen, ne-li zcela eliminován.“ Proti tomuto rozsudku byla podána kasační



údaje nebo věci jsou nezbytně nutné za účelem provedení kontroly. Je to totiž kontrolní orgán, kdo na základě zkušeností / kontrolní praxe rozhoduje o tom, které podklady je nutné získat za účelem kontroly; *a contrario*, kdyby bylo připuštěno, že o tomto rozsahu vyžadovaných podkladů rozhoduje kontrolovaná osoba, znamenalo by to *de facto* ochromení kontroly.

V prvním případě je možné poukázat např. na § 80 odst. 3 zákona č. 170/2018 Sb., o distribuci pojištění a zajištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZDPZ“), který obsahuje (demonstrativní) výčet dokumentů, kterými má pojišťovna a pojišťovací zprostředkovatel disponovat v souvislosti s distribucí pojištění, včetně doby, po kterou má tyto dokumenty archivovat. Tato a obdobné situace v praxi nemohou vyvolávat (až na výše zmíněnou problematiku sebeobvinění) žádné kontroverze – kontrolovaná osoba má podklady *ex lege* disponovat, a je povinna je kontrolnímu orgánu předložit. Jejich nepředání na výzvu učiněnou podle § 8 písm. c) kontrolního řádu je tak automaticky přestupkem podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu.

Druhý případ byl již projednáván judikaturou, a to konkrétně NSS v rozsudku č. j. 6 As 230/2016 – 48 ze dne 28. 3. 2017,<sup>46)</sup> ve kterém NSS upozornil na skutečnost, že pokud je kontrolovaná osoba vyzvána k předložení listin, kterými sice disponuje, ale v okamžiku kontroly je předala jinému orgánu dohledu / kontrolnímu orgánu, a z tohoto důvodu je v rámci kontroly není schopna kontrolnímu orgánu předložit, musí jej o tom informovat. Nejhorším řešením, které v daném případě může kontrolovaná osoba zvolit, je zůstat pasivní – tj. na výzvu učiněnou kontrolním orgánem vůbec nereagovat. Přesně takový postup je totiž neposkytnutím součinnosti podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu – povinnost k poskytnutí součinnosti podle § 8 písm. c) kontrolního řádu totiž může být splněna i vyjádřením kontrolované osoby, že vyžadované listiny poskytla jinému kontrolnímu orgánu. Osobně sám za sebe považují za vhodné doporučit kontrolovaným osobám, aby v takové reakci výslovně uvedly (s odkazem na § 8 odst. 1 věta druhá SŘ)<sup>47)</sup> i označení daného kontrolního orgánu, u kterého se vyžadované podklady nachází, a dále vznesly vůči kontrolnímu orgánu dotaz, zda dané

---

stížnost, projednávána NSS pod sp. zn. 6 As 182/2020, o které NSS k datu publikace tohoto článku dosud nerozhodl.

<sup>46)</sup> Cit.: „Skutkovou podstatou pořádkového deliktu stěžovatele bylo neposkytnutí součinnosti kontrolnímu orgánu. Tato součinnost přitom mohla probíhat i tak, že stěžovatel v inkriminované době, kdy byl vyzván k předložení požadovaných dokumentů, by na tuto výzvu dílem požadované dokumenty předložil a dále sdělil, že část požadovaných dokumentů nemá k dispozici, protože je doložil jiným správním orgánům, nebo že jimi nedisponuje, protože žádný právní předpis či smluvně převzatá povinnost mu toto neukládá. Pokud takto stěžovatel v inkriminované době nejednal, tj. nereagoval na výzvu kontrolních orgánů obsaženou v dopisu ze dne 26. 11. 2012 a v následné výzvě ze dne 8. 1. 2013, nemůže následně namítat, že později na výzvu reagoval, resp. poukazoval na to, že požadované dokumenty mají (byť i v jiném rozsahu) orgány veřejné moci odlišné od ČIŽP.“

<sup>47)</sup> Cit. z rozsudku NSS č. j. 6 As 230/2016 – 48 ze dne 28. 3. 2017: „Na to, že současně probíhá více takových postupů u různých správních orgánů nebo u jiných orgánů veřejné moci, je dotčená osoba povinna správní orgány bezodkladně upozornit.“

podklady mají od tohoto kontrolního orgánu opatřit samy, případně si je opatří kontrolní orgán sám (v této souvislosti lze odkázat na § 8 odst. 2 SŘ).<sup>48)</sup>

Třetí a čtvrtá kategorie jsou si velmi blízké a mohou svým způsobem kontrolované osoby „svádět“ k obstrukčním praktikám. Ubírat se touto cestou bych kontrolovaným osobám nedoporučoval, a to s odkazem na přístup správních soudů, dle kterých obstrukční jednání soudní ochrany nepoživá – viz například MS Praha č. j. 8 A 183/2015 - 33 ze dne 23. 11. 2018 (dále jen „rozsudek č. j. 8 A 183/2015 - 33“)<sup>49)</sup> nebo rozsudek téhož soudu č. j. 15 A 40/2018 - 39 ze dne 4. 6. 2020<sup>50)</sup>. A priori považuji za vhodné upozornit na skutečnost, že žádný právní předpis nemůže obsahovat taxativní výčet všech dokumentů, kterými by kontrolovaná osoba měla podle příslušného zákona disponovat – v této souvislosti je možné odkázat na zmíněný § 80 odst. 3 ZDPZ, který obsahuje výčet listin, které je pojišťovna a pojišťovací zprostředkovatel povinen při distribuci pojištění archivovat, kdy tento seznam je demonstrativní, neboť ZDPZ správně předpokládá, že v souvislosti s distribucí pojištění a zajištění mohou pojišťovací zprostředkovatelé a pojišťovny disponovat i jinými listinami souvisejícími s touto činností, které by měly být orgánu dohledu (tj. ČNB) dostupné. V praxi tak může naprosto běžně docházet k situaci, že kontrolní orgán bude po kontrolované osobě vyžadovat postupem podle § 8 písm. c) kontrolního řádu podklady, o kterých se na základě své kontrolní praxe domnívá, že jimi kontrolovaná osoba disponuje z podstaty své činnosti, ale zákon ji zároveň disponici s takovými podklady/informacemi *expressis verbis* neukládá, na což poukázal NSS v rozsudku č. j. 4 As 92/2018 – 35 ze dne 25. 5. 2018.<sup>51)</sup> Krom toho považuji za vhodné zmínit i skutečnost, že v praxi může docházet

---

<sup>48)</sup> Cit.: „Správní orgány vzájemně spolupracují v zájmu dobré správy.“

<sup>49)</sup> Cit.: „Konečně soud konstatuje, že nelze bez dalšího za dostatečnou součinnost dle § 10 odst. 2 kontrolního řádu považovat jednání žalobkyně spočívající ve formálním reagování na uložené povinnosti, aniž by však bylo přezkoumáno, zda žalobkyní předložené dokumenty jsou po obsahové stránce skutečně těmi dokumenty, jejichž předložení bylo požadováno, a zda žalobkyně skutečně sdělila relevantní údaje, které byly požadovány. Tedy pakliže by kontrolovaná osoba sice formálně poskytovala při kontrole součinnost, ale reálně by nesdělila požadované informace či nepředložila požadované dokumenty (za předpokladu, že s informace a dokumenty disponuje), jednala by tato kontrolovaná osoba v rozporu s § 10 odst. 2 kontrolního řádu.“ Kasační stížnost proti tomuto rozsudku podána nebyla.

<sup>50)</sup> Cit.: „Jednání žalobkyně, kterým v některých případech postupně požadované informace poskytovala, avšak až po opakovaných výzvách či uplynutí stanovených lhůt, kdy ji poskytnuté informace byly navíc neúplné a nedostatečné, lze označit jako jednání obstrukční, vedené se zřejmou snahou zabránit správnímu orgánu v řádném výkonu kontrolní činnosti. Žalobkyně tak přesto, že částečně neúplné informace poskytovala, neplnila svou povinnost podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu.“ Kasační stížnost proti tomuto rozsudku podána nebyla.

<sup>51)</sup> Cit.: „Nadto je potřebné upozornit, že pokud právní předpis někomu neukládá vést či udržovat nějakou evidenci nebo uchovávat určité dokumenty, ještě to nevyklučuje, aby dotyčná osoba některé z těchto dokumentů ve své dispozici případně měla. (...) Podle Nejvyššího správního soudu nelze kontrolním orgánům vytýkat, že se dotazovaly i na předložení dokumentů, o kterých by se následně zjistilo, že je kontrolovaná osoba nemá reálně v dispozici, neboť kontrolní orgán tuto skutečnost nemůže bez součinnosti kontrolované osoby v některých případech vůbec zjistit.“

k situacím, kdy kontrolovaná osoba disponuje určitými podklady vztahujícími se k její činnosti, která je předmětem kontroly, ale těmito podklady disponuje například z daňových důvodů,<sup>52)</sup> nikoliv z důvodů stanovených jí právním předpisem, jehož dodržování (resp. povinností jím stanovených) je předmětem kontroly. V takovém případě je nasnadě, že kontrolovaná osoba je tyto podklady povinna kontrolnímu orgánu poskytnout. *A contrario*, možnost kontrolního orgánu takto vyžadovat podklady není omezená – pokud je zřejmé, že kontrolní orgán překračuje výzvami podle § 8 písm. c) kontrolního řádu své pravomoci, a vyžaduje podklady, které zjevně nesouvisí s předmětem kontroly, nebo požaduje podklady, kterými zjevně kontrolovaná osoba ani disponovat nemůže, pak se jedná o exces útočící již na zmíněný čl. 2 odst. 3 Ústavy. V každém případě považuji za vhodné kontrolním orgánům v těchto situacích disponovat dostatečnými argumenty pro zdůvodnění svého požadavku – např. že ostatní subjekty, zabývající se (vykonávající) obdobnou nebo totožnou činností, podklady tohoto druhu disponují naprosto běžně (tj. jedná se o běžný aspekt podnikatelské činnosti), případně že danými podklady musí kontrolovaná osoba disponovat z daňových důvodů nebo unesení důkazního břemena v soukromoprávních sporech.

Čtvrtá situace již byla částečně zmapována rozsudkem MS Praha č. j. 11 Af 36/2017 – 53 ze dne 8. 10. 2019 (dále jen „rozsudek MS Praha č. j. 11 Af 36/2017 – 53“), a částečně se prolíná s předchozí kategorií. V konkrétní rovině se jednalo o případ, kdy ČNB při výkonu kontroly nad dodržováním jednotlivých povinností stanovených zákonem č. 38/2004 Sb., o pojišťovacích zprostředkovatelích a samostatných likvidátorech pojistných událostí a o změně živnostenského zákona, ve znění účinném do 30. 11. 2018, vyzvala podle § 8 písm. c) kontrolního řádu pojišťovacího zprostředkovatele k předložení seznamu pojistných smluv, jejichž uzavření zprostředkoval – ČNB dokonce určila konkrétní formát, v jakém měl být seznam předložen. Pojišťovací zprostředkovatel na tuto výzvu odvětil, že daným seznamem v daném formátu nedisponuje, a vyhotovení tohoto seznamu z jím dostupných podkladů a informací by bylo příliš náročné. Jak přitom vyplývá z rozsudku MS Praha č. j. 11 Af 36/2017 – 53: (i) ČNB již u daného pojišťovacího zprostředkovatele v minulosti provedla kontrolu, a daný pojišťovací zprostředkovatel tímto seznamem při této kontrole disponoval a (ii) existence daného seznamu<sup>53)</sup> je naprostou běžná u konkurenčních subjektů – pojišťovacích zprostředkovatelů.<sup>54)</sup> V této souvislosti pak MS Praha zdůraznil, že postup

<sup>52)</sup> V této souvislosti lze odkázat na rozsudek NSS č. j. 3 Afs 92/2017 – 45 ze dne 7. 11. 2018: „Ztotožnit se lze i se závěrem, že jakkoliv stěžovatele nestíhala povinnost vyhotovovat, respektive archivovat řadu listin, k jejichž předložení byl správcem daně vyzván, měl si být objektivně vědom toho, že jejich absence může v budoucnu značně ztížit jeho důkazní pozici při uplatňování nároku na odpočet daně.“

<sup>53)</sup> Tj. databáze pojistných smluv, jejichž uzavření pojišťovací zprostředkovatel zprostředkoval.

<sup>54)</sup> Cit. z rozsudku MS Praha č. j. 11 Af 36/2017 – 53: „O tom, že žalobce požadovaným seznamem nedisponuje, totiž žalovaný v době vydání výzvy vědět nemohl, neboť při přechodí kontrole takový seznam žalobce předložil a žalovaný tedy pouze požadoval předložení toho, o čem byl ze své praxe

kontrolované osoby v daném případě považuje za formalistický s tím, že pokud si kontrolovaná osoba byla vědoma, že nedisponuje informacemi vyžádanými výzvou podle § 8 písm. c) kontrolního řádu, a to v požadovaném formátu, měla navrhnout kontrolnímu orgánu alternativní splnění této povinnosti – tj. jakými informacemi disponuje, a v jakém formátu je schopna je předložit.<sup>55)</sup> Takový postup však v daném případě nenastal – kontrolovaná osoba razila dle názoru MS Praha formalistický přístup, kdy – jak sám tento soud upozornil – sama ve správní žalobě přiznala, že danými informacemi disponuje, ale nikoliv v požadované struktuře a formátu, a není povinna je zpracovat tak, jak vyžadoval kontrolní orgán – a tedy je ani nezpracuje. Právě takový postup – neochota nabídnout alternativní řešení k požadavku kontrolního orgánu – byl MS Praha hodnocen jako porušení povinnosti stanovené v § 10 odst. 2 kontrolního řádu, tj. jako nesoučinnost.<sup>56)</sup>

Závěrečná kategorie byla již řešena NSS v rozsudku č. j. 8 As 300/2018 - 35 ze dne 20. 11. 2019,<sup>57)</sup> ve kterém upozornil NSS na skutečnost, že pokud je kontrolovaná osoba vyzvána k poskytnutí listin, kterými nemusí disponovat – a ani nedisponuje, tak tuto skutečnost musí kontrolnímu orgánu oznámit, čímž splní povinnost stanovenou jí v § 8 písm. c) kontrolního řádu ve spojení s § 10 odst. 2 kontrolního řádu. Pokud totiž kontrolovaná osoba na výzvu podle § 8 písm. c) kontrolního řádu nereaguje vůbec / žádným způsobem – a to v domnění, že pokud nemá a ani mít nemusí požadované listiny, nemusí vůbec reagovat, pak se dopouští přestupku upraveného v § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu.

---

*přesvědčen, že jím žalobce disponuje a že pro něj tedy nebude problém jej předložit. Navíc ostatní subjekty, které shodně jako žalobce, vyvíjejí činnost pojišťovacích zprostředkovatelů, při kontrolách seznamy pojistných smluv, tak jak je požadoval žalovaný, předložily. V požadavku žalovaného proto soud nespatřuje žádnou šikanu či exces z kontrolní činnosti žalovaného.“ Kasační stížnost proti tomuto rozsudku byla neplatná.*

<sup>55)</sup> Cit. z rozsudku MS Praha č. j. 11 Af 36/2017 – 53: „Žalobci je proto nutné vytknout, že pokud on sám věděl, že takovým seznamem nedisponuje, měl žalovanému poskytnout součinnost a navrhnout jiný způsob, jakým by mohl svou povinnost splnit. Součinnost poskytnutá správnímu orgánu v rámci kontroly by totiž měla spočívat v tom, že kontrolovaná osoba vyjde správnímu orgánu vstříc s tím, že má zájem poskytnout požadované údaje, které však nemůže poskytnout tak, jak je požaduje správní orgán, a proto navrhne nějaké řešení, spočívající např. v předložení jiných dokladů nebo jinou formou.“

<sup>56)</sup> Cit. z rozsudku MS Praha č. j. 11 Af 36/2017 – 53: „Soud poukazuje na to, že žalobce nadále, i v podané žalobě, setrvává na svém formalistickém výkladu požadavku žalovaného, tedy že nemůže žalovanému doložit seznam smluv (databázi), což vyplývá i z toho, že v žalobě výslovně uvedl, že „netordí, že se údaje její činnosti netýkají nebo, že je v požadovaném rozsahu není schopna zjistit, tvrdí však, že je není povinna zpracovávat do databáze, za jejíž nezpracování jí byla uložena správní sankce“. Shodně tvrzení žalobce uvedl i v podaném rozkladu, což pouze podporuje závěr žalovaného a bankovní rady žalovaného o tom, že žalobce podklady disponoval, ale žalovanému při kontrole je neposkytl.“

<sup>57)</sup> Cit.: „V této souvislosti Nejvyšší správní soud považuje za rozhodující, že i kdyby stěžovatel nemusel předmětným rozhodnutím disponovat, tak skutková podstata správního deliktu spočívá v tom, že neposkytl patřičnou součinnost, tedy na výzvu nesdělil komplexní informace, které o kácení dřevin měl. Byl-li stěžovatel v rámci kontroly k předložení písemnosti vyzván, měl buď dokument poskytnout, nebo skutečnost, že požadovaným dokumentem reálně nedisponuje, kontrolnímu orgánu sdělit (srov. přiměřeně rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2018, č. j. 4 As 92/2018-35).“

### 3. Sankcionování neposkytnutí součinnosti při výkonu kontroly

V souladu s § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu se kontrolovaná osoba (jedno zda právnická, fyzická nebo podnikající fyzická osoba) dopustí přestupku tím, že neposkytne kontrolnímu orgánu součinnost podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu. Za spáchání tohoto přestupku lze uložit v souladu s § 15 odst. 2 kontrolního řádu pokutu až do výše 500 tis. Kč; do 30. 6. 2017 bylo totožné jednání označováno jako správní delikt. Skutková podstata přestupku upravená v § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu tak chrání jeden ze základních cílů kontrolního řádu, kterým je plynulý a nerušený výkon kontroly,<sup>58)</sup> kdy dosažení tohoto cíle není možné bez aktivní spolupráce kontrolované osoby – v této souvislosti lze odkázat opětovně na rozsudek MS Praha č. j. 3 A 93/2015 - 84.<sup>59)</sup> Dále, přestupek upravený v § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu je přestupkem ohrožovacím, nikoliv poškozovacím – k naplnění skutkové podstaty přestupku upraveného v § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu tak dochází již ohrožením hladkého průběhu kontroly, nikoliv jejím zmařením – v této souvislosti lze odkázat na rozsudek NSS č. j. 4 As 80/2019 – 39 ze dne 30. 5. 2019<sup>60)</sup>.

K výše uvedenému je nutné poznamenat, že kontrolovaná osoba nedostojí povinnosti uložené jí v § 10 odst. 2 kontrolního řádu tím, že na výzvy kontrolního orgánu bude reagovat ryze formálně, případně se bude snažit splnění těchto povinností oddálit skrze obstrukční praktiky; v této souvislosti lze odkázat například na rozsudek MS Praha č. j. 6 A 108/2015 - 75 ze dne 31. 7. 2018<sup>61)</sup> nebo již zmíněný rozsudek téhož soudu č. j. 8 A 183/2015 - 33.<sup>62)</sup> V praxi se tak lze dopustit porušení § 10 odst. 2

---

<sup>58)</sup> Cit. z důvodové zprávy ke kontrolnímu řádu: „Objektem přestupků a správních deliktů kontrolované a povinné osoby je zájem na zajištění dosažení účelu kontroly, k němuž je třeba mimo jiné zejména poskytování součinnosti kontrolované nebo povinné osoby kontrolujícímu, a dále zájem na zajištění řádného a nerušeného průběhu kontroly.“

<sup>59)</sup> Cit.: „Městský soud má za to, že oba správní orgány striktně postupovaly ve vztahu k žalobkyni jako kontrolované osobě v mezích ustanovení § 10 odst. 2 kontrolního řádu, jež kontrolované osobě i kontrolnímu orgánu stanoví jasné standardní mantinely řádného a zákonného průběhu kontroly. Bez takto vymezené povinnosti k vytvoření podmínek pro výkon kontroly by byla jakákoli kontrola plnění zákonných povinností neproveditelná.“

<sup>60)</sup> Cit.: „Správní delikt, kterého se stěžovatel dopustil, je totiž správním deliktem ohrožovacím, u něhož k vyvození odpovědnosti postačí pouhé ohrožení zákonem chráněného zájmu.“

<sup>61)</sup> Cit.: „Veškerý postup žalobkyně v průběhu kontroly se jeví jako ryze formální. Opakované žádosti o prodloužení lhůty, sdělování jen strohých informací, které samy o sobě neměly v zásadě žádnou vypovídací hodnotu, opětovné žádosti o upřesnění otázek, které byly podle soudu formulované zcela srozumitelně a konkrétně, jakož i zpochybňování oprávnění inspekce požadovat předmětné informace, a to až v pokročilém stadiu interakce kontrolované osoby a kontrolního orgánu, ukazují spíše na obstrukční chování žalobkyně, které nelze hodnotit jako poskytování náležité součinnosti kontrolujícímu.“ Řízení o kasační stížnosti bylo NSS zastaveno z důvodu neuhrazení soudního poplatku.

<sup>62)</sup> Cit.: „Tedy pakliže by kontrolovaná osoba sice formálně poskytovala při kontrole součinnost, ale reálně by nesdělila požadované informace či nepředložila požadované dokumenty (za předpokladu, že s informací a dokumenty disponuje), jednala by tato kontrolovaná osoba v rozporu s § 10 odst. 2 kontrolního řádu.“



kontrolního řádu ze strany kontrolované osoby například tím, že tato na výzvu kontrolního orgánu bude předkládat toliko kusé údaje/části dokumentů, bude opakovaně žádat o zpřesnění výzvy učiněné podle § 8 písm. c) kontrolního řádu, ačkoliv požadované podklady a informace v ní budou definovány přesně, případně bude opakovaně žádat o prodloužení lhůt k předložení vyžádaných údajů a dokumentů, ačkoliv lhůty poskytnuté kontrolním orgánem budou zjevně dostačující.

Skutková podstata přestupku upraveného v § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu je přitom naplněna i v případě, že kontrolovaná osoba sice požadované údaje a informace poskytne, ale po lhůtě; v této souvislosti lze odkázat např. na rozsudek MS Praha č. j. 6 A 31/2016 – 41 ze dne 28. 11. 2018 (dále jen „rozsudek č. j. 6 A 31/2016 – 41“).<sup>63)</sup>

I v takovém případě je správní orgán oprávněn kontrolované osobě uložit pokutu. Pozdním splněním povinnosti uložené kontrolované osobě v § 10 odst. 2 kontrolního řádu totiž nezaniká odpovědnost kontrolované osoby za spáchání přestupku upraveného v § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu, ale lze je zohlednit při stanovení výše pokuty, na což poukázal i MS Praha v již uvedeném rozsudku č. j. 10 A 195/2015 – 35.<sup>64)</sup> Na uložení pokuty pak nemění nic ani to, že skutečnosti zjištěné v průběhu kontroly nevedly k zahájení přestupkového řízení. Dále, předpokladem pro uložení pokuty podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu není ani to, že kontrolní orgán ve výzvě podle § 8 písm. c) kontrolního řádu nepoučil kontrolovanou osobu o možnosti v případě, že této výzvě nevyhoví, uložení pokuty, neboť jak poznamenal MS Praha ve výše uvedeném rozsudku č. j. 6 A 31/2016 – 41,<sup>65)</sup> plně se zde uplatní zásada „neznalost práva neomlouvá.“

---

<sup>63)</sup> Cit.: „Nedůvodná je proto námitka, že žalobce neporušil povinnost kontrolované osoby, pokud své povinnosti splnil a požadované informace správnímu orgánu I. stupně poskytl, byť se tak nestalo ve stanovené lhůtě. Žalobce skutkovou podstatu správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu naplnil již tím, že nedbal na lhůtu, v níž měl dostát uložené povinnosti. Marným uplynutím lhůty tak došlo k naplnění objektivní stránky předmětného deliktu. Tím byl zasažen objekt chráněný skutkovou podstatou správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu, jím je zájem na nerušeném a plynulém výkonu veřejnoprávní kontroly.“ Kasační stížnost proti tomuto rozsudku podána nebyla.

<sup>64)</sup> Cit.: „(...) Dodatečné splnění povinnosti je tak možno zohlednit toliko v rámci úvah o výši pokuty jako polehčující okolnost, k čemuž také v nyní posuzované věci došlo.“ Kasační stížnost proti tomuto rozsudku byla zamítnuta NSS rozsudkem č. j. 4 As 80/2019 – 39 ze dne 30. 5. 2019, ve kterém NSS mimo jiné uvedl: „Správní delikt, kterého se stěžovatel dopustil, je totiž správním deliktem ohrožovacím, u něhož k vyvození odpovědnosti postačí pouhé ohrožení zákonem chráněného zájmu. Nejednalo se o správní delikt poškozovací, u něhož naopak pouhé ohrožení k vyvození odpovědnosti nestačí, ale musí k němu přistoupit přímé zasažení a poškození objektu (bod 42 rozsudku NSS ze dne 22. 11. 2013, č. j. 4 As 135/2013 – 58).“

<sup>65)</sup> Cit.: „K tomu je nutno podotknout, že k naplnění skutkové podstaty správního deliktu dochází s ohledem na obecně platný právní princip ignorantia iuris non excusat objektivně, bez ohledu na to, zda osoba naplňující objektivní stránku deliktu byla či nebyla předtím poučena o protiprávních následcích svého jednání.“

Ve vztahu k výši ukládané pokuty, její funkci a odůvodnění považují za *a priori* nutné poukázat na skutečnost, že kontrolní orgán je povinen při výměře sankce postupovat v souladu s jednotlivými ustanoveními zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, a tento postup řádně odůvodnit podle § 68 odst. 3 SŘ. Vzhledem k charakteru kontroly a potřeby zajištění jejího plynulého průběhu lze přitom jako k ideálnímu nástroji vymození povinnosti stanovené v § 10 odst. 2 kontrolního řádu volit k uložení pokuty formu příkazu podle § 150 SŘ. V souvislosti s uložení pokuty podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu pak považují za vhodné poukázat na skutečnost, že jednou z funkcí takto ukládané pokuty je její preventivní funkce – tj. zabránit kontrolované osobě, aby se neposkytnutí součinnosti dopouštěla i *pro futuro* (resp. dále v průběhu kontroly), na což upozornil MS Praha v rozsudku č. j. 5 A 26/2017 – 41 ze dne 28. 2. 2019.<sup>66)</sup> Pokud kontrolovaná osoba nepředloží ani po pravomocném uložení pokuty za spáchání přestupku upraveného v § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu na základě nové výzvy totožné podklady, jedná se o recidivu, kdy takový postup opravňuje kontrolní orgán k novému uložení pokuty (jedná se o nový, nikoliv pokračující přestupek; v této souvislosti lze odkázat na již citovaný rozsudek č. j. 10 A 195/2015 – 35,<sup>67)</sup> kdy tato může být vyšší než pokuta uložená kontrolované osobě za předchozí porušení § 10 odst. 2 kontrolního řádu, neboť takový postup kontrolované osoby je důkazem, že předchozí pokuta nenaplnila odpovídajícím způsobem preventivní funkci, jak poukázal ve vztahu k trestání recidivního jednání NSS v rozsudku č. j. 8 Afs 76/2009 – 109 ze dne 12. 4. 2011.<sup>68)</sup>

#### **4. Možnost obrany proti výzvě kontrolního orgánu učiněné podle § 8 písm. c) kontrolního řádu**

Posledním tématem, kterým považují za vhodné tento článek zakončit, je problematika možnosti obrany kontrolované osoby proti výzvě k předložení podkladů nebo poskytnutí informací podle § 8 písm. c) kontrolního řádu. V této souvislosti je nutné upozornit na skutečnost, že výzva učiněná podle § 8 písm. c)

---

<sup>66)</sup> Cit.: „Preventivní účinek sankce je jedním z nezbytných atributů správního trestání vyjadřující význam citelného a od dalšího porušení právních povinností odrazujícího postihu pachatele deliktu. Nejde proto o nezákonný odkaz při stanovení výše sankce, jak namítl žalobce.“ Kasační stížnost proti tomuto rozsudku podána nebyla.

<sup>67)</sup> Cit.: „Právě naopak, postih za správní delikt spáchaný skutkem spočívajícím v nepředložení požadovaných dokladů v kontrolovacím stanovené lhůtě, dokonce nevyklučuje v případě, že kontrolovaná osoba porušuje příslušnou povinnost při kontrole i po zahájení řízení o uložení pokuty podle § 15 nebo 16 kontrolního řádu (např. nepředloží požadované podklady ani na základě nové výzvy), postih kontrolované osoby i za toto dále trvající porušení povinnosti. V takovém případě se totiž jedná o jiné jednání v jiném čase a tedy o jiný skutek. Za nový skutek je pak pochopitelně možné uložit novou pokutu podle § 15 nebo 16 kontrolního řádu.“

<sup>68)</sup> Cit.: „Nejvyšší správní soud nad rámec uvedeného zdůrazňuje, že je žádoucí, aby sankce ukládaná za takové protiprávní jednání, ke kterému navíc stěžovatel přistupuje vědomě a opakovaně, se citelně projevila v jeho majetkové sféře. Je tomu tak nejen z důvodů individuální, ale i generální prevence.“

kontrolního řádu není rozhodnutím ve smyslu § 67 odst. 1 SŘ, proti kterému by bylo možné podat odvolání podle § 81 SŘ, respektive rozklad podle § 152 SŘ. Znamená tato skutečnost nemožnost jakékoliv obrany proti výzvě kontrolního orgánu učiněné podle § 8 písm. c) kontrolního řádu? Nikoliv, ačkoliv se to *prima facie* nezdá, kontrolovaná osoba může ochranu proti postupu kontrolního orgánu hledat v zákoně č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘS“).

Vzhledem ke skutečnosti, že výzva učiněná podle § 8 písm. c) kontrolního řádu není rozhodnutím, nelze proti ní brojit správní žalobou proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 SŘS, nicméně rozhodovací praxe připouští ve výjimečných případech možnost obrany prostřednictvím správní žaloby proti nezákonnému zásahu podle § 82 SŘS. Podmínky pro uplatnění žaloby proti nezákonnému zásahu definuje § 82 SŘS následovně: „Každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.“ K výše uvedenému NSS v rozsudku č. j. 2 Aps 1/2005 - 65 ze dne 17. 3. 2005<sup>69)</sup> konstatoval, že aby bylo možné určitý zásah definovat jako nezákonný zásah, musí být splněno 5 podmínek: (i) žalobce musí být přímo, (ii) zkrácen na svých právech, (iii) nezákonným, (iv) pokynem, zásahem nebo donucením, který byl (v) přímo proti němu zaměřen nebo v jeho důsledku bylo proti němu zasaženo. V této souvislosti lze ještě zmínit i rozsudek NSS č. j. 8 Afs 101/2019 - 29 ze dne 6. 5. 2019,<sup>70)</sup> dle kterého je znakem nezákonného zásahu mimo jiné i hrozba postihu adresáta úkonu správního orgánu v případě, že úkonu správního orgánu nevyhoví.

V případě možnosti obrany proti výzvě učiněné podle § 8 písm. c) kontrolního řádu prostřednictvím žaloby proti nezákonnému zásahu podle § 82 SŘS lze analogicky odkázat na rozhodovací praxi NSS ve vztahu k DŘ, kde NSS v minulosti ve svých rozhodnutích definoval podmínky, za kterých lze

---

<sup>69)</sup> Cit.: „Ochrana podle § 82 a násl. s. ř. s. je důvodná tehdy, jsou-li - a to kumulativně, tedy zároveň - splněny následující podmínky: Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka).“ Původní výčet podmínek obsahoval ještě šestou, ta ale s účinností od 1. 12. 2012 byla z § 82 SŘS odstraněna.

<sup>70)</sup> Cit.: „Za nezákonný zásah přímo zkracující práva tak bude třeba považovat takový úkon, který ukládá adresátovi něco učinit a v případě že úkonu nevyhoví, hrozí mu již bez dalšího postih (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 4. 2011, č. j. 1 Aps 1/2009-264). Přímo vynutitelným úkonem shledal Nejvyšší správní soud např. pokyn správce daně k osobní účasti jednatele obchodní společnosti při ústním jednání v daňovém řízení (rozsudek NSS ze dne 22. 5. 2008, č. j. 2 Aps 3/2007-91), opakovanou výzvu policisty směřující k prokázání totožnosti (rozsudek NSS ze dne 27. 8. 2014, č. j. 2 As 35/2014-109), výzvu k podání vysvětlení podle § 60 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2018, č. j. 5 As 36/2018-40); všechny uvedené úkony mohly být přímo vynuceny předvedením.“

postupem podle § 82 SŘS napadnout jak daňovou kontrolu jako celek, tak i jednotlivé úkony v rámci daňové kontroly – stěžejním pojítkem jednotlivých rozsudků NSS je pak problematika nadbytečnosti nebo nepřiměřenosti jednotlivých úkonů, nebo šikanózní charakter postupu daňových orgánů zatěžujících daňový subjekt nepřiměřeným počtem kontrol. Jako pověstná „červená nit“ se přitom judikaturou NSS v této oblasti line stanovisko pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS - st. 33/11 ze dne 8. 11. 2011,<sup>71)</sup> ve kterém ÚS konstatoval, že je fundamentální povinností daňových orgánů při daňové kontrole postupovat tak, aby byly minimalizovány zásahy do práv daňových subjektů. V konkrétní rovině lze z recentní rozhodovací praxe NSS odkázat na jeho následující závěry:

– v souladu s rozsudky NSS č. j. 1 Afs 62/2019 – 39 ze dne 13. 11. 2019<sup>72)</sup> a č. j. 2 Afs 10/2019 – 42 ze 19. 12. 2019<sup>73)</sup> lze brojít zásahovou žalobou jak proti daňové kontrole jako celku, tak proti jednotlivým úkonům učiněným v rámci jejího průběhu;

– v souladu s rozsudkem NSS č. j. 7 Afs 114/2019 – 33 ze dne 28. 11. 2019<sup>74)</sup> lze za nezákonný zásah považovat ve smyslu § 82 SŘS takové úkony daňového orgánu, které jsou zjevně šikanózní, neúčelné, nadbytečné nebo svévolné, a ústící v nepřiměřenou administrativní zátěž.

Těžištěm pro posouzení toho, zda v rámci kontroly výzva učiněná podle § 8 písm. b) KŘ naplňuje definice nezákonného zásahu podle § 82 SŘS tak bude – analogicky s oblastí daní – problematika přiměřenosti rozsahu /množství podkladů vyžadovaných kontrolním orgánem. Tato problematika se pak může v praxi protnout např. i s problematikou četnosti kontrol prováděných kontrolním orgánem u kontrolované osoby v průběhu konkrétního období (např. jednoho roku).

V případě prvního tématu je nutné poukázat na skutečnost, že v praxi lze velmi obtížně kvantifikovat konkrétní parametry nepřiměřené výzvy, neboť její přiměřenost bude posuzována v kontextu celé řady faktorů, jakými může být

---

<sup>71)</sup> Cit.: „Je povinností správce daně při uplatňování jednotlivých procesních institutů, tedy i při provádění daňové kontroly, postupovat v souladu s principem proporcionality a minimalizovat zásahy tak, aby se konkrétní procesní postup nestal vůči jednotlivci nepřiměřeným a v důsledku porušujícím právo na informační autonomii jednatelce.“

<sup>72)</sup> Cit.: „Stěžovateli lze přisvědčit v tom, že daňová kontrola může být předmětem přezkumu v rámci zásahové žaloby, a to podle okolností buď samotné její zahájení a provádění či konkrétní úkony správce daně v jejím průběhu (například zajišťování důkazů v podnikatelských prostorách, či obydlí)...“

<sup>73)</sup> Cit.: „Stěžovateli lze obecně přisvědčit v názoru, že předmětem zásahové žaloby může být zahájení daňové kontroly, případně i některé procesní úkony. To plyne mj. z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 Afs 183/2014 - 55.“

<sup>74)</sup> Cit.: „Jsou-li tedy úkony daňové kontroly z hlediska cíle kontrolního postupu, jímž je zejména zjištění pro věc podstatných skutkových okolností, zjevně nepřiměřené, nadbytečné, ve vztahu k rozhodným skutečnostem irelevantní nebo neúčelné, případně zcela svévolné či šikanózní, lze tyto považovat za nezákonný zásah spočívající v nezákonné administrativní zátěži.“ Totožně i v rozsudku NSS č. j. 9 Afs 70/2018 – 38 ze dne 11. 2. 2020.

například rozsah činnosti kontrolované osoby, četnost provádění kontrol u kontrolované osoby, charakter její činnosti etc. *In concreto* lze například upozornit na skutečnost, že kontrolní vzorek (listin, obchodních případů, výrobků etc.) sestavuje na základě vlastního uvážení kontrolní orgán, nikoliv – jak upozornil KS Brno v rozsudku č. j. 31 A 137/2016 – 113 ze dne 24. 10. 2018<sup>75)</sup> – kontrolovaná osoba. V této souvislosti tak lze dle mého názoru stěží spatřovat nepřiměřenost ve výzvě, kterou kontrolní orgán vyzve kontrolovanou osobu k předložení seznamu obchodních případů za několik let, pokud v těchto uplynulých letech neproběhla u kontrolovaného žádná kontrola, případně předcházející kontroly byly zaměřeny na jinou oblast.

V případě druhého tématu – tj. četnosti kontrol a jejich posuzování coby šikany kontrolované osoby kontrolním orgánem, se již poměrně zajímavě vyjádřila judikatura, a to ústy MS Praha v rozsudku č. j. 7A 31/2012 – 74 ze dne 30. 3. 2016,<sup>76)</sup> ve kterém MS Praha konstatoval, že pokud kontrolovaná osoba disponuje 80 provozovnami, pak provedení několika desítek kontrol v těchto provozovnách (včetně dvou kontrol v téže provozovně) v průběhu jediného roku *prima facie* neznamena šikanu ze strany kontrolního orgánu, obzvláště pokud činnost kontrolované osoby souvisí s živočišnou výrobou, kde je – z hygienických a zdravotních důvodů – častá kontrola naopak žádoucí.

## 5. Závěr

Závěrem lze v kontextu výše prezentované judikatury dospět k následujícím tezím. Judikatura správních soudů v současné době klade důraz na hladký průběh kontroly prováděné kontrolním orgánem u kontrolované osoby s tím, že odmítá poskytovat ochranu obstrukčnímu přístupu, jehož cílem je ztížení prováděné kontroly kontrolovanou osobou prostřednictvím ryze formálního plnění požadavků kontrolního orgánu. Kontrolované osoby se také nemohou vyhnout naplnění povinnosti stanovené jim v § 10 odst. 2 kontrolního řádu tím, že na výzvu učiněnou podle § 8 písm. c) kontrolního řádu odmítnou poskytnout součinnost z důvodu ochrany osobních údajů (ať již klientů, nebo zaměstnanců), ochrany obchodního tajemství, nebo rizika sebeobvinění. Správní soudy dokonce poskytují odpověď i na otázku, zda jsou kontrolované osoby povinny poskytovat součinnost i za předpokladu, kdy tyto nejsou povinny *ex lege* disponovat určitými podklady/informacemi, resp. nemusí jimi disponovat ve formě požadované kontrolním orgánem, ačkoliv je zřejmé,

---

<sup>75)</sup> Cit.: „Zdejší soud taktéž neshledal ani v této věci důvod odchýlit se od svého závěru, že je absolutně nemyslitelné, aby sestavení případného kontrolního vzorku bylo v rukou kontrolovaného subjektu (tedy žalobce), pak by totiž jakákoliv kontrola pozbyla naprosto smyslu.“ Kasační stížnost proti tomuto rozsudku nebyla podána.

<sup>76)</sup> Cit.: „Při počtu 80 provozoven žalobce na území České republiky je odpovídající, pokud se orgány veterinární správy během roku 2011 pokusily v těchto provozovnách provést několik desítek kontrol. V provozovně v Malešicích, o níž se jedná v tomto řízení, se například jednalo o druhou kontrolu v roce 2011, což také nesvědčí o zneužití pravomoci ze strany správního orgánu. Na tom nic nemění ani skutečnost mezi účastníky řízení nesporná, že žalobcovu výrobní činnost nelze obecně považovat za excesivně problematickou.“ Kasační stížnost proti tomuto rozsudku nebyla podána.



že jejich podnikatelská činnost bez těchto podkladů/informací není myslitelná, nebo že kontrolované osoby těmito podklady/informacemi disponují z jiných důvodů. V takovém případě správní soudy ve své rozhodovací praxi zdůrazňují povinnost kontrolovaných osob tyto podklady/informace na žádost kontrolních orgánů předložit, případně na základě komunikace s kontrolním orgánem určit (pro kontrolovanou osobu) vhodný formát předání požadovaných podkladů/informací. Kontrolované osobě lze každopádně doporučit v případě nejasností nebo nemožnosti dostat výzvě učiněné kontrolním orgánem podle § 8 písm. c) kontrolního řádu komunikovat s kontrolním orgánem a nezůstávat pasivní.

I přes vstřícný přístup správních soudů ke kontrolním orgánům je nutné upozornit na skutečnost, že ani kontrolované osoby nejsou ponechány bez ochrany proti svévoli kontrolních orgánů. V konkrétní rovině je nutné upozornit na skutečnost, že kontrolní orgány mají jasně dané mantinely svého jednání, které jsou na ústavní úrovni upraveny čl. 2 odst. 3 Ústavy ve spojení s čl. 2 odst. 2 Listiny. Při překročení těchto mantinelů mohou kontrolované osoby využít možnosti žaloby proti nezákonnému zásahu podle § 82 SŘS, nicméně úspěšné uplatnění tohoto žalobního typu závisí na celé řadě okolností, které je nutné posuzovat v kontextu každého konkrétního případu – např. počet kontrol provedených kontrolním orgánem u kontrolované osoby za určité období, rozsah vyžadovaných informací etc. V této souvislosti je však nutné upozornit i na skutečnost, že subjektivní pocit šikany kontrolované osoby nemusí být správním soudem shledán jako objektivně existující skutečnost.

### **Shrnutí:**

Kontrolní řád stanoví kontrolním orgánům rozsáhlé pravomoci při výkonu kontroly v konkrétních oblastech. I přes zákonem stanovené oprávnění kontrolních orgánů vyžadovat informace a podklady od kontrolovaných osob se lze setkat se situacemi, kdy kontrolované osoby odmítají poskytnout součinnost z důvodu např. sebeobvinění, ochrany obchodního tajemství nebo osobních údajů. Tyto případy byly v minulosti opakovaně projednány správními soudy (včetně Nejvyššího správního soudu), které dospěly k závěru, že i v těchto případech jsou kontrolní orgány oprávněny požadovat po kontrolovaných osobách informace a podklady, a kontrolované osoby mají povinnost jim tyto podklady poskytnout. Kontrolované osoby však nejsou proti výzvam kontrolních orgánů ponechány bez ochrany – v případech excesů ze strany kontrolních orgánů (nadměrné kontroly, požadování podkladů nesouvisejících s kontrolou etc.) se kontrolovaným osobám nabízí možnost ochrany v podobě žaloby proti nezákonnému zásahu podle § 82 SŘS.

### **Power to request information according to Inspection Code – summary:**

Act No. 255/2012 Coll., on inspection (Inspection Code), as amended provides the inspection authorities with a wide range of powers in particular areas during the inspection. Despite the authorization of the inspection authorities to request information and documents from the inspected parties stipulated

by the Inspection Code, in some cases the inspected parties refuse to provide cooperation for the following reasons: protection of business secret, protection of personal data or threat of self-incrimination. The administrative courts (including the Supreme Administrative Court) repeatedly heard and reviewed such cases in the past and came to the conclusion that also in these cases the inspection authorities are authorized to request information, and the inspected parties shall provide the inspection authorities with full cooperation. On the other hand, the inspected parties are not left without any protection against cases of excesses such as excessive number of inspections or requests for information without any relation to the inspection. The inspected parties can defend themselves by means of a complaint against unlawful interference, instruction or enforcement according to article 82 of Act No. 150/2002 Coll., Code of Administrative Justice, as amended.

Viktor Derka

# Pověření předsedové soudů jako kompetenční problém

## Úvod<sup>1)</sup>

Na českých soudech dochází aktuálně k rozvoji praxe pověřování soudců či místopředsedů soudů výkonem funkce předsedy soudu v případě uprázdnění funkce předsedy soudu či jeho delší nepřítomnosti. Jelikož zákon s touto situací, podobně jako s praxí opakovaného jmenování soudních funkcionářů příliš nepočítá, je potřeba podrobit také tento existující jev kritice ze strany právní vědy, a to nejen z důvodu, že obdobný problém je rozšířen také na státních zastupitelstvích.

Článek je rozdělen na tři části. První část se zabývá krátkým úvodem základů regulace personálních otázek spojených se soudními funkcionáři, na kterou navazuje empirická analýza aktuální praxe posledních let (2017–2020) na českých soudech, v jejímž rámci jsem vyšel zejm. z dat poskytnutých soudy na základě žádostí o informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v platném znění, respektive z dat vyplývajících ze soudy zveřejněných rozvrhů práce.

Druhá část se dále věnuje právnímu posouzení pověřování soudců výkonem funkce předsedy soudu, v rámci čehož je pracováno s judikaturou (nejen) správních soudů a výkladem relevantních právních předpisů. Na tomto základě jsou poté zformulovány výzkumné otázky, na které se článek snaží získat odpovědi. V prvé řadě, zda náleží pověření výkonem funkce předsedy do pravomoci předsedy krajského soudu (dále jen „KS“, v případě Městského soudu v Praze „MS“, v případě vrchních soudů „VS“, v případě okresních soudů „OS“) a Ministerstva spravedlnosti (dále jen „MŠP“), respektive jak je tomu v případě Nejvyššího soudu (dále jen „NS“) a Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“). V druhé řadě, jaký je správný postup na soudech, na nichž k okamžiku uvolnění funkce předsedy soudu působí více než jeden místopředseda, a zda je případně možné pověřit výkonem funkce předsedy soudce, který není místopředsedou, je-li na soudě alespoň jeden řádně jmenovaný místopředseda.

Článek nakonec uzavírá třetí část zhodnocením případných následků vadných pověření a návrhů *de lege ferenda*.

---

<sup>1)</sup> Tento článek byl vypracován s podporou prostředků projektu Grantové agentury UK č. 14320, Spolupůsobení demokratické legitimace se soudcovskou nezávislostí v evropských systémech personální správy soudnictví, a projektu Specifického vysokoškolského výzkumu UK č. 260494, Integrovaná úloha lidských práv v současném právu.

## Pověřování předsedů soudů v praxi

Z pohledu práva stojí systém řízení soudní správy na činnosti MSp a jmenovaných soudních funkcionářů, jakožto reprezentantů moci výkonné.<sup>2)</sup> Soudní funkcionáři jsou od účinnosti zákona č. 314/2008 Sb. (tj. od 1. 10. 2008) dle ustanovení §§ 102–105 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých zákonů, v platném znění (dále „zákon o soudech a soudcích“),<sup>3)</sup> jmenováni na časově omezená funkční období 7 let (v případě NS a NSS období 10 let), načež jejich případné opětovné jmenování Ústavní soud (dále jen „ÚS“) vyloučil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/08 z důvodu rozporu se zásadou soudcovské nezávislosti. V rozporu se závěry tohoto nálezu ovšem došlo v minulosti v řadě případů k přímému opakovanému jmenování,<sup>4)</sup> které z některých stran bylo schvalováno jako zákoně přípustné.<sup>5)</sup>

Zákonodárce dodnes problematiku opětovného jmenování nevyřešil. Do legislativního procesu byl v říjnu roku 2019 předložen vládní návrh novelizace zákona o soudech a soudcích,<sup>6)</sup> který má ambici minimálně z části existující zákoně vakuum vyřešit, ovšem dosud byl přijat pouze Poslaneckou sněmovnou a chybí souhlas Senátu. Každopádně jev opakovaného jmenování není sám o sobě pro tuto práci nejvýznamnějším aspektem, slouží pouze k dokreslení širě problémů spojených s možná ukvapeným zavedením časově omezených funkčních období soudních funkcionářů.

Zavedení časově omezených funkčních období přineslo totiž mimo problematice praxe opakovaného jmenování obecně problém, jak vyřešit případné přechodné situace, kdy úřadujícímu funkcionáři skončí funkční období, načež funkce by měla zůstat neobsazena. Pro případná přechodná období uvolnění postu místopředsedy soudu předvídá § 121 odst. 5 zákona o soudech a soudcích (respektive § 27 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní [dále jen „SŘS“]) možnost pověření soudce (pro jednoduchost toto

---

<sup>2)</sup> Viz § 120 a násl. zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích (dále jen „ZSS“).

<sup>3)</sup> Respektive na základě § 13 SŘS.

<sup>4)</sup> Pro bližší analýzu odkazují na článek KOSAŘ, D.: Politics of Judicial Independence and Judicial Accountability in Czechia: Bargaining in the Shadow of the Law between Court Presidents and the Ministry of Justice. In: *European Constitutional Law Review*, 2017, 13, č. 1, s. 111–113.; shodně DERKA, V.: Ústavnost opakovaného jmenování soudních funkcionářů. In: *Jurisprudence*, 2017, č. 1, s. 3–14; popř. ve větším detailu DERKA, V.: *Ústavnost opakovaného jmenování soudních funkcionářů*, 2018, Praha, Diplomová práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra ústavního práva. Vedoucí práce: Janstová, Kateřina.

<sup>5)</sup> Například KOLUMBER, D.: Opakovaný výkon funkce. In: *ceska-justice.cz*, [online, cit. 27. 4. 2020], dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/blog/opakovany-vykon-funkce/>; KOUDELKA, Z.: Soudní funkcionáři a Ústavní soud. In: *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2010, č. 4, s. 369; tuto interpretaci si také osvojilo Nejvyšší státní zastupitelství, viz vyložnění NSZ ze dne 2. 5. 2017, sp. zn. 1 NZC 10/2017, 1 NZC 103/2017, 1 NZC 104/2017, 1 NZC 105/2017, 1 NZC 106/2017, č. j. 1 NZC 101/2017 – 42.

<sup>6)</sup> Viz návrh zákona, In: *Novela zákona o soudech a soudcích, Sněmovní tisk č. 630/0, Poslanecká sněmovna, VIII. volební období*, 22. 10. 2019, Praha, s. 3 a násl.

označení vztahují jak na „prosté“ soudce, tak předsedy senátu) předsedou soudu výkonem jednotlivých úkonů státní správy, což ovšem v praxi nezřídka bylo aplikováno spíše extenzivním způsobem, a to jak kvalitativně, neboť často se nejedná o pověření „jednotlivými úkoly“, nýbrž o pověření správou celého soudního úseku, tak kvantitativně, neboť mnohá pověření trvala v řádu okolo jednoho roku (některá ale i v délce cca dvou let, popř. tří let).<sup>7)</sup> V případech předsedů soudů ovšem ZSS i SŘS mlčí, což představuje nemalý problém, neboť v praxi dochází přirozeně i u nich k přechodným obdobím, kdy není funkce předsedy soudu obsazena.

Také nelze říci, že by pověřování nebylo významné pro praxi, neboť jen za roky 2017–2020 došlo k 21 případům takového pověření, když z analýzy, kterou jsem uskutečnil pomocí žádostí o informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, a analýzy jednotlivých rozvrhů práce (data ze sdělení jsou aktuální vzhledem ke dni vyhotovení sdělení, data z rozvrhů práce jsou aktuální k 25. 4. 2020),<sup>8)</sup> vyplynulo, že k tomuto kroku přistoupily v rozdílné míře všechny KS i MSp. Praxe je ovšem značně nejednotná, a to jak z hlediska časového, neboť délky pověření se v jednotlivých případech i diametrálně liší, tak obsahového, protože v některých případech došlo k pověření jednoho z úřadujících místopředsedů soudu, ovšem v jiných došlo k pověření soudce daného soudu, přestože daný soud disponoval řádně jmenovaným místopředsedou.

*Tabulka č. 1 – počet a průměrná délka pověření<sup>9)</sup>*

| Pověřovatel               | Počet | Průměrná délka | Místopředseda |
|---------------------------|-------|----------------|---------------|
| KS v Ostravě              | 1     | 668            | 0             |
| KS v Brně                 | 4     | 190            | 0             |
| KS v Českých Budějovicích | 1     | 30             | 1             |
| KS v Hradci Králové       | 1     | 118            | 0             |
| KS v Plzni                | 3     | 37,33          | 1             |
| KS v Ústí nad Labem       | 3     | 247,33         | 1             |
| KS v Praze                | 2     | 165            | 0             |
| MS v Praze                | 3     | 33             | 2             |
| MSp                       | 3     | 33             | 2             |

<sup>7)</sup> Více viz příloha č. 4, In: DERKA, V.: *Ústavnost opakovaného jmenování soudních funkcionářů*, diplomová práce, s. 193–194, respektive kapitola č. 1.2.4 Pověření výkonem správy – legitimní nástroj?

<sup>8)</sup> Ve strojově čitelné podobě je tabulka dostupná na mém soukromém úložišti Microsoft OneDrive, zde: <https://1url.cz/2zAjS>. Pokud by odkaz nefungoval, je možné se k tabulce dostat také zde: <https://1url.cz/YzAjv>. Žádost o informace cílila na poskytnutí uvedených informací týkajících se pověřených předsedů OS v obvodu daného KS.

<sup>9)</sup> Průměry byly vypočítány pomocí aritmetického zprůměrování délky jednotlivých pověření. Pro posouzení jednoho případu pověření bylo významné, že se jednalo o pověření do funkce předsedy totožného soudu v důsledku jednoho období bez řádně jmenovaného předsedy, a to bez ohledu na počet pověřených osob, došlo-li k jejich postupné obměně. Trvá-li pověření, bylo pro průměr užito číslo uvedené v tabulce č. 1. Poslední kolonka udává počet případů, ve kterých došlo k pověření soudce výkonem funkce předsedy, přestože byla na daném soudu obsazena funkce řádného místopředsedy soudu.



Zde uvedená tabulka č. 1 nedokládá, že by pověřování bylo dramaticky rozšířeným jevem, nejrozšířenější bylo na KS v Brně, a to v „pouhých“ 4 případech. K nejdelšímu individuálnímu pověření oproti tomu došlo na KS v Ostravě, kde se ovšem nejspíše jednalo o řešení problematické personální situace na OS v Jeseníku (je nutno zmínit, že OS v Jeseníku je malý soud bez zřízené soudcovské rady, tudíž na něm působí nejvýše 10 soudců).<sup>10)</sup> Relativně podobný personální problém byl nejspíše také na OS ve Žďáru nad Sázavou.<sup>11)</sup>

Z výzkumu každopádně vyplývá, že v jisté míře přikračují k pověřování soudců či místopředsedů všechny KS i MSp. Pouze KS v Českých Budějovicích výslovně uvedl,<sup>12)</sup> že na jemu podřízených OS k pověřování místopředsedů nedochází, neboť v případech neobsazenosti funkce předsedy soudu tuto funkci *ex lege* vykonává místopředseda předmětného soudu. Je ovšem nutné zohlednit, že všechny soudy v působnosti KS v Českých

---

<sup>10)</sup> Na daném soudu došlo k postupnému pověření postupně tří soudců výkonem funkce předsedy soudu (a to napřed původní předsedkyně soudu M. Vyhliďalové, následně J. Veselé, místopředsedkyně OS v Šumperku, která byla k OS v Jeseníku dočasně přidělena na uvedenou dobu pověření, nejspíše i s přihlédnutím k tomu, že na OS v Jeseníku dlouhodobě nebyla obsazena funkce místopředsedy soudu – v osobách soudců „pověřených zastupováním“ se postupně vyměnili soudci OS v Jeseníku I. Ondryášová (po jistou dobu společně s M. Kubíčkem“) a P. Juračka. Za této situace po uplynutí funkčního období tehdejší předsedkyně M. Vyhliďalové tedy nebyl, kdo by funkci vykonával. Ponejprve byla někdejší předsedkyně M. Vyhliďalová bezprostředně po ukončení funkčního období pověřena výkonem funkce předsedkyně, posléze po pověření J. Veselé byla „pouze“ pověřena zastupováním pověřené předsedkyně. V tomto je sice možno shledat materiální porušení zákazu opakovaného jmenování vytyčeného ÚS ve zmíněném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/08, ovšem relativně pochopitelné porušení, neboť na malém soudu do 10 soudců není očividně příliš složité dostat se do personální nouze stran obsazení funkcionářských postů, což se na OS v Jeseníku patrně také stalo.

Viz sdělení OS v Jeseníku ze dne 4. 5. 2017, sp. zn. OSi 18/2017; ze dne 11. 12. 2018, sp. zn. 0 Si 196/2018, ze dne 4. 2. 2019, sp. zn. 0 Si 13/2019, rozvrh práce OS v Šumperku pro rok 2019 ve znění k 1. 1. 2019, sp. zn. 27 Spr 2496/2018, rozvrh práce OS v Jeseníku na rok 2015 ve znění k 1. 1. 2015, sp. zn. Spr 1497/2014; na rok 2016 ve znění k 21. 12. 2015, sp. zn. Spr 1306/2015; na rok 2017 ve znění k 1. 1. 2017, sp. zn. Spr 1268/2016, Jeseníku na rok 2020 ve znění k 15. 4. 2020, sp. zn. Spr 1085-2/2020.

<sup>11)</sup> Tehdejší místopředsedkyni D. Librové skončila funkce, tudíž došlo k pověření T. Karáskové výkonem funkce místopředsedkyně soudu. V důsledku dočasného zproštění výkonu funkce tehdejšího předsedy soudu došlo k pověření T. Karáskové výkonem funkce předsedkyně, které trvalo cca 1,25 roku (KS v Brně uvedl, že na obsazení funkce musela být postupně vyhlášena 3 výběrová řízení). Posléze došlo k pověření D. Librové opětovně výkonem funkce místopředsedkyně, což vykonává dodnes. Toto představuje jediný z pozorovaných případů, kdy KS v Brně nepověřil výkonem správy dosavadního místopředsedu soudu, nýbrž soudce. Viz změna č. 1 rozvrhu práce OS ve Žďáru nad Sázavou na rok 2018 ze dne 20. 12. 2017, sp. zn. Spr 841/2017, změna č. 11 rozvrhu práce OS ve Žďáru nad Sázavou na rok 2018 ze dne 3. 10. 2018, sp. zn. Spr 672/2018, rozvrh práce OS ve Žďáru nad Sázavou na rok 2020 ve znění k 1. 1. 2020, sp. zn. Spr 784/2019.

<sup>12)</sup> Nelze ovšem vyloučit, že způsob zastupování *ex lege* preferují i další soudy, v tomto směru jsem podrobněji rešerši neprovedl.

Budějovicích, u kterých došlo k zastoupení *ex lege*<sup>13)</sup> měly v rozhodné době dle rozvrhu práce pouze 2 funkcionářské posty (tj. předsedy – jenž byl neobsazen – a místopředsedy), nedošlo proto k žádné „konkurenci“ mezi úřadujícími místopředsedy.<sup>14)</sup>

Zmíněný problém „konkurence“ místopředsedů či pověření soudce, byť soud má obsazenou funkci místopředsedy, přitom také není bezvýznamný. Vyjdeme-li z tabulky č. 2, pak je zřejmé, že ve většině případů pověření se jednalo buďto o výběr a pověření jednoho z většího počtu úřadujících místopředsedů,<sup>15)</sup> nebo došlo k pověření soudce, přestože na daném soudě byla obsazena funkce místopředsedy soudu,<sup>16)</sup> a pouze na menšině OS došlo k situaci, kdy byl pověřen jediný místopředseda (tj. efektivně situace srovnatelná s přímým zastupováním *ex lege*, tudíž je takové pověření lehce bezpředmětné). Z tabulky je také možno vyzorovat, že v některých případech došlo k pověření soudce či místopředsedy, který byl následně jmenován předsedou soudu.<sup>17)</sup>

---

<sup>13)</sup> OS ve Strakonících, OS v Táboře, OS v Písku.

<sup>14)</sup> Jedinou výjimkou byl OS v Prachaticích, kde došlo k pověření bývalé předsedkyně M. Trůblové výkonem funkce, a to, přestože na soudě stále působila místopředsedkyně V. Pozniaková, která je i k současnému dni místopředsedkyní po jmenování nového předsedy soudu D. Prouzy. Na tomto případě je také zajímavé, že pověření M. Trůblové bylo opět materiálně v rozporu se zákazem opakovaného jmenování soudních funkcionářů, který vyplývá z již zmíněného nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/08. Pověření ovšem trvalo pouze 30 dní do jmenování nového předsedy D. Prouzy (tudíž je možné předpokládat, že se jednalo pouze o přechodné opatření, z kteréhožto důvodu se mohlo jevit neúčelným, aby funkci vykonávala místopředsedkyně V. Pozniaková). Tento závěr také potvrzuje fakt, že ostatní případy zastupování předsedy trvaly výrazně déle (OS ve Strakonících – R. Šustr – 119 dní, OS v Táboře – O. Kubů – 121 dní, OS v Písku – A. Větrovská – 122 dní).

Viz rozvrh práce OS v Prachaticích pro rok 2019 ve znění k 1. 10. 2019, sp. zn. Spr 709/2018, 2020 ve znění k 1. 4. 2020, sp. zn. 15 Spr 569/2019, pro rok 2019 ve znění k 1. 11. 2019, sp. zn. Spr 709/2018

<sup>15)</sup> V tabulce č. 2 jsou tyto případy označeny světle šedou barvou.

<sup>16)</sup> V tabulce č. 2 jsou tyto případy označeny tmavě šedou barvou.

Jako zajímavý takový případ je možno uvést OS v Domažlicích, na němž byla výkonem funkce předsedkyně pověřena M. Dufková, a to přestože soud měl místopředsedu V. Matějíčka, nadto na tomto soudě došlo k pověření bývalého předsedy J. Švíglera výkonem místopředsednické funkce (pověření vykonal přímo místopředseda V. Matějíček před pověřením M. Dufkové).

Viz rozvrh práce OS v Domažlicích na rok 2019 ve znění ke 14. 1. 2019, sp. zn. 15 Spr 49/2019, na rok 2020 ve znění k 1. 2. 2020, sp. zn. 15 Spr 1258/2019 ve spojení s rozvrhem práce na rok 2017 ve znění k 1. 1. 2017, sp. zn. 15 Spr 1321/2016.

<sup>17)</sup> Opačně k pověření bývalého předsedy soudu, viz poznámka pod čarou č. 14, popřípadě situace na OS v Jičíně, původní předseda A. Výmola byl k 1. 1. 2017 pověřen, následně bylo k jeho žádosti pověření zrušeno a došlo k pověření V. Hladíkové, která byla posléze od 1. 5. 2017 jmenována předsedkyní OS v Jičíně.

Dle aktuálního rozvrhu práce je ovšem A. Výmola pověřen výkonem funkce místopředsedy soudu, tudíž v zásadě se oba funkcionáři ve svých funkcích vyměnili (přitom A. Výmola je pověřen výkonem funkce místopředsedy již z roku 2018 – soudě ze spisové značky pověřovacího aktu). Také tento postup je nejspíše materiálně v rozporu se závěry nálezu

Tabulka č. 2 – funkce pověřené osoby a srovnání s existencí dalších místopředsedů<sup>18)</sup>

| Soud                    | Místopředseda | Počet dalších místopředsedů | Byl pověřený předseda následně jmenován předsedou? |
|-------------------------|---------------|-----------------------------|--|
| OS v Hodoníně           | ano           | 0                           | ano  |
| OS v Kroměříži          | ano           | 0                           | ano  |
| OS v Jeseníku           | ne            | 0                           | ne   |
| OS v Jeseníku           | ne            | 0                           | ano  |
| OS ve Žďáru nad Sázavou | ne            | 0                           | ne   |
| OS v Uherském Hradišti  | ano           | 0                           | ne   |
| OS v Prachaticích       | ne            | 1                           | ne   |
| OS v Domažlicích        | ne            | 1                           | ano  |
| OS v Jičíně             | ne            | 0                           | ne   |
| OS v Klatovech          | ano           | 0                           | ano  |
| OS v Sokolově           | ano           | 1                           | ano  |
| OS v Děčíně             | ano           | 1                           | ne   |
| OS v Děčíně             | ne            | 2                           | ano  |
| OS v České Lípě         | ano           | 1                           | pověření trvá                                      |
| OS Praha-západ          | ano           | 1                           | ne   |

sp. zn. Pl. ÚS 39/08, byť je nutno dodat, že počet soudců OS v Jičíně není příliš velký, tudíž by byl případný deficit zájemců o tyto funkce pochopitelný (v posledních letech totiž fluktoval počet soudců mezi počtem potřebným ke zřízení soudcovské rady [tj. 11] – dle sdělení OS v Jičíně ze dne 9. 5. 2017, sp. zn. 50Si 85/2017 byla mezi lety 2012 a 2016 zřízena u soudu soudcovská rada, ovšem od té doby vykonávalo působnost soudcovské rady shromáždění soudců, viz sdělení OS v Jičíně ze dne 23. 11. 2018, sp. zn. 50Si 524/2018. Aktuální rozvrh práce ovšem opět uvádí soudcovskou radu jako zřízený orgán, viz rozvrh práce OS v Jičíně pro rok 2020 ve znění k 1. 3. 2020, sp. zn. Spr 840/2019).

<sup>18)</sup> Mimo zdrojů k tabulce č. 1 dále viz rozvrh práce OS v Hodoníně pro rok 2017 ve znění k 1. 6. 2017, sp. zn. Spr 1117/2016; rozvrh práce OS v Kroměříži na rok 2017 ve znění k 1. 6. 2017, sp. zn. Spr 324/2017; rozvrh práce OS v Uherském Hradišti na rok 2018 ve znění k 10. 5. 2018, sp. zn. Spr 474/2018; rozvrh práce OS v Klatovech pro rok 2019, sp. zn. 22Spr 1660/2018; změna rozvrhu práce OS v Klatovech s účinností od 1. 10. 2019, sp. zn. 22Spr 1299/2019; změna rozvrhu práce OS v Sokolově pro rok 2019 s účinností od 1. 7. 2019, sp. zn. Spr 1090/2019; rozvrh práce OS v Děčíně pro rok 2019 ve znění k 1. 3. 2019; rozvrh práce OS v Děčíně pro rok 2016 ve znění k 1. 1. 2016; rozvrh práce OS v České Lípě pro rok 2019 ve znění k 1. 11. 2019, sp. zn. Spr 1980/2018; rozvrh práce OS Praha-západ na rok 2017 ve znění ke 12. 7. 2017, sp. zn. 30 Spr 522/2015; rozvrh práce OS v Berouně na rok 2018 ve znění k 1. 12. 2018, sp. zn. 30 Spr 440/2017; rozvrh práce OS pro Prahu 3 na rok 2017 ve znění k 1. 1. 2017, sp. zn. 50 Spr 1309/2016; rozvrh práce OS pro Prahu 6 pro rok 2017 ve znění k 1. 9. 2017, sp. zn. 31 Spr 759/2016; rozvrh práce OS pro Prahu 9 na rok 2016 ve znění k 1. 11. 2016, sp. zn. 30 Spr 950/2015; rozvrh práce KS v Ústí nad Labem pro rok 2020 ve znění ke 2. 1. 2020, sp. zn. Spr 2641/2019; rozvrh práce KS v Ostravě na rok 2019 ve znění ke 2. 5. 2019, sp. zn. Spr 3808/2018.

|                           |     |   |               |
|---------------------------|-----|---|---------------|
| OS v Berouně              | ano | 0 | ne            |
| OS pro Prahu 3            | ano | 1 | ano           |
| OS pro Prahu 6            | ano | 1 | ne            |
| OS pro Prahu 9            | ano | 1 | ne            |
| KS v Ústí nad Labem       | ano | 5 | pověření trvá |
| KS v Českých Budějovicích | ne  | 3 | pověření trvá |
| KS v Ostravě              | ne  | 6 | ano           |

### Zhodnocení praxe pověřených předsedů

Výše uvedená praxe na českých soudech vzbuzuje několik otázek, které je nutné pro posouzení zákonnosti tohoto jevu zohlednit, a to sice:

1. Disponuje předseda KS, respektive MSp pravomocí k pověření místopředsedy či soudce soudu výkonem funkce předsedy daného soudu?
  - a. Je obdobný postup možný na NS či NSS?
2. Má-li soud větší počet jmenovaných místopředsedů, je konkrétní výběr místopředsedy ve správním uvážení pověřujícího orgánu?
3. Má-li soud alespoň jednoho standardně jmenovaného místopředsedu, je možné pověřit výkonem funkce předsedy soudu soudce, jenž není místopředsedou soudu?

Nahlédneme-li v zájmu vyřešení první otázky do zákona, pak nám příliš odpověď na danou otázku neposkytne, neboť téma pověření výkonem funkce předsedy v zásadě vůbec nezmiňuje. Mimo v § 121 odst. 5 zákona o soudech a soudcích uvedeného zmocnění předsedy soudu pověřit výkonem jednotlivých úkonů státní správy soudce daného soudu vlastně zákon o soudech a soudcích s možností výkonu správy pověřenými soudci nijak nekalkuluje. Kompetenčně pouze zákon o soudech a soudcích označuje MSp za ústřední orgán státní správy soudů,<sup>19)</sup> a zároveň zmocňuje MSp vykonávat v rozsahu zákona správu v případě VS, KS, a OS buďto přímo nebo prostřednictvím předsedů daných soudů (v případě OS taktéž prostřednictvím příslušného předsedy KS),<sup>20)</sup> v případě NS a NSS pouze prostřednictvím předsedy soudu.<sup>21)</sup>

Důvodové zprávy k zákonu o soudech a soudcích či SŘS se otázce pověřování nevěnují, tématu se věnuje důvodová zpráva k zákonu č. 192/2003 Sb. (novela zákona o soudech a soudcích), ovšem v zásadě jen převypravuje zákonné ustanovení § 121 odst. 5 zákona o soudech a soudcích. Dostupná komentářová literatura bohužel na tuto otázku také nevrhá větší světlo. Komentář J. Kocourka k zákonu o soudech a soudcích se víceméně omezuje pouze na lakonické rozvedení zákonného ustanovení § 121 zákona o soudech

<sup>19)</sup> Viz § 119 odst. 1 ZSS, § 26 odst. 1 SŘS.

<sup>20)</sup> Viz § 120 odst. 1 ZSS.

<sup>21)</sup> Viz § 120 odst. 2 ZSS, § 26 odst. 2 SŘS.

a soudcích,<sup>22)</sup> a blíže se k tomuto fenoménu nevyjadřuje ani komentář J. Grygara, který se také omezuje na spíše krátkou jazykovou interpretaci zákonného textu.<sup>23)</sup>

Ustanovení § 119 odst. 2 zákona o soudech a soudcích opět nijak neoznačuje pověřené soudce za orgány státní správy soudů. Odstavec 3 téhož ustanovení účast soudců na správě předvídá, ovšem pouze „v rozsahu a za podmínek stanovených zákonem“, J. Grygar na základě tohoto ustanovení výslovně dovozuje, že při spojení s § 121 odst. 5 zákona o soudech a soudcích je umožněno realizovat výkon státní správy soudů soudci pověřenými předsedou daného soudu, který ovšem za jejich činnost nese odpovědnost (oproti „standardním místopředsedům“), dále také zmiňuje, že na soudce, byť vykonávající jisté prvky správy soudnictví v souladu s § 119 odst. 3 zákona o soudech a soudcích není možné hledět jako na orgány státní správy soudů, neboť převažující podstata jejich činnosti je jiná než správní.<sup>24)</sup>

Poučnější nejsou ani komentáře k SŘS, P. Pospíšil opět pouze parafrázuje uvedené zákonné ustanovení § 27 odst. 3 SŘS.<sup>25)</sup> Z. Kühn v notně obsáhlejší komentáři k § 27 SŘS připouští participaci soudců na správě v rozsahu pověření předsedou NSS k *ad hoc* správním úkonům (tj. nikoli v podobě generálního zmocnění správní činností), resp. že v případě nepřítomnosti jak předsedy, tak místopředsedy NSS zastupuje předsedu NSS na základě § 5 jednacího řádu NSS<sup>26)</sup> služebně nejstarší přítomný soudce, ovšem takový soudce není oprávněn vykonávat pravomoc vyhrazenou výlučně předsedovi soudu (popř. zastupujícímu místopředsedovi soudu) dle zákona o soudech a soudcích, SŘS či zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů<sup>27)</sup> (dále „ZŘSZ“). Proto na citované ustanovení § 5 jednacího řádu NSS je možno hledět jako abstraktní pověření dle § 27 odst. 3 SŘS (pouze v takovém případě je částečně problematická absence souhlasu dané osoby, a chybějící konkrétní vymezení vykonávaných správních úkonů).

---

<sup>22)</sup> Viz KOCOUREK, J.: komentář k § 122 [Vyjádření soudcovských rad]. In KOCOUREK, J.: *Zákon o soudech a soudcích. Komentář*. Praha, C. H. Beck, 2015, ISBN: 978-80-7400-292-2, s. 320.

<sup>23)</sup> Viz GRYGAR, J.: komentář k § 120 [Výkon státní správy soudů Ministerstvem spravedlnosti], a § 121 [Výkon státní správy soudů předsedy a místopředsedy soudů], In GRYGAR, J.: *Zákon o soudech a soudcích, komentář*, Praha, Wolters Kluwer, 2018, ISBN: 978-80-7598-162-2.

<sup>24)</sup> Viz GRYGAR, J., komentář k § 119 [Orgány státní správy soudů], In GRYGAR, J.: *Zákon o soudech a soudcích. Komentář*. 2018.

<sup>25)</sup> Viz POSPÍŠIL, P.: komentář k § 27 [Předseda a místopředseda NSS]. In BLAŽEK, T., JIRÁSEK, J., MOLEK, P. a kol.: *Soudní řád správní. Komentář*. 3. vydání, Praha, C. H. Beck, 2016.

<sup>26)</sup> Viz Jednací řád NSS ve znění změn jednacího řádu Nejvyššího správního soudu, které nabyly účinnosti dne 1. ledna 2007, 1. ledna 2012, 1. ledna 2015 a 1. září 2019.

<sup>27)</sup> Viz KÜHN Z.: komentář k § 27 [Výkon státní správy soudnictví předsedou a místopředsedou soudu], In KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol.: *Soudní řád správní. Komentář*, Praha, Wolters Kluwer, 2019, ISBN: 978-80-7598-479-1, s. 155 a násl.



Chybějící výslovná úprava v zákoně o soudech a soudcích by byla překonatelná, byli-li by na zákon o soudech a soudcích subsidiárně aplikovatelný zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě (dále jen „služební zákon“), ve kterém je z § 9 odst. 2, 3 a 7 možné odvodit hierarchii představených v rámci organizační struktury úřadu. V takovém případě by bylo možné hledět na pověření soudce výkonem funkce předsedy jako na určení zástupce z přímo podřízených představených (šlo-li by o pověření z místopředsedů podřízeného soudu), nebo z podřízených státních zaměstnanců (šlo-li by o pověření soudce). Taková hierarchická struktura ovšem v zákoně o soudech a soudcích zakotvena není,<sup>28)</sup> nadto zákon o soudech a soudcích subsidiární aplikaci služebního zákona nepředvídá.

Judikatura se otázkami přípustnosti pověření výkonem funkce předsedy zabírala, byť prozatím ne zcela důsledně. Na sklonku minulého roku došlo k vydání dvou víceméně nekompatibilních rozhodnutí. Jednak rozhodl KS v Ústí nad Labem v rozsudku ze dne 29. 11. 2019, č. j. 15 A 56/2017 – 165, že výtka udělená pověřeným předsedou OS je v souladu se zákonem, a to na základě zmocnění dle § 126 odst. 1 písm. h) ve spojení s § 121 odst. 5 zákona o soudech a soudcích. Naopak soud v tomto řízení vyloučil možnost zastoupení místopředsedou soudu na základě § 121 odst. 4 zákona o soudech a soudcích, neboť dle postoje soudu místopředseda může vykonávat správu pouze v rozsahu stanoveném předsedou soudu, tudíž ve věcech, které jim nebyly již dříve svěřeny do kompetence, by nebyla dána jejich působnost. Nutno dodat, že toto rozhodnutí bylo dle všeho napadeno kasační stížností, o níž dosud nebylo rozhodnuto.<sup>29)</sup>

---

<sup>28)</sup> Komparativně je možno uvést, že subsidiarita obecných předpisů upravujících státní službu je zakotvena v § 46 německého zákona o soudcích (*Deutsches Richtergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. April 1972 (BGBl. I S. 713)*), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. November 2019 (BGBl. I S. 1755) geändert worden ist), a k její aplikaci došlo kupř. v případě, kdy čl. 21 Prvního zákona o očistě spolkového práva v oblasti působnosti Spolkového ministerstva pro justici ze dne 19. 4. 2006 (*Erstes Gesetz über die Bereinigung von Bundesrecht im Zuständigkeitsbereich des Bundesministerium der Justiz vom 19. 4. 2006*) zrušil Nařízení k jednotné úpravě soudní soustavy ze dne 20. 3. 1935 (*Verordnung zur einheitlichen Regelung der Gerichtsverfassung vom 20. 3. 1935*), které regulovalo hierarchii služebních orgánů obecné, finanční a správní jurisdikce a ty podřizovalo ministerstvu pro justici, ovšem žádný navazující předpis přijat nebyl. Přesto nedošlo k vzniku mezery v právu, neboť pomocí subsidiarity obecných služebních předpisů bylo možné v návaznosti na § 3 spolkového služebního zákona (*Bundesbeamtengesetz vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160)*), das zuletzt durch Artikel 11 des Gesetzes vom 20. November 2019 (BGBl. I S. 1626) geändert worden ist) ve spojení s čl. 65 Základního zákona (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. November 2019 (BGBl. I S. 1546) geändert worden ist*).

Viz SCHMIDT-RANTSCH, J.: *Deutsches Richtergesetz. Kommentar*, 6. vydání, Mnichov, C. H. Beck, 2009, ISBN: 978-3406499470, § 26, m. č. 16, a MINKNER, M.: *Die Gerichtsverwaltung in Deutschland und Italien*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2015, ISBN: 978-3-16-154115-5, s. 243.

<sup>29)</sup> Viz rozhodnutí NSS ze dne 18. 12. 2019, č. j. 12 Ksz 6/2019–120.

NSS se otázkou kompetence pověřeného předsedy dosud přímo nezaobíral, a to ani jakožto kárný soud v rámci rozhodování o povolení obnovy řízení se k otázce, zda smí pověřený předseda soudu podat návrh na zahájení kárného řízení dle § 8 odst. 2 ZŘSZ, neboť tuto otázku neposoudil za novou skutečnost nutnou pro obnovu řízení, přičemž tato otázka v předchozím disciplinárním řízení řešena nebyla.<sup>30)</sup>

Otázkou se NSS, jakožto kárný soud, přímo zaobíral pouze ve vztahu ke státním zástupcům. To není vyloučeno, neboť zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, v platném znění, (dále jen „zákon o státním zastupitelství“) obsahuje vcelku analogickou úpravu k ZSS.<sup>31)</sup> Zde přitom NSS dovodil,<sup>32)</sup> že státní zástupce pověřený výkonem funkce okresního státního zástupce z rozhodnutí krajského státního zástupce není způsobilý k podání kárného návrhu dle § 8 odst. 5 ZŘSZ. Soud zde stanoví, že ustanovování vedoucích státních zástupců, stejně i případné pověřování státních zástupců působností v rozsahu vedoucích státních zástupců se děje ve sféře veřejného práva a proto pro něj musí existovat zřejmá zákonná pravomoc. Tuto pravomoc přitom NSS nedovodil z ustanovení § 4 zákona č. 201/1997 Sb., o platu a některých dalších náležitostech státních zástupců, v platném znění, které předvídá navýšení platového koeficientu státního zástupce v případech zastupování nepřítomného státního zástupce vykonávajícího vyšší funkci (neboť se jedná toliko o ustanovení zakládající právo na vyšší odměnu, ne kompetenční ustanovení), ani z ustanovení § 13g odst. 1 písm. a) zákona o státním zastupitelství zmocňujícího krajského státního zástupce činit návrhy na obsazení krajského a okresního státního zastupitelství státními zástupci či vyřizování personálních věcí, které je dle NSS příliš obecné, a ve vztahu k obsazování pak zejm. návrhové, tudíž připuštění možnosti pověření výkonem funkce vedoucího státního zástupce by danému krajskému státnímu zástupci materiálně svěřilo jistou formu jmenovací pravomoci.<sup>33)</sup> Na závěr NSS uvedl, že pověření státního zástupce příslušným vedoucím státním zástupcem nadřízeného státního zastupitelství dle § 13c odst. 5 zákona o státním zastupitelství není v tomto případě přípustné, neboť pověření plným rozsahem správy okresního státního zastupitelství nepředstavuje jednotlivý úkon, nadto se pověřující fakticky zbavuje vlastní odpovědnosti za danou funkci,<sup>34)</sup> kterou ale zákon o státním zastupitelství obdobně jako zákon o soudech a soudcích u těchto pověření předpokládá. Mimoto tato pověření označil NSS za teleologicky problematická, neboť zákon v případě jmenování každého vedoucího státního zástupce vyžaduje součinnost dvou orgánů,

---

<sup>30)</sup> Viz rozhodnutí NSS ze dne 15. 1. 2020, č. j. 16 Kss 4/2019–70.

<sup>31)</sup> Viz § 13c zákona č. 283/1993 Sb.

<sup>32)</sup> Viz rozhodnutí NSS ze dne 18. 12. 2019, č. j. 12 Ksz 6/2019–120.

<sup>33)</sup> Nadto NSS uvedl absurdní výklad, že analogicky by bylo možné v případě personální nouze dovodit kompetenci krajského státního zástupce pověřit osobu stojící mimo soustavu státního zastupitelství výkonem funkce státního zástupce.

<sup>34)</sup> Analogicky viz § 24 odst. 7 zákona o státním zastupitelství, v platném znění, který kalkuluje pouze s výkonem jednotlivého úkonu.

tj. vlády a ministra spravedlnosti v případě nejvyššího státního zástupce, popřípadě ministra a bezprostředně nadřízeného vedoucího státního zástupce vůči jmenovanému vedoucímu státnímu zástupci či ministra a nejvyššího státního zástupce, což ovšem pověření bezprostředně nadřízeným vedoucím státním zástupcem nerespektuje, když se o pověření rozhoduje bez součinnosti druhého zmíněného aktéra.

Citované rozhodnutí NSS je aplikovatelné i v případě správy soudnictví, neboť § 28 odst. 6 zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, v platném znění, upravuje obdobně otázky zvýšení platového koeficientu při zastupování, obdobně také možnost pověření dle § 121 odst. 1 zákona o soudech a soudcích, či otázka přímého, respektive zprostředkovaného výkonu správy soudnictví dle § 120 zákona o soudech a soudcích.

V případě pověřování výkonem funkce předsedy OS či KS je možno analogicky aplikovat teleologickou úvahu NSS z rozhodnutí sp. zn. 12 Ksz 6/2019, neboť pověřuje-li ministr spravedlnosti samostatně výkonem funkce předsedy KS a VS, respektive předseda KS ve vztahu k OS, pak dochází naprosto totožně k popření záměru zákonodárce v nutnosti dosažení shody mezi dvěma orgány na obsazení dané funkce (tj. v případě OS nutnou součinností předsedy KS a ministra spravedlnosti,<sup>35)</sup> v případě předsedy KS či VS součinností ministra spravedlnosti a prezidenta republiky).<sup>36)</sup> Učiněná pověření proto budou nezákonná, byť je otázkou, zda přímo nicotná z důvodu pověření osobou neoprávněnou. Pro další výklad je možno sáhnout k rozsudku NS ze dne 31. 10. 2017, sp. zn. 25 Cdo 4710/2016, jenž v rámci posouzení platnosti soukromoprávního jednání vykonaného pověřeným státním zástupcem jako předběžné otázky dovodil, že nelze na rozhodnutí ministra spravedlnosti o pověření výkonem funkce vedoucího státního zástupce VS v Praze hledět jako na nicotné, jelikož samotné pověření nebylo napadeno ve správním soudnictví, a dále bylo rozhodnutí o pověření dle názoru NS odvoditelné z pravomoci ministra spravedlnosti dle § 10 odst. 1 zákona o státním zastupitelství, protože bylo přijato osobou, která standardně má působnost v obsazování vedoucích státních zástupců, takže u daného aktu platila presumpce správnosti.

V případě pověření z rukou předsedy KS či ministra spravedlnosti je proto otázkou, zda takové rozhodnutí není nicotné pro vydání věcně nepřislušným orgánem.<sup>37)</sup> Předseda KS totiž disponuje pouze návrhovou pravomocí ve vztahu k předsedovi OS, ne jmenovací pravomocí, přičemž analogicky je tomu v případě předsedy KS a VS ve vztahu k ministru spravedlnosti. Aby proto rozhodnutí o pověření bylo vydáno věcně příslušným orgánem, měl by o něm pravděpodobně rozhodnout ministr spravedlnosti v případě předsedy OS,

---

<sup>35)</sup> Viz § 105 odst. 1 ZSS.

<sup>36)</sup> Viz § 103 odst. 1 a 104 odst. 1 ZSS.

<sup>37)</sup> Viz § 77 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

resp. prezident republiky v případě předsedy KS či VS (nejspíše na návrh předsedy KS, resp. ministra spravedlnosti). Mimoto konstrukce pověřování vůbec nepočítá s NS, resp. NSS, což tím spíše dokládá, že je celá postavena na hliněných nohou. Ustanovení § 26 odst. 2 SŘS nepřipouští přímou správu NSS ze strany MSp, tudíž analogické pověření ministrem spravedlnosti k pověření dle § 27 odst. 3 SŘS je vyloučeno, stejně tomu tak je také v případě NS dle § 120 odst. 2 zákona o soudech a soudcích. Kromě toho by tímto postupem bylo možné zasáhnout bez zákonného zmocnění do samostatné pravomoci prezidenta republiky dle čl. 62 písm. f) ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR (dále jen „Ústava“), resp. kontrasignované pravomoci jmenování předsedy NSS na základě čl. 63 odst. 2 Ústavy ve spojení s § 13 odst. 2 SŘS.<sup>38)</sup>

V případě OS, KS a VS sice § 120 odst. 1 zákona o soudech a soudcích přímou správu ze strany MSp připouští, ovšem pouze „v rozsahu stanoveném tímto zákonem“, což se jeví jako jasný odkaz na výčet působnosti dle § 123 zákona o soudech a soudcích, kde je sice MSp zmocněno § 123 odst. 1 písm. e) zákona o soudech a soudcích řídit výkon státní správy prováděný předsedy soudů ve věcech majetku státu a státního rozpočtu a stanovit další působnost soudní správy vykonávané předsedy soudů, z čehož ovšem pomocí jazykového výkladu nelze vyčíst pravomoc pověřit soudce výkonem funkce předsedy soudu. Systematicky zmíněnou kompetenci také nelze dovodit, neboť ministr spravedlnosti ani MSp v zákoně o soudech a soudcích žádnou obdobnou pravomocí nadán není (příčemž se subsidiaritou obecných služebních předpisů zákon o soudech a soudcích také nepočítá). Konečně není uvedena pravomoc odvoditelná ani teleologicky s přihlédnutím k závěrům NSS v řízení sp. zn. 12 Ksz 6/2019, neboť vyžaduje-li zákon při jmenování předsedů VS a KS součinnost ministra spravedlnosti s prezidentem republiky, pak s tímto není v souladu, aby o blíže časově neomezeném pověření rozhodoval jednostranně ministr spravedlnosti. Proto je možné uzavřít, že ministr spravedlnosti nedisponuje pravomocí pověřovat soudce či místopředsedy soudu výkonem funkce předsedy soudu.

Pověřování soudců výkonem funkce předsedy OS předsedou KS připustil KS v Ústí nad Labem v rozsudku č. j. 15 A 56/2017–165, a to na základě § 126 odst. 1 písm. h) ve spojení s § 121 odst. 5 zákona o soudech a soudcích. Srovnáme-li tento závěr se závěry NSS v řízení č. j. 12 Ksz 6/2019–120, tak NSS analogické ustanovení §13g odst. 1 písm. l) zákona o státním zastupitelství tímto způsobem nevyložil (nadto tento výklad ani nefiguruje v argumentaci účastníků). Závěr KS v Ústí nad Labem je pak po mém soudu nesprávný ze dvou důvodů – v první řadě, analogicky k rozhodnutí sp. zn. 12 Ksz 6/2019 vybočuje pověření výkonem správy celého soudu z pověřovacího zmocnění dle § 13c odst. 5 zákona o státním zastupitelství, resp. § 121 odst. 5 zákona o soudech a soudcích, protože pověření v takovém rozsahu prakticky vylučuje odpovědnost pověřující osoby. Za druhé není možné

---

<sup>38)</sup> Nechejme stranou smysluplnost obou kompetencí prezidenta republiky.

kompetenci odvodit ani z § 126 odst. 1 písm. h) zákona o soudech a soudcích [resp. § 13g odst. 1 písm. l) zákona o státním zastupitelství], protože dané ustanovení mluví o řízení správy prováděné předsedy OS (respektive prováděné okresními státními zástupci), z čehož nelze jazykovým výkladem dospět k pravomoci pověřit soudce výkonem správy podřízeného OS (potom by ustanovení mluvilo obecně o správě OS, ne o správě prováděné předsedou OS).

Tento závěr není možné přijmout ani na základě systematického výkladu. Byť § 121 odst. 5 zákona o soudech a soudcích připouští možnost pověření soudce ze strany předsedy soudu, u tohoto nelze ignorovat, že předseda soudu je na základě § 121 odst. 1 až 4 zákona o soudech a soudcích v zásadě neomezeným pánem v rámci stanovení rozsahu správní působnosti jednotlivých místopředsedů a na základě odst. 5 také soudců (s jejich souhlasem), tj. stanovení pravomoci pověření soudců daného soudu ze strany předsedy soudu ke správě toho stejného soudu dává systematicky smysl ve spojení s pravomocí stanovit rozsah působnosti místopředsedy.<sup>39)</sup> Systematicky ovšem z tohoto již nelze odvodit kompetenci předsedy KS pověřit soudce sobě podřízeného OS ke správě daného OS, neboť předseda KS nedisponuje správní působností ve vztahu k podřízenému OS v rozsahu obdobném § 121 odst. 2 až 4 zákona o soudech a soudcích. Tou disponuje maximálně ve vztahu k místopředsedům „svého“ KS dle § 121 odst. 3 zákona o soudech a soudcích, tudíž systematicky je možné odvodit, že předseda KS je zmocněn pověřit soudce KS, aby řídil výkon správní činnosti určitého předsedy OS dle § 126 odst. 1 písm. h) zákona o soudech a soudcích, ale z pozice funkcionáře KS, tj. spíše z pozice koordinátora než přímého vykonavatele správy předmětného OS. Konečně tato pravomoc není odvoditelná ani teleologicky, kde opět analogicky platí závěry NSS v rozhodnutí sp. zn. 12 Ksz 6/2019.

Proto je možné uzavřít položenou otázku, že předseda KS ani MSp nedisponují pravomocí pověřovat soudce či místopředsedy výkonem funkce pověřeného předsedy soudu. V případě NS a NSS tato pravomoc pak nepřísluší ani ministru spravedlnosti, ani prezidentu republiky (nadto vzhledem k absenci výběrových řízení<sup>40)</sup> na tyto funkce taková kompetence prezidenta republiky u NS a NSS ani není příliš potřebná).

Aktuální pověřovací praxi je proto možné označit za rozpor ve „světě *sein*“ oproti „světu *sollen*“, který je sice z důvodu nutnosti stálého výkonu správy soudnictví pochopitelný, ovšem nezákonný, neboť dochází k dezinterpretaci ustanovení zákona o soudech a soudcích, která zákonodárce přijímal se zjevně odlišným úmyslem. Minimální intenzitu mají skutečně krátká pověření v řádu

---

<sup>39)</sup> Nekomentuji, zda tento v zásadě monokratický systém soudní správy dává smysl.

<sup>40)</sup> Která na pozice předsedů VS, KS a OS předvídá Instrukce MSp ze dne 25. 7. 2014, č. j. 100/2014-OJ-ORGV/3, o postupu při navrhování a jmenování funkcionářů soudu, ve znění Instrukce MSp ze dne 10. 9. 2015, č. j. MSP-61/2015-OJ-ORGV/12, kterou se mění Instrukce MSp ze dne 25. července 2014, č. j. 100/2014-OJ-ORGV/3, o postupu při navrhování a jmenování funkcionářů soudu, uveřejněná pod č. 21/2014 Sbírky instrukcí a sdělení MSp.



jednoho či dvou měsíců, zejm. je-li pověřený soudce následně jmenován předsedou daného soudu, s jistou rezervou by bylo možné toto přijmout i v případě skutečně krátkého pověření bývalého předsedy soudu do dne jmenování nového předsedy soudu (byť je takové jednání materiálně v rozporu se závěry nálezu Pl. ÚS 39/08, v případě skutečně krátkého pověření nespíš není případný korupční potenciál příliš velký). Kompetenčně je pověřování problematické, neboť při extenzivní aplikaci dochází k obcházení jmenovací pravomoci jmenovacího správního orgánu (tj. ministra spravedlnosti či prezidenta republiky). Tomuto by ovšem bylo možné předejít, kdyby pověření bylo možné pouze s (následným) souhlasem jmenujícího orgánu, byť by toto patrně do jisté míry snížilo operabilitu pověřování.

Ačkoli se zodpovězení druhých dvou otázek může jevit nadbytečné, pro komplexní posouzení tohoto fenoménu tak učiním. Pokud dojde k zániku funkce předsedy soudu, jenž má více než pouze jednoho místopředsedu (což se stalo v nebagatelním počtu případů dle tabulky č. 2), nastává opět situace, se kterou si právní řád neví příliš rady. I pokud by nemělo dojít k pověření, pak je nutné v takovém případě vyřešit, který místopředseda bude neobsazenou funkci předsedy vykonávat.

Nabízí se pouze dvě varianty – buďto již zmíněné nezákonné pověření, nebo postup dle předsedy soudu stanoveného pořadí zastoupení<sup>41)</sup> obsaženého v rozvrhu práce dle § 41 odst. 2 zákona o soudech a soudcích.<sup>42)</sup> Ani toto řešení není ideální, neboť jím v zásadě dochází k pomyslné „vládě mrtvých nad živými“, tj. systému stanoveným již neřídícím předsedou soudu, až do okamžiku jmenování nového předsedy. Za takového stavu by nadto muselo být vyloučené, aby se onen zastupující místopředseda své úlohy „zbavil“ prostou změnou rozvrhu práce a určením nového zastupujícího místopředsedy, neboť on by byl toliko v roli moci ustavené (mocí ustavující, resp. pomyslným suverénem rozvrhu práce by v tomto případě musel být již neřídící předseda soudu), byť by samozřejmě mohl dle libosti měnit pořadí „svých“ zastupujících místopředsedů. Z pohledu právního státu je patrně *lege artis* spíše zmíněný postup dle rozvrhu práce, a to i za cenu jisté snížené operativnosti.

Zde je nutno odmítnout závěr rozsudku KS v Ústí nad Labem sp. zn. 15 A 56/2017, že po dobu neobsazenosti funkce předsedy soudu nemohou tuto funkci vykonávat místopředsedové soudu, protože zákon předvídá, že zastupují předsedu soudu dle § 121 odst. 2 až 4 zákona o soudech a soudcích pouze v rozsahu stanoveném předsedou soudu. Teleologicky tento závěr nedává smysl, protože místopředseda soudu je jmenován za účelem správy soudu, na čemž nic nemění to, že předseda

---

<sup>41)</sup> V případě uvolnění funkce je možné považovat za dané splnění okolností umožňujících zastoupení, viz nález ÚS ze dne 12. 12. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 17/06.

<sup>42)</sup> Představitelný by byl též postup NSS, který v jednacím řádu váže zastupování předsedy a místopředsedy se služebním stářím předsedů senátů. Pro takový postup by ale opět bylo potřeba zákonné ustanovení. Opíralo-li by se pouze o rozhodnutí bývalého předsedy soudu, šlo by o analogickou situaci k zastupování dle rozvrhu práce.

soudu rozhoduje o rozsahu této správní činnosti (případně až v intenzitě odněti veškeré správní působnosti) daného místopředsedy.<sup>43)</sup> Přijetí závěru KS v Ústí nad Labem by vedlo k paradoxnímu následku, že by soud během neobsazené funkce předsedy soudu nemohl spravovat řádně jmenovaný místopředseda, ale jen soudce pověřený mimo standardní ustanovovací řízení. Výkon správy soudu místopředsdou *ex lege* bez dalšího pověření proto možný je (nadto KS v Českých Budějovicích ve výše citovaném sdělení potvrdil, že má-li OS v jeho působnosti jmenovaného místopředsedu, pak ten spravuje soud bez pověření, dále takto spravoval NS místopředseda R. Fiala v průběhu první poloviny roku 2020),<sup>44)</sup> a to za shora uvedených pravidel (tj. zastupování předsedy v pořadí dle rozvrhu práce).

Zároveň je nutno odmítnout možnost pověření výkonem funkce předsedy soudu soudce, jenž není místopředsdou, je-li na daném soudu alespoň jeden řádně jmenovaný místopředseda (mimo výše zmíněné případy krátkého pověření předcházející jmenování soudce do dané funkce, či bývalého předsedy). K tomuto došlo (z důvodu krátké doby pověření spíše neproblematicky) namátkově na OS v Prachaticích a OS v Domažlicích, pak také na OS v Děčíně, kde ovšem více než roční „konkurenci“ pověřené předsedkyně Z. Hoškové a dvou místopředsedů J. Uřídila a J. Gloce za přijatelné přechodné období označit nelze. Tento postup je patrně vážnější, než prostý „výběr“ ze jmenovaných místopředsedů soudu, neboť jím dochází k obcházení pravomoci jmenujícího správního orgánu, což je ovšem významné pouze v případě OS, kde předsedy i místopředsedy jmenuje ministr spravedlnosti (v případě KS a VS pověřuje ministr spravedlnosti, který taktéž jmenuje místopředsedy), jedná se ovšem o další potenciální ohnisko kompetenčních konfliktů.

Nezákonnost výše vykresleného fenoménu pověřování soudců či místopředsedů soudu výkonem funkce předsedy soudu je v konečném důsledku sice víceméně očividná, ovšem podobně jako protiústavní praxe opakovaného jmenování soudních funkcionářů jen obtížně napadnutelná kvůli spíše užší množině aktivně legitimovaných žalobců dle § 65 SŘS. Přímé napadení ze strany pověřeného soudce je vysoce nepravděpodobné (přičemž nepověřený místopředseda nespadne do množiny aktivně legitimovaných osob dle odst. 1 či 2 citovaného ustanovení SŘS, nadto nelze kalkulovat s tím, že by se vůbec proti takovému pověření postavil). Žalobu by sice mohl podat nejvyšší státní zástupce či veřejný ochránce práv dle § 66 odst. 2 a 3 SŘS, ovšem nejvyšší státní zástupce patrně k tomuto nesáhne, když na státních zastupitelstvích je tato praxe taktéž zakořeněna. Spoléhat ani nelze na případné podání kárného návrhu proti osobě pověřující, neboť předsedové soudů i MSp na tomto postupu shodně participují. Zbývá pouze návrh veřejného ochránce práv dle § 8 odst. 3 písm. c) ZŘSZ, popřípadě návrh

---

<sup>43)</sup> Nezabývá se tím, zda by případná ignorace jmenovaných místopředsedů a pověřování soudců výkonem správy nepředstavovalo kárný delikt předsedy soudu.

<sup>44)</sup> Viz rozvrh práce NS na dobu od 1. 1. 2020 do 31. 12. 2020 ve znění od 1. 3. 2020 a ve znění od 1. 5. 2020, který schválil R. Fiala jakožto místopředseda NS.

prezidenta republiky dle § 8 odst. 3 písm. a) ZŘSZ (abstrahuji od úvahy, zda takové pověření vůbec naplňuje skutkovou podstatu kárného provinění ve smyslu § 87 zákona o soudech a soudcích, popřípadě za jakých okolností). Aktuálně jediní, kdo jsou reálně schopni iniciovat soudní přezkum, jsou soudci, vůči nimž je uplatněna výtká dle § 88a zákona o soudech a soudcích, popřípadě rovnou iniciováno kárné řízení dle ZŘSZ, což má v případě kárné stíhaných soudců nádech tragikomičnosti, v případě prezidenta republiky a veřejného ochránce práv pak jde o nepřiliš optimistickou vyhlídku. Celý konstrukt proto přezívá v důsledku složité soudní přezkoumatelnosti a trvající presumpce správnosti aktů veřejné moci, což patrně bez zásahu zákonodárce může platit ještě dlouho.

### **Následky vadných pověření a návrhy *de lege ferenda***

V intencích výše uvedeného je zřejmé, že současná praxe pověřování soudců či místopředsedů výkonem funkce předsedy soudu nemá zákonnou oporu, což činí pověřovací akty jistojistě nezákonnými, otázkou ale zůstává, zda ne rovnou nicotnými ve smyslu § 77 odst. 1 zákona č. 500/2004, správní řád, v platném znění. Tato otázka není zcela bezvýznamná, protože přijetí závěru o nicotnosti by mělo nemalé důsledky pro zákonnost všech navazujících aktů vydaných pověřeným předsedou. Doktrína spojuje nicotnost mimo jiné s neexistencí zákonného podkladu a absolutní věcnou nepříslušností,<sup>45)</sup> judikatura<sup>46)</sup> pak absolutní věcnou nepříslušnost vykládá jako nemožnost rozhodovat o věcech jistého druhu, ovšem pouze trpí-li předmětný akt vadami tak intenzivními a zřejmými, že nelze po účastnících žádat, aby jej respektovali.<sup>47)</sup> Jak bylo výše řečeno, zákonný podklad sice pověřovací akty ministra spravedlnosti či předsedy KS postrádají, ovšem nelze říci, že by v této věci byli ministr či předseda KS absolutně věcně nepříslušní, protože oba orgány standardně při ustanovování předsedů soudů působí,<sup>48)</sup> potažmo nezákonnost nemá tak zjevnou intenzitu, aby způsobila nicotnost pověřovacích aktů.

Je nutno zmínit, že v případě pověření místopředsedy soudu bude samotný pověřovací akt sice také nezákonný, ovšem u řádně jmenovaného místopředsedy soudu je možné dovodit správní působnost z ustanovení § 121 odst. 2 až 4 zákona o soudech a soudcích, tudíž v takovém případě by nemělo jít o nicotnost v žádném případě.

Nelze totiž pominout, že zákonodárce neupravil důsledně otázku postupu při přechodném neobsazení funkce předsedy soudu, což je v praxi nutné překlenout. Opačný výklad by byl způsobilý ohrozit samotný výkon správy soudnictví, tudíž současná pověřovací praxe disponuje jakousi legitimitou (přínejmenším plynoucí z nouze). Toto ale nemá omluvit trvajících nezákonnost

---

<sup>45)</sup> Viz HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*, 8. vydání, Praha, C. H. Beck, 2012, ISBN: 978-80-7179-254-3, s. 214 a násl.

<sup>46)</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 27. 1. 2005, č. j. 1 Afs 1/2004-58.

<sup>47)</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 18. 11. 2003, č. j. 2 Afs 12/2003-216.

<sup>48)</sup> Viz § 103 odst. 1, § 104 odst. 1, a § 105 odst. 1 ZSS.

těchto aktů, a proto v případných soudních řízeních bude bez dalšího možné otázku zákonnosti pověření přezkoumat jako předběžnou otázku dle § 52 odst. 2 SŘS, či § 135 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, v platném znění, (což ostatně provedl NS, NSS i KS v Ústí nad Labem ve výše uvedených rozhodnutích, byť s odlišnými závěry). Nelze proto vyloučit, že nezákonnost pověřovacího aktu bude mít za následek i případné vady navazujících aktů – „horkými“ kandidáty jsou návrhy na zahájení kárných řízení proti soudcům dle § 8 odst. 2 písm. e) až g) ZŘSZ, s jistou fantazií by se toto ale nemuselo vyhnout ani soukromoprávnímu jednání státu (případně zneplatnění větších stavebních veřejných zakázek by mohlo mít za následek nemalé hospodářské následky). Proto by mělo MSp přestat zavírat oči před nezákonností tohoto postupu a připravit odpovídající změnu zákona s cílem legalizace současné správní praxe, nebo tuto praxi změnit (což by za současné podoby funkčních období dle zákona o soudech a soudcích vyžadovalo minimalizovat dobu, kdy soud nemá řádně ustaveného předsedu, čemuž se ale lze bezvýjimečně vyhnout pouze v předvídatelných případech, např. v souvislosti s koncem funkčního období v důsledku plynutí času).

*De lege ferenda* je možné si představit řešení spočívající v podrobnější úpravě pověření dle § 121 odst. 5 zákona o soudech a soudcích. Z kvantitativního hlediska by bylo také vhodné stanovit maximální doby takového pověření, popřípadě navázat dlouhodobá pověření na souhlas nadřízeného správního orgánu (nabízí se souhlas jmenujícího orgánu).

Dále by bylo vhodné komplexně upravit otázku, co se vlastně má dít během dočasného období, kdy je neobsazena funkce předsedy soudu. V první řadě by bylo vhodné stanovit, zda, má-li soud větší počet místopředsedů než jednoho, který bude dočasně vykonávat funkci předsedy. Nabízí se převzít posloupnost stanovenou bývalým předsedou soudu v rozvrhu práce, zastoupení dle služebního stáří místopředsedů (obdobně jak je předvídáno zastupování předsedy a místopředsedy NSS), určení losem, případně z pověření příslušným správním orgánem, které by beztak bylo vhodné upravit pro případ, že by soud neměl po přechodnou dobu ani předsedu ani místopředsedu (což u menších OS není zcela iluzorní představa).

Jistou možností řešení by bylo také snížení počtu jmenovaných soudních funkcionářů – variantou by bylo zavedení možnosti přímé správy OS předsedou KS. Takto je například v některých spolkových zemích Spolkové republiky Německo zaveden v obecné jurisdikci institut ředitele OS, který nevykonává plnou správu jako předseda soudu, tu v takovém případě vykonává předseda nadřízeného zemského soudu.<sup>49)</sup> Nelze ovšem pominout, že taková úprava by nejspíše významně dále posílila předsedy KS.

---

<sup>49)</sup> Namátkově úprava Svobodného státu Bavorsko, která umožňuje jak jmenování „standardního“ předsedy, tak ředitele OS. Má-li OS jmenovaného předsedu, pak je působnost předsedy nadřízeného zemského soudu užší než v případě, kdy na OS působí pouze ředitel OS, viz čl. 20 Gerichtsverfassungsausführungsgesetz (AGGVG)

## Závěr

Předložený článek se věnoval aktuální praxi pověřování soudců a místopředsedů soudu výkonem funkce předsedy soudu v případě uvolnění funkce předsedy. V první části proto článek zanalyzoval soudobou praxi na českých soudech, na což navázal komplexním posouzením, zda je taková praxe v souladu se zákonem. Za tímto účelem pracoval s dostupnou judikaturou, jakož i s empirickými daty poskytnutými pomocí žádostí o informace na základě zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v platném znění, za pomoci čehož poskytl odpovědi na následující otázky.

Prvně článek pracoval s otázkou, zda je v kompetenci předsedy KS a ministra spravedlnosti pověřit soudce výkonem funkce předsedy soudu. Na tuto otázku odpověděl článek tak, že jmenované správní orgány nemají zákonem tuto kompetenci svěřenou, což lze taktéž vztáhnout na prezidenta republiky ve vztahu k NS a NSS.

Dále se článek zabíral posouzením správného postupu v případě uprázdnění funkce předsedy soudu, má-li soud více než jednoho řádně jmenovaného místopředsedu. V této situaci článek dovodil, že v důsledku normativního vakua je nejčistějším postupem zastupování dle rozvrhu práce účinného k okamžiku uvolnění funkce předsedy soudu. Článek následně uvedl, že případné pověření soudce výkonem funkce na soudě, jenž má alespoň jednoho řádně jmenovaného místopředsedu, je opět nezákonné, plus také nežádoucí z hlediska potenciálních kompetenčních konfliktů.

Nakonec článek uzavřel úvahou stran následků nezákonného pověření soudce, či místopředsedy soudu výkonem funkce předsedy soudu a návrhy *de lege ferenda*.

## Shrnutí:

Článek se zabývá tématem pověřování soudců či místopředsedů soudů výkonem funkce předsedy soudu na soudech, na nichž došlo k uvolnění funkce předsedy soudu, což je významné i z toho důvodu, že aktuální praxe má jen vágní normativní oporu v zákoně, což nutnost rozboru a další práce s tímto fenoménem dále podněcuje. Práce je dělena na tři části, první se zabírá empirickou analýzou soudobé praxe na českých soudech, druhá se věnuje právní analýze pověřování spolu se zodpovězením základních

---

in der in der Bayerischen Rechtssammlung (BayRS 300-1-1-J) veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch § 1 Abs. 288 der Verordnung vom 26. März 2019 (GVBl. S. 98) geändert worden ist.



výzkumných otázek souvisejících s pověřovací praxí, což uzavírá závěrečná část zhodnocující případné následky vadných pověření a návrhy *de lege ferenda*.

**Commissioning judges or vice-presidents of courts with the performance of function of the president – summary:**

The article deals with the topic of commissioning judges or vice-presidents of courts with the performance of function of the president of the court in courts where the office of president of the court has been vacated, which is important also because current practice has only vague normative support in law, which only further encourages the need of analysis and to work with this phenomenon. The article is divided into three parts, the first deals with the empirical analysis of contemporary practice in the Czech courts, the second deals with the legal analysis of commissioning along with answering basic research questions related to commissioning practice, which concludes the final part of evaluating the possible consequences of deficient commissions and proposals for the future regulatory developments.

# Fikce souhlasného závazného stanoviska – zásadní otazníky na příkladu závazných stanovisek podle zákona o ochraně přírody a krajiny

## Úvod

Po „legislativním experimentu“, který představovaly odstavce 9 až 11 § 4 stavebního zákona ve znění účinném od novely č. 225/2017 Sb.<sup>1)</sup> přichází s účinností od 1. 1. 2021 nová úprava, která je pro ochranu veřejných zájmů ještě rizikovější. Zákonem č. 403/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, se novým zněním odstavce 9 § 4 stavebního zákona zavádí tzv. fikce souhlasného závazného stanoviska dotčeného orgánu, pokud není vydáno ve lhůtě pro jeho vydání.<sup>2)</sup> V odstavci 12 uvedené výjimky, kdy se fikce nepoužije, představují nejnutnější minimum, kdy by fiktivní, nikoli skutečné posouzení záměru bylo porušením požadavků plynoucích z evropských směrnic v oblasti ochrany přírody a životního prostředí.<sup>3)</sup> Klíčovým nástrojem zajištění ochrany veřejných zájmů, pokud k fikci „souhlasného závazného stanoviska bez podmínek“ dojde, je odstavec 10, podle nějž *„Jestliže v případě uvedeném v odstavci 9 větě druhé nebyly splněny předpoklady pro vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek, vydá nadřízený správní orgán nové závazné stanovisko, kterým se závazné stanovisko podle odstavce 9 ruší. Nové závazné stanovisko lze vydat do 6 měsíců od právní moci rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno.“* Výklad toho, co jsou

---

<sup>1)</sup> Zásadní omezení přezkumu závazných stanovisek dotčených orgánů bylo napadeno skupinou senátorů u Ústavního soudu, ale vzhledem ke změně právní úpravy zákonem č. 403/2020 Sb., bylo řízení o tomto návrhu nálezem Ústavního soudu Pl. ÚS 22/17 ze dne 2. 2. 2021 zastaveno.

<sup>2)</sup> Lhůty pro vydání závazného stanoviska a postup při odstraňování vad žádosti zavádějí nové odst. 4 a 5 vkládané do § 149 správního řádu.

<sup>3)</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, směrnice Rady č. 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, směrnice Rady č. 79/409/EHS o ochraně volně žijících ptáků (kodifikované znění vydáno jako směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES o ochraně volně žijících ptáků).

předpoklady pro vydání konkrétního souhlasného závazného stanoviska bez podmínek, respektive jak má být posouzeno, zda tyto předpoklady byly splněny, bude mít zásadní význam pro rozsah reálně nesporných negativních dopadů fikce do ochrany zákonnosti a veřejných zájmů.

## **Předpoklady pro vydání souhlasů podle zákona o ochraně přírody a krajiny**

Mezi jednotlivými závaznými stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních zákonů jsou značné rozdíly. V některých případech může být sporná sama pravomoc vydat k určitému záměru závazné stanovisko v závislosti na formulaci zmocňujícího ustanovení i výkladech judikatury, která právě na úseku ochrany přírody a krajiny řešila tyto otázky zejména u závazných stanovisek k zásahům do významných krajinných prvků podle § 4 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále též „ZOPK“), a souhlasů k zásahům do krajinného rázu podle § 12 odst. 2 tohoto zákona.<sup>4)</sup>

Například ve vztahu ke krajinnému rázu se Nejvyšší správní soud opakovaně vyslovil, že pravomoc orgánu ochrany přírody vydávat souhlas k umístování a povolování staveb (jakož i jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz) je dána pouze tam, kde existuje „krajina krajinným rázem charakterizovaná“; centrální část vysoce urbanizovaného prostředí nelze podle soudu bez přistoupení dalších skutečností označit za „krajinu“ ve smyslu zákona o ochraně přírody a krajiny.<sup>5)</sup> To nic nemění na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 6 A 97/2001–48 ze dne 12. 10. 2004, č. 499/2005 Sb. NSS, že otázka, zda posuzovanou činností by mohlo dojít ke snížení nebo změně krajinného rázu, musí být posouzena procesně. Jak rozšířený senát uvedl, mimoprocesní posouzení určité otázky *„evidentně připouští značné riziko v právním státě nepřípustné libovůle, neboť nezaručuje, že s obdobnými případy bude nakládáno obdobně (srov. zásadu treat like cases alike and different cases differently), tj. neposkytuje dostatečné záruky rovného přístupu správních orgánů k fyzickým a právnickým osobám“*, a *„především už vůbec nemusí být zřejmé, jaké úvahy jej (orgán ochrany přírody) k jeho závěru vedly a které skutečnosti vzal při svých úvahách v potaz“*.

Pokud jde o závazné stanovisko orgánu ochrany přírody podle § 4 odst. 2 ZOPK k zásahům, které by mohly vést k poškození nebo zničení významného

---

<sup>4)</sup> Stranou ponechávám další spornou otázku, kterou se judikatura hojně zabývala, jakou formou má být správní akt zvaný v příslušném zákoně nejčastěji „souhlas“ či „závazné stanovisko“, vydán, tj. kdy formou závazného stanoviska podle § 149 správního řádu a kdy formou rozhodnutí.

<sup>5)</sup> Například rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 6 A 83/2002–65 ze dne 28. 12. 2006, č. j. 2 As 49/2007–191 ze dne 12. 9. 2008, č. j. 6 As 48/2008–10 ze dne 10. 6. 2009, č. j. 8 As 34/2010–106 ze dne 28. 6. 2010, č. j. 7 As 23/2014–57 ze dne 11. 6. 2014, č. j. 7 As 267/2015–57 ze dne 2. 6. 2016.

krajinného prvku nebo ohrožení či oslabení jeho ekologicko-stabilizační funkce (mezi takové zásahy podle zákona patří zejména umisťování staveb, pozemkové úpravy, změny kultur pozemků, odvodňování pozemků, úpravy vodních toků a nádrží a těžba nerostů), judikatura konstatovala, že „Stanovisko je zapotřebí vydat i v případě, kdy orgán ochrany přírody a krajiny sice dojde k závěru, že ke škodlivému zásahu do významného krajinného prvku nedojde, avšak tato skutečnost není zcela zřejmá na první pohled.“<sup>6)</sup> a „Žádost o závazné stanovisko k zásahu do VKP je třeba podat jaksi preventivně, i pokud je ten, kdo zásah zamýšlí, přesvědčen, že ke škodlivému zásahu nemůže dojít.“<sup>7)</sup>

Za klíčové ve vztahu k předmětu tohoto článku (zhodnocení předpokladů pro „vydání“ souhlasného závazného stanoviska bez podmínek fikcí) považuji hmotněprávní limity, které právě u výše zmíněných správních aktů zákon o ochraně přírody a krajiny jasně stanoví. Podle § 4 odst. 2 ZOPK jsou významné krajinné prvky chráněny před poškozováním a ničením. Využívají se pouze tak, aby nebyla narušena jejich obnova a nedošlo k ohrožení nebo oslabení jejich stabilizační funkce. Podle § 12 odst. 1 téhož zákona je krajinný ráz chráněn před činností snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu. Zásahy do krajinného rázu, zejména umisťování a povolování staveb, mohou být prováděny pouze s ohledem na zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, harmonické měřítko a vztahy v krajině.

Zcela specifické je podle mého názoru závazné stanovisko orgánu ochrany přírody ke kácení dřevin pro účely stavebního záměru podle § 8 odst. 6 ZOPK, na jehož základě stavební úřad povoluje kácení a ukládá náhradní výsadbu ve výrokové části rozhodnutí v územním řízení nebo společném územním a stavebním řízení. Tuto netypickou a procesně nevhodnou situaci, kdy orgán ochrany přírody je příslušný k vydání závazného stanoviska, které je nezbytné ke kácení dřevin pro účely stavebního záměru, ale vlastní konstitutivní rozhodnutí o povolení kácení vydává stavební úřad, vytvořila novela zákona o ochraně přírody a krajiny č. 225/2017 Sb.

Podle poslední věty § 8 odst. 6 ZOPK se pro kácení dřevin pro účely stavebního záměru povolovaného (přesněji umisťovaného, či umisťovaného a povolovaného) v příslušných řízeních podle stavebního zákona použijí obdobně odstavce 1 § 8 (tj. vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin a provedení správního uvážení o existenci, nebo neexistenci závažného důvodu pro povolení kácení) a § 9 (o uložení náhradní výsadby přiměřené ke kompenzaci ekologické újmy vzniklé povolovaným pokácením dřevin).<sup>8)</sup>

---

<sup>6)</sup> Rozsudky Městského soudu v Praze 9 č. j. A 22/2014–80 ze dne 30. 12. 2015 a č. j. 10 Ca 299/ /2009–45 ze dne 1. 9. 2010.

<sup>7)</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 94/2008–53 ze dne 18. 12. 2008.

<sup>8)</sup> V případě povolování kácení dřevin pro účely výstavby dal soud za pravdu názoru, že „za situace, kdy nebyl vydán zvláštní zákon k provedení odvodové povinnosti, jeví se uložení náhradní výsadby jako jediná možnost řešení kompenzace ekologické újmy vzniklé pokácením dřevin“ (rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 31 A 5/2010–83

Bohatá judikatura jednoznačně formulovala nároky na zákonné povolení ke kácení dřevin a jeho odůvodnění, když konstatovala, že „Ustanovení § 8 odst. 1 věty druhé zákona č. 114/1992 Sb. svěřuje orgánu ochrany přírody při rozhodování, zda povolí kácení dřevin, správní uvážení, správní orgán má tedy v tomto ohledu určitý prostor pro vlastní úvahu ... Dané ustanovení však zároveň stanoví meze takové úvahy. Pro povolení kácení dřevin musí existovat závažné důvody a musí mu předcházet vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin. Z rozhodnutí orgánu ochrany přírody tak musí být patrné, jakou úvahou se správní orgán při posouzení těchto otázek řídil a zda význam těchto dřevin na straně jedné i závažnost důvodů pro jejich pokácení na straně druhé dostatečně zhodnotil. Jeho úvaha musí odpovídat zásadám logického myšlení a musí se pohybovat v zákonem vymezeném rámci.“<sup>9)</sup>

Jsem proto přesvědčena, že rozhodnutí stavebního úřadu o povolení kácení dřevin musí být opřeno o skutečné závazné stanovisko orgánu ochrany přírody podle § 8 odst. 6 ZOPK, ve kterém bude požadavkům § 8 odst. 1 na povolování kácení a § 9 odst. 1 a 3 na ukládání náhradní výsadby učiněno zadost. Rozhodnutí stavebního úřadu o povolení kácení odůvodněné fikcí souhlasného závazného stanoviska orgánu ochrany přírody by bylo nutně nezákonné již pro rozpor s § 68 odst. 3 správního řádu. Nahrazení chybějícího závazného stanoviska orgánu ochrany přírody vlastním vyhodnocením funkčního a estetického významu dřevin ze strany stavebního úřadu, resp. provedení dalších úvah vyžadovaných v § 8 odst. 1 a § 9 ZOPK stavebním úřadem by bylo jednáním mimo pravomoc stavebního úřadu.

### **Účel fikce souhlasného závazného stanoviska a její v praxi výjimečné uplatnění?**

Účel fikce souhlasného závazného stanoviska dotčeného orgánu pro rozhodnutí a pro jiné úkony stavebního úřadu nebo úkony autorizovaného inspektora podle stavebního zákona je evidentní – chránit žadatele před nečinností veřejné správy. Ztotožňuji se však s názorem P. Svobody, že pozitivní fikce je výjimečný institut a „pozitivní fikce nemůže být ospravedlnitelná (natož přiměřená), má-li být zavedena všeobecně pro všechna závazná stanoviska vydávaná pro všechny stavby obecně. Pak totiž paušálně privilejuje zájem stavebníka na úkor všech ostatních soukromých i veřejných zájmů, a proto je zřejmé v rozporu s ústavním pořádkem ČR“.<sup>10)</sup>

Důvodová zpráva k zákonu č. 403/2020 Sb. uvádí, že „Uplatnění fikce souhlasného závazného stanoviska by mělo být v praxi výjimkou, neboť závazná stanoviska jsou důležitým podkladem pro řízení, které vedou stavební úřady, a jejichž prostřednictvím chrání dotčené orgány veřejné zájmy na svěřeném úseku veřejné správy.

---

ze dne 28. 6. 2012). Stejný názor vyjadřuje Aktualizovaná metodická instrukce MŽP k aplikaci § 8 a 9 ZOPK (Věstník 1/2020) v čl. 11.

<sup>9)</sup> Např. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 10/2007-109 ze dne 26. 10. 2007 a č. j. 4 As 20/2008-84 ze dne 21. 8. 2008, č. 1788/2009 Sb. NSS.

<sup>10)</sup> SVOBODA, P.: Novela urychlovacího zákona: další deregulace výstavby na úkor ochrany přírody. *Ochrana přírody*, 2020, roč. 75, č. 5, s. 20-21.



*Stát, potažmo orgány veřejné správy, nesmí rezignovat na ochranu veřejných zájmů, nicméně nečinnost správních orgánů je v rozporu s principem dobré správy a fakticky k ochraně veřejných zájmů nevede. Zvolené řešení tak respektuje zásadu hospodárnosti a rychlosti při činnosti správních orgánů.“. Nelze si nepoložit otázku, co je podle zákonodárce příčinou nedodržování lhůt ze strany správních orgánů? Zřejmě pouhá laxnost, když se domnívá, že zavedením fikce pomůže žadatelům, aniž by ublížil ochraně veřejných zájmů.*

To samozřejmě míním ironicky a dodávám výstižnou citaci z usnesení Krajského soudu v Plzni: *„Je povinností státu (výkonné moci), aby zajistil řádný výkon veřejné správy dostatečným personálním i materiálním vybavením správních orgánů odpovídajícím jejich skutečnému vytížení.“<sup>11)</sup>*

Fikce je nepochybně velkým lákadlem pro dotčené orgány, ať již z důvodu skutečného přetížení, neznalosti (již jsem zaznamenala od dotčených orgánů vážně míněné otázky „budeme tedy psát do koordinovaného závazného stanoviska, že určité závazné stanovisko bylo vydáno fikcí?“), či důvodů mnohem temnějších, včetně „záměrné nečinnosti v důsledku ilegální koordinace postupu“<sup>12)</sup> mezi žadatelem a příslušným pracovníkem dotčeného orgánu. A pro nadřízený správní orgán dotčeného orgánu bude stejně tak velkým lákadlem mimoproceně posoudit, že předpoklady pro vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek byly splněny, tj. kupř. odložit podnět ekologického spolku k postupu podle § 4 odst. 10 stavebního zákona.

Samozřejmě je však třeba novou právní úpravu respektovat, tj. nelze ji vykládat způsobem, který by podstatu tohoto institutu vyprázdnil,<sup>13)</sup> byť ve snaze zabránit neblahým dopadům fikce do veřejných zájmů a zájmů osob přinejmenším v obecném slova smyslu dotčených stavebním záměrem, které se zdaleka ne vždy mohou bránit z pozice účastníků řízení.

**Kdo má chránit veřejný zájem (stavební úřad, dotčený orgán, účastník řízení, ekologický spolek)?**

Prosazování a ochrana veřejných zájmů přísluší především správním orgánům (srov. zásada ochrany veřejného zájmu vyjádřená v § 2 odst. 4 správního řádu). Jak však výstižně konstatoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, *„Argument, že občanům po veřejném zájmu nic není a je to věc pouze úředníků, pokládá rozšířený senát za absurdní“.*<sup>14)</sup> Tento názor má nepochybně obecnou platnost a je opravdu absurdní, že mnohé správní orgány

---

<sup>11)</sup> Usnesení Krajského soudu v Plzni č. j. 43 A 21/2019–46 ze dne 5. 6. 2019.

<sup>12)</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 10/2009–86 ze dne 25. 6. 2009, č. 2255/2011 Sb. NSS, k fikci souhlasu s ohlášením stavby podle § 106 odst. 1 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012 (novely č. 350/2012 Sb.).

<sup>13)</sup> Dtto poznámka č. 12.

<sup>14)</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017–264, č. 3903/2019 Sb. NSS.

se k podnětům veřejnosti, aby z moci úřední konaly ve prospěch veřejného zájmu, staví způsobem „můžu, takže nemusím, a nemusím zdůvodňovat proč“.<sup>15)</sup>

Rozšířený senát citovaný názor vyslovil ve sporu o aktivní věcnou legitimaci navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, kdy dospěl k závěru, že „V případě, že úprava obsažená v napadeném opatření obecné povahy skutečně negativně zasahuje do právní sféry navrhovatele, může se navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 s. ř. s. úspěšně dovolat i porušení právních předpisů, jejichž primárním účelem je ochrana veřejného zájmu.“. Dodávám, že v posuzovaném případě obec namítala porušení zásad ochrany zemědělského půdního fondu.

V případě klasických žalob proti rozhodnutí správního orgánu konstatoval Nejvyšší správní soud např. že „Třetí osoba (míněno účastník řízení) je v řízení o umístění stavby oprávněna namítat, že pro danou stavbu nebyl vydán souhlas orgánu ochrany přírody se zásahem do krajinného rázu, neboť změnou krajinného rázu může být dotčena na právu pokojně užívat svůj majetek, jehož součástí je i právo na to, aby poměry území, v němž se tento majetek nachází, byly změněny pouze v zákonných mezích a zákonným způsobem.“<sup>16)</sup> Jak výstižně uvádí K. Černín, „Veřejnoprávní námitky musí posoudit správní orgány v procesu úředního povolování stavby, a to dokonce z úřední povinnosti - sousedská námitka je v takovém případě vlastně jen upozorněním, aby stavební úřad neopomněl věnovat určité otázky pozornost nebo aby ji neopomněl zhodnotit z určitého úhlu pohledu.“<sup>17)</sup>

Pokud některý z účastníků řízení bude napadat fiktivní souhlasné závazné stanovisko, nemělo by podle mého názoru hrozit, že klíčová otázka splnění předpokladů pro vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek bude vysloveně „odbyta“. Jestliže soudy konstatovaly, že námitky účastníků vůči skutečným závazným stanoviskům dotčených orgánů musí být v zájmu zákonnosti rozhodnutí odvolacího stavebního úřadu řádně vypořádány nadřízenými orgány dotčených orgánů,<sup>18)</sup> tím spíše to musí platit, pokud budou námitky směřovat proti fiktivnímu závaznému stanovisku. Účastník řízení však ztrácí možnost polemizovat s důvody dotčeného orgánu, účinně rozporovat úplnost podkladů pro jeho vydání, napadat úvahy, kterými se dotčený orgán řídil při hodnocení podkladů a výkladu právních předpisů,

---

<sup>15)</sup> Tím samozřejmě nepopírám, že podnět podle § 42 správního řádu je obecně chápán jako nenárokový, tj. jako „pouhý impuls“ pro činnost správních orgánů, a proti odložení podnětu se nelze bránit nečinností a v zásadě ani zásahovou žalobou (srov. například rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Ans 5/2009–139 ze dne 7. 5. 2010 a č. j. 2 As 285/2016–86 ze dne 30. 3. 2017, č. 3563/2017 Sb. NSS).

<sup>16)</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2008, č. j. 2 As 49/2007–191, č. 2479/2012 Sb. NSS.

<sup>17)</sup> ČERNÍN, K.: Účinná soudní obrana proti vzniku stavby. *Bulletin advokacie*, 2017, č. 5, s. 42.

<sup>18)</sup> Například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008–126, č. 1786/2009 Sb. NSS, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2013, č. j. 5 A 241/2011–69, č. 3018/2014 Sb. NSS.

na kterých je obsah závazné části založen, protože fiktivní souhlasné závazné stanovisko samozřejmě žádné odůvodnění nemá. Důvodová zpráva k zákonu č. 403/2020 Sb. k tomu lakonicky uvádí, že *„z povahy fiktivního stanoviska je vyloučeno, aby na něj dopadaly požadavky podle § 149 odst. 2 správního řádu“*.

Ochrana veřejných zájmů však přísluší především správním orgánům a je nemravné, pokud se jimi správní orgány zabývají jen tehdy, když je k tomu může donutit a donutí některý z účastníků řízení nebo až správní soud.

### **Postup podle § 4 odst. 10 stavebního zákona**

S ohledem na výše uvedené je třeba postup nadřízeného správního orgánu dotčeného orgánu podle § 4 odst. 10 stavebního zákona striktně chápat jako povinný, nikoli jako pouhou možnost. Tak je zmíněné ustanovení samozřejmě i napsáno (*„jestliže nebyly splněny předpoklady pro vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek, vydá nadřízený správní orgán nové závazné stanovisko, kterým se závazné stanovisko podle odstavce 9 ruší“* - tedy nikoli *„může vydat“*).

Stavební úřad i sám dotčený správní orgán, který svou nečinností způsobil, že fikce nastala, by ve vztahu k § 4 odst. 10 stavebního zákona měly být aktivní, neboť povinnost dbát, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem (§ 2 odst. 4 správního řádu), dopadá i na ně. Důvodová zpráva k zákonu č. 403/2020 Sb. k tomu ovšem uvádí pouze: *„Pokud bude žadatel v žádosti o vydání rozhodnutí či jiného úkonu stavebního úřadu tvrdit, že u závazného stanoviska dotčeného orgánu nastala fikce, bude nucen správní orgán v rámci principu dobré správy tuto skutečnost ověřit u příslušného dotčeného orgánu. Není vyloučeno, aby ten, kdo podal žádost o vydání závazného stanoviska, požádal dotčený správní orgán o vydání osvědčení postupem podle části IV. správního řádu o tom, že fikce nastala.“*.

Obávám se, že pokud fiktivní souhlasné závazné stanovisko nebude napadat účastník řízení, ale např. pouze ekologický spolek<sup>19)</sup> podnětem k postupu podle § 4 odst. 10, bude jeho podnět v duchu klasické doktríny nenárokovosti a nežalovatelnosti odložení podnětu v řadě případů odbyt stručným sdělením, že předpoklady pro vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek má nadřízený správní orgán za splněné. Jinými slovy, řádné odůvodnění závazného stanoviska splňující požadavky odstavce 2 § 149 správního řádu bude nahrazeno pouhým neformálním nepřezkoumatelným vyjádřením. Právě odůvodnění nejen správního rozhodnutí,<sup>20)</sup> ale i závazného stanoviska i dalších

---

<sup>19)</sup> K zásadnímu omezení účasti ekologických spolků v řízeních podle stavebního zákona došlo změnou § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny provedenou zákonem č. 225/2017 Sb. Návrh skupiny senátorů na návrat tohoto ustanovení do původního znění, zaručujícího spolkům právo účasti ve všech řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona, byl nejtěsnější většinou Ústavním soudem zamítnut (nález Pl. ÚS 22/17 ze dne 2. 2. 2021).

<sup>20)</sup> Viz například Závěr č. 88 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 26. 3. 2010 (Výklad k § 68 odst. 4 správního řádu – podmínky pro vydání rozhodnutí

stanovisek a vyjádření podle části čtvrté správního řádu považují za klíčové pro posouzení, zda nedošlo k zneužití správního uvážení, k porušení zásady ochrany veřejného zájmu a legitimního očekávání – zkrátka, zda nedošlo k, v právním státě nepřipustné, libovůli.

Výše zmiňovaná judikatura k udělování souhlasů k zásahům do zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny nastavila vysokou laťku pro odůvodnění přípustnosti zásahu, tj. pro posouzení, že nebudou překročeny hmotněprávní limity přípustnosti takových zásahů, a podle mého názoru je nepřipustné nyní tuto laťku v řadě případů snížit na posouzení „mlčky“, tj. fikcí a případně stručným sdělením nadřízeného orgánu, že neshledává důvod k postupu podle § 4 odst. 10 stavebního zákona.

### **Omezení a zákaz stavební činnosti, k níž orgán ochrany přírody udělil souhlas pouze fikcí**

V rozsudku týkajícím se fikce souhlasu s ohlášením stavby podle § 106 odst. 1 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012 (novely č. 350/2012 Sb.)<sup>21)</sup> se Nejvyšší správní soud vyjádřil, že „*neblahým důsledkům (míněno fikce) lze v případech, kdy dochází k ohrožení života a zdraví osob nebo zvířat, bezpečnosti, životního prostředí anebo majetku třetích osob čelit postupem podle ust. § 129 odst. 1 písm. a) stavebního zákona (nařízení odstranění stavby, terénních úprav a zařízení), který v tomto smyslu poskytuje dostatečně účinný a pružný nástroj k ochraně výše uvedených hodnot*“.

Zákon o ochraně přírody a krajiny obsahuje tradiční silné preventivní nástroje, především § 66, podle něž orgán ochrany přírody může omezit nebo zakázat činnost, která by mohla způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody, příp. § 80 odst. 2, podle něž je Česká inspekce životního prostředí oprávněna v případech hrozící škody naříditi omezení, případně zastavení škodlivé činnosti až do doby odstranění nedostatků a jejich příčin.

K pokusu o omezení použití § 66 došlo novelou č. 350/2012 Sb., která do § 66 doplnila nový odstavec 2, podle něž ustanovení odstavce 1 nelze uplatnit v případě již vydaného platného pravomocného rozhodnutí. Výkladová komise ministra životního prostředí však vyložila,<sup>22)</sup> že omezení nebo zákaz činnosti jsou nadále možné, pokud nejde o případy, kdy k činnosti bylo vydáno povolující rozhodnutí podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Jinými slovy, že „platným pravomocným rozhodnutím“ podle § 66 odst. 2 se rozumí pouze rozhodnutí orgánu ochrany přírody vydané podle zákona o ochraně přírody a krajiny, nikoli jakékoli rozhodnutí podle jiných

---

bez odůvodnění), podle něž pokud je rozhodnutí založeno na aplikaci neurčitého právního pojmu nebo správního uvážení či se odchyluje od ustálené rozhodovací praxe, nelze § 68 odst. 4 správního řádu aplikovat.

<sup>21)</sup> Viz poznámka č. 12.

<sup>22)</sup> Věstník MŽP, částka 4, 2014

zákonů, typicky pravomocné rozhodnutí stavebního úřadu podle stavebního zákona. Výkladová komise vycházela z toho, že je nepřípustné, aby nemohla být zastavena činnost, již nepředcházelo „řádné posouzení vlivu na dané přírodní podmínky“ k tomu příslušným orgánem ochrany přírody.

Považuji proto za jednoznačné, že příslušný orgán ochrany přírody, zejména Česká inspekce životního prostředí, bude v případě povolení stavební činnosti, které by se opíralo pouze o fiktivní souhlasné závazné stanovisko orgánu ochrany přírody (například k zásahu do významného krajinného prvku), oprávněna, resp. ve většině případů povinna zakázat tuto činnost podle § 66, protože riziko nedovolené změny obecně nebo zvláště chráněných částí přírody nepůjde „na první pohled“ vyloučit, když neexistuje správní akt, který by řádně odůvodňoval např. to, že stavební činností nebude narušena obnova významného krajinného prvku ani nedojde k ohrožení nebo oslabení jeho stabilizační funkce. Taková situace, kdy zamýšlený zásah není řádně posouzen včas, ale musí být pro riziko rozporu se zákonem o ochraně přírody a krajiny pozastaven, přestože z pohledu stavebního zákona vzniklo právo jej provést, je nepochybně krajně nežádoucí důsledek fiktivního souhlasu.

Za ještě negativnější důsledek bych však považovala nedostatek odvahy orgánů ochrany přírody takto postupovat, a tedy rezignaci na ochranu veřejného zájmu v souladu s jednoznačnými hmotněprávními limity zásahů do zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny.

### **Práva ekologických spolků podle § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny**

S výjimkou řízení navazujících na posuzování vlivů na životní prostředí již nemůže ekologický spolek být účastníkem řízení<sup>23)</sup> podle stavebního zákona, takže fikci souhlasného závazného stanoviska orgánu ochrany přírody nebude moci napadat z této silnější pozice. Práva ekologických spolků podle § 70 odst. 2 ZOPK však zůstala zachována, tj. nadále mají právo žádat, aby byly předem informovány o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona. Jak vyložil legislativní odbor MŽP, zamýšlenými zásahy, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona (a na něž se tedy vztahuje právo ekologického spolku požadovat včasné informace), mohou být záměry, k nimž je orgánem ochrany přírody vydáváno závazné stanovisko podle § 149 správního řádu.<sup>24)</sup> Ekologické spolky tak mohou sehrát určitou roli „hlídacích psa“, ovšem pouze v případě, že orgán ochrany přírody, u kterého mají podánu žádost, bude jejich práva respektovat a skutečně je bezodkladně informovat, že obdržel žádost o vydání závazného stanoviska. V praxi se tak zdaleka ne vždy děje.

---

<sup>22)</sup> Věstník MŽP, částka 4, 2014

<sup>24)</sup> Stanovisko legislativního odboru MŽP č. j. 67069/ENV/07, 3720/410/07 ze dne 8. října 2007.



## Závěr

V úvodu jsem si dovolila vyjádřit názor, že obecná fikce souhlasného závazného stanoviska dotčeného orgánu pro rozhodnutí a jiné úkony stavebního úřadu nesporně bude mít negativní dopad do chráněných veřejných zájmů. Jak velké tyto dopady budou, tj. v jakém rozsahu budou prováděny stavební záměry, které by pro rozpor s požadavky zvláštních zákonů na ochranu veřejných zájmů neměly být schváleny, záleží na řadě okolností. Za klíčové považuji podrobné metodické výklady ústředních orgánů, do jejichž působnosti ochrana veřejných zájmů náleží, a skutečnou kontrolu výkonu státní správy orgány nižších stupňů. Zároveň jsem coby člověk znalý správní praxe přinejmenším na úseku životního prostředí k právě napsanému skeptická. Reálně se obávám, že ochrana veřejných zájmů kolidujících se stavební činností bude záviset na osobních kvalitách úředníků dotčených orgánů (nenechají to na pohodlné fikci) a samozřejmě na tom, zda se ochrana veřejných zájmů v konkrétním případě prolíná s právy dalších účastníků řízení, případně osob, kterým by byla poskytnuta soudní ochrana,<sup>25)</sup> přestože jim účastenství v řízení před stavebním úřadem není přiznáno.

Fikce souhlasného závazného stanoviska dotčeného orgánu bude zjevně spojena s řadou dalších obecných právních problémů, o nichž v tomto příspěvku zaměřeném na závazná stanoviska podle zákona o ochraně přírody a krajiny nebyla řeč. Za všechny uvádím případy, kdy žádost o závazné stanovisko nebude mít náležitosti stanovené zvláštním právním předpisem, ale dotčený orgán nevyzve k jejich odstranění. Je sporné, zda i v těchto případech nastane jako následek nezákonné nečinnosti fikce souhlasného závazného stanoviska. S ohledem na účel fikce zřejmě ano, ale tím spíše bude třeba odstraňovat následek nezákonné nečinnosti dotčeného orgánu postupem jeho nadřízeného orgánu podle § 4 odst. 10 stavebního zákona.

## Shrnutí:

Zákon č. 403/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, přináší zásadní změnu dotýkající se ochrany veřejných zájmů při rozhodování o všech stavbách obecně. V § 4 odst. 9 stavebního zákona se zavádí fikce souhlasného závazného stanoviska dotčeného orgánu, pokud není vydáno ve lhůtě pro jeho vydání.

Autorka na příkladu bohaté judikatury k udělování souhlasů k zásahům do zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny poukazuje

---

<sup>25)</sup> Srov. § 65 odst. 1 s. ř. s., více v: VOMÁČKA, V., ŽIDEK, D.: Omezení účastenství ekologických spolků: Pyrrhovo vítězství stavební lobby. *České právo životního prostředí*, Česká společnost pro právo životního prostředí, 2017, roč. 2017, č. 45, s. 36-54.

na vysoké nároky na odůvodnění těchto správních aktů. Jen tak lze přezkoumat, zda hmotněprávní limity přípustnosti stavebních a jiných zásahů nebyly překročeny a zda nedošlo ke zneužití správního uvážení.

Autorka poukazuje na to, že ochrana veřejných zájmů je povinností správních orgánů a nelze ji ponechat na obraně účastníků řízení. Pokud v důsledku nečinnosti dotčeného orgánu nastane fikce souhlasného závazného stanoviska, musí nadřízený orgán důsledně používat § 4 odst. 10 stavebního zákona, tj. vydat nové závazné stanovisko, kterým se fiktivní závazné stanovisko ruší, pokud nebyly splněny předpoklady pro vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek.

**Fiction of consenting binding assessment – fundamental questions at the example of binding assessments which are issued under Nature and Landscape Protection Act – summary:**

Act No. 403/2020 Coll., which amends Act No. 416/2009 Coll., on accelerating the construction of transport, water and energy infrastructure and electronic communications infrastructure, introduces a fundamental change of protection of public interests during issuing of the decision on every applicant's building intension. If consenting binding assessment is not issued in statutory time-limit, according to section 4 (9) of Building Act fiction is occurred.

The author points out the high demands for reasoning of the binding assessments at the example of huge case law about issuing consents to intervention in interests protected by Nature and Landscape Protection Act. This is the only way to review whether the substantive limits of building and other intervention were not violated and whether abuse of administrative discretion did not happened.

The author argues that the protection of public interests is the duty of administrative bodies and participants of procedure should not substitute this role of administrative bodies. At the same time superior administrative bodies have to act according to section 4 (10) of Building Act. If the fiction of consenting binding assessment occurs because of the failure to act, they should issue new binding assessment which revokes law violating consenting binding assessment.

# Rozbor návrhu novely ústavního zákona o bezpečnosti České republiky<sup>1)</sup>

## Úvod

Pandemie nemoci covid-19 vyvolala značný zájem právní vědy i praxe o tu část právního řádu, kterou je možné označit za bezpečnostní právo, případně (po zahraničním vzoru) za právo národní bezpečnosti. Pozornosti se dostalo zejména problematice tzv. mimořádných stavů, a to zvláště ze dvou důvodů. Jednak od roku 1993 to bylo nejdéle, co česká společnost prožila za jednoho z nich, jednak právě s jejich praktickým užitím jsou spojeny mnohé kontroverze.<sup>2)</sup> Nikoliv překvapivě se v pomyslné záři reflektorů ocitl hlavní ústavní předpis, který mimořádné stavy upravuje, a sice ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky (dále též „ÚZB“ či „ústavní zákon o bezpečnosti“).

Na základě zkušeností s řešením tzv. první, jarní vlny koronaviru uložila vláda svým usnesením č. 515 dne 7. května 2020 1. místopředsedovi vlády a ministru vnitra, aby ve spolupráci se zástupci dalších resortů, jakož i obou komor Parlamentu, vypracoval do 30. září 2020 návrhy změn právních předpisů k řešení epidemií.

V rámci plnění tohoto úkolu byl 21. září 2020 do Elektronické knihovny legislativního procesu přidán návrh novely ústavního zákona o bezpečnosti ČR, přičemž dne 26. ledna 2021 byl tamtéž přidán aktualizovaný návrh po zapracování připomínek.<sup>3)</sup> Jeho rozboru je věnován tento příspěvek. Už z letmého pročtení je zřejmé, že se nejedná o komplexní revizi ÚZB, nýbrž pouze o několik dílčích zásahů. Otázce, zdali lze považovat tento přístup obecně za vhodný pro úpravy ústavního pořádku, je věnována první část příspěvku. Druhá část pak shrnuje hlavní nedostatky ústavního zákona o bezpečnosti, které

---

<sup>1)</sup> Článek vznikl v rámci projektu TA ČR č. TL04000308, „Reakce právního systému České republiky na pandemii Covid-19: právní rámec, postup veřejné moci, doporučení pro futuro“ a vychází ze stavu ke dni 8. 2. 2021. Obsah článku byl prezentován na odborné konferenci *Naděje právní vědy*, pořádané Fakultou právnickou Západočeské univerzity v Plzni, dne 27. 11. 2020. Autor by rád za připomínky poděkoval oběma anonymním recenzentům a F. Jelínkovi.

<sup>2)</sup> Srov. WINTR, J.: K ústavnosti a zákonnosti protiepidemických opatření na jaře 2020. In *Správní právo*, 2020, roč. LIII, č. 5-6, ISSN 0139-6005.

<sup>3)</sup> Návrh je dostupný zde: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBTKNDSSH4> [citováno 8. února 2021].

dosud zazněly v odborné diskusi, ať už šlo o judikaturu nebo o poznatky nauky. Zcela záměrně se pak v příspěvku při poukazování na diskutované nedostatky ÚZB odkazuje pouze na prameny, se kterými se při přípravě návrhu novely vzhledem k datu jejich publikace bylo možné seznámit.

Vzhledem k počtu a významu těchto nedostatků je na první pohled zřejmé, že ústavní zákon o bezpečnosti má daleko k ideálnímu ústavnímu předpisu pro regulaci mimořádného vládnutí u nás. Z tohoto důvodu se zdá nezbytné přikročit k souhrnnému přepracování ÚZB, což však dotčený návrh nečiní; tato skutečnost je pak spolu s dalšími označena třetí částí příspěvku jako nedostatek, přičemž je závěrem nastíněn žádoucí postup při ústavně korektním zvládnutí probíhající pandemie, jakož i při řádné novelizaci ÚZB.

### 1. Problematicnost dílčích změn ústavy

Ústava je elementární částí normativního jádra státu, jakožto univerzální veřejnomocenské instituce.<sup>4)</sup> Stanovením základních rysů státní organizace ústava<sup>5)</sup> vymezuje jak rámec pro působení politických procesů (ústava jako *Rahmenordnung*), tak i zmocňuje k vydávání právních aktů, jímž tím propůjčuje jejich právní platnost (ústava jako *Grundordnung*).<sup>6)</sup> Proto, aby bylo možné označit konkrétní právní akt za ústavu,<sup>7)</sup> je nezbytné, aby skutečně realizovala tyto své dvě hlavní funkce, a to mimo jiné prostřednictvím stabilizace organizačně-zmocňovacích norem (pravidel a principů) pro veřejnou moc a integrace jednotlivých částí státu a společnosti na základě společných hodnot, účelů a preferencí.<sup>8)</sup> Stabilizační a integrační působení ústavy má pak přinejmenším dvojitý význam. Tím prvním je význam morálně-politický, neboť též prostřednictvím stabilizace a integrace čerpá státní režim svou legitimitu. Pro předmět tohoto příspěvku je však důležitější význam druhý, odvracející naši pozornost od ústavní teorie k ústavní dogmatice, neboť řeší problém promyšlenosti a legislativně-technické kvality formálního přijímání a změn ústavních dokumentů.

Z výše podaných funkcí a působení ústavy je patrné, že ústavní zákonodárství není činností jednoduchou a nevýznamnou. Časté zásahy do ústavy mají potenciál narušit jistotu veřejnomocenských aktérů o náležitém

---

<sup>4)</sup> Přinejmenším v koncepci teorie normativního institucionalismu, ze které autor vychází. Srov. WEINBERGER, O.: *Law, Institution and Legal Politics. Fundamental Problems of Legal Theory and Social Philosophy*. Dordrecht: Springer Science+Business Media, 1991, ISBN: 978-94-010-5530-7, s. 116.

<sup>5)</sup> WEINBERGER, *Law, Institution and Legal Politics*, s. 116.

<sup>6)</sup> Srov. MACCORMICK, N.: *Institutions of Law: an essay in legal theory*. Oxford: Oxford University Press, 2007, ISBN 978-0-19-826791-1, s. 179. Dále též ONDŘEJEK, P.: *Koncepce práva jako systému*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, ISBN 978-80-7598-567-5, s. 3 a násl., a WEINBERGER, O.: *Norma a instituce: úvod do teorie práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017, ISBN 978-80-7380-668-2, s. 120-121.

<sup>7)</sup> Tedy za ústavu nikoliv nominalistickou dle ústavně-ontologického členění K. Loewensteina. Srov. FILIP, J.: *Ústavní právo České republiky. Základní pojmy a instituty*. 4., opravené a doplněné vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2003, ISBN 80-210-3254-5, s. 92.

<sup>8)</sup> Pro integrační a stabilizační roli ústavy srov. FILIP, *Ústavní právo*, s. 97-98.

rozdělení svěřených kompetencí a o stanovených sférách pro politická jednání. Totéž platí o zásazích dílčích, kde je riziko umocněno potenciální přeměnou ústavy v nesourodý celek.<sup>9)</sup>

Je tedy třeba pečlivě vyvažovat pro a proti ústavní změny,<sup>10)</sup> promýšlet její vliv na zbylé části ústavy<sup>11)</sup> i na ústavní systém,<sup>12)</sup> k čemuž jsou v zásadě způsobilé pouze tzv. komplexní novelizace ústavy.<sup>13)</sup> Tím spíše je komplexní přístup důležitý v oblasti ústavní úpravy zajišťování bezpečnosti.<sup>14)</sup>

Nicméně celou situaci nám komplikuje sám ústavní pořádek České republiky, respektive okolnosti vzniku jeho hlavních částí pro oblast národní bezpečnosti – Ústavy a ústavního zákona o bezpečnosti. Jak přijetí Ústavy, tak i přijetí ústavního zákona o bezpečnosti totiž nepředcházela důkladná odborná, konstitucionalistická analýza, což konkrétně v průběhu projednávání ústavního zákona o bezpečnosti vedlo k jeho téměř kompletnímu přepracování ve výborech Poslanecké sněmovny. Podcenění podrobných přípravných prací ze strany exekutivy tak má za následek nejen nedostatečnost pozitivní úpravy mimořádných stavů na ústavní úrovni, ale třeba i zásadní nepoužitelnost důvodové zprávy pro výklad ustanovení ústavního zákona o bezpečnosti.<sup>15)</sup> To vše ve svém důsledku bohužel vede ústavodárce spíše k postupným zásahům do ústavního pořádku,<sup>16)</sup> než

---

<sup>9)</sup> O vysloveně negativním vlivu častých dílčích změn ústavy pro ústavní řád a úroveň konstitucionalismu zejména v České republice srov. KYSELA, J.: *Ústava a politika: souvislost nejen náhodná*. In JIRÁSEK, J. (ed.): *Ústava ve stínu politiky?: sborník příspěvků sekce ústavního práva mezinárodní vědecké konference Olomoucké právnícké dny 2012*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2012, ISBN 978-80-87382-39-4, s. 227 a násl.

<sup>10)</sup> Srov. FILIP, J.: *Deset let Ústavy ČR: východiska, stav, perspektivy*. In KYSELA, J. (ed.): *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy: sborník příspěvků*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, ISBN 80-86432-45-9, s. 45.

<sup>11)</sup> Každá změna ústavního textu může vyvolat změnu v interpretaci a aplikaci nejen ústavních zákonů, nýbrž i zbylých částí právního řádu. Není tak z teoretického hlediska správná pozice kupříkladu navrhovatelů zakotvení nového ústavně zaručeného práva bránit se pomocí zbraní v Listině základních práv a svobod, kteří vidí změnu pouze v rovině symbolické (srov. důvodovou zprávu zde: <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/psssenat/htmlhled?action=doc&value=92773> [citováno 27. listopadu 2020]). Nelze totiž *a priori* vyloučit, že orgán veřejné moci užije takové základní právo, byť vázané na zákonné provedení, jako výkladovou direktivu např. pro volnější interpretaci omezujících podmínek pro získání zbraně (v pochybnostech ve prospěch základního práva).

<sup>12)</sup> K opatrnosti při ústavních změnách nabádá i z politologických pozic M. Klíma. Srov. KLÍMA, M.: *Systémový přístup a promyšlení ústavních změn*. In KYSELA (ed.). c. d., s. 98 a násl.

<sup>13)</sup> Srov. KYSELA, J.: *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*. Praha: Leges, 2014, ISBN: 978-80-7502-022-2, s. 240.

<sup>14)</sup> KYSELA, J.: *Úprava kompetencí ústavních orgánů ČR v oblasti bezpečnosti státu a její možné změny*. In PAVLÍČEK, V. a kol.: *Bezpečnost České republiky a potřeba ústavních změn*. Praha: Vodnář, 2004, ISBN: 80-85889-57-9, s. 58.

<sup>15)</sup> PAVLÍČEK, V.: *Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky*. In PAVLÍČEK, V. a kol.: *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář. Díl 2, Práva a svobody*. 2. doplněné vydání. Praha: Linde, 2002, ISBN: 80-7201-391-2, s. 396.

<sup>16)</sup> S tímto postřehem přišel J. Kudrna, který přístup ústavního normotvůrce označil za záplatování. Srov. KUDRNA, J.: *Záplatování jako nevyhnutelná základní metoda*



ke mnohem vhodnější, ústavně-teoreticky správnější cestě promyšlené<sup>17)</sup> a souhrnné ústavní změny.<sup>18)</sup> Konkrétním příkladem budiž v úvodu uvedený návrh novely ústavního zákona o bezpečnosti. Nicméně, než přikročíme k jeho zhodnocení, je potřeba si vymezit hodnotící kritéria. Těmi pro naše účely bude 1) v jaké míře odstraňuje stávající nedostatky ústavního zákona o bezpečnosti, 2) v jaké míře přináší do ústavního zákona o bezpečnosti nedostatky nové. Pro využití prvního kritéria je však nejprve nutné nedostatky ústavního zákona o bezpečnosti shrnout.

## 2. Nedostatky ústavního zákona o bezpečnosti ČR

Ústavní zákon o bezpečnosti je právním předpisem nejvyšší právní síly o třinácti článcích, který se vnitřně člení do osmi částí. Začneme-li částí věnované základním ustanovením, zjistíme, že ústavní zákon o bezpečnosti normuje důležité ústavní povinnosti. Nejprve jde o základní povinnost<sup>19)</sup> státu zajistit svrchovanost, územní celistvost a demokratické základy republiky, jakož i ochránit životy, zdraví a majetkové hodnoty (čl. 1). O způsobu zajišťování bezpečnosti za mimořádných situací, tj. za situací, které představují zásadní ohrožení pro (národní i veřejnou) bezpečnost, však ústavní zákon o bezpečnosti neposkytuje téměř žádné významné obsahové směrnice.<sup>20)</sup> Při přijímání zákonné prováděcí úpravy, jakož i při podnikání jednotlivých aktů mimořádného vládnutí<sup>21)</sup> se tak orgány veřejné moci „nemají o co opřít“, což může vést k jednáním rozporným s ústavním charakterem České republiky jako demokratického právního státu založeného na účtě k právům a svobodám člověka a občana (čl. 1 odst. 1 Ústavy).

Za první nedostatek lze tudíž považovat absenci výslovně uvedených zásad mimořádného vládnutí, které tak pro veřejnou moc musí složitě dovozovat odborná literatura.<sup>22)</sup>

---

přístupu k Ústavě ČR. In: GERLOCH, A., KYSELA, J. (eds.): *20 let Ústavy České republiky: ohlédnutí zpět a pohled vpřed*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, ISBN 978-80-7380-448-0, s. 84 a násl.

<sup>17)</sup> Pro potřebu promyšlenosti ústavních novel za použití empirických poznatků, tj. poznatků vycházejících z hodnocení působení ústavní normy v institucionální realitě se vyslovil R. Zbírál. Srov. ZBÍRAL, R.: Volání po posílení empirie: Jak (ne)měnit českou Ústavu. In *Jurisprudence*, 2015, č. 4, ISSN 1802-3843, s. 10-15.

<sup>18)</sup> J. Malenovský v této souvislosti dokonce volal po přijetí zbrusu nové ústavy, vypracované reprezentativním a odborným tělesem po patřičné komplexní analýze stávajícího ústavního pořádku a konzultaci s lidem. Srov. MALENOVSKÝ, J.: O legitimitě a výkladu české ústavy na konci století existence moderního českého státu. In *Právník*, 2013, roč. 152, č. 8, ISSN 0231-6625, s. 768 a násl.

<sup>19)</sup> A v kontextu dalších součástí ústavního pořádku i zcela zásadní povinnost, resp. ustanovení.

<sup>20)</sup> Má se kupříkladu zohlednit intenzita, územní rozsah a charakter situace (čl. 2 odst. 1 ÚZB).

<sup>21)</sup> Terminologii zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), „krizových opatření“. V tomto příspěvku se pro označení jednotlivých aktů mimořádného vládnutí užívá i teoretického termínu „mimořádná opatření“.

<sup>22)</sup> Srov. DIENSTBIER, J., DERKA, V., HORÁK, F.: Ústavnost mimořádných opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví. *Právník*, 2020, roč. 159, č. 5, ISSN 0231-6625, s. 421-423.

Další úvodní nedostatky jsou ale přinejmenším pro právní praxi ještě závažnější. Ústavní zákon o bezpečnosti totiž nikde přímo a jednoznačně nestanovil, v jaké právní formě se jednotlivé mimořádné stavy vyhláší a jakou právní formu mají následné akty mimořádného vládnutí podnikané v jejich rámci.<sup>23), 24)</sup> S problémem stran formy mimořádného vládnutí u nás je pak nerozlučně spojena jednak otázka soudního přezkumu mimořádného vládnutí, jednak vztah mimořádných stavů a opatření k Listině základních práv a svobod. Ústavodárce se totiž ani slovem nezminil o kompetenci obecného soudnictví a Ústavního soudu ve vztahu k mimořádným stavům a opatřením, což přineslo judikurní rozpor a právní nejistotu.<sup>25)</sup> Dále pak jedinou zmínku, kterou ústavodárce učinil stran poměru ústavního zákona o bezpečnosti k Listině základních práv a svobod, resp. stran způsobu a rozsahu omezení základních práv a svobod za mimořádných stavů, se týká pouze nouzového stavu (čl. 6 odst. 1), nikoliv pak stavu ohrožení státu a válečného stavu. Navíc i slova „která práva stanovená ve zvláštním zákoně a v jakém rozsahu se v souladu s Listinou základních práv a svobod omezují“ lze zřejmě vykládat různě,<sup>26)</sup> což je vzhledem k povaze mimořádného vládnutí minimálně na pováženou. Tím však výčet nedostatků ústavního zákona o bezpečnosti nekončí, ale spíše začíná.

---

<sup>23)</sup> Pro právní formu obou aktů (aktu vyhlášení mimořádného stavu a aktu v podobě zejména krizového opatření) přichází totiž do úvahy mnoho různých možností. Může jít například o zvláštní ústavní akty *sui generis* s mocí zákona, podzákonné právní předpisy, opatření obecné povahy nebo o individuální (ústavní či správní) rozhodnutí. Oba akty navíc mohou mít různou právní formu; z dosavadní judikatury Ústavního soudu plyne, že akt vyhlášení konkrétně nouzového stavu je aktem aplikace ústavního práva s normativními důsledky (srov. usnesení Pl. ÚS 8/20, bod 26 a usnesení Pl. ÚS 11/20, bod 18) a akt v podobě krizového opatření vlády za nouzového stavu je jiným právním předpisem *sui generis* (srov. usnesení Pl. ÚS 7/20, bod 23, usnesení Pl. ÚS 13/20, bod 23 a usnesení Pl. ÚS 15/20, bod 12).

<sup>24)</sup> O tomto problému referoval VANÍČEK, J.: Ústavní zákon o bezpečnosti státu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu a ústavní zákon o bezpečnosti ČR. In: PAVLÍČEK, V. a kol.: *Právo a bezpečnost státu: sborník statí*. Praha: Vodnář, 2002, ISBN 80-85889-55-2, s. 54-55.

<sup>25)</sup> Srov. usnesení Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 8/20 a Pl. ÚS 7/20 včetně početných odlišných stanovisek. Svůj názor na povahu mimořádného vládnutí, vyjádřený již v příslušných odlišných stanoviscích, shrnul soudce Ústavního soudu V. Sládeček ve svém článku SLÁDEČEK, V.: Vláda a nouzový stav. In *Správní právo, 2020, roč. LIII, č. 5-6*, ISSN 0139-6005, s. 270 a násl. Zaznělé názory rekapituluje J. Wintr (srov. WINTR, c. d., s. 287 a násl.).

<sup>26)</sup> V. Sládeček ve svém disentu k usnesení Pl. ÚS 8/20 vyslovil názor, že jednotlivá krizová opatření vydávaná za nouzového stavu jsou materiálně zákony, jinak by nemohla omezovat základní práva (názor zopakoval ve svém článku SLÁDEČEK, c. d., s. 276). Ke Sládečkově názoru se přiklonil též Z. Koudelka (srov. KOUDELKA, Z.: Nouzové zákonodárství a roušky. In *Právník, roč. 159, č. 12, 2020, ISSN 0231-6625, s. 959*). Většina pléna Ústavního soudu však (prozatím) považuje krizová opatření za podzákonné právní předpisy ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy, tedy k omezení základních práv dochází dle většiny pléna pravděpodobně již samotným krizovým zákonem, nikoliv až navazujícím krizovým opatřením. Nicméně k této otázce se v odůvodnění usnesení nic nedozvíme.

Povinnost zajišťování bezpečnosti je totiž následně rozvinuta organizačně-kompetenčními čl. 3 a 4. Zde se ústavní zákon o bezpečnosti podrobněji věnuje institucím, jejichž primární funkcí (vůdčí, řídicí ideou) je právě zabezpečení právních statků uvedených v čl. 1. Jde především o ozbrojené síly a ozbrojené bezpečnostní sbory,<sup>27)</sup> přičemž ve vztahu k ozbrojeným silám stanovuje ústavní zákon o bezpečnosti významnou ústavní zásadu, a to požadavek civilní kontroly ozbrojených sil (čl. 4 odst. 2 *in fine*). Ponecháme-li stranou terminologické problémy, které s sebou užití obratu „civilní kontrola“ přináší,<sup>28)</sup> je problematické, že se tento výchozí princip, charakterizující postavení a roli ozbrojených sil v demokratické společnosti, textuálně vztahuje pouze k zákonné úpravě jednotlivých dílčích aspektů ozbrojených sil, nikoliv ke všem vojensko-civilním vztahům.<sup>29)</sup>

Nyní přejdeme k částem věnovaným jednotlivým mimořádným stavům. Předně není zcela jasné, z jakých důvodů je možné vyhlásit nouzový stav, resp. zda je možné jej vyhlásit i pro mimořádné situace primárně politického charakteru (povstání, státní převrat, nepokoje). Ústavní zákon o bezpečnosti totiž pomocí slov „nebo jiného nebezpečí“ činí z čl. 5 odst. 1 otevřený výčet, o jehož výkladu se v odborné literatuře objevily spory.<sup>30)</sup> Dále je sporné, jaký bude osud nouzového stavu, vyhlášeného předsedou vlády na základě

---

<sup>27)</sup> Pokud jde o ozbrojené bezpečnostní sbory, jakož i další státní zařízení uvedené v čl. 3 odst. 1 a čl. 4 odst. 1 ÚZB, nabízí se otázka, kam z ústavního hlediska zařadit zpravodajské služby. Zcela jistě nepatří mezi záchranné sbory ani havarijní služby; jejich zařazení mezi **ozbrojené** sbory se bez dalšího jeví jako problematické, a to vzhledem k zásadě tzv. oddělovacího imperativu (zpravodajské služby nemají být institucemi prosazujícími či vynucujícími právo za pomoci zbraní, jako je policie nebo vězeňská služba) a k pozitivněprávní úpravě možnosti příslušníků Bezpečnostní informační služby a Vojenského zpravodajství užít zbraň pouze v situaci nutné obrany či krajní nouze (srov. § 5 zákona č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě, a § 5 zákona č. 289/2005 Sb., o Vojenském zpravodajství). Příslušníci Úřadu pro zahraniční styky a informace pak z formálního hlediska postrádají i takové zvláštní zákonné zmocnění.

<sup>28)</sup> Tento termín je příliš úzký, neboť se v českém jazyce striktně vzato vztahuje pouze k neuniformovanému dozoru nad ozbrojenými silami. Avšak v demokratickém právním státě se vztahy mezi civilní a vojenskou složkou společnosti (a veřejné moci) neomezuji na pouhý dohled ze strany civilistů. Blíže viz DIENSTBIER, J.: *Občanské vedení ozbrojených sil v teorii a české praxi*. In *Acta Universitatis Carolinae. Iuridica*, 2020, roč. 66, č. 2, ISSN 0323-0619, s. 172, 184-185.

<sup>29)</sup> Srov. DIENSTBIER, *Občanské vedení*, s. 184-185, 193.

<sup>30)</sup> Srov. JIRÁSEK, J.: *Vyhlašování mimořádných stavů*. In: PAVLÍČEK, V. a kol.: *Bezpečnost České republiky*, s. 83; UHL, P. Čl. 5. In: RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P. a kol.: *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, ISBN: 978-80-7478-809-3, s. 1150; MAREŠ, M., NOVÁK, D.: *Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, ISBN 978-80-7598-202-5, s. 150. Podrobnému rozboru výkladu čl. 5 odst. 1 se věnuje autor tohoto článku ve svém příspěvku *Základní analýza ústavních prostředků mimořádného vládnutí v ČR*, který byl prezentován na konferenci *Právo v měnícím se světě*, která se konala ve dnech 16. – 17. prosince 2019 (tedy ještě před začátkem koronavirové pandemie). Autor je toho názoru, že nouzový stav je možné vyhlásit pouze pro ohrožení primárně nepolitického charakteru, přičemž tento svůj závěr opírá o argumenty logického (zejména argument *eiusdem generis*), systematického (pro primárně politická ohrožení je určen stav ohrožení

čl. 5 odst. 3, pokud toto rozhodnutí vláda kolektivně ani neschválí, ani nezruší. Část doktríny se přiklonila k závěru, že nouzový stav i přesto trvá,<sup>31)</sup> část, že nikoliv.<sup>32)</sup> Navíc si můžeme povšimnout, že ústavní úprava všech tří mimořádných stavů, zejména pak stavu ohrožení státu a válečného stavu, je mimořádně kusá, přenechávající naprostou většinu otázek k provedení zákonem a stran změny ústavního rozdělení veřejné moci umožňující pouze zkrácené jednání o návrzích zákonů a prodlužování volebního období. U prodlužování volebního období navíc není jasné, zda tohoto mimořádného institutu lze použít i opakovaně,<sup>33)</sup> a zda je možné jej použít i pro odložení voleb do zastupitelstev územních samosprávných celků, neboť pro ně ústavní pořádek neužívá pojmu „volební období“, nýbrž „funkční období“ (viz čl. 102 odst. 2 Ústavy).<sup>34)</sup> Vrcholem nedostatečného ústavního zakotvení mimořádných stavů je pak faktická nefunkčnost stavu ohrožení státu a válečného stavu,<sup>35)</sup> což s výše uvedenou nedostatečnou konstitucionalizací mimořádného vládnutí<sup>36)</sup> otevírá bránu pro bezprávný výkon moci.<sup>37), 38)</sup> Vedle těchto klíčových nedostatků se pak jako vcelku podružnost jeví zbytečné ústavní zakotvení Bezpečnosti

---

státu a válečný stav), historického (v parlamentní rozpravě při přijímání ÚZB byl zdůrazněn nepolitický charakter nouzového stavu) a komparativního výkladu. Srov. DIENSTBIER, J.: Základní analýza ústavních prostředků mimořádného vládnutí v České republice. In GERLOCH, A., ŽÁK KRZYŽANKOVÁ, K. (eds.): *Právo v měnícím se světě*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, ISBN 978-80-7380-828-0, s. 86-88.

<sup>31)</sup> Srov. FILIP, *Ústavní právo*, s. 527; UHL. In RYCHETSKÝ, LANGÁŠEK, HERC, MLSNA a kol., c. d., s. 1149; MAREŠ, NOVÁK, c. d., s. 153-154.

<sup>32)</sup> Srov. PAVLÍČEK. In PAVLÍČEK, V a kol. *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář*, s. 389, a KYSELA, J. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. In KLÍMA, K. a kol.: *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, ISBN 978-80-7380-140-3, s. 874. Taktéž tomuto problému se autor již věnoval, přičemž ze systematických a teleologických důvodů vyslovil stanovisko o nutnosti vyslovení souhlasu ze strany vlády do 24 hodin od vyhlášení nouzového stavu, jinak je nouzový stav *ex constitutione* ukončen. Jednak je totiž vyhlášení nouzového stavu primárně kompetencí vlády a kompetence předsedy vlády je tak pouhou pragmatickou výjimkou, přičemž je smyslem a účelem čl. 5 odst. 3 věty druhé ÚZB právě omezení předsedy vlády, jednak pokud by nouzový stav trval bez souhlasu vlády i po uplynutí 24 hodin, pak by toto ustanovení ztratilo rozumný smysl, neboť by vláda mohla nouzový stav vždy zrušit na základě čl. 6 odst. 3 ÚZB. Jde tak o využití interpretačního principu zákazu vytváření redundantních ustanovení. Srov. DIENSTBIER, *Základní analýza*, s. 88-89.

<sup>33)</sup> Srov. UHL. In RYCHETSKÝ, LANGÁŠEK, HERC, MLSNA a kol., c. d., s. 1165.

<sup>34)</sup> Srov. MAREŠ, NOVÁK, c. d., s. 164.

<sup>35)</sup> Srov. KYSELA, J.: Rok 2004 ve vývoji vybraných institutů českého ústavního práva – 2. část. *Právní rozhledy*, 2005, č. 13, s. 471.

<sup>36)</sup> Srov. KUDRNA, J.: Ústavní rámec zajišťování bezpečnosti České republiky – zhodnocení současného stavu a úvahy *de lege ferenda*. *Acta Universitatis Carolinae. Iuridica*, 2017, roč. 63, č. 4, s. 163 a násl.

<sup>37)</sup> Shodně KUDRNA, J.: Výkon státní moci v mimořádných situacích – nedostatky současné právní úpravy a možnosti jejich řešení. In GERLOCH, A., ŽÁK KRZYŽANKOVÁ, K (eds.): *Ústavní kontinuita České republiky s československou tradicí*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018, ISBN 978-80-7380-749-8, str. 63, 69-70.

<sup>38)</sup> Obdobně mluví americký konstitucionalista B. Ackerman o nedostatečné úpravě mimořádného vládnutí v ústavě Spojených států amerických jako o pozvánce

radu státu v čl. 9 jako v zásadě poradního orgánu bez právně-mocenských oprávnění.<sup>39)</sup>

### 3. Návrh novely ústavního zákona o bezpečnosti ČR

V předchozí části jsme identifikovali více než deset nedostatků ústavního zákona o bezpečnosti. Nyní přikročíme ke zhodnocení návrhu novely. Vzhledem k výše zvoleným kritériím hodnocení nás bude zajímat, kolik z dosud identifikovaných nedostatků návrh odstraňuje. Pro názornost zvolíme vyhodnocení prostřednictvím přehledové tabulky:

| Pořadí nedostatku | Podstata nedostatku   | Odstraňuje návrh novely nedostatek? |
|-------------------|---|-------------------------------------|
| 1.                | Absence výslovného uvedení principů mimořádného vládnutí  | NE                                  |
| 2.                | Nestanovení právní formy vyhlášení mimořádných stavů a formy opatření vydaných za mimořádného stavu               | NE                                  |
| 3.                | Nevyjasnění otázky soudního přezkumu  | NE                                  |
| 4.                | Nevyjasnění vztahu ÚZB k Listině základních práv a svobod, zejména ve vztahu k omezování základních práv a svobod | NE                                  |
| 5.                | Vztažení principu civilní kontroly pouze k zákonné úpravě (případně spolu s nevýstižností pojmu civilní kontroly) | NE                                  |
| 6.                | Nejednoznačné stanovení důvodů pro vyhlášení nouzového stavu  | ANO <sup>40)</sup>                  |
| 7.                | Nejednoznačné stanovení důsledku neschválení rozhodnutí předsedy vlády o vyhlášení nouzového stavu                | ANO <sup>41)</sup>                  |

k bezprávnosti. Srov. ACKERMAN, B.: *Before the Next Attack: Preserving Civil Liberties in An Age of Terrorism*. New Haven: Yale University Press, 2006, ISBN 0-300-12266-7, s. 88.

<sup>39)</sup> Srov. KYSELA. In KLÍMA a kol., c. d., s. 881; a BARTOŇ, M. Bezpečnost ČR a mimořádné stavy. In JIRÁSEK, J. a kol.: *Ústavní základy organizace státu*. Praha: Leges, 2013, ISBN 978-80-87576-57-1, s. 352; FILIP, *Ústavní právo*, s. 523-524.

<sup>40)</sup> Dle návrhu má čl. 5 odst. 1 ÚZB nově znít takto: „Vláda může vyhlásit nouzový stav, jsou-li na celém území státu nebo jeho části ohroženy vnitřní pořádek a bezpečnost, životy a zdraví, majetkové hodnoty nebo životní prostředí, intenzita ohrožení dosahuje značného rozsahu, ohrožení není možné odvrátit běžnou činností orgánů a složek podle čl. 3 odst. 1 nebo orgánů územních samosprávních celků a k odvrácení ohrožení je nutné podstatným způsobem omezit práva a svobody.“ Navrhuje se tudíž mj. vypustit dosavadní výčet případů zakončený slovy „nebo jiného nebezpečí“. Nebude tedy možné využít ani logický argument *ejusdem generis* a vzhledem k typovým situacím, uvedeným v důvodové zprávě, ani původní argument historický. Nouzový stav by tak nově mělo být možné vyhlásit i pro řešení situací primárně politického charakteru. To otevírá potenciálně novou problematičnost návrhu, a to možnost obejít pravidla pro vyhlášení stavu ohrožení státu.

<sup>41)</sup> Dle návrhu má být do čl. 5 odst. 3 *in fine* ÚZB doplněna slova: „jestliže se vláda v této lhůtě nevyjádří, platí, že se nouzový stav ruší.“



|     |  |                         |
|-----|--|-------------------------|
| 8.  | Nejasnost stran možnosti prodloužit funkční období zastupitelstev územních samosprávných celků   | ANO <sup>42)</sup>      |
| 9.  | Nejasnost stran možnosti opakovaného prodloužování volebních období  | ČÁSTEČNĚ <sup>43)</sup> |
| 10. | Nepoužitelnost stavu ohrožení státu a válečného stavu za mimořádné situace   | NE                      |
| 11. | Nedostatečná konstitucionalizace mimořádných stavů spočívající v neumožnění podstatně odlišného výkonu veřejné moci za mimořádné situace | NE                      |
| 12. | Zbytečnost ústavního zakotvení Bezpečnostní rady státu   | NE                      |

Z výše uvedené tabulky je zřejmé, že návrh novely odstraňuje pouze čtyři nedostatky (z toho jeden jen částečně) z dvanácti celkem, tedy pouhou třetinu, týkající se navíc nedostatků spíše druhého řádu. Lze proto konstatovat, že se nejedná o komplexní novelu, vytvořenou po důkladných přípravných pracích s vědomím nezbytnosti systémového přístupu k ústavním změnám.

Návrh naopak ve svém důsledku přináší do ústavního zákona o bezpečnosti další problémy. Kromě zamýšleného zakotvení Ústředního krizového štábu jako orgánu opět poradního, nikoliv mocenského charakteru, jde především o navrhované zakotvení stavu nebezpečí na ústavní úrovni. To je totiž problematické zejména ze dvou důvodů.

Zaprvé, byť je konstitucionalizace podústavních institutů mimořádného vládnutí krokem správným směrem, pak není-li zároveň provedena komplexně, oslabuje argumentaci pro ústavnost zbylých institutů mimořádného vládnutí, zakotvených pouhým zákonem.<sup>44), 45)</sup>

<sup>42)</sup> Dle návrhu se v čl. 10 ÚZB mají zavést tři odstavce, přičemž první má znít takto: „Jestliže po dobu nouzového stavu, stavu ohrožení státu nebo válečného stavu podmínky na území České republiky neumožní přípravu nebo konání voleb do Parlamentu České republiky, voleb do zastupitelstev územních samosprávných celků nebo volby prezidenta republiky, lze zákonem prodloužit volební období a lhůty pro přípravu a konání voleb, nejdéle však o 6 měsíců. V případě voleb do Senátu a zastupitelstev územních samosprávných celků se o dobu prodloužení volebního období zkracuje volební období, které má následovat.“

<sup>43)</sup> Návrh, který byl postoupen do vnitřního připomínkového řízení, výslovně počítal s možností opakovaného prodloužení voleb. Po připomínkách zejména od Ministerstva financí a Ministerstva obrany však bylo toto ustanovení nakonec vypuštěno, avšak aniž by současně bylo výslovně stanoveno, že opakované prodloužení je nepřípustné. Lze však alespoň argumentovat historickým výkladem (argument odmítnuté alternativy, byť ještě před začátkem zákonodárského procesu). Návrh zde ovšem odstraňuje hlavně určité praktické nedostatky, které byly v souvislosti s volbami identifikovány v průběhu koronavirové pandemie, což je jistě jednou z jeho nemnoha předností.

<sup>44)</sup> Zejména může jít o soubor mimořádných opatření orgánu ochrany veřejného zdraví dle § 68–69 a § 80 zákona č. 258/2000 Sb. o ochraně veřejného zdraví.

<sup>45)</sup> Ústavnosti institutů mimořádného vládnutí *praeter constitutionem* se autor tohoto příspěvku věnoval spolu s V. Derkou a F. Horákem v článku DIENSTBIER, DERKA, HORÁK, c. d., s. 418 a násl.

Zadruhé, návrh novely porušuje konstrukci hypotézy stavu nebezpečí jeden ze základních postulátů teorie mimořádného vládnutí. Tím je zásada, že mimořádného vládnutí může být užito pouze za mimořádné situace, tj. za situace, kdy je podstatně ohrožena (národní či veřejná) bezpečnost, přičemž k úspěšnému zabránění či překonání takové situace již vůbec není možné užít běžných prostředků výkonu veřejné moci (vládnutí).<sup>46)</sup> Vyhlásit stav nebezpečí by naopak nově mělo být možné, sice pokud „intenzita ohrožení dosahuje značného rozsahu“ a „ohrožení je možné odvrátit jen zvýšeným úsilím“, přičemž je nutné omezit práva a svobody (nikoliv pouze základní práva a svobody!) „ve větším rozsahu“, avšak stále „**při běžné činnosti** orgánů a složek“.<sup>47)</sup> Takto konstruovaný stav nebezpečí by bylo potenciálně možné využívat v jakékoliv stresovější situaci pro veřejnou moc,<sup>48)</sup> jako je kupříkladu řešení významnější kriminality,<sup>49)</sup> zvládnutí sportovního či se sportem souvisejícího násilí nebo vypořádávání se s hrozbami za využití konceptu tzv. obranyschopné, bránící se či militantní demokracie.<sup>50)</sup> Návrh tak vyvolává obavy, že by Česká republika zažívala mimořádný právní stav častěji, než je vhodné, neboť by pro příslušné orgány veřejné moci mohlo být pohodlnější spíše vyhlásit stav nebezpečí a omezovat práva a svobody osob, než aby se tyto orgány vynasnažily bezpečnostní rizika zvládnout i za normálního právního stavu.<sup>51)</sup> Problematicčnost takto konstruovaného stavu nebezpečí je tedy nasnadě.

---

<sup>46)</sup> Jinými slovy jde o zásadu výjimečnosti, resp. *ultima ratio* mimořádného vládnutí. Srov. nástin literatury k této zásadě v článku DIENSTBIER, DERKA, HORÁK, c. d., s. 421.

<sup>47)</sup> V původním návrhu novely, který autor komentoval na výše zmíněné konferenci, se nicméně počítalo pouze s jediným kritériem mimořádnosti, a to kritériem potřeby omezit práva a svobody „ve větším rozsahu.“ Původně tak intenzita nemusela dosahovat značného rozsahu a ohrožení nemuselo být možné odvrátit „jen“ zvýšeným úsilím. Autorovu konferenční kritiku tak do jisté míry sdílela i mnohá připomínková místa, zejména pak Ministerstvo financí a Ministerstvo obrany.

<sup>48)</sup> O stavu stresu jako situace odlišné od stavu krize (resp. v našem pojetí mimořádné situace) pojednává M. Rosenfeld. Srov. ROSENFELD, M.: Should Constitutional Democracies Redefine Emergencies and the Legal Regimes Suitable for Them? In SARAT, A. (ed.): *Sovereignty, Emergency, Legality*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, ISBN 978-0-521-11223-9, s. 241, 259.

<sup>49)</sup> Příkladem z poslední doby může být vlna vykrádání objektů v okolí Prahy pravděpodobně organizovanými skupinami ze začátku roku 2020, které se nedařilo zabránit ani posilováním policejní přítomnosti v dotčené oblasti (viz <https://ct24.ceskatelivize.cz/domaci/3045615-pomohly-zamykatelne-kliky-na-okna-i-alarmy-okolo-prahy-se-krade-dal-a-domy-nejsou> [citováno 27. listopadu 2020]).

<sup>50)</sup> Příkladem mohou být různé demonstrace extremistických hnutí, rozpouštění extremistických právnických osob (spolků a politických stran) či zvládnutí společenských nepokojů nižší intenzity, jako byly nepokoje v Duchcově a Českých Budějovicích v roce 2013.

<sup>51)</sup> Za tuto myšlenku autor děkuje anonymnímu recenzentovi.

## Závěr

Tento příspěvek byl věnován návrhu novely ústavního zákona o bezpečnosti ze září 2020, resp. ledna 2021. Po provedeném rozboru dochází příspěvek k závěru o nevhodnosti tohoto návrhu novely, který by tudíž bylo třeba vůbec nepředkládat do zákonodárského procesu. Pokud by došlo k předložení tohoto návrhu Parlamentu, pak je třeba jej zamítnout. K tomuto postoji vede 1) obecná nevhodnost dílčích zásahů do ústavních předpisů bez komplexního a (prosystémového vyhodnocení problematiky, 2) neodstraňování všech (přínejmenším ne všech zásadních) dosud identifikovaných nedostatků ústavního zákona o bezpečnosti, 3) přinášení nových problémových ustanovení do ústavního pořádku.

Pokud by prognózy doby trvání pandemie nemoci covid-19 svědčily o dlouhodobém charakteru této ohrožující situace, bude vzhledem k šetrnosti zásahů do základních práv a do rozdělení kompetencí orgánů veřejné moci lepší přijmout zvláštní zákon než neustále prodlužovat nouzový stav. Při splnění sedmi podmínek, kterým se autor věnoval spolu s V. Derkou a F. Horákem v předchozím článku, by takový zákon měl projít testem ústavnosti<sup>52)</sup> a je navrhován i ze strany neziskového sektoru.<sup>53)</sup>

Vedle přípravy tohoto zákona by měly být v každém případě zahájeny důkladné přípravné práce na komplexní revizi ústavního rámce zajišťování bezpečnosti v České republice. Vzhledem k důležitosti a náročnosti tohoto úkolu musí být tato souhrnná novela vypracována v rámci politicky reprezentativní, ale i juridicky odborné platformy. Právnická fakulta Univerzity Karlovy již práce v rámci řešení nového grantového projektu Technologické agentury České republiky započala a nabízí tak pomyslnou ruku exekutivě a legislativě ke spolupráci. Také tento stručný příspěvek může přispět se svou „troškou do mlýna.“

## Shrnutí:

Článek rozebírá návrh novely ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky. Tento návrh byl vypracován Ministerstvem vnitra v reakci na epidemii nemoci covid-19 a byl předložen do připomínkového řízení v původní verzi dne 21. 9. 2020 a po zapracování připomínek dne 26. 1. 2021.

---

<sup>52)</sup> Jde o zachování podmínky výjimečnosti (*ultima ratio* charakteru spolu s dočasností), legality, proporcionality, účelové vázanosti, nedotknutelnosti základů ústavního řádu, existence kontrolních mechanismů a závazků vyplývajících z mezinárodního práva veřejného. Srov. DIENSTBIER, DERKA, HORÁK, c. d., s. 420-424.

<sup>53)</sup> Srov. čtvrtou stranu Doporučení Rekonstrukce státu k opatřením přijatým v souvislosti s koronavirovou pandemií a jejich případnému prodlužování (dostupný na: <https://rekonstrukcestatu.s3.amazonaws.com/rekonstrukcestatu/production/files/2020/04/23/09/05/56/0ccc8633-9e66-4999-80cf-7bb1e2e3eeea/doporuzeni-rekonstrukce-statku-k-opatrenim-prijatym-v-souvislosti-s-koronavirovou-pandemi-i-a-jejich-pripadnemu-dalsimu-prodluzovani-1.pdf> [citováno 27. listopadu 2020]).

Článek se nejprve věnuje otázce nevhodnosti dílčích zásahů do ústavního pořádku a posléze rekapituluje nedostatky, které byly ohledně ústavního zákona o bezpečnosti ČR diskutovány v odborné literatuře. Ve třetí části článek analyzuje, zda návrh novely tyto nedostatky odstraňuje, případně zda zavádí nedostatky nové. Závěrem je v článku návrh novely autorem odmítnut jako nevhodný, a to 1) pro jeho dílčí charakter, 2) pro odstranění pouze několika stávajících nedostatků ústavního zákona o bezpečnosti ČR, 3) pro zavedení dvou dalších nedostatků. Ústavní zákon o bezpečnosti ČR nicméně zaslouží zásadně přepracovat, avšak až po podrobné a odborné přípravě.

**Draft amendment to Constitutional Act No. 110/1998 Coll. on the Security of the Czech Republic – summary:**

The article discusses the draft amendment to Constitutional Act No. 110/1998 Coll. on the Security of the Czech Republic. This proposal was prepared by the Ministry of the Interior in response to the covid-19 epidemic, was submitted for comment on September 21<sup>st</sup>, 2020 and was published on January 26<sup>th</sup>, 2021 in the updated version. The article first addresses the inadequacy of partial constitutional changes and then recapitulates the shortcomings of the Constitutional Act discussed in the legal literature. In the third part, the article analyses whether the draft amendment eliminates these shortcomings, or whether it introduces new shortcomings. Finally, the article rejects the draft amendment as inappropriate 1) for its partial nature, 2) for the removal of only a few existing shortcomings of the Constitutional Act on the Security, 3) for the introduction of two other shortcomings. Nevertheless, the Constitutional Act on the Security deserves a fundamental overhaul, but only after detailed and professional discussion.

## **Za panem profesorem JUDr. Dušanem Hendrychem, CSc.**

Se smutkem a s velkou pokorou píši rozloučení za redakci časopisu Správní právo i za členy jeho redakční rady s panem profesorem Dušanem Hendrychem. Pročítám si znovu krásné a vřelé blahopřání jeho přátel k devadesátým narozeninám, plné optimismu a obdivu k jeho vitalitě, brysknímu uvažování, eleganci a zejména k jeho morálním zásadám a přístupu k právu. To vše tu náhle chybí a bude chybět ...

Pan profesor Hendrych byl členem redakční rady časopisu Správní právo od roku 1994 až do 25. 1. 2021. Vlivem svých zkušeností, znalostí i neopakovatelným darem podat věci jasně a srozumitelně, pomohl mnohým autorům dát příspěvkům do našeho časopisu jejich konečnou podobu. Avšak nejen pro autory, ale troufám si tvrdit, že i pro mnohé z jeho kolegů z redakční rady, bylo čerpání „ze studnice jeho moudrosti“ darem. Jistě mnozí z nich při čtení těchto slov přikývnu a okamžitě si vzpomenu na situaci, kdy tomu tak bylo.

Mám nyní tu čest jen krátce připomenout profesně naplněný život po všech stránkách ceněného člověka a uvést několik vzpomínek jeho nejbližších kolegů z Právnické fakulty Univerzity Karlovy i redakční rady časopisu Správní právo.

Pan profesor Dušan Hendrych se narodil 26. prosince 1927 v Mostě.

Na počátku své profesní kariéry se věnoval hospodářskému právu. Teprve po roce 1968 začal působit na Ústavu státní správy a věnovat se veřejné správě. Od roku 1990 působil na Právnické fakultě Univerzity Karlovy jako vedoucí Katedry správního práva a správní vědy a v letech 1994–2000 pak jako děkan Právnické fakulty. Dále byl členem rady doktorského studijního programu veřejná a sociální politika na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy, vědecké rady Technické univerzity v Liberci a akademické rady institutu CEVRO.

Zaměřoval se zejména na obecné otázky správního práva, správní vědu a organizaci veřejné správy. Je autorem publikací z oboru správního a ústavního práva: Ústava České republiky – komentář, Správní vědy: teorie veřejné správy, Správní právo. Obecná část a Právnický slovník. Byl členem redakční rady nejen časopisu Správní právo, ale i časopisu Právní rozhledy.

Pan profesor Dušan Hendrych byl držitelem ocenění Právník roku 2011 v kategorii Správní právo.

Čest Vaší památce, pane profesore.

*Petra Gronwaldtová Wagnerová*



## Osobní vzpomínka na profesora Dušana Hendrycha

Pana profesora Dušana Hendrycha jsem poznal v roce 1983, když jsem přešel z praxe (Úřad pro vynálezy a objevy) do výzkumného pracoviště na Ústav státní správy. Profesor Hendrych byl – vedle doktora A. Šrámka – jedním z mých vedoucích (první jako vedoucí sekce, druhý jako vedoucí oddělení).

Na období zde strávené velice rád vzpomínám, neboť přestože ústav spadl pod federální vládu, panovala zde poměrně uvolněná názorová atmosféra (alespoň v naší sekci), snad v souladu se rčením „pod svícem je tma“. Profesor Hendrych mi jako relativně mladému „vědci“ nejen přiblížil některé základní otázky a problémy z oblasti státní správy a správního práva, ale nezřídka nenásilně korigoval mé tehdejší odborné literární pokusy (mj. „použití cizích slov práci nedělá vědeckou“), posílal mě na odborné konference a studijní pobyty do (socialistického) zahraničí.

Po událostech konce roku 1989 pan profesor přešel na Právnickou fakultu, kde působil jako vedoucí katedry správního práva a správní vědy, a později i jako děkan. Zde se naše cesty nakrátko rozešly, neboť jsem se nechal zlákat do praxe, abych se zúčastnil turbulentního dění jako zaměstnanec Federálního shromáždění. Nicméně již v roce 1991 jsem začal nejprve na částečný a posléze (od září 1992) na plný úvazek učit právě na jeho katedře.

Již krátce po začátku mého plnohodnotného působení na fakultě mě pan profesor doporučil na několikaměsíční studijní pobyt na University of Birmingham Law School, kde probíhal kurs o ochraně lidských práv. Po mém návratu jsme diskutovali o tom, na co bych mohl zaměřit speciální pozornost, a pana profesora napadlo, že bych se mohl věnovat instituci ombudsmana. A tak se i stalo, aby posléze dané téma tvořilo předmět mé habilitační práce. Profesor Hendrych mě později nenápadně přiměl, abych inicioval zahájení profesorského řízení. Samozřejmě jsme v rámci katedry – pod vedením pana profesora - vedli mnohé zajímavé diskuse k různým otázkám z oboru. Vážím si také projevené důvěry, když mě pan profesor, tuším v roce 2005, požádal, abych převzal další vydání komentáře k Ústavě.

V posledních letech, když pan profesor odešel z fakulty, jsme se vídali, bohužel, jen zřídka. Setkávali jsme se na vánočních besídkách pořádaných fakultou a občas i na redakční radě Správního práva. Zvláště vzpomínám na konferenci k 50. výročí časopisu Správní právo.

Profesor Dušan Hendrych byl vynikajícím odborníkem především na veřejnou správu, správní právo a také správní vědu, ale věnoval se i právu ústavnímu. Nechyběl mu ovšem „člověčí“ pohled i nadhled, ani smysl pro humor. Při vzpomínce na něj se mi vybavuje jakási příjemná, uklidňující starosvětská noblesa v jeho chování. Nejen lidé z oboru jeho skon vnímají jako citelnou ztrátu, byť se dožil požehnaného věku 93 let.

*Vladimír Sládeček*

## Vzpomínka na pana profesora Dušana Hendrycha

Na konci ledna 2021 zemřel ve věku 93 let pan prof. JUDr. Dušan Hendrych, CSc., bývalý děkan Právnické fakulty Univerzity Karlovy, dlouholetý vedoucí katedry správního práva a správní vědy, emeritní profesor Univerzity Karlovy.

Na Právnickou fakultu UK přišel v roce 1990 z tehdejšího Ústavu státní správy, kde působil jako vědecký pracovník. V roce 1991 se stal vedoucím katedry správního práva a správní vědy a katedru vedl dlouhých dvacet let. Velice významné bylo působení pana profesora Hendrycha v akademických funkcích. Od roku 1991 byl proděkanem fakulty, od roku 1994 zastával po dvě funkční období funkci děkana. V této funkci se podílel na obsahové a organizační reformě právnického studia, prosadil též výstavbu nové moderní právnické knihovny v budově fakulty.

Připomenout je třeba, že profesor Hendrych zastupoval v různém postavení Právnickou fakultu na veřejnosti. Byl členem Akreditační komise vlády České republiky a později místopředsdou její pracovní skupiny pro právo. Působil v mnoha vědeckých radách, například byl členem vědecké rady Univerzity Karlovy a Fakulty sociálních věd UK, Univerzity Palackého v Olomouci, Technické univerzity v Liberci, Právnické fakulty Univerzity Komenského v Bratislavě, Policejní akademie ČR. Byl také členem grémia Jednoty českých právníků a členem rady Národní galerie ČR.

Krátce po svém nástupu na katedru správního práva byl iniciátorem přípravy nově pojatých skript ze správního práva. Poté se stal vedoucím autorského kolektivu učebnice obecné části správního práva, která vyšla již v devíti vydáních. Profesor Hendrych je považován za jednoho z nejvýznamnějších představitelů oboru správního práva a správní vědy. Jeho odborná a publikační činnost byla velmi rozsáhlá a všestranná, monografické a časopisecké práce jsou věnovány zejména teorii, činnosti a organizaci veřejné správy. Byl autorem nebo spoluautorem významných publikací, za všechny jmenujme Právnický slovník, skripta Správní věda: teorie veřejné správy nebo komentář k Ústavě.

Pan profesor Hendrych se stal uznávanou a respektovanou osobností také v zahraničí. Přednášel na zahraničních univerzitách v Polsku, Německu, Rakousku, Švýcarsku a v Jihoafrické republice. Účastnil se mnoha zahraničních konferencí o veřejné správě. Rozvíjel vztahy Právnické fakulty se zahraničními univerzitami a podporoval významně učitelskou i studentskou zahraniční mobilitu.

Velmi cenná byla též jeho pedagogická činnost. Na pana profesora Hendrycha bude vzpomínat s úctou mnoho generací studentů, které učil, zkoušel, pomáhal vést kvalifikační práce, vedl je k přemýšlení a formulování vlastních názorů, v mnohých z nich vzbudil vážný zájem o obor správního práva.

Jeho zásluhy Univerzita Karlovy ocenila v roce 1997 udělením zlaté medaile UK a v roce 1998 pamětní Jubilejní medaile Univerzity Karlovy u příležitosti 650. výročí jejího založení.

Jeho kolegové a přátelé na fakultě i mimo ni budou mít profesora Hendrycha vždy v paměti nejen jako vynikajícího odborníka, ale též jako vysoce vzdělanou osobnost s noblesním vystupováním, výborným úsudkem i nezaměnitelným smyslem pro humor. Členové katedry správního práva a správní vědy pak ztrácejí v panu profesorovi svého dlouholetého vedoucího, kolegu a dobrého přítele. Budeme vzpomínat, jak s námi prožíval a sdílel svoji lásku k umění a literatuře, ke sportu a horám, k pěkným autům a svižné jízdě, k dobrému vínu a k mnoha dalším věcem...

*za katedru správního práva a správní vědy  
Právnické fakulty Univerzity Karlovy*

*Helena Prášková*

# SPRÁVNÍ PRÁVO



## OBSAH ČÍSLA:

**Pavel Švásta:** Poskytování informací kontrolovanými osobami při výkonu kontroly podle kontrolního řádu v kontextu rozhodovací praxe správních soudů

**Viktor Derka:** Pověření předsedové soudů jako kompetenční problém

**Jitka Jelínková:** Fikce souhlasného závazného stanoviska – zásadní otázky na příkladu závazných stanovisek podle zákona o ochraně přírody a krajiny

**Jakub Dienstbier:** Rozbor návrhu novely ústavního zákona o bezpečnosti České republiky

Za panem profesorem **Dušanem Hendrychem**

# 2/2021



# SPRÁVNÍ PRÁVO

odborný časopis pro oblast státní  
správy a správního práva

Ročník LIV

2/2021

## Vedoucí redaktorka:

JUDr. Petra Gronwaldtová Wagnerová

## Redakční rada:

JUDr. Václav Henych (předseda)

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

## Technická redaktorka a tajemnice redakce:

Renáta Pilzová

**prof. JUDr. Vladimír Sládeček, DrSc.,**  
Ústavní soud ČR,

**Mgr. Pavel Švásta, Ph.D.,**  
Právnická fakulta Masarykovy Univerzity

## OBSAH:

### Pavel Švásta:

Poskytování informací kontrolovanými  
osobami při výkonu kontroly  
podle kontrolního řádu v kontextu  
rozhodovací praxe správních soudů ... 65

### Viktor Derka:

Pověření předsedové soudů  
jako kompetenční problém ..... 90

### Jitka Jelínková:

Fikce souhlasného závazného  
stanoviska – zásadní otázky  
na příkladu závazných stanovisek  
podle zákona o ochraně přírody  
a krajiny ..... 109

### Jakub Dienstbier:

Rozbor návrhu novely ústavního  
zákona o bezpečnosti České republiky. 120

**ZA PANEM PROFESOREM  
DUŠANEM HENDRYCHEM ..... 132**

## AUTOŘI V TOMTO ČÍSLE:

**JUDr. Viktor Derka,**  
Právnická fakulta Univerzity Karlovy,

**JUDr. Jakub Dienstbier,**  
doktorand, Právnická fakulta Univerzity  
Karlovy,

**JUDr. RNDr. Jitka Jelínková, Ph.D.,**  
právníčka, poradkyně, konzultantka,

**doc. JUDr. Helena Prášková, CSc.,**  
Právnická fakulta Univerzity Karlovy,

## SPRÁVNÍ PRÁVO, číslo 2/2020, ročník LIV

**Vydává:** Ministerstvo vnitra České republiky, IČO: 00007064

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

**telefon:** 974 816 466, +420 777 986 964

**e-mail:** redakceSP@mvcz.cz

[www.mvcz.cz/clanek/spravni-pravo.aspx](http://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,  
[předplatne@tmv.cz](mailto:předplatne@tmv.cz), tel.: 974 887 314, [www.tmv.cz](http://www.tmv.cz)

**Předplatné a distribuce SR:** MediaCall, s.r.o., Vídeňská 546/55, 639 00 Brno,  
[export@mediacall.cz](mailto:export@mediacall.cz), tel.: 532 165 165, [www.predplatnedozahranici.cz](http://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 15. 2. 2021. Toto číslo vyšlo v Praze dne 29. 3. 2021.

© Ministerstvo vnitra