

Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave
Katedra správneho práva, práva životného prostredia a finančného práva

**VEREJNÁ SPRÁVA,
PRÁVNY ŠTÁT A OCHRANA
ZÁKLADNÝCH ĽUDSKÝCH PRÁV A SLOBÔD**

*zborník príspevkov
z medzinárodnej vedeckej konferencie*



MEDZINÁRODNÁ VEDECKÁ KONFERENCIA

26. september 2014

Recenzenti:

doc. JUDr. Mária Srebalová, PhD.

doc. JUDr. Ing. Branislav Cepek, PhD.

Editor:

JUDr. Michal Maslen, PhD.

Publikácia vznikla s finančnou podporou Agentúry na podporu výskumu a vývoja v rámci riešenia projektu č. APVV-0024-12 pod názvom „Verejná správa a ochrana základných práv a slobôd v právnej teórii a praxi“.

© Autori, 2014

© 2014

Za obsah a jazykovú stránku príspevkov zodpovedajú autori.

ISBN: 978-83-7490-??

Vydal

Spolok Slovákov v Poľsku – Towarzystwo Słowaków w Polsce

ul. św. Filipa 7, 31-150 Kraków

tel. +48 12 634 11 27, 12 632 66 04, fax +48 12 632 20 80

e-mail: zg@tsp.org.pl

www.tsp.org.pl

Obsah

Predhovor	5
JOZEF BANDŽAK Omezení osobní svobody z pohledu policejního práva	7
JAN DOBEŠ Recentní tendence práva na přístup k úředním dokumentům	23
RÓBERT DOBROVODSKÝ Vybrané otázky aplikácie zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám	37
ZDENĚK FIALA – KRISTÝNA BENEŠOVÁ Princip nemo tenetur se ipsum accusare – k infomrační povinnosti příslušníků bezpečnostních sborů sdělit správnímú orgánu příslušnost k bezpečnostnímu sboru	55
KATEŘINA FRUMAROVÁ Právo na náhradu škody způsobené nicotným rozhodnutím orgánu veřejné správy	67
DAVID HEJČ Soudní kontrola stavovských předpisů profesních komor také v rámci řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy	77
MATEJ HORVAT Aktuálne otázky aplikáčnej praxe povinných osôb vo vzťahu k právu na informácie	91
MARIAN HORVÁTH Uplatňovanie ústavných princípov a ochrana základných práv a slobôd v daňovom konaní a pri daňovej kontrole, možnosť aplikácie Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd	103

EVA. HORZINKOVÁ

Několik poznámek k porušování základních lidských práv orgány územní samosprávy 117

STANISLAV KADEČKA

Žaloby k ochraně veřejného zájmu a jejich vztah k soudní ochraně subjektivních veřejných práv 123

ALENA KLIKOVÁ

Možný soudní přezkum závazného stanoviska. 135

ALŽBETA KONDELOVÁ

Právo na soudní ochranu v cizineckých věcech 143

JANA KRŠKOVÁ

Právo na hospodársku súťaž alebo “keď do firmy vtrhnú inšpektori” 153

JAN MALAST

K právu být slyšen ve veřejné správě 165

PAVEL MATES

Ústavní aspekty zásahů do soukromí veřejnými sbory. 171

JIŘÍ RAJCHL

Limity ochrany lidských práv při výkonu veřejné správy 193

MARTIN VERNARSKÝ – PETER MOLITORIS

Retroaktivita in mitius v správnom práve a plná jurisdikcia správneho súdu 197

Program konferencie. 205

Predhovor

Katedra správneho práva, práva životného prostredia a finančného práva Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave uskutočňuje vedecký výskum v rámci projektu APVV-0024-12 „Verejná správa a ochrana základných práv a slobôd v právnej teórii a praxi“.

K cieľom projektu patrí:

- posúdiť kvalitu a účinnosť ústavnoprávnych základov a východísk princípov výstavby a činnosti verejnej správy na Slovensku z hľadiska presadzovania práv zaručených Listinou základných práv a slobôd a Ústavou Slovenskej republiky,
- analyzovať kvalitu a účinnosť výstavby a činnosti verejnej správy na Slovensku z hľadiska presadzovania základných práv a slobôd osôb zaručených Listinou základných práv a slobôd a Ústavou Slovenskej republiky.

V prvej etape riešenia (10/2013 – 9/2014) sa výskum zameriaval na problematiku viazanosti verejnej správy základnými právami a slobodami a princípmi uplatňovanými pri obmedzení základných práv a slobôd vnútroštátnej právnou úpravou.

Základný výskum sa venoval aj ústavnoprávny aspektom princípov dobrej verejnej správy, ktoré sú kľúčovými v európskom správnom priestore. Súčasťou výskumu boli aj administratívno-právne aspekty práva na súdnu a inú právnú ochranu.

V rámci tejto etapy výskumu Katedra správneho práva, práva životného prostredia a finančného práva Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave dňa 26. septembra 2014 zorganizovala medzinárodnú vedeckú konferenciu s názvom “Verejná správa, právny štát a ochrana ústavných práv a slobôd”, výstupom z ktorej je tento recenzovaný vedecký zborník s publikovanými textami referátov.

Referáty členov riešiteľského kolektívu projektu APVV-0024-12, ktorí vystúpili v rámci konferencie, budú publikované ako súčasť kapitol ďalšieho samostatného výstupu z projektu, vo vedeckej monografii „Verejná správa, základné práva a slobody“.

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.
vedúca Katedry správneho práva, práva životného prostredia
a finančného práva

V Trnave, 31. októbra 2014

Omezení osobní svobody z pohledu policejního práva

Abstrakt: Článek se zaměřuje na problematiku omezení osobní svobody z pohledu policejního práva. Nejprve je pozornost věnována legislativní úpravě omezení osobní svobody v návaznosti na kontrolu veřejné správy. Následně jsou vymezena práva dotčených osob a analyzovány povolené způsoby omezení osobní svobody. Ve třetí části je pojednáváno o jednotlivých institucích krátkodobého omezení osobní svobody ze strany Policie ČR, jako je předvedení, připoutání, zajištění, zadržení, zatčení, etc. Závěrečná část navazuje na další subjekty policejního práva, které jsou oprávněny omezovat osobní svobodu.

Klíčová slova: osobní svoboda, policejní právo, omezení.

1. Legislativní úprava omezení osobní svobody v návaznosti na kontrolu veřejné správy

Osobní svoboda jako neustále se vyvíjející fenomén¹ v kontextu moderních právních instrumentů zakotvujících specifické svobody patří k základním statům obsažených v ústavních dokumentech demokratických států. Jednotlivé specifické svobody (osobní svoboda a svoboda pohybu, pobytu, projevu, shromažďovací, spolčovací, náboženského vyznání, vědeckého bádání, umělecké tvorby, myšlení, svědomí) zároveň tvoří okruh určitého druhu lidských práv (subjektivní právo fyzické osoby).² V preambulích katalogů lidských práv je svoboda člověka pojímána jako svoboda v nejobecnějším smyslu nesoucí ideové východisko k pojetí dalších práv a svobod. V tomto smyslu právní řád České republiky pojem osobní svoboda v ústavní rovině zakotvuje v *Listině základních práv a svobod* (dále jen „Listina“) v čl. 1 tak, že „lidé jsou svobodní a rovní v důstojnosti i v právech. Základní práva a svobody jsou nezadatelné, nezczizitelné, nepromlčitelné a nezrušitelné“, a v ustanovení čl. 8 odst. 1 Listiny je konstatováno, že „osobní svoboda je zaručena“.³ **Nejed-**

¹ Osobní svoboda v širším slova smyslu je chápána jako obecná svoboda lidské bytosti (osoby) ve všech sférách její činnosti, která má aspekty vnitřní (svoboda svědomí) i vnější (svoboda pohybu či projevu) projevu. Svoboda ve smyslu absolutní volnosti je pojem filozofický, nikoliv právní.

² Z podstaty právnických osob je vyloučena skupina základních práv a svobod, která náleží pouze ochraně biosociální podstaty člověka (právo na život, ochranu zdraví, tělesnou integritu, apod.).

³ Podrobněji ústavní zákon č. 2/1993 Sb., *Usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky*, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

ná se však o práva neomezitelná. Omezená mohou být zákonem, přičemž musí být šetřeno podstaty a smyslu, a to z důvodu nezbytnosti pro výkon jiných práv a z důvodu veřejného zájmu.⁴ Kromě uvedeného Listina garantuje ochranu specifických osobních svobod ustanovením čl. 8 Listiny, kde je zaručena osobní svoboda eliminací svévolných zásahů orgánů veřejné moci striktním vymezením povolených speciálních případů omezení formou zadržení, zatčení, vazby, ochranného léčení, zabezpečovací detence a ochranné výchovy. Dále např. čl. 9 zakazuje nucené práce a služby; čl. 12 klade důraz na svobodu obydlí, která je komplementární ke svobodě osobní; čl. 14 je garancí svobody pohybu a pobytu; čl. 15 zaručuje svobodu myšlení, svědomí a náboženského vyznání a čl. 17 zakotvuje svobodu projevu, etc.

Omezení osobní svobody fyzické osoby orgány veřejné moci nesmí být v žádném případě v rozporu s právním řádem a mezinárodními smlouvami, kterými je ČR vázána dle ustanovení čl. 10 zákona č. 1/1993 Sb., *Ústava České republiky* (dále jen „Ústava“).⁵ Ze strany státu⁶ musí být vždy garantována dotčeným osobám vysoká míra právní jistoty a ochrany jejich práv.⁷ Specifické osobní svobody jsou rovněž koncipovány v souladu s právem na svobodu a osobní bezpečnost uvedené v čl. 5 odst. 1 *Evropské úmluvy* (dále jen „Úmluva“)⁸ a v čl. 9 *Mezinárodního paktu o občanských a politických právech*.⁹ Tyto ústavní garance se vztahují nejen na instituty trestního práva, ale taktéž na případy, kdy k omezení osobní svobody dochází na základě předpisů správního práva ve formě zajišťovacích úkonů při provádění faktických pokynů nebo donucovacích úkonů. K tomuto je nutné podotknout, že omezení osobní svobody orgány veřejné moci jak instituty správního práva, tak instituty trestního práva jako je zadržení, zatčení nebo vazba, není možné chápat jako správní¹⁰ či trestní sankci,¹¹ na rozdíl od omezení resp. zbavení osobní svobody v podobě odnětí svobody, domácího vězení, zákazu pobytu či vyhoštění, tj. trestů zakotvených v ustanovení § 52 zákona č. 40/2009 Sb., *trestního zákoníku*, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní zákoník“). Zároveň však zásady při uplatňování těchto institutů nelze oddělit od zásad trestání či ukládání sankcí, jelikož omezení osobní svobody vždy s trestním

⁴ Srov. GERLOCH, A. *Teorie práva*. 5. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. s. 200-201.

⁵ Viz ústavní zákon č. 1/1993 Sb., *Ústava České republiky*, ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., 300/2000 Sb., 448/2001 Sb., 395/2001 Sb., 515/2002 Sb., 319/2009 Sb., 71/2012 Sb. a 98/2013 Sb.

⁶ Článek 2 odst. 3 Ústavy: „*Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon*“ ve spojení s čl. 2 odst. 2 Listiny: „*Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví*“.

⁷ Zásada legální licence obsažená v čl. 2 odst. 4 Ústavy zní: „*Každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá*“, ve spojení s čl. 2 odst. 3 Listiny zní: „*Každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá*“.

⁸ Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., *o Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod*. Znění novelizováno ustanoveními Protokolů č. 11 a č. 14 (platnost od 1. června 2010) s protokoly 1, 4, 6, 7, 12 a 13 pod názvem *Evropská úmluva o ochraně lidských práv*.

⁹ Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb., *o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech*.

¹⁰ Správní sankci je možné chápat jako nepříznivé následky stanovené pro narušitele právní povinnosti, které jsou spojeny se vznikem správně právní odpovědnosti.

¹¹ Trest je opatření státního donucení, které je v trestním řízení ukládáno příslušnými soudy jménem státu pachateli trestného činu.

či správním řízením a následným trestáním souvisí. Taktéž je třeba vycházet z předpokladu, že trestnost správních deliktů analogicky vychází ze zásad trestního práva, jejichž použití není právně zakotveno, avšak vyplývá z mezinárodních dokumentů¹² a je verifikováno judikaturou Ústavního soudu ČR a Nejvyššího správního soudu. Přípustnost analogie iuris ve správním trestání se dovozuje z obecné potřeby použít ve prospěch obviněného analogii z trestního práva tam, kde vzhledem k neexistenci jednotného kodexu správního trestání nejsou výslovně upraveny některé základní zásady a instituty, které by měly být zohledněny v případě přestupku nebo správního deliktu. Nejvyšší správní soud v rozsudku¹³ konstatoval, že použití analogie ve správním trestání je přípustné, a to v omezeném rozsahu, pouze tam, kdy to, co má být aplikováno, určitou otázkou vůbec neřeší, nevede-li takový výklad k újmě účastníka řízení a ani k újmě na ochraně hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem.

Zásahy orgánů veřejné moci dotýkající se zbavení či omezení osobní svobody musí být vedeny v souladu s ustanovením čl. 8 odst. 2 Listiny, tudíž „*nikdo nesmí být stíhán nebo zbaven svobody jinak než z důvodů a způsobem, který stanoví zákon. Nikdo nesmí být zbaven svobody pouze pro neschopnost dostát smluvnímu závazku*“. Jelikož opatřením státního donucení je pachateli způsobena určitá újma, kterou je možné chápat jako citelný zásah do občanských práv a svobod pachatele trestného činu, musí se vždy opírat o konkrétní zákonné zmocnění. Dozor nad dodržováním právních předpisů (kontrola zákonnosti)¹⁴ v místech, kde se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranné léčení, zabezpečovací detence a ochranná výchova, a případně v jiných místech, kde je podle zákonného oprávnění omezována osobní svoboda, vykonávají orgány státního zastupitelství.

Jak vyplývá z Nálezu Ústavního soudu České republiky, dle čl. 5 odst. 4 Úmluvy a čl. 36 odst. 2 Listiny ve spojení s čl. 8 odst. 2 Listiny, je povinností pro zákonodárce všechny případy zbavení svobody veřejnou mocí postavit pod efektivní kontrolu nezávislého soudního rozhodování. Soudní přezkum je proto nezbytnou součástí každé zákonné úpravy zbavení svobody, bez něhož tato pro rozpor s uvedenými ustanoveními Úmluvy a Listiny samostatně nemůže obstát.¹⁵ Z další judikatury Ústavního soudu¹⁶ je patrné, že mezi institucionální rysy vyžadované u subjektu přezkoumávajícího oprávněnost zbavení svobody patří nestrannost a nezávislost. Tyto rysy státního zástupce nesplňuje, a to jak z hlediska svého osobního statutu¹⁷, tak z hlediska svého procesního postavení v trestním řízení.¹⁸ Rozhodnutí státního zástupce o ponechání obviněného ve vazbě není rozhodnutím ve smyslu čl. 5 odst. 4 Úmluvy.

Podle čl. 5 odst. 5 Úmluvy má každý, kdo byl obětí zatčení nebo zadržení v rozporu s ustanoveními tohoto článku, má nárok na odškodnění. Každá osoba omezená na osobní svobodě musí být neprodleně seznámena (poučení) s důvody provedeného

¹² Viz doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. R(91)1 o správně-právních sankcích.

¹³ Podrobněji rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. dubna 2008, č. j. 1 As 27/2008-67.

¹⁴ Kontrola veřejné správy orgány státního zastupitelství.

¹⁵ Podrobněji nálezy Ústavního soudu ze dne 2. června 1999, č. j. Pl. ÚS 29/98.

¹⁶ Viz nálezy Ústavního soudu ze dne 23. března 2004, č. j. I. ÚS 573/02.

¹⁷ Srov. § 18 odst. 2, § 12d odst. 2 a § 12e odst. 1 a 2 ve spojení s § 9 odst. 2 a § 10 odst. 4 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸ Viz čl. 80 odst. 1 Ústavy a § 2 odst. 5 věta pátá a § 68 odst. 1 věta třetí trestního řádu.

omezení v jazyce, jemuž rozumí. Uvedené rovněž platí pro provádění správních úkonů zmocněnými úředními osobami spočívající ve vyslovení zákazu nebo příkazu určitého jednání, který je adresát povinen respektovat (faktické pokyny); dále pro správní činnost směřující k odvrácení nebezpečí bezprostředně ohrožující právem chráněné zájmy vč. osobní svobody (bezprostřední zásahy); a také pro zajišťovací úkony, jejichž smyslem je zajistit průběh, popřípadě účel nějakého formálního správního procesu, zejména správního řízení nebo postupu zjišťování při výkonu správního dozoru.¹⁹

Ústavní soud ve svém usnesení poukazuje na skutečnost, že ochrana práv jednotlivců před zásahy ze strany policie, pokud při nich policejní orgán nevystupuje jako orgán činný v trestním řízení, je zaručena prostředky správního soudnictví. Podle § 82 soudního řádu správního²⁰ „každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením 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.“ Podle § 83 soudního řádu správního je žalovaným v takovém případě „správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah; jednali o zásah ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného sboru, který není správním orgánem, anebo příslušníka takového sboru, je žalovaným správní orgán, který takový sbor řídí nebo jemuž je takový sbor podřízen ...“. Důvodová zpráva k soudnímu řádu správnímu přímo počítá s tím, že soudní řád správní bude pokrývat „širokou škálu tzv. faktických zásahů (typicky různých policejních přehmatů), kde veřejnost (ostatně i Ústavní soud) pociťují zákonnou mezeru veřejnoprávní ochrany.“²¹

Soudní kontrola veřejné správy²² je prováděna Ústavním soudem, jako soudním orgánem ochrany ústavnosti, a dále obecnými a správními soudy. Ústavnímu soudu náleží rozhodování o ústavních stížnostech²³ napadajících rozhodnutí, opatření či jiné zásahy vykonavatelů veřejné správy, přičemž stížnost může podat osoba, která tvrdí, že pravomocným rozhodnutím, jehož byla účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem veřejné moci bylo porušeno její ústavně zaručené právo nebo svoboda. Ústavní přípustnost či nepřípustnost omezení osobní svobody je třeba s ohledem na principy proporcionality a rovnosti posuzovat zejména z hlediska formálních znaků, tj. zda důvod předmětného omezení je stanoven zákonem, a dále zda je způsob omezení stano-

¹⁹ Srov. HENDRYCH, D. et al. *Správní právo – obecná část*. 7. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009. s. 277-284.

²⁰ Blíže zákon č. 150/2002 Sb., *soudní řád správní*, ve znění pozdějších předpisů.

²¹ Srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 18. září 2013, č.j. I.ÚS 2661/13.

²² Kontrola veřejné správy je dále prováděna Parlamentem; Nejvyšším kontrolním úřadem; veřejným ochráncem práv a občany (podáním – peticemi a stížnostmi). Nejedná se o správní kontrolu, která znamená, že stát nebo jiný nositel veřejné správy prostřednictvím příslušného správního úřadu (orgánu) vykonává na základě zákona správní kontrolu či dozor v rámci vnitřních vztahů (podřízených subjektů) nebo v rámci vnějších vztahů (subjektů občanské společnosti).

²³ Ústavní stížnost je podání, ve kterém stěžovatel tvrdí, že zásahem orgánu veřejné moci bylo porušeno jeho ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy zaručené právo. Jestliže stěžovatel nevyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje, je ústavní stížnost nepřijatelná.

ven zákonem.²⁴ Závažné případy porušení ústavně zaručených lidských práv a svobod po vyčerpání všech vnitrostátních opravných prostředků (soudní řízení včetně pravomocného rozhodnutí Ústavního soudu ČR o ústavní stížnosti) řeší Evropský soud pro lidská práva ve Štrasburku zřízený Protokolem č. 11 k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.²⁵ Podle judikatury Evropského soudního dvora tvořila součást obecných zásad práva Evropských Společenství, která jsou rovnocenná s primárním právem, což zavazuje Evropskou unii k respektování základních práv a svobod podle ústavních tradic členských států.

2. Povolené způsoby omezení osobní svobody fyzických osob a jejich práva

Kdokoli může omezit osobní svobodu u fyzické osoby, která byla přistižena při páchání trestného činu anebo bezprostředně poté. K omezení dochází z důvodu zjištění její totožnosti, k zamezení jejího útěku nebo k zajištění důkazů. V tomto případě nastává okamžitá povinnost předání takové osoby policejnímu orgánu. Nelze-li tuto osobu předat ihned, je třeba bezodkladně vyrozumět o omezení osobní svobody nejbližší policejní orgán.²⁶ Osobám omezeným na osobní svobodě policií nesmí být zkrácena jejich práva vyplývající z Úmluvy a vnitrostátních právních norem. Osoba omezená na osobní svobodě policií, má: právo mluvit se svým právním zástupcem bez přítomnosti třetí osoby; právo vyrozumět člena své rodiny (může být dočasně omezeno); právo na naléhavou lékařskou pomoc; právo být seznámen s důvody zajištění; právo nahlédnout do podstatných dokumentů nutných k napadení zatčení nebo zadržení; právo vyjádřit se k věci, není však povinen vypovídat; jedná-li se o cizince, má právo na bezplatnou pomoc tlumočnicka a právo, aby byl vyrozuměn jeho konzulární úřad nebo velvyslanectví.

Krátkodobé omezení osobní svobody příslušnými instituty správního práva je přímo spojováno se zajištěním průběhu (účelu) správního řízení nebo při provádění správního dozoru,²⁷ resp. pořádkového dozoru²⁸ policejními (správními) orgány. Nápravné prostředky jsou realizovány především formou faktického zásahu, přičemž nejrozsáhlejšími oprávněními disponuje Policie ČR dle zákona č. 273/2008 Sb., *o Policii České republiky*, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o policii, ZoP“), která je oprávněna např. požadovat od osoby vysvětlení či prokázání totožnosti a v případě, že neposkytne potřebnou součinnost, může být předvedena; zajistit osobu v taxativně

²⁴ Článek 4 Listiny zní: „Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod“.

²⁵ Česká republika je signatářem jak Úmluvy, tak jejího Protokolu č. 11.

²⁶ Bližší § 76 odst. 2 zákona č. 141/1961 Sb., *o trestním řízení soudním*, ve znění pozdějších předpisů.

²⁷ Správní dozor je správní činnost, během které vykonavatel veřejné správy (dozorčí orgán) sleduje chování adresátů VS (nepodřízené subjekty - fyzické a právnické osoby stojící mimo soustavu VS), a jejich dosažené výsledky porovnává se stavem žádoucím (soulad právních norem), přičemž zjištěný výsledek vyhodnotí a na případný nesoulad aplikuje nápravná nebo sankční opatření.

²⁸ Například se jedná o výkon kontrol ve věcech zbraní a střeliva a bezpečnostního materiálu podle zákona č. 552/1991 Sb., *o státní kontrole*, ve znění pozdějších předpisů.

vymezených případech; vykázat osobu ze společného obydlí,²⁹ zakázat vstup na určitá místa, apod. Po zajištění dle daných ustanovení norem správního práva může být policejním orgánem omezena osobní svoboda nejdéle po dobu 24 hodin, přičemž po uplynutí této lhůty musí být propuštěna, nebo musí být ve věci rozhodnuto dle příslušných ustanovení zákona č. 141/1961 Sb., *o trestním řízení soudním*, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní řád“). Ke krátkodobému omezení osobní svobody v rámci trestního řízení dochází speciálními instituty trestního práva, jako je zadržení osoby podezřelé, zadržení obviněného policejním orgánem a zatčení, o kterých bude pojednáváno v následující kapitole.

Osoby krátkodobě omezené na osobní svobodě (zajištěná; zadržená; zatčená; dodávaná do výkonu trestu odnětí svobody, zabezpečovací detence, ochranného léčení nebo ochranné výchovy; převzatá policistou k provedení procesních úkonů z vazby, výkonu trestu odnětí svobody, zabezpečovací detence, ochranného léčení nebo ochranné výchovy; předvedená podle zákona o policii) se v době, kdy s nimi nejsou prováděny procesní úkony, zpravidla umísťují do policejních cel, které musí hygienicky nezávadné a musí odpovídat svému účelu. Podle stanoviska odboru bezpečnostní politiky MV je možné dle ustanovení § 26 odst. 1 písm. c) ZoP zajištěného svědka, který se nedostavil za určitých okolností na předvolání k výslechu, umístit do policejní cely dle ustanovení § 28 písm. a) ZoP.³⁰

Osoba musí být informována o právech a povinnostech osob umístěných v cele. Policista je oprávněn provést prohlídku osoby a v případě, že tato osoba má u sebe zbraň nebo jinou věc způsobitou ohrozit život anebo zdraví, odebrání takové věci, kterou jí při propuštění proti podpisu vrátí. Do cely se umísťují odděleně osoby: různého pohlaví; mladší 18 let a dospělé; zadržené nebo zatčené ve společném trestním řízení nebo ty, které se chovají agresivně. Osobu omezenou na osobní svobodě, která je zjevně pod vlivem návykové látky, je možné umístit do cely pouze, když lékař po provedeném vyšetření neshledá důvody pro její umístění na protialkoholní a protitoxikomanické záchytné stanici nebo v jiném zdravotnickém zařízení. Policista lékaře, popř. odvoz do zdravotnického zařízení, zajistí taktéž, když osoba je zraněná nebo trpí závažnou chorobou či onemocnění. Neshledá-li lékař, že osoba je schopna umístění v policejní cele či procesních úkonů, nařídí její umístění v zařízeních, ve kterých dochází ke krátkodobému omezení osobní svobody, jako jsou např. protialkoholní záchytné stanice (obvykle nad dvě promile alkoholu v krvi) a psychiatrické léčebny (sebeпоškozování). Dle ustanovení § 33 ZoP „*osoba umístěná v cele má právo na přiměřený odpočinek včetně spánku, na poskytnutí nezbytných léků a zdravotních pomůcek, dostatečný přístup k vodě a toaletě, jakož i na provedení základní hygieny. Dále má právo na poskytnutí stravy třikrát denně v přiměřených intervalech*“. Má-li osoba omezená na osobní svobodě nedostatečný oděv, popř. hygienicky závadný, zapůjčí jí oděv útvar policie, u kterého je cela zřízena.

²⁹ Vykázání (opatření netrestního charakteru) je oprávnění policisty dle §§ 44 – 47 ZoP, na základě něhož je násilná osoba povinna na dobu 10 dnů opustit společné obydlí a jeho bezprostřední okolí, zdržet se vstupu na tato místa (teritoriální ochrana) a zdržet se styku nebo navazování kontaktu s ohroženou osobou (personální ochrana).

³⁰ Podrobněji stanovisko odboru bezpečnostní politiky MV č. 50 ze dne 24. listopadu 2011.

Z nálezu Ústavního soudu je patrné, že zadržení podle § 76 odst. 1 trestního řádu nemůže být realizováno vůči osobě trpící závažnou poruchou zdraví nebo vůči osobě bezprostředně ohrožené takovou poruchou. Doba trvání uvedené překážky se nezapočítává do běhu maximální doby zadržení dle ustanovení čl. 8 odst. 3 Listiny. Osoba trpící závažnou akutní poruchou zdraví nebo dokonce bezprostředně ohrožená na životě není způsobilá být subjektem trestně procesního vztahu zadržení, neboť taková osoba není schopna sama realizovat svá práva vyplývající z trestního řádu. Není v rozporu s tímto článkem Listiny, nedojde-li k formálnímu propuštění osoby stížené závažnou poruchou zdraví ze zadržení, je-li zcela zjevné, že tato osoba není schopna základní právo ve smyslu článku 8 odst. 1 Listiny vůbec realizovat, např. je-li intoxikována, je-li v bezvědomí, ale i v případě, je-li v bezprostředním ohrožení života či vážné újmy na zdraví a je jí poskytována nezbytná lékařská péče. Formální propuštění podezřelé osoby ze zadržení po dobu trvání závažné poruchy zdraví či ohrožení jejího života a zdraví není nezbytné ani v případě, kdy byla podezřelá osoba vzata do detence zdravotnického zařízení podle mimotrestních předpisů. Stavení lhůty 48 hodin dle ustanovení § 77 odst. 1 trestního řádu lze konstatovat i ex post v návrhu státního zástupce na vzetí zadržené osoby do vazby, a v rozhodnutí o vzetí do vazby, s tím, že takové stavení lhůty musí být náležitě odůvodněno a ve spisovém materiálu důkazně doloženo.³¹

V rámci trestního řízení dochází dále k dlouhodobému omezení neboli zbavení osobní svobody v podobě vazby, ochranného léčení, zabezpečovací detence, ochranné výchovy a výkonu trestu odnětí svobody. Tyto instituty jsou pojmány z pohledu trestního práva, nikoli správního resp. policejního práva, jelikož je provádí výhradně orgány činné v trestním řízení (dále jen „OČTŘ“). Zařízení, ve kterých dochází k umístění osob zbavených osobní svobody, jsou např. věznice nebo detenční ústavy³².

Jak vyplývá z usnesení Ústavního soudu dobu domovní prohlídky nelze započítávat do doby omezení osobní svobody podle čl. 8 odst. 3 Listiny. Domovní prohlídka je úkon trestního řízení a osoba, u níž má být provedena, je povinna ji strpět. OČTŘ takový úkon musí provádět při plném respektování čl. 12 odst. 2 Listiny, podle něhož domovní prohlídka je přípustná jen pro účely trestního řízení pouze na písemný odůvodněný příkaz soudce.³³

3. Jednotlivé instituty krátkodobého omezení osobní svobody ze strany Policie ČR

Policie ČR má vnitřní organizační strukturu s právně ekonomickým statusem krajských správ a je definována jako jednotný ozbrojený bezpečnostní sbor,³⁴ přičemž jednotnost sboru je dána služebně právními vztahy hierarchické nadřízenosti a podří-

³¹ Blíže nálezu Ústavního soudu ze dne 4. března 2010, č.j. III. ÚS 2170/09.

³² *Detenční ústavy jsou zařízení zajišťující soudem uloženou zabezpečovací detenci pro společnost nebezpečné pachatele závažné trestné činnosti, jenž trpí psychickými nemocemi.*

³³ Podrobněji usnesení Ústavního soudu ze dne 9. ledna 1998, sp. zn. IV. ÚS 219/97.

³⁴ V souladu se zákonem č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů.

zenosti. Zákon o policii vycházející z pojetí institucionálního stanovi postavení a činnost policie, její řízení a organizaci, základní povinnosti a oprávnění policisty. Policie slouží veřejnosti, přičemž jejím úkolem je chránit bezpečnost osob a majetku, chránit veřejný pořádek a předcházet trestné činnosti. Policie plní úkoly dle trestního řádu a další úkoly na úseku vnitřního pořádku a bezpečnosti svěřené jí zákony, předpisy Evropských společenství a mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu ČR. Problematika policejních činností při udržování pořádku a bezpečnosti a potírání zločinnosti převážně spadá do oblasti tzv. třetího pilíře Evropské unie.³⁵ Jelikož reforma Evropské unie přinesla komunitarizaci tohoto pilíře, postupně převážily legislativní instrumenty Evropských společenství.³⁶ Vzhledem k přijetí zákona č. 104/2013 Sb., *o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních*, policejní zákon nezahrnuje postup policie při zajišťování úkolů v rámci právního styku s cizinou.

Policie spadá také pod vymezení správního orgánu dle ustanovení § 1 zákona č. 500/2004 Sb., *správního řádu*, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘ“), avšak nepostupuje při svých neformálních činnostech podle všech jeho procesních ustanovení. Protože zákon o policii použití SŘ nevyklučuje, postupuje policie i při svých neformálních činnostech v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů ve smyslu ustanovení §§ 2 – 8 SŘ, pokud nepostupuje podle zvláštních ustanovení ZoP. V návaznosti na princip zákonnosti výkonu veřejné správy obsažený v ustanovení § 2 odst. 1 SŘ je nutné vždy přesně vymezit intenzitu zásahu státu úkony veřejné správy do subjektivních práv jednotlivce. Instituty správního práva týkající se omezení osobní svobody policií tj. připoutání, zajištění a zajištění cizince jsou vymezeny v hlavě páté v ustanoveních §§ 24 – 27 ZoP.

Mezi základní obecné pravidlo vztahující se na omezování osobní svobody fyzické osoby, které musí zasahující policista bezpodmínečně dodržet, patří zásada ochrany osoby omezené na svobodě před nehumánním zacházením obsažená v ustanovení § 24 ZoP, kde se stanoví, že „osoba omezená na svobodě policistou nesmí být podrobena mučení nebo krutému, nelidskému anebo ponižujícímu zacházení a nesmí s ní být zacházeno takovým způsobem, který nerespektuje lidskou důstojnost“. Zákon také zde ukládá policistovi, který se stane svědkem takového zacházení, povinnost přijmout opatření k zamezení takového zacházení a oznámit je bezodkladně svému nadřízenému. Dalším stěžejním pravidlem je povinnost policie o omezení svobody neprodleně informovat osobu blízkou nebo jinou osobu, kterou osoba omezená na svobodě určí. Tuto povinnost má policie v případě, že o vyrozumění tato osoba požádá. V každém případě musí policie neprodleně vyrozumět zákonného zástupce nebo opatrovníka osoby nezletilé, anebo osoby, jejíž svéprávnost byla omezena. Jestliže se jedná o osobu mladší 15 let, policie vyrozumí taktéž příslušný orgán sociálně právní ochrany dětí. Byl-li omezen na svobodě voják v činné službě, policie vyrozumí taktéž Vojenskou policii. Zmiňovaná vyrozumění policie neprovede, pokud by tímto došlo k ohrožení splnění účelu závažného úkonu, anebo pokud by bylo takové vyrozumění spojeno

³⁵ Hlava VI. Smlouvy o Evropské unii.

³⁶ Úmluva založená na článku K. 3 Smlouvy o Evropské unii, o zřízení Evropského policejního úřadu (Úmluva o Europolu); 495A1127(01), Schengenská prováděcí úmluva a navazující a související předpisy schengenského acquis.

s nepřiměřenými obtížemi. V zájmu objektivitvy policejní zákon ukládá povinnost o této skutečnosti bez zbytečného odkladu písemně informovat místně příslušného státního zástupce. Osobu policie vyrozumí ihned, jakmile překážka pomine. Osobě omezené na svobodě musí být policií umožněno zajistit si na vlastní náklady právní pomoc a hovořit s právním zástupcem bez přítomnosti třetí osoby. Tuto povinnost má policie v případě, že o to tato osoba požádá. Úkolem policie je neprodleně poskytnout potřebnou součinnost. Explicitně policejní zákon stanoví povinnost policie umožnit osobám nechat se vyšetřit či ošetřit lékařem podle svého výběru a za tímto účelem umožnit zvolenému lékaři přístup k osobě. Tato možnost však neplatí pro osoby umístěvané do cely, anebo v této cele již pobývajících, kdy je potřebné zjistit, zda tuto osobu lze do policejní cely umístit nebo je nutno ji z ní propustit. Na rozdíl od omezení osobní svobody ve vazbě nebo ve výkonu trestu odnětí svobody, jedná se o jeden z mechanismů kontroly omezení osobní svobody.

Policistovi je dána ustanovením § 25 ZoP možnost na krátkou dobu omezit osobní svobodu osoby **připoutáním** k vhodnému předmětu zejména pomocí pout. Připoutání je podmíněno chováním osoby, kterou je třeba pro její nebezpečné chování nebo jednání omezit na svobodě. Jedná se zejména o fyzické napadání policisty nebo jiné osoby, ohrožování vlastního života, poškozování majetku, anebo se pokusí-li se tato osoby o útěk. Omezení může trvat nejdéle 2 hodiny od okamžiku připoutání, přičemž musí být ukončeno v okamžiku, kdy je zřejmé, že tato osoba uvedené jednání nebude opakovat.

Dalším institutem krátkodobého omezení osobní svobody je **zajištění** dle ustanovení § 26 ZoP, které může trvat nejdéle 24 hodin od okamžiku omezení osobní svobody. V této lhůtě, je-li pro to právní důvod, musí policista osobu předat příslušnému orgánu nebo zařízení pro výkon ochranného opatření. V případě, že osoba byla dopadena na základě pronásledování podle § 92 ZoP prováděném příslušníkem zahraničního bezpečnostního sboru, zajištění nesmí trvat déle než 6 hodin, pokud příslušný orgán cizího státu nepožádá o omezení osoby na svobodě za účelem vydání nebo předání (hodiny mezi půlnocí a devátou hodinou ranní se nezapočítávají). Policista je oprávněn zajistit osobu, která: svým jednáním bezprostředně ohrožuje svůj život, život nebo zdraví jiných osob anebo majetek; v budově útvaru policie úmyslně znečišťuje nebo poškozujje majetek anebo slovně uráží policistu nebo jinou osobu; má být předvedena podle jiného právního předpisu (OSŘ, SŘ, TŘ); utekla z výkonu trestu odnětí svobody, z výkonu ochranného léčení, ústavní výchovy, předběžného opatření nebo ochranné výchovy anebo ze zabezpečovací detence; při předvedení kladla odpor nebo se pokusila o útěk; byla přistižena při jednání, které má znaky správního deliktu, je-li důvodná obava, že bude v protiprávním jednání pokračovat anebo mařit řádné objasnění věci; není trestně odpovědná a byla přistižena při jednání, které má znaky trestného činu, je-li důvodná obava, že bude v protiprávním jednání pokračovat anebo mařit řádné objasnění věci; je nezletilá, je-li to nezbytné pro její navrácení do rodičovské nebo jiné obdobné péče jejímu zákonnému zástupci, nebo byla dopadena na základě pronásledování podle § 92 ZoP prováděném příslušníkem zahraničního bezpečnostního sboru. Pominou-li důvodu zajištění, musí policista zajištěnou osobu neprodleně propustit, nestanoví-li zákon o policii jinak. Zákon v rámci institutu zajištění

řeší i problematiku dočasného omezení na svobodě osoby nezletilé nebo osoby, která není trestně odpovědná. V tomto případě je policista povinen o zajištění neprodleně informovat jejího zákonného zástupce, opatrovníka, popř. školské anebo výchovné zařízení, ze kterého osoba utekla, či jiné obdobné zařízení, ve kterém je tato osoba umístěna na základě rozhodnutí soudu anebo na základě souhlasu zákonných zástupců či opatrovníka. Zákon dále stanoví, že zákonný zástupce, opatrovník nebo uvedené zařízení jsou povinni bez zbytečného odkladu zajistit odvoz této osoby z útvaru, v němž je osoba zajištěna. V případě, že tuto povinnost příslušné zařízení nezajistí, musí hradit policii náklady vzniklé v souvislosti s tímto převozem. O zajištění policista vždy sepiše úřední záznam.³⁷

Vzhledem ke skutečnosti, že pro některá řízení vedená podle zákona č. 326/1999 Sb., *o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů*, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), došlo k převodu působnosti z policie na Ministerstvo vnitra, kterému nemohla být svěřena pravomoc omezovat osoby na svobodě, přísluší toto oprávnění dle ustanovení § 27 ZoP nadále výhradně policii. Policista je oprávněn nejdéle 24 hodin od okamžiku omezení osobní svobody **zajistit cizince**: jestliže se cizinec dopustil jednání, pro které lze pobyt na území ČR ukončit nebo zahájit řízení o správním vyhoštění; bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění a policista zjistí důvod pro zajištění cizince podle jiného právního předpisu; cizinec má být podle vykonatelného rozhodnutí vyhoštěn, nebo je důvod se domnívat, že cizinec neoprávněně vstoupil na území ČR nebo zde neoprávněně pobývá. O těchto případech zajištění cizince policista bez zbytečného odkladu informuje orgán, který rozhoduje o ukončení pobytu na území ČR nebo o správním vyhoštění. Policista je taktéž oprávněn cizince zajistit na 48 hodin od okamžiku omezení osobní svobody v případě, že příslušný orgán rozhodl o ukončení pobytu nebo o zahájení řízení o správním vyhoštění (do 48 hodin musí cizinci doručit rozhodnutí, nebo jej musí propustit).

Z rozsudku Nejvyššího správního soudu je patrné, že zajištění cizince za účelem jeho předání podle mezinárodní smlouvy dle § 129 zákona o pobytu cizinců představuje postup mající přednost před zajištěním dle § 124 tohoto zákona. Vztahuje se pouze na cizince, na které dopadá některá z tzv. readmisních smluv, a ze strany rozhodujícího správního orgánu se tak nejedná o zneužití správního uvážení či diskriminaci dotčených cizinců.³⁸

Zadržení, které je možné chápat jako krátkodobého omezení osobní svobody do doby přezkoumání důvodů vazby soudcem, je ústavně zakotveno v čl. 8 odst. 3 Listiny. Osobu podezřelou a osobu obviněnou (po sdělení obvinění dle § 160 trestního řádu) z trestného činu je možno zadržet v případech stanovených v §§ 75 – 77 trestního řádu. Zadržená osoba musí být ihned seznámena s důvody zadržení, vyslechnuta a nejpozději do 48 hodin propuštěna na svobodu nebo odevzdána soudu. Soudce musí zadrženou osobu do 24 hodin od převzetí vyslechnout a rozhodnout o vazbě, nebo ji propustit na svobodu. Policejní orgán provádějící zadržení či zatčení je povinen dle

³⁷ Dle již zmiňovaného stanoviska odboru bezpečnostní politiky MV vyplývá, že je možné podle § 26 odst. 1 písm. c) ZoP zajistit také svědka.

³⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. července 2010, č.j. 9 As 5/2010-74.

ustanovení § 33 trestního řádu předat obviněnému bez zbytečného odkladu písemné poučení o jeho právech tak, aby mu bylo umožněno si toto poučení přečíst a ponechat si jej u sebe po celou dobu omezení nebo zbavení osobní svobody.

V ustálené judikatuře soudů je jednoznačně konstatováno, že směřuje-li postup policejních orgánů od samého počátku k zadržení osoby podezřelé z trestného činu, musí být tato osoba ihned seznámena s důvody zadržení a vyslechnuta. Neplní-li počínání policejních orgánů evidentně pořádkový účel a je-li podezřelá osoba od samého počátku takového zákroku fakticky omezena na osobní svobodě, je třeba celou tuto dobu započítávat do lhůty 48 hodin uvedené v ustanovení § 77 odst. 1 trestního řádu.³⁹

Mezi další instituty krátkodobého omezení osobní svobody patří **zatčení** dle ustanovení čl. 8 odst. 4 Listiny ve spojení s ustanovením § 69 trestního řádu, kterým se rozumí zjištění pobytu, zadržení a krátkodobé omezení osobní svobody obviněného za účelem jeho dodání orgánu, který příkaz k zatčení vydal.⁴⁰ Zatknout obviněného je možno jen na písemný odůvodněný příkaz soudce. Zatčená osoba musí být do 24 hodin odevzdána soudu. Soudce musí zatčenou osobu do 24 hodin od převzetí vyslechnout a rozhodnout o vazbě nebo ji propustit na svobodu.

Na závěr jen okrajově je třeba se zmínit nejprve o **vazbě**, jakožto institutu dlouhodobého omezení osobní svobody, ustavně zakotveném v ustanovení čl. 8 odst. 5 Listiny, neboť vazba má stejně jako výše zmíněné instituty funkci zajišťovací, nikoliv sankční či výchovnou jako trest odnětí svobody. Toto předběžné opatření je obsaženo v stanovených §§ 67 – 74a trestního řádu. Dále se jedná o zvláštní zajišťovací úkon vykonávacího řízení, kterým je **dodání odsouzeného do výkonu trestu odnětí svobody** prostřednictvím policejního orgánu v souladu s ustanovením § 321 odst. 3 trestního řádu.

4. Další subjekty policejního práva oprávněné omezovat osobní svobodu

Policie obecně vystupuje z pohledu správního práva jako bezpečnostní sbor, jehož úkolem je chránit bezpečnost osob a majetku a veřejný pořádek, předcházet trestné činnosti a další. Organizaci a činnost policie jako veřejného bezpečnostního sboru (Policie ČR; Vězeňská stráž a justiční stráž; Celní správa ČR; Hasičský záchranný sbor ČR; Bezpečnostní informační služba; Úřad pro zahraniční styky a informace; Vojenské zpravodajství; Obecní policie; Vojenská policie) a činnost organizačních složek státu (policejní správní úřady) vymezuje policejní právo, spadající do zvláštní části správního práva.⁴¹ Subjekty v rámci správního práva se rozumí nositelé práv a povinností stanovených normami správního práva se specifickým postavením (vykonavatelé veřejné správy – úřední osoby), které uskutečňují veřejnou moc. Veřejné sbory jsou správní orgány, jejichž úkolem je v první řadě chránit policejní statky před

³⁹ Viz rozhodnutí Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 27. ledna 1994, sp. zn. 4 To 43/94.

⁴⁰ ŠÁMAL, P. KRÁL, V., BAXA, S., PŮRY, F. *Trestní řád. Komentář*. 4. doplněné a přepracované vydání. Praha: C. H. Beck 2002. s. 384.

⁴¹ Správní právo je soubor veřejnoprávních norem, které upravují organizaci a činnost veřejné správy včetně vztahů vznikajících při výkonu VS mezi nositeli VS a adresáty (fyzické a právnické osoby).

nebezpečím a poruchami a udržovat, případně obnovovat stav, který lze souhrnně označit jako veřejný pořádek.⁴² Plní obecné a speciální úkoly bezpečnostního charakteru, které vyplývají z bezpečnostní politiky státu,⁴³ jako je např. ochrana celospolečenských zájmů a hodnot; ochrana života, zdraví, majetku, osobní svobody, lidské důstojnosti osob, apod., přičemž zasahují do právní sféry fyzických a právnických osob i v situacích, které lze jen těžko předvídat. Výkon je prováděn zpravidla policejními orgány (příslušníky ve služebním poměru), popř. zaměstnanci těchto sborů, kterým zákon přímo stanoví jejich povinnosti a oprávnění.⁴⁴

Obecní (městská) policie (ozbrojený sbor) je orgánem obce, který zabezpečuje místní záležitosti veřejného pořádku v rámci působnosti příslušné obce. Působnost vykonávají strážníci, kteří jsou v pracovním poměru k obci.⁴⁵ Právní postavení strážníka vykonávající činnost dle příslušných kompetencí (institut hmotněprávní tj. působnost a procesně právní tj. pravomoc) v rámci veřejné správy, spadá také pod vymezení správního orgánu dle správního řádu. Strážník při výkonu své pravomoci požívá ochrany úřední osoby ve smyslu § 127 odst. 1, písm. e) trestního zákoníku. Podle ustanovení § 11 až § 17c zákona č. 553/1991 Sb., *o obecní policii*, ve znění pozdějších předpisů, mají strážníci oprávnění požadovat vysvětlení, prokázání totožnosti, předvést osobu, odebrat zbraň, zakázat vstup na určená místa, otevřít byt nebo jiný uzamčený prostor, odejmout věc a vstupovat do živnostenských provozoven. Dle ustanovení § 13 tohoto zákona je strážník oprávněn předvést na Policii ČR k dalšímu opatření osobu, která odmítla vyhovět výzvě strážníka k prokázání totožnosti anebo nemůže svou totožnost prokázat; dále osobu hledanou policií nebo osobu pohřešovanou nebo osobu, která přes opětovnou výzvu strážníka pokračuje v protiprávním jednání. Strážník, tak jako v předchozích případech, nesmí připustit, aby osobám při provádění zákroků a úkonů k plnění úkolů obecní policie vznikla bezdůvodná újma a případný zásah do jejich práv a svobod překročil míru nezbytnou k dosažení účelu sledovaného zákrokem nebo úkonem. Strážník je povinen poučit osoby o jejich právech, provádí-li podle tohoto zákona zákrok nebo úkon spojený se zásahem do jejich práv nebo svobod.

Vojenská policie (ozbrojený sbor) je podřízena Ministerstvu obrany. Působí na území ČR a při plnění úkolů policejní ochrany ozbrojených sil na území jiných států. Působnost vojenské policie je vymezena zákonem č. 300/2013 Sb., *o Vojenské policii*, na osoby nacházející se ve vojenských objektech či jiných prostorech, kde plní úkoly a dále na zde páchané trestné činy a přestupky vojáků, anebo páchané proti vojákům. Obdobně jako v policejním zákoně je zde koncipován institut podání vy-

⁴² Veřejný pořádek je souhrn společenských vztahů, které vznikají, rozvíjejí se a zanikají na místech veřejných a veřejnosti přístupných. Jsou upraveny právními i neprávními normativními systémy a jejich zachování je významné pro zajištění klidného a bezporuchového chodu společnosti.

⁴³ Viz čl. 3 odst. 1, čl. 4 odst. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., *o bezpečnosti České republiky*.

⁴⁴ Podrobněji zákon č. 361/2003 Sb., *o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů*, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁵ V obci, která je městem, statutárním městem, a v hlavním městě Praze se obecní policie označuje jako městská policie. Obecní policii zřizuje a zrušuje zastupitelstvo obce obecně závaznou vyhláškou, řídí ji starosta obce, popř. jiný člen zastupitelstva obce, na základě pověření, přičemž rada obce může pověřit plněním některých úkolů určeného strážníka - velitele obecní policie.

světlení, prokázání totožnosti, zajištění a připoutání. Povinností vojenského policisty dle ustanovení § 21 zákona o Vojenské policii je mimo jiné nepřipustit, aby osobám v souvislosti s plněním jejich povinností „vznikla bezdůvodná újma a aby zásah do jejich práv a svobod překročil míru nezbytnou k dosažení účelu plněného úkolu“. Před provedením úkonu v rámci své pravomoci je vojenský policista povinen poučit osobu dotčenou úkonem o důvodech provedení úkonu, a jde-li o úkon spojený se zásahem do práv nebo svobod osoby, také o jejich právech a povinnostech. Vojenští policisté působí v trestním řízení jako policejní orgán a také šetří přestupky⁴⁶.

Celní správa ČR (soustava správních orgánů a ozbrojený bezpečnostní sbor) je podřízena Ministerstvu financí ČR. Zajišťuje výkon kompetencí v oblasti správy cel a některých daní, jakož i dalších svěřených nefiskálních činností ve prospěch státu i jeho občanů. Celník nebo pověřená osoba plní úkoly podle zákona č. 17/2011 Sb., o Celní správě České republiky, v jehož ustanovení § 19 písm. c) je uložena povinnost „postupovat tak, aby případný zásah do práv a svobod osob, vůči nimž jejich úkon směřuje, nebo osob nezúčastněných nepřekročil míru nezbytnou k dosažení účelu sledovaného tímto úkonem“. Explicitně je v ustanovení § 22 uvedeného zákona dána poučovací povinnost v případě, že je služební úkon spojen se zásahem do práv nebo svobod osob. Celník provádějící služební úkon, pokud to dovolují povaha nebo okolnosti služebního úkonu, je povinen tyto osoby poučit o právních důvodech služebního úkonu a o jejich právech. V opačném případě je poučí dodatečně, jakmile to okolnosti služebního úkonu dovolí. Osobu, která bez dostatečné omluvy nebo bez závažných důvodů nevyhoví výzvě týkající se prokázání totožnosti či podání vysvětlení, může celník předvést na nejbližší orgán celní správy. Obdobně jako v policejním zákoně je zde koncipován institut zajištění, zakázání vstupu na určitá místa a další zajišťovací úkony. Omezit pohyb agresivních osob celník může pouze po dobu, než osoba od násilného chování upustí nebo než ji předá orgánům policie, nejdéle však 2 hodiny. Pověřený celní orgán má v rámci trestního řízení stejné postavení jako policejní orgán, jde-li o případy celostátního nebo mezinárodního významu.

Vězeňská služba (ozbrojený sbor podřízený Ministerstvu spravedlnosti ČR) zajišťuje výkon vazby, výkon zabezpečovací detence a výkon trestu odnětí svobody a v rozsahu stanoveném zákonem č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční strážní České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zejména střeží, předvádí a eskortuje osoby omezené na svobodě. Justiční stráž zajišťuje pořádek a bezpečnost v budovách soudů, státních zastupitelství a ministerstva spravedlnost, a v dalších určených místech, kde má ve službě povinnost zakročít. Podle ustanovení § 6 odst. 2 uvedeného zákona je příslušník při provádění služebních zákroků a služebních úkonů povinen „dbát cti a důstojnosti osob, s nimiž jedná, i své a nepřipustit, aby těmto osobám vznikla bezdůvodná újma a aby případný zásah do jejich práv a svobod překročil míru nezbytnou k dosažení účelu sledovaného služebním zákrokem nebo služebním úkonem“. Povinnost příslušníka vězeňské služby ve službě zakročít je místně vymezena na prostory, resp. zařízení jako jsou věznice, ústavy zabezpečovací detence či zdravotnická zařízení, ve kterých dochází k dlouhodobému omezování osobní svo-

⁴⁶ Podrobněji upravuje zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

body. Okruh kompetencí příslušníků vězeňské služby je také úžeji vymezen, jelikož požadovat např. prokázání totožnosti a podání vysvětlení je příslušník oprávněn od všech osob, které mohou přispět k odhalení trestného činu nebo kázeňského přestupku. Ve věcech trestního řízení příslušníci vězeňské služby spolupracují s příslušnými policejními orgány, které vedou vyšetřování.

Hasičský záchranný sbor ČR (dále jen „HZS“)⁴⁷ jako neozbrojený sbor je podřízen Ministerstvu vnitra ČR, zabezpečuje koordinovaný postup při přípravě na mimořádné události a při provádění záchranných a likvidačních prací. Dle ustanovení § 25 zákona č. 239/2000 Sb., *o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů*, ve znění pozdějších předpisů, jsou fyzické osoby mimo jiné povinny „*strpět omezení vyplývající z opatření stanovených při mimořádné události a omezení nařízená velitelem zásahu při provádění záchranných a likvidačních prací*“. Plnění těchto povinností může však odmítnout fyzická osoba, pokud by tím ohrozila život nebo zdraví vlastní nebo jiných osob, anebo bránil-li důležité okolnosti, které by zjevně způsobily závažnější následek než ohrožení, kterému se má předcházet. Osoby používající výsady a imunity dle mezinárodního práva, osoby ve věku do 18 let a od 62 let, osoby zdravotně nezpůsobilé nejsou povinny strpět takováto omezení. Oprávnění příslušníků HZS, jako je např. vyzvat osobu k prokázání totožnosti, otevřít byt nebo jiný uzavřený prostor a vstoupit do něj v případě provedení zásahu, který nesnese odkladu, jsou vymezena v ustanoveních § 4 až § 6 zákona č. 238/2000 Sb., *o hasičském záchranném sboru České republiky a o změně některých zákonů*, ve znění pozdějších předpisů. Při plnění úkolů či zásahu⁴⁸ je příslušník krom jiného povinen chránit majetek osob před odcizením nebo poškozením do doby jeho převzetí vlastníkem, uživatelem nebo Policií ČR. Rovněž je příslušník povinen dbát, aby v souvislosti s touto činností nevznikla osobám bezdůvodná újma, a aby případný zásah do jejich práv a svobod nepřekročil míru nutnou k dosažení účelu prováděného zásahu nebo úkonu. Ve věcech trestního řízení na úseku požární ochrany příslušníci HZS zjišťují příčiny zahoření a při tomto dle dohody o součinnosti spolupracují s policejním orgánem, který vede vyšetřování.

Bezpečnostní informační služba (ozbrojená civilní kontrarozvědka) je řízena vládou ČR, která je za její činnost odpovědná. Tato služba získává, shromažďuje a vyhodnocuje informace důležité pro bezpečnost, ochranu ústavního zřízení a významných ekonomických zájmů ČR.⁴⁹ Dalšími zpravodajskými službami je **Úřad pro zahraniční styky a informace** (civilní rozvědka) a **vojenské zpravodajství** (jednotná ozbrojená zpravodajská služba), které jako součást Ministerstva obrany zabezpečuje informace o záměrech a činnostech představujících vojenské ohrožení ČR.⁵⁰ Činnost těchto zpravodajských služeb podléhá kontrole vlády a Parlamentu, přičemž je vymezena zákonem č. 153/1994 Sb., *o zpravodajských službách České republiky*, ve znění pozdějších předpisů. Příslušníci těchto služeb jsou povinni při plnění úkolů dbát

⁴⁷ V čele HZS stojí generální ředitel. HZS je tvořen generálním ředitelstvím a hasičskými záchrannými sbory (14 HZS krajů).

⁴⁸ Zásah – ochranná, záchranná a likvidační opatření prováděná hasičským záchranným sborem.

⁴⁹ Viz zákon č. 154/1994 Sb., *o Bezpečnostní informační službě*, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁰ Bližší zákon č. 289/2005 Sb., *o Vojenském zpravodajství*, ve znění pozdějších předpisů.

cti, vážnosti a důstojnosti osob i své vlastní, jakož i toho, aby osobám v souvislosti s jejich činností nevznikla škoda nebo jiná nepřiměřená újma, např. na životě, zdraví, osobní svobodě, apod. Příslušníci vedených zpravodajských služeb nemají žádné specifické pravomoci (zajištění, zadržení, zatčení) k omezení osobní svobody ani neprovádí úkony trestního či správního řízení.

Literatura

- BANDŽAK, J. *Správní právo – obecná část*. 1. vydání. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského Praha, 2011. 288 s. ISBN 978-80-7452-021-1.
- GERLOCH, A. *Teorie práva*. 5. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 308 s. ISBN 978-80-7380-233-2.
- HENDRYCH, D. et al. *Správní právo – obecná část*. 7. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009. 1993 s. ISBN 978-80-7400-049-2.
- ŠÁMAL, P. KRÁL, V., BAXA, S., PÚRY, F. *Trestní řád*. Komentář. 4. doplněné a přepracované vydání. Praha: C. H. Beck 2002.

Kontakt

JUDr. Jozef Bandžak, PhD.
Fakulta bezpečnostního managementu
Policejní akademie České republiky v Praze
Lhotecká 559/7
P.O.BOX 54
143 07 Praha 4
Česká republika
bandzak@polac.cz

Recentní tendence práva na přístup k úředním dokumentům¹

Abstrakt: Autor příspěvku se zabývá otázkou významu práva na přístup k úředním dokumentům a v jeho kontextu analyzuje současný stav dichotomického systému přístupu k informacím v České republice a identifikuje problematické aspekty tohoto systému. V návaznosti na současné legislativní tendence v rámci iniciativy *Open Government Partnership* analyzuje nový návrh informačního zákona, jeho nové definice, zejména povinných subjektů, dále instituty zejm. testu veřejného zájmu a informačního příkazu a nové důvody pro zneprístupnění informace povinným subjektem. Autor identifikuje i jednotlivé problematické aspekty nového informačního zákona a analyzuje nezavedení institutu informačního komisaře. K řešení příspěvku byla využita komparativní metoda, zejména u nově zaváděných definic a institutů. Komparativním materiálem pro srovnání české právní úpravy byl systém přístupu k informacím a právní úprava Velké Británie. Provedenou analýzou byly autorem popsány nové instituty v rámci informačního práva a identifikovány překážky systému přístupu k úředním dokumentům a nově navrhované kontroverzní neodůvodněné výjimky pro zneprístupnění informace, které autor označuje za uměle vytvořený konstrukt lobby. Hlavním výsledkem tohoto příspěvku je seznámení odborné veřejnosti s návrhy nové právní úpravy, možnost otevření diskuze nad jejími problematickými aspekty a možnost legislativní inspirace pro nápravu takových problematických aspektů při komparaci s britskou úpravou a otevření tohoto tématu veřejné odborné diskusi.

Klíčová slova: právo na informace, právo na přístup k úředním dokumentům, úřední dokument, informace, demokracie, konsolidace demokracie, kontrola, transparentnost, prostředky ochrany, veřejný zájem, *Open Government Partnership*, informační příkaz, test veřejného zájmu, hrazení nákladů, Tromsø, informační komisař

1. K právu na informace

Právo na přístup k informacím je jedním z moderních práv, a byť vyvěrá ze svobody projevu, je nutno na jeho aspekt ve smyslu přístupu k úředním dokumentům, tedy závazku státu poskytovat žadateli určité informace týkající se jeho činnosti, nazírat jako na nejmladší odnož tohoto práva celoevropsky a vzhledem k českému právnímu prostředí a politickému klimatu jako právo realizovatelné až v období po Sametové revoluci.

¹ Tento příspěvek byl zpracován jako jeden z výstupů projektu Interní grantové agentury Univerzity Palackého v Olomouci IGA_PF_2014_007 „Přístup k úředním dokumentům v kontextu práva na informace o životním prostředí“.

Neméně důležitá je však realizace tohoto práva v kontextu demokratické formy vládnutí, jelikož demokracie známá jako forma svrchovanosti lidu ze své podstaty nutně vyžaduje i participaci občanů na řízení společenských věcí² a jedinec (společnost) není schopen efektivně participovat na řízení takových věcí, o nichž nemá dostatek informací, resp. stojí-li v přístupu ke konkrétním informacím bariéra. Samotný důraz na utvrzení aspektu politického práva na přístup k informacím však předurčuje, zejm. „nové demokracie“ podobu a další vývoj participace veřejnosti na správě věcí veřejných a určuje tak nejen její procedurální podobu, avšak i více či méně restriktivní přístup veřejné správy a míru aktivního přístupu k poskytování informací. V konsolidované demokracii již daný systém lze jen těžko měnit, příp. se z konkrétního postupu stává „tradice“.

Je nutno tedy na právo na přístup k informacím pohlížet jako na nástroj demokratické formy vládnutí, který v co nejširší míře dává prostor veřejnosti participovat na takové činnosti, jež jsou ve veřejném zájmu a čím širší přístup veřejnosti bude poskytnut, tím větší kontrola a transparentnost veřejných činností bude zajištěna a bude tak zajištěn „aktivistický“ vnější kontrolní mechanismus veřejné správy.

Česká republika právo na přístup k úředním dokumentům zakotvuje v čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod (dále jen Listina). Respektive v tomto odstavci nezakotvuje samotné právo, avšak upřesňuje povinnost státu poskytovat o své činnosti informace. Samotné právo, jak již bylo nastíněno, vyvěrá z práva na informace (svobody projevu) jako takového.³ Nejen Listinou je však Česká republika vázána. Závazky ČR garantovat přístup k informacím vyvěrají např. z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a to z čl. 10, který ukládá státu nejen povinnost nevytvářet překážky v přístupu k informacím, ale i povinnost informovat veřejnost o otázkách veřejného zájmu⁴, dále je možno uvést čl. 42 Listiny základních práv a svobod Evropské Unie a Aarhuskou Úmluvu.

2. Stav přístupu k úředním dokumentům v České republice

Realizace práva na přístup k úředním dokumentům v České republice je vystavěna na dichotomickém systému, přičemž rozlišujeme informace obecné (dále jen InfoZ) v rámci jedné právní úpravy⁵ a informace environmentálního charakteru, jež jsou ve speciálně⁶ (dále jen EInfoZ).

V současné době je českým zákonodárcem užíván pojem informace, resp. přístup k informacím. V evropském měřítku je však využíváno převážně pojmu úřední dokument. Úředním dokument jako legislativní pojem může svádět k takové interpretaci, která zakotví právo nikoli na přístup k informaci, avšak na přístup k dokumentu.

² KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 34.

³ WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod*. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 423-445.

⁴ SVÁK, Ján. *Ochrana L'udských práv v troch zväzkoch*. III. zväzok. Bratislava: Euro kodex, 2011, s. 43-72.

⁵ Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím v aktuálním znění.

⁶ Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí v aktuálním znění.

Podstata práva k přístupu k úředním dokumentům však netkví v materiálním nosiči, avšak právě v samotné, separovatelné informaci, jež je v držení veřejné správy. Garantováno je tak i při změně názvu institutu stále totožné pojetí daného práva, tedy práva na informace v držení vymezených povinných subjektů.

2.1. Dichotomický model - systematika

Zmíněný dichotomický model, byť pracuje s totožným pojmovým aparátem, je vystavěn poměrně odlišně a v praktickém důsledku nesystematicky. InfoZ upravuje poskytování „obecných“ informací převážně pasivním způsobem, byť zakotvuje ustanovení o registrech a povinně zveřejňovaných informacích, avšak zároveň obsahuje specifická procesní ustanovení pro případ nevyhovění žádosti o informace. Samostatně upravuje např. odvolání, příkaz či atrakci. Je však nutno se ptát, zda je vyčlenění těchto institutů ze správního řádu⁷ (dále jen SŘ) nutné a zda efektivita přístupu k informacím je touto speciální úpravou zvýšena. Není-li tomu tak, jedná se o nesystematickou odchylku od správního řádu.

Jako další výtku InfoZ je nutno vzhledem k systematickému uspořádání podotknout i zcela odlišnou strukturu od podoby EInfoZ. Systematické výtky z praktického hlediska v rámci efektivitativy přístupu k úředním dokumentům předčí však nepřesnost či absence vymežujících ustanovení – zejm. ve vztahu k povinným subjektům a důvodům pro zneprístupnění informace.

2.2. Problematika důsledného vymezení povinných subjektů

Samotná otázka správního vymezení subjektů je přitom zásadním kritériem, které předurčuje možnost přístupu ke konkrétní informaci a pochybení či nejasnost v otázce definice může být konečnou překážkou, jež vyřadí subjekt z povinnosti poskytovat informace. Příkladem je možno zmínit britskou úpravu, která v rámci *Freedom of Information Act* z roku 2000 vymezila povinné subjekty poměrně odlišně od našeho současného systému. Povinným subjektem je tak takový subjekt, který zastává úřad a je v taxativně vyčteném seznamu povinných subjektů nebo je zřízen v souvislosti s výkonem veřejné správy nebo veřejně vlastněnou soukromoprávní korporací.

Takovou koncepcí odlišnou od generálního vymezení, tedy taxativním výčtem povinných subjektů, jsou vyloučeny nejen nevyčtené existující orgány, avšak i potenciálně nově vzniklé. Problematickým aspektem je však dále legální nevymezení veřejně vlastněných společností, kdy až následně bylo interpretováno, že jde o takové společnosti, jež jsou v plném vlastnictví, tedy nepostačuje např. převážná většina akcií.⁸ Vzniklé problémy tak vyústily např. na nemožnost vztáhnout úpravu na takové instituce, jakými jsou vodohospodářské společnosti⁹ či železnice¹⁰, přičemž zejm. ve vztahu k informacím o životním prostředí je takový fakt alarmující, jelikož provoz

⁷ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád v aktuálním znění.

⁸ WADHAM, John a kol. *Blackstone's guide to The Freedom of Information Act 2000*. Fifth Edition. Oxford: Oxford University Press, 2013, kapitola 3 E.

⁹ Smartsources v. Information Commissioner (2010) UKUT 415 (AAC).

¹⁰ Port of London Authority v. Information Commissioner (EA/2006/0053) – řešeno v rámci správního soudnictví soudem Fierst-Tier Tribunal (17. červenec 2007).

železniční síť a vodohospodářské společnosti vyvíjí potenciálně vysoce rizikovou činnost ve vztahu k životnímu prostředí (např. emise hluku, prашných částic, čištění odpadních vod a jejich následné vypuštění, apod).

Obdobnou absenci legálního vymezení můžeme spatřit v § 2 odst. 1 InfoZ. Veřejná instituce je zde zakotvena jako blíže nedefinovaný povinný subjekt. Výklad institutu veřejné instituce je tak ponechán doktríně a judikatuře. Až judikatura Ústavního soudu ČR podala taková kritéria¹¹, která jsou-li naplněna, jedná se o veřejnou instituci, potažmo povinný subjekt. Fakt, že až Ústavní soud byl nucen zabývat se otázkou veřejných institucí je znepokojující ve vztahu k efektivnosti systému přístupu k úředním dokumentům.

Systém, který neidentifikuje dostatečně jasně povinné subjekty a aplikační nutnost interpretace základních kritérií Ústavním soudem, tak vykazuje značnou neefektivitu. Je nutno zohlednit i časový faktor, který je s takovým soudcovským dotvořením systému spojen. Takový přístup, kdy je kumulována nejasná identifikace povinného subjektu a s ní spojená časová náročnost s využitím soudní ochrany, brání efektivní participaci veřejnosti na společenských věcech, jelikož zejména časová náročnost a nedobytnost informací může být pro účely některých řízení nepřekonatelnou překážkou. Taková překážka pro realizaci některých preventivních kroků veřejnosti může vést i k absolutnímu vyloučení aktivní participace.

Zároveň je nutno podotknout, že vyvozené závěry Ústavního soudu, byť jsou značně abstraktní a je možno je tedy brát za praktický model, přičemž soudy v rozhodovací praxi z těchto kritérií vychází, není možno takový stav brát za stav konečný, jelikož v některých konkrétních případech mohou hranice kritérií natolik prolínat se soukromou institucí (korporací), že identifikace konkrétního subjektu za veřejnou instituci opětovně bude vyžadovat delší časové rozmezí pro soudní diskreci a tedy není možno vyloučit, že tato legislativní nejasnost nevytvoří faktickou překážku v systému přístupu k úředním dokumentům.

2.3. Další problematické aspekty současné úpravy

Mezi další kritické body současné právní úpravy si dovolím zkráceně zařadit např. hrazení nákladů vzniklých v souvislosti s vyhledáním informace, jež mohou v některých případech díky nedostatečné elektronizaci veřejné správy a správních aktů vést opět k systémové překážce, zejm. vzhledem k úhradám za čas zaměstnance strávený při vyhledávání informace, dále nevymezené lhůty pro rozhodnutí soudu, jež rozhoduje spor o znepřístupnění informace či jež řeší nečinnost orgánu (tj. překážka časová).

Zůstanu-li u problematičnosti efektivity přístupu k informacím, je nutno stručně zmínit i personální substrát, který o žádostech rozhoduje. Jsou to především úřední osoby bez právního vzdělání, které užívají institut správního uvážení a jsou povinny rozhodnout o případném znepřístupnění informace. Jednotlivé důvody pro odmítnutí žádosti jsou však natolik obecné a vyžadují tak značnou míru právního povědomí, že není možno snášet kritiku jen na úřední osoby, jež rozhodují, avšak vzhledem např. k § 9 InfoZ, je nutno pro vyložení odmítnutí z důvodu obchodního tajemství vyu-

¹¹ Nález ÚS ze dne 24.1.2007, sp. zn. I. US 260/06.

žit předpisy práva soukromého a vydefinovat informační podstatu subsumovatelnou pod obchodní tajemství. V praxi tak může docházet zejména k podřazování kupních smluv např. mezi obcí a investorem pod tuto výjimku, čímž může vzniknout podloží pro korupci, či obecně netransparentní hospodaření obce.

EInfoZ naproti tomu využívá poměrně jasný definiční aparát a je poměrně striktně vázán unijním právem¹² a právem mezinárodním¹³. Nicméně i zde EInfoZ využívá interpretačně značně širokých možností pro zneprístupnění informací, byť se zde nachází konkretizace pro jednotlivé body pro odmítnutí žádosti. Rovněž zde není nikterak řešena otázka časové překážky či otázky značných nákladů na poskytnutí informací.¹⁴ Naopak je nutno brát jako pozitivum důraz na aktivní přístup k informacím a environmentální vzdělávání a absenci snahy zákonodárce o specifikaci řízení co do instrumentálních odchylek od správního řádu. Sporné však zůstává pro rámeček tohoto zákona zakotvení tzv. systému INSPIRE, resp. prostorových dat, jelikož vzhledem k obsahu těchto dat se zdá nesystémové zařazení tohoto tématu do jednoho právního předpisu spolu s environmentálními informacemi, jelikož Geoportál jako takový již nyní značně přesahuje pouhé vymezení tématu a má tak přesah i do informací generálních.

Nezřídka se v praxi objevuje i přesah jednotlivých informací a vznik tzv. smíšených žádostí, tedy žádostí, které směřují jak na informace obecné, tak informace environmentální. Na první pohled může jít o zanedbatelný aplikační problém, avšak v praktickém důsledku tak dochází k obtížím v otázce identifikace konkrétní informace a případné subsumpce pod některý z důvodů odepření žádosti o informaci a to nikoli jen v rámci jedné úpravy, avšak vícero úprav, přičemž jednotlivé důvody pro zneprístupnění např. u environmentálních informací mohou mít fatální dopad v případě subsumpce pod důvod pro odepření v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím.¹⁵

Souhrnně je možno k současnému dichotomickému systému uvést ještě několik poznámek, které tvoří problémy vzhledem k efektivitě přístupu k úředním doku-

¹² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003, o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a zrušení směrnice Rady 90/313/EHS.

¹³ Mezinárodní úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí (Aarhuská úmluva) ze dne 25. června 1998, byť je nutno podotknout, že tuto Úmluvu je nutno vnímat i jako právo unijní, jelikož rozhodnutím Rady 2005/370/ES ze 17. února 2005 se stala Unie jako celek signatářem a interpretačně k ní Evropský soudní dvůr i členské státy přihlíží, byť postrádá přímý účinek (k přímému účinku viz např. nález Ústavního soudu I. ÚS 2660/08 ze dne 18. 9. 2008, srov. Rozsudek Evropského soudního dvora C-240/09 ze dne 8. 3. 2011).

¹⁴ V otázce nákladů je vhodné přihlídnout k přímému vymezení maximální výše poplatků. Srov. s britskou úpravou, kdy „any fee ... must be determined by the public authority in accordance with regulations made by the Secretary of State“ (čl. 9 odst. 2 Freedom of Information Act 2000 a Fees Regulations Ministerstva spravedlnosti UK). Zde však má povinný subjekt možnost zneprístupnit informace z důvodu excessive costs, jež jsou regulativy stanoveny. Od roku 2004 je to 600 GBP ve věcech vládních a 450 GBP ve věcech ostatních subjektů. Fakt nákladnosti a informací může v UK činit značný problém a to zejména za okolností, kdy nejen jsou informace pro účastníka nákladné, což samo vytváří bariéru, avšak mohou být z tohoto důvodu i přímo odepřeny.

¹⁵ Srov. úpravu v UK, kde činí tato problematika značný problém. WADHAM, John. *Blackstone's Guide to The Freedom of Information Act 2000*. Fifth Edition. Oxford: Oxford University Press, 2013, s. 197.

mentům. Prvním z nich je nejednotná praxe a absence jednotlicích pokynů pro konkrétní podřízené subjekty v rámci hierarchie, či veřejnoprávní korporace. Je možné usuzovat, že tento problém tkví nejen v absenci jednotlicího ústředního správního úřadu¹⁶, avšak i v opomíjení podstaty a významu práva na přístup k úředním dokumentům.

Dále je vhodné zdůraznit již zmiňovanou nedostatečnou míru elektronizace úředních dokumentů, resp. činností veřejné správy a s ní spojený fakt nedostatečné míry aktivního přístupu k informacím¹⁷, přičemž pro aktivní zpřístupňování dokumentů a informací je nutností správního orgánu elektronizovat tyto dokumenty. Z uvedeného rovněž vyplývá absence jednotlivých databází či jednotných informačních míst vedených dle sektoru, přičemž je dobré vzít v úvahu, že elektronizací dokumentů a činností, byť může dojít ke zvýšení zátěže na veřejné rozpočty v první etapě, následně může docházet ke značným úsporám díky elektronizaci a aktivnímu zpřístupňování informací a byla by vyloučena otázka tzv. *excessive costs*.

3. Recentní tendence práva na přístup k úředním dokumentům

Tendence tohoto práva, resp. tendence systému přístupu k úředním dokumentům vyplývají z činnosti České republiky v rámci mezinárodní spolupráce. Konkrétně je třeba mluvit o americké iniciativě *Open Government Partnership*¹⁸ (dále jen OGP), jež podporuje od roku 2011 reformy směřující k otevřené vládě a veřejné správě. V rámci OGP byl přijat Českou republikou akční plán v otázkách státní služby¹⁹, zefektivnění systému přístupu k informacím²⁰ a přistoupení k Úmluvě Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům z Tromsø²¹ (dále jen Tromsø Úmluva).

Vyústění tohoto závazku vedlo k vytvoření Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí, z jejíž činnosti vychází i aktivity směřující k naplnění akčního plánu OGP. Jedním z podniknutých kroků bylo vytvoření analýzy současného stavu a návrhu legislativních změn, kterých se uskutečnilo několik. Výchozím dokumentem bylo vytvoření ná-

¹⁶ Srov. úlohu informačního komisaře v UK v rámci jednotlicích pokynů (Code of Practice) dostupné na <http://ico.org.uk/for_organisations> [cit. 5. 10. 2014].

¹⁷ Srov. např. úpravu aktivního přístupu k informacím v podobě registrů ve Velké Británii – Registr kontaminované půdy (*The Contaminated Land Regulations*), Geneticky modifikované organismy (*Genetically Modified Organisms Regulations*), Industrial processes (*Environmental Permitting Regulations*), Planning (*Town and Country Planning Act, Planning and Compulsory Purchase Act*), Trade effluent (*Water Industry Act*), Waste management (*Environmental Permitting Regulations*), Water resources – abstraction licences (*Water Resources Act*), aj.

¹⁸ Informace o iniciativě dostupné na <<http://www.opengovpartnership.org/>> [cit. 8. 10. 2014].

¹⁹ Informace o závazcích ke státní službě dostupné na <<http://www.opengovpartnership.org/country/czech-republic/commitment/adoption-act-civil-servants-ensure-depoliticisation>> [cit. 8. 10. 2014].

²⁰ Informace o závazcích k zefektivnění systému přístupu k informacím dostupné na <<http://www.opengovpartnership.org/country/czech-republic/commitment/access-data-and-information>> [cit. 8. 10. 2014].

²¹ Dostupné na <<http://www.opengovpartnership.org/country/czech-republic/commitment/streamlining-system-allowing-free-access-information>> [cit. 8. 10. 2014].

vrhu „nového informačního zákona“²², který má za cíl, jak vyplývá ze závazků OGP, zefektivnění systému přístupu k informacím, eliminaci překážek a přizpůsobení legislativy na přistoupení k Tromsø Úmluvě.

3.1. Legislativní změny

Významnou změnou je návrh zrušení dichotomie informačních zákonů, kdy do obecného zákona o svobodném přístupu k informacím budou inkorporovány odchylky pro specifické požadavky unijního práva v oblasti environmentálních informací a zákon č. 123/1998 Sb. bude věnován čistě prostorovým datům vzhledem k jejich přesahu a zcela unikátní koncepci. Zavedení nového jednokolejného systému pod jednotnou právní úpravou však, bohužel, v neřešené podobě setrvává v některých starých problematických aspektech a nutno dodat, že přináší některé nové.

Při rozboru vycházejí z postupu u současného stavu, zvolím jako první zhodnocení definice povinných subjektů. Nový informační zákon sice zůstává u legislativně nedefinovaného pojmu veřejná instituce, avšak v § 2 odst. 3 vztáhl mimo samotnou působnost, kterou korporace nemá, za identifikační rys i její činnost a služby v oblasti životního prostředí, přičemž o této činnosti jsou povinni poskytovat informace, což lze považovat za významné upřesnění v oblasti povinných subjektů a není nutno tak složitě konstruovat „oslí můstky“ kritérií z rozhodovací praxe.

Okruh zveřejňovaných informací se dále rozšiřuje o informace ve vztahu k trestnímu řízení (s limitací trestněprávními předpisy) a o informace o mzdě, platu, odměně nebo jiném obdobném plnění, byť poslední zmíněné je odkazem definováno zákonem o střetu zájmů.

3.2. Problematická úprava výjimek ze zpřístupnění informací

Za pozitivní, vzhledem ke zmiňované nejasné výjimce z přístupu k informacím, tedy ochraně obchodního tajemství, zde dochází k praktické specifikaci, která upřesňuje zejména pro aplikující orgán, jaké informace nejsou obchodním tajemstvím, konkrétně tedy výše, účel, podmínky a použití veřejných prostředků. Dále je stanoveno v § 9 odst. 3 nového informačního zákona, že není možno z tohoto důvodu odmítnout zpřístupnění informace, pokud hrozí bezprostřední ohrožení lidského zdraví a životního prostředí nebo pokud se požadovaná informace týká působení provozní činnosti podnikatele na životní prostředí. Tato specifikace je významným kritériem mimo jiné pro zmiňované smíšené žádosti a aplikační vytváření bariér.

Zhodnotíme-li však návrh nového informačního zákona před samotným hodnocením nových či potenciálních institutů z hlediska důvodů pro znepřístupnění informace, dochází zde k nečekanému rozšíření o nové důvody. Prvním z kvalifikovaných důvodů je ochrana bankovního tajemství v § 11 odst. 1 písm. d). Ochrana bankovního tajemství je klasickým střetem práva na informace s právem na soukromí a ochrana bankovního tajemství je samozřejmým stavem vzhledem k hospodářské soutěži v ob-

²² Úplné znění „nového informačního zákona“ dostupné na <<http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2013-2014/2c---uplne-zneni-s-vyznacenim-zmen---26--cervna-2013---upraveno-dle-LRV.pdf>> [cit. 9. 10. 2014].

lasti bankovníctví. Méně se však lze ztotožnit s navrhovaným § 11 odst. 3 a 4 zejm. písm. e), f) a h) nového informačního zákona.

Konkrétně se tedy jedná o zpřístupnění informace povinným orgánem z dozorové, dohledové či obdobné činnosti Energetického regulačního úřadu, dále o postupech při odhalování daňových úniků, o mezinárodních arbitrážních řízeních a o veřejných zakázkách do uzavření smlouvy. Důvodová zpráva²³ se s těmito důvody snaží vypořádat, avšak mnohdy ne zcela přesvědčivě.

Výjimka pro informace z činnosti Energetického regulačního úřadu (dále jen ERÚ) vzhledem k ochraně hospodářské soutěže a koncovým spotřebitelům je poměrně nensmyslná, jelikož je to právě přístup k informacím o údajích získaných ERÚ, který může eliminovat koncové dopady vyplývající z činností energetických soutěžitelů. Zároveň ochrana spotřebitele před vykonstruovaným pseudo-dopadem je důvodovou zprávou zcela nevyjádřená, resp. nepodložená. Obecně je tak nutno tuto výjimku, jež by nebylo možno podřadit pod jiný důvod zpřístupnění informace buď dostatečně odůvodnit a racionalizovat její základ, nebo ji vyloučit z návrhu zákona.

Obdobně nepodložená je i výjimka o postupech při odhalování daňových úniků, kdy důvodová zpráva pouze uvádí, že tato výjimka je výjimkou novou a navazuje na výjimky, kterými je chráněno řízení trestní, kontrola Národním kontrolním úřadem, apod. Není rovněž stanoven rozsah zpřístupnění a není potřeba náležitého správního uvážení s náležitým odůvodněním zamítavého rozhodnutí, které by prokázalo, že by se jednalo o nepřiměřený zásah do chráněné činnosti, kdy veřejný zájem nad touto chráněnou činností převyšuje. Zároveň je vhodné podotknout úpravu o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, která úpravu v této oblasti zahrnuje.

Zcela nepochopitelnou se však jeví výjimka o omezení informací v kontextu veřejných zakázek a jen s údivem je možno sledovat, že taková výjimka vzešla z Rady vlády pro boj s korupcí, jelikož omezení přístupu k úředním dokumentům jako vnějšího kontrolního mechanismu, kdy stát, resp. orgány veřejné správy tímto způsobem „skládají účty“ lidu, tak vede k odlišnému výsledku než jakým je naplnění závazku OGP.

Tyto nové výjimky tak označuji za pouhý konstrukt lobbingu, který vytváří nové bariéry v přístupu k úředním dokumentům v takových oblastech, které považuji za poměrně závažné a to bez nejen náležitého, avšak fakticky jakéhokoli racionálního odůvodnění, jež by se v kontextu závazků OGP a současné demokracie dalo očekávat. Osobně se tedy nemohu ztotožnit s navrhovanou variantou a doporučuji v této otázce přijetí varianty druhé k tomuto odstavci.²⁴

3.3. Nové instituty – test veřejného zájmu a informační příkaz

Nový informační zákon však ve svém návrhu přináší několik pozitivních změn ve formě nových institutů, byť v některých aspektech mohl být odvážnější. Za první

²³ Důvodová zpráva k novému informačnímu zákonu dostupná na <<http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2013-2014/1b---duvodova-zprava-k-navrhu-zakona-z-16--dubna-2013---predlozeno-LRV.pdf>> [cit. 9. 10. 2014].

²⁴ KORBEL, František. *K návrhu novelizace zákona o svobodném přístupu k informacím*. Správní právo, 2013, roč. 46, č. 4-5, s. 236-295.

výslovně zakotvený institut je možno považovat tzv. test veřejného zájmu, jenž je zakotven v § 12 odst. 2. Test veřejného zájmu je testem, který Ústavní soud tradičně používá jako test proporcionality. Test veřejného zájmu tak posuzuje dvě práva, která sledují veřejný zájem a subsumuje je do dvou kategorií, tj. zájem na zveřejnění a zájem na ochranu (typicky právo na přístup k úředním dokumentům vs. právo na soukromí či utajování informací). Mimo vyloučené, absolutní případy tak musí správní orgán posoudit míru zásahu do toho či onoho práva, jež sleduje veřejný zájem a je tak vhodným vodítkem pro aplikační praxi.

Posledním vybraným novým institutem je tzv. informační příkaz, který v § 16 odst. 4 nového informačního zákona. Informační příkaz, ať již s využitím varianty, jež se vztahuje i na územní samosprávné celky či nikoli, opravňuje superiorní správní orgán k příkazu podřízenému orgánu zpřístupnit informaci, nezpřístupní-li jí sám, aby ve lhůtě informaci zpřístupnil. Jedná se tak o speciální úpravu oproti obecné úpravě ve správním řádu, jež je doplněno kritériem zákonnosti, tedy nelze takový příkaz vydat tehdy, je-li zde zákonná překážka, zejm. ve smyslu subsumce pod některou (jinou) výjimku pro odepření žádosti. Tentýž postup může superiorní orgán využít tehdy, rozhoduje-li o stížnosti na postup při vyřizování informace a může tak sloužit jako efektivní samostatný institut mimo odvolací řízení např. při ochraně proti nečinnosti správního orgánu.

K těmto vybraným institutům je potřeba souhrnně podotknout, že mohou přispět k zefektivnění systému přístupu k úředním dokumentům, avšak hodnotím, jako poměrně promarněnou legislativní šanci nejsou-li řešeny otázky stanovení maximálních lhůt pro rozhodování soudů v těchto ne zcela skutkově náročných otázkách, byť při stanovení příliš krátkých lhůt by mohlo dojít, s přihlédnutím k nápadové zátěži na některé soudy, k poměrným obtížím. Zároveň se nový informační zákon nijak nově nestaví k otázce hrazení nákladů, ba dokonce *verbis expersis* stanoví možnost vyžádat i náhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací.²⁵

3.4. Informační komisař

Česká republika nyní v rámci svých závazků plynoucích z iniciativy OGP a z nové Tromsø Úmluvy čelí mnoha výzvám. V rámci zefektivnění systému přístupu k úředním dokumentům se nabízí s využitím zahraničních zkušeností mnoho zdrojů inspirace. Jedním z nich je institut informačního komisaře, který ač byl na počátku diskutován²⁶, nedostal se do nového informačního zákona.

K funkci a skutečné roli informačního komisaře je nutno přistupovat vzhledem k materiální náplni a pravomocem tohoto specifického orgánu. Informační komisař ve své obecné rovině tak může být v „okleštěné“ verzi jen kontrolním a metodic-

²⁵ K problematičnosti nákladů jako faktické překážky přístupu k úředním dokumentům srov. Rozhodnutí Evropského soudního dvora ze dne 9. 9. 1999 C-217/97 *Commission v. Germany* (ECR I-5087).

²⁶ Shrnutí legislativních změn dostupné na <<http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-temata/10-prioritnich-ukolu/Shrnuti-legislativnich-zmen--jejichz-provedeni-je-navrhovano-k-posileni-ucinnostizakona-o-svobodnem-pristupu-k-informacim-a-k-odstraneni-jeho-aplikacnich-nedostatku.pdf>> str. 6 [cit. 9. 10. 2014].

kým orgánem, tedy správním orgánem, jež vykonává kontrolu v rámci veřejné správy a zároveň poskytuje metodickou pomoc jednotlivým správním orgánům ve smyslu § 1 odst. 1 SR, resp. specificky všem povinným subjektům ve smyslu § 2 nového informačního zákona.

Takováto role informačního komisaře by byla fakticky jen další rolí informačního „ombudsmana“, který by nebyl nadán takovými pravomocemi, jež by byly způsobilé efektivně zasáhnout do řízení o poskytnutí informace. Byl by oprávněn ať již ex offio z vlastní činnosti nebo v reakci na podnět, či na žádost, příp. stížnost (nutno odvodit od případné terminologie zákonodárce) provést v konkrétním řízení kontrolu postupu povinného subjektu a konstatovat porušení povinnosti povinného subjektu, či potvrdit oprávněnou subsumpci pod důvod odepření informace, tj. vydání zamítavého rozhodnutí. V úvahu připadá i možnost informačního komisaře podat podnět na přezkumné řízení superiornímu správnímu orgánu. Jak by však v rámci této role efektivně vykonával kontrolu, a jakého mechanismu by měl užít v případě řízení před druhoinstančním orgánem, který na sebe (např. v rámci opatření proti nečinnosti prvostupňového orgánu) atrahoval řízení, kdyby vydal zamítavé rozhodnutí?

Hodnocením jeho druhé role jako orgánu metodického je však nutno podotknout, že taková role je nesporně potřebnou vzhledem k možnosti vydání „guidelines“, doporučení, vzorových situací, výkladů či vydávání nezávazných stanovisek ad hoc na vyžádání povinného subjektu. Nicméně efektivita zřízení takového správního orgánu se jeví jako vhodnou, avšak vzhledem k faktické efektivitě takového orgánu nevýhodnou vzhledem k finanční zátěži na veřejné rozpočty.

Jiná situace nastává v případě diskuse nad zřízením orgánu informačního komisaře pro případ, že by takový správní orgán byl institucionalizován jakožto správní úřad v institucionálním pojetí, tedy jako organizační složka státu zřízená zákonem jako jediná organizační složka svého druhu²⁷. Takový správní úřad by byl fakticky ústředním správním úřadem, tedy ústředním orgánem státní správy, který by byl nejen metodickým a kontrolním orgánem, avšak působil by i jako ústřední odvolací orgán, resp. orgán jednající o stížnostech s pravomocí informačního příkazu, příp. atrakce možnosti vyhovět ve formě rozhodnutí o poskytnutí informace a tuto informaci žadateli poskytnout, příp. potvrdit negativní rozhodnutí o zneprístupnění informace orgánem druhoinstančním.

Oproti předchozí roli informačního „ombudsmana“ by tedy poskytoval správním orgánům veškerou metodickou součinnost a efektivitu systému přístupu k úředním dokumentům by byl způsobilý řešit nikoli formou doporučení správnímu orgánu a poskytnutí vyjádření žadateli, avšak závažně na základě své zákonem vymezené pravomoci. Velkou výhodou takového správního úřadu by byla nepochybně i jednotící činnost v otázce rozhodování a subsumpce pod jednotlivé zákonné výjimky, čímž by byla zajištěna jednotná aplikace v celostátním rozsahu. Dalším přínosem zřízení takového institutu by bylo snížení nápadu žalob na správní soudnictví v otázkách informačních, jelikož významnou roli by v tomto případě sehrál informační komisař, zejm. po určité časové kontinuitě jeho činnosti.

²⁷ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 263.

Výše byly nastíněny pouze jeho dvě varianty, avšak činnost informačního komisaře může být materiálně podřazena i do činností existujících institucí – např. jako součást činnosti Úřadu pro ochranu osobních údajů, který má informační otázce nejbližší, dále jako součást činnosti Ministerstva vnitra ČR, byť je k této druhé variantě nutno podotknout, že Ministerstvo vnitra vede specifickou agendu, pod jejíž činnost ne všechny oblasti poskytování informací musí nutně spadat. Jako nejslabší zřízení institutu informačního komisaře by bylo podřadit jej pod činnost Veřejného ochránce práv, jelikož by vedl k fakticky stejnému výsledku jako zřízení samostatného metodického a kontrolního správního úřadu a efektivita by tak nebyla naplněna.

Informační komisařství však vzhledem k výsledkům analytické a legislativní činnosti nebylo doporučeno a jako samostatný institut nemá reálné naděje na prosazení, jelikož Úřad pro ochranu osobních údajů vyslovil, že zásadně nesouhlasí s implementací takového institutu do své činnosti, Ministerstvo vnitra ČR je značně specifický orgán v rámci vlastní působnosti, zřízení čistě metodického a kontrolního orgánu je neefektivní a zřízení ústředního správního úřadu je nákladné.

K těmto závěrům je nutno podotknout podiv nad vyjádřením Úřadu pro ochranu osobních údajů vzhledem k informačnímu komisařství, jelikož ve srovnání s Velkou Británií je možno dojít ke zcela jiným závěrům. Ve Velké Británii byl zaveden institut *Data Protection Registrar*, tedy volně přeloženo jakéhosi správního úřadu s rolí „registráře“, který se zabýval ochranou osobních údajů od roku 1984. V následném vývoji (1998) však byla tato role transformována do tzv. *Data Protection Commissioner*, tedy již správního úřadu jakožto komisařství na ochranu osobních údajů s obdobnou činností jako je český Úřad pro ochranu osobních údajů. Tento úřad byl však transformován vzhledem ke svému vztahu k otázce informací na institut *Information Commissioner Office*, a to prostřednictvím legislativního aktu známého jako *Freedom of Information Act 2000* a stal se tak úřadem, který vykonává nejen agendu srovnatelnou s Úřadem pro ochranu osobních údajů, avšak je takovým ústředním správním úřadem, jež byl transformován do své soudobé podoby za účelem hájení a prosazování všech informačních práv ve veřejném zájmu, zajišťujícím otevřenost ze strany správních orgánů a poskytování ochrany osobních údajů jednotlivcům²⁸.

Pro úplnost je třeba zmínit, že působnost informačního komisaře byla prostřednictvím *Privacy and Electronic Communications Regulations 2003* a *Environmental Information Regulations 2004* rozšířena i o informační oblast v rámci životního prostředí a elektronických komunikací.

Jen s podivem je tedy možno sledovat argumentaci Úřadu pro ochranu osobních údajů v rámci připomínkového řízení, že taková agenda nemůže ze samotné podstaty věci spadat do jeho kompetencí, jelikož se zabývá ochranou osobních údajů, která je v rozporu s ostatními informačními právy. Vzhledem k reálné efektivitě činnosti *Information Commissioner Office*, který je nadán takovými kompetencemi, jaké byly popsány výše v rámci vymezení informačního komisaře jako ústředního správního úřadu, a navíc je v UK orgánem činným v trestním řízení v oblasti naplnění skutko-

²⁸ Z orig. *ICO is the UK's independent authority set up to uphold information rights in the public interest, promoting openness by public bodies and data privacy for individuals* dostupné na titulní straně informačního komisaře <<http://ico.org.uk/>> [cit. 9. 10. 2014].

vých podstat ve výše vyjmenovaných aktech, hodnotím jako promarněnou šanci nezařadit do návrhu nového informačního zákona institut informačního komisaře, byť je v současnosti zakládán kontroverzní speciální správní úřad s působností vymezenou na ochranu spotřebitele, tedy silně soukromoprávní oblasti s náležitou úpravou v rámci práva soukromého i unijního. Výstupem legislativní činnosti je tak návrh zákona, který byť identifikoval silnou absenci jednotícího orgánu, neaplikoval možnost komparativních analýz pro skutečné zefektivnění systému přístupu k úředním dokumentům.

4. Slovo závěrem

V rámci zhodnocení samotné povahy informačních práv se specifickým zaměřením na právo na přístup k úředním dokumentům, je nutno hodnotit toto právo jako jedno z nejpodstatnějších práv vzhledem ke kritériu demokratické formy vládnutí. Demokratická forma zřízení je velmi složitým systémem, v němž participující lid deleguje svoji moc a prostřednictvím práva na přístup k úředním dokumentům je následně schopen vykonávat svoji kontrolní funkci ve veřejném zájmu. Není možno toto právo přehlížet a je nutno pro jeho realizaci vytvořit vysoce efektivní systém, jelikož efektivita tohoto systému bude indikátorem míry demokracie a v procesu konsolidace demokracie je základním kamenem pro tvorbu zažitě právní tradice.

Současný stav dichotomického systému přístupu k úředním dokumentům se může na první pohled jevit jako dostatečný, avšak po prozkoumání jednotlivých institutů, jejich systematickému uspořádání a faktické efektivitě z činnosti správních orgánů při aplikaci takových institutů, je nutno jej označit za neefektivní, ba přímo ze své podstaty tvořící překážky v přístupu k úředním dokumentům.

Recentní tendence práva na přístup k úředním dokumentům jsou v rámci činností *Open Government Partnership* a Rady Evropy (Tromsø Úmluva) nadějnou činností směřem k zefektivnění přístupu k informacím i otevřenosti a činnosti veřejné správy. Je nutno však podotknout, že šance, které se v rámci vládní strategie otevírají, zůstávají promarněny, byť legislativní návrh nového informačního zákona a vyčlenění INSPIRE do samostatné úpravy spolu se zavedením nových institutů je významnou změnou na poli informačních práv. Nové tendence však s sebou přináší řadu nových problémů, zejm. ve formě návrhů nových výjimek pro možnost odepření přístupu k informacím a takový záměr není dostatečně odůvodněn, ba dokonce je na něj možno pohlížet i jako na lobbingem zavánějící umělý konstrukt, jež má některé informace veřejnosti vyloučit zcela, byť některé pouze na určitý čas.

Zůstanou-li nezhodnoceny a *de lege ferenda* neupraveny zejm. náhrady nákladů povinného subjektu a absence úpravy v oblasti ochranných prostředků v oblasti správního soudnictví, a to zejména s ohledem na vyloučení role informačního komisaře jakožto jednotícího, metodického a kontrolního ústředního správního úřadu, považoval bych tuto rozsáhlou legislativní práci ve velmi citlivých místech současného systému jako za poměrně promarněnou šanci skutečně řešit problematické aspekty současného stavu.

Nezbývá než apelovat na nutnost otevření další diskuse nad zmíněnými problémy a rozšíření aktivního přístupu k informacím a elektronizaci činností veřejné správy, jelikož přístup k úředním dokumentům v této podobě má značně zjednodušující charakter co do činnosti správních orgánů při poskytování informací, zjednodušuje přístup veřejnosti k informacím, absentuje zde náhrada nákladů pro oprávněný subjekt a snižuje se tak zatížení superiorních orgánů i správního soudnictví.

Literatura

- KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. Praha: ASPI Publishing, 2003. 424 s. ISBN 9788073571795.
- KORBEL, František. K návrhu novelizace zákona o svobodném přístupu k informacím. *Správní právo*, 2013, roč. 46, č. 4-5, s. 236-295.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. 497 s. 9788074780028.
- SVÁK, Ján. *Ochrana L'udských práv v troch zväzkoch*. III. zväzok. Bratislava: Euro kodex, 2011. 592 s. ISBN 978-80-89447-46-6.
- WADHAM, John. *Blackstone's Guide to The Freedom of Information Act 2000*. Fifth Edition. Oxford: Oxford University Press, 2013. 346 s. ISBN 978-0199692217.
- WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod*. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2012, 906 s. ISBN 978-80-7357-750-6.

Kontakt

Jan Dobeš
Právnická fakulta Univerzity Palackého
Tř. 17. listopadu 8
771 11 Olomouc
Česká Republika
jd.jan.dobes@gmail.com

Vybrané otázky aplikácie zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám

Abstrakt: Autor príspevku sa v článku zaoberá právom na informácie a venuje sa aktuálnym výzvam, ktoré prináša súčasná judikatúra v Slovenskej republike ale i judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva. Autor poukazuje na vybrané otázky, na ktorých odpoveď bude musieť zákonodarca v najbližšej dobe nájsť najmä pokiaľ ide o pripravovanú novelu zákona. Článok naznačuje judikatúrou vymedzované znaky tzv. šikanózneho výkonu práv na informácie.

Kľúčové slová: právo na informácie, zákon o slobodnom prístupe k informáciám, judikatúra, tzv. šikanózny výkon práva, informácia ktorá je „k dispozícii“.

Úvodom

O význame zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zмене a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon“) pre demokratickú spoločnosť možno po viac ako 13 ročnej platnosti asi ťažko pochybovať. Je to jeden z mála zákonov v našom právnom poriadku, keď štát, samospráva a iné subjekty majú obyvateľovi v relatívne krátkom čase poskytnúť relatívne široký záber informácií, ktoré majú k dispozícii. Akokoľvek sa môže zdať byť zákon „neprijemný“ z pohľadu zástupcov povinnej osoby, je potrebné mať na pamäti to, že každý z nás je nositeľom ústavného práva na informácie.¹ Ústava Slovenskej republiky v čl. 26 garantuje každému slobodu prejavu a právo na informácie. Ak povinná osoba podľa zákona obmedzuje ústavné

¹ K ústavnému aspektu práva na informácie pozri: *Horvat, M.*: Aktuálne otázky aplikácie praxe povinných osôb vo vzťahu k právu na informácie. 2014 (príspevok v predmetnom zborníku); *Horvat, M.*: Novinky v súdnom prieskume fikcie rozhodnutia ako opatrenia proti nečinnosti verejnej správy. In: *Sládeček, V., Melotiková, P. (eds.): Aktuální otázky správního soudnictví. Praha: Leges, 2012*; *Horvat, M.*: Súdny prieskum fikcie pozitívneho rozhodnutia. In *Pôsobnosť a organizácia správneho súdnicstva v Slovenskej republike. Bratislava: VO PraF UK 2012*; *Krošlák, D.*: Introduction to the Slovak Constitutional System. 2nd, revised and extended edition. Leges. Praha. 2014. s. 119; *Drgonec, J.*: Sloboda prejavu a právo na informácie v teórii a praxi ústavného práva Slovenskej republiky. In: *Časopis pro právní vědu a praxi*, roč. 7, č. 4, s. 359-370; *Košičiarová, S.*: K niektorým procesným aspektom aplikácie zákona o slobodnom prístupe k informáciám

In: *Justičná revue*. Roč. 56, č. 12 (2004) s. 1330-1338; *Košičiarová, S.*: Kvalita rozhodovacích procesov v štátnej správe a právo na informácie.

In: *Kvalita rozhodovacích procesov verejnej správy ako záruka dodržiavania ľudských práv.* - Bratislava : Slovenské národné stredisko pre ľudské práva, 1998. S. 50-60.

právo vyhľadávať a šíriť informácie, môže tak vykonať iba v súlade so zákonom a len ak ide o opatrenia v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu práv a slobôd iných, bezpečnosť štátu, verejného poriadku, ochranu verejného zdravia a mravnosti.

Okrem Ústavy SR² právo na informácie je garantované i ustanovením čl.10 **Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd** podľa ktorého platí, že „Každý má právo na slobodu prejavu. Toto právo zahŕňa slobodu zastávať názory a prijímať a rozširovať informácie alebo myšlienky bez zasahovania štátnych orgánov a bez ohľadu na hranice.“.

Tak ako každá iná právna norma i zákon **podlieha zmenám**. Zákon bol od svojho vzniku relatívne často novelizovaný. Odhliadnuc od novely zákona č. 546/2010 Z.z., ktorou bol do právneho poriadku zavedený inštitút povinne zverejňovaných zmlúv a údajov o faktúrach (objednávkach) a od novely - zákon č. 341/2012 Z. z.³ s účinnosťou od 1. decembra 2012, ktorým sa transponovala smernica Európskeho parlamentu a Rady č. 2003/98/ES zo 17. novembra 2003 o opakovanom použití informácií verejného sektora, mala väčšina noviel viac menej „doľad'ovaci“ a spresňujúci charakter. Novely spravidla nevedli k obmedzeniu ústavného práva na informácie.

Slovenská spoločnosť opäť stojí pred otázkou ako ďalej so zákonom. Na základe uznesenia vlády Slovenskej republiky č. 638 z 21. novembra 2012 a uznesenia vlády č. 696 zo 4. decembra 2013 bola uložená Ministerstvu spravodlivosti SR povinnosť predložiť návrh novely zákona s cieľom riešiť problémy vyplývajúce z aplikačnej praxe vrátane problémov orgánov územnej samosprávy pri vykonávaní zákona. Iniciátorom uznesenia bolo Združenie miest a obcí Slovenska (ďalej len „ZMOS“). Ukazuje sa, že je potrebné znovu diskutovať o niektorých otázkach zákona, ktoré vyvolávajú v praxi aplikačné nezrovnalosti resp. o otázkach ktoré „trápia“ verejnú správu najmä samosprávu.

1. Vybrané otázky aplikácie zákona v podmienkach miestnej samosprávy

Z dôvodu obmedzeného rozsahu publikácie v našom príspevku by sme radi poukázali len na **vybrané otázky aplikácie zákona**. Pôjde o otázky, na ktorých riešení

² Horvat uvádza aj iné medzinárodné dohovory, právne akty EÚ či Rady Európy: napríklad: čl. 19 Všeobecnej deklarácie ľudských práv, čl. 19 Medzinárodného paktu a občianskych a politických právach, Smernica Európskeho parlamentu a Rady č. 1049/2001 z 30. mája 2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady Európskej únie a Európskej komisie, Smernica Európskeho parlamentu a Rady č. 2003/4/ES z 28. januára 2003 o prístupe verejnosti k informáciám o životnom prostredí, ale aj Smernica Európskeho parlamentu a Rady č. 2003/98/ES zo 17. novembra 2003 o opakovanom použití informácií verejného sektora, Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. R (81) 19 z 25. novembra 1981 o prístupe k informáciám verejných orgánov a Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy z 21. februára 2002 č. Rec (2002) 2 o prístupe k úradným dokumentom (porovnaj: Horvat, M.: Aktuálne otázky aplikácie praxe povinných osôb vo vzťahu k právu na informácie. 2014 - príspevok v predmetnom zborníku) .

³ Dobrovodský, R.: Novela zákona o slobode informácií In: epi.sk. - Žilina : S-EPI, s. r. o. - online, [19.11.2012]. - Spôsob prístupu: <http://www.epi.sk/Main/Default.aspx?Template=~/Main/TArticles.ascx&phContent=~/Main/ArticleShow.ascx&CatID=456&ArtID=45231>

alebo neexistuje interpretačná zhoda, na ktoré zákonodarca nedáva vôbec výslovnú odpoveď alebo ktoré boli judikované súdmi vyššieho stupňa.

1.1. Je potrebné písať študentom diplomové práce alebo robiť rešerše? K výkladovým problémom zákonného pojmu „k dispozícii“ v praxi.

Jedným z argumentov Združenia miest a obcí Slovenska o šikanóznom výkone práva na informácie je skutočnosť, že obce sú povinné vybavovať infožiadosti smerujúce k spracovaniu diplomovej práce či k vykonávaniu rešerší.⁴ Skutočnosťou je, že existuje veľa infožiadostí, ktoré smerujú k sprístupneniu **neexistujúcej informácie** alebo v ktorých žiadateľ žiada **vytvoriť úplne novú informáciu**. V praxi sú to často žiadosti o spracovanie analýzy určitého problému, rozbor, referáty, odborné a politické stanoviská, prognózy či výklady právnych predpisov.

Máme za to, že povinná osoba musí poskytnúť informáciu len vtedy, keď je schopná ju z dostupných informácií vyrobiť a ak informácie reálne existujú a tieto treba len vyhľadať, zhromaždiť a sprístupniť. **Vytvorenie úplne novej informácie** je napr. spracovanie právnej analýzy alebo aj kvalifikované spracovanie informácie (napr. porovnanie štatistických údajov, ktoré povinná osoba pri svojej činnosti zbiera).

Najvyšší súd SR nevyvodzuje zo znenia zákona fakt, že informáciou je aj poskytovanie obsahu spisov, prípadne že informáciou by malo byť **(štatistické) spracovanie údajov zo stoviek spisov** podľa požiadaviek, resp. pokynov toho, kto o poskytnutie informácie žiada. Rozširujúci výklad, podľa ktorého by povinná osoba musela **spracovávať údaje do inej formy**, ako je tá, v ktorej sa nachádzajú, alebo poskytovať oprávnenej osobe kompletne podklady, ktoré má k dispozícii, by žiadosť o poskytnutie informácie v skutočnosti zmenil na pokyn nadriadeného, čo nebolo a nie je účelom zákona.⁵

Prax ukázala, že v podmienkach samosprávy boli žiadané napríklad informácie, ktoré **vzniknú v budúcnosti**. Išlo napríklad o pravidelné zasielanie kópie zápisníc zo zasadnutia obecného zastupiteľstva alebo valného zhromaždenia spoločníkov v obecnej obchodnej spoločnosti. Pokiaľ obec nemá ku dňu podania žiadosti zápisnice, nie je povinná informáciu sprístupniť.

Neexistuje úplná názorová zhoda o tom ako vybaviť infožiadosť, ktorá **smeruje k informácii, ktorú nemá povinná osoba k dispozícii**. Niektorí autori zastávajú názor, že aj v tomto prípade je potrebné infožiadosť vybaviť ako podanie

⁴ Návrh novely infozákona zaťažuje obce, tvrdí Združenie miest a obcí Slovenska: Pracovníci samospráv nesmú byť podľa predsedu združenia neúmerne zaťažovaní. Pripravovaná novela zákona o slobodnom prístupe k informáciám obsahuje podľa ZMOSu požiadavky nad rámec toho, čo sú obce s malým množstvom pracovníkov schopné zabezpečovať. Po dnešnom rokovaní predsedníctva to uviedol predseda ZMOS-u Jozef Dvonč. „Trváme na tom, že informácie treba poskytovať, ale nesmie to ísť na úkor pracovníkov, nesmú byť neúmerne zaťažovaní. My nemôžeme robiť rešerše alebo spracovávať diplomové práce, na to nie sme kapacitne vybavení.“ vysvetlil Dvonč. Zdroj: <http://ekonomika.sme.sk/c/7199828/navrh-novely-infozakona-zatazuje-obce-tvrdi-zmos.html> (12. 5. 2014 17:40 | *tasr*)

⁵ Rozhodnutie NS SR č. 6 2 Sžo 190/2008 zo dňa 27. mája 2009.

v zmysle Správneho poriadku t.j. o podaní rozhodnutí.⁶ Povinná osoba má vydať rozhodnutie podľa § 18 ods. 2 zákona z dôvodu, že informácie nemá k dispozícii (alternatívne má posúdiť možnosť postúpenia žiadosti inej povinnej osobe, ktorá informácie k dispozícii má). Zástancovia tohto názoru argumentujú možnosťou súdneho prieskumu rozhodnutia. Prax ukázala, že nie všetky povinné osoby pristupujú k možnosti vydať písomné rozhodnutie podľa § 18 ods. 2 z tohto dôvodu jednotne. Niektoré povinné osoby buď úplne ignorujú žiadosť, niektoré odpovedia neformálnym listom. Tie, ktoré vydajú rozhodnutie, tak jeho odôvodnenie sa obmedzuje iba na popis skutkového stavu (a často len v rozsahu skopírovaného textu infožiadosti) a citáciu ustanovenia zákona, ktoré sa aplikuje. Na tomto mieste treba poznamenať, že aj v správnom konaní vo veci infožiadosti je daná požiadavka na riadne a zákonné odôvodnenie. Literatúra správneho práva požaduje od odôvodnenia rozhodnutia takú kvalitu, aby samotné odôvodnenie poskytlo skutkovú a právnu oporu výroku rozhodnutia.⁷ V opačnom prípade hrozí, že rozhodnutie neobstojí v súdnom prieskume.⁸

Ďalej sa vyskytli infožiadosti smerujúce **k názoru starostu**. V infožiadosti sa žiadateľ pýtal na vyjadrenie starostu, ktoré bolo uverejnené v tlači v znení: *prečo sa tak rozhodol ako sa rozhodol? Aké opatrenia má v úmysle vykonať v konkrétnej záležitosti?* Rovnako i tu ide o infožiadosť smerujúcu k informácii, ktorá nie je k dispozícii.

Dôležité je však uviesť, že ak sa žiadateľ pýta na **informácie, ktoré podľa právnych predpisov musí mať obec k dispozícii**, mala by ich spracovať, resp. doplniť a sprístupniť žiadateľovi. Ak napríklad obec bude tvrdiť, že nemá k dispozícii zápisnicu z valného zhromaždenia v obchodnej spoločnosti, v ktorej má 100% účasť, hoci ju mal mať, musí túto doplniť⁹ (vyžiadať napríklad od konateľa) a následne sprístupniť žiadateľovi.

Mimo pôsobnosť zákona je podľa nášho názoru aj **poskytovanie výkladových stanovísk, ktoré nie sú k dispozícii**. V súvislosti s výkladovým stanoviskom je potrebné uviesť, že ak v čase podania žiadosti povinná osoba ho má k dispozícii, nie je oprávnená nesprístupniť výkladové stanovisko z dôvodu, že ho nemá k dispozícii. Ak však povinná osoba výkladové stanovisko v čase podania žiadosti nemá vytvorené, nie je povinná ho vytvárať.

Ďalej by sa prístup k informáciám nemal vzťahovať na **vytváranie názorov**. Tu ide najmä o dotazy na subjektívne názory predstaviteľov povinných osôb (hypotetické otázky, otázky na udalosti, ktoré ešte nenastali, ale je dôvodné predpokladať, že nastanú).

⁶ *Wilfling, P.*: Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár, problémy z praxe a rozhodnutia súdov. VIA IURIS – Centrum pre práva. S. 164, dostupné: http://www.viaiuris.sk/stranka_data/subory/publikacie/zpibrozura.pdf;

⁷ Porovnaj: Košičiarová, S.: Správny poriadok. Komentár. 1. vyd. Šamorín. Heuréka. 2013. s. 357.

⁸ Porovnaj: Hašanová, J. – Dudor, L.: Základy správneho práva. Plzeň. vyd. Aleš Čenek. 2013. s. 126.

⁹ *Wilfling, P.*: Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár, problémy z praxe a rozhodnutia súdov. VIA IURIS – Centrum pre práva. S. 40, dostupné: [občana http://www.viaiuris.sk/stranka_data/subory/publikacie/zpibrozura.pdf](http://www.viaiuris.sk/stranka_data/subory/publikacie/zpibrozura.pdf)

2. Prácnosť (miera záťaž, zložitosť prípravy odpovede) ako rozhodujúce kritérium pre sprístupnenie informácie? Tzv. šikanóznny výkon práva (zneužitie práva)

2.1. Prácnosť vybavenia infožiadosti

Je prácnosť (miera záťaž, zložitosť prípravy odpovede) rozhodujúcim kritériom pre sprístupnenie informácie? Niekedy si povinné osoby nie správne osvojujú názoru, že prácnosť (miera záťaž, zložitosť prípravy odpovede) je rozhodujúcim kritériom pre sprístupnenie informácie. Často ignorujú to, že na prekonanie prácnosti vybavovania infožiadosti majú možnosť **využiť predĺženie lehoty na vybavenie žiadosti** podľa § 17 ods. 2.

Do určitej miery možno chápať reakciu povinných osôb na infožiadosti vyžadujúce náročné (práce) vybavovanie. Tie často krát vedú v aparáte povinnej osoby k potrebe preskupenia personálnych zdrojov na vybavovanie infožiadosti. Tieto povinné osoby zrejme relativizujú vo svetle judikatúry Najvyššieho súdu SR vyššie uvedený názor o tom, že prácnosť (miera záťaž, zložitosť prípravy odpovede) nie je rozhodujúce kritérium pre sprístupnenie informácie. Najvyšší súd SR totiž s kritériom potreby okamžitého prechodného navýšenia existujúcich personálnych a technických kapacít či so spôsobením technických problémov spojených s vyhľadávaním a sprístupňovaním informácií dáva pod otáznik aplikovateľnosť zákona (bližšie pozri časť 3.3 príspevku).

2.2. Z relevantnej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva

Ako sme už spomínali vyššie (pozri časť 1 príspevku), právo na informácie je garantované popri Ústave SR i ustanovením čl.10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd podľa ktorého platí, že *„Každý má právo na slobodu prejavu. Toto právo zahŕňa slobodu zastávať názory a prijímať a rozširovať informácie alebo myšlienky bez zasahovania štátnych orgánov a bez ohľadu na hranice.“*

Otázky prácnosti vybavenia infožiadosti sa dotkol aj Európsky súd pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) v rozsudku z 28. novembra 2013 vo veci *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes* proti Rakúsku.

Zo skutkového stavu prípadu:

Prípad sa týkal odmietnutia žiadosti o sprístupnenie dokumentov rakúskym krajským úradom. Žiadosť podala mimovládna organizácia (*Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes*) a dokumenty sa týkali prevodov poľnohospodárskych a lesných pozemkov. ESLP konštatoval, že krajský úrad (ktorý sa rozhodol nezverejniť svoje rozhodnutia a teda na základe vlastného úsudku vytvoril informačný monopol) neposkytol dostatočné dôvody na opodstatnenie svojho úplného odmietnutia poskytnúť združeniu prístup k vyžiadaným dokumentom.

Sťažovateľka - mimovládna organizácia - je združením registrovaným v Rakúsku a sídli vo Viedni. Jej cieľom je skúmanie vplyvu prevodov vlastníctva poľnohospodárskej a lesnej pôdy na spoločnosti a vydávať stanoviská k návrhom zákonov. V roku 2005 združenie dvakrát požiadalo Komisiu pre prevod nehnuteľného majetku v Tirolsku, ktorá je zodpovedná za schvaľovanie prevodov poľnohospodárskych a lesných pozemkov podľa zákona o prevode nehnuteľného majetku v Tirolsku, **o poskytnutie rozhodnutí, ktoré vydala počas určitého obdobia (od januára 2005 a od januára 2000) v anonymizovanej podobe.** Združenie uviedlo, že uhradí všetky vzniknuté náklady.

Obe žiadosti boli zamietnuté. V druhom rozhodnutí komisie z októbra 2005 sa uvádza, že žiadosť nespada do pôsobnosti zákona o prístupe k informáciám v Tirolsku. Navyše, aj ak by do jeho pôsobnosti spadala, podľa zákona nemal orgán povinnosť poskytnúť požadovanú informáciu, ak by si **to vyžadovalo toľko prostriedkov, že by bolo ovplyvnené jeho fungovanie.** Sťažovateľka sa sťažovala na ústavnom súde i na správnom súde. Správny súd jej sťažnosť odmietol s odôvodnením, že v tejto veci nemá právomoc. Ústavný súd sa spočiatku odmietol zaoberať prípadom pre nedostatok vyhládok na úspech a z dôvodu, že záležitosť nebola vylúčená z právomoci správneho súdu. Po následnej sťažnosti sťažovateľky s návrhom na konanie o negatívnom konflikte právomocí medzi dvoma súdmi ústavný súd rozhodnutím vyslovil, že mal právomoc vo veci rozhodnúť. V rozhodnutí vo veci z 2. decembra 2011 ústavný súd sťažnosť odmietol.

ESLP uviedol, že zákon o prevode nehnuteľného majetku v Tirolsku, na základe ktorého bola zriadená komisia, sledoval cieľ všeobecného záujmu, a to zachovania pôdy pre poľnohospodárske a lesné využívanie a zabránenie šíreniu nových domov. Sťažovateľka preto bola zapojená do legitímneho zberu informácií verejného záujmu. V dôsledku toho odmietnutie jej žiadosti o sprístupnenie rozhodnutí komisie predstavovalo zásah do jej práva na prijímanie informácií podľa čl. 10 dohovoru. ESLP bo presvedčený, že odmietnutie komisie poskytnúť sťažovateľke rozhodnutia bolo „predpísané zákonom“ v zmysle čl. 10 dohovoru, keďže komisia sa odvolávala na príslušné ustanovenia zákona o prístupe k informáciám v Tirolsku. ESLP tiež súhlasil s vládou, že zásah do práv sťažovateľky sledoval legitímny cieľ ochrany práv iných.

Pokiaľ ide o otázku, či dôvody poskytnuté rakúskymi orgánmi na odmietnutie žiadosti sťažovateľky boli za daných okolností relevantné a dostatočné, ESLP sa zaoberal najmä tvrdením, že vyhovie žiadosti by si vyžadovalo značné prostriedky, a teda by ohrozilo prácu komisie. Uviedol však, že odmietnutie bolo bezpodmienečné, hoci sťažovateľka navrhla uhradiť náklady spojené s výrobou a zaslaním požadovaných kópií.

Navyše, vzhľadom na to, že komisia je verejným orgánom, ktorý rozhoduje spory o občianskych právach, **ESLP považoval za zarážajúce, že žiadne z jeho rozhodnutí nebolo zverejnené napríklad v elektronickej databáze.** V dôsledku toho väčšina ťažkostí, ktoré by boli spôsobené, ak by sa sťažovateľke poskytli kópie viacerých rozhodnutí, bola spôsobená jej vlastným rozhodnutím nezverejňovať žiadne zo svojich rozhodnutí. ESLP ďalej uviedol, že sťažovateľka dostala anonymizované

kópie rovnakých rozhodnutí z komisii pre nehnuteľný majetok zo všetkých ostatných rakúskych spolkových krajín bez akýchkoľvek zvláštnych ťažkostí.

ESLP rozhodol, že **dôvody**, na ktorých rakúske orgány založili svoje odmietnutie vyhovieť žiadosti sťažovateľky, **boli relevantné ale nedostatočné**. Aj keď nebolo na ESLP, aby ustanovil, akým spôsobom mala komisia sprístupniť sťažovateľke jej rozhodnutia, konštatoval, že **úplné odmietnutie bolo neprimerané legitímne sledovanému cieľu**. Komisia, ktorá vlastným rozhodnutím držala informačný monopol vo vzťahu k svojim rozhodnutiam, tak sťažovateľke znemožnila vykonávať jej výskum vo vzťahu k jednej z deviatich rakúskych spolkových krajín a zmysluplným spôsobom sa podieľať na legislatívnom procese týkajúcom sa návrhov k zmenám zákona o prevode nehnuteľného majetku v Tirolsku. Sťažovateľka si neuplatnila nárok na náhradu majetkovej alebo nemajetkovej ujmy. ESLP rozhodol, že Rakúsko má sťažovateľke vyplatiť 7 500 eur ako náhradu nákladov a výdavkov. Úplné odmietnutie krajského úradu sprístupniť mimovládnej organizácii verejné dokumenty bolo neopodstatnené. Došlo k **porušeniu čl. 10 (právo na prijímanie informácií)** Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.¹⁰

2.3. Výber z myšlienok judikatúry k tzv. šikanóznemu výkonu práva (zneužitie práva) na informácie

I. Najvyšší súd SR v jednom zo svojich nedávnych rozhodnutí správne poznamenal, že zákon neobsahuje vo svojich ustanoveniach legálnu definíciu zneužitia práva.¹¹ Podľa nášho názoru zákon ani **nikdy nebude môcť obsahovať definíciu zneužitia práva**. Vychádzame z úvah *Krošláka* o princípe právneho štátu, ktorý vyžaduje, aby právna úprava vymedzujúca oblasť pôsobenia štátu bola jednoznačná. Má sa tým garantovať prekážka svojvôle a rozpínania štátnej moci.¹² Ak by zákonodarca akokoľvek zadefinoval zneužitie práva na informácie, verejný sektor by mohol široko vykladať neurčitý pojem a na konci dňa by sa občania vôbec nedostali s potrebným informáciám.

V uvedenom prípade, ktorý prejednával Najvyšší súd SR žiadateľ žiadal od Okresného súdu v Martine sprístupnenie informácie a to v nasledovných bodoch:

1. sprístupnenie faktúr za dodávku teplej úžitkovej vody za roky 2012 a 2013;
2. sprístupnenie dokladov za nákup pohonných hmôt do služobných motorových vozidiel z rokov 2009 až 2013;
3. sprístupnenie všetkých úradných oznamov zverejnených na úradnej tabuli Okresného súdu Martin ku dňu doručenia tejto žiadosti;
4. sprístupnenie zápisníc zo zasadnutí sudcovskej rady Okresného súdu Martin z rokov 2012 a 2013;

¹⁰ Zdroj: *Majerník, T.*: spracovateľ rozhodnutia. Dostupné na: portal.concourt.sk/download/attachments/17269496/ESLP23.pdf

¹¹ Rozhodnutie č. 3 SŽi/4/2014 zo dňa 12. marca 2014.

¹² *Krošlák, D.* in: *Krošlák, D. – Šmihula, D.*: Základy teórie štátu a práva. Iura Edition. 2. aktualizované vydanie. s. 94.

5. sprístupnenie Rozvrhu práce (aj s dodatkami) pre Okresný súd Martin na rok 2013;
6. sprístupnenie platobného výmeru na vyrubenie miestneho poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady pre Okresný súd Martin na rok 2013;
7. sprístupnenie protokolov o absolvovaní povinnej technickej kontroly za všetky motorové vozidlá v držbe Okresného súdu Martin od roku 2009 až po rok 2013;
8. sprístupnenie zoznamu inventáru (všetkého majetku) Okresného súdu Martin ku dňu doručenia tejto žiadosti;
9. sprístupnenie faktúr za používanie telefónov a internetu (pevné linky, mobilné telefóny, internetové pripojenie a služby) za rok 2013;
10. sprístupnenie dokladu o vykonaní poslednej revízie výťahového zariadenia - výťahu nachádzajúceho sa v budove Okresného súdu Martin;
11. sprístupnenie dokladu o vykonaní poslednej revízie elektroinštalácie a elektrických rozvodov a zariadení nachádzajúcich sa v budove Okresného súdu Martin;
12. sprístupnenie dokladov preukazujúcich odbornú prípravu všetkých prísediacich sudcov zaradených na výkon funkcie Rozvrhom práce Okresného súdu Martin za rok 2007 a 2013;
13. sprístupnenie správy z posledného vykonaného auditu na Okresnom súde Martin;
14. sprístupnenie dokumentácie z použitia a využitia Sociálneho fondu pre Okresný súd Martin od roku 2009 až po súčasnosť;
15. sprístupnenie celého obsahu (všetkých údajov), ktoré eviduje a spracováva Okresný súd Martin pre potreby výkonu štátnej štatistiky od roku 2009 až po súčasnosť;
16. sprístupnenie evakuačného plánu úniku z budovy Okresného súdu Martin v prípade požiaru;
17. sprístupnenie plánu riadenia bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci pre zamestnancov Okresného súdu Martin;
18. sprístupnenie dokladov za úhradu cestnej dane za motorové vozidlá v držbe Okresného súdu Martin od roku 2009 až po súčasnosť;
19. sprístupnenie správneho a kancelárskeho poriadku pre okresné sudy, krajské sudy a špecializovaného trestného súdu;
20. sprístupnenie riadnej, mimoriadnej a individuálnej účtovnej závierky Okresného súdu Martin za rok 2009, 2011 a 2012 vrátane výkazov zisku a strát (vrátane poznámok);
21. sprístupnenie rozhodnutia 1217121/2007 s vyznačením právoplatnosti;
22. sprístupnenie knihy jázd služobného motorového vozidla Okresného súdu Martin s údajom o prejedných kilometroch za rok 2013;
23. sprístupnenie všetkých rozsudkov vydaných sudcom JUDr. Romanom Tichým za obdobie od roku 2004 až po súčasnosť. Žiadam v tomto bode o sprístupnenie všetkých právoplatných rozsudkov vydaných týmto sudcom z úseku trestných vecí a aj z úseku starostlivosti o maloletých;

24. sprístupnenie dokladov preukazujúcich úhradu denných nákladov na poštovné Okresným súdom Martin za odoslanú korešpondenciu s uvedením podacích čísel zásielok a výšky sumy výplatného za jednotlivé zásielky od roku 2009 až po súčasnosť;
25. sprístupnenie všetkých meritórnych rozhodnutí z registra Pp z roku 2012 (vrátane neprávoplatných) z roku 2012;
26. sprístupnenie všetkých meritórnych súdnych rozhodnutí z registra Nt z rokov 2010, 2011, 2012 vrátane neprávoplatných rozhodnutí;
27. sprístupnenie celého obsahu evidencie žiadostí o sprístupnenie informácií doručených Okresnému súdu Martin v roku 2012 - evidovaných podľa zákona č. 211/2000 Z.z., t.j. dátum podania žiadosti, vyžiadané informácie, výsledok vybavenia žiadosti (poskytnutie informácie, výsledok vybavenia opravných prostriedkov, vydanie rozhodnutia alebo postúpenie žiadosti). Všetky informácie, ktoré boli žiadateľom v r. 2012 sprístupnené Okresným súdom Martin taktiež žiadam sprístupniť;
28. sprístupnenie zákonov viacerých zákonov,
29. sprístupnenie všeobecne právneho záväzného predpisu o vnútornej revízií súdu;
30. sprístupnenie všeobecne právneho záväzného predpisu o náležitostiach rozvrhu práce;
31. sprístupnenie všeobecne právneho záväzného predpisu o používaní úradného odevu sudcami, prokurátormi a advokátmi v konaní pred súdmi;
32. sprístupnenie všeobecne záväzného právneho predpisu o spôsobe spravovania, poskytovania, sprístupňovania a zverejňovania údajov v centrálnom informačnom systéme;
33. sprístupnenie všeobecne záväzného právneho predpisu o pravidlách určovania počtu miest sudcov, ostatných zamestnancov súdov, voľných miest sudcov a rozdeľovania zamestnaneckých miest na súdoch;
34. sprístupnenie všeobecne záväzného právneho predpisu o kategóriách údajov, ktoré sa zo súdnych rozhodnutí vylúčia a postupe pri zverejňovaní súdnych rozhodnutí;
35. výsledky (správy) - ich sprístupnenie - z vnútornej revízie Okresného súdu Martin od roku 2005 až po súčasnosť;
36. sprístupnenie zoznamu spisových značiek živých vecí zo všetkých súdnych oddelení, kde súdne konanie trvá viac ako 3 roky;
37. sprístupnenie zoznamu spisových značiek živých vecí zo všetkých súdnych oddelení, kde súdne konanie trvá viac ako 5 rokov s uvedením príčin a dôvodov, prečo nie sú konkrétne konania ukončené, ako aj uvedenie príčin nečinnosti súdu;
38. zápisnice zo súdnych konaní - ich sprístupnenie - na ktorých sa zúčastnil predseda Okresného súdu Martin z rokov 2009, 2010, 2011 a 2012 v rámci vykonávania dohľadu nad dodržiavaním sudcovskej etiky, zásad dôstojnosti súdneho konania a plynulosti súdneho konania;

39. sprístupnenie mzdy a odmeny za mesiac február 2013 (platové pomery a ďalšie finančné náležitosti) priznané za výkon funkcie všetkých prísediacich sudcov Okresného súdu Martin (u každého sudcu žiada údaj sprístupniť osobitne);
40. sprístupnenie všetkých súdnych rozhodnutí (aj neprávoplatné), ktorými boli osoby s priezviskami: B., B., N., K., P., Š. - uznané za vinných zo spáchania akéhokoľvek trestného činu, prípadne oslobodené spod obžaloby prokurátora. Ak Okresný súd Martin vo svojej evidencii eviduje viac osôb s rovnakým priezviskom, žiada sprístupniť všetky rozhodnutia všetkých osôb rovnakého priezviska;
41. sprístupnenie servisnej knižky všetkých služobných motorových vozidiel v držbe Okresného súdu Martin v roku 2012;
42. sprístupnenie všetkých žiadostí o zaradenie uchádzačov do posledného výberového konania na obsadenie funkcie predsedu Okresného súdu v Martine vrátane motivačných listov uchádzačov a ich profesijných životopisov;
43. sprístupnenie dokladov za nákup nemrznúcej zmesi do ostrekovačov služobných motorových vozidiel od roku 2009 až po súčasnosť;
44. sprístupnenie dokladov za kúpu náhradných bateriek do hodín zn. Weimar (inventárne číslo 96/0004) od roku 2009 až po súčasnosť;
45. sprístupnenie dokladov za finančnú úhradu spojenú s údržbou, opravami a čistením sudcovských talárov za roky 2009, 2010, 2011, 2012 a 2013;
46. sprístupnenie zmluvy s poskytovateľom internetu pre Okresný súd Martin (uzavretá so súčasným prevádzkovateľom služby);
47. sprístupnenie zoznamu spisových značiek (živé aj archívne veci) zapísaných do všetkých súdnych registrov na Okresného súdu Martin za obdobia:
a) od 7.2.2008 do 9.6.2008; b) od 4.3.2006 do 16.8.2007; c) od 10.6.2009 do 7.2.2010; d) od 14.9.2011 do 18.4.2012; e) od 7.2.2011 do 10.6.2011; i) od 31.9.2012 do 28.12.2012; g) od 2.4.2007 do 25.4.2007; h) od 9.7.2006 do 27.9.2006; i) od 1.4.2004 do 16.3.2007;
48. sprístupnenie Ústavy Slovenskej republiky platnej ku dňu doručenia tejto žiadosti;
49. sprístupnenie Listiny základných práv a slobôd;
50. sprístupnenie majetkových priznaní všetkých sudcov zo všetkých úsekov Okresného súdu Martin (vrátane prísediacich sudcov, predsedu a podpredsedu Okresného súdu Martin) za rok 2012;
51. sprístupnenie rozpočtu Okresného súdu Martin na rok 2013;
52. sprístupnenie zoznamu advokátov ex-offo v obvode Okresného súdu Martin;
53. sprístupnenie všetkých rozsudkov vydaných sudcom JUDr. Jozefom Medveďom z trestného úseku za obdobie od roku 2008 až po rok 2013 (vrátane neprávoplatných);
54. sprístupnenie dokladu o ekologickej likvidácii starého akumulátora núdzového osvetlenia z roku 2010;
55. sprístupnenie dokladov za nákup predlžovacích káblov a „rozvojek“ pre potreby Okresného súdu Martin za obdobie od roku 2009 až po súčasnosť;
56. sprístupnenie dokladov za nákup počítačov a softvérov z rokov 2009 až 2013;

57. sprístupnenie protokolov o absolvovaní povinnej emisnej kontroly za všetky motorové vozidlá v držbe Okresného súdu Martin od roku 2009 až po rok 2013;
58. sprístupnenie informácie, prečo účastníkom konania vo veci 2Nt/39/2012 nie je doposiaľ doručené uznesenie 2Nt/39/2012 zo dňa 5.3.2013, a prečo spis 2Nt/39/2012 nie je predložený Krajskému súdu v Žiline na konanie o sťažnosti.

Prvostupňový Krajský súd v Žiline považoval napadnuté rozhodnutie Okresného súdu Martin za zákonné, i keď žiadosti žalobcu o sprístupnenie informácií v počte 58 bodov nebolo vyhovené. Súd uznal, že „záplava“ orgánov verejnej správy alebo iných orgánov verejnej moci neúmerne veľkým počtom žiadostí zo strany oprávnených osôb by mohla **bezpochyby značne sťažiť alebo úplne ochromiť povinné osoby** pri plnení ich verejných úloh. Súd sa stotožnil s názorom žalovaného, že v danom prípade väčšie množstvo žiadostí, podobných **žalobcovej by mohlo ohroziť chod súdu ako takého pri vykonávaní jeho kompetencií, právomoci**. Súd vo všeobecnosti uviedol, že prax orgánov aplikujúcich nemôže pristúpiť k výkladu jeho ustanovení spôsobom, ktorý by viedol k minimalizácii, prípadne úplnej eliminácii reálnej schopnosti povinných osôb plniť verejné úlohy, ktoré zverujú zákonom stanovené právne predpisy. Preto neposkytnutie (nesprístupnenie) informácií v počte 58 bodov vo vzťahu k žalobcovi v danom prípade bolo potrebné za účelom zabezpečenia iného legitímneho cieľa, aby bol najmä zabezpečený výkon kompetencií povinnej osoby.

Vo vyššie uvedenom prípade Najvyšší súd SR **tzv. šikanózný výkon práva (zneužitie práva) na informácie** odvádza prostredníctvom **zákazu zneužívania výkonu práva**, ktorý je jedným z ústavných princípov právneho štátu a ktorý Ústava SR implicitne obsahuje v ustanovení čl. 1 ods. 1. Najvyšší súd SR testoval zneužitie práva s cieľom preskúmať, či formálnou aplikáciu zákona - postupom podľa dikcie zákona nedochádza k narušeniu ústavného pozadia právnej regulácie. Súd vymedzuje zneužitie práva viacerými **indíciami**. Jednou je, že cieľom žiadosti o informácie **nie je reálny záujem získať informáciu**. Preto bude na individuálnom posúdení veci povinnou osobou, aby sa prostredníctvom správnej úvahy skúmalo zneužitie práva. Zneužitie práva v oblasti práva na informácie je v zásade individuálnou situáciou, kedy v rámci správnej úvahy a v rámci úvahy súdu existuje dostatočný počet indícií, že cieľom žiadosti o informácie **nie je reálny záujem získať informáciu**. Podľa názoru súdu je potrebné odlišovať tento reálny záujem, ktorý súvisí s vážnosťou prejavenej vôle žiadateľa. Existenciu tohto reálneho záujmu, ktorý súvisí s vážnosťou prejavenej vôle žiadateľa je nevyhnutné odlišovať od formalizovaného právneho záujmu na poskytnutí informácie, ktorý žiadateľ nemusí preukazovať (podľa § 3 ods. 3 zákona sa informácie sprístupňujú bez preukázania právneho alebo iného dôvodu alebo záujmu, pre ktorý sa informácia požaduje).

Indície, ktoré naznačujú pochybnosti o vážnosti prejavenej vôle žiadateľa sú nasledovné: Typickým znakom zneužitia práva na informácie je skutočnosť, že žiadateľ o poskytnutie informácie žiada „všetko“, pričom v žiadosti ustupuje kvalita informácie nad rozsahom. Zneužívaná je skutočnosť, že výkon práva na informácie nepodlieha poplatkovej povinnosti. Skutočnosť, že informácie nepodliehajú poplatkovej povinnosti však znamená, že právo musí byť vykonávané primeraným spôsobom.

To, že sa informácie poskytujú bez preukázania právneho dôvodu alebo záujmu **ešte neznamená, že je daná vážnosť vôle žiadateľa informácie získať**. Celkovo žiadosť v počte 58 bodov vykazuje znaky **informačného filibusteringu**, teda *obštrukčnej metódy, pri ktorej nie je dôležitý obsah žiadosti, ale zahltenie a zamestnanie orgánu verejnej správy činnosťou na spracovaní informácie pre žalobcu*.

Ďalším typickým znakom je, že sú žiadané **prevádzkové informácie organizácie**, ktoré vyžadujú aktívnu činnosť organizácie pri ich vyhľadávaní a ktoré v zásade nemajú priamu **súvislosť s vymedzeným úsekom štátnej správy, na ktorom povinná osoba pôsobí**. Žiadané sú informácie, ktorých vyhľadanie a poskytnutie dokáže zahltiť a nadmerne zamestnať orgán verejnej správy práve činnosťou, ktorá u zamestnancov je spôsobilá vyvolať pocit, že **nejde o racionálnu činnosť**, ale napriek tomu ju musia splniť. Súd vytriedil niektoré body infožiadosti týkajúce sa informácie, s ktorými žalovaný pracuje a disponuje na zverenom úseku štátnej správy. Podľa názoru súdu nižšie uvedené informácie sa **netýkajú štátnej správy súdov**, ale majú **prevádzkovo pracovný charakter** a **týkajú sa vnútornej činnosti organizácie bez priameho dopadu** vo vzťahu k verejnosti. Ide o tieto body infožiadosti:

- sprístupnenie faktúr za dodávku teplej úžitkovej vody za roky 2012 a 2013
- sprístupnenie dokladov za nákup pohonných hmôt do služobných motorových vozidiel z rokov 2009 až 2013;
- sprístupnenie faktúr za používanie telefónov a internetu (pevné linky, mobilné telefóny, internetové pripojenie a služby) za rok 2013;
- sprístupnenie dokladu o vykonaní poslednej revízie výťahového zariadenia - výťahu nachádzajúceho sa v budove Okresného súdu Martin;
- sprístupnenie dokladu o vykonaní poslednej revízie elektroinštalácie a elektrických rozvodov a zariadení nachádzajúcich sa v budove Okresného súdu Martin;
- sprístupnenie dokladov preukazujúcich odbornú prípravu všetkých prísediacich sudcov zaradených na výkon funkcie Rozvrhom práce Okresného súdu Martin za rok 2007 a 2013;
- sprístupnenie správy z posledného vykonaného auditu na Okresnom súde Martin; sprístupnenie dokumentácie z použitia a využitia Sociálneho fondu pre Okresný súd Martin od roku 2009 až po súčasnosť
- sprístupnenie dokladov za úhradu cestnej dane za motorové vozidlá v držbe Okresného súdu Martin od roku 2009 až po súčasnosť;
- sprístupnenie knihy jász služobného motorového vozidla Okresného súdu Martin s údajom o prejdených kilometroch za rok 2013;
- sprístupnenie dokladov preukazujúcich úhradu denných nákladov na poštovné Okresným súdom Martin za odoslanú korešpondenciu s uvedením podacích čísel zásielok a výšky sumy výplatného za jednotlivé zásielky od roku 2009 až po súčasnosť;
- sprístupnenie servisnej knižky všetkých služobných motorových vozidiel v držbe Okresného súdu Martin v roku 2012;

- sprístupnenie dokladov za nákup nemrznúcej zmesi do ostrekovačov služobných motorových vozidiel od roku 2009 až po súčasnosť;
- prístupnenie dokladov za kúpu náhradných bateriek do hodín zn. Weimar inventárne číslo 96/0004) od roku 2009 až po súčasnosť;
- sprístupnenie dokladov za finančnú úhradu spojenú s údržbou, opravami a čistením sudcovských talárov za roky 2009, 2010, 2011, 2012 a 2013
- sprístupnenie dokladu o ekologickej likvidácii starého akumulátora núdzového osvetlenia z roku 2010;
- sprístupnenie dokladov za nákup predlžovacích káblov a „rozvojek“ pre potreby Okresného súdu Martin za obdobie od roku 2009 až po súčasnosť;
- sprístupnenie dokladov za nákup počítačov a softvérov z rokov 2009 až 2013
- sprístupnenie protokolov o absolvovaní povinnej emisnej kontroly za všetky motorové vozidlá v držbe Okresného súdu Martin od roku 2009 až po rok 2013.

Právny systém má byť podľa názoru súdu spôsobilý brániť sa proti typom šikanózných žiadostí, pretože sú v rozpore s **princípom dobrej verejnej správy**¹³. **Bránenie súd zdôvodňuje rizikom, že orgány verejnej správy sa nevenujú svojej primárnej činnosti, ale vybavovaniu nezmyselných žiadostí.** Podľa názoru súdu NS SR právo na informáciu musí byť v rovnováhe s princípom dobrej verejnej správy. Je potrebné zdôrazniť, že verejná správa nemá byť samoučelná, ale jej cieľom je služba občanom, vrátane poskytovania informácií, s ktorými verejná správa pri výkone svojej pôsobnosti pracuje (disponuje). Právo na informácie nie je samoučelné, ale má umožniť žiadateľom čo najväčšiu právnu pohodu a komfort orientovať sa a uplatňovať práva v jednotlivých úsekoch verejnej správy.

2.4. Kritická poznámka k judikatúre

Kriticky sa staviame k názoru súdu, ktorý vykladá reštriktívne ustanovenie § 2 ods. 1 zákona. Podľa tohto ustanovenia platí, že osobami povinnými podľa zákona sprístupňovať informácie (ďalej len „povinné osoby“) sú štátne orgány, obce, vyššie územné celky, ako aj tie právnické osoby a fyzické osoby, ktorým zákon zveruje

¹³ Porovnaj bližšie s rozsiahlou spisbou teórie správneho práva: *Košičiarová, S.*: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. 1. vyd. - Bratislava : Iura Edition, 2012. - 556 s. - (Právna monografia); *Košičiarová, S. – Strémy, T.*: The right to good administration and principles of administrative punishment in the European legal space = Právo na dobrú verejnú správu a princípy správneho trestania v európskom správnom priestore /. In: Forum iuris Europaeum. - ISSN 1339-4401. - Roč. 1, č. 1 (2013), s. 23-47; *Košičiarová, S.*: Transpozícia požiadaviek rezolúcie Výboru ministrov Rady Európy č. (77) 31 a právo na dobrú verejnú správu In: Acta Universitatis Tyrnaviensis - Iuridica. - Trnava : Typi Universitatis Tyrnaviensis, spoločné pracovisko Trnavskej univerzity v Trnave a Vedy, vydavateľstva Slovenskej akadémie vied, c2009. S. 79-120; *Maslen, M.*: Verejná správa a uplatňovanie č. 13 odporúčania Výboru ministrov Rady Európy členským štátom CM/Rec(2007) 7 o dobrej verejnej správe = Public administration and exercitation of the article no. 13 of recommendation CM/Rec(2007) 7 of the Committee of ministers to member states on good administration In: Naděje právní vědy. - Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011. - S. 431-439; *Berthoťtová, E.*: Dobrá správa – zásada modernej verejnej správy. Bulletin slovenskej advokácie, 19, 2013, č. 12, s. 6 - 12.

právomoc rozhodovať o právach a povinnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb v oblasti verejnej správy, **a to iba v rozsahu tejto ich rozhodovacej činnosti**. Súd z ustanovenia § 2 ods. 1 zákona vyvodil reštriktívne, že povinné osoby majú informačnú povinnosť v právnom režime zákona v rozsahu zverených úsekov štátnej správy, samosprávy, alebo zákonom prenesenej verejnej správy. Súd vyvodzuje zo záverečnej formulácie v § 2 ods. 1 zákona to, že v oblasti prevádzkovej, vnútornej činnosti orgánov verejnej správy **neexistuje právny základ na poskytnutie informácie v režime zákona**. Ak by došlo k prijatiu tohto záveru a hlavne k jeho zovšeobecneniu znamenalo to podstatnú reštrikciu práva na informácie a vylúčenie informácií o hospodárení s verejnými prostriedkami štátnymi orgánmi, obcami a vyššími územnými celkami.

II. V inom prípade Najvyšší súd posudzoval prípad infožiadosti:

Žiadateľ žiadosťou zo dňa 02.04.2007 žiadal sprístupniť informácie:

- počet žiadostí konečného prijímateľa o platbu, ktoré Ministerstvo školstva SR obdržalo pred 01.10.2006 a dosiaľ neboli uhradené, ani nebol konečný prijímateľ vyzvaný na doplnenie žiadostí, ani žiadosť nebola zamietnutá,
- počet žiadostí konečného prijímateľa o zúčtovanie zálohovej platby, ktoré Ministerstvo školstva SR obdržalo pred 01.10.2006 a dosiaľ neboli akceptované, ani nebol konečný prijímateľ vyzvaný na doplnenie žiadosti, ani žiadosť nebola zamietnutá,
- počet projektov, ktoré boli k 30.09.2006 implementované pod sprostredkovateľským orgánom Ministerstvom školstva SR a financované prostredníctvom refundácie,
- počet projektov, ktoré boli k 30.09.2006 implementované pod sprostredkovateľským orgánom Ministerstvom školstva SR a financované prostredníctvom zálohových platieb,
- počet projektov, ktoré boli k 30.09.2006 implementované pod sprostredkovateľským orgánom Ministerstvom školstva SR a financované kombinovane prostredníctvom refundácie a zálohových platieb.

V súdnom preskúmvacom konaní krajský súd dospel k záveru, že žalovaný vychádzal z nesprávneho právneho posúdenia veci, keď žiadosti žalobcu o sprístupnenie informácií nevyhovel a preto z dôvodov, ktoré sú uvedené vyššie, zrušil napadnuté rozhodnutie žalovaného ako aj rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa a vrátil vec žalovanému na ďalšie konanie. Mal za to, že odmietnutie poskytnúť požadované informácie z dôvodu, že Ministerstvo školstva SR nedisponuje danými údajmi v požadovanej štruktúre nekorešpondovalo zákonnej úprave. Podľa názoru krajského súdu vyhľadanie, zber a spracovanie žalobcom požadovaných informácií v agende, ktorá patrí žalovanému a súvisí s jeho rozhodovacou činnosťou v oblasti oprávneného verejného záujmu, neznamená vytvorenie novej informácie, ktorou by žalovaný v čase podania žiadosti nedisponoval a skutočnosť, že žalobca žiadal o poskytnutie informácií, ktoré žalovaný neevidoval v požadovanom členení, prípadne že tieto

informácie žiadal zoradiť k určitému dňu, si síce vyžaduje tvorivé spracovanie relevantných dát, jeho výsledkom však nevzniká kvalitatívne nová informácia. Krajský súd bol toho názoru, že žalovaný mal povinnosť poskytnúť žalobcovi požadované informácie napriek tomu, že sprístupnenie informácií by si zrejme vyžiadalo okamžité prechodné navýšenie existujúcich personálnych a technických kapacít príslušného organizačného útvaru žalovaného ale ťažkosti súvisiace s vyhľadávaním a spracovaním požadovaných informácií, najmä vyhľadávanie a zber väčšieho počtu oddelených alebo odlišných informácií, prípadne technické či personálne problémy spojené s vyhľadávaním a sprístupňovaním informácií, mohli byť v zmysle § 17 zákona o slobode informácií dôvodom pre predĺženie lehoty na vybavenie žalobcovej žiadosti, nezbavili však žalovaného povinnosti informácie sprístupniť.

Najvyšší súd SR sa nestotožnil so záverom krajského súdu. Zákon pojem „informácia“ nedefinuje. Podľa obsahu slova je informáciou správa, údaj alebo poučenie, ktoré fyzická osoba alebo právnická osoba odovzdáva inej fyzickej alebo právnickej osobe a dovtedy jej nebola známa. Informácia je základom vzájomného vymieňania údajov, ktoré má za cieľ získanie nového poznania. Informáciou je aj štatistické spracovanie údajov.

V danom prípade predmetom žiadosti o poskytnutie informácie neboli požiadavky o poskytnutie informácie, teda poznatku v konkrétnej veci, ani údajov, ktoré bol žalobca oprávnený požadovať, a nebola to ani požiadavka na poskytnutie poučenia alebo obdobnej skutočnosti, ale žiadosť o poskytnutie informácie obsahovala požiadavku, ktorá si aj podľa názoru krajského súdu vyžaduje zber a spracovanie žalobcom požadovaných informácií v agende žalovaného, čo by si zrejme vyžiadalo okamžité prechodné navýšenie existujúcich personálnych a technických kapacít príslušného organizačného útvaru žalovaného.

Najvyšší súd zo znenia zákona **nevyvodzuje to, že informáciou je aj poskytovanie obsahu spisov, prípadne že informáciou by malo byť (štatistické) spracovanie údajov zo stoviek spisov podľa požiadaviek, resp. pokynov toho, kto o poskytnutie informácie žiada.** Podľa súdu takisto nevyplýva zo zákona jeho využívanie na získanie takých informácií, ktoré by následne žiadateľ (resp. iné subjekty) využil, napr. pri svojej podnikateľskej činnosti alebo inak na získanie majetkového alebo iného prospechu, ani možnosť (tretích osôb) získania napríklad rôznych dokumentov o právnych úkonoch, ktoré sú súhrnom množstva údajov či dohôd a postupov rôzneho charakteru, požívajúcich rôznu právnu ochranu. Rovnako z neho nevyplýva povinnosť, ktorá by povinnému subjektu ukladala **povinnosť získavať, vyžadovať, zhromažďovať, vyhodnocovať, vyhľadávať alebo dokonca spracovávať materiály, požadované žalobcom ako žiadateľom o informáciu, ak sa v ich originálnej podobe v jeho dokumentácii nenachádzajú.** Súd nevyložil zákon v tom zmysle, že by povinné osoby museli vykonávať na žiadosť oprávnených osôb **také úkony, ktoré nesmerujú k výkonu ich právomoci, alebo realizovať šetrenia, či kontrolnú alebo vyhodnocovaciu činnosť na požiadanie oprávnených osôb.** Oprávnené osoby môžu požadovať len informácie o takých im neznámych skutočnostiach, ktoré má povinná osoba k dispozícii, a ktoré je povinná na žiadosť poskytnúť.

Najvyšší súd odmietol rozširujúci výklad, podľa ktorého by povinná osoba musela spracovávať údaje do **inej formy, ako je tá, v ktorej sa nachádzajú**, alebo poskytovať oprávnenej osobe kompletne podklady, ktoré má k dispozícii, by žiadosť o poskytnutie informácie v skutočnosti zmenil na pokyn nadriadeného, čo nebolo a nie je účelom zákona.

Žiadosť o poskytnutie informácie má za cieľ sprístupniť verejnosti jej neznáme údaje vo veciach verejných bez toho, aby sa žiadosť stala pokynom na výkon určitých činností alebo postupu povinnej osoby. Marila by sa tým výkonná aj riadiaca funkcia nadriadených, kontrolných alebo dozor vykonávajúcich orgánov a do výkonu verejnej správy by zasahovali subjekty, ktoré za jej činnosť nezodpovedajú a ani ju nevykonávajú.

Najvyšší súd SR opiera vylúčenie vecnej pôsobnosti zákona o potrebu **okamžitého prechodného navýšenia existujúcich personálnych a technických kapacít príslušného organizačného útvaru žalovaného na vyhľadanie a spracovanie odpovede (poskytnutie informácie) a možnosti, že by boli spôsobené technické a personálne problémy spojené s vyhľadávaním a sprístupňovaním informácií.**

Zo zákona nevyplýva žalovanému povinnosť zhromaždiť a vyhľadať pre žalobcu informácie, ktoré sa v ich originálnej podobe v jeho dokumentácii nenachádzajú. Keď teda krajský súd dospel k právnomu záveru, že bola daná povinnosť poskytnúť požadované informácie a rozhodol, že preskúmaným rozhodnutím žalovaného správneho orgánu došlo k porušeniu zákona o slobode informácií, **tento jeho názor nepovažoval odvolací súd, z dôvodov uvedených vyššie, za správny.**

3. Pojem informácia

Na odstránenie aplikačných problémov by bolo vhodné v zákone uviesť legálnu definíciu pojmu informácia. Definícia pojmu by mohla byť odvodená od existujúcej definície na účely opakovaného použitia informácií¹⁴, ktorá vychádza zo smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/98/ES zo 17. novembra 2003 o opakovanom použití informácií verejného sektora. Informáciou sa rozumie *akýkoľvek obsah alebo jeho časť, v akejkoľvek forme, najmä zaznamenaný na listine, uložený v elektronickej podobe, v podobe zvukového záznamu, zvukovo-obrazového záznamu alebo audiovizuálneho diela. Zadefinovanie pojmu informácia je plne v súlade s judikatúrou, ktorá odvodzovala pojem informácia z európskej právnej úpravy*¹⁵.

Malo by teda platiť, že **nie podstatná podoba** resp. forma ak je informácia zachytená (elektronická podoba, podoba zvukového záznamu, zvukovo-obrazového záznamu alebo audiovizuálneho diela) a aj je **nepodstatný nosič** (informácia môže byť na jednom nosiči alebo na dvoch a viacerých nosičoch). Informáciou bude taktiež každý

¹⁴ Porovnaj § 21b ods. 2 zákona.

¹⁵ rozsudok KS Košice sp. zn. 7 s 33/2009 zo dňa 30. septembra 2009: „Aj keď zákon o slobodnom prístupe k informáciám výslovnú definíciu pojmu „informácia“ neobsahuje, jeho význam vyplýva z kontextu ustanovení zákona a z iných právnych dokumentov. Podľa princípov uplatňovania práva Európskej únie je pojem informácia potrebné vykladať v súlade so smernicami tak, aby bol dosiahnutý cieľ smerníc.“

obsah bez ohľadu na formu prenosu dát napr. aj skupina papierových šanónov, hárkov či listov v kartotéke povinnej osoby.

Judikatúra pri vymedzení pojmu informácia vychádza z toho, že zákon je realizáciou čl. 17 ods. 5 Listiny základných práv a slobôd, preto výklad pojmu informácia **nesmie fakticky zužovať rozsah ústavou zaručených práv**. V súlade s Ústavou SR a komunitárnym právom je taký výklad pojmu informácia, podľa ktorého za informáciu je potrebné považovať akýkoľvek textový (prípadne grafický) obsah listín, takže vyhotovenie kópie listín je v podstate jediným racionálnym prostriedkom sprístupnenia požadovaných informácií ich žiadateľovi.

Podľa rozsudku¹⁶ českého Najvyššieho správneho súdu „žádost o kopii zápisů ze schůze rady města, jak byla stěžova telkou podána, sa považuje za jednoznačnou žádost o informace v těchto zápisích obsaženou.“.

Podľa nášho názoru sa musia na požiadanie sprístupňovať zápisnice a iné materiály z rokovaní orgánov (podľa zákona o obecnom zriadení - napr. mestská rada, komisie mestského zastupiteľstva) aj keď sú tieto zasadnutia neverejné. Rovnako to platí aj o zápisniciach, interných materiáloch alebo interných listoch z rokovaní „vnútroorganizačných“ orgánov (napr. poradný orgán primátora pozostávajúci z niektorých vedúcich zamestnancov). Rozhodujúce je, že informácia je k dispozícii a neexistuje niektorých z dôvodov nesprístupnenia (§ 8 až 12 zákona).

Literatúra

- Berthotyová, E.: Dobrá správa – zásada modernej verejnej správy. Bulletin slovenskej advokácie, 19, 2013, č. 12, s. 6 - 12.
- Dobrovodský, R.: Novela zákona o slobode informácií In: epi.sk. - Žilina : S-EPI, s. r. o. - online, [19.11.2012]. - Spôsob prístupu: <http://www.epi.sk/Main/Default.aspx?Template=~Main/TArticles.ascx&phContent=~Main/ArticleShow.ascx&CatID=456&ArtID=45231>
- Drgonec, J.: Sloboda prejavu a právo na informácie v teórii a praxi ústavného práva Slovenskej republiky. In: Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 7, č. 4, s. 359-370;
- Hašanová, J. – Dudor, L.: Základy správneho práva. Plzeň, vyd. Aleš Čenek. 2013.
- Košičiarová, S.: K niektorým procesným aspektom aplikácie zákona o slobodnom prístupe k informáciám. In: Justičná revue. Roč. 56, č. 12 (2004) s. 1330-1338.
- Horvat, M.: Aktuálne otázky aplikačnej praxe povinných osôb vo vzťahu k právu na informácie. 2014 (príspevok v predmetnom zborníku)
- Horvat, M.: Novinky v súdnom prieskume fikcie rozhodnutia ako opatrenia proti nečinnosti verejnej správy. In: Sládeček, V., Melotíková, P. (eds.): Aktuální otázky správního soudnictví. Praha: Leges, 2012
- Horvat, M.: Súdny prieskum fikcie pozitívneho rozhodnutia. In Pôsobnosť a organizácia správneho súdnictva v Slovenskej republike. Bratislava: VO PraF UK 2012
- Košičiarová, S.: Kvalita rozhodovacích procesov v štátnej správe a právo na informácie. In: Kvalita rozhodovacích procesov verejnej správy ako záruka dodržiavania ľudských práv. - Bratislava : Slovenské národné stredisko pre ľudské práva, 1998. S. 50-60.
- Košičiarová, S.: Správny poriadok. Komentár. 1. vyd. Šamorín. Heuréka. 2013.

¹⁶ sp. zn. 6 as 40/2004 zo dňa 25. augusta 2005.

- Košičiarová, S.: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. 1. vyd. - Bratislava : Iura Edition, 2012. - 556 s. - (Právna monografia)
- Košičiarová, S. – Strémy, T.: The right to good administration and principles of administrative punishment in the European legal space = Právo na dobrú verejnú správu a princípy správneho trestania v európskom správnom priestore /. In: Forum iuris Europaeum. - ISSN 1339-4401. - Roč. 1, č. 1 (2013), s. 23-47
- Košičiarová, S.: Transpozícia požiadaviek rezolúcie Výboru ministrov Rady Európy č. (77) 31 a právo na dobrú verejnú správu In: Acta Universitatis Tyrnaviensis - Iuridica. - Trnava : Typi Universitatis Tyrnaviensis, spoločné pracovisko Trnavskej univerzity v Trnave a Vedy, vydavateľstva Slovenskej akadémie vied, c2009. S. 79-120
- Krošlák, D.: Introduction to the Slovak Constitutional System. 2nd, revised and extended edition. Leges. Praha. 2014.
- Krošlák, D. – Šmihula, D.: Základy teórie štátu a práva. Iura Edition. 2. aktualizované vydanie.
- Maslen, M.: Verejná správa a uplatňovanie č. 13 odporúčania Výboru ministrov Rady Európy členským štátom CM/Rec(2007) 7 o dobrej verejnej správe = Public administration and exercitation of the article no. 13 of recommendation CM/Rec(2007) 7 of the Comittee of ministers to member states on good administration In: Naděje právní vědy. - Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011. - S. 431-439;
- Wilfling, P.: Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár, problémy z praxe a rozhodnutia súdov. VIA IURIS – Centrum pre práva. S. 40, dostupné: občana http://www.viaiuris.sk/stranka_data/subory/publikacie/zpibrozura.pdf

Kontakt

JUDr. Róbert Dobrovodský, PhD., LL.M. (Tübingen)

Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave

Katedra občianskeho a obchodného práva

Hornopotočná 23

Trnava

Slovenská republika

robert.dobrovodsky@yahoo.de

Princip nemo tenetur se ipsum accusare – k informální povinnosti příslušníků bezpečnostních sborů sdělit správnímu orgánu příslušnost k bezpečnostnímu sboru

Abstrakt: Tento příspěvek se podrobně zabývá problematikou povinnosti příslušníka bezpečnostního sboru sdělit správnímu orgánu svou příslušnost k bezpečnostnímu sboru v případě, že se dopustí jednání, které má znaky přestupku. Autoři příspěvku se zabývají jedinou otázkou, zda jsou příslušníci bezpečnostních sborů povinni svou příslušnost k bezpečnostnímu sboru sdělit a jednak právními účinky rozhodnutí, které bylo vydáno věcně nepřislušným správním orgánem v případě, že příslušník tuto svou příslušnost k bezpečnostnímu sboru zatajil a procesem odstranění této vady.

Klíčová slova: příslušník bezpečnostního sboru, příslušnost k bezpečnostnímu sboru, služební poměr, služební funkcionář, přestupek, jednání mající znaky přestupku, nicotnost rozhodnutí, nezákonnost rozhodnutí, informační povinnost, zákaz sebeobvinění.

Úvod

Na základě ustanovení § 10 odst. 1 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon“ či „PZ“) jsou příslušníci bezpečnostních sborů vyňati z působnosti tohoto zákona. Jestliže se dopustí jednání, které má znaky přestupky, projednají se podle zvláštního předpisu.

Pokud tedy v řízení o přestupcích vyjde najevo, že se předmětného jednání dopustil příslušník bezpečnostního sboru správní orgán v závislosti na konkrétním stádiu řízení věc buď podle ustanovení § 58 odst. 3 písm. a) PZ odevzdá anebo postoupí dle ustanovení § 71 písm. b) PZ příslušnému služebnímu funkcionáři.

Nejde-li o vojáky z povolání,¹ platí, že služební funkcionář jednání mající znaky přestupky projedná a věc rozhodne dle IV. části zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o služebním poměru“) za subsidiárního využití přestupkového zákona a zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).²

¹ POZN. autorů: Vojáci z povolání se projednají podle zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání.

² Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 3 Ads 79/2011-62 ze dne 21. září 2011: Podle § 170 zákona o služebním poměru se v řízení ve věcech služebního poměru rozhoduje o právech nebo povinnostech účastníků, přičemž služební funkcionář v něm vystupuje v pozici správního orgánu ve smyslu ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Ačkoliv zákon o služebním poměru obsahuje v části XII.

V průběhu posledních let jsme se ve vztahu k výše uvedenému několikrát setkali s dotazem, jak by měl správní orgán postupovat v situacích, kdy např. policista, který byl přistižen při jednání mající znaky přestupky (zpravidla na úseku dopravy) zamlčel svoji příslušnost k bezpečnostnímu sboru, na místě souhlasil s uložením blokové pokuty a následně po určité době podal podnět k přezkumnému řízení.

Procesní postup při odstraňování vad rozhodnutí

Výchozí pro zodpovězení položené otázky je posouzení charakteru vady, kterou bylo blokové řízení zatíženo, tj. zda je výsledné uložení blokové pokuty nicotné anebo „toliko“ nezákonné.

Lze konstatovat, že hranice mezi nezákonností a nicotností je v mnoha případech značně neostrá. Nicotnost označuje stav, kdy správní akt vydaný správním orgánem není v důsledku určité závažné vady vůbec správním aktem, ale paaktem, který není způsobilý vyvolat žádné právní následky. Nicotný správní akt nikoho právně nezavazuje, neplatí o něm presumpce správnosti. Nicotnost nemůže být zhojena ani uplynutím času, na rozdíl od nezákonnosti či věcné nesprávnosti.³

Současná právní úprava, judikatura i teorie tedy považují nicotnost za samostatný právní institut, který je odlišný od institutu nezákonnosti z hlediska právních účinků dotyčného správního aktu. Nezákonné rozhodnutí existuje, je právně závazné, vynutitelné a vychází se z presumpce jeho správnosti, dokud není zrušeno. Proti němu lze brojit opravnými či dozorčími prostředky, avšak pokud tyto nejsou včas a řádně uplatněny, zůstává nezákonné rozhodnutí objektivně existující a nelze ho již odstranit. Naproti tomu se na nicotné rozhodnutí vždy hledí jako na neexistující, zdánlivé, nezakládající žádné právní následky, a proto nemusí být respektováno, a veřejnou mocí dokonce ani nesmí být vynucováno. Nicotnost nelze zhojit uplynutím času, a může tak k ní být přihlédnuto kdykoliv z úřední povinnosti.

Nicotnost rozhodnutí způsobují vady podstatně závažnější nežli je tomu v případě nezákonnosti. **Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu je typickým důvodem nicotnosti rozhodnutí absolutní nedostatek věcné příslušnosti na straně správního orgánu, který jej vydal.**⁴

V posuzované situaci je zcela zjevné, že bloková pokuta byla uložena věcně nepřislušným orgánem, otázkou však je, zda byla uložena **vůbec** věcně nepřislušným orgánem⁵ a jednalo se tak o absolutní nedostatek věcné příslušnosti rozhodujícího správního orgánu, což by bylo důvodem pro její prohlášení za nicotnou. Neurčitý právní pojem „vůbec věcně nepřislušný orgán“ tak otvírá prostor pro dva možné výklady a přístupy k předestřené otázce:

poměrně autonomní úpravu řízení ve věcech služebního poměru, není tato úprava ani zdaleka komplexní. Nelze zde proto vyloučit podpůrné použití správního řádu na základě ustanovení § 1 odst. 2, které zakládá subsidiaritu správního řádu v těch správních procesech, kde zvláštní zákon nestanoví jiný postup.

³ Srov. VEDRAL, J. Správní řád. Komentář. Bova Polygon, Praha, 2006, s. 450.

⁴ Srov. Např. rozsudky Nejvyššího správního soudu č.j. 6 A 76/2001-96 ze dne 22.7. 2005 či rozsudek č.j. 8 Afs 78/2006-74 ze dne 13.5.2008.

⁵ Srov. § 77 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů: Nicotné je rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný.

1) Posouzení věci v rovině nezákonnosti

Lze vyslovit názor, že pokud *při ukládání blokové pokuty nevyšlo najevo, že je pachatel přestupku příslušníkem bezpečnostního sboru* nejedná se o absolutní nedostatek věcné příslušnosti dle § 53, resp. § 86 PZ, ale o nedostatek osobní působnosti přestupkového zákona pramenící z nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci. Tedy jde „toliko“ o nezákonně uloženou blokovou pokutu, kterou může správní orgán nadřízený orgánu, který blokovou pokutu uložil, zrušit v přezkumném řízení z důvodů porušení § 10 PZ a věc vrátit prvostupňovému správnímu orgánu se závazným právním názorem, aby věc byla postoupena k projednání příslušnému služebnímu funkcionáři v kázeňském řízení. O nicotnost, tj. absolutní nedostatek věcné příslušnosti, by se v kontextu tohoto výkladu jednalo teprve tehdy, pokud by o přestupku ať už v blokovém řízení nebo ústním jednání rozhodl správní orgán, jehož příslušnost k projednání daného přestupku nebyla vůbec založena ustanoveními § 53 či § 86 PZ. Teprve v tomto případě by bylo nutné přistoupit k prohlášení nicotnosti rozhodnutí.

2) Posouzení věci v rovině nicotnosti

Oproti tomu je třeba uvést, že nastíněnou problematikou se zabýval i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku č.j. 1 As 36/2010-44 ze dne 19. 5. 2010, ve kterém posuzoval případ příslušníka Hasičského záchranného sboru, jehož jednání naplňující znaky přestupku bylo jako přestupek projednáno obecním úřadem s rozšířenou působností, a ve kterém dovedl, že „*v případě, že jednání, které má znaky přestupky, jehož se dopustil příslušník bezpečnostních sborů, projedná jako přestupek místně příslušný obecní úřad namísto toho, aby jej projednal příslušný služební funkcionář v řízení podle zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů je výsledné rozhodnutí obecního úřadu nicotné, protože jej vydal absolutně věcně nepřislušný správní orgán.*“

Lze vyslovit názor, že je nutné se při posuzování předestřené situace přiklonit k tomuto závěru, kromě nedostatku věcné příslušnosti i z toho důvodu, že kázeňské řízení o jednáních mající znaky přestupku podle zákona o služebním poměru je od přestupkového řízení řízením zcela odlišným, s jinými sankcemi, a předně sleduje jiný účel, což rovněž vede k závěru o absolutní věcné nepřislušnosti, tedy nicotnosti, pokud by o tomto jednání bylo rozhodnuto správním orgánem v režimu přestupkového zákona.

V citovaném rozsudku se dále uvádí že, „*jestliže správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který vydal nicotné rozhodnutí, toto rozhodnutí zruší či změni v přezkumném řízení podle § 94 a násl. správního řádu z roku 2004 namísto toho, aby prohlásil jeho nicotnost, zatíží své rozhodnutí vadou, které jej činí rovněž nicotným. Je totiž z povahy věci vyloučené, aby správní orgán změnil či zrušil neexistující rozhodnutí.*“ Stejně tak dosavadní judikatura⁶ uváděla že, pokud již prvostupňové rozhodnutí bylo nicotné, je třeba za nicotné považovat i rozhodnutí druhé instance, kterým by bylo nicotné rozhodnutí zrušeno. V této souvislosti lze odkázat především na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, č.j. 8 Afs 78/2006-74 ze dne

⁶ Obdobně rozsudek Vrchního soudu v Praze č.j. 6 A 26/1995-29 ze dne 19.12.1997 a rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 6 A 32/2002-117 ze dne 13.5.2008.

13. 5. 2008, podle kterého „*nicotný akt, jako akt nenapravitelný, nezhojitelný a díky tomu i neexistující, nelze měnit, a proto je nicotností automaticky stíženo i rozhodnutí o odvolání či např. o rozkladu, které navazuje na nicotné rozhodné správního orgánu prvního stupně.*“

V kontextu představené judikatury by bylo třeba v případech, kdy byl ze strany příslušníka bezpečnostního sboru, jehož jednání mající znaky přestupky bylo projednáno správním orgánem v blokovém řízení, podán podnět k přezkumnému řízení, postupovat a to bez ohledu na to, kdy byl takový podnět podán dle ustanovení § 77 odst. 1 správního řádu, tj. věc předat nejbližší nadřízenému správnímu orgánu k prohlášení nicotnosti.

Tento závěr je však třeba revidovat s ohledem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, čj. 7 As 100/2010-65, ze dne 12. 3. 2013, ve kterém se po podrobném rozboru pojmu a podstaty institutu nicotnosti rozhodnutí a možností nápravy nicotnosti rozhodnutí I. stupně v odvolacím řízení souhrnně uzavírá: „*Proto se rozšířený senát nemůže ztotožnit s právním názorem vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2010, čj. 1 As 36/2010-44, č. 2096/2010 Sb. NSS.*“ (výše citovaný rozsudek), s tím že: „*V odvolacím řízení lze tedy rozhodnutí I. stupně zrušit z důvodu jeho nicotnosti. Stejným způsobem je možné postupovat také v řízení o rozkladu, neboť pro něho v tomto směru platí příslušné ustanovení o odvolání, jak vyplývá z § 152 odst. 4 správního řádu. Tentýž závěr je možné učinit i ve vztahu k přezkumnému řízení podle § 94 a násl. správního řádu. Ostatně rušení nicotného rozhodnutí pro jeho rozpor s právními předpisy v odvolacím řízení se uplatňovalo i v době platnosti předchozího správního řádu č. 71/1967 Sb., který neobsahoval ustanovení o prohlášení nicotnosti. Potřeba pokračování takové praxe i za současné právní úpravy vyplývá ze skutečnosti, že nový správní řád obsahuje tytéž prostředky k nápravě skutkových a právních vad rozhodnutí správního orgánu a jemu předcházejícího řízení jako předchozí správní řád a oproti němu navíc zavedl jen řízení o prohlášení nicotnosti z důvodu absolutního nedostatku věcné příslušnosti, které má však povahu pouhého dozorčího prostředku a na jehož zahájení nemá nárok účastník řízení, v němž bylo nicotné rozhodnutí vydáno. Uvedený závěr respektuje podstatu institutu nicotnosti rozhodnutí a zároveň umožňuje k ní ve prospěch účastníka řízení přihlížet již v rámci odvolacího řízení, které slouží k nápravě všech pochybení správního orgánu prvního stupně. Ostatně k řešení nápravy nicotnosti rozhodnutí I. stupně v rámci odvolacího řízení se přiklání i odborná literatura, která ho upřednostňuje před variantou zamítnutí odvolání s poukazem na to, že odvolání není podáno proti rozhodnutí, nýbrž proti neexistujícímu správnímu aktu. Navíc o této variantě se komentáře k správnímu řádu zmiňují především kvůli právnímu názoru vyslovenému v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2010, čj. 1 As 36/2010-44, který je tímto rozhodnutím rozšířeného senátu překonán.*“ (zvýrazněno autory)

Pro úplnost je nutné uvést, že na citované usnesení Nejvyššího správního soudu odkazuje i usnesení Ústavního soudu, č.j. I. ÚS 2959/13-1 ze dne 10. 10. 2013, k němuž se Ústavní soud vyjádřil následovně: „*V tomto směru Ústavní soud v podrobnostech odkazuje na přílehlavé odůvodnění Nejvyššího správního soudu, které Ústavní soud neshledal vybočující z mezí ústavnosti, když po přezkoumání napadeného roz-*

hodnutí dospěl k závěru, že výklad a aplikace § 68 písm. a) a c) s.ř.s. byly provedeny Nejvyšším správním soudem v mezích zákona ústavně konformním způsobem.“

Vycházejí z výše uvedeného, pokud byl tedy ve shora řešené a nastíněné situaci podán do 1 roku od projednání věci v blokovém řízení podnět k přezkumnému řízení, mohl by správní orgán, který uložil blokovou pokutu, provést přezkumné řízení za podmínek ustanovení § 95 odst. 2 správního řádu, jinak by byl povinen věc předat k provedení přezkumného řízení nejbližší nadřízenému správnímu orgánu. Vzhledem k charakteru vady (nezjištění příslušnosti pachatele k bezpečnostnímu sboru, kdy je nezákonnost zcela zjevná – kvalifikovaná způsobující nicotnost rozhodnutí) by ten měl postupovat dle § 98 správního řádu, tj. ve zkráceném přezkumném řízení bezodkladně vydat rozhodnutí dle § 97 odst. 3 správního řádu, kterým rozhodnutí o uložení blokové pokuty zruší. **Takovéto rozhodnutí by bylo možné teoreticky vydat i tehdy pokud by byl podnět podán po jednom roce**, avšak toliko za předpokladu, že bude vydáno nejpozději do 15 měsíců od právní moci zrušovaného rozhodnutí, neboť podle dosavadní soudní judikatury⁷ se lhůty uvedené v § 96 odst. 1 správního řádu ve zkráceném přezkumném řízení neuplatní, neboť to se na rozdíl od řádného přezkumného řízení nezahájí vydáním usnesení podle uvedeného ustanovení. V tomto typu řízení je totiž prvním úkonem samotné vydání rozhodnutí ve smyslu § 98 správního řádu. Proto se zde uplatní pouze lhůta patnácti měsíců pro vydání rozhodnutí dle § 97 odst. 2 správního řádu. V této souvislosti je však třeba uvést, že praxe správních orgánů a stejně tak názory odborné veřejnosti na tuto situaci se různí. Tak např. shodný názor je zastáván v publikaci Jemelka, J., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 3. vydání. C.H.Beck, Praha 2011, s. 405, v níž se uvádí, že: „pro vydání rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení potom neplatí jednoletá prekluzivní lhůta stanovená v § 96 odst. 1, ale patnáctiměsíční lhůta stanovená v § 97 odst. 2 (), přičemž o subjektivní lhůtě mlčí. Opačný názor je obsažen např. v závěru poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 89/2010 ze dne 26. 3. 2010, podle kterého je třeba rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení vydat ve lhůtách stanovených v § 96 odst. 1 správního řádu, tzn. v subjektivní dvouměsíční lhůtě ode dne, kdy se příslušný orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, nejpozději však v objektivní lhůtě do jednoho roku od právní moci přezkoumávaného rozhodnutí, přičemž lhůta podle § 97 odst. 2 správního řádu v délce patnácti měsíců pro vydání rozhodnutí se pro zkrácené přezkumné řízení neuplatní, neboť by došlo k absurdní situaci, kdy by po uplynutí jednoho roku od právní moci rozhodnutí nebylo sice možné zahájit řádné přezkumné řízení, bylo by však možné po dobu dalších tří měsíců vydat rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení. Není tedy důvodu, proč by mělo být zkrácené přezkumné řízení takto zvýhodněno, když jeho účelem je náprava pochybení, která jsou na první pohled zjevná a tudíž jistě odstranitelná ve lhůtách pro řádné přezkumné řízení. Také v novém vydání komentáře J. Vedrala ke správnímu řádu⁸, došlo k přehodnocení dřívějších závěrů a přijetí závěrů právě uvedených. Průcha ve

⁷ K tomu srov. z rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 68/2010-60 ze dne 22. 12. 2010, , č. j. 1 As 8/2011-64 ze dne 1. 3. 2011, nebo, č. j. 8 As 57/2010-56 ze dne 2. 11. 2012a č. j. 8 As 58/2010-66.

⁸ Vedral, J.: Správní řád. Komentář. II. aktualizované a rozšířené vydání. Bova Polygon, Praha 2012, s. 859-853

svém komentáři ke správnímu řádu⁹ dospěl k závěru, že zkrácené přezkumné řízení není, ani pokud jde o jeho zahájení, ani pokud jde o jeho skončení, vázáno na žádné lhůty. Z povahy věci je ale zřejmé, že by mělo přicházet v úvahu bezodkladně a realizováno by mělo být nejpozději do uplynutí lhůty pro zahájení běžného, tj. nezkráceného přezkumného řízení, tj. v dvojměsíční subjektivní lhůtě. Ze uvedených opačných závěrů lze dále dovodit, že cílem ustanovení § 96 odst. 1 správního řádu je tak bezpochyby časově omezená možnost přezkumu zákonnosti pravomocných rozhodnutí, a to především z důvodu právní jistoty účastníků řízení. S použitím argumentu a maiori ad minus lze dovodit použití jmenovaného ustanovení § 96 odst. 1 správního řádu také pro zkrácené přezkumné řízení.

Konečně lze uzavřít, že výklad, jenž by prodlužoval lhůtu k vydání rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení, je považován z hlediska usnesení Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 74/2013 ze 14. 2.2014 za extenzivní interpretaci oprávnění správního orgánu, která je v rozporu s ústavními principy (čl. 2 odst. 2 Listiny), neboť orgány veřejné moci mohou zasahovat do práv a povinností občanů pouze v zákonem stanovených případech. Druhý senát se tak v tomto svém usnesení přiklání k odlišnému právnímu názoru, než byl doposud konstantně zastáván dřívější soudní judikaturou a proto věc podle § 17 odst. 1 s. ř. s. předložil rozšířenému senátu.

S ohledem na výše uvedené nelze doporučit, aby správní orgány přistupovaly k vydání rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení po uplynutí lhůty stanovené v § 96 odst. 1 správního řádu.

V rozhodnutí vydaném v přezkumném řízení, kterým bude rušeno nicotné rozhodnutí je třeba jako důvod vedoucí ke zrušení rozhodnutí výslovně uvést nicotnost rozhodnutí. V opačném případě by totiž mohl účastník řízení podat proti tomuto rozhodnutí žalobu, v níž by se mohl domáhat vyslovení nicotnosti rozhodnutí.¹⁰

⁹ Průcha, P.: Správní řád s poznámkami a judikaturou. Praha: Leges, 2012, s. 289-290

¹⁰ K tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, čj. 7 As 100/2010-65, ze dne 12. 3. 2013: „*Nicméně na nicotné rozhodnutí se vždy hledí jako na neexistující, zdánlivé a nezakládající žádné právní následky bez ohledu na to, zda jeho nicotnost byla či může být výslovně deklarována. Odvolací správní orgán tedy musí k nicotnosti rozhodnutí I. stupně přihlédnout z úřední povinnosti, a to i přesto, že není oprávněn tuto nicotnost prohlásit deklaratorním výrokem. Z tohoto důvodu je odvolací správní orgán povinen ve výroku svého rozhodnutí vyjádřit, že se rozhodnutí I. stupně zrušuje z důvodu jeho nicotnosti(...)* zrušení napadeného rozhodnutí z důvodu nicotnosti znamená pro účastníka řízení příznivější výsledek rozhodnutí o odvolání. V takovém případě se totiž rozhodnutí I. stupně, zrušuje s účinkem, jako by nikdy nebylo vydáno, což má praktický význam zejména při předběžné vykonatelnosti rozhodnutí I. stupně a v případech, kdy na základě takového zdánlivého správního aktu bylo v navazujícím řízení vydáno jiné rozhodnutí, které nabylo právní moci. Naopak, pokud výrok rozhodnutí o odvolání nevyjadřuje, že se rozhodnutí I. stupně zrušuje z důvodu jeho nicotnosti, považuje se tento správní akt za existující až do okamžiku jeho zrušení. Proti takovému rozhodnutí odvolacího správního orgánu by účastník řízení byl oprávněn podat žalobu podle § 65 a násl. s. ř. s., v níž by se mohl domáhat vyslovení nicotnosti rozhodnutí I. stupně s poukazem na to, že toto rozhodnutí není zatíženo pouhou nezákonností, nýbrž trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost. I z tohoto důvodu musí odvolací správní orgán svůj závěr o nicotnosti napadeného rozhodnutí vyjádřit ve výroku rozhodnutí o odvolání tím, že jím rozhodnutí I. stupně zruší z důvodu jeho nicotnosti.“ (zvýrazněno autory)

Teprve v případě, že byl podnět k přezkumnému řízení podán po uplynutí příslušných lhůt pro zahájení přezkumného řízení anebo pokud by byla nicotnost zjištěna v rámci kontrolní (dozorové) činnosti myšleno bez podnětu) bylo by na místě uplatnit postup dle § 77 odst. 1 správního řádu.

Informační povinnost vs. zákaz sebeobvinění

Předestřená situace současně logicky vyvolává otázku, zda lze vůči příslušníkům bezpečnostních sborů, kteří svou příslušnost k bezpečnostnímu sboru zamlčí, na místě s vyřízením věci v blokovém řízení souhlasí a následně se domáhají zrušení uložené blokové pokuty, vyvozovat právní důsledky.

I přesto, že na základě pokynu č. 58/2014 policejního prezidenta ze dne 25. 3. 2014 kterým se mění závazný pokyn policejního prezidenta č. 181/2006, kterým se stanoví základní pravidla chování, služebního jednání a služební zdvořilosti v Policii České republiky (dále jen „závazný pokyn policejního prezidenta“) byla v čl. 14a zakotvena tzv. informační povinnost:

„Policista, který je podezřelý ze spáchání trestného činu nebo který je příslušným orgánem nebo jeho pracovníkem pokládán za podezřelého ze spáchání přestupku, je povinen příslušnému orgánu nebo jeho pracovníkovi bezodkladně sdělit, že je policistou tak, aby mohla být tato věc předána orgánu příslušnému k jejímu projednání. Pokud by postup podle odstavce 1 mohl narušit nebo ohrozit plnění důležitého služebního úkolu, je policista namísto splnění povinnosti podle odstavce 1 povinen o věci bezodkladně informovat svého nadřízeného, který provede opatření k vyřízení věci v souladu se zákonem“;

je patrné, že nastolená otázka není dostatečně legislativně ošetřena, a to především z toho důvodu, že tato „nově“ uložená povinnost se dostává do konfliktu s čl. 37 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), podle které má každý: „právo odepřít výpověď, jestliže by jí způsobil nebezpečí trestního stíhání sobě nebo osobě blízké.“

Citovaný článek je legislativním zakotvením zásady „*nemo tenetur se ipsum accusare*“ (nikdo není povinen sám sebe obviňovat). Právo odepřít výpověď (právo mlčet) je „*důsledkem ústavní ochrany proti sebeobviňování, která má hluboký historický základ a již je přirozené v právním státě dát přednost před účelem toho kterého řízení, a to i tehdy, jestliže by v tom kterém případě mohla vést k důkazní nouzi. Představuje subjektivní ústavně zaručené právo vypovídajícího, který se sám s ohledem na okolnosti daného případu rozhoduje, zda tohoto práva využije či nikoli.*“¹¹

Zásada „*nemo tenetur*“ je spojována se zákazem jakéhokoli ovlivňování rozhodnutí či dokonce donucování vypovídajícího k podání výpovědi. Ve vztahu k obviněnému je speciálně zakotvena v čl. 40 odst. 4 Listiny: „*Obviněný má právo odepřít výpověď; tohoto práva nesmí být žádným způsobem zbaven.*“

V Listině, jak je z výše uvedeného patrné, se o uplatnění tohoto zákazu hovoří výslovně pouze v souvislosti s právem na odepření výpovědi. Jak však vyplývá z judi-

¹¹ Nález Ústavního soudu, sp. zn. III. ÚS 149/97 ze dne 4. prosince 1997

katury Ústavního soudu¹², je třeba uvedený zákaz chápat v širším rozsahu nežli pouhý zákaz donucování jiného k sebeobviňování výpovědí, a to tak, že ani jiné důkazy není občan povinen proti sobě poskytovat.

Ústavní soud se při své argumentaci ve svých rozhodnutích opřel především o znění článků týkajících se práv obviněného. Konkrétně o čl. 40 odst. 2 Listiny, tj. zásadu presumpce nevinny a z ní plynoucí zásadu „*in dubio pro reo*“ zakládající podle názoru Ústavního soudu přinejmenším povinnost orgánů činných v trestním řízení dokazovat vinu obviněného, má-li dojít k odsouzení. A contrario pak z této povinnosti vyvozuje neexistenci povinnosti samotného obviněného se usvědčovat jakýmkoliv způsobem. Pomocí stejného logického argumentu dovozuje neexistenci povinnosti k sebeobviňování z čl. 40 odst. 3 Listiny, kde se mimo jiné hovoří o právu osobní obhajoby (doznání obviněného je v této souvislosti jeho výlučným právem). Dále je argumentováno i čl. 6 odst. 2 (presumpce nevinny) a čl. 6 odst. 3 písm. c) (právo osobní obhajoby) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a čl. 14 odst. 2 (presumpce nevinny) a čl. 14 odst. 3 písm. g) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, v němž se výslovně konstatuje, že „*každý, kdo je obviněn z trestného činu, nesmí být nucen svědčit proti sobě nebo přiznat vinu*“.

V tomto kontextu je pak s ohledem na judikaturu Ústavního soudu¹³ potřeba trestně-procesní úkony rozlišovat na dvě skupiny, a to:

1) Úkony vyžadující aktivitu obviněného (např. zkoušky písma, provedení rekognice podle hlasu, chůze, vyšetřovací pokusy, vydání věci), **u nichž lze předmětný zákaz uplatit** - tudíž k takovýmto úkonům může být obviněný pouze vyzván, nikoliv však donucován, a to ani uložením pořádkové pokuty.¹⁴ V těchto případech je tedy čistě věcí obviněného, zda požadovanou součinnost aktivně poskytne či nikoliv. Uvedený zákaz nelze obcházet ani s poukazem na provedení důkazů ve prospěch obhajoby.

2) Úkony nevyžadující aktivitu obviněného (např. odběr pachové konzervy, bukanální stěr, prohlídku těla, rekognici podle podoby, odnětí věci), u nichž obviněný pouze úkon „pasivně“ snáší. **S ohledem na absenci aktivního jednání (sebeobviňování) se na tyto případy předmětný zákaz nevztahuje** – k jejich strpění tak může být obviněný donucován – např. předvedením, přiměřeným překonáním odporu, včetně pořádkové pokuty.¹⁵ V této souvislosti však E. Wagnerová zdůrazňuje požadavek na dodržení principu proporcionality – „...*všechny úkony dle § 114 TR musí být v přiměřeném poměru k závažnosti obvinění, k síle podezření, k pravděpodobnosti určité-*

¹² Srov. např. Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/2000 ze dne 20. února 2001; Nález Ústavního soudu, sp. zn. I. ÚS 671/05 ze dne 7. dubna 2005, Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 655/06 ze dne 23. května 2007

¹³ Srov. např. Nález Ústavního soudu, sp. zn. III. ÚS 528/06 ze dne 11. října 2007; zejména pak stanovisko pléna Pl. ÚS-st 30/10 ze dne 30. listopadu 2010

¹⁴ Srov. např. Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/2000 ze dne 20. února 2001; Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 118/01 ze dne 28. ledna 2003; Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 561/04 ze dne 10. března 2005

¹⁵ Srov. např. § 93 odst. 3; 114 odst. 4 zákona č. 141/1961 Sb., o trestní řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů, zejména pak stanovisko pléna Ústavního soud, Pl. ÚS-st 30/10

ho výsledku a k hodnotě poznání, které mají přinést. “¹⁶ Ve svém disentu připojeném k plenárnímu stanovisku Ústavního soudu, Pl. ÚS-st 30/10, nesouhlasí s tím, že lze paušálně a bez bližší návaznosti na okolnosti konkrétního případu označit úkony činné dle § 114 trestního řádu za úkony, apriorně ústavněprávně aprobovatelné. Nutno dodat, že i ESLP se v těchto případech ve vztahu k donucovacím prostředkům zabývá principem proporcionality, přičemž v této souvislosti zohledňuje tato kritéria: povahu a intenzitu donucení, existenci relevantních procesních záruk, závažnost veřejného zájmu na vyšetření a potrestání daného trestného činu a způsobu a účelu použití takto získaných důkazů (srov. rozsudek Jalloh vs. Německo¹⁷).

Lze tedy uzavřít, že **zákaz sebeobviňování je třeba ve světle nálezů Ústavního soudu vykládat tak, že nikdo (bez ohledu na své procesní postavení) nesmí být donucován nejen k výpovědi, ale ani k žádnému jinému aktivnímu jednání, jímž by přispíval k obstarání důkazů proti sobě. Není žádného zásadního rozdílu mezi právem osoby obviněné odmítnout výpověď a mezi právem osoby doposud nestíhané nebýt nucena k vydání takových důkazů, které by jí mohly nebezpečí trestní stíhání přivodit.** Přičemž uvedený závěr je třeba vycházet z judikatury ESLP a disentu Elišky Wagnerové doplnit tak, že v případě vynucování úkonů nevyžadujících aktivní jednání obviněného je třeba, aby způsob a míra donucení nevybočila ze zákonného rámce. Zde však již patrně nejde ani tak o zásah do zákazu sebeobviňování, jakožto spíše o rozpor s čl. 3 Úmluvy a čl. 7 odst. 2 Listiny (zákaz nelidského a ponižujícího zacházení).

Přestože se výše rozebíraná judikatura vztahuje k problematice trestního řízení, je třeba uvedené závěry Ústavního soudu přiměřeně aplikovat i v rovině správního trestání, a to předně s odkazem na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva vážící se k čl. 6 odst. 1 Úmluvy, podle které je třeba pojem „trestní obvinění“ vykládat s přihlédnutím k následujícím kritériím:

- 1) k právní kvalifikaci činu z hlediska vnitrostátní úpravy,
- 2) k povaze a závažnosti skutku,
- 3) k povaze a závažnosti sankce.

V současné době je již nepochybné, že v řízení o většině přestupků (včetně dopravních) je předmětný čl. 6 odst. 1 a 2 Úmluvy aplikovatelný. V tomto duchu se vyjádřil i Nejvyšší správní soud, a to např. v rozsudku sp. zn. 4 As 10/2006 – 57 ze dne 18. dubna 2007, ve kterém uvádí: „*Se zřetelem k zásadám, vyjádřeným v čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod, vyhlášené ve Sbírce zákonů pod č. 209/1992, které vyjadřují principy práva na spravedlivý proces, musí řízení o přestupku, stejně tak o jiném správním deliktu, podléhat stejnému režimu jako řízení o trestných činech....*“ Obdobně judikoval i Ústavní soud ve svém Nálezu sp. zn. II ÚS 82/07 ze dne 17. ledna 2008 „*...řízení o přestupcích lze považovat za řízení, v němž je rozhodováno o oprávněnosti trestního obvinění.*“

¹⁶ Wagnerová Eliška, odlišné stanovisko k stanovisku Pléna Ústavního soudu Pl. ÚS – st.30/10. Dostupné na: <<http://www.concourt.cz/clanek/GetFile?id=4459>>

¹⁷ Dostupné na: <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-67447>>

Konečně zákaz sebeobvinění je promítnut v jednotlivých ustanoveních procesních předpisů vztahujících se k projednávání přestupků, např.

- v rámci postupu před zahájením řízení lze poukázat především na:

§ 61 odst. 3 zákona č. 273/2008 Sb., o Polici ČR „Osoba může vysvětlení odepřít pouze, pokud by jí sobě nebo osobě blízké způsobila nebezpečí trestního stíhání nebo nebezpečí postihu za správní delikt.“

§ 11 odst. 4 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii „Vysvětlení může odepřít pouze osoba, která by jí sobě, svému příbuznému v pokolení přímém, svému sourozenci, osvojiteli, osvojenci, manželu nebo druhu anebo jiným osobám v poměru rodinném nebo obdobném, jejichž újmu by právem pocítovala jako vlastní, způsobila nebezpečí trestního stíhání nebo nebezpečí postihu za přestupek.“

§ 60 odst. PZ „Podání vysvětlení může být odepráno, jestliže by takovým osobám nebo osobám jim blízkým (§ 68 odst. 4) hrozilo nebezpečí postihu za přestupek, popřípadě za trestný čin.“

137 odst. 1 správního řádu „O odeprání vysvětlení obdobně platí to, co pro odeprání součinnosti při dokazování a zákaz výslechu.“

- v průběhu řízení pak na:

§ 53 odst. 2 správního řádu „Předložení listiny nelze žádat nebo může být odepráno z důvodů, pro které nesmí být svědek vyslechnut nebo pro které je svědek oprávněn výpověď odepřít (§ 55 odst. 2 až 4).“

54 odst. 2 správního řádu „Ohledání nelze provést nebo může být osobou uvedenou v odstavci 1 odepráno z důvodů, pro které nesmí být svědek vyslechnut nebo pro které je svědek oprávněn výpověď odepřít (§ 55 odst. 2 až 4).“

§ 55 odst. 4 správního řádu „Výpověď může odepřít ten, kdo by jí způsobil sobě nebo osobě blízké nebezpečí stíhání pro trestný čin nebo správní delikt.“

V návaznosti na výše uvedené lze postulovat, že by si policista sdělením své příslušnosti k bezpečnostnímu sboru, tedy svým aktivním jednáním, způsobil nebezpečí postihu za správní delikt spojený pro něj s širším okruhem ukládaných sankcí, než které by mu hrozily, pokud by tuto informaci nesdělil a věc byla projednána podle přestupkového zákona (zpravidla v blokovém řízení). V tomto kontextu lze tedy vyslovit názor, že nesdělení/zamlčení příslušnosti k bezpečnostnímu sboru je možné podřazovat pod zákaz sebeobvinění.

I přes výše uvedené, je však třeba uvést, že i normativní správní akty, včetně interních předpisů, obdobně jako akty individuální, požívají presumpce správnosti, tj. považují se za správné a bezvadné, do okamžiku jejich zrušení či změny v zákonem stanovené proceduře.

Výslovné zakotvení informační povinnosti v závazném pokynu policejního prezidenta navozuje tedy stav, kdy lze policistu, který tuto povinnost porušil, projednat za kázeňský přestupek dle § 50 zákona o služebním poměru, je však otázkou, na kolik je trestání založené na ústavně-nekonformním ustanovení dlouhodobě udržitelné.

V této souvislosti lze uvést, že v ústavní stížnosti lze navrhnout i zrušení ustanovení právního předpisu, avšak podle ustanovení § 74 zákona o Ústavním soudu jen v tom případě, že jeho uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stíž-

nosti, a jen pokud stěžovatel tvrdí, že právní předpis nebo jeho ustanovení je v rozporu s ústavním zákonem (nebo jiným zákonem, jde-li o podzákoný právní předpis). Jinými slovy, napadený právní předpis musel být ve stěžovatelově případě skutečně aplikován a stěžovatel musel uvést, s jakým ústavním zákonem, popřípadě zákonem, s jakým jejich ustanovením je napadený právní předpis v rozporu. Bez vztahu ke konkrétnímu rozhodnutí nebo zásahu orgánu veřejné moci není fyzická či právnická osoba oprávněna zrušení právního předpisu navrhopat. Přímý návrh na zrušení právního předpisu by Ústavní soud musel odmítnout jako návrh podaný někým zjevně neoprávněným § 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu.

Rozhodnutí služebníka funkcionáře o kázeňském přestupku odkazující na porušení informační povinnosti by s ohledem na výše uvedené patrně obstálo jak v odvolacím, tak přezkumném řízení, včetně soudního přezkumu ve správním soudnictví, neboť v těchto řízeních se posuzuje zákonnost nikoli však ústavnost rozhodování, patrně by však již neobstálo v řízení o ústavní stížnosti ve shora naznačeném směru.

Dále lze uvést, že zakotvení informační povinnosti v závazném pokynu policejního prezidenta vytváří jistou disproporci mezi policisty a příslušníky ostatních bezpečnostních sborů.

Pro úplnost je třeba uvést, že povinnost příslušníka bezpečnostního sboru sdělit svou příslušnost k bezpečnostnímu sboru nelze ze shora uvedených důvodů dovozovat ani z ustanovení § 45 zákona o služebním poměru či etického kodexu Policie ČR.

Závěr

Z těchto důvodů lze závěrem tohoto příspěvku plédovat za to, aby příslušníci bezpečnostních sborů byli vyňati z působnosti zákona o přestupcích pouze ve vztahu k přestupkům, kterých se dopustili při výkonu služby nebo v přímé souvislosti s jejím výkonem, tak jak se navrhuje v bodu 2.4.2 věcného záměru zákona o přestupcích a řízení o nich, k čemuž navrhovatelé zákona uvádí: „*Toto ustanovení reaguje na nutnost kvalifikovaného rozhodování o různých protiprávních jednáních, která jsou v současnosti služební funkcionář nebo služební orgán nuceni projednávat, a jejichž posouzení vyžaduje často vysoce odborné znalosti z různých oblastí. Převezením této agendy nedojde k výraznému nárůstu projednávaných přestupků u jednotlivých správních orgánů. Vzhledem k vysokému počtu příslušných správních orgánů, na které bude agenda převedena, nejsou počty projednávaných kázeňských přestupků příliš vysoké a nárůst projednávaných přestupků tak lze předpokládat v počtu jednotek u jednotlivých správních orgánů (Počty kázeňských trestů uložených příslušníkům bezpečnostních sborů podle zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů v roce 2010 – 937 a 2011 – 712, přičemž se jedná o výčet zahrnující sankce za jednání mající znaky přestupku spáchané v souvislosti s výkonem služby i mimo ni a tresty uložené za kázeňské přestupky).*“

S tímto konstatováním lze nejspíše souhlasit, což snad do jisté míry dokládá i v článku představená problematika, přičemž obdobně složitých otázek spojených s aplikací zákona o služebním poměru bychom mohly najít více.

Literatura

- Jemelka, L.; Pondělíčková, K.; Bohadlo, D. Správní řád, Komentář, 2. vydání, Praha: C. H. BECK, 2009
- Vedral, J. Správní řád, Komentář, II. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012
- Průcha, P.: Správní řád s poznámkami a judikaturou. Praha: Leges, 2012
- Tomek, P.; Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s komentářem, 2. aktualizované vydání, Olomouc: ANAG, 2012
- Vangeli, B.; Zákon o Policii České republiky, Komentář, 2. vydání, Praha: C. H. BECK, 2014

Kontakt:

JUDr. Zdeněk Fiala, Ph. D.
Fakulta bezpečnostního managementu
Policejní akademie České republiky v Praze
Lhotecká 559/7
143 01 Praha 4
Česká republika
fiala@polac.cz

Mgr. Kristýna Benešová
Fakulta bezpečnostního managementu
Policejní akademie České republiky v Praze
Lhotecká 559/7
143 01 Praha 4
Česká republika
benesova@polac.cz

Právo na náhradu škody způsobené nicotným rozhodnutím orgánu veřejné správy

Abstrakt: Nicotné správní rozhodnutí je aktem, který z pohledu práva neexistuje, nemá žádné právní účinky a nikoho nezavazuje. I přesto může být nicotným rozhodnutím způsobena škoda, protože ne vždy musí být nicotnost na první pohled zřejmá všem dotčeným subjektům. Tudíž i na základě takového „aktu“ může dojít k zásahu do práv a povinností osoby. Bezpochyby se v takovémto případě uplatní odpovědnost státu nebo územně samosprávného celku, neboť jde o škodu způsobenou při výkonu veřejné moci. Zásadním nedostatkem české právní úpravy v tomto směru je však skutečnost, že mlčí o tom, zda odpovědnost za nicotné rozhodnutí je odpovědností za nezákonné rozhodnutí či odpovědností za nesprávný úřední postup.

Klíčová slova: odpovědnost za škodu, nezákonné rozhodnutí, nesprávný úřední postup, nicotné rozhodnutí, škoda

1. Obecně k odpovědnosti za škodu způsobenou výkonem veřejné moci v ČR

Podstata nicotnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy spočívá ve skutečnosti, že takový akt právně neexistuje, nikoho nezavazuje a nemá právních účinků. I přesto však nejsou vyloučeny situace, kdy bude na základě i takovéhoho správního „aktu“ prováděn například výkon rozhodnutí či jinak zasahováno do právních poměrů adresáta aktu. **I nicotným správním rozhodnutím proto může být účastník řízení způsobena škoda**, přičemž jde bezpochyby o škodu způsobenou při výkonu veřejné moci, neboť správní řízení, resp. vydání správního rozhodnutí orgánem veřejné správy představuje výkon vrchnostenské veřejné správy a tedy výkon veřejné moci.¹

Tudíž i na situaci, kdy je škoda způsobena nicotným správním rozhodnutím, dopadá čl. 36 odst. 3 Listiny,² který stanoví, že *každý má právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné*

¹ Ústavní soud ČSFR (usnesení ze dne 9. 6. 1992, sp. zn. I. ÚS 191/92) a obdobně i Ústavní soud ČR (usnesení ze dne 25. 11. 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93) v podstatě doslovně - liší se jen jazykovou mutací - konstatují, že: „*Veřejnou mocí se rozumí taková moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu*“.

² Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku ČR.

správy nebo nesprávným úředním postupem; podmínky a podrobnosti upravuje zákon (čl. 36 odst. 4 Listiny). Tímto zákonem je **zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem** a o změně zákona ČNR č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), v platném znění.³

Kvazidelikt ní odpovědnost státu vůči jednotlivci vzniká jako důsledek vadného, nedbalého či neodpovědného uplatňování veřejné moci, která již ze své podstaty nemůže podléhat soukromoprávnímu ujednání, nýbrž naopak je třeba ji vykonávat striktně dle požadavků zákona, popř. podzákon ných norem.⁴ Tudíž automatická aplikabilita právní úpravy odpovědnosti za škodu vyjádřené v občanském zákoníku jakožto základním kodexu, upravujícím soukromoprávní vztahy je vyloučena. Zcela jinou – odlišnou otázkou pak je situace, kdy zákonodárce, resp. veřejnoprávní předpis - zákon č.82/1998 Sb. - z důvodů legislativní techniky umožňuje, aby byl na právní vztahy jím upravené subsidiárně použit občanský zákoník.⁵ Zákon č. 82/1998 Sb. pak zakotvuje toto podpůrné použití občanského zákoníku,⁶ neboť sám obsahuje speciální úpravu odpovědnosti za škodu a obecná právní úprava – občanský zákoník – se použije tam, kde tento speciální předpis jeho aplikaci nevyklučuje, a to buď výslovným zákazem anebo tím, že stanoví něco jiného.

Odpovědnost podle zákona č. 82/1998 Sb. je konstruována jako **absolutní objektivní odpovědnost**. Jde jednak o odpovědnost objektivní, neboť ke svému vzniku nevyžaduje zavinění na straně jednatelů – tj. toho, kdo vydává nezákonné rozhodnutí či se dopouští nesprávného úředního postupu.⁷ Zároveň se jedná o odpovědnost absolutní, neboť zákon výslovně stanoví, že se této odpovědnosti nelze zprostit (nejsou tedy stanoveny žádné liberační důvody, prokázáním jejichž existence by se subjekt mohl odpovědnosti zprostit).⁸ To však neznamená, že by podmínky odpovědnosti nemusely být náležitě prokázány.

Subjekty výše uvedené **odpovědnosti jsou jednak stát, a jednak územní samosprávné celky**. Stát odpovídá za škodu způsobenou při výkonu státní moci, kterou způsobily:

- a) státní orgány,
- b) právnické a fyzické osoby při výkonu státní správy, která jim byla svěřena zákonem nebo na základě zákona,⁹

³ Tento zákon nahradil předchozí právní úpravu představovanou zákonem č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem.

⁴ Podrobněji srov. nále z Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2008, sp. zn. II. ÚS 99/07.

⁵ Nále z Ústavního soudu ze dne 23. 2. 2010, sp. zn. II. ÚS 1612/09.

⁶ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Srov. K tomu též nále z Ústavního soudu ze dne 23. 2. 2010, sp. zn. II. ÚS 1612/09.

⁷ Srov. podrobněji např. Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol.: Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012, s. 748 až 749.

⁸ Podrobněji srov. Vojtek, P.: Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 142.

⁹ Např. tzv. veřejné stráž e, veřejné zdravotní pojišťovny, veřejné vysoké školy, zájmové či profesní komory. Podrobněji Mikule, V.: Odpovědnost za škodu ve veřejné správě. In Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 646.

c) orgány územních samosprávných celků při výkonu přenesené působnosti.¹⁰

Územní samosprávné celky pak odpovídají za škodu způsobenou při výkonu samostatné působnosti. Vedle povinnosti k náhradě **škody**, zákon výslovně stanoví též povinnost státu i územních samosprávných celků k náhradě **nemajetkové újmy**, způsobené jejich nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem.¹¹

Zákon upravuje **dvě základní odpovědnostní kategorie**, a to *odpovědnost za nezákonné rozhodnutí a odpovědnost za nesprávný úřední postup*. Bohužel platná **právní úprava zcela mlčí o tom, pod kterou z těchto kategorií má být podřazena odpovědnost za nicotné rozhodnutí**, přičemž názory na tuto skutečnost se v nauce a praxe značně různí. Je třeba se proto podrobněji zaměřit na jednotlivé odpovědnostní kategorie a jejich znaky a podmínky a v těchto souvislostech pak posoudit, na základě které z nich má být uplatňována škoda způsobená nicotným správním rozhodnutím.

2. Odpovědnost za nezákonné rozhodnutí a nicotné správní rozhodnutí

Stát či územní samosprávný celek odpovídají za škodu, která byla způsobena **nezákonným rozhodnutím**, přičemž z pohledu veřejné správy půjde o *jakýkoli správní akt, ať povahy meritorní či procesní, jenž byl vydán v rámci postupu a výkonu vrchnostenské veřejné správy příslušným správním orgánem, bez ohledu na to, zda byl tento postup upraven správním řádem, či jiným právním předpisem*.¹² Základní podmínkou nároku na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím je okolnost, že **rozhodnutí nabylo po vyčerpání procesních prostředků** uvedených v § 8 odst. 3 zákona **právní moci**¹³ a že **bylo následně pro nezákonnost příslušným orgánem změněno či zrušeno**.¹⁴ Byla-li škoda způsobena nezákonným rozhodnutím vykona-

¹⁰ Ust. § 3 zákona č. 82/1998 Sb.

¹¹ Z pohledu samosprávy, zákon č. 82/1998 Sb. upravuje odpovědnost za škodu způsobenou rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem při výkonu pravomocí svěřených zákonem územním samosprávným celkům v rámci samostatné působnosti - tj. při výkonu územní samosprávy. Jak však upozorňuje P. Svoboda, na úpravu odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu zájmové samosprávy veřejnoprávními korporacemi zájmové povahy (jako jsou např. profesní komory) zákonodárce jaksi pozapomněl a nedošlo tak k úplnému provedení čl. 36 odst. 4 Listiny, který zakotvuje absolutní objektivní odpovědnost za jakoukoli škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, přičemž lze soudit, že od tohoto principu se nemůže prováděcí zákon předvídaný v čl. 36 odst. 1 Listiny odchýlit. Podrobněji viz Svoboda, P.: Odpovědnost za škodu způsobenou nezákonnou nečinností veřejné správy. Správní právo, 1999, č. 4, s. 219 a násl. K problematice srov. též rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 51 Co 304/2003 ze dne 7. 11. 2003, kde soud zdůrazňuje nutnost rozlišení, zda jde v konkrétním případě o výkon přenesené státní správy či jiné (samosprávné) činnosti.

¹² Mikule, V.: Odpovědnost za škodu ve veřejné správě. In Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 647.

¹³ Nejde-li o případy zvláštního zřetele hodné, lze nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím přiznat pouze tehdy, pokud poškozený využil v zákonem stanovených lhůtách všech procesních prostředků, které zákon poškozenému k ochraně jeho práva poskytuje; takovým prostředkem se rozumí řádný opravný prostředek, mimořádný opravný prostředek, výjma návrhu na obnovu řízení, a jiný procesní prostředek k ochraně práva, s jehož uplatněním je spojeno zahájení soudního, správního nebo jiného právního řízení, nebo návrh na zastavení exekuce (§ 8 odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb.).

¹⁴ Viz ust. § 8 a § 21 zákona č. 82/1998 Sb.

telným bez ohledu na právní moc, lze nárok uplatnit i tehdy, pokud rozhodnutí bylo zrušeno nebo změněno na základě řádného opravného prostředku.

Právě výše uvedená podmínka, že rozhodnutí musí být pro nezákonnost zrušeno či změněno, je zásadní pro posouzení, zda podřazovat odpovědnost za škodu způsobenou nicotným rozhodnutím pod tuto odpovědnostní kategorii. **Pojem nezákonnost** zákon nedefinuje, nicméně jde nepochybně nejen o rozpor se zákony, ale i jinými právními předpisy a součástmi právního řádu (např. mezinárodními smlouvami ve smyslu čl. 10 Ústavy ČR). *Lze tedy chápat jako nezákonnost i nicotnost?*

Zejména ze soudní praxe plyne kladná odpověď, resp. se podává, že se v případě nicotnosti skutečně jedná o určitou kvalifikovanou, těžkou formu nezákonnosti, jež se pak odlišuje od „běžné“ nezákonnosti sice co do právních účinků, avšak se již nemusí odlišovat co do prostředků, které slouží na ochranu proti nim. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu proto uvádí, že „*právní úprava, judikatura i doktrína tedy považují nicotnost za samostatný právní institut, který je odlišný od institutu nezákonnosti z hlediska právních účinků dotyčného správního aktu. Nezákonné rozhodnutí existuje, je právně závazné, vynutitelné a vychází se z presumpce jeho správnosti, dokud není zrušeno. (...) Naproti tomu se na nicotné rozhodnutí vždy hledí jako na neexistující, zdánlivé, nezakládající žádné právní následky, a proto nemusí být respektováno a veřejnou mocí dokonce ani nesmí být vynucováno. Nicotnost nelze zhojit uplynutím času a může tak k ní být přihlédnuto kdykoliv z úřední povinnosti. Uvedenému rozdílu mezi nicotností a nezákonností však ještě nutně nemusí odpovídat odlišné právní prostředky, které podle správního řádu slouží na ochranu proti nim.*“¹⁵

Jak následně Nejvyšší správní soud dodává, nicotnost je třeba považovat za těžkou, kvalifikovanou formou nezákonnosti rozhodnutí, neboť i takové rozhodnutí, které je neexistující, nicotné, je současně rozhodnutím, které není v souladu s konkrétními ustanoveními zákona či jiného právního předpisu; i důvody nicotnosti vymezené v § 77 odst. 1 a 2 správního řádu¹⁶ znamenají rozpor rozhodnutí s právními předpisy.¹⁷ Tudiž například v rámci řízení o odvolání, rozkladu či v rámci přezkumného řízení lze správní rozhodnutí zrušit i z důvodů uvedených v § 77 odst. 1 a 2 správního řádu, tedy z důvodů jeho nicotnosti. I přes výslovnou pozitivně právní úpravu nicotnosti i postupu jejího prohlášení podle správního řádu či jejího vyslovení správními soudy podle soudního řádu správního, se tak mohou i nadále vyskytovat případy, kdy bude nicotné rozhodnutí rušeno (pro těžkou, kvalifikovanou nezákonnost spočívající v nicotnosti), což byl postup, který byl v České republice aplikován soudy a správními orgány do doby přijetí výslovné pozitivně právní úpravy deklarace nicotnosti ve správním řádu a soudním řádu správním.

Zde lze pak nalézt jeden z argumentů pro to, abychom v případě náhrady škody způsobené nicotným správním rozhodnutím postupovaly v rámci odpovědnosti za nezákonné rozhodnutí. K tomuto právnímu názoru se prozatím přiklonila i judikatura Nejvyššího soudu, která konstatovala, že i když nicotné rozhodnutí nemá žádné právní účinky (nemůže nabýt ani právní moci a vykonatelnosti), je namístě, aby okol-

¹⁵ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, čj. 7 As 100/2010-65.

¹⁶ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

¹⁷ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, čj. 7 As 100/2010-65.

nosti svědčící pro nicotnost byly odpovídajícím postupem zjištěny a nicotnost byla deklarována, s tím, že za použití výkladového argumentu *a minori ad maius* je třeba dovodit, že odpovědnost státu za škodu způsobenou **nicotným rozhodnutím je ve své podstatě odpovědností za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím** ve smyslu § 5 odst. 1 písm. a) a § 7 a § 8 zákona č. 82/1998 Sb. 18 I když tedy předmětné rozhodnutí není pro nezákonnost zrušeno, je soudem na stejný, resp. ještě vyšší stupeň, řazeno prohlášení jeho nicotnosti a tudíž tedy není důvodu, proč neposuzovat škodu v případě nicotných rozhodnutí v režimu rozhodnutí nezákonných. Současně – s ohledem na výše uvedené rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu – nebude vyloučeno ani zrušení nicotného rozhodnutí pro nicotnost jakožto kvalifikovanou nezákonnost a tedy splnění podmínky stanovené výslovně zákonem č. 82/1998 Sb. (zrušení aktu pro nezákonnost). Pokud jde o správní nauku, shodný názor vyslovil například V. Mikule, který se taktéž přiklonil k tomu, aby výrok vyslovující nicotnost byl postaven na roveň výroku, jímž se rozhodnutí ruší pro nezákonnost.¹⁹

Podmínkou náhrady škody pak samozřejmě bude nejen nezákonné, resp. nicotné rozhodnutí, ale dále **vznik škody či nemajetkové újmy**. Zjevně bude v úvahu přicházet spíše způsobení majetkové škody (např. v důsledku výkonu nicotného rozhodnutí), byť nelze vyloučit ani újmu nemajetkovou. Třetím nezbytným předpokladem vzniku odpovědnosti je existence **příčinné souvislosti** mezi nezákonným či nicotným rozhodnutím a vzniklou škodou či nemajetkovou újmou. O vztah příčinné souvislosti se jedná, vznikla-li škoda či nemajetková újma následkem takového rozhodnutí; tedy jsou-li nezákonné rozhodnutí a škoda či nemajetková újma ve vzájemném poměru příčiny a následku, a tudíž je doloženo, že nebyť takového rozhodnutí, ke škodě či újmě by nedošlo.²⁰ Byla-li příčinou škody či újmy jiná skutečnost, odpovědnost nevzniká; příčinou škody či újmy může být jen ta skutečnost, bez jejíž existence by škodný následek nevznikl.

Právo na náhradu škody mají účastníci řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí, z něhož jim vznikla škoda, jakož i ten, s nímž nebylo jednáno jako s účastníkem řízení, ačkoliv s ním jako s účastníkem řízení jednáno být mělo. Pro případ, že rozhodnutí bylo územním celkem v samostatné působnosti vydáno postupem, který není stanoven předpisy o správním řízení, zákon stanoví, že má právo na náhradu škody ten, komu tímto rozhodnutím vznikla škoda (§ 20 odst. 2).²¹

Odpovědnost podle zákona č. 82/1998 Sb. se však **nebude vztahovat na situace**, kdy se jedná o „rozhodnutí“, které je **vydáno osobou, jež vůbec není nadána výkonem vrchnostenské veřejné správy**, tedy v případě padělků. Zde jde o akt, který není vydán při výkonu veřejné moci, nelze proto hovořit o odpovědnosti státu či územního samosprávného celku za takovýto „paakt“. Tento závěr akceptuje i soudní

¹⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 1. 2011, sp. zn. 25 Cdo 3375/2008.

¹⁹ Mikule, V.: Odpovědnost za škodu ve veřejné správě. In Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 648.

²⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 3. 2003, sp. zn. 25 Cdo 145/2002.

²¹ Podrobněji k tomu viz Vojtek, P.: Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 87 až 92, a s. 217 až 219. Srov. též rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. 28 Cdo 542/2011.

praxe, kdy například Nejvyšší soud uvedl, že o nesprávný úřední postup nejde v případě, byla-li škoda způsobena jednáním pachatele, který se vydával za úřední osobu.²²

3. Odpovědnost za nesprávný úřední postup a nicotné správní rozhodnutí

Druhým typem odpovědnosti je **odpovědnost za nesprávný úřední postup**. Předchozí zákon č. 58/1969 Sb. na obsahové vymezení tohoto pojmu rezignoval zcela, stávající právní úprava obsahuje alespoň částečnou definici tohoto pojmu. Ust. § 13 odst. 1 a § 22 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. totiž stanoví, že nesprávným úředním postupem je také porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě, popř. ve lhůtě přiměřené (není-li stanovena lhůta zákonná).²³ Při vymezení tohoto pojmu je třeba se tedy opřít především o výklady podávané právní teorií a o závěry rozhodovací praxe soudů.

Z pojmu **postup** lze obecně vyvodit, že zahrnuje jak činnost, tak i nečinnost. Nejvyšší soud vymezil pojem „postup soudu“ jako činnost, kterou soud naplňuje svou pravomoc k projednání a rozhodování věcí vymezených § 7 občanského soudního řádu, přičemž jde o aktivní činnost soudu mající oporu v ustanoveních občanského soudního řádu; do rámce této činnosti však patří dle Nejvyššího soudu i opomenutí, k němuž může při činnosti soudu dojít.²⁴ Postup orgánu veřejné správy lze pak obdobně chápat jako *činnost, kterou orgán veřejné správy realizuje na základě zákona a v jeho mezích svou působnost a pravomoc, a to způsobem stanoveným zákonem (zejména formou vydání rozhodnutí či provedení jiného úkonu), ale i jako nečinnost (opomenutí) v případě, kdy je povinen dle zákona konat (a to v zákonné, popř. přiměřené lhůtě)*.²⁵

Pojem **nesprávný** pak nelze patrně chápat v obecném smyslu jako neúčelný nebo nevhodný; jde tu o nesprávnost ve smyslu právním, tedy protiprávnost.²⁶ Nesprávný postup pak musí být kumulativně též postupem **úředním** – tedy postupem přímo souvisejícím s realizací určité veřejnoprávní působnosti autoritativní povahy, ať již jde o výkon práv, nebo plnění povinností. V návaznosti na výše uvedené i v souladu s judikaturou²⁷ se tak *nesprávný úřední postup zpravidla chápe jako porušení pravidel*

²² Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 5. 2008, sp. zn. 25 Cdo 1872/2006.

²³ Tento nedostatek může způsobovat především nejednotnost při výkladu tohoto pojmu v aplikačním procesu. Nesprávný úřední postup by bylo možno dle mého názoru definovat například jako „*činnost (s výjimkou vydání nezákonného rozhodnutí) i nečinnost orgánu veřejné moci, ke které dochází v přímé souvislosti s realizací jeho veřejnoprávní působnosti a pravomoci, a která je v rozporu s právními předpisy, které tuto působnost a pravomoc upravují*“.

²⁴ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 6. 2001, sp. zn. 21 Cdo 2476/2000.

²⁵ Frumarová, K.: Ochrana před nečinností veřejné správy. Praha: Leges, 2012, s. 238.

²⁶ Mikule, V.: Odpovědnost za škodu ve veřejné správě. In Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 650. Nicméně srov. poněkud odlišné pojetí pojmu (ne)správnost např. ve správním řádu (§ 82 odst. 2, resp. § 89 odst. 2).

²⁷ Vymezení pojmu nesprávný úřední postup lze nalézt i v judikatuře Ústavního soudu, který jej chápe jako „*jakoukoliv jinou než rozhodovací činnost spojenou s výkonem pravomocí státního orgánu, dojde-li při ní nebo v jejím důsledku k porušení pravidel předepsaných právními normami pro počínání*

předepsaných právními normami pro počínání orgánu veřejné moci při jeho činnosti, a to i při takových úkonech, které jsou prováděny v rámci činnosti rozhodovací, avšak neodrazí se bezprostředně v obsahu vydaného rozhodnutí. K naplnění předpokladů vzniku odpovědnosti pak opět řadíme nejen nesprávný úřední postup, ale dále i vznik škody či nemajetkové újmy, a dále příčinnou souvislost mezi nesprávným úředním postupem a vzniklou škodou či újmou.

Byť zejména judikatura, ale i teorie zdůrazňuje, že nesprávný úřední postup nezahrnuje rozhodovací činnost příslušných orgánů, může se týkat i rozhodovací činnosti. Nicméně pro tento typ odpovědnosti je určující, že dané úkony tzv. úředního postupu samy o sobě k vydání rozhodnutí nevedou, a je-li rozhodnutí vydáno, bezprostředně se v jeho obsahu neodrazí.²⁸ Proto je v nauce **odpovědnost za škodu způsobenou nicotným rozhodnutím podřazována i** pod tuto odpovědností kategorii, tj. pod **nesprávný úřední postup**.

Například L. Potěšil se domnívá, že s ohledem na skutečnost, že nicotné rozhodnutí nelze pro nezákonnost zrušit či změnit (poněvadž zde není vůbec co rušit či měnit), je třeba v dané situaci postupovat v rámci odpovědnosti za nesprávný úřední postup, který spatřuje právě ve „vydání nicotného rozhodnutí“.²⁹ K takovému závěru se přiklání též i J. Staša, kdy se domnívá, že zřejmě nelze přisvědčit analogickému použití ustanovení o náhradě škody způsobené nezákonným rozhodnutím; v této souvislosti nestačí, že důvody nicotnosti jsou kvalifikovanými případy nezákonnosti, domnívá se, že s ohledem na to, že zákon neřeší vztah mezi deklarací nicotnosti a postupem v odvolacím řízení (řízení o rozkladu) a přezkumném řízení, by se navíc mohl požadavek deklarovat nicotnost postavený naroveň zrušení nezákonného rozhodnutí mohl stát nelegitimní překážkou odškodnění.³⁰

I zákonodárce se zřejmě zpočátku přikláněl k tomuto přístupu a řešení dané situace, když v důvodové zprávě k velmi zásadní novele zákona o odpovědnosti za škodu č. 160/2006 Sb., uvedl, že ještě není úplně jasné, kdy bude možno reálně prohlašovat nicotnost, a kdy bude nutno i nicotné akty rušit pro nezákonnost (např. v odvolacím řízení v případě důvodu podle § 77 odst. 2 správního řádu); proto by případná speciální právní úprava, která by rigorózně požadovala prohlášení nicotnosti jako podmínku nároku na náhradu škody, mohla znemožnit rozumný výklad zákona.³¹ Nicotná rozhodnutí by tak měla být podle této důvodové zprávy chápána jako nesprávný úřední postup, v opačném případě by se s náhradou škody za nicotné rozhodnutí muselo počítat i tehdy, bude-li zrušeno pro nezákonnost.³² Jednoznačné pozitivně právní řešení

státního orgánu nebo k porušení pořádku určeného povahou a funkcí postupu“ (nález Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2008, sp. zn. II. ÚS 99/07).

²⁸ Vojtek, P.: *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 2. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2007, s. 147.

²⁹ Potěšil, L.: *Vyslovení a prohlášení nicotnosti správního rozhodnutí.* Právní fórum, 2006, č. 12, s. 434. Srov. též usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2011, čj. 7 As 100/2010-46.

³⁰ Staša, J.: *Poznámky k úpravě nicotných rozhodnutí v novém správním řádu.* In Vopálka, V (ed.): *Nový správní řád zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.* Praha: Aspí, s. 209.

³¹ *Důvodová zpráva k novele zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci, sněmovní tisk 1117/0, volební období 2002 – 2006.*

³² *Důvodová zpráva k novele provedené zákonem č. 160/2006 Sb.*

tedy zákonodárce odložil, byť poskytl „jakýsi návod“, jak postupovat v praxi v těchto případech.

Následně byla připravována další novela zákona o odpovědnosti za škodu, kde se již počítalo s řešením problematiky nicotných rozhodnutí. Návrh předpokládal, že nově by mělo ust. § 8 zákona znít: *Nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím lze, není-li dále stanoveno jinak, uplatnit pouze tehdy, pokud pravomocné rozhodnutí bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno nebo pokud byla prohlášena jeho nicotnost příslušným orgánem.*³³ Dosud však žádná takováto změna právní úpravy nebyla přijata a i nadále tak zůstává prostor pro výkladové nejasnosti při aplikaci daného zákona ve vztahu k odpovědnosti za škodu způsobenou nicotným rozhodnutím, a to především v rámci nauky, neboť jak plyne z výše uvedeného, soudní praxe se prozatím jednoznačně přiklonila k závěru, že je třeba postupovat podle odpovědnosti za nezákonné rozhodnutí.

4. Závěrem

Přestože panuje jednoznačná shoda na tom, že je nezbytné poskytnout náhradu škody, která je způsobena nicotným rozhodnutím orgánu veřejné správy, stále není jasné, zda tomu má být v rámci uplatnění odpovědnosti za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup. Jde v podstatě o důsledky i doposud rozdílných názorů na samotný institut nicotnosti, jeho důvody, jakož i prostředky vedoucí k „odstranění“ takového aktu z právní sféry adresáta, popř. i dalších osob. Osobně se více přikláním k závěru, že by mělo být v případě nicotných rozhodnutí postupováno v rámci odpovědnosti za nesprávný úřední postup. A to z několika důvodů. Jednak je tímto více respektována samotná podstata nicotného aktu, kdy na něj nazíráme jako na něco, co právně neexistuje a nemá žádné právní účinky, tj. právní nullum. Jde tedy o výkon veřejné moci, která však nevyústí v právem předvídaný výsledek, resp. výsledek je natolik vadný, že nemůžeme hovořit o správním rozhodnutí. Takovéto pochybení je podle mého názoru spíše podřaditelné pod nesprávný úřední postup než pod nezákonné rozhodnutí. Opačný přístup by velmi podstatně stíral rozdíl mezi aktem nezákonným a nicotným. Současně odpovědnost za nesprávný úřední postup, resp. její uplatnění není vázáno na splnění žádných zvláštních zákonných podmínek (oproti odpovědnosti za nezákonné rozhodnutí – viz výše), což je pozitivní pro osobu poškozenou nicotným aktem. Současně pak nelze opominout ani další skutečnost, a to, že stanovení podmínky deklarace nicotnosti pro uplatnění odpovědnosti za nezákonné rozhodnutí by mohlo vést k nelegitimnímu omezení práva na náhradu škody. Ne vždy jsou splněny zákonné podmínky pro deklaraci nicotnosti, byť samo rozhodnutí nicotné je (např. z pohledu žaloby proti správnímu rozhodnutí nemusí být dodrženy podmínka lhůty či další podmínky její přípustnosti a tedy nemůže být ani deklarována nicotnost). Opozitivním argumentem není ani to, že si příslušný orgán musí předběžně vyhodnotit v případě odpovědnosti za nesprávný úřední postup namítanou nicotnost,

³³ Viz: <http://www.komora.cz/pro-podnikani/legislativa-a-normy/pripominkovani-legislativy/nove-materialy-k-pripominkam/204-09-navrh-zakona-o-odpovednosti-za-skodu-zpusobenou-pri-vykonu-ve-rejne-moci-notarsky-rad-t-9-11-2009.aspx> (citováno dne 7. 10. 2014).

neboť tak činí i v jiných případech, kdy, jak bylo výše řečeno, zákon definuje nesprávný úřední postup velmi kuse.

Literatura

- Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, 837 s.
- Frumarová, K. Ochrana před nečinností veřejné správy. Praha: Leges, 2012, 323 s.
- Potěšil, L. Vyslovení a prohlášení nicotnosti správního rozhodnutí. Právní fórum, 2006, č. 12, s. 433 až 436.
- Staša, J. Poznámky k úpravě nicotných rozhodnutí v novém správním řádu. In Vopálka, V (ed.). Nový správní řád zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. Praha: Aspi, s. 555 s.
- Svoboda, P. Odpovědnost za škodu způsobenou nezákonnou nečinností veřejné správy. Správní právo, 1999, č. 4, str. 219 a násl.
- Vojtek, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, 276 s.
- Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, 931 s.

Kontakt

JUDr. Kateřina Frumarová, Ph.D.
Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci
Katedra správního práva a finančního práva
Tř. 17. listopadu č. 8
Olomouc
Česká republika
katerina.frumarova@upol.cz

Soudní kontrola stavovských předpisů profesních komor také v rámci řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy¹

Abstrakt: Příspěvek se věnuje možnostem soudní kontroly stavovských předpisů v českém správním soudnictví, a to jak obecně, tak zejména s ohledem na řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. V první části příspěvku je prostor věnován obecným východiskům soudní kontroly veřejné správy, kam nepochybně oblast stavovských předpisů spadá, načež je následně pozornost upřena na problematiku soudní kontroly stavovských předpisů, a to v souvislosti se soudní kontrolou opatření obecné povahy.

Klíčová slova: profesní komory, stavovské předpisy, soudní kontrola, opatření obecné povahy

1. Úvod

Ve veřejné správě, jako správě veřejných záležitostí ve státě, rozlišujeme vedle státní správy také samosprávu. Výkon samosprávy lze dělit mezi tzv. územní samosprávu, která je vykonávána územně samosprávnými celky (obce a kraje) a tzv. zájmovou (neúzemní) samosprávu, vykonávanou subjekty zájmové samosprávy, která zahrnuje tzv. profesní samosprávu, kam patří různé profesní komory (např. advokátní, lékařská apod.).

Jedním z charakteristických projevů samosprávy je obecně výkon veřejné moci, který nabývá řady formálních podob. V následujícím textu se budu zabývat jen tou samosprávnou činností, jejímž výsledkem je vydání tzv. statutárního předpisu.² V případě samostatné působnosti subjektů územní samosprávy se jedná o obecně závazné vyhlášky obcí nebo krajů, což jsou právním řádem poměrně jasně upravené správní akty, vydávané ve formě právních předpisů.

V oblasti profesní samosprávy, kterou představují profesní komory, je však situace daleko méně přehledná. Tento stav je dán tím, že k vydání statutárních předpisů profesní samosprávy jsou subjekty profesní samosprávy zmocněny pouze jednotlivě

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

² Srov. SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 65 a násl.

v dílčích zákonech, upravujících jejich postavení, a nikoliv jednotně v zákoně ústavním, nebo alespoň společně v jednom obecném zákoně (a to na rozdíl od uvedené samosprávy územní). Také v důsledku toho doposud trvá diskuze o povaze statutárních předpisů profesní samosprávy, které nazýváme jako stavovské předpisy (v dílčích zákonech jsou takto buď výslovně pojmenovány, nebo akty tam uvedené odpovídají jejich povaze).

Naznačená nekoncepčnost právní úpravy vydávání stavovských předpisů profesní samosprávou se promítá významně i do úpravy jejich soudního přezkumu, který má zajistit soudní kontrolu daného úseku veřejné správy, vedoucí k ochraně subjektivních veřejných práv jejich adresátů. Jen některé ze zvláštních zákonů upravujících postavení a činnost profesních komor upravují některé otázky soudního přezkumu příslušných stavovských předpisů,³ zatímco ostatní komorové předpisy o soudním přezkumu jimi upravených stavovských předpisů mlčí.⁴ Přitom ani zákon č. 150/2002 Sb. soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, který představuje obecnou a základní úpravu pravomoci a příslušnosti soudů jednajících a rozhodujících ve správním soudnictví, výslovně stanovenou možnost soudního přezkumu stavovského předpisu v rámci správního soudnictví neobsahuje.

Následující text se věnuje možnostem soudní kontroly stavovských předpisů ve správním soudnictví, konkrétně v rámci řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. V první části je prostor věnován obecným východiskům soudní kontroly veřejné správy, které jsou následně uplatněny při úvahách nad soudní kontrolou stavovských předpisů v souvislosti se soudní kontrolou opatření obecné povahy.

2. Obecná východiska soudní kontroly stavovských předpisů

Vydáváním stavovských předpisů realizují profesní komory svoji samosprávnou působnost, přičemž jde o výkon veřejné moci jiným veřejnoprávním subjektem než státem. Avšak stejně jako pro státní správu, tak i pro profesní samosprávu platí, že je při této vrchnostenské činnosti vázána zákony (čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR).

Obecně vzato pak k zajištění zákonné realizace cílů a úkolů profesní samosprávy tímto vrchnostenským způsobem slouží tzv. záruky zákonnosti ve veřejné správě, mezi které patří právě i soudní kontrola veřejné správy. Ta je především věcí správního soudnictví a je jí vyjádřeno (nejen) ústavně zakotvené právo na soudní ochranu.⁵

Ustanovení čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod totiž zaručuje tomu, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, že se může obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li

³ Zákon č. 417/2004 Sb. o patentových zástupcích pak upravuje jako jediný dokonce samotný přezkumný postup správního soudu.

⁴ Srov. SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 106.

⁵ PRŮCHA, Petr. Správní právo: obecná část. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012, 427 s. 331.

zákon jinak, přičemž z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.

Na zmíněné ústavní vymezení soudní ochrany navazuje § 2 soudního řádu správního, který vymezuje, které věci patří do správního soudnictví, respektive kdy se lze ve správním soudnictví domáhat ochrany práv. Jak vyplývá z důvodové zprávy k soudnímu řádu správnímu: „*správní soudy jsou soudy veřejného práva a poskytují ochranu jen ve věcech subjektivních oprávnění a povinností veřejnoprávního charakteru.*“⁶

Ustanovení čl. 36 odst. 2 Listiny však hovoří toliko o přezkumu rozhodnutí (jako aktů aplikace práva), nikoliv o dalších formách činnosti veřejné správy. Zákonodárce pak sice může na tyto akty rovněž vztáhnout pravomoc správních soudů, avšak činí tak nad rozsah toho, co Listina explicitně vyžaduje, tedy nad rámec shora uvedeného ústavně garantovaného práva na soudní ochranu.⁷

Již na tomto místě lze konstatovat, a shodně se na tom jak doktrína, tak i soudní judikatura, že v případě stavovských předpisů nejde o rozhodnutí ve formě individuálního správního aktu, u kterého shora citovaný text Listiny předpokládá pojmem rozhodnutí orgánu veřejné správy právo na soudní ochranu. V souvislosti s problematikou povahy stavovských předpisů se lze totiž naopak setkat především s otázkou, zda se v případě stavovských profesních předpisů jedná o právní předpis jako pramen práva, či nikoliv.

V souvislosti s otázkou soudního přezkumu je podstatné, že ústavní garance páva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 2 Listiny se na zásah právním předpisem veřejné správy, resp. normativním správním aktem nevztahuje. Právní řád, resp. koncepce soudní ochrany před správními akty orgánů veřejné správy však i s touto abstraktní formou činnosti veřejné správy počítá.

Soudem (jediným) příslušným ke zrušení právních předpisů je Ústavní soud, přičemž na právech dotčený adresát takového právního předpisu by byl aktivně procesně legitimován toliko jen v případě, kdy by současně podával ústavní stížnost, resp. tvrdil by, že právní předpis, jehož aplikací ústavní stížností napadená skutečnost nastala, porušuje jeho základní právo nebo svobodu zaručené ústavním pořádkem.

Obecný soud je pak oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu (než zákona) se zákonem nebo mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu a tento právní předpis nebo jeho jednotlivé ustanovení, které je podle jeho mínění se zákonem nebo mezinárodní smlouvou v nesouladu, v konkrétní pojednávané věci nepoužívat. Nemůže však právní předpis nebo jeho jednotlivá ustanovení s účinky *erga omnes* zrušit a nemůže ani podat Ústavnímu soudu návrh na zrušení takového jiného právního předpisu, který je jediný příslušný k jeho zrušení, a to ani Nejvyšší správní soud, i kdyby zjistil, že soudy nesoulad právního předpisu se zákonem zjišťují opakovaně. Takto v konkrétním případě diskvalifikovaný právní předpis obecně platí nadále.⁸

⁶ L. Jemelka, M. Podhrázký, P. Vetešník, J. Zavřelová, D. Bohadlo, P. Šuránek.: Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 8.

⁷ Srov. WAGNEROVÁ, Eliška a kol. Listina základních práv a svobod: komentář. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. Komentář k čl. 36 odst. 2.

⁸ SLÁDEČEK V. Ještě k povaze předpisů zájmové samosprávy. *Právní rozhledy*. 2008, č. 4.

Pokud jde o stavovské předpisy tak v současné době, zdá se, převažuje v odborné literatuře názor, že se nejedná o právní předpis, resp. že nejde o formální pramen práva. Hlavním argumentem pro uvedené tvrzení je skutečnost, že formu právního předpisu těmto aktům nepřiznává Ústava České republiky ani žádný zákon. Proto je nelze ani srovnávat s právními předpisy vydávanými orgány územní samosprávy, neboť územní samospráva je naopak Ústavou přímo zmocněna k vydání podzákoných právních předpisů článkem 79 odst. 3. Stavovské předpisy jsou tak dle uvedeného názoru považovány toliko za jakési autonomní prováděcí předpisy, které jsou abstraktními, resp. normativními akty, jež jsou na základě právního předpisu, aniž by ale samy byly právním předpisem, adresovány určité pospolitosti lidí.⁹ Lze se však setkat i s jiným názorem.¹⁰ Jestliže stavovské předpisy nejsou předpisy právní, nemůže se na ně vztahovat ani koncepce soudní kontroly normativních správních aktů.

Ani soudní judikatura doposud v žádném případě stavovských předpisů nekonstatuje,¹¹ že se jedná o právní předpis jako pramen práva. Nanejvýš bylo Ústavním soudem v odmítavém usnesení ze dne 2. prosince 2008, sp. zn. IV. ÚS 1373/07 konstatováno, že „v rámci profesní samosprávy jsou přijímány rovněž stavovské předpisy, které splňují veškeré charakteristické prvky normativních právních aktů jako pramenů práva“. Ovšem uvedené nelze zřejmě považovat za judikaturu Ústavního soudu potvrzující, že stavovské předpisy jsou předpisy právní, neboť pouhé naplnění pojmových prvků právního předpisu bez dalšího nestačí k přiznání formy právního předpisu.¹²

Pokud tedy stavovské předpisy nejsou správním rozhodnutím ani právním předpisem veřejné správy, byť má jít o normativní akt, je v souvislosti se soudní kontrolou postavení jejich adresáta jako dotčené osoby poněkud nepřehledné, jak to ostatně potvrzuje i soudní praxe. Jak již bylo výše uvedeno, nikde v soudním řádu správním, jako obecném zákoně upravujícím pravomoc a příslušnost soudů jednajících a rozhodujících ve správním soudnictví, totiž nenalezneme procesní úpravu výslovně se vztahující k soudnímu přezkumu stavovských předpisů. Přitom ale některé (nikoliv

⁹ Srov. HENDRYCH, D. Autonomní normotvorba v České republice. In Právní stát - současnost a budoucnost. 1. vyd. Praha : UK PF, 2001.; KAPP, V. Teorie práva. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 1995.; SLÁDEČEK V. Ještě k povaze předpisů zájmové samosprávy. *Právní rozhledy*. 2008, č. 4.; Mikule, V. in SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J., Ústava České republiky komentář. Praha : C. H. Beck. 2007.

¹⁰ Podle kterého jsou stavovské předpisy svojí formou právními předpisy a patří tak mezi prameny práva. Tento názor je dokládán mimo jiné argumentací, že ačkoliv stavovské předpisy nejsou vydávány v obecné rovině na základě ústavního zmocnění k vydání podzákoných právních předpisů, tak k tomu, aby bylo možné je považovat za právní předpisy, je postačující zmocnění k vydání stavovských předpisů toliko takové, jaké je provedeno v rámci dílčích zákonů, upravujících oblast jednotlivých profesních samospráv (D. Dvořáček in DVOŘÁČEK, D. Právní povaha předpisů zájmové samosprávy. *Právní rozhledy*. 2006, č. 24. a Z. Koudelka in KOUDELKA, Z. Právní předpisy územní samosprávy. Linde : Praha. 2008., shodně uvádí, že v případě předpisů zájmové profesní samosprávy můžeme hovořit o jejich obecné závaznosti, což je charakteristické pro právní předpisy.)

¹¹ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2003 sp. zn. 28 Ca 152/2001, náleží Ústavního soudu ze dne 16. 4. 2003, sp. zn. I. ÚS 181/01, usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2009, sp. zn. Aps 2/2007.

¹² SLÁDEČEK V. Ještě k povaze předpisů zájmové samosprávy. *Právní rozhledy*. 2008, č. 4. s. 136.

všechny) zvláštní zákony, upravující jednotlivé oblasti profesní samosprávy, zakládají aktivní legitimaci pro vedoucí příslušných ústředních správních úřadů k podání návrhu na přezkoumání legality stavovského předpisu soudem.¹³ Jednak tento postup neumožňuje navrhnout zrušení stavovského předpisu přímo jeho dotčeným adresátem a dále zůstává otázkou, který soud je příslušný k řízení o zrušení stavovského předpisu v případě návrhu například ministra (je-li takový soud vůbec) a v jakém typu soudního řízení.¹⁴ Ve zbylých případech, kdy soudy nejsou zmocněny ke zrušení stavovského předpisu v jednotlivých zákonech, se může zdát, že soudy nemohou rušit stavovské předpisy vůbec.¹⁵

Vedle výše uvedeného ovšem Nejvyšší správní soud v jednom svém rozhodnutí dospěl k závěru, že stavovské předpisy lze případně přezkoumávat v rámci zjišťování, zda došlo k nezákonnému zásahu podle § 82 soudního řádu správního, neboť podle názoru obsaženého v odůvodnění tohoto rozhodnutí je soudní ochrana poskytována také vztahům, které vzniknou v důsledku aplikace stavovského předpisu, aniž by došlo k vydání rozhodnutí, neboť se jedná o vztahy ve veřejné správě a těm je soudní ochrana poskytována.¹⁶

Uvedený přístup je současně reakcí na problém, kdy je do práv jednotlivce v konkrétním případě zasahováno nikoliv individuálním rozhodnutím, nýbrž právě již stavovským předpisem. V takových případech hrozí, že příslušná normativní právní úprava individualizované věci zbaví adresáty stavovských předpisů soudní ochrany, které by se těmto subjektům dostalo v případě individualizace cestou aplikace práva ve formě vydání individuálních správních aktů (čl. 36 odst. 2 Listiny).¹⁷

Práva a povinnosti upravené stavovskými předpisy totiž mohou vznikat jednotlivcům, jejichž počet je v řádech desítek tisíců, mnohdy přímo již na základě těchto normativních aktů. Neuskutečňují se tedy výlučně teprve až konkrétním aktem aplikace.¹⁸ Ačkoliv se může každý, kdo je stavovským předpisem postizen, domáhat ochrany v soudním řízení správním na základě žaloby v konkrétním případě, může se ve světle shora uvedeného v některých případech jevit jako žádoucí, aby bylo možné napadnout zákonnost přímo stavovského předpisu a požadovat zrušení jeho samotného

¹³ Příkladem zmocnění soudu ke zrušení stavovského předpisu je § 50 odst. 2 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴ Výjimkou je zákon č. 417/2004 Sb., o patentových zástupcích, ve znění pozdějších předpisů, který v § 64 odst. 3 stanoví, že má správní soud postupovat přiměřeně podle ustanovení o řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, což ovšem nelze považovat za zcela vhodný druh řízení, neboť je určena pro soudní kontrolu individuálních správních aktů.

¹⁵ Srov. ČERVENÁ, K., LIPERTOVÁ Š. L. Soudní přezkum předpisů zájmové samosprávy. In JUDr. Ing. Radovan Dávid, Ph.D., JUDr. David Sehnálek, Ph.D., JUDr. Jiří Valdhans, Ph.D. *Dny práva – 2009 – Days of Law* [online]. Brno : Masarykova Univerzita, 2009. [cit. 2011-11-26]. s. 18. Dostupné z: <http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2009/index.html>.

¹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2009, sp. zn. 6 Aps 2/2007.

¹⁷ Srov. WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. Komentář k čl. 36 odst. 2.

¹⁸ Srov. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo : obecná část*. 7. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009. s. 696.

a nečekat až do chvíle, kdy a zda vůbec dojde k porušení práv jednotlivce konkrétním rozhodnutím.¹⁹

S tzv. zásahovou žalobou proti stavovským předpisům však souvisí jisté překážky, jednak poměrně krátká lhůta k podání této žaloby, a jednak omezení, na základě kterého je žaloba nepřipustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky.²⁰

Jako jiný právní prostředek nápravy přichází v úvahu ještě jeden typ řízení před správními soudy, a to řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Ačkoliv opatření obecné povahy směřuje vůči neurčitému okruhu osob, stejně jako normativní správní akty, právním předpisem není, a to z toho důvodu, že jeho předmětem je obdobně jako u individuálních správních aktů, řešení určité konkrétní věci, a nikoliv stanovení obecných pravidel chování, což je obecný znak podzákonných právních předpisů.²¹ To je také důvodem, proč se soudní přezkum opatření obecné povahy zásadně odlišuje od shora uvedeného soudního přezkumu právních předpisů.

Jednak je k soudnímu přezkumu opatření obecné povahy příslušný správní soud, a současně aktivní procesní legitimace k podání návrhu na jeho zrušení je nastavena obdobně, jako v případě soudního přezkum individuálních správních aktů, neboť návrh na zrušení opatření obecné povahy je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že jím byl na svých právech zkrácen. Úroveň soudní ochrany veřejných subjektivních práv je tak v případě jejich narušení opatření obecné povahy jednoznačně vyšší, než v případě podzákonných právních předpisů. To souvisí s jedním z hlavních motivů zavedení opatření obecné povahy jako smíšeného správního aktu do českého právního řádu, neboť opatření obecné povahy má zajistit, aby „*dotčené osoby měly garantována minimální procesní práva i pro ten případ, že se úkon správního orgánů týká jejich zájmů, byť nelze jmenovitě určit účastníky.*“²²

Soudní řád správní vlastní definici opatření obecné povahy neposkytuje. Ta je obsažena ve správním řádu, kde je opatření obecné povahy negativně vymezeno jako správní akt, který *není právním předpisem ani rozhodnutím.*²³ V této souvislosti pak vyvstává otázka, zda se shora citovaný čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, ústavně garantující právo na soudní ochranu před rozhodnutími orgánů veřejné správy, vztahuje rovněž na opatření obecné povahy, nebo - jak tomu je u normativních správních aktů - nikoliv. Ústavní soud v nálezu sp. zn. IV. ÚS 2239/07 věnoval pozornost materiálním znakům pojmu „rozhodnutí orgánu veřejné správy“ ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny a zabýval se otázkou aplikovatelnosti tohoto ustanovení na opatření obecné povahy. Zopakoval, že pojem rozhodnutí, jak je užíván v čl. 36 odst. 2 Listiny je nutno vykládat autonomně a bez ohledu na pojmenování toho kterého právního aktu

¹⁹ Srov. DVOŘÁČEK, D. Právní povaha předpisů zájmové samosprávy. *Právní rozhledy*. 2006, č. 24. s. 886 a 887.

²⁰ § 84 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

²¹ Vedral, J. *Správní řád : komentář*. 2. vyd. Praha : Bova Polygon, 2012. s. 1329.

²² Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ze dne 6. 2. 2004. Dostupné z: *ASPI* [databáze]. Verze 12+. Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010.

²³ § 171 správního řádu judikatura Nejvyššího správního soudu dále upřesnila tak, že se jedná o správní akt *s konkrétně (individuálně) vymezeným předmětem a obecně určenými adresáty* (Rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005.)

v rovině jednoduchého práva. Pro účely přezkumu opatření obecné povahy Ústavní soud považoval za rozhodující nikoliv znak vymezení adresátů tohoto opatření, nýbrž vymezení předmětu regulace a dospěl k závěru, že „*stanovení čl. 36 odst. 2 Listiny je aplikovatelné i na opatření obecné povahy, neboť opatření obecné povahy v materiálním smyslu je podřaditelné pod pojem „rozhodnutí“ ve smyslu tohoto ustanovení ústavního pořádku.*“

Ústavní pořádek České republiky v čl. 36 odst. 2 Listiny tedy podle shora uvedeného zaručuje právo na soudní přezkum opatření obecné povahy, byť je nutno poznamenat, že důsledkem tohoto výkladu je stav, kdy pojmy použité v Ústavě a v Listině ztrácejí svůj původní, jednoznačný význam a odpoutávají se od zbytku právního řádu, což „*je nepochybně stav, který je nepříznivý z hlediska právní jistoty...*“²⁴

Forma opatření obecné povahy by v případě stavovských předpisů výrazně zlepšila právní postavení jejich adresátů, neboť stavovské předpisy, jak bylo uvedeno výše, své adresáty na jednu stranu reálně omezují, váží a zakládají jim práva a povinnosti,²⁵ na druhou stranu je problematické dosáhnout jejich zrušení soudem. Osobám dotčeným stavovským předpisem, který by byl opatřením obecné povahy, by bylo dáno ústavně garantované právo na soudní ochranu, a to prostřednictvím právní úpravy soudního přezkumu opatření obecné povahy obsažené v soudním řádu správním, který nemusí být vyvolán pouze na základě konkrétního aktu aplikace, ale stačí tvrzení, že již samotný stavovský předpis, pokud by tedy byl opatřením obecné povahy, zasahuje do právní sféry dotčené osoby.²⁶

Abychom však mohli konstatovat, které a zda vůbec nějaké stavovské předpisy jsou opatřením obecné povahy, a bylo by je tak možné soudně přezkoumávat v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, musíme si nejprve vymezit definiční znaky opatření obecné povahy a následně zkoumat, zda je některé předpisy zájmové samosprávy naplňují, či nikoliv.

3. Stavovské předpisy a opatření obecné povahy

3.1. Definiční znaky opatření obecné povahy obecně

Na tomto místě je vhodné připomenout shora citovanou judikaturu Ústavního soudu, která dospívá k závěru, že stavovské předpisy naplňují pojmové znaky právních předpisů. Pojmové znaky právních předpisů se však liší od pojmových znaků opatření obecné povahy. Správní řád, ve kterém se obecná úprava opatření obecné povahy nachází, neuvádí pozitivní definici tohoto správního aktu, nýbrž opatření obecné povahy pouze negativně vymezuje jako správní akt, který *není právním předpisem ani rozhodnutím*. Právě uvedené navíc ve spojení s ustanovením, ukládajícím správním

²⁴ SVOBODA, Petr. Zaručuje ústavní pořádek České republiky právo na soudní přezkum opatření obecné povahy? In: GERLOCH, Aleš a Pavel ŠTURMA. Ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století v českém, evropském a mezinárodním kontextu. Praha: Auditorium, 2011. s. 250.

²⁵ DVOŘÁČEK, D. Právní povaha předpisů zájmové samosprávy. *Právní rozhledy*. 2006, č. 24. s. 886.

²⁶ § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

organům povinnost postupovat dle obecné úpravy opatření obecné povahy v *případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy*, otevřelo diskusi ohledně identifikace správního aktu jako opatření obecné povahy.

Postupným vývojem, jehož zásadní směr určil až Ústavní soud, došlo k tomu, že opatřením obecné povahy je každý -byť takto výslovně v zákoně neoznačený- akt, který naplní pojmové znaky, jimiž je skutečnost nebýt právním předpisem ani rozhodnutím. Tento materiální přístup si vyžaduje upřesnění uvedených pojmových znaků, aby bylo možné určit, který správní akt je naplňuje, a který nikoliv. Proto Nejvyšší správní soud ve své judikatuře konkretizuje pojmové znaky opatření obecné povahy konstatováním, že se jedná o správní akt *s konkrétně (individuálně) vymezeným předmětem a obecně určenými adresáty a nikoliv již s konkrétními adresáty a abstraktním předmětem*.²⁷

Ovšem k uvedenému materiálnímu pojetí nelze přistupovat zcela absolutně, neboť za situace, kdy je správní orgán zmocněn vydat správní akt v jiné právní formě než opatření obecné povahy, a to i v případě, kdy by bylo zjevné, že správní akt naplňuje pojmové znaky opatření obecné povahy, není možné tento akt za opatření obecné povahy považovat. Ani materiální pojmání opatření obecné povahy totiž nemůže překlenout skutečnost, že vůlí zákonodárce bylo rozhodovat o daném správním aktu v jiné právní formě. To vyplývá i z rozhodnutí NSS ze dne 6. 8. 2010, sp. zn. 2 Ao 3/2010, ve kterém je uvedeno, že „za situace, kdy zákonodárce (1.) předpokládá určitou činnost státního orgánu a (2.) pro tuto činnost stanoví určitou formu, nelze ze strany soudu z obsahu vydaného aktu dovodit, že se jedná o akt jiný, než zákonem výslovně předvídaný.“ Správním orgánům při stanovení jiné formy „není dána zákonná kompetence vydávat v této oblasti opatření obecné povahy a vázanost těchto orgánů zákonem (viz čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny) nepřipouští, aby byla absence zákonného zmocnění nerespektována.“²⁸

Při určování, zda daný správní akt je či není z materiálního hlediska opatření obecné povahy, nesmí být v prvé řadě opomenuto, že se musí jednat o veřejně mocensky závazný akt, který zavazuje vně postavené adresáty veřejné správy.²⁹ Opatření obecné povahy musí tedy ukládat vně postaveným adresátům povinnost na základě zákona a současně jím ukládaná povinnost musí být odlišná od povinnosti již uložené zákonem (při pouhém zopakování již zákonem uložené povinnosti nelze totiž mluvit o závaznosti takového správního aktu).³⁰

Po splnění vnější závaznosti aktu lze již přistoupit k posouzení specifika této smíšené správní formy, kterým je její konkrétně-abstraktní povaha. Již předem lze upozornit na to, že zatímco určení, zda správní akt vymezuje své adresáty generickým způsobem, nebude činit větších potíží, tak problematické může být určení, zda se

²⁷ Rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005.

²⁸ BAHÝELOVÁ, L. Opatření obecné povahy podle zákona o ochraně přírody a krajiny. In JUDr. Ing. Radovan Dávid, Ph.D., JUDr. David Sehnálek, Ph.D., JUDr. Jiří Valdžans, Ph.D. *Dny práva – 2010 – Days of Law* [online]. Brno : Masarykova Univerzita, 2010. [cit. 2011-11-26]. s. 18. Dostupné z: <http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/index.html>.

²⁹ § 173 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů: *povinnost, která je stanovena zákonem a jejichž rozsah je v mezích zákona určen opatřením obecné povahy (...)*.

³⁰ Rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, sp. zn. 2 Ao 3/2008.

jedná o adresáty postavené vně organizaci veřejné správy. Rovněž zkoumání konkrétnosti předmětu regulace může být poměrně složité.

Správní akt vymezuje své adresáty abstraktně, jestliže je určuje jako množinu subjektů vymezených určitými znaky, přičemž se vztahuje ke všem subjektům, které jsou prvky této množiny. Je dokonce připuštěno, aby počet těchto subjektů byl přesně určitelný, podstatný je totiž neurčitý způsob jejich vymezení.³¹ K naplnění pojmového znaku abstraktnosti adresátů opatření obecné povahy tedy postačí, jestliže jeho adresáti nebudou v tomto správním aktu určeni jmenovitě, s přesnou identifikací konkrétního jednotlivce.

Naproti tomu předmět opatření obecné povahy musí být vymezen konkrétně. To znamená, že opatření obecné povahy z materiálního hlediska vždy řeší pouze konkrétní případ.

V závěru této části, věnované definičním znakům opatření obecné povahy, je namístě dodat, že o tom, zda správní akt naplňuje výše uvedené pojmové znaky opatření obecné povahy a zda jej lze současně z materiálního hlediska považovat za opatření obecné povahy, rozhoduje soud příslušný k přezkumu této formy správního aktu, a to v rámci soudního řízení o návrhu na jeho zrušení.³²

3.2. Definiční znaky opatření obecné povahy a stavovské předpisy

Nejvyšší správní soud se zabýval stavovským přepisem v rámci řízení o návrhu na zrušení opatřením obecné povahy doposud pouze v jednom případě. Bylo to v rámci návrhu, jímž bylo požadováno zrušení usnesení České advokátní komory, kterým se stanoví vzhled stavovského oděvu advokáta, a které mělo být dle tvrzení navrhovatelů opatřením obecné povahy. V tomto rozhodnutí Nejvyšší správní soud uvedl, že ustanovením § 17a odst. 2 zákona č. 85/1996 Sb. o advokacii, ve znění pozdějších předpisů, kde se uvádí, že *komora stavovským předpisem stanoví vzhled stavovského oděvu advokáta*, není Česká advokátní komora zmocněna k vydání opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud v daném případě konstatoval, že (obecně každý) stavovský předpis je podzákoným právním předpisem a teoreticky má značnou podobu s obecně závaznými vyhláškami územních samospráv a z těchto důvodů tento návrh pro nedostatek své pravomoci odmítl. V zdůvodnění daného rozhodnutí tak Nejvyšší správní soud uvedl, že napadený stavovský předpis není opatřením obecné povahy z důvodu, že je normativním správním aktem, resp. že naplňuje jeho pojmové znaky, aniž by se hlouběji zabýval přímo povahou stavovských předpisů ve vztahu k formě opatření obecné povahy, což by si první případ stavovských předpisů, přezkoumávaný v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, jistě zasloužil.

Uvedené, až téměř samozřejmě paušální vyloučení formy opatření obecné povahy pro stavovské předpisy nepovažuji za zcela přesvědčivé. Pro zhodnocení, zda předpisy zájmové samosprávy jsou opatřením obecné povahy či nikoliv, resp. zda mohou být soudně přezkoumávány v rámci řízení o návrhu na zrušení opatření obecné pova-

³¹ VEDRAL, Josef. *Správní řád : komentář*. Praha : Bova Polygon, 2006. s. 974-975.

³² Do konce roku 2011 byl tímto soudem v prvním stupni Nejvyšší správní soud a od 1. 1. 2012 to jsou soudy krajské (viz zákon č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.)

hy, je důležité zjistit, zda tyto předpisy mohou naplňovat nutné definiční znaky, jak byly popsány v předchozí části příspěvku a zároveň zda lze v jejich případě uplatnit materiální přístup k této formě. Uvedené je nutno, dle mého názoru, činit případ od případu a nelze uzavřít, že všechny stavovské předpisy nenaplňují pojmové znaky opatření obecné povahy, a to z důvodu, že naplňují pojmové znaky normativního právního předpisu, tedy zejména že předmět jejich regulace je vždy abstraktní.

Aby předpisy zájmové samosprávy mohly být považovány za opatření obecné povahy, musí se tedy jednat o správní akty veřejně mocensky zavazující své adresáty, kteří stojí vně organizační struktury veřejnoprávní korporace, která daný akt vydala. Toto vnější postavení přitom není vyloučeno členstvím adresáta ve veřejné samosprávné korporaci, nýbrž je tím myšlena závaznost, která neplyne z funkce adresáta přímo v některém z orgánů veřejné samosprávné korporace, ve smyslu správního aktu jako pouhého interního pokynu.³³ V případě předpisů zájmové samosprávy také nejde o závaznost smluvní, která by závisela na vůli člena vstoupit do zájmové samosprávy, přičemž taková závaznost by vycházela pouze z jakéhosi konsenzu, nýbrž jde o závaznost vyplývající z podmínek, které nastavil stát a jimiž mocensky přikazuje soukromým osobám se přiřadit k zájmovým samosprávám jako správním orgánům či do nich vstoupit, pakliže takové osoby chtějí čerpat svá základní práva jako je právo na výkon povolání.³⁴ Samosprávné subjekty veřejné správy tak stavovskými předpisy stanoví závazná pravidla ve věcech, které jsou oprávněny samosprávně spravovat, a která přitom navíc mohou přímo nebo nepřímo zavazovat i jiné osoby než členy nebo příslušníky určitého společenství.³⁵ Tím ostatně soudní ochrana před nimi nabývá na důležitosti. Z uvedeného vyplývá, že předpisy stavovské samosprávy splňují podmínku veřejně mocenské závaznosti pro své adresáty, kteří stojí vně organizační struktury veřejnoprávní korporace, jež daný akt vydala.

Podmínka, že opatření obecné ukládá pouze povinnosti na základě zákona, je v případě stavovských předpisů jako podzákoných správních aktů rovněž naplněna. „Podle čl. 2 odst. 4 Ústavy a podle čl. 2 odst. 3 Listiny je nepřipustné, aby byly soukromé osobě ukládány povinnosti jinak než na základě zákona a v jeho mezích. Je tedy zřejmé, že právní předpisy zájmové samosprávy musejí mít podzákoný charakter; kdy směji toliko konkretizovat a detailněji upravovat povinnosti, které již zákon zná jako primární právní předpis.“³⁶

³³ „Statutární předpisy směřují v zásadě vůči členům, resp. příslušníkům určitého společenství, pro něž je typická forma korporativní, založená na demokratickém uspořádání takového společenství. Naproti tomu vnitřní předpisy slouží především k uspořádání poměrů uvnitř jedné nebo více organizačních jednotek a jejich vydání se opírá o právně zakotvený vztah podřízenosti k vydavateli aktu.“ HENDRYCH, D. Autonómni normotvorba v České republice. In Právní stát - současnost a budoucnost. 1.vyd. Praha : UK PF, 2001, s. 61.

³⁴ DVOŘÁČEK, D. Právní povaha předpisů zájmové samosprávy. *Právní rozhledy*. 2006, č. 24. s. 885.

³⁵ HENDRYCH, D. Autonómni normotvorba v České republice. In Právní stát - současnost a budoucnost. 1.vyd. Praha : UK PF, 2001, s. 61.

³⁶ DVOŘÁČEK, D. Právní povaha předpisů zájmové samosprávy. *Právní rozhledy*. 2006, č. 24. s. 883.

Poslední otázku, kterou je nutné zodpovědět, než přistoupíme k pojmovým znakům charakteristickým pro formu opatření obecné povahy, je, zda stavovským předpisům zákon nestanoví jednu z ostatních forem, které jsou v našem právním řádu upraveny, což by vylučovalo zmocnění k vydání formy jiné, tedy i k vydání formy opatření obecné povahy v jeho materiálním pojetí. Z důvodu vázanosti správních orgánů zákonem,³⁷ to tedy zřejmě musí být takové právní akty, „u nichž zákonodárce výslovně nestanovil, resp., u nichž není zřejmé, v jaké formě mají být vydány.“³⁸ Jak je již výše uvedeno, zmocnění k vydání stavovských předpisů se vyskytuje pouze v dílčích zákonech, upravujících jednotlivé oblasti výkonu zájmové samosprávy. V těchto zákonech jsou profesní předpisy sice v některých případech pojmenovány jako stavovské předpisy či opatření apod., ovšem z těchto označení nijak nevyplývá jejich předpokládané podřazení pod některou z právnímu řádu známých forem. Neurčení formy stavovských předpisů je ostatně zdrojem diskuze o stavovském předpisu jako pramenu práva, uvedené v úvodu práce.

Jak již bylo několikrát uvedeno, základními definičními znaky opatření obecné povahy je obecnost vymezení jeho adresátů a konkrétnost předmětu jeho regulace. Vcelku bezproblémově lze předpisy zájmové samosprávy označit za správní akty adresované genericky vymezené skupině osob. Tomu nebrání ani skutečnost, že počet členů těchto veřejnoprávních korporací bývá naprosto přesně znám a jednotlivé členy lze zcela detailně identifikovat. Podstatný je totiž způsob vymezení a ten v typických předpisech zájmové samosprávy zavazuje její členy jako neurčitě vymezenou (nikoliv však neurčitelnou) skupinu osob. Dokonce „některé z komorových předpisů mohou mít i určité (částečné) externí účinky (kupř. zkušební řád) resp. uvedený okruh zavázaných osob poněkud přesahují: někdy se tak (vybraná) pravidla vztahují i na kandidáty členství v komoře.“³⁹

Odpověď na otázku, zda stavovské předpisy jsou co do předmětu své regulace správními akty konkrétními, nebude již tak snadná jako v případě obecnosti adresátů. Určení, zda se jedná o předmět konkrétní či abstraktní je dle mého názoru tím klíčovým pro povahu stavovských předpisů zájmové samosprávy. Přitom samozřejmě nelze *a priori* říci, že stanovení povinnosti zájmovou samosprávou na určitém úseku, je vždy předmětem konkrétním, naopak ve většině případů půjde zřejmě o předmět regulace vymezený obecně a nepůjde tedy o opatření obecné povahy.

Podrobněji je konkrétnost předmětu opatření obecné povahy, jako klíčový aspekt povahy předpisů zájmové samosprávy, vysvětlena na níže uvedených příkladech předpisů zájmové samosprávy.

³⁷ Čl. 2 odst. 3 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a čl. 2 odst. 2 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů.

³⁸ BAHÝLOVÁ, L. Opatření obecné povahy podle zákona o ochraně přírody a krajiny. In JUDr. Ing. Radovan Dávid, Ph.D., JUDr. David Sehnálek, Ph.D., JUDr. Jiří Valdhans, Ph.D. *Dny práva – 2010 – Days of Law* [online]. Brno : Masarykova Univerzita, 2010. [cit. 2011-11-26]. s. 18. Dostupné z: <http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/index.html>.

³⁹ SLÁDEČEK V. Ještě k povaze předpisů zájmové samosprávy. *Právní rozhledy*. 2008, č. 4. s. 135.

3.3. Definiční znaky opatření obecné povahy a stavovské předpisy

Z předchozích částí plyne, že v žádném případě nelze všechny stavovské předpisy *a priori* považovat za opatření obecné povahy a současně naopak nelze *a priori* konstatovat, že žádný stavovský předpis formu opatření obecné povahy nemá, jak by se mohlo ze současné judikatury Nejvyššího správního soudu zdát. Posuzování, který předpis zájmové samosprávy je opatřením obecné povahy, a který je podzákonným normativním aktem, je proto nezbytné činit případ od případu. Přitom klíčovým povahovým znakem, rozhodujícím o tom, zda stavovský předpis posoudíme jako normativní nebo smíšený správní akt, bude v řadě případů právě předmět jeho regulace.

Na tomto místě bych se rád vrátil k případu stavovského předpisu o vzhledu oděvu advokáta, kterým se v rámci návrhu na zrušení opatření obecné povahy, jako jediným stavovským předpisem v rámci přezkumu opatření obecné povahy, zabýval Nejvyšší správní soud, který návrh odmítl z důvodu, že se o opatření obecné povahy nejedná.

Uvedeným stavovským předpisem Česká advokátní komora stanoví, jak má vypadat oděv, který je advokát povinen mít oblečen v určitých typech řízení. Jde tedy o správní akt, kterým je veřejně mocensky ukládána povinnost pro některé případy nosit oděv určitého vzhledu, neurčitě vymezenému okruhu advokátů, jako adresátům s postavením vně orgánů advokátní komory, přičemž jde o povinnost uloženou na základě zákona o advokacii. Zákon o advokacii současně tomuto stavovskému předpisu nestanoví výslovně žádnou formu. Jestliže by tento stavovský předpis bylo možné považovat za konkrétní ve způsobu vymezení svého předmětu, mohl by naplňovat pojmové znaky opatření obecné povahy a současně by nic nebránilo materiálnímu přístupu, na základě kterého by jej bylo možné za opatření obecné povahy označit a jako takový jej i soudně přezkoumávat.

Ačkoliv tento stavovský předpis velmi podrobně vizuálně stanoví, jak daný oděv musí vypadat, i přes to tato skutečnost dle mého názoru (v souladu s obecnějšími závěry Nejvyššího správního soudu uvedenými v odůvodnění příslušného rozhodnutí) konkrétnost předmětu bez dalšího nezakládá. Podobně jako např. u vyhlášek ministerstev, o jejichž normativní formě není pochyb, nic nebrání stanovit povinnosti i velmi podrobně (srov. vzhled obleku), avšak při zachování obecného vymezení případů, na které se může tento právní předpis vztahovat. Stavovským předpisem o vzhledu obleku dle mého soudu tedy dochází ke konkretizaci toliko obsahu zákonné povinnosti, aniž by tím došlo ke konkretizaci předmětu v podobě konkrétní situace, na kterou se tato povinnost má vztahovat.

Aby se konkretizoval předmět, musela by být skutková podstata vyjádřena konkrétně pro určitým způsobem fixovaný případ. Tento požadavek by snad mohl být splněn aktem, k jehož vydání je advokátní komora zmocněna dle § 17a odst. 3 zákona o advokacii, kde se stanoví, že *komora je oprávněna na základě provedeného výběrového řízení určit jednoho nebo více dodavatelů stavovského oděvu*. Jestliže by šlo uvedené ustanovení interpretovat tím způsobem, že advokátům ukládá povinnost objednávat si tyto obleky u konkrétního dodavatele (tomu nasvědčuje i čl. 2 stavovského předpisu o vzhledu oděvu, kde je uvedeno, že *zhotovení taláru si advokát zajišťuje na své náklady prostřednictvím objednávky u dodavatele stanoveného Českou advokátní komorou*), bylo by možné jej považovat za rozhodnutí naplňující definiční znaky opat-

ření povahy, včetně konkrétního předmětu. Konkrétnost předmětu by v tomto případě spočívala v tom, že je stanoveno, od kterého konkrétního výrobce musí oděv být, což v rámci formy normativního správního aktu možné nejspíš není.

Především však řada zvláštních právních předpisů upravujících postavení a činnost profesních komor zmocňuje tyto komory k vydání stavovských předpisů v obecnější rovině,⁴⁰ a proto nelze předem přesně předvídat, jakým konkrétním způsobem stavovské komory daná zmocnění k regulaci stavovskými předpisy využijí. Nelze proto ani vyloučit vydání takových stavovských předpisů (v rámci příslušných zákonných zmocnění), které budou svým obsahem, včetně předmětu regulace, naplňovat pojmové znaky opatření obecné povahy.

4. Závěry vztahující se k soudnímu přezkumu stavovských předpisů v rámci řízení o návrhu na zrušení opatření obecní povahy

Z předchozího textu vyplývá, že některé stavovské předpisy mohou teoreticky naplňovat pojmové znaky opatření obecné povahy, ačkoliv v praxi nepůjde o časté případy. Proti takovým stavovským předpisům se mohou jejich adresáti bránit ve správním soudnictví, resp. v rámci řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. V takových případech je jim poskytována ústavně garantovaná soudní ochrana, a to na rozdíl od (většiny) případů, kdy stavovské předpisy pojmové znaky opatření obecné povahy nenaplňují, nebo naplňovat nebudou. Výrazné zvýšení úrovně ochrany subjektivních práv před takovými stavovskými předpisy spočívá zejména v aktivní procesní legitimaci k podání návrhu na jejich zrušení soudy. Vzhledem k tomu, že u stavovských předpisů, u kterých bude shledáno naplnění pojmových znaků opatření obecné povahy, půjde o ty stavovské předpisy, které nejsou čistě abstraktní, nýbrž z části rovněž konkrétní, je tato garance soudní ochrany i s ohledem na koncepci správního soudnictví zcela na místě.

Jestliže by však soud, vykládající judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozhodnutí o stavovském předpisu o oděvu advokátů, jehož zrušení bylo navrhováno v řízení o přezkumu opatření obecné povahy) tím způsobem, že všechny stavovské předpisy naplňují *a priori* vždy pojmové znaky právních předpisů, ačkoliv by šlo o stavovský předpis naplňující pojmové znaky opatření obecné povahy, a návrh na jeho zrušení by tak pro nepřislušnost odmítl, znamenalo by to odepření spravedlnosti (*degenatio iustitia*) za situace, kdy profesní komora vydala takový „smíšený akt“, který sice není v právním řádu nazván jako opatření obecné povahy, ale má v jiných ohledech stejné důsledky jako jinak formalizované a dle zvláštního zákona vydané opatření obecné povahy.⁴¹

⁴⁰ Např. § 17 zákona o advokacii stanoví, že *advokát postupuje při výkonu advokacie tak, aby nesnížoval důstojnost advokátního stavu; za tím účelem je zejména povinen dodržovat pravidla profesionální etiky a pravidla soutěže. Pravidla profesionální etiky a pravidla soutěže stanoví stavovský předpis* (zvýraznil D. Hejč).

⁴¹ Srov. HRABÁK, J.; NAHODIL, T. Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou : podle právního stavu ke dni 1. 5. 2009. Praha : ASPI, a. s., 2009. s. 449.

Samostatnou otázkou zůstává, co bude správní soud v případě přezkumu takového stavovského předpisu, který je pro účely soudního přezkumu opatřením obecné povahy, v rámci řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy vlastně přezkoumávat, resp. zda bude v rámci přezkumu zákonnosti procesu jeho vydání posuzovat, zda byl vydán v souladu s příslušnou zvláštní právní úpravou profesní komory, byť ta je co do otázek způsobu vydávání stavovských předpisů mnohdy poměrně vágní, nebo zda by předmětem daného soudního přezkumu měla být otázka dodržení postupu obecné právní úpravy postupu vydávání opatření obecné povahy podle správního řádu. Posledně uvedený postup by byl jistě výrazným zásahem do právní jistoty, avšak tato související problematika nechť je součástí jiné práce.

Literatura

- DVOŘÁČEK, Daniel. Právní povaha předpisů zájmové samosprávy. Právní rozhledy. 2006, č. 24.
- HENDRYCH, D. a kol. Správní právo : obecná část. 7. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009.
- HENDRYCH, D. Autonómni normotvorba v České republice. In Právní stát - současnost a budoucnost. 1.vyd. Praha : UK PF, 2001
- HRABÁK, J.; NAHODIL, T. Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou : podle právního stavu ke dni 1. 5. 2009. Praha : ASPI, a. s., 2009.
- JEMELKA, L., M. Podhrázký, P. Vetešník, J. Zavřelová, D. Bohadlo, P. Šuránek.: Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 1162 s.
- KOUDELKA, Z. Právní předpisy územní samosprávy. Linde : Praha. 2008.
- PRŮCHA, P. Správní právo: obecná část. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012, 427 s. ISBN 978-80-7239-281-0.
- SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, 497 s. ISBN 978-80-7478-002-8.
- SLÁDEČEK, V. Ještě k povaze předpisů zájmové samosprávy. Právní rozhledy. 2008, č. 4.
- SVOBODA, P. Zaručuje ústavní pořádek České republiky právo na soudní přezkum opatření obecné povahy? In: GERLOCH, Aleš a Pavel ŠTURMA. Ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století v českém, evropském a mezinárodním kontextu. Praha: Auditorium, 2011.
- VEDRAL, J.. Správní řád : komentář. 2. vyd. Praha : Bova Polygon, 2012.
- WAGNEROVÁ, E. a kol. Listina základních práv a svobod: komentář. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, xxv, 906 s. ISBN 978-80-7357-750-6.

Kontakt

JUDr. David Hejč
Právnícká fakulta Masarykovy univerzity
Veveří 70
611 80 Brno
Česká republika
david.hejc@law.muni.cz

Aktuálne otázky aplikačnej praxe povinných osôb vo vzťahu k právu na informácie

Abstrakt: Autor príspevku sa v článku zaoberá právom na informácie, ktoré uznáva Ústava Slovenskej republiky ako jedno zo základných politických práv. V základoch taktiež rozoberá medzinárodné rozmery garancií uvedeného práva. V merite článku sa potom venuje dvom základným a na seba naväzujúcim otázkam. V prvom rade súčasnej rozhodovacej praxi povinných osôb o žiadostiach o poskytnutie informácie, kde autor poukazuje na pochybenia v tejto činnosti. V druhej časti článku sa autor zaoberá správnym (ne)trestaním v oblasti práva na informácie, kde naväzuje na prvú časť článku úvahou o tom, ako možno napraviť popísanú nesprávnu rozhodovaciu prax povinných osôb. V závere poukazuje na možný rozpor skutkovej podstaty priestupku na úseku práva na prístup k informáciám s princípom *nullum crimen sine lege*.

Kľúčové slová: právo na informácie, slobodný prístup k informáciám, zákon o slobodnom prístupe k informáciám, infozákon, povinné osoby podľa § 2 ods. 3 infozákona, neprístupenie informácie, fikcia negatívneho rozhodnutia, priestupky na úseku slobodného prístupu k informáciám, princíp *nullum crimen sine lege*, princíp legality

1. Úvodné poznámky

Právo na informácie predstavuje jedno z významných politických práv garantovaných Ústavou SR.¹ Tá v čl. 26 zaručuje toto právo každému.² Z administratívnoprávneho pohľadu je potom dôležitý tento článok najmä v odseku 5, podľa ktorého orgány verejnej moci majú povinnosť primeraným spôsobom poskytovať informácie o svojej činnosti v štátnom jazyku. Podmienky a spôsob vykonania ustanoví zákon. Týmto zákonom je zásadne InfoZ,³ ktorý predstavuje všeobecnú právnu úpravu prístupu k informáciám v podmienkach našej republiky.

Pre úplnosť treba dodať, že okrem tejto všeobecnej ústavnej úpravy, sa Ústava SR zmieňuje o práve na informácie aj v ďalších svojich ustanoveniach, a to predovšetkým v čl. 34, ktorý zaručuje právo rozširovať a prijímať informácie v materinskom

¹ Prijatá pod č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „Ústava SR“).

² Rovnaké vyjadrenie tohto práva možno nájsť aj v čl. 17 Listiny základných práv a slobôd.

³ Zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií v znení neskorších predpisov (ďalej len „InfoZ“).

jazyku národnostných menších a etnických skupín a v čl. 45, ktorý zaručuje právo na včasné a úplné informácie o stave životného prostredia a o príčinách a následkoch tohto stavu.⁴

Okrem národnej právnej úpravy možno právo na informácie nájsť aj v medzinárodných dohovoroch. Tak napríklad ide o čl. 19 Všeobecnej deklarácie ľudských práv, čl. 19 Medzinárodného paktu a občianskych a politických právach, čl. 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.⁵ Z pohľadu práva Európskej únie sa právu na informácie venuje najmä Smernica Európskeho parlamentu a Rady č. 1049/2001 z 30. mája 2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady Európskej únie a Európskej komisie, ďalej Smernica Európskeho parlamentu a Rady č. 2003/4/ES z 28. januára 2003 o prístupe verejnosti k informáciám o životnom prostredí, ale aj Smernica Európskeho parlamentu a Rady č. 2003/98/ES zo 17. novembra 2003 o opakovanom použití informácií verejného sektora.

Okrem právne záväzných dokumentov sa právu na informácie z pohľadu medzinárodného *soft law* venuje aj Rada Európy prostredníctvom svojich odporúčaní. Ide o Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. R (81) 19 z 25. novembra 1981 o prístupe k informáciám verejných orgánov, ale aj Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy z 21. februára 2002 č. Rec (2002) 2 o prístupe k úradným dokumentom.

Aj podľa súdnej judikatúry ide o významné právo. Napríklad Ústavný súd SR sa v náleze z 11. marca 1999 sp. zn. PL. ÚS 15/1998 vyjadril, že *právo podľa čl. 26 Ústavy SR sa zaručuje fyzickým aj právnickým osobám. Ústava SR nedovoľuje obmedziť slobodu prejavu a právo na informácie dočasne alebo krátkodobo. Účelom práva na informácie je zaručiť šírenie informácií medzi ľuďmi. Vo vzťahu slúžiacom na prenos informácie sa zaručuje právo informáciu rozšíriť, ako aj právo informáciu dostať.*

Na základe predmetného rozboru právnej úpravy práva na informácie možno dospieť k záveru, že toto právo predstavuje mimoriadne dôležitú garanciu zákonnosti v postupe orgánov verejnej moci, keďže každý z nás má možnosť využiť právo na informácie a podrobiť orgány verejnej moci vlastnej „kontrolе“. Zastávam názor, že toto právo je o to dôležitejšie, že napomáha naplniť princípy transparentnosti v konaniach orgánov verejnej moci tak, ako ho vymedzuje čl. 10 Odporúčania Výboru ministrov z 20 júna 2007 č. CM/Rec (2007) 7 o dobrej verejnej správe.⁶

Význam tohto princípu totiž možno vidieť v tom, že je dôležitým predpokladom (garanciou) realizácie iných zákonných práv (práva na spoluúčasť, práva na prístup k spravodlivosti atď.).⁷

⁴ Zákonnú právnu úpravu obsahuje zákon č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí v znení neskorších predpisov, ktorý v § 33a a § 33b upravuje osobitné ustanovenia o informáciách o životnom prostredí.

⁵ Pre zaujímavosť možno uviesť, že čl. 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd na rozdiel od uvedených ostatných medzinárodných dohovorov nezaručuje právo na vyhľadanie informácie, pričom len z práva na prijímanie informácií nevyplýva povinnosť orgánov verejnej moci poskytovať verejnosti informácie.

⁶ Košičiarová, S. Transpozícia požiadaviek rezolúcie Výboru ministrov Rady Európy č. (77) 31 a právo na dobrú verejnú správu. In Acta Universitatis Tyrnaviensis – Iuridica. Typi Universitatis Tyrnaviensis 2009, Trnava, s. 79-80.

⁷ Košičiarová, S.: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Iura Edition 2013, Bratislava, s. 80 a nasl.

Vo svojom článku sa budem zaoberať dvomi aspektmi súvisiacimi s právom na informácie. Prvá časť článku bude zameraná na posúdenie rozhodovacej činnosti povinných osôb⁸ a úvaha nad tým, či postupy týchto osôb sú v súlade s princípmi dobrej verejnej správy, predovšetkým so spomínaným princípom transparentnosti. V druhej časti článku sa budem venovať „obrátenej minci“ slovenského poňatia práva na informácie, ktorá umožňuje sankcionovať úradné osoby za porušenie práva na informácie, a to vo forme priestupku.

2. Postup povinných osôb podľa § 2 ods. 3 InfoZ pri vydaní rozhodnutia o nesprístupnení informácie

V praktickom prípade, ktorému sa chcem venovať a na ktorom chcem poukázať na nevhodnosť postupu povinných osôb pri rozhodovaní o nesprístupnení informácie, sa budem venovať špecifickej skupine povinných osôb. Tieto povinné osoby vymedzil zákonodarca v § 2 ods. 3 InfoZ. Ide o skupinu povinných osôb, ktoré sú právnickými osobami a ktoré boli založené vyššími kategóriami povinných osôb.⁹

Na túto kategóriu povinných osôb sa totiž vzťahuje odlišný postup pri vydávaní rozhodnutia o nesprístupnení informácie.

Tradičným postupom povinných osôb pri vybavovaní žiadosti o sprístupnenie informácie je, že povinná osoba poskytne žiadateľovi požadovanú informáciu v rozsahu a spôsobom ustanoveným InfoZ, a to v zákonom stanovenej lehote (t. j. do ôsmich pracovných dní odo dňa podania žiadosti o sprístupnenie informácie alebo odo dňa odstránenia nedostatkov tejto žiadosti). O tejto skutočnosti povinná osoba nevydáva tradičné rozhodnutie, ale urobí tzv. rozhodnutie zápisom v spise, pričom proti takémuto rozhodnutiu nemožno podať opravný prostriedok. Ak povinná osoba nesprístupní informáciu čo i len sčasti, je, naopak, povinná vydať o tom v zákonom stanovenej lehote písomné rozhodnutie, ktoré musí spĺňať všetky náležitosti podľa InfoZ a § 46 a § 47 SpP.¹⁰ Ak povinná osoba v lehote na vybavenie žiadosti neposkytla informáciu, či nevydala rozhodnutie a ani informáciu nesprístupnila, predpokladá sa, že vydala rozhodnutie, ktorým odmietla poskytnúť informáciu. Za deň doručenia rozhodnutia sa v tomto prípade považuje tretí deň od uplynutia lehoty na vybavenie žiadosti.¹¹ Z právnoteoretického hľadiska ide o uplatnenie inštitútu fikcie negatívneho rozhodnutia.¹²

⁸ Pozri § 2 InfoZ, ktorý zavádza túto legislatívnu skratku.

⁹ T. j. boli založené povinnými osobami vymedzenými v § 2 ods. 1 a ods. 2 InfoZ:

(1) Osobami povinnými podľa tohto zákona sprístupňovať informácie (ďalej len „povinné osoby“) sú štátne orgány, obce, vyššie územné celky ako aj tie právnické osoby a fyzické osoby, ktorým zákon zveruje právomoc rozhodovať o právach a povinnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb v oblasti verejnej správy, a to iba v rozsahu tejto ich rozhodovacej činnosti.

(2) Povinnými osobami sú ďalej právnické osoby zriadené zákonom a právnické osoby zriadené štátnym orgánom, vyšším územným celkom alebo obcou podľa osobitného zákona.

¹⁰ Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „SpP“).

¹¹ Porovnaj § 18 ods. 1 až ods. 3 InfoZ.

¹² Pozri Horvat, M.: Novinky v súdnom prieskume fikcie rozhodnutia ako opatrenia proti nečinnosti verejnej správy. In: Sládeček, V., Melotíková, P. (eds.): Aktuální otázky správního soudnictví. Leges

Tento postup sa však neaplikuje na povinné osoby podľa § 2 ods. 3 InfoZ. Na ne sa vzťahuje osobitný postup, ktorý zákonodarca vymedzuje v § 18 ods. 4 InfoZ, podľa ktorého *ak povinná osoba (§ 2 ods. 3 InfoZ) žiadosti nevyhovie hoci len sčasti, dá bezodkladne, najneskôr do troch dní, osobe, ktorá ju založila alebo s ktorou uzavrela zmluvu o plnení úloh na úseku starostlivosti o životné prostredie, podnet na vydanie rozhodnutia.*

Možno si už na tomto mieste povšimnúť, že ide o úplne odlišný postup.

V prvom rade si treba uvedomiť celkom zarážajúcu skutočnosť, že o jednej a tej istej veci vo svojej podstate rozhodujú dva orgány, pričom to, o ktorý orgán pôjde, vyplýva z toho, či dôjde k sprístupneniu informácie alebo nie. Domnievam sa, že ide o veľmi zvláštny postup, keď na jednej strane môže povinná osoba podľa § 2 ods. 3 InfoZ posúdiť, že informácia je sprístupniteľná, a teda ju fakticky sprístupní, avšak bez nejakého bližšie určeného dôvodu, už táto povinná osoba nemôže vydať rozhodnutie o nesprístupnení informácie v tej istej veci.

Tento postup preto možno zásadne hodnotiť ako komplikovanejší, a nanešťastie, aj zneužiteľný. Chcel by som ďalej taktiež poukázať na viacero nezodpovedaných otázok ohľadom tohto osobitného postupu.¹³

V prvom rade zo zákonného textu nie je celkom zrejmé, odkedy sa začína počítať lehota troch dní na podanie podnetu na vydanie rozhodnutia. Je to lehota, ktorá sa počíta od okamihu podania žiadosti o sprístupnenie informácie, alebo sa táto lehota počíta až po uplynutí klasickej lehoty pre sprístupnenie informácie (t. j. osem pracovných dní plus tri kalendárne dni)? Pre prvú možnosť platí, že povinné osoby podľa § 2 ods. 3 InfoZ majú extrémne krátku lehotu na danie podnetu na vydanie rozhodnutia svojmu zakladateľovi.¹⁴ Pre druhú možnosť platí, že žiadateľ o informácie sa najneskôr k rozhodnutiu o nesprístupnení informácie dostane až po uplynutí ôsmich pracovných, troch kalendárnych a ďalších ôsmich pracovných dňoch, čo zas možno považovať za relatívne dlhý čas od podania samotnej žiadosti.

Druhým problémom je skutočnosť, že zákonodarca povinnej osobe podľa § 2 ods. 3 InfoZ neustanovil povinnosť informovať žiadateľa o podaní podnetu na vydanie rozhodnutia svojmu zakladateľovi. Ide o problém z hľadiska právnej istoty žiadateľa, a to najmä s ohľadom na ďalej predostretý problém s uplatňovaním fikcie negatívneho rozhodnutia, keďže žiadateľ sa už po uplynutí ôsmich pracovných dní môže domnievať, že nastala fikcia rozhodnutia. Myslím si, že problém s právnou istotou by mal byť odstrániteľný aj bez priameho zásahu zákonodarcu, keďže sa domnievam, že je povinnosťou akejkoľvek povinnej osoby ako orgánu verejnej správy vychádzať v ústrety spravovaným subjektom (čiže aj žiadateľom o informácie) a tým naplniť poslanie verejnej správy ako služby verejnosti.¹⁵

2012, Praha, s. 102-110; Horvat, M.: Súdny prieskum fikcie pozitívneho rozhodnutia. In Pôsobnosť a organizácia správneho súdnictva v Slovenskej republike. VO PraF UK 2012, Bratislava, s. 221-229.

¹³ Tejto problematike sa nevenuje ani komentár k InfoZ; pozri Wilfling, P.: Zákon o slobodnom prístupe k informáciám : komentár, problémy z praxe, rozhodnutia súdov. Via Iuris 2012, Pezinok, s. 170-172.

¹⁴ Osobitne treba poukázať na to, ak by žiadosť o sprístupnenie informácie bola podaná v čase vianočných sviatkov.

¹⁵ V tejto súvislosti možno poukázať na analogické použitie § 20 SpP o postúpení podania.

Ďalším problémom § 18 ods. 4 InfoZ je to, že nedáva odpoveď na otázku, či zakladateľ povinnej osoby podľa § 2 ods. 3 InfoZ, môže napríklad rozhodnúť aj o sprístupnení informácie.¹⁶ Zo zákonnej formulácie, že povinná osoba podá podnet na vydanie rozhodnutia podľa § 18 ods. 2 InfoZ totiž priamo vyplýva tá skutočnosť, že môže vydať len rozhodnutie o nesprístupnení informácie, ale nie o jej sprístupnení. Tomuto výkladu zrejme nahráva aj ten fakt, že povinná osoba na to, aby mohla sprístupniť informáciu, ju musí mať k dispozícii. Lenže v tomto prípade túto informáciu určite nemá k dispozícii, pretože jej „držiteľom“ je povinná osoba, ktorú založila. Zároveň sa tu navyše dostávame do akéhosi bludného kruhu v štýle hlavy XXII, keďže zároveň v prípade, ak povinná osoba nemá informáciu k dispozícii a ak má vedomosť o tom, kde možno požadovanú informáciu získať, postúpi žiadosť o sprístupnenie informácie do piatich dní odo dňa doručenia žiadosti povinnej osobe, ktorá má požadované informácie k dispozícii.¹⁷

Napokon štvrtým a zrejme najzávažnejším problémom vo vzťahu k § 18 ods. 4 InfoZ je tá skutočnosť, že súčasná prax niektorých povinných osôb podľa § 2 ods. 3 InfoZ je aj taká, že niekedy nedávajú podnet na vydanie rozhodnutia svojmu zakladateľovi, ak žiadosti nechcú vyhovieť. Domnievam sa, že tento postup povinných osôb je v príkrom rozpore s predmetom a účelom InfoZ, v rozpore s princípmi odporúčania Výboru ministrov Rady Európy.¹⁸ Ide o klasický príklad nečinnosti verejnej správy, keď verejná správa neplní svoje zákonom stanovené úlohy.

Problémom tejto uvedenej skutočnosti je najmä to, že zákon nedáva odpoveď na otázku, aký je ďalší postup, ak nastane takáto situácia, prípadne ako by mal postupovať žiadateľ o sprístupnenie informácie. Taktiež veľmi zaujímavou otázkou v tomto prípade je, či nastane fikcia negatívneho rozhodnutia alebo nie.

Osobne sa domnievam, že požiadavka na právnu istotu a transparentnosť vo verejnej správe prevážia miskú váh výkladu k záveru, že v danom prípade sa uplatní fikcia

¹⁶ Tu treba poukázať na výklad P. Wilflinga, ktorý sa domnieva, že v tomto prípade môže dospieť orgán, ktorý mal rozhodnúť o nesprístupnení informácie k záveru, že informáciu možno sprístupniť. Podľa tohto autora v týchto prípadoch treba postupovať analogicky k § 59 ods. 3 SpP a podanie vrátiť späť povinnej osobe podľa § 2 ods. 3 InfoZ na sprístupnenie informácie, pričom nerešpektovanie právneho názoru môže vyústiť až do podania návrhu na prejednanie priestupku podľa § 21a InfoZ [rovnaké ustanovenie je upravené v § 42a zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „PriesZ“) – pozn. autora] (Wilfling, P.: Zákon o slobodnom prístupe k informáciám : komentár, problémy z praxe, rozhodnutia súdov. Via Iuris 2012, Pezinok, s. 171-172). Myslím si, že tento výklad má slabinu, ktorá spočíva v tom, že § 59 ods. 3 SpP predpokladá, že vo veci už došlo k vydaniu rozhodnutia a toto rozhodnutie nadriadený správny orgán ruší a vracia. V danej veci však ešte k vydaniu žiadneho rozhodnutia nedošlo. Navyše sa domnievam, že konanie v podobe nerešpektovania právneho názoru „nadriadeného“ orgánu nenapĺňa ani jednu zo skutkových podstát priestupku podľa § 21a InfoZ.

¹⁷ Pozri § 15 InfoZ.

¹⁸ Napríklad s odporúčaním Výboru ministrov Rady Európy č. R (81) 19 o prístupe k informáciám orgánov verejnej správy, ako aj s princípom právnej istoty a princípom transparentnosti verejnej správy vyjadrenom v článkoch 6 a 10 Kódexu dobrej verejnej správy ako dodatku k odporúčaniam Výboru ministrov Rady Európy CM/Rec (2007) 7 o dobrej verejnej správe.

negatívneho rozhodnutia,¹⁹ a to dôvodu zabezpečenia verejného záujmu, aby sa voči nečinnosti povinných osôb podľa § 2 ods. 3 InfoZ mohol žiadateľ o sprístupnenie informácie odvolať a vyvolať tak činnosť aspoň v prípade ich zakladateľa a zároveň tým poukázať na nevhodný postup povinných osôb.

Povinnosťou zakladateľa v danom prípade bude fiktívne negatívne rozhodnutie zrušiť a vec vrátiť na prejednanie povinnej osobe. Tento záver opieram napríklad o odôvodnenie rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky vyjadrenom v konaní sp. zn. 3 SŽi 3/2011, podľa ktorého *žadateľ podľa zákona o slobode informácií, aj pokiaľ správny orgán jeho žiadosti nemienil vyhovieť, mal právo na vydanie rozhodnutia, ktoré by bolo riadne odôvodnené a súčasne mal právo podať proti nemu riadny opravný prostriedok, obhajujúc dôvodnosť svojej žiadosti a súčasne napadnúť dôvody, pre ktoré správny orgán prvého stupňa jeho žiadosti nevyhovelo.*

Tento výklad príslušného ustanovenia však nie je tak jednoznačný. Je to tak z toho dôvodu, že fikcia negatívneho rozhodnutia sa môže uplatniť len v takom prípade, ak vo veci nekonala príslušná povinná osoba. V mnou popísaných prípadoch sa však často povinné osoby oprávnené vydať rozhodnutie o nesprístupnení informácie ani nedozvedia, že rozhodnutie majú vydať. Nebol im totiž doručený podnet, na základe ktorého majú začať správne konanie o (ne)sprístupnení informácie.

Myslím si teda, že je veľmi otázne, či vôbec možno v týchto prípadoch uvažovať o vzniku fikcie negatívneho rozhodnutia, ale ako som už spomenul, domnievam sa, že je namieste tento výklad pripustiť, a to s cieľom naplniť predmet a účel InfoZ, ústavného práva na informácie a medzinárodných záväzkov Slovenskej republiky v oblasti práva na prístup k informáciám.

V nasledujúcej časti svojho článku sa chcem venovať posúdeniu otázky, aké možnosti na nápravu tohto stavu má žiadateľ o sprístupnenie informácie.

3. Priestupok na úseku práva na prístup k informáciám

V tejto časti článku by som chcel nadviazať na predchádzajúcu časť článku, pričom sa v nej budem zaoberať menej tradičnou myšlienkou,²⁰ ako napraviť „nelichotivú“ aplikačnú prax povinných osôb podľa § 2 ods. 3 InfoZ a budem sa zaoberať myšlienkou, či možno postihnúť sankciou úradnú osobu, ktorá spôsobila stav nečinnosti povinnej osoby. O tom, že možno priamo postihnúť túto fyzickú osobu a nielen povinnú osobu ako orgán svedčí znenie § 6 PriesZ.²¹

¹⁹ Tento postup rozhodne nastane v prípade, ak žiadateľ nebol informovaný o tom, že jeho žiadosť bola postúpená zakladateľovi povinnej osoby na vydanie rozhodnutia. Fikcia zrejme nemá ako nastať v prípadoch, keď o tomto postúpení žiadateľ informovaný bol.

²⁰ Za tie „tradičné“ považujem napríklad možnosť obrátiť sa na prokuratúru s podnetom na podanie upozornenia prokurátora podľa § 28 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov, podanie sťažnosti podľa zákon č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach alebo podanie podnetu nadriadenému orgánu na uplatnenie nástrojov dozoru.

²¹ Podľa § 6 PriesZ: Za porušenie povinnosti uloženej právnickej osobe zodpovedá podľa tohto zákona ten, kto za právnickú osobu konal alebo mal konať, a ak ide o konanie na príkaz, ten, kto dal na konanie príkaz. Bližšie k skutočnosti, že zodpovednosť sa vyvodzuje voči zamestnancovi povinnej osoby a nie voči povinnej osobe ako takej pozri Horvat, M.: Okolnosti vylučujúce protiprávnosť činu

Osobitosťou slovenskej právnej úpravy práva na prístup k informáciám, je skutočnosť, že osoba, ktorá vedome vydá a zverejní nepravdivé, neúplné informácie alebo osoba, ktorá poruší povinnosť určenú InfoZ alebo osoba, ktorá vydaním rozhodnutia alebo vydaním príkazu, alebo iným opatrením zapríčini porušenie práva na sprístupnenie informácií, dopúšťa sa priestupku na úseku prístupu k informáciám podľa § 42a PriesZ.²² Domnievam sa, že na mnou popísaný prípad možno aplikovať práve toto ustanovenie PriesZ, a to konkrétne tú časť skutkovej podstaty priestupku, ktorá ustanovuje, že priestupkom je aj porušenie povinnosti, ktorá vyplýva z InfoZ. Touto povinnosťou v mnou popísanom prípade, ako už bolo uvedené, je povinnosť povinných osôb podľa § 2 ods. 3 InfoZ bezodkladne, najneskôr do troch dní, podať podnet na vydanie rozhodnutia osobe, ktorá ju založila, ak žiadosti o poskytnutie informácie nevyhovie alebo nevyhovie hoci len sčasti.

Domnievam sa, že žiadateľ o sprístupnenie informácie je oprávnený podať návrh na prejednanie tohto priestupku,²³ pretože ho možno považovať za osobu, ktorá bola negatívne zasiahnutá nečinnosťou povinnej osoby.

Z aplikačnej praxe vyplýva, že návrhy na prejednanie priestupku podľa § 42a PriesZ sú relatívne bežnou záležitosťou, avšak často sa tieto konania končia buď zastavením konania, alebo uznaním úradníka povinnej osoby za nevinného.

Myslím si, že problematickou časťou tejto právnej úpravy je to, že zákonodarca toto protiprávne konanie posunul z vnútornej roviny zamestnanec a zamestnávateľ, do vonkajšej roviny štát (správny orgán) a fyzická osoba. Problém, ktorý v tomto usporiadaní vidím, spočíva v tom, že síce mnou popísané konanie úradníkov považujem za absolútne nevhodné a ktoré by rozhodne nemalo zostať bez odozvy, rovnako však nie som ani zástancom toho, aby toto konanie bolo prejednávané ako priestupok, t. j. správny delikt, ktorý možno v určitom slova zmysle považovať za najzávažnejší. Som toho názoru, že tieto pochybenia úradníkov sú čisto vnútornými vzťahmi medzi zamestnávateľom a zamestnancom a také by mali ostať. Domnievam sa preto, že oveľa vhodnejšou alternatívou by bolo upraviť tento typ konania úradníka v rovine správnych disciplinárnych deliktov. Takéto usporiadanie by napomohlo k väčšej ochote povinných osôb prejednávať tieto pochybenia v ich činnosti.

Okrem spomínanej neochoty príslušných správnych orgánov prejednávať tieto priestupky však do popredia vystupuje aj ďalšia skutočnosť. Žiadateľ o sprístupnenie informácie ako navrhovateľ prejednávania priestupku môže voči rozhodnutiu správneho orgánu brojiť. Má totiž právo obrátiť sa na nadriadený správny orgán s podaním riadneho opravného prostriedku podľa § 81 ods. 4 PriesZ. Z konštantnej judikatúry

v priestupkovom zákone. In: Maslen, M., Hrnčárová, N. (eds.): Trestnoprávna a administratívno-právna zodpovednosť. Typi Universitatis Tyrnaviensis 2009, Trnava, s. 55-69.

²² Pozri § 42a PriesZ, podľa ktorého za tento priestupok možno uložiť pokutu do 1 659 eur a zákaz činnosti až na dva roky. V podstate rovnakú skutkovú podstatu priestupku obsahuje priamo aj InfoZ, a to v § 21a. Na účely článku budem ďalej využívať ustanovenie, ktoré je upravené v PriesZ. Vo vzťahu k tejto duplicite si dovoľím uviesť, že je podľa môjho názoru nadbytočná a minimálne skutková podstata v PriesZ by z legislatívno-technického hľadiska mala byť z tohto dôvodu vypustená, prípadne ako vyplynie zo záveru môjho článku, som zástancom toho, aby obe skutkové podstaty boli z týchto zákonov vypustené.

²³ Priestupok podľa § 42a PriesZ je zároveň tzv. návrhový priestupok podľa § 68 PriesZ.

Ústavného súdu Slovenskej republiky a Najvyššieho súdu Slovenskej republiky však vyplýva, že žiadateľ (navrhovateľ) už následne nie je aktívne legitimovanou osobou na podanie žaloby na preskúmanie rozhodnutia správneho orgánu.

Podľa nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky zo 4. júla 2012 sp. zn. II. ÚS 259/2011-34: *Vychádzajúc zo stanoviska pléna ústavného súdu treba sťažnosť považovať za nedôvodnú. Právne závery najvyššieho súdu, podľa ktorých aktívna procesná legitimácia žalobcu ako procesná podmienka v zmysle § 250 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku, ktorá robí procesný subjekt osobou oprávnenou na podanie žaloby, zahŕňa v sebe kumulatívne dva predpoklady, a to postavenie účastníka správneho konania a súčasne ukrátenie na právach napadnutým rozhodnutím vydaným v správnom konaní, treba považovať za správne. Prichodí konštatovať, že hoci sťažovateľ bol ako postihnutá osoba a navrhovateľ účastníkom správneho konania, nebol zároveň osobou ukrátenou na právach rozhodnutím vydaným v správnom konaní. Samotné tvrdenie sťažovateľa o nesprávnosti záverov krajského súdu a ich rozpore so zákonom nestačí. Takémuto tvrdeniu musí korešpondovať jeho subjektívne oprávnenie vychádzajúce z konkrétneho právneho predpisu. V konaní podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku súd poskytuje ochranu len subjektívnym právam žalobcu. Pokiaľ sa žalobca domáha ochrany cudzích práv, alebo aj žiada ochranu svojho práva, aj keď v skutočnosti o jeho právo nejde, žaloba je podaná neoprávnenou osobou. V danom prípade sa v priestupkovom konaní rozhodovalo o obvinení z priestupku a uložení sankcie Ing. J. M. a JUDr. D. R., pričom rozhodnutím o zastavení konania z dôvodu, že skutok, o ktorom sa koná, nie je priestupkom, nemohol byť sťažovateľ ukrátený na svojich právach, pretože rozhodnutie o priestupku sa osobne týka iba osoby obvinenej z priestupku a svojimi účinkami neovplyvňuje právnu pozíciu sťažovateľa, teda nezasahuje do jeho právnej sféry a ani nespôsobuje zmenu jeho právneho postavenia. Z uvedených dôvodov ústavný súd rozhodol tak, ako to vyplýva z výrokovkej časti tohto rozhodnutia.*

Podľa rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo 17. februára 2010 sp. zn. 6Sžo/77/2009: *Krajský súd ďalej poukázal na to, že zo znenia ustanovenia § 42a zákona o priestupkoch jednoznačne vyplýva, že žalobca ako navrhovateľ, na návrh ktorého bolo začaté konanie o priestupku podľa § 68 ods. 1 zákona o priestupkoch, (ďalej len „navrhovateľ“) musí preukázať, že povinná osoba bola povinná mu informácie poskytnúť, pričom porušenie tejto povinnosti nemôže preukazovať iba svojím tvrdením, lebo správny orgán, ktorý priestupok prejednáva, nie je oprávnený vzhľadom na osobitnú úpravu v zákone č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o slobode informácií“) sám rozhodnúť, či povinná osoba bola povinná informácie poskytnúť a v akom rozsahu, či poskytnuté informácie boli pravdivé alebo nepravdivé, nakoľko podľa ustanovenia § 19 ods. 2 zákona o slobode informácií o tom rozhoduje nadriadený povinnej osoby; ak ide o rozhodnutie obecného úradu, je ním starosta obce, pričom rozhodnutie o odmietnutí žiadosti je preskúmateľné v súdnom konaní podľa ustanovení § 244 a nasl. O.s.p. (...) Odvolanie odôvodnil tým, že súd prvého stupňa vec nesprávne právne posúdil tým, že nepoužil správne ustanovenia právnych predpisov a nedostatočne zistil skutkový stav.*

S poukazom na ustanovenie § 42a zákona o priestupkoch a ustanovenia § 3 ods. 1, § 12, § 18 ods. 2, § 21a ods. 1 zákona o slobode informácii mal žalobca za to, že nečinnosťou alebo vyhotovením písomného rozhodnutia neobsahujúceho všetky náležitosti rozhodnutia, dochádza k spáchaniu priestupku fyzickou osobou, ktorá koná v mene povinnej osoby, pričom aj porušením povinnosti z nedbanlivosti pri poskytovaní informácií dochádza ku spáchaniu priestupku. (...) Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 O.s.p.) preskúmal napadnutý rozsudok ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, v rozsahu a v medziach podaného odvolania (§ 212 ods. 1 O.s.p. s použitím § 246c ods. 1 vety prvej O.s.p.), odvolanie prejednal bez nariadenia odvolacieho pojednávania podľa § 250ja ods. 2 O.s.p. a dospel k záveru, že odvolaniu žalobcu nemožno priznať úspech. (...) Odvolací súd zastáva názor, že prvostupňový súd pri rozhodovaní o žalobe na preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného postupoval v súlade s vyššie citovanými ustanoveniami O.s.p. upravujúcimi správne súdnictvo. Podľa názoru odvolacieho súdu je správny záver prvostupňového súdu, že správny orgán pri rozhodovaní vychádzal z dostatočne zisteného skutočného stavu veci a dospel k správny právny záverom. (...) Vychádzajúc z takto zisteného skutkového stavu považuje odvolací súd za správny záver vyodený žalovanými správnymi orgánmi a potvrdený krajským súdom, že žalobca skutok, opísaný navrhovateľom, nenapĺňa znaky skutkovej podstaty priestupku podľa § 42 ods. 1 zákona o priestupkoch. (...) Ani podľa názoru odvolacieho súdu nebolo v priestupkovom konaní preukázané, že skutok, ktorý opísal vo svojom návrhu žalobca, a ktorý mal byť priestupkom obvineného starostu obce H. na úseku práva na prístup k informáciám, naplnil skutkovú podstatu priestupku ustanovenú v § 42a ods. 1 zákona o priestupkoch. Žalobca nebol rozhodnutím o zastavení konania o priestupku ukrátený na svojom subjektívnom práve na informácie, nakoľko mal možnosť zákonným spôsobom sa domáhať svojich práv v správnom konaní v zmysle zákona o slobode informácií, prípadne mal možnosť podať na súd žalobu o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia správneho orgánu, pokiaľ by mal za to, že je nezákonné. Odvolací súd sa v celom rozsahu preto stotožňuje s odôvodnením napadnutého rozsudku a konštatuje správnosť jeho dôvodov, pričom odvolanie žalobcu nepovažuje za dôvodné, nakoľko námietky v ňom uvedené sú skutkovo i právne bezvýznamné pre rozhodnutie v preskúmvanej veci a nie sú také, s ktorými by sa už nevysporiadal krajský súd v napadnutom rozsudku.

Z citovaných odôvodnení našich najvyšších súdnych autorít možno vyvodit' záver, že navrhovateľ (žiadateľ prejednávania) priestupku na úseku prístupu k informáciám sa nepovažuje za aktívne legitimovaný subjekt na podanie žaloby v tejto veci. Súdny nemožnosť podania žaloby navrhovateľom odvodili zo skutočnosti, že v správnom súdnictve sa poskytuje ochrana porušeným (ohrozeným) verejným subjektívnym právam jednotlivca, pričom navrhovateľ priestupku touto osobou nie je; touto osobou je zásadne len ten, voči komu bolo vedené priestupkové konanie vo veci prejednávania priestupku na úseku prístupu k informáciám.

Som toho názoru, že sa možno stotožniť s týmito rozhodnutiami a s ich odôvodnením. Myslím si však, že právna úprava, ktorá neposkytuje žiadaný stupeň ochrany subjektívnych práv, zrejme nie je celkom na mieste, a aj preto sa domnievam, že zaradenie tohto druhu priestupku do osobitnej časti PriesZ, je nadbytočné a malo by byť

predmetom disciplinárneho konania. Ono totiž možno usúdiť, že nízka vôľa prejednávať tieto priestupky plynie už zo samotnej skutočnosti, že toto konanie je označené za priestupok, a preto, ak by sa jeho prejednanie ponechalo na vnútorný mechanizmus tej-ktorej povinnej osoby, som presvedčený, že ich prejednanie by bolo plynulejšie. Navyše disciplinárnou sankciou môže byť aj ukončenie pracovného (príp. služobného) pomeru, čo podľa môjho názoru možno považovať za oveľa prísnejšiu sankciu, než sankciu pokuty, ktorú možno uložiť v priestupkovom konaní.

Okrem tejto skutočnosti týkajúcej sa priestupku na úseku práva na prístup k informáciám, by som ďalej chcel poukázať aj na ďalší otáznik ohľadom tejto skutkovej podstaty. Tieto priestupky sú totiž prejednávané na základe takej skutkovej podstaty, ktorá je vyjadrená slovami „priestupku sa dopustí aj ten, kto poruší povinnosť určenú osobitným predpisom“. Týmto predpisom je InfoZ.

V tejto svojej poznámke by som chcel vyjadriť myšlienku a podnietiť diskusiu, či takéto vyjadrenie skutkovej podstaty korešponduje s princípom legality a osobitne s princípom *nullum crimen sine lege* ako základným princípom priestupkového práva.²⁴ Uvádza sa totiž, že jednak právna veda, ale aj súdna prax tento ústavný princíp plne aplikujú, keďže zodpovednosť za správne delikty (priestupky) je značne roztrieštená a nejednotná, pričom princíp *nullum crimen sine lege* napomáha jasnosti, istote a presnosti a tým k zrozumiteľnosti skutkových podstatí správnych deliktov,²⁵ priestupkov nevynímajúc.

Som si však vedomý toho, že odkazovacia norma použitá v § 42a PriesZ je relatívne bežná. Napríklad aj samotný PriesZ ju upravuje ešte v § 46 (tzv. iné priestupky proti poriadku v správe) tak, že priestupkom proti poriadku v správe je porušenie aj iných povinností než uvedených v § 21 až 45 PriesZ, ak sú ustanovené všeobecne záväznými právnymi predpismi, vrátane všeobecne záväzných nariadení obcí a všeobecne záväzných vyhlášok miestnych orgánov štátnej správy, ak sa takýmto konaním sťažuje plnenie úloh štátnej správy alebo obcí.

Rozpor s princípom právnej istoty, a teda aj princípom *nullum crimen sine lege*, vidím v tom, že zákonodarca ani len príkladmo neurčuje, čo možno považovať za povinnosť podľa týchto osobitných predpisov. Uvedené taktiež podľa môjho názoru nekorešponduje s vymedzením pojmu priestupok podľa § 2 PriesZ, podľa ktorého priestupkom je len také protiprávne konanie, ktoré je tak zákonom výslovne určené. Tento definičný znak však podľa mňa nie je plne naplnený len „obyčajným“ odkazom na akúkoľvek povinnosť vymedzenú v úplne inom právnom predpise. Myslím si, že definičný znak priestupku by bol naplnený napríklad až v takom prípade, ak by priamo všeobecný zákon určoval v poznámke pod čiarou, ktoré ustanovenia (povinnosti) osobitného predpisu, považuje zároveň za skutkovú podstatu priestupku. Som toho názoru, že takýmto prístupom by zákonodarca v oveľa širšej miere prispel k naplneniu princípov právnej istoty a *nullum crimen sine lege* ako vedúcich princípov vyvodzovania administratívnoprávnej zodpovednosti.

²⁴ Horvat, M.: Vybrané kapitoly zo správneho práva. Vydavateľstvo Ekonóm 2014, Bratislava, s. 136.

²⁵ Maslen, M.: The Principle Nullum Crimen Sine Lege, Nulla Poena Sina Lege and the Administrative Sanctioning. Maslen, M., Hrnčárová, N. (eds.): Trestnoprávna a administratívnoprávna zodpovednosť. Typi Universitatis Tyrnaviensis 2009, Trnava, s. 181.

4. Závěry

Na základe uvedeného rozboru možno dospieť k viacerým záverom. V prvom rade sa domnievam, že ustanovenie § 18 ods. 4 InfoZ vo vzťahu k povinným osobám podľa § 2 ods. 3 InfoZ, je vo svojej podstate nadbytočným. Myslím si, že povinná osoba je dostatočne kompetentná na to, aby posúdila, či informáciu možno sprístupniť, ako aj nesprístupniť, pričom ak zvolí druhý spôsob vybavenia veci, musí vedieť svoje rozhodnutie dostatočným a pochybnosti nevyvolávajúcim spôsobom odôvodniť. Rozdelenie kompetencie rozhodnúť o tej istej veci na dva subjekty je vo svojej podstate administratívne náročné a navyše, ako bolo poukázané, aj zneužívateľné. Som preto toho názoru, že tieto ustanovenia by mali byť jednoznačne zákonodarcom novelizované, pričom sa domnievam, že zákonodarcu by mal umožniť rozhodnúť o tejto veci priamo povinným osobám podľa § 2 ods. 3 InfoZ, ktoré týmto spôsobom budú aj niest' zodpovednosť za svoje rozhodnutia.

Vo vzťahu k priestupku na úseku slobodného prístupu k informáciám treba uviesť, že nie som jeho zástancom. Domnievam sa, že zákonom uvedené skutkové podstaty by mali byť vyňaté spod pôsobnosti PriesZ a mali by byť chápané ako disciplinárne previnenia. Myslím si, že uvedenému výkladu napomáha skutočnosť, že v súčasnosti príslušné správne orgány veľmi neochotne prejednávajú tieto priestupky a navyše súdna ochrana osôb poškodených (t. j. tých osôb, ktorým nebola informácia sprístupnená) je v tomto prípade vylúčená. Myslím si, že ak by bolo toto previnenie preklasifikované na disciplinárne previnenia, bola by tu väčšia ochota prejednávať ich.

Posledným postrehom, ktorý vyplýva z môjho článku je ten, že sa domnievam, že zákonodarcu by mal redukovať skutkové podstaty priestupkov (alebo akýchkoľvek protiprávných činov), len odkazovým spôsobom na porušenie akejkoľvek zákonnej povinnosti. Myslím si, že tento postup možno hodnotiť ako postup na hrane s uplatňovaním princípu *nullum crimen sine lege*. Vzhľadom na záväzok dodržiavať tento princíp spolu s ďalšími princípmi právneho štátu, musí Slovenská republika skutkové podstaty jednotlivých deliktov formulovať presne a jednoznačne.

Literatúra

- Horvat, M.: Novinky v súdnom prieskume fikcie rozhodnutia ako opatrenia proti nečinnosti verejnej správy. In: *Sládeček, V., Melotíková, P. (eds.): Aktuální otázky správního soudnictví*. Praha: Leges, 2012, 172 s.,
- Horvat, M.: Súdny prieskum fikcie pozitívneho rozhodnutia. In *Pôsobnosť a organizácia správneho súdництва v Slovenskej republike*. Bratislava: VO PraF UK 2012, 400 s.,
- Horvat, M.: Vybrané kapitoly zo správneho práva. Bratislava: Vydavateľstvo Ekonóm 2014, 172 s.
- Košíčiarová, S.: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Bratislava: Iura Edition 2013, 556 s.
- Maslen, M., Hrnčárová, N. (eds.): *Trestnoprávna a administratívnoprávna zodpovednosť*. Trnava: Typi Universitatis Tynnaviensis 2009, 304 s.
- Wilfling, P.: Zákon o slobodnom prístupe k informáciám: komentár, problémy z praxe, rozhodnutia súdov. Pezinok: Via Iuris 2012, 296 s.
- *Zborník Acta Universitatis Tynnaviensis – Iuridica*. Trnava: Typi Universitatis Tynnaviensis 2009.

Kontakt

JUDr. Matej Horvat, PhD.
Ekonomická univerzita, Obchodná fakulta
Dolnozemska cesta 1
852 35 Bratislava
Slovenská republika
matej.horvat@euba.sk

Uplatňovanie ústavných princípov a ochrana základných práv a slobôd v daňovom konaní a pri daňovej kontrole, možnosť aplikácie Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd

Abstrakt: Autor príspevku sa zaoberá uplatňovaním ústavných princípov a ochranou základných práv a slobôd v daňovom konaní a pri daňovej kontrole. Činnosť, ktorú realizuje správca dane (v tomto prípade predovšetkým daňový úrad) zaurčeným účelom a v súčinnosti s daňovým subjektom, teda daňovej alebo opakovanej daňovej kontrole. Priamy vzťah nielen k finančnému právu, ale ku každému právnomu odvetviu má ústavné právo. Dôležitými prameňmi sú ústava a ústavné zákony, ktoré upravujú základné princípy fungovania nášho právneho poriadku, finančnej činnosti štátu, a to nielen inštitucionálnu základňu, ale aj okruh základných kompetencií najvyšších štátnych orgánov. Kontrolnú stránku dodržiavania jednotlivých zákonov vykonávajú príslušné orgány štátnej správy, so zameraním na ochranu ústavnosti Ústavným sudom SR, a to v rozsahu a medziach Ústavy a podľa ustanovení zákonov, ktoré upravujú kontrolu dodržiavania príslušných ustanovení daňových zákonov. Relevantnými sú teda ustanovenia od čl.56 a nasledujúce Ústavy Slovenskej republiky, ktoré ustanovujú východiskové princípy nielen daňovej ale aj rozpočtovej, poplatkovej, colnej sústavy, hospodárskej samostatnosti obcí a vyšších územných celkov a vo všeobecnosti právomoci štátnych orgánov vo finančnej oblasti.

Kľúčové slová: daňové konanie, daňová kontrola, ústavné princípy, základné práva a slobody,

Úvod

Inštitút daňovej kontroly nepatrí v podnikateľskej obci k populárnym. V daňovom konaní je spájaný s možnosťou finančného postihu, v mnohých prípadoch značného. Procesne je daňová kontrola, jej začatie, priebeh, až po jej ukončenie, ťažiskovo upravená v § 15 zákona č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o správe daní a poplatkov“), ktorý v sebe zahŕňa aj definíciu práv a povinností správcu dane aj kontrolovaného subjektu. Ustanovenia, ktoré môžu v mnohých situáciách daňovému subjektu počas kontroly pomôcť ako argument a obrana sú § 2 a § 29.¹

Z hľadiska inštitucionálnych zmien a sekundárneho dopadu na finančné právo je poslaním daňovej správy (pozn. vrátane colnej správy) ochrana ekonomických záuj-

¹ Bližšie pozri Zákonč. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov

mov štátu. Efektívny výber a správa daní determinuje napĺňanie príjmovej časti štátneho rozpočtu Slovenskej republiky a súčasne je jej úlohou ochrana výdavkovej časti, a to najmä zamedzovaním porušovania daňových predpisov. K problematike daňovej kontroly existuje pomerne rozsiahla judikatúra vzťahujúca sa k právnej úprave daňovej kontroly. Treba poznamenať, že daňovú kontrolu je správca dane oprávnený vykonávať u akéhokoľvek daňového subjektu aj bez konkrétneho podozrenia a aby sa jednalo o zákonný postup zo strany štátu, musia byť správcom dane rešpektované práva daňového subjektu.

1. Stručné vymedzenie pojmov: správa daní, daňové konanie, daňová kontrola a ich právna úprava

Medzi účinné východiská daňovej prevencie určite patria aj kvalifikované vedomosti k poznaniam možností, ako sa vedieť obhájiť a obrániť v prípade duelu so správcom dane (daňovým úradom) nielen pri daňovej kontrole, ale aj pri niektorých iných úkonoch daňového procesu, akým je daňová exekúcia.² Správa daní a poplatkov na Slovensku je upravená zákonom Slovenskej národnej rady č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov z 30. septembra 1992, tento zákon nahradil od 1. januára 1993 vyhlášku Ministerstva financií č. 16/1962 Zb. o konaní vo veciach daní a poplatkov.³

Pod pojmom **správa daní** resp. poplatkov treba rozumieť právo uskutočňovať všetky opatrenia potrebné na správne zistenie, určenie a splnenie daňových povinností právnických a fyzických osôb, najmä právo príslušnú platobnú povinnosť vyrubiť, vybrať, vyúčtovať, vymáhať a kontrolovať z hľadiska správnosti a včasnosti.⁴

Zákonodarcu vymedzil pojem správy daní ako evidenciu a registráciu daňových subjektov a ich vyhľadávanie, overovanie podkladov potrebných na správne a úplné zistenie dane, daňové konanie, daňovú kontrolu, evidovanie daní a preddavkov vrátane vysporiadania daňových preplatkov a daňových nedoplatkov, daňové exekučné konanie a ďalšie činnosti správcu dane a iných orgánov podľa tohto zákona alebo podľa osobitných zákonov. Správa daní je širším pojmom ako daňové konanie. Pri správe daní ide o oprávnenia daňových orgánov pri zabezpečovaní riadneho vyrubenia dane, jej zaplatenia a prípadne vymáhania.

Daňové konanie (*angl. „taxproceedings“*) – rozhoduje sa ňom o právach a povinnostiach daňových subjektov, chránia sa záujmy štátu, obcí a ostatných obcí zúčastnených v tomto konaní.⁵

Zákomom určená všeobecná daňová povinnosť jednotlivých subjektov sa premieňa na konkrétny individuálny platobný záväzok až po uskutočnení určitých právnych úkonov, ktoré sa realizujú rôznymi spôsobmi za spoluúčasti rozličných subjektov pri konkretizácii daného daňovo-právneho vzťahu v rámci právne upraveného daňového

² Dostupné na: http://www.epi.sk/366/zasady-danoveho-konania-ix_43199.aspx

³ PAULIČKOVÁ, A. Finančné právo na Slovensku a v Čechách, s. 166

⁴ Tamže.

⁵ VLACHYNSKÝ, K. a kol.: Finančný slovník výkladový. Prvé vydanie. Bratislava: IuraEdition, 2012, s.78

konania. Preto daňové konanie je vymedzené ako postup daňových orgánov, účastníkov konania a ďalších osôb pri vydávaní, preskúmaní a nútenom výkone individuálnych finančno-právnych aktov, ktorý je upravený daňovým procesným právom.⁶

Je riadené určitými zásadami: rovnaké práva a povinnosti daňových subjektov, úzka spolupráca daňových subjektov so správcom dane a podobne. Konanie je neveřejné (okrem dražby) a správca dane vykonáva dokazovanie, ktoré vedie k rozhodnutiu.⁷ Právna úprava je obsiahnutá v štvrtej časti, v prvej hlave Zákona č. 563/2009 Z. z. Zákon o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Daňová kontrola (*angl., tax control*) je úkon správy daní, ktorý pozostáva z viacerých činností – správcu dane a daňových subjektov. Z pohľadu správcu dane má daňová kontrola tri štádiá: prípravnú kontrolu, samotnú kontrolu a vypracovanie a prerokovanie protokolu o kontrole.

Správca dane (zamestnanec poverený správcom dane) pri kontrole zisťuje a preveruje skutočnosti, ktoré sú rozhodujúce na správne určenie výšky dane a platenia dane. Cieľom je dodržiavanie daňových predpisov. Môže byť periodická, náhodná, opakovaná, tematická. Považuje sa na špecializovaný úkon.⁸

V praxi často dochádza k nesprávnemu ponímaniu procesu výkonu daňovej kontroly ako daňové konanie. Ide o nesprávne ponímanie výkonu daňovej kontroly. Daňovou kontrolou správca dane neukladá daňovému subjektu povinnosť, ani nerozhoduje o právach daňového subjektu, ale daňovou kontrolou preveruje základ dane, alebo iné skutočnosti rozhodujúce pre správne určenie dane. Z tohto vyplýva, že daňová kontrola je len (kontrolným) konaním (niečoho). Podľa § 1a písm. c) zákona o správe daní je daňová kontrola súčasťou správy daní. Podľa § 15 ods. 1 daňová kontrola je konanie (ale nie daňové), ktorým sa zisťuje a preveruje základ dane alebo iné skutočnosti rozhodujúce pre správne určenie dane.

Zákon č. 563/2009 Z. z. Zákon o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov ustanovuje daňovú kontrolu v nasledujúcom znení:

- (1) Daňovou kontrolou správcu dane zisťuje alebo preveruje skutočnosti rozhodujúce pre správne určenie dane alebo dodržiavanie ustanovení osobitných predpisov. Daňová kontrola sa vykonáva v rozsahu, ktorý je nevyhnutne potrebný na dosiahnutie jej účelu.*
- (2) Daňová kontrola sa vykonáva u daňového subjektu alebo na mieste, kde to účel kontroly vyžaduje.*
- (3) Správca dane môže vykonať daňovú kontrolu aj u daňového subjektu, ktorý patrí do miestnej príslušnosti iného správcu dane; to neplatí, ak je správcom dane obec.*
- (4) Daňovú kontrolu tej istej dane za zdaňovacie obdobie, za ktoré už bola vykonaná, je možné vykonať u toho istého daňového subjektu aj opätovne,
a) ak daňový subjekt žiada o vrátenie dane dodatočným daňovým priznaním,*

⁶ BAKEŠ, M. Teoretické otázky finančného práva. PRAHA, 1979, s. 93

⁷ V rámci daňového konania rozlišujeme aj daňové exekučné konanie, v ktorom správca dane „*ex offo*“ vymáha daňový nedoplatok uložený rozhodnutím a realizuje tak daňovú exekúciu.

⁸ VLACHYNSKÝ, K. a kol.: Finančný slovník výkladový. Prvé vydanie. Bratislava: IuraEdition, 2012, s.70.

- b) ak daňový subjekt žiada o vrátenie sumy podľa osobitných predpisov,*
- c) na podnet ministerstva alebo finančného riaditeľstva,*
- d) na požiadanie orgánov činných v trestnom konaní.*

Z hľadiska zachovania rovnakých práv pre všetky daňové subjekty a tiež ich prehladnosti, ich jednoznačného určenia práv a povinností daňového subjektu a správcu dane pri výkone daňovej kontroly sa ustanovuje postup správcu dane pri daňovej kontrole, ako aj práva a povinnosti daňového subjektu spojené s daňovou kontrolou.¹²

Súvisiace ustanovenia:

- § 15 – Daňová kontrola
- § 2 – Základné zásady daňového konania,
- § 29 – Dokazovanie,

Ďalšími ustanoveniami, ktoré bezprostredne súvisia s výkonom daňovej kontroly na účely správneho určenia základu dane a daňovej povinnosti a ktoré zamestnanci správcu dane pri výkone daňovej kontroly aj uplatňujú, sú:

- § 14 – Miestne zisťovanie
- § 16 – Dožiadanie
- § 32 – Súčinnosť tretích osôb na základe žiadosti správcu dane
- § 42 – Určenie dane správcom dane dohodou alebo podľa pomôcok nadväzne na § 29 ods. 5 alebo 6 zákona o správe daní.

Ostatné ustanovenia zákona o správe daní správca dane uplatňuje pri výkone daňovej kontroly primerane. Ak správca dane vykonáva opakovanú daňovú kontrolu, na vykonanie ktorej sú splnené podmienky podľa § 15b zákona o správe daní, pri jej výkone sa uplatňujú ustanovenia ako pri (riadnej) daňovej kontrole podľa § 15 zákona o správe daní.

2. Právo na súdnu a inú právnu ochranu a právo na spravodlivé súdne konanie

Úloha a interpretačné pôsobenie všeobecných súdov v daňovej oblasti pri ochrane ústavných práv daňových subjektov sa neustále zvyšuje. Súdny zastávajú cieľavedomý prístup k interpretácii daňových noriem, v protiklade k ich prísnej konštrukcii.⁹

Ak fyzická osoba bez akéhokoľvek vlastného zavinenia nemá reálnu možnosť obrátiť sa na súd a byť účastníkom súdneho konania, v ktorom by mu bola poskytnutá súdna ochrana, tak ako to upravuje čl. 46 Ústavy Slovenskej republiky, štátny orgán, ktorý túto situáciu spôsobil, sa dopustil porušenia základného práva tejto fyzickej osoby na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Ak štátny orgán nedodrží zákonom ustanovenú lehotu na rozhodnutie vo veci v správnom konaní a ani nepožiadala orgán najbližšie nadriadený o primerané predĺženie tejto lehoty, tak ako mu to umožňuje zákon, a až niekoľko mesiacov po uplynutí lehoty ustanovenej zákonom

⁹ ŠTRKOLEC, M. a kol. Interpretácianoriem daňového práva orgánmiverejnej správy a súdnej moci. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2011, s. 83.

na rozhodnutie zistí, že je dôvod toto konanie prerušiť z dôvodu podania podnetu na začatie konania o predbežnej otázke, dopustí sa zbytočných prietáhov v konaní.“ Nález ÚS SR vo veci sp. zn. II. ÚS 14/01 z 23. augusta 2001, (R 29/2001).

Daňová kontrola nepredstavuje samostatné daňové konanie, ale je čiastkovým procesným postupom, ktorý sa uskutočňuje v rámci daňového konania - nie je teda samostatnou fázou daňového konania, ale úkonom správcu dane. Táto skutočnosť vyplýva z ustanovení § 1a písm. d) zákona o správe daní a poplatkov je daňovým konaním konanie, v ktorom sa rozhoduje o právach a povinnostiach daňových subjektov.

Podľa § 15 ods. 1 prvá veta cit. zákona je daňovou kontrolou zamestnanec správcu dane zisťuje alebo preveruje základ dane, alebo iné skutočnosti rozhodujúce pre správne určenie dane alebo vznik daňovej povinnosti a to u daňového subjektu alebo na mieste, kde to účel kontroly vyžaduje. Daňová kontrola sa spravidla začína spísaním zápisnice o začatí daňovej kontroly a ukončená je dňom prerokovania protokolu o daňovej kontrole s kontrolovaným daňovým subjektom. Protokol o daňovej kontrole nemožno považovať za rozhodnutie, pretože ním sa daňovému subjektu neukladajú práva a povinnosti, ale je iba podkladom pre prípadné vydanie platobného výmeru. Daňová kontrola je teda svojou povahou procesom kontrolným, a nie rozhodovacím.¹⁰

Pokiaľ ide o základné zásady daňového konania, daňové konanie je ovládané celým radom princípov, resp. zásad, ktoré sú spoločné pre celú oblasť správy daní a ktoré sa premietajú najmä do roviny práv a povinností subjektov zúčastnených na daňovej kontrole a nadväzujúcich konaní a procesov. Tieto princípy, resp. zásady možno rozdeliť do viacerých základných skupín, z ktorých sú z pohľadu posudzovanej veci najdôležitejšie princípy ústavné a princípy vyplývajúce zo zákona o správe daní.

Vplyv dĺžky daňovej kontroly na zákonnosť protokolu ako dôkazného prostriedku v daňovom konaní: Ak dĺžka daňovej kontroly napriek skutočnosti, že kontrolovaný daňový subjekt neodopieral povinnú súčinnosť orgánu daňovej správy, prekročila zákonom ustanovenú maximálnu dobu trvania, protokol z takejto daňovej kontroly predstavuje nezákonne získaný dôkazný prostriedok, ktorý v daňovom konaní nemôže byť použitý.

3. Kontrola ústavnosti a dodržiavanie právnych predpisov správcom dane pri výkone daňovej kontroly

Ústavný súd SR ako ochranca a garant ústavnosti je nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti (čl. 124 ústavy) a nie interpretátorom noriem daňového práva hmotného či procesného. Je ochrancom a zároveň garantom ústavnosti a jeho právomoc vymedzuje siedma hlava ústavy v prvom oddiele, a v rovine podústavného práva je jeho právomoc bližšie upravená v zákone č. 38/1993 Z. z. o organizácii ÚS SR, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov. Orgány daňovej správy, ktorých základnou zložkou sú správcovia dane sú rovnako ako všetky ostatné štátne orgány viazané čl. 1 ods. 1 ústavy, ktorý charakterizuje Slovenskú republiku adjektívom právny štát.

¹⁰ I. ÚS 238/0667/2008

Znakom právneho štátu je aj právna istota. Účastník daňového konania (daňový subjekt) musí vedieť v právnom štáte predpokladať akým smerom sa bude rozhodovacia činnosť konkrétneho orgánu (správcu dane) uberať. V článku 2 ods. 2 ústavy je vymedzený základný prvkom právneho štátu. Hovoríme o povinnosti štátnych orgánov konať vo všetkých právnych procesoch len na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Z tohto pohľadu je to potom najmä **zákonnosť**, ktorá musí charakterizovať všetky druhy právnych procesov – ide o bezpodmienečnú požiadavku na konanie v súlade so zákonom, a to nielen v súlade s príslušnou procesnou úpravou ale taktiež a najmä v súlade s hmotnoprávnou normou, ktorá stanovuje konkrétne práva a povinnosti adresátov daňovo-právnych noriem.¹¹

Je potrebné poukázať aj na mimoriadne dôležité ustanovenie ústavy formulované v jej záverečných ustanoveniach, podľa ktorého výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s touto ústavou.¹² Ide o základné ústavné interpretačné pravidlo, ktoré v záujme a v prospech ústavnosti vyžaduje ústavne konformný výklad (interpretáciu) a aplikáciu všetkých v daňovom konaní uplatňovaných právnych predpisov. Ústavnoprávna teória¹³ ako aj doktrína ÚS SR¹⁴ v tejto súvislosti používa označenie generálna interpretačná a realizačná norma. Požiadavka ústavne konformného výkladu zákonov je formulovaná najmä so zreteľom na ochranu základných práv a slobôd fyzických osôb a právnických osôb, ktoré vyplývajú tak z ústavy ako aj dohovoru. Správca dane ako predstaviteľ štátneho orgánu pri výkone právomoci, ktoré mu zveruje zákon musí dodržiavať právne predpisy, ktoré zaručuje Ústava Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava“). Podľa článku 2 ods. 2 Ústavy môžu štátne orgány konať iba na základe Ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Zároveň však Ústava ustanovuje pre každého dodržiavanie platných právnych predpisov a konať v rozsahu, ktorý umožňuje príslušný zákon nadväzne na čl. 2 ods. 3 Ústavy. Podľa tohto článku môže každý konať to, čo nie je zákonom zakázané a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá.¹⁵

Dodržiavanie základných práv a slobôd v zmysle čl. 144 ods. 1 a 2 a čl. 152 ods. 4 Ústavy musí byť v súlade s Ústavou, prípadne medzinárodnou zmluvou o ľudských právach a základných slobodách, ktorou je Slovenská republika viazaná – Ústava ani žiaden zákon nepripúšťa iný, než zákonný postup zainteresovaných strán. Z uvedeneho vyplýva, že Ústava zaručuje konanie osôb v medziach zákona tak, aby nedošlo k jeho porušeniu. Kontrolu dodržiavania daňových zákonov vrátane kontroly účtovníctva vykonávajú podľa zákona č. 150/2001 Z. z. o daňových orgánoch a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 440/2000 Z. z. o správach finančnej kontroly v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o daňových orgánoch“) daňové orgány, ktorými sú

¹¹ ŠTRKOLEC, M. a kol. Interpretáciou daňového práva orgánmi verejnej správy a súdnej moci. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2011, s. 102-103.

¹² Článok 152 odsek 4 ústavy.

¹³ ČIČ, M. a kol. Komentár k Ústave Slovenskej republiky, s. 586.

¹⁴ Napr. nález ÚS SR I. ÚS 117/07 zo 4. februára 2009.

¹⁵ ŠTRKOLEC, M. a kol. Interpretáciou daňového práva orgánmi verejnej správy a súdnej moci. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2011, s. 83.

daňové úrady a daňové riaditeľstvo. Dodržiavanie daňových zákonov vykonávajú aj colné úrady a colné riaditeľstvo v oblasti spotrebných daní a dane z pridanej hodnoty k tretím štátom a aj miestna samospráva v oblasti miestnych daní.

a. Zásada zákonnosti

Základom zákonnosti je postup v súlade so všeobecne záväznými právnymi predpismi. Ide predovšetkým o postup v súlade s ústavou ako aj so zákonmi tak z oblasti daňového práva hmotného ako aj daňového práva procesného. Vzťah ústavnosti a zákonnosti je pritom hierarchický. Zákonnosť sa odvodzuje z princípov ústavnosti a musí byť s nimi v súlade.¹⁶

Z uvedeného vyplýva, že ústavnosť je jadrom zákonnosti a aj napriek tomu, že hovoríme o daňovom konaní teda procese regulovanom normami procesného daňového práva, požiadavka zákonnosti sa vzťahuje s rovnakou vážnosťou aj na postup v súlade s hmotno-právnymi predpismi, ktorých správna aplikácia je v konečnom dôsledku podmienkou zákonného rozhodnutia v daňovom konaní. Hmotno-právne normy stanovujú základné daňové prvky (subjekt, predmet, základ a sadzba dane). Zákonnosť vo formálnom procese (v daňovom konaní) a dodržanie príslušných procesno-právných ustanovení zákona o správe daní a poplatkov ešte nezaručuje zákonné rozhodnutie z pohľadu hmotno-právnej úpravy. Zákonné rozhodnutie je výsledkom daňového konania len vtedy, ak správca dane postupoval v súlade s príslušnými hmotno-právnymi normami, ktoré správne aplikoval na riadne zistený skutkový stav, a v konaní rešpektoval príslušné procesno-právne normy. Opačný postup zakladá porušenie práva, ktorého nápravy sa možno domáhať predovšetkým pred všeobecnými súdmi (správnymi súdmi) a po splnení ústavou a zákonom stanovených podmienok aj pred ÚS SR.¹⁷

Z judikatúry vyplýva, že „*daňové orgány môžu aplikovať pri vyrubení daní iba právne prostriedky, ktoré priamo ustanovuje zákon alebo ktoré uplatnia daňové orgány v rámci svojho oprávnenia vyplývajúceho zo zákona.*“ V súlade s článkom 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky štátne orgány môžu konať iba na základe Ústavy, v jej medziach, v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. V daňovom konaní zásada zákonnosti uplatňuje hlavne tým, že v konaní je potrebné postupovať v súlade so všeobecne záväznými právnymi predpismi, ktoré sa na konkrétnu daňovú vec vzťahujú. Jej súčasťou je povinnosť správcom dane chrániť záujmy štátu obcí a dbať na zachovávanie práv a právom chránených záujmov subjektov iných osôb.¹⁸

Judikatúra NSSR vedená pod sp.zn. M-SždoV 1/00: Daňové orgány majú povinnosť dbať na zachovávanie práv a právom chránených záujmov daňových subjektov a ďalších osôb, nie je to v rozpore s ich povinnosťou chrániť záujmy štátu. Vo vzťahu k zachovávaniu práv a právom chránených záujmov je síce záujem štátu nadradený, avšak výnos daní ako príjmov rozpočtu sa nemôže dosiahnuť na úkor

¹⁶ Napr. nález ÚS SR II. ÚS 58/98.

¹⁷ ŠTRKOLEC, M. a kol. Interpretáciou daňového práva orgánmi verejnej správy a súdnej moci. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2011, s. 83.

¹⁸ BEŇOVÁ, M. – ČERBOVÁ, J. – MADEROVÁ, E. – MIŠÁNKOVÁ, A. Komentár k zákonu o správe daní (daňový poriadok). Roč. 2012, Č. 1, publikované 28.11.2011

nedodržania práva. Daňové orgány môžu aplikovať pri vyrubení daní iba právne prostriedky, ktoré priamo ustanovuje zákon alebo ktoré uplatnia daňové orgány v rámci svojho oprávnenia vyplývajúceho zo zákona. Povinnosťou daňových orgánov v daňovom konaní je teda dodržiavať všeobecne záväzné právne predpisy (a to hmotnoprávne, ako aj procesné), ktoré sú podľa § 1 zákona č. 1/1993 Z. z. o Zbierke zákonov zverejnené v Zbierke zákonov SR. Slovenská republika je podľa čl. 1 Ústavy SR právnym štátom. Jedným zo základných princípov právneho štátu je princíp právnej istoty. Záujmu zachovania právnej istoty ako imanentnej súčasti právneho štátu podľa čl. 1 Ústavy SR nezodpovedá taký stav, ktorý by orgánu štátu umožňoval konať podľa vlastnej úvahy a z vlastného rozhodnutia aj nad rámec zákona a tiež iným ako zákonom ustanoveným postupom. Princíp právnej istoty spočíva aj v tom, že všetky subjekty práva môžu odôvodnene očakávať, že príslušné štátne orgány budú konať a rozhodovať podľa platných právnych predpisov, že ich budú správne vykladať a aplikovať.

V súvislosti s dodržiavaním ústavných princípov pri daňovej kontrole nemožno opomenúť ani dodržiavanie lehôt. V súvislosti s lehotami Najvyšší súd poznamenal:

1. „Právo na prerokovanie vecí bez zbytočných prietáhov sa podľa čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky priznáva aj v konaní orgánov verejnej správy (aj v konaní, ktoré prebieha pred daňovým úradom).
2. Daňová kontrola je súčasťou daňového konania. Správca dane je povinný postupovať aj pri daňovej kontrole tak, aby neporušil Ústavou Slovenskej republiky zaručené práva daňovníkov.
3. Právo na prerokovanie vecí bez zbytočných prietáhov priznané podľa čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky sa v daňovej kontrole chráni formálnou a materiálnou podmienkou § 30 a ods. 3 zákona č. 511/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (teraz § 30a ods. 7). Ak správca dane bez rozhodnutia orgánu určeného § 30 a ods. 3 zákona č. 511/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (teraz § 30a ods. 7) vykonáva daňovú kontrolu po uplynutí ustanovených lehôt, porušuje Ústavou Slovenskej republiky priznané právo daňového subjektu na prerokovanie vecí bez zbytočných prietáhov.“¹⁹

Z uvedeného je zjavné, že daňový orgán nedokončením daňovej kontroly v určených lehotách zasahuje **do práva daňového subjektu na prerokovanie vecí bez zbytočných prietáhov**, avšak samotné prerokovanie protokolu a následné vydanie platobného výmeru alebo dodatočného výmeru sú výstupmi daňového úradu zákonými so všetkými právnymi dôsledkami, ktoré vyvolávajú.

Ak neukončenie daňovej kontroly zapríčiňuje daňový subjekt svojou nespoluprácou so správcom dane, ide o prietahy zavinené daňovým subjektom a je nanajvýš pravdepodobné, že súd takýto postup neposúdi ako zbytočné prietahy zavinené daňovým orgánom. Ústava Slovenskej republiky nezaručuje osobám právo na konanie bez akýchkoľvek prietáhov. Oprávnená osoba má zaručené právo na taký postup orgánu

¹⁹ Daňová kontrola – vaše práva a povinnosti. Dostupné na: <http://www.epi.sk/odborny-clanok/itemid/100173>

verejnej správy, ktorý je zbavený zbytočných priet'ahov. Preto Ústavný súd v konaní o podnete namietajúcom porušenie práva na prerokovanie veci bez zbytočných priet'ahov vždy skúma, ako sa v okolnostiach konkrétneho prípadu rešpektuje účel práva na prerokovanie veci bez zbytočných priet'ahov.

b. Subsidiarita Ústavného súdu SR a právomoc správnych súdov

O sťažnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb, ak namietajú porušenie svojich základných práv alebo slobôd, alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd, ale rozhoduje Ústavný súd SR, čo vyplýva z článku 127 ods.1 Ústavy SR.

Rozhodovacia činnosť daňových orgánov má dôležité ústavné medze – preskúmateľnosť zákonnosti ich rozhodnutí súdom v rámci správneho súdnictva ako súčasť ústavou garantovaných základných práv a slobôd podľa čl. 46 ods. 2 ústavy. Preskúmanie zákonnosti rozhodovacej činnosti orgánov verejnej správy správnymi súdmi je pritom založené na princípe generálnej klauzuly, z ktorej vyplýva, že súdom je preskúmateľné v zásade každé rozhodnutie orgánu verejnej správy, vrátane toho, o ktorom zákon výslovne neuvádza, že je preskúmateľné. Zároveň však princíp generálnej klauzuly umožňuje, aby zákonom boli z preskúmania súdmi vylúčené na princípe negatívnej enumerácie rozhodnutia, ktorých súdny prieskum je vylúčený. Takto však z právomoci súdu nemôže ani zákon vylúčiť preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.²⁰

Správne súdy preskúmajú zákonnosť, nie však vhodnosť, účelnosť či účinnosť rozhodnutí, opatrení či zásahov daňových orgánov a v rámci preskúmania zákonnosti v oblasti správy daní je vychádzajúc z uvedených ústavných a zákonných noriem úlohou správnych súdov aj rozhodovať o prípadných porušeníach základných práv a slobôd fyzických osôb a právnických osôb (daňových subjektov). Správne súdy sú v právnom poriadku Slovenskej republiky oprávneným orgánmi naprávať nezákonnosť v rozhodovacej činnosti a postupoch správcov dane a iných príslušných orgánov rozhodujúcich v rámci výkonu správy daní²¹.

Správne súdy sú pritom vybavené aj kasačnou právomocou. V prípade zrušenia rozhodnutia je orgán daňovej správy po vrátení veci na ďalšie konanie viazaný právnym názorom správneho súdu (§ 250j ods. 6 OSP). Prostriedkom ochrany daňového subjektu v prípade tvrdého zlyhania správnych súdov (príslušného krajského súdu ako prvostupňového a NS SR – ako odvolacieho súdu) je sťažnosť podľa čl. 127 ods. 1 ústavy.

²⁰ ŠTRKOLEC, M. a kol. Interpretáciou daňového práva orgánmi verejnej správy a súdnej moci. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2011, s. 105.

²¹ Pozri MOLITORIS, P., VERNARSKÝ, M. Rozsah súdneho prieskumu správnych aktov v správnom súdnictve (v kontexte aktuálnej judikatury Ústavného súdu SR).

4. Význam základných daňových zásad a ich nadväznosť na ústavné zásady v procese daňovej kontroly

V procese daňovej kontroly majú neopomenuteľné miesto základné daňové zásady, ktoré sú výslovne vyznačené v ustanovení § 2 zákona o správe daní a poplatkov a ktoré nadväzujú na ústavné zásady a sú charakterizované ako základné pravidlá daňového konania, ktoré aj keď sú formulované všeobecne, majú konkrétny obsah, sú právne záväznými a podľa nich sa správca dane a daňové subjekty riadia. Majú veľký význam pre aplikáciu jednotlivých ustanovení zákona a ich výklad. Súdna prax vo veciach daní v tejto súvislostivyslovila, že „...*Ich porušenie predstavuje takú chybu konania, ktorá podľa závažnosti môže byť dôvodom na zrušenie prvostupňového rozhodnutia správcu dane v odvolacom konaní. Môže to byť aj dôvodom na zrušenie rozhodnutia vydaného v daňovom konaní v konaní o mimoriadnych opravných prostriedkoch, ako aj v súdnom konaní pri preskúmvaní rozhodnutia podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku.*“²²

Podľa súčasného právneho stavu pod správu daní spadajú všetky činnosti, ak splnia základný cieľ a tým je postup súvisiaci so správnym zistením dane a správnym zabezpečením úhrady dane. Základné zásady sú rozpracované v ustanoveniach daňového poriadku, resp. ustanovenia daňového poriadku „*de facto*“ zakotvujú aj iné zásady. Ich presný počet je ťažko určiť, pretože ich okruh nie je uzavretý. Hlavné, určujúce daňové zásady označujeme ako daňové princípy.

• Princíp daňovej únosnosti:

Všeobecne, by sme tento daňový princíp mohli charakterizovať ako princíp, ktorý má štátu zabezpečiť dostatočný daňový príjem pohybom daňovej sadzby smerom nahor alebo nadol a zabezpečiť tak finančné prostriedky na uhradenie jeho výdavkov. Únosnosť daní možno sledovať z rôznych aspektov ako napr. všeobecnú, špeciálnu, osobnú, teritoriálnu a pod.

• Princíp daňovej spravodlivosti:

Definovať pojmy spravodlivosť a daňová spravodlivosť je zvlášť zložitú, pretože samotný pojem spravodlivosť je veľmi subjektivistický a jeho objektivizácia je takmer nerealizovateľná. Princíp daňovej spravodlivosti nerieši problém spravodlivosti výberu daní, ale spôsob vyrubovania daní, ktorý by mal byť čo najspravodlivejší. Sleduje sa horizontálna spravodlivosť a vertikálna spravodlivosť.

• Princíp zákonnosti:

Zákony o daniach, by mali byť formulované tak, aby bol ich výklad jednoznačný, t.j. aby si ich rôzne orgány, resp. subjekty nemohli vykladať rozdielne.

• Stimulačný princíp daní:

Štát by pri realizácii tohto princípu mal podporovať prvky podnecujúce, stimulujúce podnikanie. Súčasne by však nemal zabudnúť na rešpektovanie určitých sociálnych

²² Bližšie pozri Rozsudok NS SR sp. zn. 4 Sž 68/98, 4 Sž 74/98, 4 Sž 75/98.

dimenzií a mal by vychádzať z dôkladnej analýzy predpokladaných dopadov jednotlivých druhov daní na príslušné skupiny daňovníkov, ako aj prihliadať na materiálne najhoršie situované skupiny obyvateľstva.²³

c. Zásada voľného hodnotenia dôkazov

Z judikatúry: „Zásada voľného hodnotenia dôkazov (§ 2 ods. 3) predstavuje procesný postup správcu dane, ktorého cieľom je čo najpresnejšie a najúplnejšie zistenie skutkového stavu danej veci. Je tradičnou zásadou procesu v rôznych konaniach – pred inými štátnymi orgánmi, pred súdmi i políciou. Samotný proces hodnotenia dôkazov je vecou právnej a správnej úvahy správcu dane, ktorý v rámci zverenej pôsobnosti posúdi, či sa určitá skutočnosť má považovať za dokázanú, či vykonané dôkazy postačujú, alebo či treba vykonať ešte ďalšie dôkazy. Zhodnotenie vykonaných dôkazov musí správca dane náležite zdôvodniť v odôvodnení konkrétneho rozhodnutia.“ (Rozsudok KS v Košiciach z 20. augusta 1997, sp. zn. 4 S 81(96-30).

Hodnotenie dôkazov jednotlivo a vo vzájomných súvislostiach je de facto zložitým myšlienkovým procesom, ktorý je priamo úmerný znalostiam a skúsenostiam konkrétneho pracovníka správcu dane. Preto je určujúcou erudovanosť pracovníka o konkrétnom vecnom probléme. Daňový dopad jednotlivých právnych úkonov subjektov (napr. uzatváranie zmlúv) je len jedným uhľom pohľadu na danú vec, pretože tento úkon musí byť v súlade aj s ostatnými právnymi predpismi (najčastejšie s Obchodným zákonníkom, Občianskym zákonníkom a Zákonníkom práce). Preto by mal mať pracovník úradu znalosti a vedomosti aj z iných právnych oblastí okrem daňovej. Vtedy možno hovoriť o spravodlivom procese. Ak sa kontrolóri nevysporiadajú v protokole s dôkaznými prostriedkami, ktoré kontrolovaný daňový subjekt predložil alebo navrhol alebo sa v protokole nezmieňujú o výpovediach a ďalších dôkazných prostriedkoch, ktoré si zaobstarali sami bez súčinnosti so subjektom a ktoré svedčia o tom, že tvrdenia kontrolovaného daňového subjektu sú pravdivé – tak konajú protiprávne, čiže v rozpore s citovanou zásadou.

d. Zásada oficiality

Zásada oficiality začatia daňovej kontroly, ktorá je procesným pravidlom, podľa ktorého je správca dane povinný začať daňovú kontrolu z úradnej moci vždy, keď sú pre jej začatie splnené zákonom stanovené podmienky na vznik alebo existenciu daňovej pohľadávky. Správca dane koná preto oprávnene, keď po zrušení tak rozhodnutia odvolacieho orgánu, ktorým bol potvrdený dodatočný platobný výmer správcu dane, ako aj zrušení samotného dodatočného platobného výmeru a vrátení veci na ďalšie konanie, začne opakovanú daňovú kontrolu, **zásadu ekonomického obsahu právneho úkonu a inej rozhodujúcej skutočnosti**, ktorá odráža v daňovej kontrole zásadu objektívnej pravdy. V praxi táto zásada ukladá kontrolórom povinnosť, aby pri uplatňovaní daňových zákonov počas daňového preverovania v kontrole brali do úvahy vždy iba skutočný, t. j. ekonomický obsah právneho úkonu alebo inej skutočnosti

²³ Daň, daňové zásady a princípy. Dostupné na internete: http://www.ostrovskeho.sk/ekonomika_eLearning/pdf/danove_zasady.pdf.

rozhodujúcej pre určenie alebo vybratie dane, **zásadu spolupráce** daňových **subjektov so správcom dane** v daňovom konaní je nielen ich právom, ale aj povinnosťou a korešponduje so zásadou úzkej súčinnosti, iné časté pochybenia kontrolórov: nepredloženie originálu, napr. písomznaleckého posudku, resp. jeho overenej kópie, kontrolovanému daňovému subjektu za účelom jeho oboznámenia sa so závermi znalca, teda ním vykonaného dokazovania (daňový subjekt môže mať doplňujúce otázky na znalca – ich zodpovedanie znalcom musí daňový úrad zabezpečiť).

Záver

Daňové orgány by pri výkone svojich právomocí mali mať zodpovedný prístup pri tomto výkone, ktorý sa vyžaduje od nadriadených orgánov a ako významná je ich úloha v procese riadenia a kontroly svojich podriadených orgánov. Napriek občasným pochybeniam však nemožno poprieť skutočnosť, že práve interpretačnými pomôckami, akými interné akty nepochybne sú, sa prispieva k lepšej a jednoznačnejšej aplikácii právnych noriem, obzvlášť v tak komplikovaných veciach, akými sú otázky daňovej problematiky. V praxi sa dodržiavajú skôr pokyny ako nejednoznačného ustanovenia zákona a možno preto, je potrebné zdôrazniť veľký význam pokynov pre vznik správnej praxe a s tým súvisiacim princípom predvídateľnosti postupu správcu dane pri správe daní, aby nedochádzalo k pochybeniam a k nesprávnym rozhodnutiam a tým k porušovaniu základných práv daňových subjektov.

V tomto príspevku autor poukázal na orgány, ktoré predstavujú ochranu ústavnosti pred týmto neoprávneným zásahom a tiež kam sa tieto dotknuté subjekty môžu v prípade porušení základných práv obrátiť. Neexistuje taxatívny počet daňových zásad, a preto nebolo možné im vytvoriť priestor v tomto príspevku. Autor poukázal aspoň na tie najzákladnejšie a najdôležitejšie.

Tento text byl zpracován s finanční podporou a v rámci projektu „Tendence právní regulace v oboru finančního práva v České republice v interakci s unijní právní úpravou“, SVV č. 206 006/2014, realizovaného na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze v roce 2014.

Literatúra

- BAKEŠ, M. Teoretické otázky finančního práva. PRAHA, 1979.
- BABČÁK, V. Daňové právo Slovenskej republiky, Bratislava : EPOS, 2010.
- BABČÁK, V. Daňová správa a daňové konanie. Bratislava : Eurounion, 1998.
- BEŇOVÁ, M. – ČERBOVÁ, J. – MADEROVÁ, L. – MIŠÁNKOVÁ, A. Komentár k zákonu o správe daní (daňový poriadok). Roč. 2012, Č. 1.
- ČIČ, M. a kol. 2012. Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Žilina : Eurokódex, s. r. o. 2012.
- PAVLIČKOVÁ, A. Finančné právo na Slovensku a v Čechách, 2006.
- REPÍK, B. 1999. Ľudské práva v súdnom konaní. Bratislava : MANZ 1999, s. 256.
- ŠTRKOLEC, M. a kol. Interpretácia noriem daňového práva orgánmi verejnej správy a súdnej moci. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2011.

- VLACHYNSKÝ, K. a kol.: Finančný slovník výkladový. Prvé vydanie. Bratislava: IuraEdition, 2012.
- Nález ÚS SR I. ÚS 117/07 zo 4. februára 2009.
- Rozsudok NS SR sp. zn. 4 Sž 68/98, 4 Sž 74/98, 4 Sž 75/98.
- Zákon č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov
- Daň, daňové zásady a princípy. Dostupné na internete: http://www.ostrovskeho.sk/ekonomika_eLearning/pdf/danove_zasady.pdf.
- Daňová kontrola – vaše práva a povinnosti. Dostupné na: <http://www.epi.sk/odborny-clanok/itemid/100173>
- http://www.epi.sk/366/zasady-danoveho-konania-ix_43199.aspx

Kontakt

Mgr. Ing. Marian Horváth
Právnická fakulta
Univerzita Karlova v Prahe
Katedra finančného práva a finančnej vedy
Nám. Curieových 7
116 40 Praha 1
Česká republika
Mobil: 00421 908 794 985
Email: horvath@prf.cuni.cz

Několik poznámek k porušování základních lidských práv orgány územní samosprávy

Abstract: Contribution deals with the violation of fundamental human rights and freedom in the activities of the authorities. Author analyzes the infringement of these organs with specific examples from practice or in the exercise of delegated powers. Highlights some examples of good practice, particularly when there has been a violation of the various laws that result in a breach of fundamental human rights and freedom.

Key words: public administration, administrative body, the basic principles of legitimate expectations, the administrative process, a fair trial, delays in proceedings, case law analysis.

Úvod

Právo na samosprávu nepochybně představuje jeden z významných a základních institutů každého demokratického právního státu, přičemž samospráva jako taková se díky tomu poměrně často stává zdrojem rozličných sporů, a to jak politických, tak především právních.

Na jedné straně se může jednat o spory vnitřní, to jsou např. spory při řešení otázek vzájemného vymezení pravomoci a působnosti orgánů územních samosprávných celků vůči sobě. Na druhou stranu, co se stává v poslední době velmi často, se nepochybně dostávají jednotlivé samosprávné korporace do sporů vnějších, tedy do sporů s ostatními orgány veřejné moci (státu), kdy je třeba vymezit hranice, kam až samotný výkon práva na samosprávu vůbec sahá.

V neposlední řadě pak s touto problematikou velmi úzce souvisí otázka, kdy soudy poměrně často vykládají sporná ustanovení jednotlivých zvláštních zákonů, které samospráva aplikuje při výkonu své přenesené působnosti. Nedokonalá právní úprava mnohdy ani nepočítá s tím, že i samospráva by takovéto právní předpisy mohla porušovat. V praxi je pak třeba složitě zjišťovat, kdo může obec např. dozorovat a provádět kontrolu. Porušením právní normy by mohla obec dostat vysokou pokutu, a proto nadřízený správní orgán raději dospěje k závěru, že zákon porušen nebyl. Není ani neobvyklé, že výkladem právní normy dojdeme k závěru, že by musel orgán samosprávy ukládat pokuty sám sobě.

Zatímco v minulosti judikatura řešila otázky vztahující se k obsahu obecně závazných vyhlášek obcí, v současné době se soudy často zabývají výkladem jednotlivých ustanovení zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů nebo výkladem ustanovení dalších zákonů, které řeší jiné společenské vztahy, ale jsou apliko-

vané samosprávou. Zde často dochází k porušování základních práv a svobod občanů, ať už úmyslně nebo z nedbalosti právě proto, že orgány obce aplikují právní normy, jako kdyby se jednalo o samosprávu.

Výkon práva na samosprávu je žádoucí, ale na druhé straně, jak je vidět ze soudní judikatury, je třeba ho regulovat. I když názory na zásah soudní moci do sporů ohledně výkonu práva na samosprávu vyvolá mnohdy různé i nesouhlasné reakce, ať už odborné nebo laické veřejnosti, je třeba považovat judikaturu v této oblasti dle mého názoru za více než žádoucí.

Judikatura obecně větší pozornost věnuje působnosti samostatné, která nepochybně z hlediska svého právního vymezení představuje oblast zcela svébytnou a existuje i určitý přehled této judikatury.

Naopak přehled judikatury, která by řešila rozhodovací činnost soudů v oblasti přenesené působnosti obcí a krajů nebo dokonce v oblasti, kdy se tyto veřejnoprávní korporace dostávají do stejného postavení jako jakýkoliv občan a aplikují normy soukromého práva, stále chybí.

Ochrana základních práv a svobod z pohledu obcí

Ochrana základních lidských práv a svobod je v současné době otázkou velmi aktuální a často je tato ochrana nedostatečná. Základní práva a svobody jsou obsaženy v Listině základních práv a svobod, která je součástí ústavního pořádku České republiky.

Orgány veřejné správy by měly při své činnosti tyto základní práva a svobody nejen chránit, ale také dodržovat. Ve svém příspěvku (článku) se budu zabývat nikoliv ochranou základních práv a svobod, ale problematikou opačnou, kdy naopak při činnosti orgánů veřejné správy (orgánů obcí a krajů) dochází k porušení základních práv a svobod ze strany těchto orgánů. Konkrétně se pokusím analyzovat protiprávní jednání těchto orgánů na konkrétních příkladech při jejich přenesené působnosti. Ve svém článku se pokusím poukázat na některé příklady z praxe, kdy konkrétně došlo k porušení příslušných ustanovení jednotlivých zákonů, které v důsledku znamenají porušení základních lidských práv a svobod.

Orgány územních samosprávných celků vystupují ve dvojí roli jako orgány veřejné moci, kdy rozhodují v rámci přenesené působnosti nebo jako samosprávné orgány, kdy realizují samostatnou působnost.

Legislativní rámec pro samosprávu vyplývá z Ústavy České republiky zákona č. 1/1993 Sb., kdy čl. 100 Ústavy deklaruje právo na samosprávu a čl. 101 odst. 4 Ústavy pak stanoví, „*že stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem*“. Postavení územních samosprávných celků je pak upraveno zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích, v planém znění a zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích, v platném znění.

Orgány obce mnohdy nejen, že neví, kdy se jedná o přenesenou nebo samostatnou působnost, ale často ani nemají představu o tom, že jedná protiprávně. Ochrana proti jejich rozhodnutím je pak velmi problematická právě s ohledem na silné právní zakotvení samosprávy v Ústavě. Povinnosti vyplývající pro orgány územní samosprávy

z výše uvedených zákonů, jsou pouze deklaratorním vymezením jejich povinností, kdy se spíše jedná o odpovědnost politickou.

Občané v mnoha případech ani nemají představu, jakým způsobem se bránit proti jejich nečinnosti, nesprávnému úřednímu postupu nebo nezákonnému rozhodnutí a těchto případů stále přibývá. Velmi často je také porušován např. zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, neboť v malých obcích, kde starosta obce, který je odpovědný za poskytování informací o činnosti obce, informace poskytnout nechce a nezbývá, než se obrátit na soud.

Velkým problémem pro samosprávu při výkonu státní správy stále zůstává samotné rozhodování ve správním řízení podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen správní řád), kdy zejména v malých obcích, kde je pouze starosta a zastupitelé, starosta je osobou, která rozhoduje jak v samostatné tak i přenesené působnosti. V případě, že starosta má silné postavení, je jeho rozhodnutí určující a zastupitelé v podstatě pouze jeho rozhodování potvrzují. Častým nedostatkem je pak to, že starosta si všechna rozhodnutí ponechává odsouhlasit zastupiteli. Zastupitelé se dostávají do situací, kdy rozhodují i o věcech, které nejsou samostatnou působností. V důsledku dochází k porušování základních zásad činnosti správních orgánů, které jsou upraveny v § 2 až § 8 správního řádu. S tím pak souvisí i porušování principů dobré správy a práva na spravedlivý proces.

Příklady porušení zákonů:

Příklad - porušení zásady zákonnosti

Občan obce podal na obecní úřad žádost o zábor obecního pozemku z důvodů parkování před vlastním domem. Starosta obce na jeho žádost odpověděl nejprve dopisem s tím, že je nezbytné žádost doplnit o další údaje, konkrétně o to, o jaký vůz se bude jednat, a aby uvedl SPZ, a aby přesně situačním plánkem vyznačil, o jak velký zábor pozemku se bude jednat. Žádost byla po doplnění nejprve projednávána na zasedání zastupitelstva obce po dvou měsících od podání žádosti, kde bylo rozhodnuto, že žádost není ještě dostatečná a žadatel si současně musí opatřit vyjádření Policie České republiky podle zákona o pozemních komunikacích. Do doby než si občan opatří souhlas policie, nebude starosta o podané žádosti rozhodovat a nebude vydávat žádný souhlas.

V daném případě obecní úřad nepostupoval v souladu se zákonem a byla porušena nejen zásada zákonnosti podle § 2 správního řádu a zásada materiální pravdy podle § 3 správního řádu, ale byl také porušen čl. 4 Listiny základních práv a svobod. Zákon o pozemních komunikacích stanoví, že Policie ČR dává souhlas ke zvláštnímu užívání pozemní komunikace. Podle správního řádu § 50 odst. 2 zákon stanoví, že podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje správní orgán, čemuž odpovídá § 6 odst. 2 správního řádu, podle kterého správní orgán vyžaduje podklady od dotčené osoby jen tehdy, stanoví-li tak právní předpis (pokud právní předpis účastníkovi řízení neukládá, aby správnímu orgánu něco předložil, účastník takovou povinnost nemá, což odpovídá i čl. 4 Listiny základních práv a svobod, podle kterého je možné povinnosti ukládat pouze na základě zákona.

Příklad 2 - porušení zásady zákonnosti

Žadatel podal na obecní úřad žádost ke kácení stromů prostřednictvím datové schránky, kde žádost obsahovala všechny údaje podle § 37 odst. 1 správního řádu. Obecní úřad odpověděl žadateli za týden prostřednictvím datové schránky s odkazem na to, že je nezbytné, aby podatel žádost doplnil, buď o zaručený elektronický podpis, nebo aby bylo podání učiněno písemně znovu a bylo vlastnoručně žadatelem podepsáno. V případě, že žadatel učiněné podání neopraví do 5 dnů od doručení jeho upozornění, obecní úřad řízení o žádosti zastaví.

V daném případě obecní úřad opět nepostupoval v souladu se zákonem. Podání učiněné fyzickou nebo právnickou osobou prostřednictvím datové schránky a obsahující všechny údaje požadované správním řádem je podáním učiněným ve smyslu správního řádu. Zaručený elektronický podpis je nezbytné doplnit pouze v případě, že by byl pro konkrétní úkon vyžadován úředně ověřený podpis.

Příklad 3 - nesprávný úřední postup

Občan obce jako účastník správního řízení podal v zákonné lhůtě stanovené správním řádem odvolání proti rozhodnutí obecního úřadu u tohoto správního orgánu. Toto odvolání bylo postoupeno obecním úřadem nadřízenému správnímu orgánu až za dva měsíce.

Občan obce jako účastník správního řízení podal včas námitku podjatosti úřední osoby podle § 14 správního řádu obecnímu úřadu a namítal podjatost starosty a místostarosty obce. Námitka systémové podjatosti byla postoupena obecním úřadem na nadřízený správní orgán až po měsíci.

V obou výše uvedených případech obecní úřad postupoval nesprávně a jednalo se o nesprávný úřední postup. V prvním případě byl obecní úřad povinen postoupit odvolání se spisovým materiálem odvolacímu správnímu orgánu do 30 dnů od obdržení podání. Ve druhém případě bylo povinností obecního úřadu postoupit námitku podjatosti týkající se starosty obce nadřízenému správnímu orgánu bezodkladně a ve věci místostarosty měl starosta rozhodnout bezodkladně sám.

Příklad 4 - porušení zákona

Občan podal na obecní úřad žádost ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v platném znění, kde žádal o poskytnutí informací týkající se financování výstavby mateřské školky, včetně předložení příslušné smlouvy o dílo uzavřené mezi obecním úřadem a podnikatelem. Žádosti občana nebylo vyhověno s odkazem, že se jedná o obchodní tajemství.

Obecní úřad neměl právo odmítnout podanou žádost. Obchodním tajemstvím nemůže být v žádném případě informace o rozsahu finančních prostředků poskytnutých podnikateli z rozpočtu obce či města, tedy ani údaj o ceně za provedené dílo, která je hrazena z příjmů získaných od daňových poplatníků. Žadatel má právo podat v této věci odvolání.

Příklad 5 - porušení zákona o ochraně osobních údajů

Žadatel podal návrh na předběžné opatření o odstranění pevných překážek umístěných na veřejně přístupné účelové komunikaci. Obecní úřad mu usnesením sdělil, že takováto žádost je právně bezpředmětná, neboť se nejedná o účelovou komunikaci a obecní úřad postupoval jako vlastník pozemku. Žadatel proti usnesení obecního úřadu podal v zákonné lhůtě odvolání. Obecní úřad odvolání vyvěsil na úřední desce úřadu s tím, aby se k němu vyjádřili všichni obyvatelé předmětné ulice, a to ve lhůtě do 5 dnů.

Obecní úřad nepostupoval správně. V daném případě nemohl obecní úřad posoudit věc jako právně bezpředmětnou. Účastník měl právo odvolání podat. Správní řízení je ze zákona neveřejné. V případě předběžného opatření je účastníkem žadatel a rozhodnutí o předběžném opatření se doručuje žadateli a osobám, kterých se to týká. V daném případě se věc týkala pouze žadatele a zveřejněním na úřední desce obecního úřadu došlo k porušení zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, kdy žadatel má možnost obrátit se s žádostí na Úřad pro ochranu osobních údajů a žádat zadostiučinění.

Příklad 6 - porušení principu právní jistoty

Občan při údržbě rodinného domu část pozemku, který má charakter veřejného prostranství, použil k uskladnění stavebního materiálu. Obecní úřad ho upozornil, na to, že se jedná o zvláštní užívání veřejného prostranství a musí zaplatit místní poplatek, jinak mu bude udělena pokuta. Občan namítal, že v obecně závazné vyhlášce obce není toto veřejné prostranství přesně specifikováno.

Občan postupoval správně, protože v obecně závazné vyhlášce obce toto prostranství nebylo určeno ke zpoplatnění. Obec nemůže v obecně závazné vyhlášce pouze odkázat obecně na § 34 zákona o obcích, ale musí přesně konkretizovat místa určená ke zpoplatnění, aby byla chráněna právní jistota občanů. Specifikace takových míst je zejména nutná z důvodů právní jistoty vlastníků pozemků považovaných za veřejné prostranství. Pokud obec v obecně závazné vyhlášce přesně nespecifikovala místa, která považuje za veřejná prostranství v souvislosti s ukládáním poplatku za jejich zvláštní užívání, dopustila se zneužití práva na samostatnou působnost a nerespektovala princip právní jistoty.

Závěr

Na rozdíl od některých právních oblastí, kde si můžeme vytvořit určitý přehled a představu o rozhodovací činnosti soudů, v oblasti výkonu přenesené působnosti obcí tomu tak není. Judikatura v dnešní době umožňuje rychle se zorientovat a získat základní informace o dané problematice, ale v této oblasti je judikatura stále nedostačující. Obce si často právo vykládají ve svůj prospěch a následně buď úmyslně, nebo z neznalosti poškozují občany, neboť si jsou vědomy toho, že vymahatelnost práva je v této oblasti více než problematická.

Literatura

- HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Základy organizace veřejné správy v České republice*. 3. upravené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 245.
- HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní, 4. upravené vydání*. Praha: Leges, 2012, s. 450.
- KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 424.
- KOUDELKA, Z. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007, s. 400.
- SLÁDEČEK, V. a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 340.
- SVOBODA, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice*. Praha: Linde, 2007, s. 250.

Kontakt

Policejní akademie České republiky v Praze
Lhotecká 74
140 00 Praha 4
Česká republika
horzinko@polac.cz

Žaloby k ochraně veřejného zájmu a jejich vztah k soudní ochraně subjektivních veřejných práv¹

Abstrakt: Tento příspěvek vychází z toho, že (dvojjediným) úkolem veřejné správy je ochrana a prosazování veřejného zájmu za současného respektování a ochrany subjektivních veřejných práv dotčených osob. Konstatuje přitom, že zatímco pro případ selhání veřejné správy na úkor subjektivních veřejných práv je jejich nezávislá ochrana v České republice zabezpečena vhodně a dostatečně, pro případ selhání veřejné správy v neprospěch veřejného zájmu zde naopak v podobě žalob k ochraně veřejného zájmu existují v rámci soudní kontroly veřejné správy prostředky toliko značně problematické a zjevně nesystémové, což blíže osvětluje.

Klíčová slova: nejvyšší státní zástupce, veřejný ochránce práv, prokuratura, veřejná subjektivní práva, veřejný zájem, žaloba, dozor nad zákonností

1. Historická východiska

Úvodem si alespoň stručně připomeňme základní historická východiska aktuální právní situace, a to zvláště s ohledem na to, že poukazují na primárně (historicky) shodnou situaci v České republice i ve Slovenské republice (v období jejich soužití ve federálním státě) a následný principiální rozchod obou právních řádů v otázce, jež tvoří jádro tohoto příspěvku.

V roce 1952 byla v tehdejším Československu (podle sovětského vzoru) zřízena prokuratura coby monokratický, centrálně řízený orgán, jenž měl být nezávislým na ostatních státních orgánech a vykonávat dozor nad prováděním a zachováváním zákonů a jiných právních předpisů všemi ministerstvy a jinými úřady, soudy, národními výbory, orgány, institucemi a úředními osobami, jakož i jednotlivými občany. Prokuratura byla ustavena jako samostatný ústřední státní orgán v čele s generálním prokurátorem, jenž byl odpovědný vládě a na návrh vlády jej jmenoval a odvolával prezident republiky. Přes deklarovanou nezávislost žel nicméně reálně (vzhledem k době) podléhala prokuratura vládnoucí komunistické straně.

Prokuratura měla dle svých zákonných kompetencí přezkoumávat objektivní zákonnost právních předpisů vydávaných dozorovanými orgány a objektivní zákonnost postupu a rozhodnutí v jednotlivých případech (bez ohledu na to, zda šlo o eventuální

¹ Tento příspěvek byl zpracován za finanční podpory Grantové agentury České republiky v rámci projektu "Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě, jejich systém a efektivnost" (GA13-30730S). Za vstupní (literární a judikatorní) rešeršní spolupráci pak v této souvislosti dále patří autorovo poděkování Martinu Archalousovi a Mgr. Františku Málkovi.

nezákonnost ve prospěch či neprospěch jednotlivých osob). Proti právním předpisům, rozhodnutím a jiným aktům byla nadána oprávněním podat tzv. protest, o němž musel příslušný orgán ve stanovené lhůtě rozhodnout. Hlavním impulsem pro její zásahy (kromě výsledků vlastních prověrek) byly podněty zvnějšku (dát prokurátorovi podnět k přezkoumání zákonnosti postupu nebo rozhodnutí orgánů a organizací měl právo každý a prokurátor byl povinen podnět ve stanovené lhůtě vyřídit).

Po rozpadu Československa si Slovenská republika ponechala systém prokuratury, zatímco Česká republika vytvořila nový systém státního zastupitelství. V zásadě tak došlo k vývoji spočívajícímu v podmínkách Slovenské republiky v přechodu od socialistické prokuratury k tzv. francouzskému modelu (systém socialistické prokuratury je někdy považován za samostatný „třetí systém“, někdy za zvláštní případ francouzského modelu), který chápe státní zastupitelství (prokuraturu) jako orgán obecného dozoru nad zákonností. Česká republika se naopak přiblížila více k tzv. německému modelu, v němž je státní zastupitelství (toliko) orgánem veřejné žaloby s téměř výlučně trestní působností.

K 1. lednu 1994 tak byla v České republice prokuratura zrušena, aniž by přitom výkon dozoru nad zákonností veřejné správy byl v dosavadním rozsahu převeden na jiný státní orgán. Tato situace byla odrazem názoru o nepotřebnosti či neúčinnosti vnější kontroly veřejné správy (nemá-li jít o soudní přezkum na popud těch, kteří hájí svá subjektivní práva), neboť vady a nezákonnosti při rozhodování správních orgánů lze odstranit i prostředky kontroly vnitřní, zejména prostřednictvím obnovy řízení či přezkumného řízení z moci úřední nadřízeným orgánem (postup dle tehdejšího ust. § 65 a násl. zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení /správní řád/). Následující vývoj veřejné správy v České republice nicméně ukázal existující prostředky ochrany zákonnosti při výkonu veřejné správy a ochrany veřejného zájmu jako nedostatečné, popř. nefunkční, pročež začal zákonodárce opět, postupně svěřovat částečné dozorové funkce nad výkonem veřejné správy i vně stojícím orgánům.²

2. Současná právní úprava správních žalob k ochraně veřejného zájmu

Nutno si totiž reálně uvědomovat, že veřejná správa se ocitá (a to samozřejmě zdaleka nejen v České republice) při své rozhodovací činnosti v dvojjedinečném postavení: jejím úkolem je totiž (za prvé) ochrana veřejného zájmu (včetně zájmu na zachování zákonnosti, byť tyto jistě nelze ztotožňovat); to však (za druhé) za současného šetření (ochrany) subjektivních (zejména veřejných) práv dotčených osob.

Oba dva zmíněné „úholy“ se však přitom nezřídka nacházejí v postavení poněkud antagonistickém. Z toho plynoucí otázka proto zní, zda lze v českém systému skutečně oba tyto chráněné zájmy dostatečně chránit, a to i tehdy, pokud správní orgán

² Srov. HENDRYCH, D. a kol.: Správní právo - Obecná část, 8. vydání, Praha : C. H. Beck. 2012, s. 694 - 699. Organizace ochrany veřejného zájmu; ONDRUŠ, R.: Kapitoly ze správního práva: Záruky zákonnosti a kontrola veřejné správy, Původní nebo upravené texty pro ASPI, Praha: ASPI. 2002.; ONDRUŠ, R.: Státní zastupitelství a reforma veřejné správy v ČR, Původní nebo upravené texty pro ASPI, Praha: ASPI. 1999.

(či více správních orgánů) ve své činnosti selže (jak lze očekávat již jen proto, že je reálně představován konkrétními lidmi se všemi jejich chybami). Přitom nutno zároveň, hned úvodem, reflektovat, že relevantní český zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“), jako předpis regulující soudní kontrolu veřejné správy, je předpisem zakotvujícím v první řadě (a takřka výlučně) prostředky obrany subjektivních práv (viz zejména obranu proti rozhodnutí správního orgánu dle ust. § 65). Prostředky ochrany veřejného zájmu jsou v něm naopak velmi úsporně zmíněny v jednom jediném ustanovení § 66.

Zmíněné ustanovení § 66 s.ř.s. pak upravuje tzv. zvláštní typy žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu. Dle jeho odst. 2 je žalobu proti rozhodnutí správního orgánu oprávněn podat nejvyšší státní zástupce, jestliže k jejímu podání „shledá“ závažný veřejný zájem. Dle odst. 3 je pak žalobu oprávněn podat veřejný ochránce práv, jestliže k jejímu podání „prokáže“ závažný veřejný zájem.

V ustanovení § 66 s.ř.s. jsou tak (v zásadě toliko jako jistá výjimka z celkového konceptu žalob proti správním rozhodnutím) upraveny zvláštní případy aktivní procesní legitimace, které nejsou odvozeny od tvrzeného zásahu do subjektivních (veřejných) práv žalobce (ať již hmotných či procesních), resp. od dotčení jeho právní sféry. Ustanovení § 66 s.ř.s. zakotvuje jednak dva (shora zmíněné) konkrétní případy aktivní procesní legitimace pro nejvyššího státního zástupce a pro veřejného ochránce práv a dále navíc dvě blanketní právní normy odkazující na úpravu zakotvenou ve zvláštních právních předpisech (dosud ovšem zvláštními předpisy nenaplněné). Společně pro ustanovení § 66 (odst. 2 a odst. 3) je to, že žalobce zde nehájí svůj osobní zájem, nýbrž (naopak) zájem veřejný. Nejvyššímu státnímu zástupci je tato aktivní legitimace přiznána od roku 2003 (nabytí účinnosti soudního řádu správního), veřejnému ochránci práv pak dodatečně až od roku 2012 (v letech 2005-2012 mohl obdobně jako jiné subjekty toliko zasílat nezávazné podněty nejvyššímu státnímu zástupci).

Pravomoc podat žalobu dle ust. § 66 odst. 2 soudního řádu správního má potom pouze nejvyšší státní zástupce jako jednotlivec (resp. aktuální personální substrát této funkce), nikoliv každý státní zástupce Nejvyššího státního zastupitelství či Nejvyšší státní zastupitelství jako celek (už vůbec nejde o působnost státního zastupitelství jako takového). Není vyloučeno, aby nejvyšší státní zástupce převedl příjem podnětů a zpracování žalob na specializovaný odbor, případně aby žalobu podal z jeho pověření náměstek. Není však možné převést celou agendu, jelikož to by bylo v rozporu se zákonem (analogicky tento závěr plyne z judikatury k úpravě dovolání³). Legislativce již tím v zásadě zdůrazňuje, že jde o výjimečnou pravomoc, která má být užívána jen v krajních případech.⁴

Na nejvyššího státního zástupce ani veřejného ochránce práv se přitom nevztahuje povinnost „běžných žalobců“ (domáhajících se ochrany dle ust. § 65 odst. 1 či 2 soudního řádu správního) vyčerpat před podáním žaloby řádné opravné prostředky.

³ Usnesení velkého senátu Nejvyššího soudu sp. zn. 15 Tdo 354/2011.

⁴ Koudelka, Z.: Správní žaloba ve veřejném zájmu, Trestní právo, 2013, č. 7, s. 18.

Mohou tak podat žalobu i proti rozhodnutí orgánu I. stupně⁵. Stejně tak je možné podat takovou správní žalobu i tehdy, pokud stále běží lhůty pro mimořádné opravné prostředky.⁶

Na rozdíl od běžné dvouměsíční lhůty má žalobce dle ust. § 66 soudního řádu správního na podání žaloby lhůtu tří let od právní moci rozhodnutí, nestanoví-li zvláštní zákon jinak. Nenabývá-li rozhodnutí právní moci, běží lhůta od doručení rozhodnutí poslednímu účastníku, který proti němu mohl žalobu sám podat.

Ust. § 66 odst. 5 soudního řádu správního nepřipouští žalobu k ochraně veřejného zájmu, „pokud v ní uplatňované právní důvody byly uplatněny v téže věci v jiné žalobě již soudem zamítnuté.“ Jde tedy o normativní vyjádření překážky rei iudicatae. Tím ovšem není vyloučeno podání žaloby z jiných důvodů, a to dokonce i v případě, že předchozí žalobu podal tentýž žalobce. Konečně pak ust. § 66 odst. 6 nepřipouští žalobu „pokud již žalobu v téže věci podal ze stejných právních důvodů někdo jiný.“ Opět platí totéž, co v odst. 5 – z jiných důvodů žalobu podat lze. Stejně tak by byla žaloba ve veřejném zájmu přípustná, pokud by již podaná žaloba byla naopak zjevně nepřípustná.

S ohledem na běh zákonných lhůt se může nabízet úvaha, zda místo žaloby nepodat podnět nadřízenému orgánu k zahájení přezkumného řízení či nařízení obnovy řízení z moci úřední. Obecně lze souhlasit s tím, že žalobce by měl postupovat v souladu se zásadou procesní ekonomie, když je nepochybné, že přezkumné řízení by bylo méně zatěžující jak pro veřejné rozpočty a dotčený správní orgán, tak i pro účastníky řízení (ačkoli tím není vyloučeno vyvolání soudního řízení správního v pozdější fázi). V praxi se ale vyskytují případy, kdy nadřízený orgán porušení zákona nevidí (má jiný právní názor) nebo nechce vidět (nehledě na případy, kdy zde nadřízený orgán není), pročež tento postup není podmínkou.

Na podání žaloby nejvyšším státním zástupcem či veřejným ochráncem práv není právní nárok a nelze je k němu nutit. V souladu s požadavky na dobrou zprávu by však bylo přinejmenším žádoucí, aby v obdobných věcech bylo postupováno obdobně. Rozhodnutí o podání žaloby není zásahem ani konečným rozhodnutím ve věci, nelze se proti němu tudíž bránit ani správní žalobou, ani ústavní stížností⁷.

3. Význam a prokazování závažného veřejného zájmu

Pokud by měla být srovnávána oprávnění např. slovenské prokuratury, jde-li o pravomoci v rámci dozoru (či snad přesněji dohledu) nad zákonností aktů veřejné správy, potom je namístě zastavit se u požadavku na existenci veřejného zájmu v případě žalob dle ust. § 66 soudního řádu správního. Veřejný zájem totiž nelze ztotožňovat

⁵ Např. rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 29 Ca 60/2006, ze dne 23. 4. 2008 (1625/2008 Sb. NSS): „*Lpění na vyčerpání řádných opravných prostředků v případě žaloby podané z důvodu ochrany veřejného zájmu, tedy žaloby, kterou podává nejvyšší státní zástupce, který nemůže podat řádný opravný prostředek, by nebylo v souladu s rozumným výkladem práva, neboť nejvyšší státní zástupce by mohl takovou žalobu podat pouze v případě, že některý z účastníků řádné opravné prostředky vyčerpá, byl by tedy odvislý od podmínky, jejíž splnění není v jeho moci.*“

⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 27/2006, ze dne 5. 11. 2007.

⁷ Nálezy Ústavního soudu sp. zn. II.ÚS 1357/14 a sp. zn. I. ÚS 1448/14.

toliko se zákonností⁸, což v důsledku znamená, že možnost domoci se zrušení nezákonného správního rozhodnutí touto žalobou je do jisté míry oslabena.

Ačkoli totiž zákonnost rozhodnutí správních orgánů je nepochybně ve veřejném zájmu, v tomto případě sama nestačí. Pokud zákon dává pravomoc podat správní žalobu k ochraně veřejného zájmu, může směřovat toliko proti rozhodnutí, jehož nezákonnost žalobce dovedl. Pokud by však stačil pouhý veřejný zájem na ochraně zákonnosti, nebylo by nutné v ust. § 66 soudního řádu správního o veřejném zájmu vůbec mluvit. Požadován je veřejný zájem evidentně jiný, než pouhý zájem na zákonnosti rozhodnutí. Zákon nadto požaduje pro podání žaloby nikoliv „běžný“ veřejný zájem, ale jakousi kvalifikovanou formu – „závažný“ veřejný zájem. Veřejný zájem sám je přitom neurčitý právní pojem, o jehož definici lze jistě vést nekonečné debaty. Veřejný zájem není (a ani nemůže být) nikde definován. Veřejný zájem zásadně musí shledat ten, kdo aplikuje objektivní právo v konkrétním případě, přičemž se opírá o zákon spíše v obecné rovině (např. ze zákona o ochraně přírody a krajiny lze dovést, že ochrana přírody a krajiny je ve veřejném zájmu apod.). Veřejný zájem nelze ztotožnit se zájmem většiny, zájmem státu (obce, kraje, EU, jiné veřejnoprávní korporace) či dokonce zájmem vlády.

Z hlediska otázky, jakou roli bude pak hrát veřejný zájem při posouzení důvodnosti žaloby, by tedy mělo být primárně v případě dovození nezákonnosti žalovaného rozhodnutí posuzováno, zda se jedná skutečně o veřejný zájem závažný, tj. zejména zda zájem na zrušení nezákonného rozhodnutí převažuje nad jinými chráněnými zájmy, obecně především zájmem na ochraně právní jistoty a práv nabytých v dobré víře. Na řadu proto přichází i vážení jednotlivých zasažených zájmů správním soudem, což je jistá nadstavba oproti řízení o žalobě dle ust. § 65 soudního řádu správního, vyvážená ovšem větší excesivností zásahu do subjektivních práv v případě žaloby podané dle ust. § 66. Kumulativní splnění podmínek nezákonnosti a existence závažného veřejného zájmu pro zrušení rozhodnutí by tedy v sobě mělo obsahovat již i zohlednění principu proporcionality mezi takto prosazovaným zájmem veřejným a zájmy ostatními – v převaze zájmu takto prosazovaného veřejného lze pak spatřovat naplnění podmínky onoho „závažného“ veřejného zájmu.

Z tohoto hlediska se jeví být vhodným zohlednit *per analogiam* kritéria obsažená např. v ust. § 94 odst. 4 a 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (přezkumné řízení), na něž odkazuje i ust. § 100 odst. 5 správního řádu (obnova řízení). V obou případech jde o mimořádné, resp. dozorčí opravní prostředky, které se svou povahou řízení o správní žalobě nejvyššího státního zástupce tolik ne-

⁸ Mutatis mutandis srov. Vedral, J.: Správní řád. Komentář. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 817-818: „Újmou, která vznikla veřejnému zájmu tím, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, nemůže být sama skutečnost, že rozhodnutí je nezákonné. (...) Veřejným zájmem obecně zmíněným v § 94 odst. 4 není (stejně jako v případě § 2 odst. 4) zájem na zákonnosti rozhodnutí správních orgánů. Zásada zákonnosti a zásada ochrany veřejného zájmu jsou dvě různé zásady (§ 2 odst. 1 a § 2 odst. 4) a veřejným zájmem také není cokoli, co za veřejný zájem pokládá správní orgán, ale jen to, co je jako veřejný zájem chráněno zvláštními zákony (...). Nelze tedy tautologicky argumentovat tím, že nezákonné rozhodnutí se musí zrušit nebo změnit, neboť jeho vydáním vznikla újma veřejnému zájmu na dodržení zásady zákonnosti, když § 94 odst. 4 představuje právě jednu z možných výjimek ze zásady legality ve prospěch ochrany práv nabytých v dobré víře.“

vzdalují, resp. přesněji řečeno, jejichž cíle jsou si blízké. Při aplikaci těchto korektivů by potom podobně jako správní orgán měl i správní soud v řízení o žalobě dle ust. § 66 soudního řádu správního zohlednit při svém uvážení kritéria co do aplikace zásady ochrany práv nabytých v dobré víře, ochrany subjektivních práv účastníků a ochrany veřejného zájmu. Dojde-li soud k závěru, že rozhodnutí je nezákonné, měl by předtím, než rozhodne o jeho zrušení, hodnotit ještě to, zda újma, která by jeho zrušením vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, nebyla ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, který prokazoval nejvyšší státní zástupce či veřejný ochránce práv.⁹

Ani v řízení o žalobě nejvyššího státního zástupce či veřejného ochránce práv by tedy nemělo být a priori vyloučeno, aby u nezákonného rozhodnutí dospěl soud k závěru o zjevném nepoměru mezi těmito chráněnými hodnotami – na jedné straně prosazovaným veřejným zájmem a na druhé zejména právy nabytými v dobré víře –, jenž by vedl k příklonu na stranu práv nabytých v dobré víře nezákonným rozhodnutím, jelikož prokazovaný veřejný zájem se při věcném přezkumu neukázal být skutečně dostatečně „závažným“. S touto skutečností pak musí v okamžiku podávání žaloby kalkulovat i sám žalobce.

Z hlediska výslovného zákonného textu je potom namístě se ještě zastavit u toho, že zákon uvádí, že nejvyšší státní zástupce je oprávněn žalobu podat, pokud „shledá závažný veřejný zájem“. Slovo „shledá“ je interpretováno tak, že se jedná o jeho úvahu, kterou soud není oprávněn přezkoumávat.¹⁰ I přesto je však nutno trvat na tom, aby nejvyšší státní zástupce existenci závažného veřejného zájmu na zrušení rozhodnutí odůvodnil. Především proto, že při projednávání žaloby bude soud nucen veřejný zájem na zrušení daného rozhodnutí porovnávat s uvedenými jinými zájmy, mělo by se tedy jednat o součást žaloby důležitou pro úspěch ve sporu; nelze však dle mého

⁹ Mutatis mutandis srov. např. rozsudek NSS č.j. 1 As 36/2011 – 79, ze dne 19. 5. 2011: „Pro možnost zastavit podle § 94 odst. 4 takto zahájené řízení, zákon v tomto ustanovení vyjmenovává přesná kritéria, jež musí před tím, než přezkumné řízení zastaví, či napadené rozhodnutí zruší, správní orgán bezpodmínečně posoudit. Pokud dojde k závěru, že jsou tyto podmínky naplněny, řízení podle § 94 odst. 4 zastaví (nikoli tedy může zastavit); pokud naplněna nejsou rozhodnutí zruší, změní, popřípadě zruší a vrátí správnímu orgánu (§ 97 odst. 3, nikoli tedy může zrušit, může změnit apod.); prostor pro správní uvážení je tedy v tomto případě omezen. Zákon správnímu orgánu ukládá povinnost provést posouzení naplnění podmínek podle § 94 odst. 4 (byť se jedná o posuzování neurčitých právních pojmů jako je dobrá víra, zjevně nepoměrná újma apod., jejichž výklad musí správní orgán podat v rámci správního uvážení). Neučiní-li tak, vymyká se takové jednání správního orgánu zákonným mezím a svědčí o jeho libovůli při projednávání takové věci. (...) Správní orgány jsou povinny postupovat v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů, zejména pak se zásadou ochrany práv nabytých v dobré víře a ochrany oprávněných zájmů osob ve spojení se zásadou přiměřenosti zásahu do těchto práv (§ 2 odst. 3 správního řádu), jejichž konkrétním projevem je mimo jiné právě povinnost správních orgánů poměřovat újmy účastníků, které by vznikly zastavením přezkumného řízení o protiprávním rozhodnutí správního orgánu (§ 94 odst. 4 správního řádu) či při změně či rušení takového rozhodnutí (§ 94 odst. 5 ve spojení s § 97 odst. 3). Po správních orgánech je v přezkumném řízení požadováno, aby citlivě vážily veškeré okolnosti a vydaly takové rozhodnutí, které by nevyvolalo větší poruchy správy, ani větší újmu účastníkům, než způsobilo původní protiprávní rozhodnutí. Proto také dává v určitých případech přednost možnosti ponechat nezákonné rozhodnutí beze změn.“

¹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2007, sp. zn. 8 As 27/2006.

názoru zcela vyloučit ani nepřipustnost žaloby, pokud by nic k veřejnému zájmu nebylo v žalobě uvedeno.

Ještě složitější je v těchto souvislostech potom postavení veřejného ochránce práv. Žalobu je dle výslovného znění zákona oprávněn podat, jestliže k jejímu podání „prokáže“ závažný veřejný zájem. Vzhledem k tomu, že veřejný ochránce práv zatím podal jedinou (úspěšnou) žalobu, není jisté, jak budou soudy toto ustanovení interpretovat (text rozsudku dosud nebyl publikován). Teoreticky lze dovozovat, že soud bude, na rozdíl od nejvyššího státního zástupce, oprávněn veřejný zájem přezkoumávat již v počáteční fázi, načež může správní žalobu odmítnout pro nedostatek veřejného zájmu¹¹. To může teoreticky vést k absurdnímu výsledku, kdy soud nařídí jednání a dokazování (mimo jednání důkazy provádět nelze) jen aby žalobu později odmítl. Nabízí se i jiný výklad, dle něhož veřejný ochránce práv musí pouze prokázat existenci skutečností, na kterých zakládá svou úvahu o existenci veřejného zájmu. Soud pak v první fázi řízení posoudí, jestli veřejný ochránce práv založil svou úvahu na právně relevantních skutečnostech, nikoliv to, jestli je správná (to již bude otázkou posuzovanou z hlediska důvodnosti, nikoli přípustnosti žaloby).¹²

V každém případě je zákonná úprava v tomto ohledu značně problematická a v souhrnu lze u obou aktivně legitimovaných subjektů uzavřít, že právní úprava sama o sobě je v podstatě vede k tomu, aby si podání žaloby vždy dopředu důkladně rozmyslely a přistupovaly k němu ve velmi výjimečných případech.

4. Praktické využití

Původní důvodová zpráva k soudnímu řádu správnímu předpokládala, že pravomoc nejvyššího státního zástupce bude využívána v případech nepříliš častých, ale veřejností citlivě vnímaných. Podle výročních zpráv Nejvyššího státního zastupitelství také nejsou žaloby dle ust. § 66 soudního řádu správního nikterak časté, což odpovídá tezi, že jde o mimořádný prostředek (kterým se zasahuje do pravomocných rozhodnutí, legitimních očekávání a právní jistoty), pročež je aktivní legitimace svěřena toliko nejvyššímu státnímu zástupci a nejde o obecnou působnost státního zastupitelství. Statistika od nabytí účinnosti soudního řádu správního vypadá (dle vlastní rešerše autora) následovně:

- 2003 – 1 žaloba,
- 2004 – 5 žalob (věci daňové a stavební),
- 2005 – 4 žaloby (3 věci stavební, 1 ve věci kolektivní správy autorských práv),
- 2006 – 3 žaloby (2 věci stavební, 1 proti ministru obrany ve věci účastníka odboje),
- 2007 – 1 žaloba (proti rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ve věci udělení souhlasu ke sběru, výkupu a využívání odpadů podle § 14 odst. 1 zákona o odpadech),

¹¹ Kolektiv: *Soudní řád správní: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, xx, 1142 s. Beckova edice Komentované zákony. ISBN 978-807-4004-988, s. 527.

¹² Kolektiv: *Soudní řád správní: komentář*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2014, 1151 s. Komentátor. ISBN 978-807-5020-246.

- 2008 – 6 žalob (zejména dopravní přestupky, stavební věci a nostrifikace cizozemského právnického vzdělání),
- 2009 – 9 žalob (4 žaloby v oblasti stavebního řízení, zbývajících 5 žalob se týkalo studentů, u nich došlo k protiprávní nostrifikaci cizozemského vysokoškolského vzdělání),
- 2010 – 38 žalob (36 se týkalo neoprávněné nostrifikace vzdělání, 2 ve stavebních věcech),
- 2011 – 3 žaloby (2 žaloby týkající se školství a 1 ve věci stavební),
- 2012 – 9 žalob (3 žaloby ve věci licence na výrobu elektřiny udělovaných Energetickým regulačním úřadem, 4 žaloby ve věci příspěvku na úhradu péče ve školském zařízení, 1 žaloba ve věci stavební a 1 žaloba ve věci týkající se nostrifikace zahraničního vzdělávání),
- 2013 – 20 žalob (19 žalob ve věci licencí na výrobu elektřiny udělovaných Energetickým regulačním úřadem, 1 ve věci příspěvku na úhradu péče ve školském zařízení).¹³

Lze tedy vysledovat, že nejvyšší státní zástupce podává ročně spíše jednotky než desítky žalob. Opakovaně zejména v oblasti veřejného stavebního práva. Větší aktivitu přitom projevil v zásadě jen v oblastech, které byly v minulosti hojně medializovány.

V roce 2008 a 2009 bylo podáno několik žalob ve věci uznání vysokoškolského vzdělání v zahraničí Západočeskou univerzitou v Plzni. Nejvyšší státní zástupce zde jednal zejména na podněty České advokátní komory; veřejný zájem měl spočívat v tom, že by právnická povolání mohli vykonávat lidé bez patřičných předpokladů. V letech 2012 – 2013 podal nejvyšší státní zástupce celkem 22 žalob proti rozhodnutí o udělení licence na výrobu elektřiny ve fotovoltaických elektrárnách. 18 z těchto žalob podal (poněkud paradoxně) na podnět samotného Energetického regulačního úřadu, tedy přímo orgánu, který napadená rozhodnutí vydal (neexistovalo jiné právní řešení, jelikož lhůty pro přezkum již uplynuly). Dlouhodobě se tak nenaplnuje předpoklad, že žaloby bude nejvyšší státní zástupce podávat na základě poznatků z vlastní činnosti (typicky rozhodnutí získané trestnou činností). Praxe naopak ukazuje, že naprostá většina žalob byla podána právě na základě podnětů zvenčí (pouze 4 ze zmíněných žalob proti rozhodnutím ERÚ o udělení licence měly být podány na základě poznatků z trestních řízení¹⁴).

Z hlediska vlastní aktivity státního zastupitelství je tak snad zajímavá toliko série žalob proti rozhodnutí Městského úřadu v Berouně (1 NZC 501/2008 a několik dalších). Řidič, který se dopustil přestupku při řízení motorového vozidla, byl městským úřadem sankcionován zákazem řízení vozidel spadajících do kategorie „A“, a to ačkoliv se dopustil přestupku při řízení vozidla kategorie „B“. Na základě poznatků Krajského státního zastupitelství v Praze mělo být zjištěno, že jde o poměrně běžnou

¹³ Zdroj: zprávy o činnosti Nejvyššího státního zastupitelství za daný rok, dostupné z: <http://nsz.cz/index.php/cs/udaje-o-cinnosti-a-statisticke-udaje/zprava-o-innosti>.

¹⁴ Vystoupení nejvyššího státního zástupce ČR Pavla Zemana v pořadu Otázky Václava Moravce, 21. 9. 2014.

praxi. Nejvyšší státní zástupce poté podal správní žalobu nikoliv proto, aby chránil veřejný zájem v konkrétním případě, ale aby soudní rozsudek pomohl napravit nezákonnou správní praxi, která by se jinak k soudům nedostala. Krajský soud v Praze zde podaným žalobám vyhověl.

5. Další vývoj

Proti pravomoci nejvyššího státního zástupce byly již v době přijímání soudního řádu správního vznášeny námitky, neboť soustava státního zastupitelství jinak nepůsobí v rámci netrestní oblasti (a ani se nepředpokládá, že by působila) ve správních věcech. Vzhledem k tomu, že státnímu zastupitelství není svěřen všeobecný dozor nad výkonem veřejné správy (oproti bývalé prokuratuře a situaci v jiných zemích s tzv. francouzským modelem prokuratury), je problematickým již získávání podnětů k podávání takových žalob.¹⁵ Autoři zákona sice možná vycházeli především z předpokladu, že nejvyšší státní zástupce bude podněty pro správní žaloby získávat z trestní působnosti, praxe je však, jak již uvedeno, opačná – naprostou většinou podnětů získává nejvyšší státní zástupce zvenčí, jen minimum z vlastní trestní působnosti. Nadto se tyto podněty dostávají tam, kde z důvodu odtržení soustavy státního zastupitelství od veřejné správy ani nelze očekávat hluboký vhled do fungování správních orgánů, průběhu správních řízení a více než průměrnou znalost problematiky.

Obecně jsou počty žalob podávané nejvyšším státním zástupcem marginální a jen při nadmíru optimistickém pohledu by bylo možné tvrdit, že snad odpovídají reálným potřebám společnosti, že je ochrana veřejného zájmu skrze tento institut realizována dostatečně.

Pravomoc veřejného ochránce práv je v tomto ohledu rovněž sporná, neboť jeho činnost a reálná praxe je zaměřena na pomoc jednotlivcům, kteří se na ochránce obracejí z důvodu dotčení svých subjektivních práv. Veřejný ochránce navíc, jak již řečeno, podal dosud jedinou žalobu, a jeho role je tak z širšího hlediska ochrany veřejného zájmu a zákonnosti v současnosti reálně bez významu.

Z hlediska výhledu *pro futuro* lze proto spíše uvažovat o tom, že podobnou aktivní legitimaci by mohly mít, resp. měly konečně dostat, i další (správní) orgány, tak jak ostatně soudní řád správní předpokládá v ust. § 66 odst. 1. Logickým kandidátem by mohly být např. nadřízené orgány toho, kdo problematické rozhodnutí vydal (nemuselo, resp. nemělo by se však jednat o orgán vždy přímo nadřízený, ten do rozhodovací činnosti může zasáhnout již zahájením přezkumného řízení), neboť u nich lze očekávat orientaci v řešené problematice. Taková legitimace by samozřejmě neřešila nezákonné rozhodnutí, které vydal orgán, který už nadřízenou instanci nemá.

Veřejným žalobcem mohou být dále v širším rozsahu soukromé subjekty, kterým toto právo svěří zákon nebo rozhodnutí. České právo toto již částečně činí ust. § 23 odst. 10 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, když dává určitou aktivní žalobní legitimaci spolkům za-

¹⁵ Srov. Pazderka, S.: Ochrana veřejného zájmu ve správním soudnictví, Právní rozhledy, 2001, č. 10, s. 475.

měřeným na ochranu přírody. V Německu mají tyto spolky žalobní legitimaci širší (Verbandsklage – žaloba sdružení),¹⁶ v českém prostředí jsou pravomoci těchto spolků postupně rozšiřována judikaturou – širším výkladem stávajících ustanovení § 65 soudního řádu správního¹⁷.

Teoretickou možností je dále zavedení skutečné actio popularis. Občas se takové návrhy objevují, některé občanské iniciativy např. opakovaně iniciují, aby každý občan obce mohl u soudu napadnout usnesení rady či zastupitelstva. Prakticky by zavedení takové (neomezené) legitimace znamenalo mimořádnou zátěž pro správní soudy, dotčené správní orgány i třetí osoby (velmi blízko actio popularis jsou dnes tzv. volební žaloby, které může podat každý volič). V praxi by zřejmě přicházelo v úvahu spíše výjimečné rozšíření žalobní legitimace na osoby, které byly rozhodnutím dotčeny jen nepřímo, a to pouze v situaci, kdy není jiné možné řešení, respektive kdy není k dispozici „lepší“ žalobce. V otázce aktivní legitimace se lze inspirovat i v judikatuře Soudního dvora Evropské unie, který již v minulosti redefinoval okruh žalobců legitimovaných ke zrušení regulačních aktů (viz např. rozsudky Plaumann¹⁸, UPA¹⁹ a Jégo Quéré²⁰).

Poslední možností je samozřejmě celkové zamyšlení se nad současným modelem státního zastupitelství a zvážení, zda toto více nezapojit do dohledu nad výkonem veřejné správy, zda současný model skutečně odpovídá potřebám společnosti. Není účelem tohoto příspěvku tak činit, smyslem však bylo poukázat na dlouhodobou nedostatečnost současného stavu vnější kontroly veřejné správy v České republice.

Literatura

- Franc, P.: Žaloby ve veřejném zájmu, Právní fórum, 31. 5. 2005.
- Hendrych, D. a kol.: Správní právo - Obecná část, 8. vydání, Praha : C. H. Beck. 2012
- Kolektiv: *Soudní řád správní: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, xx, 1142 s. Beckova edice Komentované zákony. ISBN 978-807-4004-988.
- Kolektiv: *Soudní řád správní: komentář*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2014, 1151 s. Komentátor. ISBN 978-807-5020-246.
- Koudelka, Z.: Správní žaloba ve veřejném zájmu, Trestní právo, 2013, č. 7, s. 18.
- Ondruš, R.: Kapitoly ze správního práva: Záruky zákonnosti a kontrola veřejné správy, Původní nebo upravené texty pro ASPI, Praha: ASPI. 2002.
- Ondruš, R.: Státní zastupitelství a reforma veřejné správy v ČR, Původní nebo upravené texty pro ASPI, Praha: ASPI. 1999.
- Pazderka, S.: Ochrana veřejného zájmu ve správním soudnictví, Právní rozhledy 2001, č. 10, s. 475.
- Vedral, J.: Správní řád. Komentář. Praha: Bova Polygon, 2012

¹⁶ Franc, P.: Žaloby ve veřejném zájmu, Právní fórum, 31. 5. 2005.

¹⁷ Např. náleží Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14.

¹⁸ Rozsudek Soudního dvora C-25/1962 Plaumann & Co. v. Komise ze dne 15. července 1963.

¹⁹ Rozsudek Soudního dvora C-50/00 P Unión de Pequeños Agricultores proti Radě Evropské unie ze dne 25. července 2002.

²⁰ Rozsudek Soudního dvora C-263/02 P - Komise v. Jégo-Quéré ze dne 1. dubna 2004.

Kontakt

JUDr. Stanislav Kadečka, Ph.D.
Právnická fakulta Masarykovy univerzity
Veveří 70
611 80 Brno
Česká republika
Stanislav.Kadecka@law.muni.cz

Možný soudní přezkum závazného stanoviska

Abstrakt: Příspěvek je věnován otázkám možného soudního přezkumu nezákonného postupu dotčených orgánů, které vystupují v rámci činností veřejné správy jako specifické orgány veřejné moci hájící veřejné zájmy, jejichž ochrana je jim svěřena zvláštními právními předpisy, a to ve vztahu k možné ochraně veřejných subjektivních práv dotčených subjektů. Článek je v úvodu zaměřen na vymezení postavení dotčených orgánů, dále se věnuje charakteru závazných stanovisek a možné soudní obraně proti vadným závazným stanoviskům vydávaným dotčenými orgány.

Klíčová slova: veřejná správa, dotčený orgán, veřejný zájem, individuální správní akt, závazné stanovisko, stanovisko, rozhodnutí, žaloba

Úvod

Příspěvek se zaměřuje na otázky spojené s postavením dotčených orgánů a s možnou obranou proti nezákonnému či nesprávnému závaznému stanovisku vydávanému těmito správními orgány, a to prostřednictvím soudů. Dotčené orgány vystupují v řadě správních řízení jako specifické orgány veřejné správy, jimž zvláštní právní předpisy přiznávají možnost, resp. povinnost hájit specifické veřejné zájmy. V úvodu je příspěvek zaměřen na stručné vysvětlení a vymezení pojmu dotčeného orgánu, dále jeho postavení ve veřejné správě a charakteristiku jednotlivých forem správních aktů vydávaných dotčenými orgány. Cílem příspěvku je vymezení otázek souvisejících s možnou obranou dotčených osob proti nesprávným nebo nezákonným aktům vydávaným dotčenými orgány, a to formou soudního přezkumu. Jedná se o možnost dotčených osob domoci se soudní obrany proti správním aktům vydávaným dotčenými orgány, které nejsou klasickým rozhodnutím. Vzhledem k tomu, že dotčené orgány nevydávají správní rozhodnutí, je také nezbytné stručně vymežit charakter správních aktů vydávaných dotčenými orgány, včetně postupu vydávání a právních následků těchto specifických správních aktů. Cílem příspěvku je dále snaha zamyslet se nad ochranou práv dotčených osob v rámci činnosti dotčených orgánů, a to i v návaznosti na roztržičnost právní úpravy, která zahrnuje problematiku dotčených orgánů. V této souvislosti je nezbytné uvést, že právní úprava problematiky dotčených orgánů v České republice není jednotná, ale nalézáme ji v mnoha různých zákonech, ve kterých je mnohdy upravena odlišně.

1. Charakteristika dotčených orgánů jako subjektů veřejné správy

Dotčené orgány můžeme vymezit jako specifické subjekty veřejné správy, které mají za úkol hájit specifické veřejné zájmy, jejichž ochrana je jim svěřena zvláštními právními předpisy. Jak uvádí dr. Vedral, v řadě případů může docházet k tomu, že předmět správního řízení, zpravidla to je případ řízení o žádosti, se bude dotýkat nejen působnosti správního orgánu, který má vydat rozhodnutí, ale i působnosti některých dalších správních orgánů, přesněji řečeno bude se dotýkat veřejných zájmů, které mají tyto další správní orgány při výkonu své působnosti ochraňovat.¹ Dotčené orgány pak vystupují v řadě speciálních správních řízení, kdy za jedno z nejčastějších zvláštních řízení, ve kterých vystupují dotčené orgány, můžeme označit např. řízení vedená dle stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů), kdy je vždy nezbytná spolupráce stavebních úřadů, které rozhodují o věci, s dotčenými orgány veřejné správy spolupůsobícími při jednotlivých řízeních dle stavebního zákona.² Podstata působnosti a právního postavení dotčeného orgánu spočívá v jeho aktivní účasti ve správním řízení, v němž dochází k prolínání různých oborů veřejné správy a nelze očekávat od jediného správního úřadu, který vede správní řízení, že bude schopen kvalifikovaně veškeré odborné problematiky obsáhnout.³ Dotčené orgány veřejné správy chrání celospolečenské veřejné zájmy, např. z hlediska ochrany životního prostředí, ochrany kulturních památek, ochrany zdraví a životů apod.⁴

Právní úpravu dotčených orgánů nalezneme ve správním řádu, který tento pojem vymezuje v ustanovení § 136. Správní řád určuje konkrétní znaky, které musí správní orgán splňovat, aby byl dotčeným orgánem. V první řadě se musí jednat o orgány, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis, který konkrétně určí veřejné zájmy, které má příslušný dotčený orgán chránit. Dalším znakem dotčených orgánů je jejich příslušnost k vydávání závazných stanovisek nebo vyjádření, které jsou podkladem pro rozhodnutí jiného správního orgánu. Vedle těchto speciálních orgánů přiznává správní řád postavení dotčeného orgánu též územně samosprávným celkům, jestliže se věc, která je předmětem řízení, týká práva územně samosprávného celku na samosprávu. Postavení územních samosprávných celků jako dotčených orgánů má úzkou souvislost s jejich (možným) postavením jako účastníků správního řízení.⁵

2. Činnost dotčených orgánů

Vzhledem k tomu, že dotčené orgány vydávají podkladová stanoviska pro další postupy orgánů rozhodujících ve věci, správní řád určuje základní pravidla pro jejich spolupráci. V nejobecnější rovině můžeme konstatovat, že základní pravidlo je vyjá-

¹ VEDRAL, J.: Správní řád komentář, II. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 1024

² KLIKOVÁ, Alena: Ochrana před nezákonnými či nesprávnými závaznými stanovisky. Brno. Masarykova univerzita. (workshop z projektu GAČR, Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě, PrF MU, Brno, 13. 6. 2014)

³ PRŮCHA, P.: Správní řád s poznámkami a judikaturou. Praha: Leges, 2012, s. 353

⁴ viz. blíže Slovník územního plánování, zdroj: <http://www.uur.cz/slovník2/default.asp?ID=2205#definice>

⁵ VEDRAL, J.: Správní řád komentář, II. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 1027

dřeno již v základních zásadách činnosti správních orgánů, např. povinnost vzájemné spolupráce správních orgánů, zásada hospodárnosti, rychlosti, a další. Konkrétně pak jsou upravena základní pravidla a základní postupy při výkonu působnosti dotčených orgánů v ustanovení § 136 správního řádu. Dotčené orgány jsou povinny spolupracovat se správními orgány rozhodujícími ve věci, dále mají právo nahlížet do spisu, právo obdržet kopie ze spisu a právo podat podnět k zahájení přezkumného řízení. Dotčené orgány poskytují správnímu orgánu, který vede řízení, všechny informace důležité pro řízení. Dotčené orgány vydávají souhlasy, vyjádření, stanoviska nebo závazná stanoviska k některým zvažovaným činnostem. Dotčené orgány mají právo dle zvláštních právních předpisů požadovat splnění určitých podmínek, bez kterých nemůže být daná zvažovaná činnost uskutečněna. Správní orgán, který vede řízení, a dotčené orgány mohou v mezích své působnosti činit společné úkony, s výjimkou vydání rozhodnutí.⁶

Konkrétní vymezení činností a postupů dotčených orgánů veřejné správy při vydávání stanovisek, závazných stanovisek či vyjádření je dáno zvláštními právními předpisy, které upravují postavení dotčeného orgánu veřejné správy a jeho pravomoci a působnost. Jak bylo uvedeno výše rozptřičenost a mnohost⁷ zákonů upravujících postavení dotčených orgánů a jejich činnosti může vyvolávat potíže při aplikaci těchto právních předpisů a tudíž i komplikace při možném uplatňování práv dotčených subjektů.

Dotčené orgány vydávají závazná stanoviska pro vydání rozhodnutí nebo stanoviska, popř. jiná vyjádření či závazné stanovisko ve formě rozhodnutí. Závazné stanovisko je závazným podkladem pro vydání rozhodnutí dle § 149 správního řádu, zatímco stanovisko je posuzováno jako jiný podklad pro rozhodnutí dle § 50 odst. 1 správního řádu a pro správní orgán rozhodující o věci není tedy bez dalšího závazný a s takovýmto stanoviskem se musí rozhodující správní orgán vypořádat jako s jinými poklady pro vydání rozhodnutí.

Závazné stanovisko jako specifický správní akt správní řád nevymezuje přímo, ale prostřednictvím zvláštního typu rozhodnutí podmíněného závazným stanoviskem v ustanovení § 149. K závazným stanoviskům se tak nevztahují žádná zvláštní procesní pravidla pro jejich vydávání, která by je odlišovala od procesu vydávání ostatních podkladových správních úkonů, ač by se na první pohled mohlo zdát, že tomu tak je. Závazná stanoviska se od ostatních podkladových správních úkonů podle části čtvrté odlišují, pokud jde o jejich hmotněprávní a procesní účinky v řízení a způsobem jejich přezkoumávání.⁸

Účinky ostatních podkladových úkonů správní řád výslovně neřeší. Vztahuje se na ně obecná úprava platná pro jakýkoli jiný podklad pro řízení, ledaže by ze zvláštních

⁶ SKULOVÁ, S. a kol.: Správní právo procesní, 2. upravené vydání. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň. 2012. s. 86

⁷ POZNÁMKA: Ministerstvo pro místní rozvoj zveřejnilo na svých internetových stránkách dne 5. 3. 2009 tabulku s přehledem dotčených orgánů ve stavebním řízení, jejich věcné příslušnosti a forem jimi vydávaných úkonů. Zdroj: <http://www.mmr.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=f3cb044e-74e0-466a-8e-20-6711ea293cf4> (ke dni 25. 8. 2014)

⁸ KRÝSA, I.: Disertační práce, Postavení dotčených správních úřadů. Brno: PrF MU, 2014, s. 81

právních předpisů upravujících správní řízení nebo pravidla jejich vydávání vyplývalo něco jiného. Podkladové úkony, které nejsou závaznými stanovisky, jsou přezkoumatelné velmi neformálně postupem podle § 156 SŘ, neboť se u nich zásah do práv, povinností a oprávněných zájmů neočekává.⁹

3. Obrana proti nesprávným či nezákonným závazným stanoviskům dle správního řádu

Vzhledem k tomu, že správní akty vydávané dotčenými orgány, nejsou rozhodnutími, nelze se proti nim přímo odvolat. Možnost obrany lze dovozovat z ustanovení § 149 správního řádu, a to možnost přezkumu zákonnosti a možnost odvolání se prostřednictvím rozhodnutí ve věci, k němuž sloužilo jako podklad.

Závazné stanovisko je možné přezkoumat v přezkumném řízení dle § 149 odst. 5 správního řádu. Ustanovení § 149 odst. 5 stanoví povinnost správnímu orgánu, který zjistí, že jiný správní orgán vydal nezákonné závazné stanovisko, podat podnět na zahájení přezkumného řízení. Úprava § 149 odst. 5 správního řádu je speciální ve vztahu k ustanovení § 156 správního řádu. Na přezkum závazného stanoviska se tudíž nebude aplikovat § 156 odst. 2 správního řádu, nýbrž § 94 až 99 správního řádu. Nezákonné závazné stanovisko lze zrušit nebo změnit rozhodnutím, jelikož je vedeno přezkumné řízení, jehož výsledkem je rozhodnutí.¹⁰ Další možností přezkoumání závazného stanoviska, které bylo podkladem pro rozhodnutí ve věci, je podání odvolání dle § 149 odst. 4 správního řádu. V případě, že je na základě závazného stanoviska vydáno rozhodnutí ve věci a účastník s ním nesouhlasí, resp. nesouhlasí s podkladovým závazným stanoviskem, může se odvolat proti rozhodnutí ve věci a odvolání směřovat proti obsahu závazného stanoviska, které bylo podkladem pro rozhodnutí. Při přezkumu závazného stanoviska podle § 149 odst. 4 správního řádu se postupuje podle části čtvrté správního řádu. Odvolání musí směřovat proti rozhodnutí podmíněnému závazným stanoviskem; není však vyloučeno, aby námítky odvolatele směřovaly pouze proti závaznému stanovisku. Odvolací správní orgán si vyžádá potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Postup podle § 149 odst. 4 správního řádu je v každém případě nutný, neboť jak uvedl Nejvyšší správní soud, „jestliže odvolací orgán rozhodne o odvolání, které směřuje proti obsahu závazného stanoviska dotčeného správního orgánu, aniž by si v souladu s § 149 odst. 4 správního řádu z roku 2004 vyžádal potvrzení či změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného dotčenému správnímu orgánu, dopustí se podstatného porušení ustanovení o řízení, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé“ (rozhodnutí č.j. 5 As 56/2009-63 z 23.9.2010, Sb. NSS sv. 1, ročník 2011, s. 30, č. 2167/2011).^{11, 12}

⁹ tamtéž

¹⁰ Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 15. 12. 2008, č. 71, zdroj www.mvcr.cz

¹¹ VEDRAL, J.: Správní řád komentář, II. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 1161

¹² Podrobněji viz. KLIKOVÁ, Alena: Ochrana před nezákonnými či nesprávnými závaznými stanovisky. Brno. Masarykova univerzita. (workshop z projektu GAČR, Prostředky ochrany subjektivních

4. Obrana proti nesprávným či nezákonným závazným stanoviskům v rámci soudního řízení

V této souvislosti bychom měli problematiku rozdělit do dvou oblastí, a to samotná možnost soudního přezkumu závazného stanoviska jako takového a druhou oblastí je otázka možnosti rozhodnutí o přezkumu závazného stanoviska.

První otázku již několikrát řešil Nejvyšší správní soud, a to jak ve vztahu ke správnímu řádu č. 71/1967 Sb., který byl v České republice účinný do roku 2005, kdy jej s účinností od 1. 1. 2006 nahradil správní řád č. 500/2004 Sb., tak ve vztahu k závazným stanoviskům vydávaným podle správního řádu č. 500/2004 Sb. Otázku možného soudního přezkumu závazného stanoviska vydaného za účinnosti správního řádu č. 71/1967 Sb. řešil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005 – 86 „*Závazné stanovisko, jako je kupříkladu souhlas (či nesouhlas) orgánu ochrany přírody a krajiny k povolení stavby vydaný podle § 44 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, je správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Podléhá samostatnému přezkumu ve správním soudnictví. Aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.) bude dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojit nemohlo.*“

Dle tohoto judikátu byl přípustný samostatný soudní přezkum daného závazného stanoviska.

Navazující judikatura Nejvyššího správního soudu k možnosti samostatného soudního přezkumu závazných stanovisek vydaných dle správního řádu č. 500/2004 Sb., již vyzněla opačně. Za podstatné lze označit rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 2 As 75/2009 – 113 ze dne 23.8.2011. Rozšířený senát v rozsudku dospěl k závěru, že závazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu nejsou rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 s. ř. s., neboť sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti. Soudní přezkum jejich obsahu je v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod umožněn až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s.

Druhý okruh otázek souvisejících s přezkumem ve vztahu k závazným stanoviskům naznačený výše, a to otázka možného soudního přezkumu rozhodnutí o přezkumu zákonnosti závazného stanoviska, byl také již několikrát soudy řešen. Za zajímavá můžeme označit dvě rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, která vyznívají opačně.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.j. 6 As 64/2012 – 21 ze dne 30. 3. 2013, které řeší otázku možného soudního přezkumu rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení podle § 94 a násl. správního řádu týkající se přezkumu závazného stanoviska. Nejvyšší správní soud *konstatoval, že v projednávaném případě správní žaloba svým obsahem materiálně směřuje proti podkladovému závaznému stanovisku Magistrátu hl. m. Prahy, které je nyní platné právě v té podobě, v jaké bylo toto závazné stanovisko v přezkumném řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu změněno z přípustného na nepřípustné rozhodnutím Ministerstva kultury, které pak bylo na základě rozkladu*

právo ve veřejné správě, PrF MU, Brno, 13. 6. 2014)

žalobce potvrzeno rozhodnutím ministryně kultury. Ve shodě se závěrem městského soudu je i podle názoru Nejvyššího správního soudu uvedené rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu nutno vykládat tak, že je vyloučen samostatný soudní přezkum nejen závazných stanovisek, ale též i takových rozhodnutí, kterými byla tato závazná stanoviska změněna v přezkumném řízení postupem podle § 149 odst. 5 správního řádu.

Jako druhé soudní rozhodnutí bych zmínila velmi aktuální judikát Nejvyššího správního soudu č.j. 4 As 42/2014-69 ze dne 24. 5. 2014, který uvádí, že „rozhodnutí vydaná v přezkumném řízení dle § 149 odst. 5 správního řádu nelze vyloučit ze soudního přezkumu na základě úvahy, že se jedná materiálně o závazná stanoviska, jejichž přímý soudní přezkum je vyloučen ve smyslu výše citované judikatury rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. O odlišný případ by se jednalo, pokud by šlo o potvrzení nebo změnu závazného stanoviska v rámci odvolacího řízení podle § 149 odst. 4 správního řádu. V takovém případě se stále jedná o závazné stanovisko, jehož soudní přezkum se řídí zásadami uvedenými v citovaném rozhodnutí rozšířeného senátu. O to se ovšem v nyní posuzované věci nejedná.“

Nejvyšší správní soud zde argumentuje mimo jiné i tím, že pokud by stěžovatel pouze čekal na vydání nového závazného stanoviska, nikdy by se již nemohl domoci posouzení zákonnosti zrušení původního závazného stanoviska, které jeho záměr za splnění vymezených podmínek umožňovalo. V navazujícím řízení by pak mohl napadnout jen obsah nového závazného stanoviska, jež by bylo podkladem pro vydané rozhodnutí, a nikoli rozhodnutí o zrušení původního závazného stanoviska. Byla by tak zcela odhata možnost bránit se změně nebo zrušení původního závazného stanoviska. V duchu této argumentace musíme přisvědčit názoru druhého soudního rozhodnutí, neboť pokud by byla upřena možnost soudní obrany proti rozhodnutí o přezkumu závazného stanoviska, neměla by se dotčená osoba žádnou další možnost ochránit svá práva.

Závěr

Závěrem můžeme konstatovat, že možnost obrany proti nezákonným nebo nesprávným závazným stanoviskům existuje, a to jak možnost obrany dle správního řádu, tak určitým způsobem lze využít i možnost soudního přezkumu. Jak bylo výše uvedeno, prostředkem obrany dle správního řádu proti postupu dotčeného orgánu může být např. odvolání, které se uplatňuje v rámci možnosti odvolání proti rozhodnutí ve věci, které bylo podmíněno závazným stanoviskem dle ustanovení § 149 správního řádu a dále možný přezkum zákonnosti závazného stanoviska. Soudní přezkum závazného stanoviska je v souladu s rozhodnutím rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu také možný až v rámci přezkumu konečného rozhodnutí ve věci. Otázkou však zůstává, zda je možný soudní přezkum rozhodnutí v přezkumném řízení zákonnosti závazného stanoviska, a to právě s ohledem na dvě výše zmíněná odlišná soudní rozhodnutí. Vzhledem k argumentaci Nejvyššího správního soudu, lze dle mého názoru přisvědčit tomu, že by měla existovat možnost soudního přezkumu rozhodnutí o přezkumu závazného stanoviska, a to hlavně s důrazem na ochranu práv dotčených osob, které by se v případě upření této soudní ochrany, již nemohly domáhat posouzení zákonnosti zrušení původního závazného stanoviska.

Literatura

- KNECHT, M.: Stavební právo v praxi, praktická příručka s vybranými vzory, literaturou a judikaturou, včetně souvisejících předpisů. Vyškov: TSM, spol. s r.o., 2010.
- VEDRAL, J.: Správní řád komentář, II. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, ISBN 978-80-7273-166-4.
- HORÁČEK, Z., KRÁL, M., STRNAD, Z., VYTEJČKOVÁ, V.: Vodní zákon č. 254/2001 Sb. v úplném znění s komentářem. Praha: SONDY, s.r.o., 2011, ISBN 978-80-86846-39-2.
- KLIKOVÁ, Alena: Právo na obranu proti nezákonnému postupu dotčených orgánů. In *Trnavské právnícké dni*. Trnava, 2012.
- KLIKOVÁ, Alena. Ochrana před nezákonnými či nesprávnými závaznými stanovisky. Brno. Masarykova univerzita. (workshop z projektu GAČR, Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě, PrF MU, Brno, 13. 6. 2014).
- PRŮCHA, P.: Správní řád s poznámkami a judikaturou. Praha: Leges, 2012.
- KRÝSA, I.: Disertační práce, Postavení dotčených správních úřadů. Brno, PrF MU, 2014.
- SKULOVÁ, S. a kol.: Správní právo procesní, 2. upravené vydání. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň. 2012.

Kontakt:

JUDr. Alena Kliková, Ph.D.
Právnická fakulta Masarykovy univerzity
Katedra správní vědy a správního práva
Veveří 70
602 00 Brno
Česká republika
alena.klikova@law.muni.cz

Právo na soudní ochranu v cizineckých věcech

Abstrakt: Příspěvek se věnuje problematice práva na soudní ochranu, respektive přístupu k soudu, v cizineckých věcech v judikatuře Ústavního soudu ČR. Restriktivnější přístup Ústavního soudu k výkladu práva na soudní ochranu v cizineckých věcech je determinován opakovaně zdůrazňovanou skutečností, že na pobyt cizince na území České republiky není právní nárok. Je však otázkou, zda tento argument s ohledem na vývoj unijního práva a judikatury Soudního dvora dlouhodobě obstojí. Příspěvek se ve vztahu k soudní ochraně v cizineckých věcech zaměří na dvě základní judikатурní linie Ústavního soudu, a to na rozhodnutí týkající se: (1) výluky ze soudního přezkumu a (2) ústavní konformity odlišných podmínek k přístupu k soudu (zejména lhůt). Na základě analýzy judikatury Ústavního soudu budou identifikována specifika ústavněprávní ochrany práva na přístup k soudu v cizineckých věcech.

Klíčová slova: soudní ochrana, přístup k soudu, cizinci, Ústavní soud

Úvod

Listina základních práv a svobod garantuje v článku 36 odst. 1 právo na soudní ochranu, přičemž odstavec 2 předmětného ustanovení upřesňuje právo na soudní ochranu v případě rozhodnutí orgánu veřejné správy. Dané ustanovení však umožňuje limitaci soudního přezkumu, která se nevztahuje pouze na rozhodnutí týkající se základních práv a svobod podle Listiny. To je klíčové pro stávající judikaturu Ústavního soudu ve vztahu k právu na soudní ochranu v cizineckých věcech¹. Ústavní soud totiž dlouhodobě judikuje, že na právo na pobyt na území České republiky není právní nárok, což determinuje jeho restriktivnější přístup k dané problematice. To je současně prvním specifikem, které se prolíná judikaturou Ústavního soudu. Současně je ale nutné zdůraznit, že cizinecká rozhodnutí nezasahují pouze do „práva“ na vstup a pobyt na území; mají potenciál zasáhnout i do mnoha dalších základních práv: právo na život, zákaz mučení a nelidského zacházení, právo na respektování rodinného

¹ Pro upřesnění se cizineckými věcmi pro účely tohoto příspěvku budou rozumět jak rozhodnutí vydaná na základě zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“ nebo „cizinecký zákon“), tak rozhodnutí vydaná na základě zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“ nebo „azylový zákon“). Viz také definice cizineckého práva Čižinským, které ho vymezuje obecně jako „soubor těch právních norem, které ukládají cizincům povinnosti nebo přiznávají cizincům práva, přičemž tyto povinnosti a tato práva jsou odlišná od povinností a práv občanů dotyčného státu“ (Čižinský, P. a kolektiv: Cizinecké právo. Praha: Linde, 2012, s. 15).

a soukromého života. Posledním specifickým aspektem, který je provázán s prvním zmiňovaným, je zdůrazňování státní suverenity. Tím problematika dostává do jisté míry politický rozměr a je zřejmé, že přístup Ústavního soudu je dán i snahou minimalizovat zásah do problematiky, která tak úzce souvisí se samotnou kontrolou území a je velice politicky citlivá.

Cílem příspěvku tedy bude analýza judikatury Ústavního soudu, identifikace klíčových rozhodnutí týkajících se práva na soudní ochranu v cizineckých věcech a vymezení specifik práva na soudní ochranu ve vztahu k cizinecké problematice. Příspěvek se přitom zaměří na dvě základní judikaturní linie Ústavního soudu, a to na rozhodnutí týkající se: (1) vyluk ze soudního přezkumu (zejména vyluky ze soudního přezkumu u rozhodnutí o neudělení víza a u již zrušené vyluky u rozhodnutí o vyhoštění) a (2) ústavní konformity odlišných podmínek k přístupu k soudu, zejména lhůt.

1. Vymezení práva na soudní ochranu v cizineckých věcech

Právo na soudní a jinou právní ochranu upravuje článek 36 Listiny, který stanovuje, že se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. V judikatuře Ústavního soudu se přitom vytvořila celá „doktrína“ spravedlivého procesu, která ustanovení článku 36 odst. 1 Listiny povýšila na obecnou, výchozí a sběrnou klauzuli práv týkajících se garancí spravedlivého procesu.² Příspěvek se však zaměří na právo na soudní a jinou právní ochranu v užším smyslu, tedy na právo na přístup k soudu a nebude pokrývat problematiku procesních garancí v cizineckých věcech v celé své šíři. Z hlediska ochrany proti rozhodnutím v cizineckých věcech je nutné zdůraznit zejména odstavec 2 předmětného článku 36 Listiny, neboť právě ten je ve své podstatě základem správního soudnictví, když vymezuje právo na soudní přezkum rozhodování orgánů veřejné správy.³ Současně umožňuje významnou limitaci práva na soudní přezkum plynoucí z dovětky „*nestanoví-li zákon jinak*“⁴. Tato limitace soudního přezkumu nemůže dopadat pouze na rozhodnutí týkající se základních práv a svobod podle Listiny. Z hlediska cizineckého práva je problematickou právě skutečnost, že Listina negarantuje právo na vstup na území, nebo právo na pobyt na území České republiky⁵. I když je tato teze v mnoha případech mezinárodněprávními a unijními závazky České republiky prolamována⁶, obecně je stále nedílnou součástí principu suverenity a zůstává silným argumentem v cizineckých rozhodnutích Ústavního soudu.

² Wagnerová, E. a kolektiv: Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., s. 728.

³ Wagnerová, E. a kolektiv: Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., s. 744.

⁴ Viz znění čl. 36 odst. 2: „Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonost takového rozhodnutí, *nestanoví-li zákon jinak*. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“ Obdobně viz i čl. 46 odst. 2 Ústavy Slovenskej republiky.

⁵ Srovnej například náleze Ústavního soudu ze dne 24. dubna 2012 sp. zn. Pl. ÚS 23/11.

⁶ K tomu srovnej Pořízek, P.: Vstup cizince na území státu: pohled mezinárodního, unijního a českého práva. Praha: Linde, 2013, 415 s. V této práci označuje autor tvrzení, že „žádný katalog

Ve vztahu k právu na soudní ochranu nelze opomenout, že kromě Listiny samotné je právo na spravedlivý proces a právo na účinný prostředek nápravy garantováno i v Úmluvě o ochraně lidských práv a svobod⁷, která je ve smyslu článku 10 Ústavy ČR⁸ součástí právního řádu. V cizineckých věcech se sice obecně neaplikuje článek 6 Úmluvy, který dopadá na občanské a trestní věci⁹, široce využitelný je však článek 13 Úmluvy, upravující právo na účinný právní prostředek nápravy. Je však nutné zdůraznit, že ten má ve vztahu k jiným článkům Úmluvy akcesorický charakter¹⁰, a navíc nezaručuje právo na přezkum samotným soudem. Zaručuje pouze přezkum jakýmkoliv orgánem, který naplňuje požadavky nezávislosti a procesních garancí¹¹.

2. Výluky ze soudního přezkumu

2.1. Výluky soudního přezkumu u vízových rozhodnutí

V první vymezené judikатурní linii se Ústavní soud opakovaně, a zatím vždy se závěrem o ústavní konformitě¹², zabýval výlukou ze soudního přezkumu u rozhodnutí o neudělení víza¹³. Na možnost odklonu od ustáleného výkladu konstatujícího ústavní konformitu sporné výluky poukázal Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 10. září 2009, č. j. 9 As 95/2008 – 57, kde uvedl, „že s ohledem na budoucí vývoj zejména komunitární právní úpravy nevyklučuje, že pro futuro bude na místě se předmětnou soudní výlukou (a zejména jejími dopady) zabývat a hledat nová řešení“.¹⁴ V roce 2011 pak Nejvyšší správní soud podal návrh na zrušení § 171 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, který výlukou soudního přezkumu víz zakotvuje. Ústavní soud ale jeho žádosti nevyhověl. Vycházel z důvodů zmiňovaných již ve své starší judikatuře: nikde v českém právním řádu ani v mezinárodních úmluvách není zakotveno právo pobytu na území, tudíž ani právo na udělení pobytového víza, a neudělením víza tak nedochází k porušení žádných ústavně zakotvených práv. Ústavní soud sice uznal, že opuštění území může být spojeno se zásahem do soukromého a rodinného života, k porušení ale de facto dochází rozhodnutím bezprostředně vedoucím k opuštění

mezinárodně chráněných lidských práv neobsahuje právo cizince na vstup a pobyt na území státu“ za značně zjednodušující (viz s. 346–348 citované publikace).

⁷ Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ze dne 4. 11. 1950, vyhlášená sdělením federálního ministerstva zahraničních věcí pod č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

⁸ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁹ Srovnej kupříkladu rozsudek ESLP ze dne 5. října 2000, věc Maaouia proti Francii, stížnost č. 39652/98.

¹⁰ Srovnej kupříkladu rozsudek ESLP ze dne 26. dubna 2007, věc Gebremedhin proti Francii, stížnost č. 25389/05.

¹¹ Viz rozsudek ESLP ze dne 15. listopadu 1996, věc Chahal proti Spojenému království, stížnost č. 22414/93.

¹² Viz kupříkladu usnesení Ústavního soudu ze dne 12. července 2005, sp. zn. I. ÚS 38/04, usnesení ze dne 15. prosince 2004, sp. zn. I. ÚS 17/04, usnesení ze dne 19. prosince 2000, sp. zn. II. ÚS 345/2000.

¹³ Viz § 171 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Předmětná výluka ze soudního přezkumu se nevztahuje pouze na rozhodnutí o neudělení víza rodinnému příslušníkovi občana EU, jehož soudní přezkum zákonodárce umožnil s účinností od 1. listopadu 2011.

¹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. září 2009, č. j. 9 As 95/2008 – 57.

země, nikoliv samotným neudělením víza. Doplnil, že vyslovení neústavnosti napa- deného ustanovení by dopadlo i na víza neudělená cizincům žádajícím v zahraničí, která nejsou způsobilá zasáhnout základní práva cizinců ani dle mínění navrhovatele.¹⁵ V této judikатурní linii Ústavní soud pokračuje i ve své nejnovější rozhodovací praxi¹⁶ a zatím nic nenasevňuje, že by v tomto směru mohlo dojít ke změně.

2.2. Výluky soudního přezkumu u rozhodnutí o vyhoštění

Kromě výluky týkající se přezkumu víz se Ústavní soud zabýval výlukou soudního přezkumu týkající se rozhodnutí o vyhoštění, dle ustanovení § 171 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, ve znění zákona č. 161/2006 Sb., a to konkrétně v nálezu ze dne 9. prosince 2008, sp. zn. Pl. ÚS 26/07¹⁷. V daném případě ale dospěl k odlišnému výsledku, než u výluky, týkající se víz. Konstatování protiústavnosti sporného ustanovení, stanovujícího výluky pro „rozhodnutí o správním vyhoštění, pokud se před zahájením řízení o tomto vyhoštění zdržoval cizinec na území nebo v tranzitním prostoru mezinárodního letiště neoprávněně“ se domáhal rovněž Nejvyšší správní soud. Ústavní soud mu dal zapravdu, i když nezpochybnil závěry plynoucí ze starší judikatury ohledně neexistence subjektivního ústavně zaručeného práva cizinců na pobyt na území České republiky¹⁸. Doplnil však, že Listina cizincům nepochybně zaručuje práva, která mohou být vyhoštěním dotčena, jako kupříkladu právo na život, zákaz mučení a krutého, nelidského nebo ponižujícího zacházení (ustanovení čl. 6 a 7 Listiny), nebo právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života (čl. 10 odst. 2).¹⁹ I když Úmluva ponechává státům velkou míru autonomie a ESLP již konstatoval, že pro rozhodnutí o vyhoštění se právo na přístup k soudu ve smyslu článku 6 Úmluvy neuplatní²⁰, nejedná se o rozhodující skutečnost pro výklad článku 36 odst. 2 Listiny. Závěrem Ústavní soud konstatoval, že „[p]ro výklad tohoto ustanovení je rozhodující existence možnosti, že bude rozhodnutím o správním vyhoštění zasazeno do základních práv cizince [...]“.

2.3. Možnost změny přístupu k výlukám soudního přezkumu

Jak je zřejmé z výše uvedeného stručného přehledu, Ústavní soud odlišuje rozhodnutí o vízech od rozhodnutí o vyhoštění, které, na rozdíl od prvního zmiňovaného, může zasáhnout do práv zaručených Listinou. V judikatuře však nenalzáme argumentaci, v čem zmiňovaný zásadní rozdíl spočívá. Dle názoru autorky zasahuje do

¹⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 24. dubna 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11.

¹⁶ Srovnej usnesení Ústavního soudu usnesení ze dne 29. listopadu 2012, sp. zn. III. ÚS 1600/12; usnesení ze dne 20. března 2013, sp. zn. II. ÚS 1396/12; usnesení ze dne 18. dubna 2013, sp. zn. III. ÚS 1147/13; usnesení ze dne 13. června 2013, sp. zn. II. ÚS 1149/13.

¹⁷ Nutno podotknout, že výlukou soudního přezkumu u rozhodnutí o vyhoštění se Ústavní soud zabýval již ve vztahu k § 32 odst. 2 zákona č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území ČSFR, ve znění pozdějších předpisů, a to v nálezu ze dne 26. května 1998, sp. zn. Pl. ÚS 27/97, zákonodárce však tuto skutečnost v „novém“ cizineckém zákoně nereflektoval.

¹⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 9. prosince 2008, sp. zn. Pl. ÚS 26/07.

¹⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 9. prosince 2008, sp. zn. Pl. ÚS 26/07, bod 38.

²⁰ Viz rozsudek ESLP ze dne 5. října 2000, věc Maaouia proti Francii, stížnost č. 39652/98.

práv již rozhodnutí o neudělení víza, které je jakýmsi „titulem“ pro následné opuštění území. Navíc, je nutné poukázat na to, že v řízení o vyhoštění je cizinec v postavení osoby, jež jednala v rozporu s právním řádem, zatímco v řízení o neudělení víza nikoliv. Nelze opomenout ani skutečnost, že rozhodnutí o vyhoštění není nevyhnutelným „pokračováním“ řízení o neudělení víza: standardně by měla dotčená osoba vycestovat a nezdržovat se nadále na území bez platného víza, potenciál zasažení do základních práv je tak patrný již u rozhodnutí o neudělení víza. Autorka se tedy v tomto ohledu plně ztotožňuje s odlišným stanoviskem soudce Výborného k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 23/11, který poukazuje na to, že „[n]ález vytváří konstrukci nutící cizince, aby po neudělení víza pobýval na území republiky protiprávně, donutil stát k zahájení řízení o správním vyhoštění a III. teprve v rámci tohoto řízení a IV. na něj navazujícího soudního přezkumného řízení domáhal se ochrany svých základních práv.“²¹ V tomto směru tedy judikatura neposkytuje dostatečně přesvědčivou argumentaci a lze se domnívat, že tlak na zrušení předmětné výluky ze soudního přezkumu se bude stupňovat, a to zejména s ohledem na unijní právo i s ohledem na komparativní hledisko²². Prvním náznakem může být rozhodnutí Soudního dvora ze dne 19. prosince 2013, ve věci C-84/12 *Koushkaki*²³, kde se Soudní dvůr zabýval problematikou nárokovatelnosti schengenského víza. Soudní dvůr se sice důsledně vyhýbá termínu použitému v samotné předběžné otázce – vůbec nemluví o „právním nároku na udělení schengenského víza“ – dospívá však k závěru, že „příslušné orgány členských států nemohou zamítnout žádost o udělení jednotného víza na základě jiných důvodů, než které jsou upraveny v tomto kodexu“ (jedná se vízový kodex). I když se tak Soudní dvůr explicitnímu odkazu na právní nárok vyhýbá, z odpovědi de facto plyne, že stát může vízum zamítnout pouze z taxativně vymezených důvodů, a pokud tyto důvody dány nejsou, žadatel na vízum nárok má. Jeden z dlouho používaných argumentů, týkající se nenárokovatelnosti víza, se tak velmi výrazně oslabuje. Navíc, i Evropská komise ve Zprávě o uplatňování Listiny základních práv za rok 2013, publikované v dubnu 2014, ve vztahu k vízovému kodexu konstatovala, že právo na účinnou právní ochra-

²¹ Odlišné stanovisko Miloslava Výborného k nálezu ze dne 24. dubna 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11.

²² Z komparativního hlediska lze evropské země ve vztahu k přezkumu víz rozdělit na: (1) země, kde o odvolání rozhodují soudní orgány: Bulharsko, Řecko, Itálie, Litva (odvolání je podáváno přímo k správnímu soudu), Lucembursko (odvolání k správnímu tribunálu a následně možnost žaloby u soudu), Lotyšsko, Slovinsko Švédsko, Německo, Španělsko (je možný přezkum konzulátem a následně soudem), Rakousko, Kypr; (2) země, kde o odvolání rozhodují správní orgány: Estonsko, Finsko, Maďarsko, Polsko, Rumunsko, Dánsko, Holandsko, Portugalsko; a (3) země, kde o odvolání rozhodují orgány kva-zi-judiciální povahy: Belgie, Francie, Malta, Česká republika, Slovensko (viz FRA: Fundamental rights: challenges and achievements in 2011. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012. Dostupné z: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/2211-FRA-2012_Annual-Report-2011_EN.pdf, s. 80–81). I u některých zemí zmiňovaných v kategoriích 2) a 3) je ale soudní přezkum v určité formě zachován. To je případ Francie, Malty, Portugalska nebo Polska (pro cizince nacházející se na území Polska), viz Kryška, D.: Vybrané aspekty právní úpravy víz v Polské republice aneb soudní přezkum vízových věcí na polském příkladě. In: Jílek, D., Pořízek, P.: Vízová politika a praxe ČR v kontextu Evropské unie. Quo vadis, visum? Kancelář veřejného ochránce práv, 2010. Dostupné z: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/Vizova_politika_2010.pdf

²³ Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. 12. 2013, věc C-84/12 *Rahmanian Koushkaki* proti Bundesrepublik Deutschland.

nu zakotvené v článku 47 Listiny vyžaduje, aby odvolání proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení víza, prohlášení víza za neplatné nebo zrušení víza zahrnovalo přístup k justičnímu orgánu jako jediné nebo poslední možnosti odvolání.²⁴ V souvislosti s tímto konstatováním byla řadě států zaslána výzva, je tak pravděpodobné, že předmětná otázka bude na unijní úrovni dále řešena. Je však sporné, zda soudy, respektive zákonodárce, budou reflektovat již na tyto „náznaky“, nebo bude nutné počkat na explicitnější výzvu v podobě rozsudku Soudního dvora o porušení unijního práva nebo na předběžnou otázku ve vztahu k České republice.

3. Specifika přístupu k soudu

Další část rozhodnutí Ústavního soudu směřuje na odchylky od obecné úpravy, týkající se zejména přístupu k soudu. Ty většinou cílí na zrychlení celého procesu a na zabránění zneužívání opravných prostředků pro pouhé prodloužení pobytu na území.

3.1. Lhůta pro podání opravného prostředku

V cizineckých věcech zákonodárce ve více případech přistupuje ke zkrácení lhůty pro podání opravného prostředku (či už řádného nebo mimořádného, v podobě žaloby). Je zde zřejmá snaha o zkrácení celého řízení a zabránění zneužití podání žaloby za účelem prodloužení pobytu na území. Zkrácení lhůty pro podání žaloby se ale může dostat do rozporu s právem na soudní ochranu, respektive s právem na samotný přístup k soudu.

Ústavní soud se v první řadě zabýval třicetidenní lhůtou, kterou stanovuje pro podání žaloby v § 172 odst. 1 zákon o pobytu cizinců, a to v usnesení ze dne 5. března 2002, sp. zn. I. ÚS 609/01²⁵. K námitce stěžovatele o diskriminační povaze lhůty vůči cizincům Ústavní soud předně uvedl, že z ústavněprávního hlediska je zásadně v dispozici zákonodárce, zda a v jakých oblastech správně právní regulace stanoví zvláštním zákonem lhůtu pro podání správní žaloby a doplnil, že sporná třicetidenní lhůta nebrání realizaci práva na soudní ochranu a nemá diskriminační povahu. Nutno říct, že Ústavní soud tyto závěry podrobněji neodůvodňuje.

K závěru o rozporu s článkem 36 odst. 1 naopak Ústavní soud dospěl ve vztahu ke lhůtě pro podání žaloby proti rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany, která byla v § 32 odst. 2 zákona o azylu stanovena na 7 dnů. V první řadě se Ústavní soud vyjádřil k ustanovení § 32 odst. písm. a), které s lhůtou 7 dnů pracovala v případě žaloby proti rozhodnutí, jímž se žádost o mezinárodní ochranu zamítá jako zjevně nedůvodná. V nálezu ze dne 10. prosince 2009, sp. zn. Pl. ÚS 17/09 konstatoval, že „*posuzované ustanovení zákona o azylu tím, že omezuje právo žadatele domáhat se u soudu ochrany svých práv stanovením nepřiměřeně krátké lhůty pro podání žaloby, ve své podstatě činí proklamovanou soudní ochranu pouze iluzorní.*“²⁶ Ústavní soud zohlednil skutečnost, že žalobce je jako žadatel o azyl ve specifické situaci, když se zpravidla

²⁴ Evropská komise: Zpráva o uplatňování Listiny základních práv EU za rok 2013. Pub. 14. dubna 2014. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0224&rid=1>

²⁵ Usnesení Ústavního soudu ze dne 5. března 2002, sp. zn. I. ÚS 609/01.

²⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 10. prosince 2009, sp. zn. Pl. ÚS 17/09, bod 49.

neorientuje ve zdejších poměrech a právním řádu, nezná jazyk, nemá zde žádné zázemí, kontakty a je odkázán na vnější pomoc a sporné ustanovení jako protiústavní zrušil. K obdobnému závěru dospěl i ve vztahu k ustanovení § 32 odst. 2 písm. c), stanovujícím sedmidenní lhůtu pro žalobu proti rozhodnutí, jímž bylo řízení o udělení mezinárodní ochrany zastaveno z důvodu nepřipustnosti žádosti o udělení mezinárodní ochrany. V nálezu ze dne 17. září 2013, sp. zn. Pl. ÚS 41/10²⁷ zdůraznil, že není důvod přistupovat k přiměřenosti lhůty pro podání žaloby odlišným způsobem, než v případě již zrušeného § 32 odst. 2 písm. a) a konstatoval protiústavnost daného ustanovení (účinného do 31. prosince 2011). V mezidobí ale tuto skutečnost reflektoval i zákonodárce, který lhůtu pro podání žaloby ve věci mezinárodní ochrany s účinností ke dni 1. ledna 2012 sjednotil na 15 dnů.

Je nutné říct, že ve vztahu ke lhůtám je přezkum Ústavního soudu skutečně limitovaný, neboť může zasáhnout pouze tam, kde nepřiměřená lhůta činí přístup k soudní ochraně takřka nereálným. Je však otázkou, určenou spíše zákonodárci, kde leží ve vztahu ke lhůtám rovnováha mezi skutečně efektivním právem na přístup k soudu a mezi zájmy státu bránit zneužití opravného prostředku za účelem pouhého prodloužení pobytu. Autorka se domnívá, že by neměla platit jakýsi „presumpce“ zneužití právní ochrany a spíš by měly být zohledněny specifické potřeby cizinců, zohledňující jejich špatnou orientaci v právním řádu, neznalost jazyka, často absenci právní pomoci. Z tohoto hlediska lze považovat i patnáctidenní lhůtu pro podání žaloby ve věcech mezinárodní ochrany za velice krátkou.

3.2. Nepřijatelnost kasační stížnosti

Dalším specifikem, vztahujícím se rovněž k řízení o mezinárodní ochraně, je institut nepřijatelnosti kasační stížnosti, zakotvený v § 104a zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, který v odst. 1 stanovuje: „*Jestliže kasační stížnost ve věcech mezinárodní ochrany svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud pro nepřijatelnost.*“²⁸ Institut nepřijatelnosti se již stal předmětem mnoha diskuzí²⁹, otázky o odůvodněnosti jeho zachování v právním řádu se ale objevují i dnes³⁰. Z hlediska tohoto příspěvku se však autorka zaměří pouze na jeho ústavní konformitu tak, jak jí vnímá samotný Ústavní soud. Ten se k problematice možnosti uvážení Nejvyššího správního soudu při posuzování nepřijatelnosti kasačních stížností opakovaně vyjádřil, přičemž konstatoval, že uvážení Nejvyššího správního soudu není Ústavní soud oprávněn přezkoumávat především proto, že jím z povahy věci žádné ústavně chráněné právo zasaženo být nemůže. Zdůraznil rovněž, že jak plyne z rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva Delcourt

²⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 17. září 2013, sp. zn. Pl. ÚS 41/10.

²⁸ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

²⁹ Viz kupříkladu Baxa, J., Mazanec, M.: Správní soudnictví ve věcech azylových. *Soudce*. 2005, roč. 7, č. 4, s. 23–30; Lavický P., Šiškeová, S.: Nad novou úpravou řízení o kasační stížnosti v azylových věcech. *Právní rozhledy*, 2005, roč. 13, č. 19, s. 693–703, nebo Šimíček V.: Přijatelnost kasační stížnosti ve věcech azylu - jedna z cest k efektivitě práva. *Soudní rozhledy*. 2006, roč. 12, č. 6, s. 201–205.

³⁰ Hájek, M.: Nepřijatelní cizinci – anachronismus nebo trend? *Jiné právo*. Publikováno 17. dubna 2014 Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2014/04/michal-hajek-neprijatelni-cizinci.html>

proti Belgii, článek 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod nenutí smluvní státy, aby vytvářely odvolací nebo kasační soudy.³¹

Otázka možnosti přezkumu ústavní konformity institutu nepřijatelnosti se otevřela v momentě, kdy Ústavní soud nálezem ze dne 21. února 2012, sp. zn. Pl. ÚS 29/11 zrušil z důvodu nepředvídatelnosti právní úpravy tzv. nenárokové dovolání, umožňující Nejvyššímu soudu přezkum s odkazem na zásadní právní význam rozhodnutí. Nelze totiž přehlédnout jistou paralelu s institutem nepřijatelnosti kasační stížnosti, který je postaven na přesahu vlastních zájmů stěžovatele. Navíc, tento „přesah“ zákonodárce žádným způsobem nevymezuje, na rozdíl od úpravy nenárokového dovolání účinné do 31. prosince 2012, která zásadní právní význam rozhodnutí definovala. Ústavní soud však při zrušení § 237 odst. 1 písm. c) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, účinném do 31. prosince 2012 zdůrazňoval, že v případě právní úpravy, která není dostatečně určitá, je nutné zkoumat, zda je tato norma v návaznosti na judikaturu soudů dostatečně předvídatelná.³² Nejednoznačnost zákona tak lze překlenout konstantní a nerozpornou judikaturou, což se ale dle názoru Ústavního soudu Nejvyššímu soudu nepovedlo. I když by tedy samotné ustanovení § 104a soudního řádu správního možná v případném přezkumu ústavní konformity rovněž neuspělo, konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu při posuzování přesahu vlastních zájmů stěžovatele je garancí jeho ústavnosti. Případné zrušení § 104a Ústavním soudem proto momentálně nepovažuji za aktuální, je však spíše otázkou, určenou opět zákonodárci, zda je jeho zachování v právním řádu vzhledem ke klesajícímu počtu žádostí o mezinárodní ochranu, a s tím souvisejícím klesajícím počtem kasačních stížností ve věcech mezinárodní ochrany³³, skutečně potřebné.

Závěry

Z dosavadní judikatury Ústavního soudu vztahující se k právu na soudní ochranu v cizineckých věcech lze vyvodit poměrně opatrný přístup soudu k dané problematice, který je do velké míry ovlivňován skutečností, že vstup ani pobyt cizince na území není obecně nárokovatelný a zdá se, že Ústavní soud se snaží zásahy v podobě zrušení ustanovení pro neústavnost minimalizovat.

Co se týče potenciálního judikaturního vývoje, prostor lze spatřovat zejména u rozhodnutí týkajících se neudělení víza. Judikatura totiž v této oblasti nepřináší přesvědčivé odůvodnění, v čem spočívá zásadní rozdíl u potenciálního porušení základních práv u rozhodnutí o vyhoštění a u rozhodnutí o neudělení víza. Navíc je zřejmé, že vnímání víza jako nenárokovatelného institutu (což je jedním z klíčových argumentů Ústavního soudu), se začíná pomalu posouvat. Právě tento posun, přicházející z unijní úrovně, je příležitostí přehodnotit konstantní judikaturu Ústavního soudu. Jedná se však o velice citlivou problematiku, která je stále vnímána do velké míry jako problematika politická a je proto otázkou, zda se k případnému zrušení soudní výluky jednou přece jenom Ústavní soud odhodlá. Na druhou stranu je nutné říct, že z mezi-

³¹ Viz kupříkladu usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 12. 2007, sp. zn. III. ÚS 2937/07.

³² Nález Ústavního soudu ze dne 12. prosince 2012, Pl. ÚS 29/11.

³³ Viz statistiky in Hájek, op. cit.

národního či unijního práva stále neplyne explicitní závazek soudní ochrany, vzhledem ke stále silnější harmonizaci cizineckého práva ze strany Soudního dvora však lze předpokládat, že budou sílit tlaky i na výraznější sjednocení v procesní úpravě.

Literatura

- Baxa, J., Mazanec, M.: Správní soudnictví ve věcech azylových. *Soudce*. 2005, roč. 7, č. 4, s. 23–30.
- Čížinský, P. a kolektiv: Cizinecké právo. Praha: Linde. 2012, 373 s.
- Evropská komise: Zpráva o uplatňování Listiny základních práv EU za rok 2013. Pub. 14. dubna 2014. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0224&rid=1>
- FRA: Fundamental rights: challenges and achievements in 2011. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012. Dostupné z: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/2211-FRA-2012_Annual-Report-2011_EN.pdf
- Hájek, M.: Nepřijatelní cizinci – anachronismus nebo trend? *Jiné právo* Publikováno 17. dubna 2014 Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2014/04/michal-hajek-neprijatelni-cizinci.html>
- Kryška, D.: Vybrané aspekty právní úpravy víz v Polské republice aneb soudní přezkum vízových věcí na polském příkladě. In: Jilek, D., Pořízek, P.: Vízová politika a praxe ČR v kontextu Evropské unie. Quo vadis, visum? Kancelář veřejného ochránce práv, 2010. Dostupné z: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/Vizova_politika_2010.pdf
- Lavický P., Šiškeová, S.: Nad novou úpravou řízení o kasační stížnosti v azylových věcech. *Právní rozhledy*, 2005, roč. 13, č. 19, s. 693–703.
- Pořízek, P.: Vstup cizince na území státu: pohled mezinárodního, unijního a českého práva. Praha: Linde, 2013, 415 s.
- Šimíček V.: Přijatelnost kasační stížnosti ve věcech azylu - jedna z cest k efektivitě práva. *Soudní rozhledy*. 2006, roč. 12, č. 6, s. 201 – 205.
- Wagnerová, E. a kolektiv: Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., s. 728.

Kontakt

Mgr. Bc. Alžbeta Kondelová
Právnícká fakulta, Masarykova univerzita
Veveří 70
611 80 Brno
Česká republika
alzbeta.kondelova@gmail.com

Právo na hospodársku súťaž alebo “keď do firmy vtrhnú inšpektori”

Abstrakt: Príspevok sa venuje analýze predchádzajúcej a súčasnej právnej úpravy vo vzťahu k výkonu inšpekcií zo strany Protimonopolného úradu Slovenskej republiky. Pozornosť venuje najmä dvom rozhodnutiam Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, ktoré možno označiť za kľúčové nielen pre aplikáciu ustanovení o inšpekciách, ale taktiež mimoriadne podnetné pre tvorbu novej aktualizovanej právnej úpravy. Príspevok obsahuje zhrnutie základných práv a povinností podnikateľského subjektu pri výkone inšpekcie ako aj sankčný mechanizmus, ktorý nasleduje nedodržaniu povinností zo strany podnikateľa.

Kľúčové slová: Protimonopolný úrad Slovenskej republiky, inšpekcia, podnikateľ, právomoc úradu, práva a povinnosti podnikateľa, sankčný systém.

Čl. 55 zákona č. 460/1992 Zb. Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len “Ústavy”) formuluje princípy hospodárskej politiky Slovenskej republiky, medzi ktoré patrí aj podpora a ochrana konkurenčného hospodárskeho prostredia a vytváranie právnych prostriedkov proti obmedzovaniu hospodárskej súťaže, ktoré označí za nedovolené. Princípy hospodárskej politiky patria k základným princípom fungovania štátu a ich prostredníctvom sa v Slovenskej republike zaručuje aj ústavná ochrana právnických osôb. Činnosť každej krajiny je spätá s ekonomikou, jej riadnym fungovaním a rozvojom. Moderné štáty, založené na demokratických a právnych princípoch svoju prípadnú ingerenciu prostredníctvom štátnych orgánov do sféry ekonomiky (ale aj v iných oblastiach) realizujú iba na základe Ústavy, v jej medziach, v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. To je jedna zo základných vlastností a atribútov právneho štátu.¹ Realizácia hospodárskej politiky a zabezpečenie trhového hospodárstva Slovenskej republiky vyžaduje, aby štát vykonával kontrolu trhového prostredia a v prípade zistení jeho porušenia reagoval podľa čl. 2 ods. 2 Ústavy svojimi rozhodnutiami a zabezpečil tak realizáciu Ústavou garantovaných princípov. Takýmto ústredným orgánom štátnej správy ustanoveným v zmysle zákona č. 136/2001 Z. o ochrane hospodárskej súťaže a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len “zákon o ochrane hospodárskej súťaže”)

¹ Cibulka, L., Ústava Slovenskej republiky- ako ďalej. In PAVLÍČEK, V. a kol., Transformace ústavních systému zemí střední a východní Evropy. Sborník příspěvků a statí z konference. Praha 15.-16. října 1999. II. část. Praha: Univerzita Karlova, 2000, s. 204, ISBN 80-85889-31-5

je Protimonopolný úrad Slovenskej republiky. Nemožno však opomínať skutočnosť, že Ústavný súd Slovenskej republiky v tejto súvislosti judikoval, že porušenia zistené týmto úradom neznamenajú automaticky porušenie ústavných garancií v čl. 55 ods. 1 Ústavy, pretože takýto postup pri plnení rozhodovacej činnosti orgánov verejnej moci by bol aj v ďalších odvetviach automaticky spájaný s porušením Ústavy. Kladné ani záporné rozhodnutia orgánov verejnej moci takýto účinok vyvolať nemôžu.

Podľa ust. § 3 ods. 1 zákona o ochrane hospodárskej súťaže podnikateľom sa na účely tohto zákona rozumie podnikateľ podľa osobitného predpisu, t.j. v zmysle Zákona č. 513/1991 Zb. Obchodného zákonníka, ďalej fyzická osoba a právnická osoba, ich združenia a združenia týchto združení, ak ide o ich činnosti a konania, ktoré súvisia alebo môžu súvisieť so súťažou bez ohľadu na to, či tieto činnosti a konania sú, alebo nie sú zamerané na dosahovanie zisku. V zmysle zákona o ochrane hospodárskej súťaže, je podnikateľom každý ekonomicky nezávislý subjekt s právnou subjektivitou, zameraný na výkon činností obchodného alebo výrobného charakteru a zúčastnený v trhových vzťahoch buď na strane ponuky alebo dopytu. Výraznou zmenou, ktorú priniesla novela zákona o ochrane hospodárskej súťaže č. 151/2014, účinná od 1.7. 2014 je pôsobnosť zákona v prístupe k obciam, v zmysle ktorej bude úrad môcť posudzovať aj ich prípadné protisúťažné konanie v konaní. Obec tak bude možné postihovať nielen za obmedzovanie súťaže formou dohody obmedzujúcej súťaž alebo zneužívania dominantného postavenia, môže však byť postihovaná aj za obmedzovanie súťaže formou zjavnej podpory niektorých podnikateľov.

Právny základ postupu Protimonopolného úradu SR vystihovala najmä veta upravená v ust. § 22 ods. 1 zákona o ochrane hospodárskej súťaže, ktorú možno bez veľkých nárokov na priestor citovať v plnom znení „Úrad vykonáva prešetrovanie na relevantnom trhu“. V zmysle ust. § 3 ods. 2 zákona o ochrane hospodárskej súťaže relevantný trh je priestorový a časový súbeh ponuky a dopytu takých výrobkov, výkonov, prác a služieb (ďalej len „tovar“), ktoré sú na uspokojenie určitých potrieb z hľadiska užívateľa vhodné alebo zastupiteľné. Podľa Rausa sa určovanie relevantného trhu pre podnikateľské subjekty stalo ešte významnejším najmä po zmene prístupu v rámci aplikačnej modernizácie súťažného práva v dôsledku prijatia nariadenia o vykonávaní pravidiel hospodárskej súťaže². Skutočnosť, že zodpovednosť za posúdenie súladu či rozporu so súťažnými pravidlami sa významne presunula na samotného súťažiteľa (napr. ukončenie vydávania individuálnych výnimiek zo zákazu kartelových dohôd a ich nahradenie výnimkou ex lege, ktorej posúdenie je na zväžení samotného súťažiteľa, v spojení s tým, že všeobecné (blokové) výnimky zo zákazu kartelových dohôd sú založené pravidelne na určení trhových podielov súťažiteľov, vystavuje súťažiteľa možným rizikám nesprávneho vymedzenia relevantného trhu. V tejto veci ďalej uvádza, že súťažitelia sú navyše v menej výhodnej pozícii oproti súťažným úradom vo vzťahu k získaniu potrebných údajov pre určenie relevantného trhu a môžu tak oveľa jednoduchšie získať komplexný obraz o trhu³ Protisúťažnými činnosťami týchto subjektov však môžu byť iba také ich konania a činnosti, ktoré sú v rozpore s týmto

² Nariadenie Rady (ES) č. 1/2003 zo 16. decembra 2002 o vykonávaní pravidiel hospodárskej súťaže stanovených v článkoch 81 a 82 Zmluvy

³ Raus, D. Oršulová, A. Kartelové dohody. Praha. Vydavateľstvo C.H.Beck, 2009.

zákonom, najmä dohody obmedzujúce súťaž, zneužívanie dominantného postavenia a v prípade obcí a združení obcí aj zjavná podpora zvyhodňujúca určitých podnikateľov alebo iné spôsoby, ktorými tieto subjekty obmedzujú súťaž.⁴

Neoddeliteľnou súčasťou princípov právneho štátu zaručeného podľa čl. 1 Ústavy je aj princíp právnej istoty. Tento spočíva okrem iného v tom, že všetky subjekty práva môžu odôvodnene očakávať, že príslušné štátne orgány budú konať a rozhodovať podľa platných právnych predpisov, že ich budú správne vykladať a aplikovať. Slovenská republika ako právny štát, ktorý je založený na princípoch právnej istoty a predvídateľnosti právnych noriem, pričom nejasné a neurčité právne normy nemožno aplikovať a vykladať na ťarchu adresáta právnej normy – účastníka správneho konania, ale na ťarchu tvorcu právnej normy.⁵ Podľa Berthotyovej možno vnímať princíp právnej istoty najmä ako požiadavku na jasnosť, zrozumiteľnosť a predvídateľnosť právnych noriem, predvídateľnosť postupu orgánu verejnej moci, ochrana práv nadobudnutých v dobrej viere ako aj zákaz retroaktivity právnych noriem.⁶ Protimonopolný úrad SR však pri výkone inšpekcie nie vždy dodržiaval ústavné princípy a postup v súlade so všeobecne záväznými právnymi predpismi. Inšpekciu možno zjednodušene definovať ako kontrolu v obchodných priestoroch podnikateľa s možnosťou nahliadať, zapečatiť, prípadne aj odňať na nevyhnutný čas akékoľvek podklady a informácie, ktoré môžu súvisieť s činnosťou podnikateľa. Inšpekcia „dawn raid“ vykonávaná podľa zákona o ochrane hospodárskej súťaže je významnou právomocou úradu pre odhaľovanie najzávažnejších porušení zákona. Inšpekcie vo všeobecnosti predstavujú významný nástroj, ktorý je upravený v slovenskej právnej úprave už od roku 2001. Slúži na odhaľovanie protisúťažných konaní, ktoré je v niektorých prípadoch mimoriadne náročné. Najmä odhaľovanie kartelov (pričom uplatnenie inšpekcií je možné i v prípadoch iných porušení), ktoré spôsobujú obrovské škody ekonomike a majú negatívny dopad na spotrebiteľov, sa stáva čoraz náročnejším, nakoľko ich účastníci svoje konanie dôsledne utajujú. Existencia práva vykonávať inšpekcie je štandardná tak pre Európsku komisiu, ako aj pre súťažné orgány členských štátov Európskej únie. Podľa Správy o vyšetrovacích právomociach (Investigative powers report), ktorú zverejnila Európska komisia v roku 2012, majú právomoc vykonávať inšpekcie súťažné orgány všetkých členských štátov. Pod vplyvom európskej súdnej judikatúry, ale aj judikatúry Ústavného súdu SR dochádza k tomu, že sa čoraz viac v judikatúre Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „Najvyšší súd“) zdôrazňuje, že Slovenská republika ako právny štát a člen Rady Európy a Európskej únie presadzuje súladnosť správania správneho orgánu so všetkými právnymi predpismi v intenciách čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ako aj s princípmi dobrej správy.) V nadväznosti na uvedené nemožno podľa môjho názoru opomínať i Odporúčanie Výboru ministrov členských štátov Rady Európy z 20. júna 2007 o dobrej verejnej správe (ďalej len „Odporúčanie“), ktoré obsahuje niekoľko primárnych prin-

⁴ Z dôvodovej správy k zákonu č. 136/2001 Z. z. o ochrane hospodárskej súťaže v znení neskorších predpisov.

⁵ Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 1. júla 2010, sp. zn. 8 Stp 1/2010)

⁶ Berthotyová, E.: Dobrá správa – zásada modernej verejnej správy. Bulletin slovenskej advokácie, 19, 2013, č. 12, s. 6 - 12.

cípov, ktorými by sa mal riadiť každý orgán verejnej správy vo vzťahu k súkromným osobám, rovnako aj Protimonopolný úrad SR. Podľa Košičiarovej právo na dobrú verejnú správu vyjadruje právo súkromnej osoby, aby mu štát garantoval, že verejná správa bude fungovať na princípoch verejnej správy.⁷

Na nezákonný postup Protimonopolného úradu SR poukázal aj Najvyšší súd v dvoch kľúčových rozhodnutiach z 5. apríla 2011 a zo dňa 17. októbra 2013. Žalobca sa v prvom prípade prostredníctvom žaloby doručenej Najvyššiemu súdu domáhal ochrany pred tvrdeným nezákonným zásahom žalovaného, ktorý nie je rozhodnutím a bol proti žalobcovi zameraný a priamo vykonaný. Navrhoval, aby Najvyšší súd rozsudkom zakázal žalovanému pokračovať v porušovaní práva žalobcu, t.j. v úkonoch spočívajúcich v prezeraní kópie dátového nosiča žalobcu a súčasne uložil žalovanému povinnosť obnoviť stav pred zásahom tak, že úplne vymaže celú kópiu dátového nosiča žalobcu. V danom prípade prešetril žalobcu žalovaný Protimonopolný úrad SR pre podozrenie z účasti na horizontálnej dohode. Horizontálne dohody sú dohody obmedzujúce súťaž uzatvárané medzi podnikateľmi na jednej úrovni distribučného reťazca, teda medzi konkurentmi, sú ex lege zakázané. Ide o dohody s významnými dopadmi na trh a spotrebiteľa. Niektoré štúdie hovoria až o 30% zvýšení cien v dôsledku kartelov. Tieto dohody uzatvárajú konkurenti tajne, pričom nejde o dohody na „papieri“, kde by sa vzájomne k niečomu konkurenti zaväzovali. Dohody bývajú často utajované, a teda ťažko preukázateľné. Konkurenti komunikujú prostredníctvom e-mailov pomocou tajných šifier atď. V praxi Európskej komisie a iných úradov na ochranu hospodárskej súťaže patrí medzi hlavné vyšetrovacie nástroje horizontálnych dohôd práve inšpekcia. Všeobecne platí, že tlak konkurencie prináša značné efekty a naopak jeho obmedzenie znamená značné škody pre ekonomiku a pre spotrebiteľa. Existujú o tom početné empirické štúdie. Ak firmy súťažia a prijímajú nezávislé rozhodnutia, nevedia ako bude postupovať konkurencia, a preto sa snažia predložiť čo najlepšiu ponuku z hľadiska relácie „kvalita - cena“.⁸

Žalobca v konaní pred Najvyšším súdom namietal, že aj keď nejde o správne konanie, keď žalovaný prešetruje správanie súťažiteľov v zmysle § 22 ods. 2 zákona o ochrane hospodárskej súťaže, musí rešpektovať základné zásady správneho konania a princípy postupu správnych orgánov. Rovnako musí rešpektovať platné právne predpisy. Najvyšší súd vo svojom rozhodnutí zakázal Protimonopolnému úradu SR pokračovať v porušovaní práva žalobcu, t.j. v úkonoch spočívajúcich v prezeraní dátového nosiča žalobcu, skopírovaného počas inšpekcie u žalobcu. V odôvodnení rozhodnutia Najvyšší súd konštatuje, že vykonávanie prešetrovania v podobe inšpekcie žalovaným u žalobcu v zmysle ust. § 22 ods. 1, písm. a) zákona o ochrane hospodárskej súťaže je procesným postupom žalovaného ako orgánu štátnej správy, ktorého výsledkom nie je rozhodnutie ako individuálny správny akt. Od administratívneho konania sa odlišuje tým, že v administratívnom (správnom) konaní, napr. podľa § 22 ods.1, písm. b), c), d) zákona o ochrane hospodárskej súťaže, správny orgán súčasne

⁷ Košičiarová, S.: Princípy dobrej verejnej správy a rada Európy, 1. vyd. Bratislava: Iura Edition, 2012 s. 11

⁸ Zemanovičová, D. a kol.: Kartelové dohody vo verejnom obstarávaní, Bratislava Protimonopolný úrad SR, 2010 str. 5 dostupné na: http://www.antimon.gov.sk/data/files/96_kartelove-dohody-vo-vo.pdf

vykonáva rozhodovaciu právomoc a rozhoduje o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb podľa § 1 ods.1 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov (ďalej len "Správny poriadok"). Súd ďalej zdôrazňuje, že tam, kde žalovaný ako správny orgán nevykonáva rozhodovaciu právomoc, neznamena, že žalovaný už nepostupuje primerane podľa Správneho poriadku a základných pravidiel správneho konania. Táto pôsobnosť Správneho poriadku totiž vyplýva z generálnej klauzuly ust. § 3 ods. 6 Správneho poriadku, podľa ktorej „ustanovenia o základných pravidlách konania uvedených v odsekoch 1 až 5 sa primerane použijú aj pri vydávaní osvedčení, posudkov, vyjadrení, odporúčaní a iných podobných opatrení.“ Vydanie poverenia na vykonanie inšpekcie podľa § 22 ods. 3 zákona je práve takýmto „iným podobným opatrením.“

Žalobca v konaní ďalej namietal, že žalovaný zostavil administratívny spis z vykonaného prešetrovania až v priebehu súdneho konania. Najvyšší súd v teto súvislosti konštatoval, že prehľadné, verné a zrozumiteľné zaznamenanie vlastného procesného postupu žalovaného je základnou požiadavkou na kontrolu zákonnosti jeho postupu a výkonu právomoci, pretože iba na základe spisu možno preskúmať zákonnosť vykonaného prešetrovania. Pokiaľ by žalovaný takýto spis nevedol a ani na požiadanie najvyššieho súdu ho nezostavil, bolo by nevyhnutné bez ďalšieho konštatovať, že procesný postup správneho orgánu už ipso facto vykazuje znaky nezákonného zásahu. Za neprípustné konanie žalovaného považoval Najvyšší súd aj skutočnosť, že žalobca mal možnosť nahliadnuť do dokumentov a informácií v predmetnej veci v sídle žalovaného, v zmysle zákona č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len ako „Zákon o slobodnom prístupe k informáciám“). Takýto postup žalovaného, keď informácie žalobcovi ako jednému zo subjektov prešetrovania poskytoval iba podľa Zákona o slobodnom prístupe k informáciám nemožno považovať za lege artis, pretože subjekt prešetrovania má právo na prístup k informáciám na základe svojho osobitného postavenia a nie na základe zákona, ktorý používajú na získavanie informácií subjekty nezúčastnené na prešetrovaní. V zmysle § 2 ods. 2 Správneho poriadku „*správne orgány sú povinné postupovať v konaní v úzkej súčinnosti s osobami, ktorých sa konanie týka a dať im vždy príležitosť, aby mohli svoje práva a záujmy účinne obhajovať, najmä sa vyjadriť k podkladu rozhodnutia, a uplatniť svoje návrhy*“. Závery ku ktorým dospel Najvyšší súd sú nasledovné:

1) Neohlásená inšpekcia vykonávaná Protimonopolným úradom SR je postupom správneho orgánu, ktorý podlieha prieskumu zákonnosti správnym súdom v konaní o ochrane pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy.

2) Zaznamenanie procesných úkonov o vykonanej neohlásenej inšpekcii do administratívneho spisu je základnou požiadavkou na preskúmanie zákonnosti postupu protimonopolného úradu.

3) Ak poverenie na vykonanie neohlásenej inšpekcie predsedu protimonopolného úradu neobsahuje presnú identifikáciu právomoci, ktorú úrad realizuje a evidenčné číslo, úradnú pečiatku, trpí vadami ovplyvňujúci zákonnosť inšpekcie.⁹

⁹ Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 5. apríla 2011, sp. zn. 3 Sžz 1/2011

Najvyšší súd vo svojom rozhodnutí č. 4Sžz/1/2013 zo dňa 17. októbra 2013 tak tiež skúmal postup Protimonopolného úradu SR pri neohlásenej inšpekcii. Najvyšší súd svoju pozornosť venoval najmä viacerým otázkam súvisiacimi s priebehom inšpekcie. Súd sa v tomto prípade zaoberal viacerými úkonmi Protimonopolného úradu SR, ku ktorým došlo počas inšpekcie v obchodných priestoroch žalobcu. Podnetom k neohlásenej inšpekcii bolo podozrenie z koordinovaného zavedenia manipulačného poplatku, následkom ktorého mala byť protiprávna dohoda o stanovení cien tovarov a služieb súvisiacich s distribúciou IT technológií. Z rozhodnutia vylývajú závery Najvyššieho súdu týkajúce sa najmä rozsahu otázok, ktoré môže Úrad klásť v priebehu inšpekcie zamestnancom prešetrovaného subjektu. Súd sa však venoval aj k ďalším dôležitým otázkam priebehu inšpekcie. Žalobca v konaní namietal, že počas inšpekcie boli kladené zamestnancom otázky, nielen faktického charakteru (netýkali sa len zabezpečenia účelu inšpekcie) ale dotýkali sa taktiež priamo podstaty vytýkaného protisúťažného konania, v dôsledku čoho mohli mať tzv. „*self-incrimination*” charakter. Najvyšší súd sa v rozhodnutí stotožnil s právnym názorom žalobcu, že povinnosť prešetrovaného subjektu (jeho zástupcov a zamestnancov) zodpovedať otázky v priebehu inšpekcie má svoje limity. Súd ďalej konštatoval, že otázky by mali byť striktné limitované na zabezpečenie priebehu inšpekcie. Otázky môžu smerovať k získaniu potrebných dôkazov na zabezpečenie priebehu inšpekcie, taká by sledovali cieľ inšpekcie, a tým je najmä zabezpečenie dôkazov.

Protimonopolný úrad v tomto prípade použil o.i. nasledovné otázky: „1) Uved'te, ako ste dospeli k výške manipulačného poplatku 1 euro? 2) Z akého dôvodu, resp. podnetu bolo rozhodnuté o zavedení poplatku (vykonaná analýza / pokyn od materskej spoločnosti/iné skutočnosti)? 3) Uved'te, prečo bol tento poplatok zavedený práve teraz, keď firma je na trhu už pomerne dlho? 4) Ak by ho nezaviedla konkurencia, nezaviedli by ste ho ani Vy? 5) Uved'te proces rozhodovania a zavedenia poplatku, kto konkrétne o tom rozhodoval? 6) Uved'te, či sa poznáte s Vašimi konkurentmi? “.

Ako vyplýva z odôvodnenia rozhodnutia, tieto otázky neboli prípustné, keďže podľa Najvyššieho súdu v rámci inšpekcie nie je možné objasňovať konanie podnikateľa v kontexte podozrenia z porušenia súťažných pravidiel výsluchom zamestnancov. Vzhľadom na vyššie uvedené Najvyšší súd, Protimonopolnému úradu SR zakázal použiť pri prešetrovaní a analyzovaní zápisníc z vykonanej inšpekcie tie časti zápisníc s odpoveďami zamestnancov prešetrovaného subjektu na vyššie uvedené otázky. Najvyšší súd ďalej zakázal, Protimonopolnému úradu SR použiť v správnom konaní aj tú časť zápisnice týkajúcej sa výsluchu zamestnanca, ktorý bol vypočúvaný v čase, keď prebiehala prehliadka jeho služobného počítača. Z odôvodnenia je zrejmé, že takýto postup Protimonopolnému úradu SR bol považovaný za procesnú vadu, ktorá mala vplyv na zákonnosť tohto procesného úkonu, t.j. celé vypočutie zamestnanca. Na druhej strane však Najvyšší súd dospel k záveru, že pokiaľ neboli zamestnancovi odňaté písomnosti súkromného charakteru, niet dôvodu považovať prehliadanie služobného počítača za rozporné s účelom inšpekcie a s pravidlami jej výkonu. V rámci inšpekcie sa podľa argumentácie Najvyššieho súdu, zrejme nedá vyhnúť prehliadaniu súkromnej korešpondencie zamestnanca, a za podmienky, že nedôjde k spracovaniu, odňatiu alebo k inej dispozícii s takouto informáciou, nemožno také

prehliadanie počítačov považovať za nezákonný zásah. Súčasťou prehliadanej dokumentácie bola aj komunikácia s advokátom podnikateľa, ktorá podlieha tzv. ochrane “legal professional privilege”. V zmysle čl. 6 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd je právo na ochranu dôvernosti komunikácie medzi advokátom a jeho klientom jedným z kľúčových prvkov práva na spravodlivý súdny proces. SDEÚ v prípade Akzo Nobel Chemicals Ltd a Akcros Chemicals Ltd. vyslovil názor, že na uplatnenie ochrany dôvernosti komunikácie medzi advokátmi a klientmi musia byť kumulatívne splnené dve podmienky. Po prvé ide o komunikáciu spojenú s výkonom práva na obhajobu klienta a po druhé musí ísť o komunikáciu s nezávislým advokátom. Podľa Súdneho dvora Európskej únie podmienka nezávislosti subsumuje neexistenciu pracovnoprávneho vzťahu medzi advokátom a jeho klientom bez výnimky. Ochrana “legal professional privilege” na základe dôvernosti nepožíva komunikácia zamestnancov v rámci podniku alebo skupiny interných advokátov. Steinecker a Neruda však oprávnené považujú argumentáciu Najvyššieho súdu v tejto otázke za nezrozumiteľnú aj z iných dôvodov.¹⁰ Najvyšší súd odôvodnil zákaz použitia zápisnice v časti týkajúcej sa vypočítania zamestnanca tou skutočnosťou, že tento zamestnanec nebol prítomný pri prehliadaní svojho počítača. Na druhej strane ale nevyslovil za nezákonnú samotnú prehliadku osobného počítača tohto zamestnanca a teda dokumenty takto zaistené neboli vyhlásené za nezákonný dôkaz. Z uvedeného preto vyplýva resp. by mohlo vyplývať, že podľa súdu nejde o nezákonný zásah, ak by Protimonopolnému úradu SR bez prítomnosti uvedenej osoby prečítal súkromnú korešpondenciu, resp. do detailu preskúmal komunikáciu s advokátom, pokiaľ by si z takejto komunikácie nevyhotovil kópiu, neodňal ju a nepoužil v správnom konaní. Steinecker a Neruda považujú tento záver v rozpore nielen so všeobecným poňatím ochrany komunikácie medzi klientom a advokátom ale aj so samotnou praxou úradu. S ich názorom možno v tejto súvislosti len súhlasiť. V rozhodnutí chýba jednoznačné potvrdenie práva zamestnanca a zástupcu podnikateľa byť prítomný pri prehliadaní svojho počítača z dôvodu ochrany súkromnej korešpondencie a ochrany komunikácie s advokátom. Ak im prítomnosť nie je umožnená, napríklad tým, že dotknutý pracovník je paralelne vypočúvaný iným zamestnancom Protimonopolnému úradu SR, ide zrejme o nezákonný zásah zo strany Protimonopolnému úradu SR. Keďže nie je možné spätne overiť, čo pracovníci úradu pri inšpekcii v osobnom počítači prehliadali, nevieme posúdiť do akej miery bolo narušené právo podnikateľa na súkromie korešpondencie so svojím advokátom, či úrad túto oblasť prehliadal dôsledne, čo využil v ďalšej časti prešetrovania (správnom konaní). Podľa môjho názoru práve z tohto dôvodu musí mať podnikateľ, resp. jeho zástupca alebo zamestnanec, právo byť prítomný pri prehliadaní počítača zo strany úradu. K rozsahu prípustnosti otázok Európskej komisie kladených počas inšpekcií týkajúcich sa možných porušení súťažných predpisov sa vo svojej rozhodovacej praxi (napr. prípady T-112/98 Mannesmannröhren-Werke AG v Komisia, C-301/04P SGL Carbon v Komisia). Z uvedených rozhodnutí jednoznačne vyplýva, že počas výkonu inšpekcie je neprípustné

¹⁰ Neruda, R. Steinecker, J.: Limity neohlásenej inšpekcie podľa Najvyššieho súdu In: COMPETITION FLASH, Apríl 2014, dostupné na: http://www.havelholasek.cz/images/stories/publikace/competition%20flash_cz_4_2014.pdf

klásť akékoľvek otázky, ktoré by zo strany vypočúvaného subjektu mohli viesť k priznaniu jeho účasti na akomkoľvek protisúťažnom konaní. Pališin ďalej poukazuje, že takýmito otázkami sú najmä otázky ohľadom účelu alebo cieľa konkrétneho stretnutia alebo opatrenia a akékoľvek otázky, ktoré môžu vyžadovať hodnotenie úkonu, o ktorom sa Komisia domnieva, že mohol byť protiprávny, pričom ako príklad uvádza vplyv stretnutia na zvýšenie ceny.¹¹ Podľa môjho názoru však rozlišovacia schopnosť podnikateľa zameraná na charakter kladených otázok môže byť oslabená aktuálnou situáciou (výkonom inšpekcie v priestoroch podnikateľa atď.), neznalosťou príslušných právnych predpisov, aktuálnej judikatúry čo môže zvyšovať tendenciu pracovníkov úradu ku kladeniu self - incrimination otázok. Dôraznejšie vymedzenie limitov inšpekcie vykonávanej Protimonopolným úradom SR je nielen v záujme zvýšenia právnej istoty podnikateľov, rovnako by však mohlo prispieť k situácií, kedy by subjekty pri odmietnutí odpovedať na otázky kladené zo strany Protimonopolnému úradu SR mohli byť takto sankcionovaní za neposkytnutie spolupráce. Z analyzovaného rozhodnutia Najvyššieho súdu vyplýva:

1) počas výkonu inšpekcie má Protimonopolný úrad SR zákaz klásť otázky, ktoré nesmerujú k zabezpečeniu cieľa inšpekcie.

2) zamestnanci Protimonopolného úradu SR nie sú povinní poučiť podnikateľa poučiť o jeho procesných právach počas výkonu inšpekcie.

3) najdiskutabilnejšie zostáva právo zamestnancov Protimonopolného úradu SR prehliadať počítač (vrátane súkromnej korešpondencie a chránenej komunikácie s advokátom), počas výsluchu príslušného zamestnanca, uvedené informácie ale nemôžu kopírovať a ani inak spracovávať.¹²

Zmeny zákona o ochrane hospodárskej súťaže účinné od 1. 7. 2014 sa primárne dotýkajú právomoci úradu vykonávať prešetrovanie na relevantnom trhu. Vykonávanie prešetrovania na relevantnom trhu v predošlom znení zákona subsumovalo tzv. všeobecné prešetrovanie, ktorého účelom je získanie informácií o stave hospodárskej súťaže na trhu a jeho výsledkom bola sektorová správa, alebo začatie správneho konania vo veci porušenia hospodárskej súťaže. Novela zaviedla diferenciaciu uvedených postupov v zákone tak, aby bolo odčlenené prešetrovanie v jednotlivých odvetviach hospodárstva za účelom získania informácií o stave súťaže v danom odvetví od vykonávania prešetrovania za účelom zistenia, či je dôvod na začatie konania podľa zákona. Zároveň, je však potrebné podotknúť, že nedochádza ku kvalitatívnej zmene obsahu právomoci úradu. Zakotvuje tiež právomoc Protimonopolnému úradu SR vykonávať vyšetrovacie úkony, ako aj úkony právnej pomoci, na žiadosť orgánu hospodárskej súťaže iného štátu alebo na základe medzinárodnej zmluvy. V zmysle novej právnej úpravy, ktorej cieľom je o.i. priniesť transparentnejšie pravidlá výkonu inšpekcii, zamestnanci úradu vykonávajú inšpekciu v priestoroch a dopravných

¹¹ Pališin, M.: Zákonnosť určitých úkonov a otázok kladených Protimonopolným úradom počas inšpekcie

In: © EPRAVO.SK – Zbierka zákonov, judikatúra, právo, 2014 dostupné na: <http://www.epravo.sk/top/clanky/zakonnost-urcitych-ukonov-a-otazok-kladenych-protimonopolnym-uradom-pocas-inspekcie-1549.html>

¹² Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo 17. októbra 2013 sp. zn. 4Sžz/1/2013

prostriedkoch podnikateľa, ktoré súvisia s činnosťou a konaním podnikateľa. Vzhľadom na súčasnú národnú a európsku judikatúru sa ustanovujú náležitosti poverenia na vykonanie inšpekcie a sumarizujú povinnosti podnikateľa pri vykonávaní inšpekcií. Toto poverenie v prvostupňovom konaní na rozdiel od predošlej právnej úpravy vydáva podpredseda úradu, ktorý zároveň podľa novej právnej úpravy podpisuje rozhodnutia úradu vydané v prvom stupni. V prípade, že bude inšpekcia vykonávaná v konaní pred radou, poverenie vydá predseda rady. V nadväznosti na nedostatky v praktickej aplikácii sa sprísnila náležitosti poverenia na vykonanie inšpekcie, zákon preto špecifikuje, aké náležitosti má toto poverenie obsahovať.

Novela zákona tiež doplnila, že podpísaním zápisnice sa považuje inšpekcia za skončenú a to aj vtedy, keď ju niektorá zo zúčastnených osôb odmietla podpísať. Právomoci úradu v súvislosti s vykonávaním inšpekcie a tomu zodpovedajúce povinnosti podnikateľov sú špecifikované v ust. § 22 ods. 5 až 7 zákona o ochrane hospodárskej súťaže. Tak ako doposiaľ, podnikatelia majú povinnosť počas vykonávania inšpekcie spolupracovať s úradom, pričom povinnosť spolupráce zahŕňa ďalšie konkrétne povinnosti. Môžeme konštatovať, že oprávnenia úradu sa zásadným spôsobom nemenia. Ustanovenie § 22 a) zákona o ochrane hospodárskej súťaže upravuje právomoc Protimonopolného úradu SR vyžadovať od podnikateľa, jeho zamestnancov alebo iných fyzických a právnických osôb ústne a písomné vysvetlenia, informácie a podklady, ktoré sú nevyhnutné pre činnosť úradu a pod. Novela o.i. podrobnejšie špecifikuje aj právomoc úradu zabezpečiť si prístup k informáciám, ktoré sa týkajú podnikateľa, uloženým v elektronickej podobe. Zákon tiež zavádza osobitné pokuty vo výške do 5 %, resp. 1 % z obratu za porušenie jednotlivých povinností pri inšpekcii podnikateľom, a vo výške do 80 000 eur, resp. do 25 000 eur pri porušení týchto povinností jednotlivcom. Podľa vzoru Rakúskej a Českej republiky priniesla nova právna úprava spoluprácu medzi Protimonopolným úradom SR a Policajným zborom Slovenskej republiky, resp. orgánmi činnými v trestnom konaní pri odhaľovaní protisúťažných konaní. Novela preto konkretizuje právomoc úradu použiť informácie získané podľa osobitných predpisov napríklad príslušným útvarom Policajného zboru Slovenskej republiky, v správnom konaní podľa tohto zákona, ktorá vyplýva na jednej strane zo zásady spolupráce útvarov Policajného zboru a orgánov činných v trestnom konaní s úradom a na druhej strane zo zásady vyplývajúcej zo zákona a Správneho poriadku vo vzťahu k použiteľnosti všetkých dôkazov získaných v súlade so zákonom. Novela zákona výslovne uvádza, že na postup úradu pri vykonávaní inšpekcií sa nevzťahujú ustanovenia správneho poriadku s výnimkou primeraného použitia ustanovení o plynutí lehôt, doručovaní, zastupovaní, zápisnici a vylúčení zamestnancov alebo členov správneho orgánu podľa zákona a podľa správneho poriadku.

Na druhej strane ak subjekt neumožní inšpekciu, Protimonopolný úrad SR začne správne konanie vo veci možného uloženia poriadkovej pokuty podľa § 38 ods. 5 zákona o ochrane hospodárskej súťaže, pre nesplnenie povinnosti poskytnúť zamestnancom Protimonopolného úradu SR vykonávajúcim inšpekciu požadované informácie nevyhnutné na činnosť úradu pre účely výkonu inšpekcie u tohto podnikateľa. Účelom týchto ustanovení o povinnostiach podnikateľa spolupracovať s úradom je zaistiť, aby v praxi nedochádzalo k nerešpektovaniu právomocí Protimonopolného

úradu SR.V súvislosti s uvedeným, v prípade porušenia § 40 zákona o ochrane hospodárskej súťaže subjektu hrozí pokuta až do výšky 1% z obratu za predchádzajúce účtovné obdobie, pričom ide o obligatórny sankčný mechanizmus.

Záver

Inšpekcie predstavujú významný nástroj odhaľovania konania v rozpore s pravidlami hospodárskej súťaže, ktoré je v niektorých prípadoch mimoriadne náročné. Najzložitejším, ako sme už v texte príspevku uviedli, je práve odhaľovanie kartelov, ktoré spôsobujú obrovské škody v hospodárstve a majú negatívny dopad v spotrebiteľskom prostredí. Existencia práva vykonávať inšpekcie je štandardom v európskom priestore ako pre Európsku komisiu, tak pre súťažné orgány členských štátov Európskej únie. Najvyšší súd Slovenskej republiky v analyzovaných rozhodnutiach poukázal nielen na nedostatky predošlej právnej úpravy výkonu inšpekcii Protimonopolným úradom SR, ale zároveň aj na potrebu vytvoriť určité zákonné mantinely pre Protimonopolný úrad SR pri výkone takejto inšpekcie. Uvedené rozhodnutia možno označiť za míľniky v danej oblasti. Novelizovaná právna úprava, účinná od 1. 7. 2014 má za cieľ o.i. priniesť transparentnejšiu aplikáciu týchto pravidiel, čo však priniesie súčasná prax Protimonopolného úradu SR, ako aj následné rozhodnutia správneho súdnictva, vykonávaného prostredníctvom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zostáva otáznou.

Literatúra

- Bejček, J.: Kartelové právo. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1995, 201 s. Spisy Právnickkej fakulty Masarykovej univerzity v Brne, zv. 147. ISBN 80-210-1064-9.
- Berthotyová, E.: Dobrá správa – zásada modernej verejnej správy. In Bulletin slovenskej advokácie, 2013, roč. XI, č. 12, s. 6-12
- Cseres, K. J.: Competition law and consumer protection. CN The Hague, The Netherlands: Kluwer Law International, 2005, 450 s. ISBN 90-411-2380-6.
- Cibulka, L.: Ústava Slovenskej republiky - ako ďalej. In PAVLÍČEK, V. a kol.: Transformace ústavních systému zemí střední a východní Evropy. Sborník příspěvků a statí z konference. Praha 15.-16. října 1999. II. část. Praha: Univerzita Karlova, 2000, s. 204, ISBN 80-85889-31-5.
- Kalesná K. Blažo O.: Zákon o ochrane hospodárskej súťaže. Komentár. Praha: vyd. C.H.Beck, 2012, 405 s. ISBN 978-80-7400-257-1.
- Košičiarová, S: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy, 1. vyd. Bratislava: Iura Edition, 2012. 556 s. ISBN 978-80-8078-519-2.
- Maslen, M: Rada Európy a záruky ochrany práva na spravodlivý súdny proces pri trestno-právnom a pri administratívno-právnom postihu, 1. vyd. Trnava: 2013. 155 s.
- Neruda, R. Steinecker, J.: Limity neohlásenej inšpekcie podľa Najvyššieho súdu In: COMPETITION FLASH, Apríl 2014, dostupné na internete: http://www.havelholasek.cz/images/stories/publikace/competition%20flash_cz_4_2014.pdf
- Pališín, M.: Zákonnosť určitých úkonov a otázok kladených Protimonopolným úradom počas inšpekcie In: © EPRAVO.SK – Zbierka zákonov, judikatúra, právo, 2014 dostupné

na: <http://www.epravo.sk/top/clanky/zakonnost-urcitych-ukonov-a-otazok-kladenych-pro-timonopolnym-uradom-pocas-inspekcie-1549.html>

- Raus, D. Oršulová, A.: Kartelové dohody. 1. vyd. Praha: Vydavatelství C.H.Beck, 2009. 369 s. ISBN 978-80-7400-016-4.
- Suchoža, J.: Ústavnoprávne zakotvenie princípu trhového hospodárstva a jeho sociálne a ekologické aspekty. Košice: Medzinárodná konferencia Ústavného súdu Slovenskej republiky 2013 dostupné na: portal.concourt.sk/download/attachments/.../Prispevok_SU-CHOZA.pdf
- Zemanovičová, D. a kol.: Kartelové dohody vo verejnom obstarávaní. Bratislava Protimonopolný úrad SR, 2010 str. 5 dostupné na: http://www.antimon.gov.sk/data/files/96_kartelove-dohody-vo-vo.pdf

Kontakt:

Mgr. Jana Kršková
Univerzita Komenského v Bratislave
Právnická fakulta
Šafárikovo nám č. 6
P.O. BOX 313
810 00 Bratislava 1
email: jana.krskova@flaw.uniba.sk

K právu být slyšen ve veřejné správě

Abstrakt: Příspěvek se zabývá problematikou jednoho ze základních procesích práv ve sféře veřejné moci, tj. právem být slyšen. Na příkladu konkrétního soudního rozhodnutí rozebírá meze jeho aplikace a zamýšlí se nad důsledky problematických závěrů, ke kterým soud – podle názoru autora příspěvku – dospěl.

Klíčová slova: právo být slyšen, veřejná správa, správní řízení, odvolací řízení, rozklad

Úvod

Vzhledem k faktu, že tématem konference, pro jejíž potřeby je zpracován a v jejímž rámci byl přednesen tento příspěvek, zní „Rozhodovací činnost národních, mezinárodních a evropských soudů“, přičemž podtématem sekce správního práva je oblast „Veřejná správa, právní stát a ochrana ústavních práv a svobod“, bylo mou snahou koncipovat tento text tak, abych se – pokud možno – „vešel“ do obou tematických oblastí této konference.

Předmětem následujícího stručného zamyšlení je tedy jedno z klíčových (základních) práv procesů odehrávajících se v oblasti veřejné moci, a to konkrétně právo být slyšen (důraz na podtéma správněprávní sekce) a jeho reflexe v jednom (resp. ve dvou prakticky totožných) rozhodnutí správního senátu jednoho z krajských soudů v České republice (důraz na téma celé konference jako takové).

Inspirací k tomuto příspěvku mi byla diskuse, jíž jsem se zúčastnil v rámci své profesní činnosti a jejíž závěry vyznívaly (ne unisono, ale přesvědčivě) v závěr, že zmíněný správní soud s právem být slyšen ve správním řízení nenaložil tak, jak by měl.

Níže uvedený text je tedy úvahou zaměřenou na toto rozhodnutí a pokusem o nastínění některých z – podle mého názoru – problematických důsledků, které by případná akceptace tohoto rozhodnutí přezkumnou instancí (zde Nejvyšším správním soudem ČR) mohla přinést.

1. Právo být slyšen (ve správním řízení obecně)

Právo být slyšen (*right to be heard, droit d'être entendu*) je nepochybně jedním z klíčových procesních principů práva na spravedlivý proces. Je zakotveno, resp. reflektováno Listinou základních práv a svobod, stejně jako například Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a dalšími (nejen) mezinárodními akty doporučujícího i závazného charakteru.

V oblasti správního řízení je v právní úpravě České republiky toto právo zakotveno v první řadě ve správním řádu (zákon č. 500/2004 Sb. v platném znění)¹ a to zejména v jeho ustanovení § 36, konkrétně pak odstavcích č. 1 až 3. Podle nich mají účastníci správního řízení zejména:

- právo navrhnout důkazy a činit jiné návrhy,
- právo vyjádřit v řízení své stanovisko a
- právo vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí.

Je patrné, že ne všechna tato dílčí oprávnění obsažená v právu být slyšen (nebo z něj vyplývající) zřejmě nemusí mít vždy co do svého uplatnění stejnou procesní „sílu“ (například právo vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí bude zpravidla zřetelně silnější než obecné právo činit jiné návrhy atp.), všechna však kumulativně vytvářejí výrazné opory procesního postavení účastníka správního řízení.

Správní řád je nicméně, jak známo, toliko obecnou právní úpravou správního řízení a tedy předpisem použitelným především subsidiárně tehdy, nestanoví-li jiný (zvláštní) předpis něco jiného.² To platí o správním řádu jako takovém, lze to tedy nepochybně konstatovat i o jeho úpravě práva být slyšen ve správním řízení. I to tedy může být modifikováno zvláštními právními úpravami, samozřejmě v ústavních (mezinárodněprávních) mezích.

2. Právo být slyšen (v soutěžním zákoně)

Zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, v platném znění (dále také jen „soutěžní zákon“) je úpravou, jež kromě klíčových hmotněprávních ustanovení obsahuje i řadu specifických odchylek procesního charakteru. Ve sledovaném případě šlo především o úpravu řízení o povolení spojení soutěžitelů upravenou zejména v § 16 a následujících (pro potřeby tohoto příspěvku opomineme zvláštní zjednodušené řízení o povolení spojení dle § 16a soutěžního zákona).

Právní úprava zvláštností tohoto řízení je poměrně stručná. Zákon v první řadě výslovně stanoví, že řízení o povolení spojení ze zahajuje (výlučně) na návrh (§ 15 odst. 1 ve spojení s § 21 odst. 1 soutěžního zákona) a to dnem, kdy byl Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále také jen „Úřad“ nebo „ÚOHS“) doručen kompletní návrh povolení spojení (§ 15 odst. 4 soutěžního zákona). Úřad následně neprodleně oznámí zahájení řízení o povolení spojení v Obchodním věstníku a elektronicky prostřednictvím veřejné datové sítě (§ 16 odst. 1 soutěžního zákona).

Tímto zákonem je dále – a to je pro potřeby tohoto příspěvku podstatné – výslovně stanoveno, že v řízení o povolení spojení jsou účastníkem řízení (výlučně) osoby, které jsou povinny podat návrh na povolení spojení, tj. (s trochou zjednodušení řečeno) spojování soutěžitelé. Toto vymezení okruhu účastníků řízení tak zjevně brání použití

¹ V právní úpravě správního řízení na Slovensku jde podobně zejména o ustanovení § 33 zákona č. 71/1967 Zb., o správnom konaní (správny poriadok), v znení neskorších predpisov.

² K této otázce podrobně viz například JEMELKA, L.: *Princip subsidiarity správního řádu*, C. H. Beck, Praha, 2013.

ustanovení § 27 a § 28 správního řádu, jejichž prostřednictvím by bylo možno dovozat okruh účastníků řízení mnohem širěji.³

I přes toto striktní vymezení účastníků správního řízení o povolení spojení soutěžitelů však ustanovení § 16 odst. 1 *in fine* soutěžního zákona modifikuje jinak obecné právo být slyšen v tom smyslu, že po výše zmíněném zveřejnění informace o zahájení řízení o povolení spojení zakládá právo podávat proti tomuto spojení námitky (ve lhůtě stanovené Úřadem, která zpravidla činí 5 dní⁴), přičemž toto právo svědčí v zásadě „komukoliv“. Zákon okruh oprávněných namítnutelných nijak blíže nevymezuje, komentářová literatura jen dodává, že „Publikací Úřad informuje veřejnost o existenci řízení o návrhu na povolení spojení a dává tak zainteresovaným stranám možnost vyjádřit se k vhodnosti či nevhodnosti příslušného spojení z hlediska hospodářské soutěže na trhu... Osobami, jejichž reakce ve vztahu k posuzovanému spojení je v této fázi nejvíce žádoucí, jsou zejména konkurenti spojujících se soutěžitelů a podniky působící na navazujících trzích, ať již na straně poptávky či nabídky, tj. zejména odběratelé a dodavatelé spojujících se soutěžitelů. Takové osoby totiž mají zpravidla dobrou znalost o podmínkách hospodářské soutěže na dotčených relevantních trzích a jsou schopny odhadnout, jaký vliv na dané podmínky bude spojení mít.“⁵ Toto nadmíru stručné ustanovení (či snad lépe řečeno pouhá zmínka v jednom ustanovení) je bohužel zároveň i jedinou úpravou, která se těchto námitek týká.

Výkladem lze nicméně zřejmě dovodit, že ačkoliv to zákon výslovně neupravuje, Úřad má povinnost námitky proti povolení spojení soutěžitelů nejen přijmout, ale také se jimi kvalifikovaně zabývat a v neposlední řadě se s nimi také (jako s částí podkladů pro vydání rozhodnutí) vypořádat v odůvodnění svého rozhodnutí o povolení spojení soutěžitelů.

3. Konkrétní případ – řízení u Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

Ve sledovaném případě, který probíhal podle výše zmíněné úpravy, došlo k tomu, že proti spojení soutěžitelů (řekněme společnosti „A“ a společnosti „B“) podala třetí osoba (společnost „C“) námitky podle § 16 odst. 1 *in fine* soutěžního zákona, jimž navzdory však Úřad navrhované spojení soutěžitelů „A“ a „B“ povolil. Osoba „C“ proti tomuto rozhodnutí následně podala rozklad a to (opět s trochou zjednodušení) především z důvodu tvrzeného nedostatečného vypořádání Úřadu s jejími námitkami a jejich nereflexivním v konečném rozhodnutí. Úřad však podaný rozklad zamítl a to zejména ze dvou důvodů.

Podle něj byl v první řadě podán neoprávněnou osobou. Společnost „C“ nebyla účastníkem řízení o povolení spojení soutěžitelů podle soutěžního zákona (nebyla spojovaným soutěžitelem) a nemohla jím z důvodu zvláštní právní úpravy tohoto zá-

³ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D.: *Správní řád, komentář*, C. H. Beck, Praha, 2013, str. 136.

⁴ MUNKOVÁ, J., KINDL, J.: *Zákon o ochraně hospodářské soutěže, komentář*, C. H. Beck, Praha, 2009, str. 227.

⁵ Munková, Kindl, 2009, op. cit., str. 227, 228.

kona být ani podle příslušných ustanovení správního řádu (zejména zmiňovaných § 27 a 28). Úřad tedy dovedl, že rozklad je podán osobou neoprávněnou, neboť právo podat odvolání (a analogicky i rozklad) svědčí pouze účastníku správního řízení (viz § 152 odst. 4 ve vztahu k § 81 odst. 1 správního řádu).

Druhým důvodem, o který Úřad opřel své rozhodnutí o zamítnutí rozkladu společnosti „C“, byl fakt, že rozklad byl podle něj podán jako opožděný. Přestože byl Úřadu doručen ve lhůtě 15 dnů od vydání rozhodnutí, oba účastníci řízení (společnosti „A“ a „B“) se v mezidobí vzdali práva na odvolání (rozklad), v důsledku čehož rozhodnutí nabylo právní moci. Osoba „C“ o tom z pochopitelných důvodů informována nebyla, neboť nebyla účastníkem předmětného řízení. Přestože má Úřad zvláštní zákonnou povinnost zveřejňovat svá již pravomocná rozhodnutí (§ 20 odst. 1 písm. c) soutěžního zákona) a to i způsobem umožňujícím dálkový přístup (internet, webová stránka), do dne podání předmětného rozkladu toto rozhodnutí ještě zveřejněno nebylo, neboť jednoduše nebylo (nestihlo být) administrativně zpracováno.

Namítatel – společnost „C“ – pak proti rozhodnutí o zamítnutí rozkladu podal ke správnímu soudu žalobu proti nezákonnému rozhodnutí podle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění.

4. Rozhodnutí správního soudu

Soud podané žalobě vyhověl⁶, rozhodnutí o zamítnutí rozkladu zrušil a vrátil Úřadu (resp. jeho předsedovi) k dalšímu řízení. Překvapivé nebylo jen samotné vyhovějící rozhodnutí soudu, ale také důvody, pro které se tak rozhodl učinit. Soud své rozhodnutí opřel právě především o právo být slyšen jako základní procesní právo (v čemž problém zřejmě není), nicméně zásadní otázkou může být – a je – zda toto právo nevymezil příliš široce a neaplikoval jej nadměru intenzivně (či snad dokonce invazivně).

Soud konstatoval, že přestože rozkladatel nebyl (!) účastníkem předmětného správního řízení o povolení spojení soutěžitelů, svědčí mu dle § 16 odst. 1 soutěžního zákona právo zasáhnout svou argumentací do zmíněného procesu. Z toho soud dovedl, že svědčí-li osobě „C“ právo podávat námítky proti rozhodovanému povolení spojení soutěžitelů (což nebylo a není předmětem sporu), musí disponovat i procesním oprávněním toto právo efektivně realizovat a to včetně možnosti se bránit proti – dle názoru namítatele – řádnému nevypořádání jím podaných námitek. V opačném případě by soud právo být slyšen „jen“ v podobě podání námitek proti spojování soutěžitelů dle § 16 odst. 1 soutěžního zákona považoval za bezzubé, polovičaté a reálně nevymahatelné, v důsledku čehož by činnost Úřadu při vypořádávání námitek byla postavena mimo jakoukoliv smysluplnou vnější kontrolu.

Soud zdůraznil, že si je vědom faktu, že tento přístup není na první pohled zcela souladný s výslovným textem správního řádu (*sic!*), jde však – dle názoru soudu

⁶ Jde o právně i skutkově prakticky totožné rozsudky Krajského soudu v Brně a to sp. zn. 62 Af 55/2011-174 ze dne 2. července 2013 a sp. zn. 62 Af 42/2012-116 ze dne 13. února 2014. Blíže viz například archiv rozhodnutí správních soudů na webu Nejvyššího správního soudu na www.nssoud.cz.

– o jediný smysluplný přístup k problému z hlediska namítatelova práva být slyšen. Soud si za svůj cíl vytyčil nalézt „řešení odpovídající rozumnému uspořádání vztahů“.

5. Zhodnocení rozsudku a drobné zamyšlení na závěr

Je pravda, že právní principy, mezi něž by jistě bylo možno řadit i právo být slyšen v rámci procesů ve sféře veřejné moci, jsou atypickým pramenem práva⁷, jejichž účelem je – kromě jiného – překlenovat mezery v právu či zákonech a umožňovat jejich smysluplný a účelný výklad. Mají napomáhat při objasňování nejasných psaných předpisů a přispívat k jednotnému a ústavně konformnímu výkladu právních norem.

Ve zmíněném případě (zde z pochopitelných důvodů jen nastíněném v nezbytně zjednodušené podobě) však podle mého názoru soud právem být slyšen právní normu ne narovnal a objasnil, ale spíše deformoval a zatemnil. Tento procesní princip zjevně aplikoval způsobem, který není souladný ani s principy a ustáleně vykládanými ustanoveními správního řádu, ale v neposlední řadě ani s účelem a cílem soutěžního zákona. Kromě jiného to pak může budít oprávněné pochyby o takovém postupu ve vztahu k čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR, podle něhož je soudce při rozhodování vázán zákonem.

Na jednu stranu lze v obecné rovině rozumět soudu v tom smyslu, že právo být slyšen je nepochybně jedním z klíčových procesních práv, jehož případné „podvázání“ a „deaktivace“ špatným (v nejobecnějším smyslu toho slova) právním předpisem nelze hodnotit pozitivně.

Na druhou stranu je však nutno vycházet z pozitivněprávní úpravy, jíž nelze soudcovským dotvářením práva „ohýbat“ dle potřeby. To pak platí zejména v případech, kdy jde o ustanovení (zejm. správního řádu o správním řízení a právu podat opravný prostředek) jednoznačná a dlouhodobě konstantně vykládaná.

Soud podle mého názoru evidentně porušil zákon, pokud přiznal právo podat odvolání (rozklad) osobě, jež nebyla (a ani neměla být) účastníkem správního řízení, toto právo jí navíc přiznal proti již pravomocnému rozhodnutí, resp. dokonce jen proti odůvodnění daného rozhodnutí, v němž se nachází vypořádání námitek podaných proti povolení spojení soutěžitelů (což může zavdávat podnět k poněkud odvážné myšlence o možné samostatné „právní moci odůvodnění“?). V zásadě tím jednal proti prakticky všem zažitým postulátům tuzemského správního řízení, které se vyvíjely dlouhá desetiletí a které jsou již po dlouhá desetiletí ustáleny (možnost podání řádných opravných prostředků pouze účastníky řízení proti dosud nepravomocným rozhodnutím a to pouze proti výrokové části tohoto rozhodnutí, resp. proti jednotlivým výrokům). Takový postup nelze odůvodnit ani snahou o transparentnější a efektivnější postup Úřadu, jak se soud také snaží dovodit, neboť – kromě jiného – svým rozhodnutím vede k přesnému opaku.

V neposlední řadě zmíněný přístup budí zásadní, soudem nicméně zcela opomínuté, otázky. Stává se tedy namítatel v důsledku podání rozkladu účastníkem rozkladového řízení se všemi právy a povinnostmi? Znamená to, že pokud namítatel podal rozklad proti vypořádání námitek obsaženému v odůvodnění rozhodnutí, nabývají

⁷ Vopálka, V. in HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo, obecná část*, C. H. Beck, Praha, 2012, str. 54 a násl.

zbývající části rozhodnutí (zejm. samozřejmě jednotlivé výroky) právní moci? Jak by vůbec měl znít výrok rozhodnutí o rozkladu proti vypořádání námitek v odůvodnění a jak by tedy (připustíme-li vůbec tuto možnost) vlastně měla být chyba ve vypořádání námitek napravena – tímž výrokem, ale s odlišným, tj. pečlivějším, odůvodněním? Atd.

Jakkoliv samozřejmě nelze vyloučit možnost soudu dotvářet svým výkladem platné právo jako takovou, nelze mu podle mého názoru přiznat právo jednat ve zjevném rozporu s jinak bezrozpornými ustanoveními platného práva (zde tedy zejména ustanoveními správního řádu). Chyba – připustíme-li ji vůbec, neboť samotná nemožnost podání rozkladu proti tvrzeně chybnému vypořádání námitek ještě nutně nemusí (a podle mého názoru ani neznamená) znamenat porušení práva být slyšen – v tomto případě nenastala v činnosti Úřadu, ale případně přímo u zákonodárce, který zvolil nepřesnou (neboť neúplnou) úpravu námitek proti rozhodnutí o povolení spojení soutěžitelů. Zakotvil zde právo kohokoliv podat námítky proti spojení soutěžitelů, ale již zcela opomněl upravit další procesní aspekty týkající se těchto námitek. To sice představuje prostor pro uplatnění základních procesních zásad a principů (včetně práva být slyšen), ale vždy v mezích existující a zavedené právní úpravy. Nepřípustným výkladem, který jde proti platné právní úpravě, však tento nedostatek zhojit nelze (na jinou úvahu by bylo případné postoupení věci Ústavnímu soudu z důvodu soudem tvrzeného nesouladu takové úpravy s ústavním pořádkem ČR) a to ani odkazem na ústavně garantované právo být slyšen.

Literatúra

- HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo, obecná část*, C. H. Beck, Praha, 2012
- JEMELKA, L.: *Princip subsidiarity správního řádu*, C. H. Beck, Praha, 2013
- JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D.: *Správní řád, komentář*, C. H. Beck, Praha, 2013
- MUNKOVÁ, J., KINDL, J.: *Zákon o ochraně hospodářské soutěže, komentář*, C. H. Beck, Praha, 2009

Kontakt

JUDr. PhDr. Jan Malast
Katedra správního práva
Právnická fakulta Západočeské univerzity v Plzni
Sady Pětatřicátníků 14
306 14 Plzeň (ČR)
janmal@ksp.zcu.cz

Ústavní aspekty zásahů do soukromí veřejnými sbory

Abstrakt: Veřejné sbory tvoří v moderní společnosti jednu z nejdůležitějších složek veřejné moci a jejich význam spíše stoupá. Povolány jsou k ochraně tzv. policejních statků, kam patří typicky péče o zajištění životů lidí, dodržování lidských práv a svobod, majetku, životních jistot a fungování státu. V právním státě tak mohou činit pouze na základě zákona a v jeho mezích. S ohledem na variabilitu jejich činností však nutně musí být tato úprava flexibilní, protože všechny eventuality nelze předvídat. To platí i tam, kde se dotýkají ústavně garantovaného práva na soukromí.

Klíčová slova: Veřejný sbor, policejní statky, právní stát, soukromí, diskreční oprávnění, bezprostřední zásah.

Veřejné sbory a policejní statky

Představa, že bude existovat nějaká formace společnosti, v níž nebude aparát, potřebný k tomu, aby zajišťoval to, co je označováno jako policejní statky, může být možná lákavá, ale je zcela utopická. Vše naopak nasvědčuje spíše tomu, že tento aparát má tendenci se zvětšovat a je nucen k plnění svých funkcí používat stále sofistikovanější metody. Tento jev souvisí mimo jiné s realitou sociálního státu, od něhož jeho občané očekávají, že bude chránit bezpečnost státu, veřejný pořádek, bezpečnost osob a jejich majetku, mravnost, veřejné zdraví a další hodnoty.¹

Žádná země, tím méně státy ve střední Evropě nemohou žít izolovaně, jsou nezbytně součástí globalizovaného světa jako členové nejrozmanitějších nadnárodních struktur. Jsou jí i „mimovolně“, propojením přes stále se zvětšující počet komunikačních sítí, jejichž prostřednictvím lze mnohdy značně účinně, sc. i nebezpečně zasahovat do vnitřního života státu a jeho obyvatel.

Nutně v této souvislosti napadá i to, že svět je ve stále větším pohybu, což zvyšuje riziko importu a exportu terorismu.

V úvodu byl použit výraz policejní statky a naznačen jejich katalog, který si nečinní ambice na to, že je vyčerpávající, nicméně zahrnuje nejčastěji uváděné hodnoty.²

¹ Mates P., Šmíd J.: *Cant he Welfare State Be Lean?*, Czech Yearbook of International Law, Volume V/2014, str. 303 a následující.

² Viz např. Autin J.-L., Ribot C.: *Droit administratif général*, LexisNexis, Litec, Paris 2005, str. 165. Dodejme, že samotný výraz policie byl ve starší literatuře používán pro oblast výkonu správy, kterou dnes označujeme jako vrchnostenskou či výsostnou a hovořilo se o policii živnostenské, stavební, požární

Z hlediska ústavního zakotvení tvoří součást toho, co je označováno jako bezpečnost státu ve smyslu ústavního zák. č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění ústavního zák. č. 300/2000 Sb.³ Spadá sem mimo jiné i péče o zajištění životů lidí, dodržování lidských práv a svobod, majetku, životních jistot a fungování státu. V obecné rovině lze říci, že péči o ně stát realizuje svoji základní funkci, jíž je zajištění reprodukce společnosti a v daném případě tak činí především mocenskými prostředky, byť samozřejmě nikoli jen jimi.⁴

Jakkoli se na ochraně policejních statků podílejí v nějaké podobě všechny orgány veřejné moci, největší podíl tu má ta část exekutivní moci, která patří pod společné označení veřejné sbory. Okruh mocenských složek, které je tvoří, se liší stát od státu, nicméně v zásadě všude mezi ně patří policie, celní správa, vězeňská stráž, hasiči, zpravodajské služby a obecní policie a také speciální kontrolní orgány, jejichž úkolem je sledovat dodržování zákonnosti členů veřejných sborů, samozřejmě s odlišnostmi co do konkrétních úkolů, podřízenosti, vnějších kontrolních mechanismů atd.

Za důležité, pokud jde o jejich charakteristiku, považují především dva rysy: jednak všechny veřejné sbory jsou zřizovány zákonem nebo na jeho základě a to státem či jinou veřejnoprávní korporací.⁵ Tím druhým, který je neméně zásadní, je, že mají chránit zmiňované policejní statky před nebezpečím a poruchami a udržovat/obnovovat veřejný pořádek a bezpečnost a to jak prostředky represivními, tak i předcházením porušování práva.⁶

Jakkoli platí, že prioritním úkolem veřejných sborů vůbec je ochrana policejních statků, každý z nich má ovšem svěřený jeho určitý segment. Policie v užším slova smyslu má povětšinou svoje úkoly vymezeny obecněji, čímž je určeno, že může zasáhnout v nejširším okruhu případů, kdežto hasičské sbory se omezují především na rizika technická, vojenská policie může svoje pravomoci realizovat, jen ohledně určitých osob a jejich činností atd. Jako každá kategorizace neplatí ani toto členění absolutně, protože ten který sbor může plnit někdy i jiné, resp. další úkoly, např. policii lze povolát k záchranným pracím v rámci plnění úkolů integrovaného záchranného systému a celníci mohou asistenčně pomáhat při zajišťování bezpečnosti a pořádku.⁷

Fungování veřejných sborů je imanentně spojeno s použitím nejrůznějších donucovacích či obecněji invazivních prostředků. To se pochopitelně nemůže dít v rámci

atd. (srovnej Merkl A.: *Obecné právo správní*, díl druhý, Orbis, Praha-Brno 1931, str. 141; Hoetzel J.: *Československé správní právo. Část všeobecná*, Melantrich, Praha 1931, str. 13 a následující). *Není, však myslím na překážku, pokud je v současnosti pojem policejní statek používán v užším slova smyslu.*

³ Ponechávám stranou to, zda bylo zcela vhodné hovořit v jednom zákoně o vnějších i vnitřních aspektech bezpečnosti, podle některých autorů to může, přinejmenším potencionálně vyvolat problémy, pokud se týče vyhlášení jednotlivých mimořádných stavů (Klíma K. a kolektiv: *Komentář k Ústavě a Listině*, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň 2009, str. 868).

⁴ Holländer P.: *Základy všeobecné státovědy*, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň 2009, str. 102-103. Ve smyslu článku 1 citovaného zákona, představuje ochrana uvedených hodnot základní povinnost státu.

⁵ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 642/08.

⁶ Laštovka K.: *Československé správní právo. Část zvláštní*, Praha 1936, str. 43-44.

⁷ Křepelka F.: *Europol jako policie nadnárodního celku, Bezpečnost České republiky. Právní aspekty situace po 11. září 2001*, Mezinárodní politologický ústav, MU, Brno 2002, str. 214.

formalizovaných procesů, ale prostřednictvím rozmanitých úkonů, pro které literatura vytvořila pojmy bezprostřední zásahy či zákroky a faktické pokyny.⁸ S jistou mírou zjednodušení lze říci pro prvou skupinu úkonů je charakteristické, že se u nich předpokládá použití síly, případně hrozby jejího použití (např. § 10 odst. 5 zák. č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů), u druhé jde o vyslovení různých zákazů, příkazů a omezení, zpravidla verbálním způsobem, které jsou jejich adresáti povinni uposlechnout. K tomu je třeba dodat, že použití síly nemusí bezprostřední zásah nutně provázet (příkladem v tomto směru je výzva k prokázání totožnosti), dále platí, že zásah nejčastěji směřuje proti tomu, kdo situaci vyvolal, ale může být zaměřen i vůči někomu, kdo se na jejím vzniku vůbec nepodílel (např. hasiči jsou oprávněni případně i násilně vstupovat do sousedících bytů nebo jiných uzavřených prostor, je-li to třeba k provedení zásahu na inkriminovaném místě) a za třetí faktický pokyn může přejít v zásah, což se může stát v případě, kdy by dotyčný výzvy neuposlechl.

Pro bezprostřední zásahy i faktické pokyny platí, že smějí být realizovány pouze na základě výslovného zákonného zmocnění, což odpovídá jednomu ze základních pilířů právního státu, podle něhož může být veřejná moc uskutečňována jen na základě zákona a v jeho mezích (článek 2 odst. 3 Ústavy a článek 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod).⁹ Toto zmocnění má zahrnovat jak vymezení toho, kdo může zásah/pokyn provést, tak i způsob, kterým jej lze realizovat, případně i další podmínky.

Zde se dostáváme k jednomu z problémů, který se na první pohled může jevit pouze legislativně technický, reálně však mnohem širšího významu. Požadavek právní jistoty vede k tomu, aby úprava byla pokud možno co nejkonkrétnější, což je nepochybně v souladu s tím, že zejména bezprostřední zásahy mohou mít dalekosáhlé důsledky a postihnout i postižení základní práva a svobody. Realita je ovšem taková, že každý ze zásahů je svým způsobem solitérem a nikdo není schopen přesně v právním předpisu popsat, jak by se měl ten, kdo jej realizuje chovat. Proto se normotvůrce uchyluje k zařazování formulací, které J. Hoetzel nazval všeobecnou autorizační doložkou, dávající nicméně alespoň obecný právní podklad k jednání tam, kde neexistuje, resp. ani není možno dát speciální oprávnění/zmocnění.¹⁰

K tomu se sluší dodat, že veřejné sbory realizují i nemálo úkolů, majících povahu jakési servisní činnosti, kde nedochází k zásahům do práv a povinností a zde postačuje pouhý obecný zákonný rámeček.¹¹

⁸ Jejich dosud nepřekonanou klasifikaci provedl Voženílek B.: K pojetí a klasifikaci forem správních činností, AUC I 2/1980; dále viz též Lukeš Z.: K problematice bezprostředních zákroků ve státní správě, Správní právo 6/1970, str. 4-14.

⁹ K problematice právního státu existuje jen obtížně evidovatelné množství prací, protože se k němu vyslovuje nejen každá učebnice teorie práva, státovědy, ústavního práva i další, ale nejrůznější specializované práce. Není tedy ani dosti dobře možno udělat z nich v této souvislosti nějaký reprezentativní výběr. Omezují se proto na konstatování, že princip legality, ve smyslu vázanosti státu a jeho orgánů právem, je vesměs řazen na první místo mezi znaky právního státu.

¹⁰ Hoetzel J.: Československé správní právo. Část všeobecná, Melantrich, Praha 1931, str. 15-16.

¹¹ Vangeli B.: Zákon o Policii České republiky. Komentář, C. H. Beck, Praha 2009, str. 61.

Ten, jemuž je zásah/pokyn adresován se mu musí podrobit, jakkoli může mít pocit, že je nezákonný a nemůže si na tomto základě vyhodnocovat, zda ho uposlechne čili nic.¹²

Obrana dotčených subjektivních veřejných práv je zde složitější, než je tomu v případě formalizovaných rozhodnutí, která jsou přezkoumatelná pořadem příslušného procesního předpisu, zejména správního řádu. Listina základních práv a svobod dává přitom v článku 36 odst. 2 právo na soudní přezkum pouze posléze zmíněných aktů. Ani z práva na řádný proces (right to fair trial) zakotvený v článku 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, nelze toto právo vyčíst. Dodejme, že nezajišťuje *expressis verbis* přezkum těchto aktů ani v rámci správního řízení, byť se k tomu judikatura začíná postupně klonit.¹³ Na druhé straně by principům právního státu odporovalo, pokud by přezkoumávání jejich zákonnosti nebylo garantováno. Děje se tak v rámci tzv. zásahové žaloby podle § 82 a následujících soudního řádu správního. Zjistí-li soud, že zásah byl neoprávněný a trvá-li nebo hrozí jeho opakování, zakáže v porušování práva pokračovat a je-li to možné, přikáže obnovit stav před zásahem.¹⁴ Soud tedy buď deklaruje nezákonnost již uskutečněného, odezdnělého zásahu, což bývá případ nejčastější nebo zakáže pokračovat v zásahu, který trvá, resp. trvají jeho důsledky. Ochrana se tedy poskytuje buď *ex post* nebo proti aktuálně trvajícím zásahům, ale nikoli před těmi, které mohou v budoucnu nastat, ledaže by šlo o hrozbu opakování zásahu.¹⁵

S ohledem na zmíněnou nutnou vágnost úpravy bezprostředních zásahů, je třeba tím více dbát na respektování právních principů a to jak obecných, tak odvětvových, z nichž některé plynou z ústavního pořádku.¹⁶ V první řadě je to princip proporcionality, přiměřenosti, který se uplatňuje při posuzování prostředků potřebných k dosažení stanoveného účelu či cíle a dává aplikujícímu orgánu oprávnění, resp. povinnost užít diskrece. Obecně platí, že použito má být takové opatření, které ještě vede k cíli, ale současně co nejméně postihuje toho, vůči němuž je použito.¹⁷ Zákodárce tento princip zakotvil např. v ustanovení § 11 písm. c) zákona o Policii České republiky, v němž policistům uložil, aby postupovali tak, aby zásah do práv a svobod osob, vůči nimž směřuje, nepřekročil míru nezbytnou k dosažení sledovaného tímto úkonem. Podobnou dikci obsahuje také § 21 odst. 1 zák. č. zákona o Vojenské policii (zák. č. 300/2013 Sb.).

¹² Usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 263/97.

¹³ Svoboda P.: Ústavní základy správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení, Linde, Praha 2007, str. 104; rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Georgiadis versus Řecko* z roku 1997.

¹⁴ V případě veřejných sborů je tento zákaz adresován správnímu orgánu či obci, která takový sbor řídí nebo jím je podřízen.

¹⁵ Potěšil L., Brus M., Hlouch L., Rigel F., Šimíček V.: Soudní řád správní. Komentář, Legres, Praha 2014, str. 807; rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 Aps 1/2005-65.

¹⁶ Blíže k povaze a roli těchto principů viz David R., Jauffret-Spinozi E.: *Les grandes systemes de droit conterporains*, Dalloz, Paris 1988, str. 164 a následující.

¹⁷ Již A. Merkl klad důraz na to, aby policie při výkonu svojí činnosti co nejvíce dbala na „soukromé interesy“ (Merkl A.: *Obecné právo správní*, díl druhý, Orbis, Praha-Brno 1931, str. 86).

Ústavní soud formuloval test proporcionality, jímž je soulad zásahu s tímto principem posuzován ve třech krocích, resp. podle tří kritérií: předně je zkoumáno, zda dané opatření schopno dosáhnout určitého cíle a je-li tento cíl legitimní. Dále je sledována potřebnost, tj. použit má být takový prostředek, který je nejšetnější k dotčeným základním právům a svobodám a konečně je to přiměřenost v užším smyslu, kdy je požadováno, aby újma základnímu právu nebyla nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli, čili negativní důsledky dopadu opatření na základní práva nesmějí přesahovat klady, které představuje veřejný zájem na těchto opatřeních. Respektování tohoto principu je tím důležitější, že ve veřejnosti přetrvává představa a podezření, že exekutivní moc má trvalou tendenci se rozšiřovat na úkor práv a svobod lidí.¹⁸

Dalším je princip subsidiarity, který je vyjádřen v požadavku, aby důraznější prostředek byl použit teprve, kdy méně důrazný nepostačuje. V příslušných zákonech se tento princip promítá např. v ustanovení o povinnosti dbát, aby těm, vůči nimž je zasahováno nevznikla bezdůvodná újma, vyzvat je před použitím donucovacího prostředku, aby od protiprávního jednání upustili atd. K tomu je třeba dodat, že subsidiarita nijak nesouvisí např. s tím, v jakém pořadí zákonodárce do zákona donucovací prostředky seřadil a rozhodnutí musí příslušník veřejného sboru učinit vždy s ohledem na konkrétní situaci, která přitom bývá proměnlivá a variabilní. Jistým, vodítkem může být zásada, že čím cennější jsou chráněné statky a bezprostřednější hrozba, tím intenzivnější může/má být použitý prostředek. Excesem tedy není jen použití příliš razantního prostředku, ale také opak, tedy takového, který není schopen sledovaného cíle a účelu dosáhnout, což by mohlo vést k oslabování důvěry občanů v autoritu právního státu a další demokratické právní instituce.¹⁹

Třetím principem je časová dimenze určující, kdy má být zásah realizován, podle něhož je třeba, aby dané hodnotě byla poskytnuta ochrana včas. Schematicky to lze vyjádřit tak, že zásah nemá být proveden v době, kdy ještě nebezpečí neexistuje, resp. není aktuální, ale ani potom, když již odeznělo, v obou případech by šlo o porušení zákona. V praxi může být naplnění tohoto principu obtížné. Kritérium, podle něhož má být zásah uskutečněn tehdy, kdy je možno, s ohledem na všechny objektivní skutečnosti usoudit, že „je ta pravá chvíle“, jistě příliš přesný návod k postupu nedává.²⁰

Při posuzování legálnosti bezprostředních zásahů má samozřejmě svoje místo ústavně zakotvený princip rovnosti, s nímž předchází principy souvisejí a naplňují jej. Judikatura dosud vychází z více než 20 let starého rozhodnutí Ústavního soudu ČSFR, podle něhož nelze hovořit o rovnosti vůbec, jde vždy záležitostí relativní, kterou je třeba posuzovat s ohledem na konkrétní situaci a vzhledem k ní nerovnost

¹⁸ Např. náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl ÚS 3/02; Kaiser R.: Veřejná bezpečnost-skutečná potřeba obyvatelstva, Právní rozhled 2/1998, str. 71. Nepřiměřený zásah je v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva chápán jako porušení zákazu podrobovat někoho nelidskému či ponižujícímu zacházení obsaženému v článku 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (viz např. rozsudek ve věci *Raninen versus Finsko* z roku 1997).

¹⁹ Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 144/05.

²⁰ Hoetzel J.: heslo *Policie*, Slovník veřejného práva československého, Svazek III., Eurolex Bohemia (reprint), Praha 2000, str. 164.

korigovat.²¹ Nutno zdůraznit, že poměrně jednoduché vyjádření rovnosti, podle něhož má být ve shodných případech postupováno stejně a v rozličných různě, bude za často v realitě naplňováno složitě. Jistým, byť opět jen obecným vodítkem je, že k tomu, zda jsou tyto podmínky splněny, je třeba brát v úvahu okolnosti podstatné. Problém je v tom, že jinak bude k těmto subtilním kondicím přistupovat úředník, ale také inspekční orgány, který věc posuzuje v klidu svojí pracovny, což však sotva očekávat od policisty, strážníka, hasiče..., jímž je určeno, aby rozhodovali mnohdy ve zlomku času.

Ze samotné podstaty všeobecných autorizačních doložek plyne, že dávají obecná zmocnění k zásahům, což však nicméně neotevívá pole pro to, aby byly činěny kdykoli, právě jen s poukazem na tato oprávnění. Vždy se musí opírat o objektivně kontrolovatelný důvod, byť i ten může být formulován vágně, jako je např. důvodné podezření z možné hrozby bezpečnosti či pořádku a potřeby jejího odstranění. Tím je garantována předvídatelnost práva, eliminováno nebezpečí libovůle a porušování ústavní zásady rovnosti.²² Uvedený postup je na místě vždy, bez ohledu na to, zda její právní úprava výslovně obsahuje.

Ač se to může zdát na první pohled paradoxní, patří právo k těm normativním systémům, který pracuje s pojmy, z nichž jen málokterý je určitý a z aplikační praxe se skoro zdá, že dokonce většina z nich je neurčitých.²³ Všeobecné autorizační doložky jsou jich přitom plné v podobě termínů veřejný pořádek, bezpečnost, bezprostředně a dalších. Neurčitý pojem je vymezován jako jev/skutečnost, které nelze přesně právně definovat a jejichž obsah a rozsah se mohou měnit a bývají často podmíněny místem a časem aplikace. Jejich použitím dává zákonodárce aplikujícím orgánům prostor, aby v konkrétním případě posoudily, náleží-li ta která situace do rozsahu neurčitého pojmu.²⁴ Aplikující orgán, v daném případě veřejný sbor/jeho příslušník, má neurčitý pojem vyložit, přičemž je podstatné, aby ve skutkově shodných situacích byl činěn shodný výklad, což odpovídá obecnému i odvětvovému principu rovnosti a právní jistoty.

V právní úpravě veřejných sborů se setkáváme rovněž s diskrečním oprávněním. Obecně spočívá smysl tohoto institutu v tom, aby bylo možno řešit zvláštní požadavky, které vznikají v konkrétních situacích a nelze je řešit ani v obecně formulované normě a jinak by nebylo možno uložit povinnost či přiznat právo. Aplikující orgán má možnost, resp. povinnost²⁵ zvolit určitý postup, řešení.

²¹ Nález pléna Ústavního soudu ČSFR sp. zn. 22/92. Z poslední judikatury nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 31/13 zevrubně se otázkou rovnosti zabývá Bobek M., Boučková P., Khühn (eds.): *Rovnost a diskriminace*, C. H. Beck, Praha 2007 a Večeřa M.: *Spravedlnost v právu*, MU, Brno 1997.

²² *Mutatis mutandis* zde může též hovořit o zákazu tzv. překvapivých rozhodnutí (např. nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 654/03).

²³ Podrobně k tomu Mates P.: *Správní uvážení*, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň 2013, str. 56-79; Mazanec M.: *Neurčité pojmy, volné správní uvážení, volné hodnocení důkazů a správní soud*, *Bulletin advokacie* 4/2000, str. 8-19.

²⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 78/2006-95.

²⁵ Třebaže se hovoří o diskrečním oprávnění, zdůrazňuje Nejvyšší správní soud, že jeho rubem je povinnost volné úvahy využít, protože správní orgány mají povinnost veřejnou správu vykonávat (např. rozsudek čj. 5 As 51/2007-105).

Relativně jednoduché je to v těch případech, kdy je diskrece vyloučená, jako je tomu třeba u výčtu donucovacích prostředků, které mohou příslušníci veřejných sborů použít, protože jiné než zákonem povolené v úvahu nepřicházejí, prostor pro uvážení není dán, dále, pokud se týče oprávnění k prokázání totožnosti nebo podmínek, za nichž lze vstoupit do obydlí či jiného prostoru apod. Příslušník veřejného sboru má toliko vyhodnotit, jsou-li podmínky zákonné skutkové podstaty naplněny čili nic (případně i vyložit neurčité pojmy) a následně pak zákrok musí uskutečnit, v opačném případě je to vyloučeno.

Specifikem veřejných sborů je, že jsou organizovány na základě principu vertikální koncentrace a přísné instanční podřízenosti, což vytváří prostor k vydávání vnitřních instrukcí (tzv. ministeriálních aktů) stanovící výklad právního předpisu, které jsou pro nižší složky závazné. Při realizaci tohoto příkazovacího práva (Weisungsrecht) je diskrece podřízených stupňů omezena, případně až vyloučena a tu za ni vykonává orgán nadřízený, který příkaz vydal.²⁶

Zákonodárce dává pokyn k úvaze takovými výrazy, jako lze, může, je oprávněn. Stejně termíny jsou však používány rovněž jako ustanovení kompetenční, tj. zakládající pravomoc a působnost, v daném případě k zákroku. Stanoví-li např. § 31 odst. 1 zák. č. 12/2012 Sb., o Celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů, že osobě fyzicky napadající jinou osobu nebo celníka nebo poškozující cizí majetek nebo se pokusí o útěk, může být omezen volný pohyb připoutáním k vhodnému předmětu, nejde o diskreci, ale formulování oprávnění, které musí být v nastalé situaci realizováno.

Nijak vzácná není kombinace diskrece a neurčitých pojmů, což jak známo nejsou instituty totožné. Zatím co v prvním případě je aplikujícímu orgánu dáno, zda vůbec a jak bude příslušné ustanovení právního předpisu realizovat, čili má na výběr nejméně dvě možnosti, ve druhém má provést interpretaci daného pojmu a subsumovat jej pod příslušnou skutkovou podstatu a dospěje-li k závěru, že jsou splněny zákonné podmínky, nemá již na výběr.²⁷ Příkladem takové úpravy je § 17 zák. č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční strážní České republiky, ve znění pozdějších předpisů, obsahující katalog donucovacích prostředků, z nichž mají příslušníci vybrat a použít některý z nich, je-li to nezbytné k zajištění pořádku a bezpečnosti.

Rovněž zde nutno zopakovat, že na členy veřejných sborů jsou kladeny značné nároky a to nejen, pokud jde o stránku odbornou, ale i psychickou, protože vyhodnocení všech podmínek zásahu musí vesměs činit v krátkém časovém období a mnohdy ve stresu. Jejich pozice je o to těžší, že každá situace je více méně unikátní a na rozdíl od formalizovaného řízení tu není prakticky možno činit nějaká precedenční rozhodnutí. Ve zcela jiných podmínkách pak posuzují zákonnost postupů inspekční orgány veřejných sborů, které nemusí nikam spěchat.

²⁶ Merkl A.: Obecné právo správní, díl první, Orbis, Praha-Brno 1931, str. 158-160. Problém by vznikl, jestliže by se takový výklad děl *contra legem*. Mám však za to, že by jeho neuposlechnutí nezakládalo disciplinární delikt, protože nelze na nikom požadovat, aby jednal v rozporu se zákonem.

²⁷ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 Azs 15/2004-72; podrobně viz Mates P.: Správní uvážení, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň 2013, str. 72.

Pojem soukromí

Na první pohled je zjevné, že při plnění svých funkcí musí veřejné sbory postihovat sféru života lidí, která bývá označována soukromí.

Jeho ústavní garance je zakotvena v článku 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, který dává každému právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života. Ponechme stranou hodnocení této úpravy, která si optikou současného chápání může zasloužit kritiku toho, že není příliš promyšlená, mimo jiné i proto, že nedotknutelnost soukromí je formulována také v článku 7 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, což bývá někdy vykládáno tak, že tento článek chrání soukromí obecně, kdežto předchozí jeho dílčí aspekty. Těm je ovšem poskytována ochrana v řadě dalších ustanovení, v souvislosti s tajemstvím listovním, nedotknutelnosti obydlí, svobodou pohybu atd. Spokojme se tedy s konstatováním, že *superfluum non nocet*.²⁸

Výslovné garance se mu dostalo v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv, jejíž článek 8 odst. 1 stanoví, že každý má právo na ochranu soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence a v podstatně shodné formulace obsahuje také článek II-67 Evropské ústavy z roku 2005.

Právo na soukromí má svoje poměrně hluboké kořeny, všeobecně se má za to, že jako takové bylo poprvé výslovně formulováno, resp. označeno v článku S. D. Warren a L. D. Brandeise: *The Law of Privacy*, publikovaném v prestižním *Harvard Law Review* (Vol. 4, No.5/1890). Na základě rozboru řady rozsudků amerických soudů již z počátku 19. století autoři dospěli k závěru, že lidé mají právo na ochranu nejen svého majetku, ale také celé řady nehmotných práv a v tomto rámci „být ponechání o samotě“, „obezdění“, především ve svém příbytku a vyslovili se pro zintenzívnění jejich ochrany, včetně trestní.

Postupně došlo v chápání soukromí a práva na jeho ochranu k významným posunům ve smyslu rozšiřování jeho obsahu, zejména v reakci na změny, které přinášel vývoj postmoderní společnosti a důrazu na přirozenoprávní pojetí základních práv.

V žádném z uvedených předpisů, ale ani jiném právním aktu není toto právo definováno, třeba jen v té nejjobecnější podobě a lze říci, že jde o jedno z typických soudních či soudcovských práv, jejichž obsah je určován judikaturou, přičemž rozhodující roli zde hraje Evropský soud pro lidská práva, jehož judikatury se přidržují národní soudy.²⁹

Ta tenduje, jak zmíněno, k tomu, aby katalog hodnot tvořících soukromí a jako takových byly tedy chráněny, byl stále širší. K precedenčním patří v tomto směru

²⁸ Pravdu má nepochybně T. Langášek, který upozorňuje na poněkud chaotickou atmosféru, v níž byla Listina základních práv a svobod diskutována a přijímána (Wagnerová E., Šimíček V., Langášek T., Pospíšil I. a kolektiv: *Listina základních práv a svobod. Komentář*, Wolters Kluwer, Praha 2012, str. 186).

²⁹ V literatuře bývá nejčastěji práva tvořící obsah soukromí uváděno právo na zachování lidské důstojnosti a integrity, ochranu před neoprávněným šířením podobizny, kontrolu osobních údajů, rozvíjení citových vztahů s jinými lidmi, právo na ochranu před pronikáním médií, právo být ponechán o samotě, právo životní prostředí a jak zmíněno tento katalog se stále rozšiřuje (např. Clayton, R., Tomlinson H.: *Privacy and Freedom of Expression*, Oxford University Press, Oxford 2001, str. 3).

rozsudek ve věci *Niemitz versus Německo* z roku 1992, v němž Evropský soud pro lidská práva zdůraznil, že soukromý život nelze omezit jen na intimní okruh, ale musí zahrnovat i právo jednotlivce navazovat a rozvíjet vztahy se svými bližními. Navíc neshledal důvody, proč by ze soukromí byly vyjímány profesní a obchodní aktivity, když právě v jejich rámci většina lidí má příležitost k upevnění pout s vnějším světem. Toto pojmání bylo vícekrát následně potvrzeno, mezi jinými v rozsudku *McGinley a Egan versus Spojené království* z roku 1998, v němž Evropský soud definitivně přiznal, že právo na soukromí existuje nejen v rámci „čtyř stěn“ obydlí, ale i mimo něj. K témuž závěru dospěl také Ústavní soud, když dovedl, že v současnosti, kdy autonomní naplňování soukromého života a pracovní či zájmové aktivity spolu úzce souvisejí, nelze činit ostré prostorové oddělení soukromí v místech užívaných k bydlení od soukromí vytvářeného v místech a prostředí, které slouží k pracovní či podnikatelské činnosti, případně k uspokojování vlastních potřeb, resp. zájmových aktivit. K tomu dodal, že je přirozené, že činnosti odehrávající se v prostorách veřejnosti přístupných musí moci podléhat jistým omezením, která mohou představovat zásah práva na soukromý život.³⁰

Významné je, že stát má povinnost nejen nezasahovat mimo zákonné licence do sféry tvořící soukromí (*status negativus*), ale i zajistit, aby se vztahy zde vznikající mohly normálně fungovat a rozvíjet, což platí pro vztahy vertikální, tak i horizontální.³¹

Specifickou sférou práva na soukromí a možná dnes již samostatné právo, je informační sebeurčení. To je důležité právě v souvislosti s veřejnými sbory, které shromažďují a následně zpracovávají informace i o značně intimních sférách života lidí a to ve velkých kvantech a někdy, jako je tomu u bezpečnostních informačních služeb, jako svoji hlavní, resp. výlučnou činnost. Proto zde více než jinde vystupuje do předí, aby se tak dělo v přesně zákonem vymezeném rámci.³²

Právo na soukromí není absolutní a bezbřehé v tom smyslu, že by do něj, jeho jednotlivých sfér nebylo možno vstoupit a pokud by tomu tak totiž bylo, prakticky by se tím paralyzovala činnost veřejných sborů. Příslušná omezení se mohou dít zásadně jen na základě zákona, který musí být nejen dostupný, ale také předvídatelný a jasně formulovaný. Je třeba, aby účel zásahu do soukromí odpovídal účelům, pro které je možno toto právo omezit a v této souvislosti je nutno dodržet nejvyšší standard. Každý zásah by měl být pečlivě odůvodněn a v konkrétním případě nepostačuje pouhý odkaz na obecnou zákonnou úpravu. Vždy je třeba vážit, je-li zásah nezbytný a po-

³⁰ Nález sp. zn. Pl. ÚS 3/09.

³¹ Nález sp. zn. II. ÚS 517/99. Ústavní soud zde reflektovat trend, který již od poloviny 80. let minulého století nastolil Evropský soud.

³² Připomeňme na okraj, že uchovávání osobních údajů (data retention) bez jakékoli selekce v rámci telekomunikačních komunikací, které byly převážně využívány veřejnými sbory, vedlo Ústavní soud k tomu, aby ustanovení § 97 odst. 3-4 zákona o elektronických komunikacích (zák. č. 127/2005 Sb.), které tuto úpravu obsahovalo, zrušil; Mates P., Vaníček Z.: Ochrana soukromí v nálezu Ústavního soudu, *Právní rozhledy* 8/2011, str. II; rozsudek Soudního dvora Evropské unie spojené věci sp. zn. C-293/12 a 594-12.

třebný, čili provést test proporcionality, jehož potřebnost stoupá úměrně tomu, o jak intenzivní zákrok se jedná.³³

Vzhledem k tomu, jak široce je soukromí pojímáno, lze dovodit, že není mnoho činností veřejných sborů, které by se jej alespoň v nějaké míře nedotkly.

Omezení osobní svobody

Na prvním místě je to osobní svoboda, která patří k základním statkům, hodnotám demokratického právního státu. Ústavní soud konstatoval, že ochrana osobní svobody představuje jedno z nejdůležitějších základních lidských práv a každé její omezení nutno vykládat restriktivně a zásahy do něj činit přiměřeně citlivě.³⁴

S ohledem na její funkce, se lze setkat s nejširším katalogem možností omezení osobní svobody v činnosti policie. Proto zde zákonodárce přijal nejpodrobnější úpravu, z níž vychází i regulace u ostatních veřejných sborů, které tímto právem disponují, případně se zde použije analogie. Jak patrně, jedná se o omezení krátkodobá, maximální hranice je počítána v hodinách.

Obecnou zásadou je, že nikdo nesmí být při jakémkoli omezení osobní svobody vystaven mučení nebo krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení a musí s ním být zacházeno způsobem respektujícím lidskou důstojnost. Třebaže tak je výslovně stanoveno pouze v zákoně o Policii České republiky (§ 24 odst. 1), je třeba tyto požadavky uplatňovat ohledně všech sborů a jejich příslušníků.

Jakkoli nelze nebezpečí takových jednání vyloučit, s nelidským či ponižujícím zacházením nebo dokonce mučením se lze u veřejných sborů ve vyspělých demokraciích setkat spíše jen hypoteticky, takže citované ustanovení má tak *cum grano salis* symbolický charakter.³⁵

Druhou zásadou je, že ten, jehož osobní svoboda byla omezena, má právo, aby o tom byla vyrozuměna osoba blízká či jiná osoba, kterou si určí. Dále má právo zajistit si na vlastní náklady právní pomoc, kterou může poskytnout nejen advokát, ale kterákoli jiná osoba. Reálnost práva na řádné zacházení, je garantováno tím, že osoba, jejíž svoboda byla omezena, může požadovat, aby byla vyšetřena případně ošetřena lékařem, kterého si zvolí.³⁶

Poměrně razantní formou omezení osobní svobody je připoutání. Jde o omezení, které může, ale také nemusí provázet jiné omezení osobní svobody (např. umístění v policejní cele). Použít jej lze za podmínky, že dotyčný fyzicky napadá jinou oso-

³³ Např. náleží Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2451/10; Wagnerová E.: Právo na soukromí v širším smyslu, v Wagnerová E., Šimíček V., Langášek T., Pospíšil I. a kolektiv: Listina základních práv a svobod. Komentář, Wolters Kluwer, Praha 2012, str. 286-289.

³⁴ Nález sp. zn. I. ÚS 645/99.

³⁵ Evropský soud vymezil zacházení jako nelidské, bylo-li mimo jiné předem promyšlené, trvalo hodiny a způsobilo buď skutečné ublížení na těle, nebo intenzivní fyzické nebo duševní utrpení. Zacházení je považováno za ponižující, pokud u oběti vyvolává pocity strachu, úzkosti a méněcennosti a je schopné ji pokořit a ponižit (např. rozsudek ve věci Ramirez Sanchez versus Francie z roku 2006).

³⁶ Toto ustanovení odpovídá požadavkům, které v souvislosti s právy osob, jejichž osobní svoboda byla omezena, ve svojí judikatuře vyžaduje Evropský soud (např. Tomasi versus Francie z roku 1992 a Aksoy versus Turecko z roku 1996).

bu nebo příslušníka sboru, ohrožuje vlastní život, poškozují majetek nebo se pokusí o útěk. Realizuje se tak, že agresivní osoba je připoutána ke vhodnému předmětu. Doba, po níž může připoutání trvat je limitována požadavkem nezbytné nutnosti, ukončeno má být zejména v okamžiku, kdy je zřejmé, že se útok nebude opakovat, vždy však po uplynutí dvou hodin od připoutání.

K obecným požadavkům použití tohoto prostředku patří, že jeho jediným účelem nesmí být snížení důstojnosti osoby a její ponížení a je-li to možné, měl by být zásah monitorován tak, aby mohlo být objektivně zjištěno, že probíhal v souladu se zákonem.³⁷

Rovněž zajištění osoby, představuje omezení, realizované na základě bezprostředního zásahu. Jeho smyslem je ochrana života a zdraví, veřejné pořádku a bezpečnosti, majetku, zabránění v páchání přestupků apod. Doba, po níž může zajištění trvat je stanovena horní hranicí, která činí 24 hodin od okamžiku, kdy k omezení došlo, jinak je určena existencí důvodu k zajištění (např. tím, že dojde k předvedení na vyžádání jiného orgánu veřejné moci nebo je nezletilý vrácen do rodičovské péče).³⁸ Lhůta pro zajištění se počítá již od okamžiku, kdy k omezení fakticky došlo, není tedy rozhodné, zda byly při jeho realizaci splněny případně zákonem požadované formalities.

K provedení některých úkonů v trestním řízení, které provádí policie a k předvedení, slouží policejní cely. Doba umístění v cele je rovněž určena účelem, pro který se tak stalo a pominou-li důvody, musí být osoba propuštěna. To ovšem neplatí, jsou-li důvodem umístění úkony související s trestním řízením, kdy takové oprávnění přechází na státního zástupce, resp. soud.³⁹

S umístěním v cele jsou spojeny další zásahy do soukromí, zejména povinnost podrobit se prohlídce, ke zjištění toho, zda u sebe dotyčný nemá zbraň či jinou věc, kterou by mohl ohrozit život/zdraví svůj nebo jiné osoby, kterou zásadně provádí osoba stejného pohlaví, což odpovídá ústavnímu požadavku respektování důstojnosti. Soukromí dotčených osob je chráněno např. tím, že do cel nesmějí být umísťovány osoby s agresivními jedinci, musí být zajištěny oddělené cely pro osoby mladší 18 let a dospělé, osoby zjevně pod vlivem návykové látky lze do cely umístit až po lékařském vyšetření, lékařská péče musí být zajištěna osobám zraněným a těm, které zde onemocněly atd. Jde o zásady, které zdůraznil Evropský soud, když konstatoval, že osoby, jejichž svoboda byla omezena, se nacházejí ve zvláště ovlivnitelném postavení a povinností státu je poskytovat jim ochranu a zajistit každé vyšetření ublížení na zdraví a zejména smrti.⁴⁰

Omezení osobní svobody je spojeno také s vyšetřením na alkohol a jinou návykovou látkou, s níž může být spojeno i převezení osoby do zdravotnického zařízení k odbornému vyšetření, případně na záchytnou stanici. Orientační vyšetření provádějí nejčastěji právě příslušníci veřejných sborů, kteří zajišťují i případný následný převoz do zdravotnického zařízení, kde se provádí odběr biologického materiálu, zejména

³⁷ Srovnej např. rozsudek Evropského soudu ve věci Assenov versus Bulharsko z roku 1998, Klaasová versus Německo z roku 1989 a Raninen versus Finsko z roku 1997.

³⁸ Viz k tomu rozsudek Evropského soudu ve věci Nowicka versus Polsko z roku 2002.

³⁹ Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 7 Tdo 329/2005.

⁴⁰ Např. rozsudek ve věci Salamm versus Turecko z roku 2000.

žilní krve. Je na zasahujícím příslušníkovi veřejného sboru, aby posoudil, zda se má osoba podrobit invazivním formám vyšetření a neplatí zde poslušnost, kdy by nejprve musely být použity prostředky méně postihující tělesnou integritu, což má svoje místo zejména tam, kde z jiných okolností je dáno podezření na intoxikaci.⁴¹

Na záchytnou stanici k vyšetření případně i pobytu do odeznění intoxikace má být dopraven ten, kdo pod vlivem alkoholu nebo jiné návykové látky nekontroluje své chování a tím ohrožuje sebe nebo jiné osoby, veřejný pořádek nebo majetek či se nalézá ve stavu vzbuzujícím veřejné pohoršení. Umístění v tomto zařízení je třeba chápat jako prostředek krajní a v dané situaci nezbytný, jehož použití přichází v úvahu, nejsou-li k dispozici jiné prostředky, které postihují méně intenzívně.⁴²

Osobní svoboda je omezena dále při předvedení. Účelem tohoto bezprostředního zákroku je zajistit, aby mohl být proveden procesní úkon soudem, správním orgánem nebo jiným orgánem veřejné moci či zabránit pokračování v protiprávní činnosti. Provádí se tak, že osoba je, dovedena k příslušnému orgánu nebo na služebnu veřejného sboru. Je samozřejmostí, že i zde dodržována musí být zásada subsidiarity a respektování důstojnosti. Proto může být přiměřené násilí při převedení použito pouze v případě, že by se dotyčný zpěčoval, naproti tomu prohlásí-li, že půjde dobrovolně, příslušník veřejného sboru jej pouze doprovodí, zejména v případě, kdy jde o předvedení k některému z procesních úkonů.

Doba, po níž může předvedení trvat, je opět určena důvodem, pro které bylo provedeno. Je-li jeho účelem zjištění totožnosti, může to být maximálně 24 hodin od předvedení. K tomu třeba dodat, že ani dodržení této lhůty nemusí být v souladu s požadavkem přiměřenosti, pokud by příslušné orgány nepostupovaly s dostatečnou intenzitou a zjišťování totožnosti by tak zbytečně prodlužovaly.⁴³

K dalším zásahům do osobní svobody dochází také např. při prohlídce osoby v souvislosti s odebráním zbraně, ochranou bezpečnosti ústavních činitelů nebo výkonu kontroly celníky.

Nedotknutelnost obydlí

Důležitou součástí soukromí představuje obydlí, vzhledem k tomu, že právě zde se pravidelně realizuje jeho podstatná část, zejména pak ty atributy, které souvisejí s intimním životem. Tak jako vesměs ani obydlí není právně definováno a jeho vymezení je ponecháno na judikatuře, která preferuje extenzivní pojetí. Patří sem samozřejmě dům a byt (vlastní i pronajatý), jakož i objekty tvořící jeho součást, hotelové pokoje, různé rekreační objekty, ale také karavan, maringotka a další, slouží-li jako bydliště.⁴⁴

⁴¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 10 As 12/2014-33.

⁴² Rozsudek Evropského soudu ve věci Witold Litwa versus Polsko z roku 2000.

⁴³ Rozsudek Evropského soudu ve věci Vasilieva versus Dánsko z roku 2003.

⁴⁴ Auby M., Auby J.-B.: *Droit public*, Sirey, Paris 1993, str. 158; Sudre, F. *Mezinárodní a evropské právo lidských práv*, Doplněk, Brno 1997, str. 184 a následující; rozsudek Evropského soudu ve věci Buckleyová versus Spojené království z roku 1996 a ve věci Chapmanová, Coster, Beard, Lee a Jane Smithová versus Spojené království z roku 2001; nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/09.

Pod pojem obydlí jsou zahrnovány i prostory, které slouží k výkonu soukromých povolání, typicky advokacie, vzhledem k tomu, že profesní a neprofesní aktivity jsou zde propojeny a pokud by obě nebyla poskytována stejná ochrana, vznikla by tu neodůvodněná nerovnost a soukromí by nemohla být efektivně poskytována ochrana. Tuto argumentaci Evropského soudu převzaly i národní soudy, když např. rakouský ústavní soud dovodil, že právo na soukromí nutno vztáhnout nejen na obydlí v úzkém smyslu, ale i prostory určené k výkonu dovolených podnikání.⁴⁵

Samozřejmě i zde musí existovat nejrůznější licence umožňující veřejným sborům vstup do obydlí. Ústavním základem k tomu je článek 12 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, který stanoví, že kromě domovní prohlídky, může zákon povolit zásah do nedotknutelnosti obydlí za podmínky, že je to v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu života nebo zdraví osob, pro ochranu práv a svobod druhých či pro odvrácení závažného ohrožení veřejné bezpečnosti a pořádku. Jestliže je obydlí užíváno také pro podnikání/provozování jiné hospodářské činnosti, mohou být takové zásahy zákonem povoleny, pokud je to nezbytné pro výkon veřejné správy, samozřejmě za splnění shora zmíněné podmínky nezbytnosti. Principiálně přitom platí, že veškeré zásahy postihující nedotknutelnost obydlí, je třeba chápat jako výjimku a to, jak pokud jde o jejich zákonnou úpravu, tak i vlastní realizaci.

Do obydlí, resp. jiných prostor a na pozemky, mohou vstupovat v první řadě policisté⁴⁶ za současného splnění dvou zákonných podmínek: 1) věc nesnese odklad; 2) vstup je nezbytný pro ochranu života/zdraví osob nebo odvrácení závažného ohrožení veřejného pořádku a bezpečnosti. Jak patrně, je oprávnění k tomuto zásahu, je formulováno způsobem typickým pro zmocnění k ochraně policejních statků, když podmínky pro konkrétní zásah jsou stanoveny neurčitými pojmy, které musí zasahující policista vyložit a na tomto základě se rozhodnout, zda zásah provede nebo nikoli. Policista totiž není jen oprávněn ke vstupu, ale má současně i povinnost k zásahu, tam, kde jsou uvedené předpoklady splněny. Případná odpovědnost policisty za porušení této povinnosti, ať by se jednalo o nadbytečnou aktivitu, stejně jako pasivitu, by však mohla být podle mne dovozena jen v případě zjevného a spíše extrémního vybočení.⁴⁷

Další oprávnění ke vstupu do obydlí, má policista např. existuje-li důvodné podezření, že se v obydlí či jiném prostoru nachází mrtvola člověka, při pronásledování osoby nebo ochraně ústavních činitelů a dalších určených osob.

Zmocnění ke vstupu do obydlí pro policii obsahují i některé zvláštní zákony, např. v souvislosti s kontrolou zabezpečení zbraní či oprávněnosti pobytu cizinců.

⁴⁵ často citovaný je v tomto směru zmíněný rozsudek Evropského soudu ve věci Niemietz versus Německo z roku 1992; Blahož J.: Sjednocující se Evropa a lidská a občanská práva, ASPI, Praha 2005, str. 177; rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 Afs 144/2004-110 a náleží Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2048/09. Podle českých soudů se výkonem činnosti advokáta se rozumí veškerá jeho činnost a nikoli jen místo/sídlo registrované u České advokátní komory (Bulletin advokacie 6/2014, str. 38-39).

⁴⁶ Příslušníci jiných veřejných ozbrojených sborů disponují v tomto směru užším okruhem oprávnění (do obydlí mohou vstupovat např. v souvislosti se zajištěním bezpečnosti chráněných osob), což souvisí s tím, že příslušníci policie mají nejšíře vymezený okruh úkolů při ochraně policejních statků.

⁴⁷ Nelze samozřejmě vyloučit, že by se postižený, zejména v případě neoprávněného zásahu mohl domáhat náhrady škody či jiné újmy (viz k tomu Mates P., Severa J.: Odpovědnost za výkon veřejné moci, Leges, Praha 2014, str. 52 a následující).

Složky integrovaného záchranného systému, jehož jádro tvoří právě veřejné sbory, jsou oprávněny vstupovat do nemovitostí, včetně obydlí, v souvislosti s krizovými stavy a jejich řešením. Speciální postavení mají hasiči, kteří s ohledem na funkce tohoto sboru mohou vstupovat do obydlí za účelem provedení zásahu.

Vstup do obydlí může v popsanych případech sloužit pouze k realizaci úkonů, které zákon v tom kterém případě předvídá, umožňuje a nesmí nahradit např. domovní prohlídku.

Všechny tyto zásahy mají společné to, že se dějí formou bezprostředního zásahu, jemuž je ten, vůči němuž směřuje povinen se podrobit a v opačném případě by mohlo být použito přiměřené násilí, resp. donucení.

Prohlídka dopravního prostředku

K zásahu do soukromí může dojít také při prohlídce dopravního prostředku, v praxi nejčastěji silničního motorového vozidla, vyňata nejsou však např. letadla nebo lodě. Oprávnění k prohlídce těchto objektů mají v první řadě opět policisté⁴⁸ např. v souvislosti s pronásledováním pachatelů trestných činů, mají-li podezření, že v souvislosti s jeho provozem byl spáchán trestný čin (např. při kontrole řidičů na zákaz požívání alkoholických nápojů) nebo při ochraně hromadné dopravy před teroristickými činy.

Kontrola může být spojena i s prohlídkou věcí, které se v dopravním prostředku nacházejí, případně i osoby (např. jestliže dojde k odebrání zbraně).

Zastavovat dopravní prostředky a provádět jejich kontrolu, včetně kontroly zavazadel, směřují také celní orgány a to v souvislosti s dodržováním celních předpisů a pátrání po pachatelích deliktů v této oblasti.

Vykázání

Intenzivní zásah do soukromí představuje vykázání v souvislosti domácím násilím.⁴⁹ Jeho podstata spočívá v tom, že policista má vykázat formou faktického pokynu z bytu/domu a jeho bezprostředního okolí toho, u něhož lze na základě zjištěných skutečností, zejména s ohledem na předcházející útoky důvodně předpokládat, že se dopustí nebezpečného útoku proti životu, zdraví nebo svobodě či zvláště závažného útoku proti lidské důstojnosti, vůči tomu, kdo s ním zde žije.

Vykázání chrání soukromí oběti útoku a současně postihuje soukromí útočníka. Policista jej vykáže z bytu či domu a současně určí další prostory s nimi související, kam vykázáný nesmí po dobu 10 dnů vstupovat.⁵⁰ Po uvedené době, je mu zakázáno nejen vstoupit do vymezených prostor, ale také udržovat jakýkoli kontakt s ohroženou

⁴⁸ Zastavovat a prohlížet vozidla mohou též vojenští policisté, ale jen pokud jde o vozidlo, které řídí voják a vozidlo ozbrojených sil a dále dopravní prostředky v chráněném objektu a ty, které do něj vjíždějí a z něho vyjíždějí.

⁴⁹ Viz k tomu Hampel P., Trzos P., Schejok L.: Domácí násilí, Soudce 3/2013, str. 11-18; Mates P., Škoda J., Vavera F.: Veřejné sbory, Wolters Kluwer, Praha 2011, str. 158-166.

⁵⁰ Během této doby může ohrožená osoba řešit nastalou situaci podáním návrhu na vydání předběžného opatření ve věci ochrany proti domácímu násilí podle § 405 a následujících zák. č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních.

osobou, což platí i o nepřímé komunikaci. Z obydlí si smí odnést věci sloužící její osobní potřebě, osobní cennosti a osobní doklady a následně za přítomnosti policisty věci nezbytné pro její podnikání nebo pro výkon povolání.

Informační sebeurčení

Jen s jistou nadsázkou lze říci, že pro veřejné sbory patří k nejdůležitějším činnostem zpracování informací a bez této nadsázky to pak platí o zpravodajských službách. S ohledem na funkce veřejných sborů, tvoří nemalou část těchto informací osobní údaje, tj. informace, které se týkají určeného nebo určitelného subjektu údajů. Ten se za takový považuje, jestliže jej lze přímo či nepřímo identifikovat zejména na základě čísla, kódu nebo jednoho či více prvků specifických pro jeho fyzickou, psychickou, fyziologickou, ekonomickou, kulturní nebo sociální identitu (§ 4 písm. a) zák. č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů).⁵¹ Navíc se v nemalé míře jedná o tzv. citlivé osobní údaje (vyplývají např. o trestné činnosti, národnostním původu nebo jde o údaje biometrické), které se mohou soukromí dotknout zvláště intenzívně.

Ústavním základem ochrany je tzv. informační sebeurčení, zakotvené v článku 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Podle tohoto ustanovení má každý právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě.

Neoprávněným se rozumí takové zpracování, které se děje v rozporu se zákonem, resp. bez výslovné zákonné licence. Při formulování právní úpravy je třeba brát v úvahu princip nezbytné nutnosti, proporcionality, subsidiarity a další, což platí samozřejmě i pro aplikační praxi.⁵²

V případě veřejných sborů je otázka právní úpravy zpracování informací a osobních údajů zvláště věcí značně náročnou: musí být natolik přesná, aby chránila práva dotčených subjektů, ale současně natolik otevřená, aby mohlo být reagováno na nejrozmanitější a nepředvídatelné situace a vytvářel se dostatečný prostor pro variabilní činnost veřejných sborů.

K tradičním institutům, při nichž dochází ke zpracování osobních údajů, patří zjišťování totožnosti. Vzhledem k tomu, že je výslovně stanoveno, kdy je totožnost zjiš-

⁵¹ Definice vychází z článku 2 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 95/46 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů. Podle tohoto ustanovení jsou osobními údaji veškeré informace o identifikované nebo identifikovatelné osobě (subjekt údajů). Identifikovatelnou osobou se rozumí osoba, kterou lze přímo či nepřímo identifikovat, zejména s odkazem na identifikační číslo nebo na jeden či více zvláštních prvků její fyzické, fyziologické, psychické, ekonomické, kulturní nebo sociální identity. Literatura k této problematice je více než bohatá, z obsáhlejších prací připomínám Kučerová A.: Zákon o ochraně osobních údajů. Komentář, C. H. Beck, Praha 2012; Bartík V., Janečková E.: Zákon o ochraně osobních údajů s komentářem, ANAG, Olomouc 2010; Matoušová M, Hejlík L.: Osobní údaje a jejich ochrana, ASPI, Praha 2003.

⁵² Evropský soud pro lidská práva např. konstatoval, že uchovávání daktyloskopických otisků, buněčných vzorků a profilů DNA osob podezřelých ze spáchání trestných činů, avšak neodsouzených nevyjadřuje správnou rovnováhu mezi vzájemně si zde konkurujícími veřejnými a soukromými zájmy a dovodil, že zde dochází k porušení práva na soukromí (rozsudek ve věci S. a Marper versus Spojené království z roku 2008).

těna (prokáže-li se jméno, příjmení, datum narození, event. adresa pobytu, rodné číslo a státní příslušnost), je také určeno, jaké údaje smějí být zpracovávány a jiné údaje pro tento účel zpracovány být nemohou. V příslušných předpisech je přitom vesměs výslovně stanovena zásada přiměřenosti a to příkazem, že zjišťovány mohou být osobní údaje pouze v takovém rozsahu, který je pro identifikaci nezbytný. Z principu proporcionality dále plyne, že čím je zájem na zjištění totožnosti větší, tím více údajů lze požadovat.⁵³

Opět se zde setkáváme s tím, že konkrétní rozsah zjišťovaných údajů bude záviset na úvaze toho, kdo totožnost zjišťuje. Ten může i volit prostředky, které bude k identifikaci považovat za potřebné, nezbytné. Musí přitom respektovat právo osoby, aby nabídla důkazy, které její totožnost potvrzují či naopak vyvracejí.⁵⁴

Vzhledem k tomu, že důvody, pro které smí být identifikace zjišťována, stanoví zákon taxativně, nelze jejich okruh rozšiřovat, čili jiné v úvahu nepřicházejí, což limituje i účel, pro které smějí být osobní údaje vyžadovány a dále zpracovávány.

Zjišťování či prokazování identity může být spojeno i s dalšími zásahy do soukromí. Pokud by totiž osoba odmítla totožnost prokázat nebo tak nemohla učinit, může být předvedena. Potom může následovat, nelze-li totožnost zjistit např. z dostupných evidencí, např. měření, snímání otisků prstů či odebrání biologických vzorů, k čemuž lze použít i přiměřené násilí.

Jiný účel má zjišťování údajů pro budoucí identifikaci, která se týká např. osob obviněných z úmyslného trestného činu nebo těch, po nichž bylo vyhlášeno pátrání a jejichž způsobilost k právním jednáním byla omezena. Zde se jedná spíše o to, aby pro futuro byly k dispozici údaje, které umožní tyto osoby vypátrat nebo jim poskytnout ochranu.

Tyto údaje by měly být zlikvidovány, nebude-li jejich zpracování potřebné pro vyhledávání trestných činů, ochranu bezpečnosti a veřejného pořádku a další statky, což v praxi znamená, že bude-li takový důvod shledán, může se tak dít po neomezenou dobu.⁵⁵

Moderní technologie umožňují bezmála bezbřehé a nekontrolovatelné sledování prakticky všech stránek života lidí.⁵⁶ Pokud se týče veřejných sborů, vystupuje do popředí zvláště naléhavě fakt, že trvalé a systematické shromažďování dat prostřednictvím nejrůznějších záznamových technik, představuje zásah do soukromí a dít se tak může toliko na základě zákonné licence, což současně činí toto zasahování předvídatelným a lidé mu mají možnost svoje chování přizpůsobit.⁵⁷

⁵³ Tyto zásady se platí obecně, tedy i pro ty případy, kdy by explicitní úprava v některém ze zákonů chyběla.

⁵⁴ Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 533/98.

⁵⁵ Nejvyšší správní soud např. shledal, že uchovávání vzorků DNA pachatelů úmyslných trestných činů je v souladu se zákonem předcházení, odhalování a vyšetřování trestné činnosti a nenarušuje princip proporcionality (rozsudek čj. 4 As 168/2013-40).

⁵⁶ Viz k tomu např. Bartík V., Janečková E.: *Kamerové systémy v praxi. Praktická právní příručka*, Linde, Praha 2011.

⁵⁷ Např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Peck versus Spojené království z roku 2003.

Zmocnění, na jehož základě mohou veřejné sbory pořizovat záznamy, se opírá o typickou všeobecnou autorizační doložku, jíž je plnění úkolů daného sboru a ty jsou vymezeny nutně obecně a neurčitými pojmy, jako je ochrana bezpečnosti osob, veřejného pořádku, předcházení kriminalitě apod. O to více je důležité respektovat vícekrát již připomenutou zásadu proporcionality, subsidiarity a další.

Oprávnění pořizovat zvukové, obrazové a jiné záznamy osob a věcí se může týkat jednak míst veřejně přístupných, jednak průběhu úkonu. Veřejně přístupná místa lze monitorovat permanentně, jestliže je to třeba k plnění úkolu příslušného sboru a lze zde zachytit i průběh úkonu či zásahu. Z míst, která veřejně přístupná nejsou, je možno záznam pořídit pouze při realizaci úkonu, resp. zásahu. Není přitom předepsáno, že by monitorování muselo být oznámeno. Jak konstatoval Evropský soud, při normálním užití bezpečnostních kamer, ať na veřejných místech, či v budovách, jako jsou nákupní centra či policejní stanice, kde slouží legitimnímu a předvídatelnému účelu, nedochází k porušení práva na soukromí.⁵⁸

Jsou-li k monitorování používány stálá technická zařízení, má být o jejich instalování veřejnost vhodným způsobem informována. Ústavní soud nicméně dovedl, že nesplnění této povinnosti nemá vliv na případné využití takto získaných poznatků za předpokladu, že je všeobecně známo, že v zájmu veřejného pořádku jsou určitá místa takto sledována, čímž dovedl, že ochrana tohoto statku má v daném případě přednost před ochranou soukromí.⁵⁹

Fungování orgánů veřejné moci je dnes tradičně spojeno s existencí nejrůznějších informačních systémů, které jsou v současnosti již neodmyslitelně vedeny v elektronické podobě. Protože jejich vedení vesměs představuje výkon veřejné moci, musí se opírat o zákonné zmocnění, což platí tím spíše o využívání údajů v nich obsažených, v daném případě veřejnými sbory.

Zvláštní pozornosti zaslouží zák. č. 111/2009 Sb., o základních registrech, ve znění pozdějších předpisů, který obsahuje zmocnění pro orgány veřejné moci, aby využívaly referenční údaje obsažené v tom kterém registru v rozsahu, v němž jsou k tomu oprávněny podle zvláštních právních předpisů, přičemž nemusí ověřovat jejich správnost.⁶⁰ Jednotlivé zákony pak stanoví rozsah údajů, které lze žádat nebo generálně stanoví, že mohou požadovat veškeré zde uchovávané údaje.

Pokud jde o ostatní informační systémy, obsahuje právní úprava někde obecné zmocnění k vyžadování, resp. poskytování informací a dále též výčet databází, z nichž mohou informace požadovat. Podmínkou vždy je, že údaj je třeba ke splnění konkrétního úkolu, který by měl být specifikován, což představuje překážku pro získávání údajů nadměrných a neproporčních. Zda je důvod legitimní nemůže provozo-

⁵⁸ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Perry versus Spojené království z roku 2003; v tomto případě soud ovšem dovedl porušení práva na soukromí, protože monitorování se nedělo v mezích platného zákona. Obdobně vyloučil Nejvyšší správní soud použití utajeného záznamu pro účely správního trestání (rozsudek čj. 1 Afs 60/2009-119).

⁵⁹ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. 449/03.

⁶⁰ Podrobněji k tomu viz Mates P., Smejkal V.: E-government v České republice. Právní a technologické aspekty, Leges, Praha 2012, str. 90-110.

vatel informačního systému posuzovat, na druhé straně by neměl poskytnout údaje, jestliže by nebyl dostatečně specifikován či dokonce vůbec chyběl.

Některé veřejné sbory, typicky policie a zpravodajské služby, mohou požadovat informace i od soukromých subjektů. Příkladem v tomto směru jsou provozní a lokalizační údaje, které shromažďují a uchovávají provozovatelé a poskytovatelé veřejné komunikační sítě nebo služby elektronických komunikací a to za účelem ochrany vnější bezpečnosti, veřejného pořádku, ale také při pátrání po nezvěstných osobách; jiný než takto, byť někdy jen obecně vymezený účel, nemůže být pokladem pro získávání těchto údajů.⁶¹ Zpravodajské služby mohou, v souvislosti s bojem proti terorismu žádat od bank údaje, které jsou chráněny bankovním tajemstvím.

Za důležitý nástroj zajištění legitimity přístupu do informačních systémů a získávání údajů z nich je povinnost zachovat zde po stanovenou dobu tzv. auditní stopu, která zahrnuje informaci o tom, kdo požadoval vstup a ke kterým údajům.

Nutno ovšem dodat, že ačkoli jsou podmínky získávání informací nastaveny poměrně korektně, nelze přehlédnout možné nebezpečí, že veřejnými sbory budou požadovány a zejména uchovávány údaje nepotřebné. Jakkoli tu fungují kontrolní mechanismy, externí i vnitřní, vždy je třeba počítat s tím, že tyto složky mají rády hodně informací a náprava se tu zjednává až ex post.

Speciální pozornost je v regulaci veřejných sborů věnována osobním údajům, které patří ke statkům ústavní hodnoty. Potřeba zvláštní úpravy je ovšem dána i tím, že řada ustanovení obecné úpravy (zák. č. 101/2000 Sb.) se na ně nevztahuje. Za jeden ze základních zásad zpracování osobních údajů, podle níž je třeba souhlasu subjektu údajů, se v této oblasti nevyžaduje. Jinak řečeno zatímco obecně platí princip opt-in, zde se naopak uplatňuje opt-out. To je dána vlastními úkoly veřejných sborů, které by v opačném případě nemohly fungovat, protože si lze sotva představit, že by někdo dal souhlas se zveřejněním jeho údajů v souvislosti s vyhledáváním jeho trestné činnosti nebo bojem s organizovaným zločinem.

Detailnost, s níž je ve zvláštních zákonech zpracování osobních údajů se dosti odlišuje. Extrémem jsou na jedné straně zpravodajské služby, u nichž platí toliko generální zmocnění ke zpracování osobních údajů a jediným limitem je, že se tak děje k plnění úkolů v jejich působnosti, což jistě mnoho právní jistoty nedává, jakkoli mají povinnost chránit osobní údaje před každým nelegálním zpracováním, což je ovšem dáno samotnou podstatou jejich činnosti. Ústavní soud nicméně neshledal tento režim v rozporu s ústavou garantovanými právy.⁶²

Obrazně řečeno, na druhé straně barikády stojí novější úprava, která je, pokud se týče zpracování osobních údajů veřejným sborem velmi podrobná. Veřejné sbory mívají dokonce dvojitá zmocnění. Tím prvním je obecné, které obsahuje zmocnění ke zpracování osobních údajů vůbec, bez bližší specifikace s tím, že je tak možno činit v rozsahu, který je nezbytný pro plnění úkolů daného sboru. Lze se zamyslet nad tím,

⁶¹ Vaniček Z., Mates P., Nielsen T.: Zákon o elektronických komunikacích, Linde, Praha 2014, str. 369-374; jak dovodil Ústavní soud, takový právní základ neexistuje např. pro použití záznamů pro účely civilního řízení a byl-li proveden, je třeba jej považovat za nepřipustný (náleží Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 191/05).

⁶² Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/95.

proč je takový „recitativ“ zařazen, existuje-li i úprava podrobná, odpověď tu snad můžeme nalézt ve snaze zákonodárce zajistit pro každý případ zákonný základ. Totéž platí i o povinnost zpracovávané informace chránit před každým neoprávněným zpracováním, protože to plyne i z obecné úpravy.

Za důležitější je třeba považovat režim zvláštní. Ten opětovně opravňuje ke zpracování osobních údajů inkusivně citlivých, je-li to nezbytné pro plnění úkolů veřejného sboru. Problém je právě ve formulaci tohoto zmocnění, které je nejen široké, ale opírá se i o neurčité pojmy. Jiné řešení je však sotva možné a řešit tak bude třeba jen jednotlivé excesy, k čemuž fungují dostatečné mechanismy např. v podobě dozoru Úřadu pro ochranu osobních údajů nebo i soudní ochrany.

Významné z hlediska garancí práv subjektů údajů je, komu mohou být osobní údaje předány. Rovněž zde se můžeme setkat s různým legislativně technickým řešením: některé zákony obsahují jen obecné zmocnění k předávání osobních údajů jiným orgánům veřejné moci bez bližší specifikace,⁶³ jiné mají naopak režim velmi detailní, v němž se pamatuje např. i na podmínky jejich předávání do zahraničí, dalšího zpracování apod., byť i zde se pracuje s neurčitými pojmy a blanketními odkazy. Zákonodárce jistě nemohl ponechat migraci osobních údajů bez regulace, je však otázkou, nakolik je efektivní, zejména pokud nelze spoléhat ani na kontrolu jejího dodržování, která je přitom vesměs prováděna až následně. Proti tomu přitom nejsou imunní ani tzv. tradiční demokracie, o čemž svědčí občasně skandály, jejichž důsledkem obvykle bývá, že jsou veřejné sbory při nerespektování právních předpisů jen o něco pečlivější, pokud se týče utajování porušování zákonných příkazů a omezení.

K tomu, aby veřejné sbory, konkrétně policejní sbory v užším smyslu, mohly realizovat svoje funkce je, že smějí uveřejňovat osobní údaje, aniž by k tomu měly svolení subjektu údajů nebo jiné osoby. V praxi se jedná o publikaci fotografií nebo popisu osob prostřednictvím nejrozmanitějších, nespecifikovaných médií. Dít se tak může za účelem zajištění bezpečnosti, pátrání po osobách, předcházení ohrožení veřejného pořádku a dalších důvodů.

Zásadou je, že zveřejňování se může dít pouze v rozsahu, který je nezbytný pro plnění úkolů policejního sboru, což platí, jak pro rozsah údajů, tak i použití formy zveřejnění. Okruh veřejných sborů, které jsou k tomu oprávněny, je stanoven zákonem, z čehož plyne, že ty, které k tomu nemají zmocnění tak činit nesmějí a to ani prostřednictvím jiných, vzhledem k tomu, že tu jde o odlišné úkoly a ostatně by to odporovalo ústavnímu principu, podle něhož mohou orgány veřejné moci činit jen to, k čemu jsou zákonem zmocněny. Případné porušení těchto zásad by mohlo být kvalifikováno jako nesprávný úřední postup, čímž by vznikla možnost dožadovat se náhrady újmy.

Jednou z významných garancí ochrany osobních údajů a tím i soukromí je, že doba, po níž mohou být osobní údaje zpracovány, je určena účelem, pro který dochází ke zpracování.

To však neplatí ohledně zpravodajských služeb, které údaje jednou získané ukládají ve zvláštním archivu natrvalo. Vzhledem k tomu, že shora uvedená zásada nemá

⁶³ Nejobecnější úprava platí u zpravodajských služeb, kde se ani nerozlišuje, jaké údaje mají být předávány, což ovšem odpovídá povaze jejich činnosti a funkcí.

povahu ústavní, lze tuto zákonnou výjimku akceptovat, byť si lze jistě položit otázku, jaký význam mohou mít některé údaje v dlouhodobém časovém horizontu.

U jiných sborů můžeme nalézt různé kombinace, např. údaje ve vybraných evidenčních jsou uchovávány na pevně stanovenou dobu, pro jiné platí, že musí být zlikvidovány, pomine-li jejich účel. Další alternativou je, že je stanovena lhůta, kdy musí být prověřeno, zda je ještě údaj potřebný a není-li tomu tak, musí být údaj zlikvidován.

Zda jsou tyto zásady dodržovány, mohou do jisté míry ovlivnit i ti, jejichž údaje jsou zpracovávány, protože mají právo být o tom informováni a požadovat nápravu, byť právě u veřejných sborů se uplatňuje v tomto ohledu řada výjimek.⁶⁴ Takové informace neposkytují zpravodajské služby, protože pokud by platil opak, pozbyl by samotný smysl jejich existence a funkcí na významu.

U jiných veřejných sborů je vesměs stanoveno, že mají k žádosti v zákonem stanovené lhůtě sdělit, jaké údaje jsou o dotyčném zpracovávány, případně provést jejich verifikaci. Rovněž zde existují výjimky např. tam, kde by sdělení požadovaných údajů ohrozilo úkoly na úseku boje s trestnou činností nebo oprávněné zájmy třetích osob. V takovém případě bude sděleno, že žádné údaje zpracovávány nejsou. Smysl těchto postupů jistě není třeba nijak vysvětlovat a obhajovat. Z hlediska ústavní argumentace je tu dávana přednost ochraně na zajištění bezpečnosti státu, veřejného pořádku a jiných veřejných zájmů před ochranou soukromí.

Zmínit je třeba konečně, že do vnitrostátní úpravy byly implementovány závazky plynoucí ze Schengenské dohody a Schengenského informačního systému, který slouží k pátrání po osobách (pohřešovaných, hledaných, po svědcích atd.) a věcech (vozidlech, zbraních, dokladech).⁶⁵

Závěr

Veřejné sbory jsou povolány soukromí chránit a současně jsou zmocněny do něj zasahovat, což je ovšem rub a líc téhož. Nejednou tak ostatně činí současně, třeba tam, kde zasahují ve prospěch lidí proti tomu, kdo je ohrožuje nebo při pátrání po ztraceném dítěti. Jakkoli nelze rezignovat na ústavní maximum, aby se pohybovaly v rámci, který stanoví právní regulace, je u bezprostředních zásahů a faktických pokynů nutno brát v úvahu, že se zde vždy střetávají nejméně dva protikladné požadavky. Na jedné straně je to zájem na zachování co největší právní jistoty odpovídající principům právního státu, proti němuž stojí fakt, že odhadnout veškeré situace, které jsou veřejné sbory povolány řešit, není schopen žádný byť sebezkušenější odborník, což určuje, že regulace musí být volná. Více než jinde zde platí „hartovský“ polostín nejistoty K tomu se druzí nejen notorický fakt, že ten, kdo právo porušuje, je vždy

⁶⁴ Je totiž nutno respektovat, že existuje okruh údajů, pro které ve veřejném zájmu toto oprávnění, resp. povinnost neplatí. Tato omezení ostatně povoluje i úmluva Rady Evropy 108/1981 o ochraně osob se zřetelem na automatizované zpracování osobních dat a také směrnice 95/46. Obě normy předpokládají, že se tak smí dít pouze zákonem.

⁶⁵ Viz k tomu Pikna B.: Evropská unie: vnitřní a vnější bezpečnost a ochrana základních práv (na pozadí boje s mezinárodním terorismem), Linde, Praha 2002 a Pikna B.: Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu (oblast policejní a justiční spolupráce), Linde, Praha 2006.

krok před zákonem, ale i to, že v postmoderní společnosti překotný vývoj technologií, může otevřít zcela nečekané problémy a potřebu jejich řešení. Vzhledem k tomu určuje obsah regulace zásahů veřejných sborů značně specifická aplikační praxe, kterou pak někdy právní úprava teprve dohání. Důležitou roli, pokud jde o dodržování povinností a ochrany práv lidí, hrají kontrolní mechanismy vnitřní i vnější, které umožňují zajišťovat potřebnou rovnováhu a proporce a eliminovat především zásadnější excesy, byť ovšem vytvoření něčeho v podobě stabilní správní praxe zde nikdy nelze předpokládat.

Literatura

- Auby M., Auby J.-B.: *Droit public*, Sirey, Paris 1993
- Autin J.-L., Ribot C.: *Droit administratif général*, LexisNexis, Litec, Paris 2005
- Bartík V., Janečková E.: *Kamerové systémy v praxi. Praktická právnická příručka*, Linde, Praha 2011
- Bartík V., Janečková E.: *Zákon o ochraně osobních údajů s komentářem*, ANAG, Olomouc 2010
- *Bezpečnost České republiky. Právní aspekty situace po 11. září 2001*, Mezinárodní politologický ústav, MU, Brno 2002
- Blahož J.: *Sjednocující se Evropa a lidská a občanská práva*, ASPI, Praha 2005
- Bobek M., Boučková P., Khühn (eds.): *Rovnost a diskriminace*, C. H. Beck, Praha 2007
- Clayton, R., Tomlinson H.: *Privacy and Freedom of Expression*, Oxford University Press, Oxford 2001
- David R., Jauffret-Spinosi E.: *Les grandes systemes de droit conterporains*, Dalloz, Paris 1988
- Hoetzel J.: *Československé správní právo. Část všeobecná*, Melantrich, Praha 1931
- Holländer P.: *Základy všeobecné státovědy*, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň 2009
- Kaiser R.: *Veřejná bezpečnost-skutečná potřeba obyvatelstva*, Právní rozhled 2/1998
- Klíma K. a kolektiv: *Komentář k Ústavě a Listině*, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň 2009
- Kučerová A.: *Zákon o ochraně osobních údajů. Komentář*, C. H. Beck, Praha 2012
- Laštovka K.: *Československé správní právo. Část zvláštní*, Praha 1936
- Lukeš Z.: *K problematice bezprostředních zákroků ve státní správě*, Správní právo 6/1970
- Mates P., Šmíd J.: *Can the Welfare State Be Lean?*, Czech Yearbook of International Law, Volume V/2014
- Mates P., Severa J.: *Odpovědnost za výkon veřejné moci*, Leges, Praha 2014
- Mates P.: *Správní uvážení*, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň 2013
- Mates P., Smejkal V.: *E-government v České republice. Právní a technologické aspekty*, Leges, Praha 2012
- Mates P., Škoda J., Vavera F.: *Veřejné sbory*, Wolters Kluwer, Praha 2011
- Mates P., Vaníček Z.: *Ochrana soukromí v nálezů Ústavního soudu*, Právní rozhledy 8/2011
- Matoušová M., Hejlík L.: *Osobní údaje a jejich ochrana*, ASPI, Praha 2003
- Mazanec M.: *Neurčitě pojmy, volné správní uvážení, volné hodnocení důkazů a správní soud*, Bulletin advokacie 4/2000
- Merkl A.: *Obecné právo správní*, Orbis, Praha-Brno 1931

- Pikna B.: Evropská unie: vnitřní a vnější bezpečnost a ochrana základních práv (na pozadí boje s mezinárodním terorismem), Linde, Praha 2002
- Pikna B.: Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu (oblast policejní a justiční spolupráce), Linde, Praha 2006
- Potěšil L., Brus M., Hlouch L., Rigel F., Šimíček V.: Soudní řád správní. Komentář, Legres, Praha 2014
- Slovník veřejného práva československého, Svazek III., Eurolex Bohemia (reprint), Praha 2000
- Sudre, F. Mezinárodní a evropské právo lidských práv, Doplněk, Brno 1997
- Svoboda P.: Ústavní základy správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení, Linde, Praha 2007
- Vangeli B.: Zákon o Policii České republiky. Komentář, C. H. Beck, Praha 2009
- Vaníček Z., Mates P., Nielsen T.: Zákon o elektronických komunikacích, Linde, Praha 2014
- Večeřa M.: Spravedlnost v právu, MU, Brno 1997
- Voženílek B.: K pojetí a klasifikaci forem správních činností, AUC I 2/1980
- Wagnerová E., Šimíček V., Langášek T., Pospíšil I. a kolektiv: Listina základních práv a svobod. Komentář, Wolters Kluwer, Praha 2012
- Warren S. D., Brandeis Brandeis L. D.: The Law of Privacy, publikovaném v prestižním Harward Law Review Vol. 4, No.5/1890

Kontakt

Doc. JUDr. Pavel Mates CSc.

Vysoká škola finanční a správní

Estonská 500/3

PSČ 101 00 Praha

Česká republika

mate@ksp.zcu.cz, pavel.mates@ujep.cz

Limity ochrany lidských práv při výkonu veřejné správy

Abstrakt: Autor příspěvku se zamýšlí nad rolí veřejné správy v oblasti ochrany lidských práv. Spatřuje její význam spíše v běžném rutinním plnění úkolů svěřených zákonem při respektování požadavků formulovaných v rámci soudního přezkumu, než v její vlastní iniciativě. Autor poukazuje na některé ústavní, zákonné i praktické hranice, které brání veřejné správě zaujmout dominantnější roli v ochraně lidských práv.

Klíčová slova: veřejná správa, lidská práva, soudní přezkum, podzákonost

Veřejná správa v České republice za posledních deset let uskutečnila výrazný kvalitativní pokrok. Zásadním způsobem k tomu přispěla nová, širší koncepce správního soudnictví a skrze něj také zvýšené právní vědomí odborné i široké veřejnosti (projevuje se zejména v podobě rozhodovací činnosti, ale i v podáních účastníků správního řízení). Ke kultivaci veřejné správy také přispívá Veřejný ochránce práv. Pokud jde o právní úpravu, významné bylo především přijetí nového správního řádu v roce 2004.

Veřejná správa ve své každodenní praxi přispívá k ochraně lidských práv. Děje se tak v rámci její běžné činnosti, která má jinak často technický a hodnotově neutrální charakter. Právní předpisy upravující činnost veřejné správy reflektují a provádějí ústavně zakotvená lidská práva. Veřejná správa pomáhá chránit lidská práva spíše běžným dodržováním zákonů a řádným plněním svých úkolů. Nejde tady o zvláštní přidanou hodnotu, neboť ochrana lidských práv není doménou veřejné správy. Immanentními rysy veřejné správy jsou podzákonost a výkonný charakter, byť částečně erodované při vydávání obecně závazných vyhlášek v rámci samosprávy.¹ Veřejná správa nemůže vystoupit ze svého stínu. Existují hranice, které jí není dovoleno překročit.

Obecný soud je oprávněn předložit návrh Ústavnímu soudu na zrušení části zákona, pokud odporuje ústavnímu pořádku. Veřejná správa však musí otrocky následovat zákon i podzákoný právní předpis. Samozřejmě, při aplikaci práva, kde se nabízí více alternativ výkladu, je veřejná správa povinna použít výklad konformní s ústavním pořádkem nebo se zákonem.² Zrovna tak pokud nastane rozpor mezi právními předpisy různé právní síly, musí i veřejná správa upřednostnit právně silnější předpis.

¹ Srov. Vopálka, V. in Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vyd. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 59.

² Srov. náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 48/95 ze dne 26. 3. 1996.

Potíž je v tom, že zjevné rozpory představují spíše jen malou část problematických situací. Větší část kolizních situací je ve skutečnosti sporná a na první pohled nejednoznačná. Na řešení těchto situací veřejná správa nemá často odbornou kapacitu a na jejich řešení nemá ani odvahu. Otázkou je, zda vůbec chceme, aby veřejná správa řešila případy stejným způsobem a volnější interpretací normativního textu, jako často činí soudy.³ Spíše takový prostor pro veřejnou správu není reálný, ale hlavně není ani žádoucí. Odstranilo by se možná určité množství nespravedlností, mimořádných excesů, jiné by však právě tím zase vyvstaly a známé hranice by se zatemnily. Často je dobře, když se orgány veřejné správy obávají vykročit za hranu toho, co je doslovně napsáno. Více si uvědomujeme a citlivěji vnímáme ty situace, kdy veřejná správa ve svých omezeních nezabrání nespravedlnosti, ale nevidíme, jaké excesy by mohly nastat při rozvolnění.

Přesvědčení o přísné vázanosti všemi právními předpisy se někdy ocitá za hranou skutečných požadavků, například když obecní úřad aplikuje zákonu odporující ustanovení obecně závazné vyhlášky obce a v odůvodnění rozhodnutí odmítá se nad argumenty vznesenými účastníky řízení vůbec zamýšlet s tím, že je vázán všemi právními předpisy, tedy i vyhláškou své vlastní obce. V takových případech nastupuje zpravidla další argument, a to že vyhláška byla zaslána Ministerstvu vnitra, jakožto orgánu státního dozoru, a jelikož nereagovalo, je vyhláška zcela v pořádku. Jde sice o nesprávné argumentační dogma ze strany obcí, ale skutečně, pokud nemá pochybnosti ústřední správní úřad, úředníci na nejnižších stupních veřejné správy nemají motivaci vstupovat na tenký led. I v oblasti veřejné správy funguje, stejně jako v soukromé sféře, určitá opatrnost. Pocit spravedlnosti a klidu je zajištěn tím, že dotčený subjekt má možnost si svůj názor dlouhou cestou vybojovat.

Ukázkou praktických limitů interpretačního prostoru je vydávání platebních výměrů obecními úřady, pokud povinný subjekt neuhradí včas místní poplatek stanovený obecně závaznou vyhláškou.⁴ Dlouhodobá praxe byla taková, že k vydání platebního výměru došlo skutečně jen tehdy, pokud poplatek nebyl uhrazen. V takovém případě má obecní úřad současně pravomoc zvýšit místní poplatek až na trojnásobek. Pokud se chtěl dotčený subjekt riziku navýšení poplatku vyhnout, musel včas zaplatit. Tím se však připravil o možnost získat správní rozhodnutí, proti kterému by mohl uplatňovat prostředky právní obrany. Kdo chtěl z nějakého důvodu proti zpoplatnění brojit, musel se nejdříve stát neplatičem a pak teprve mohl začít uplatňovat právní prostředky obrany, často za cenu navýšení poplatku. Právo podat odvolání, nebo správní žalobu však s sebou nemá přinést potrestání v případě neúspěchu, takto čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod ČR, nebo čl. 6 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod právo na soudní přezkum nestaví. Přesto byla taková praxe široce uplatňována po mnoho let a teprve v červnu 2014 rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ČR rozhodl, že pokud poplatník včas projeví nesouhlas s poplatkem, správní orgán musí vydat platební výměr, i když byl poplatek uhrazen.⁵ Přestože se předmětné

³ Srov. Melzer, F. Metodologie nalézání práva. 2. vyd. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 212.

⁴ Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

⁵ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 2 Afs 68/2012 – 34, ze dne 24. 6. 2014.

soudní rozhodnutí opírá o existující právní úpravu a vychází ze subsidiárního použití daňového řádu⁶ k zákonu o místních poplatcích, správní orgány v zajetí dlouhodobé praxe i přes četné námitky ze strany adresátů veřejné správy k podobnému řešení dojit nedokázaly. Na druhé straně, pokud od veřejné správy požadujeme současně věcnou odbornost, nemůžeme čekat, že dokáže vyložit právní předpisy stejným způsobem, jak to činí soud, tím spíše v situaci, kdy existují protichůdné názory mezi jednotlivými senáty Nejvyššího správního senátu a právní řešení musí hledat senát rozšířený. V takových případech složitější interpretace, kdy nalézání práva vykazuje určité konstitutivní účinky, tedy narážíme též na určité praktické bariéry veřejné správy.

Existují však rovněž mezníky v podobě jednoznačné právní úpravy, kam veřejná správa ani vstoupit nemůže, i když nespravedlnost je křiklavá. Sankce za správní delikty mohou být v zákoně nastaveny různým způsobem. Zpravidla jsou rámovány pouze horní hranicí, u některých je však upravena i určitá minimální spodní hranice. V některých konkrétních případech se pak může tato spodní hranice ukázat jako stále příliš vysoká. Ústavní soud ČR řešil případ, kdy živnostník provozoval kadeřnictví ve sklepě svého domu, aniž by byl tento prostor řádně zkolaudován podle tehdy platných právních předpisů. Stavební úřad uložil nejmírnější možnou sankci, tj. 500.000,- Kč. V situaci, kdy onomu živnostníku plynul z uvedené činnosti jen nepatrný příjem, a s ohledem na další podmínky se jednalo o sankci likvidační. Při uplatnění různých prostředků obrany, teprve Ústavní soud jako jediný orgán veřejné moci mohl rozhodnout o zrušení spodní hranice sankce v aplikovaném ustanovení stavebního zákona pro rozpor s ústavním principem proporcionality, viz nálezný sp. zn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2002.⁷ Mohou tedy nastat takové situace, kdy správním orgánům nezbývá než postupovat v jednoznačných mezích zákona, i když nejsou přesvědčeny o spravedlivém výsledku. Takové situace jsou však vzácné a lze vyjádřit přesvědčení, že veřejná správa nemá tyto zákonné bariéry uvolňovat. Zvednutí stavidel by mohlo ve svém souhrnu nadělat více škody než užítku.

Konečně důvodem omezení ochrany lidských práv, nejen ze strany veřejné správy, může být konflikt veřejných zájmů na ústavní úrovni. Do třetice krátký příklad. Správní řád⁸ v ČR umožňuje účastníkům řízení nahlížet i do těch částí spisu, které obsahují utajované informace nebo skutečnosti, na něž se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti, pokud těmito částmi spisu byl nebo bude prováděn důkaz. Je tak respektováno právo účastníků řízení vyjádřit se ke všem prováděným důkazům podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. I přes jednoznačné znění právní úpravy však poradní orgán ministra vnitra pro otázky správního řádu dospěl k závěru, že „nahlédnutí do části spisu obsahující utajovanou informaci lze odepřít, pokud by v důsledku nahlédnutí mohlo v konkrétním případě dojít k mimořádně vážné nebo vážné ujmě zájmům České republiky, k ohrožení života či zdraví osob nebo k ohrožení nebo vážnému narušení činnosti zpravodajských služeb nebo

⁶ Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁷ Publikováno pod č. 405/2002 Sb.

⁸ Viz § 38 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

police“.⁹ Tento závěr se opírá mimo jiné o nálezy Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 31/03 ze dne 11. 2. 2004.¹⁰ Podle tohoto rozhodnutí utajování informací je sice zásahem do základních práv a svobod (jako je svoboda projevu nebo právo na informace podle čl. 17 Listiny základních práv a svobod), ale s ohledem na čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR je třeba dát přednost mezinárodněprávním závazkům k utajování určitých informací, na jejichž utajení existuje veřejný zájem. Ústavní soud poukázal, že utajení určitých informací není často pouze v zájmu České republiky, ale také v zájmu dalších států, a s ohledem na tyto mezinárodněprávní veřejné zájmy by tedy bylo možné prolomení práva na informace.

Tolik tedy ve stručnosti k limitům ochrany lidských práv v činnosti veřejné správy. I když tato ochrana je a má být v dennodenní činnosti veřejné správy realizována, existují situace, kdy tomu tak z různých důvodů není, často ani být nemůže.

Literatúra

- Vopálka, V. in Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vyd. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 59.
- Melzer, F. Metodologie nalézání práva. 2. vyd. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 212.

Kontakt:

JUDr. Jiří Rajchl, Ph.D.
Metropolitní univerzita Praha, o.p.s.
Dubečská 900/10
100 31 Praha 10 – Strašnice
rajchl@mup.cz

⁹ Viz Závěr č. 25 Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu, dostupný online na <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>, cit. 14. 10. 2014.

¹⁰ Publikováno pod č. 105/2004 Sb.

Retroaktivita in mitius v správnom práve a plná jurisdikcia správneho súdu¹

Abstrakt: Zámerom príspevku je analyzovať právno-aplikačný vplyv retroaktívneho pôsobenia administratívnoprávnych noriem sankcionujúcich správne delikty tak, ako ho pripúšťa aj soft law Rady Európy, na využitie plnej jurisdikcie pri súdnom prieskume správnych rozhodnutí trestajúcich administratívne delikty. Príspevok bude vychádzať z rozboru podstaty plnej jurisdikcie ako požiadavky judikovanej na báze čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd Európskym súdom pre ľudské práva, z rozboru časovej pôsobnosti právnych noriem, ale aj z rozboru vzťahu medzi verejnou správou ako zložkou výkonnej moci v štáte a súdnou mocou pri preskúvaní administratívnych rozhodnutí a postupov. Inšpiratívne v tejto súvislosti pôsobia poznatky získané z judikatúry českých súdov, Spolkového ústavného súdu SRN i Európskeho súdu pre ľudské práva.

Kľúčové slová: plná jurisdikcia, správne súdnictvo, administratívny delikt, retroaktivita.

Úvod

Frekventovaný výskyt zmien právnej úpravy spoločenských vzťahov vznikajúcich pri realizácii verejnej správy prináša so sebou celkom prirodzene aplikačné problémy súvisiace s časovou pôsobnosťou právnych noriem. Právna regulácia nemôže požívať výsadu absolútnej nemennosti, keďže musí reagovať na zmeny vo vývoji reglementovaných javov a vzťahov. Na druhej strane, konkrétna podoba zmien právnej úpravy nemôže byť vecou neobmedzenej vôle zákonodarcu, lebo dopadá na adresátov – fyzické osoby a právnické osoby, ktoré v právnom štáte musia okrem iného požívať i rozumnú mieru právnej istoty. Rozumná miera sa bezpochyby odvíja aj od charakteru dopadu novej právnej regulácie na individuálnu sféru jej adresáta. Práve preto má problematika časovej pôsobnosti právnych noriem osobitný význam v situácii, keď sa jedná o postihovanie správnych deliktov, teda deliktov verejnoprávnej povahy, ktorých spáchanie má za následok vznik administratívnoprávnej zodpovednosti delikventa spojenej s uložením sankcie, teda ujmy citel'ne zasahujúcej do sféry páchatel'a rámcovanej jeho základnými právami a slobodami.

Retroaktívne pôsobenie noriem správneho práva pri vyvodzovaní zodpovednosti za spáchanie správnych deliktov musí rešpektovať základnú požiadavku vyplývajúcu práve z právnej istoty ako elementárneho atribútu právneho štátu, a to, aby páchatel'

¹ Príspevok je publikovaný v rámci riešenia projektu VEGA č. 1/0683/13 – Normtvorba obcí vo veciach územnej samosprávy

v čase páchania skutku vedel, či zaň podľa objektívneho práva možno vyvodit' zodpovednosť spočívajúcu v negatívnych právnych následkoch a aké negatívne právne následky mu za delikt hrozia. Zákaz retroaktivity nie je samoučelný, jeho zmyslom je chrániť právnu istotu adresáta právnej normy, že správne orgány rozhodujúce o sankcii budú postupovať podľa právnej úpravy účinnej v čase spáchania skutku, resp. podľa neskoršej právnej úpravy, ak by bola pre páchatel'a prospešnejšia².

Aj soft law Rady Európy, ktoré postupne, no celkom úspešne formuje štandard požiadaviek na kvalitu výkonu verejnej správy v členských štátoch, uznáva, že žiadne správne sankcie nemožno uložiť, ak sa čin v čase jeho spáchania nepovažoval za správanie, ktoré je v rozpore s uplatniteľnými pravidlami. Ak sa v čase spáchania na čin vzťahovala menej prísna sankcia, nie je možné uložiť prísnejšiu sankciu, ktorá bola zavedená neskôr. Ak po spáchaní činu nadobudli účinnosť menej represívne sankcie, mali by sa uplatniť tak, aby to bolo výhodné pre osobu, o uložení sankcie proti ktorej správny orgán rozhoduje³.

Príspevok sa však orientuje na prípadný presah formulovaných zásad a noriem do oblasti súdneho prieskumu administratívnych rozhodnutí postihujúcich správne delikty. Pritom je vhodné pripomenúť, že práve sféra správneho trestania je tou oblasťou, v ktorej sa má podľa právnych názorov Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) uplatniť plná jurisdikcia správneho súdu preskúmavajúceho administratívne rozhodnutie. Uvedená požiadavka vyplýva z interpretácie čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“), podľa ktorej pre posúdenie, či sa v individuálnom prípade jedná o „trestné obvinenie“ v zmysle uvedeného článku, nie je rozhodujúce, či delikty verejnoprávnej povahy sú alebo nie sú vo vnútroštátnom práve označené za trestný čin⁴. ESLP pre posúdenie naplnenia znakov pojmu „trestné obvinenie“ podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru používa známe tzv. tri engelovské kritériá špecifikované v rozsudku z 8. júna 1976 vo veci Engel a ďalší proti Holandsku (sťažnosť č. 5100/71 a ďalšie, bod 82.)⁵. V prípade, že tieto v individuálnej kauze hodnotí ako naplnené, požaduje následnú súdnu kontrolu realizovanú v plnej jurisdikcii, ak o delikte sa rozhoduje v konaní pred správnym orgánom, ktoré neznesie požiadavky práva na spravodlivý proces⁶. Plná jurisdikcia tu znamená právomoc súdu posudzovať nielen právne, ale aj skutkové aspekty prejednávanej veci⁷,

² napr. uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. III. ÚS 525/2014-8 z 9. septembra 2014

³ zásada 2. bod 2. Odporúčania Výboru ministrov Rady Európy R (91) 1 členským štátom o správnych sankciách z 13. decembra 1991

⁴ napr. rozsudok ESLP z 2. septembra 1998 vo veci Lauko proti Slovensku, sťažnosť č. 26138/95

⁵ prvým kritériom je kvalifikácia deliktu vo vnútroštátnom práve, v druhom kritériu ESLP skúma, či je právna norma adresovaná všetkým, alebo len určitej skupine subjektov vykazujúcich špecifické postavenie, ako aj to, aký je účel ukladanej sankcie, a v treťom kritériu ESLP skúma druh a stupeň závažnosti sankcie, ktorú bolo možné v posudzovanom prípade za delikt uložiť

⁶ Pítrová, L. – Pomahač, R.: Evropské správní soudnictví. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1998, s. 317, 318

⁷ rozsudok ESLP z 10. februára 1983 vo veci Albert a Le Compte proti Belgicku, sťažnosti č. 7299/75 a 7496/76, bod 29.

s čím sa spája možnosť správneho súdu posúdiť vec nezávisle od zistení správneho orgánu⁸.

1. Judikatúra v Českej republike a v Spolkovej republike Nemecko

Otázkou teda je, ako má správny súd konajúci v plnej jurisdikcii pri prieskume sankcionujúceho administratívneho rozhodnutia rozhodnúť, ak počas súdneho konania dôjde k zmene právnej úpravy zodpovednosti za správny delikt v tom zmysle, že doteraz sankcionované konanie sa v normatívnej rovine za správny delikt už považovať nebude.

Najvyšší správny súd Českej republiky (ďalej len „Najvyšší správny súd“) v rozsudku č. k. 2 As 9/2008-77 z 13. júna 2008 argumentoval požiadavkou rozumnosti konštatujúc, že pokiaľ určité konanie budúca zákonná úprava „dekriminalizuje“, t. j. naďalej ho nepovažuje za spoločensky škodlivé či nebezpečné, nie je daný žiadny rozumný dôvod, aby sa v dobiehajúcich konaniach ešte trestalo. Pritom Najvyšší správny súd neopomína skutočnosť právoplatne ukončeného správneho konania, v ktorom k uloženiu sankcie došlo, pretože v tom čase posudzovaný skutok ešte bol kvalifikovaný ako správny delikt. Práve v tejto súvislosti Najvyšší správny súd poukazuje na ustanovenie zákona č. 150/2002 Sb. soudní řád správní v znení neskorších predpisov⁹ zakotvujúce systém plnej jurisdikcie a konštatuje, že z nej vyplývajúce právo moderácie zjavne vybočuje z klasického poňatia princípu kasácie a je v ňom implicitne obsiahnutá zodpovednosť správneho súdu aj za konkrétnu výšku uloženého trestu. Nemožno potom, podľa názoru Najvyššieho správneho súdu, obhájiť argumentáciu, ktorá by na jednej strane vo sfére správneho trestania v konkrétnych situáciách moderáciu pripúšťala, ale na druhej strane by celkom vylúčila možnosť súdu prihliadnúť k zániku trestnosti správneho deliktu. Najvyšší správny súd tak zaujal názor, podľa ktorého je súd povinný prihliadnúť pri posudzovaní zákonnosti napadnutého správneho rozhodnutia nielen na hmotnoprávnu úpravu deliktuálneho zodpovednosti, ktorá platila v čase rozhodovania správneho orgánu, ale aj na právnu úpravu platnú a účinnú v čase rozhodovania súdu, ak je to pre páchatel'a priaznivejšie. Za chybnú v tejto súvislosti považuje úvahu, ktorá od seba oddeľuje svet rozhodovania správnych orgánov a svet rozhodovania správnych súdov.¹⁰

Naopak, opačný názor v porovnaní s Najvyšším správnym súdom zastáva súdna prax v Spolkovej republike Nemecko. Podľa názoru Spolkového ústavného súdu vysloveného vo vzťahu k zaťažujúcim správnym aktom, zmena právnej úpravy, ku kto-

⁸ Šramelová, S. – Britvík, T.: Plná jurisdikcia súdov pri preskúvaní správnych rozhodnutí. *Justičná revue*, 62, 2010, č. 6 – 7, s. 820

⁹ Podľa § 78 ods. 2 ak rozhoduje súd o žalobe proti rozhodnutiu, ktorým správny orgán uložil trest za správny delikt, môže súd, ak nie sú dôvody na zrušenie rozhodnutia podľa odseku 1, ale trest bol uložený v zjavne neprímeranej výške, upustiť od neho alebo ho znížiť v zákonom dovolených medziach, ak možno takto rozhodnúť na základe skutkového stavu, z ktorého vychádzal správny orgán, a ktorý prípadne súd vlastným dokazovaním nie však v zásadných smeroch doplnil, a ak takýto postup žalobca v žalobe navrhol.

¹⁰ Vzápätí Najvyšší správny súd tieto názory potvrdil v rozhodnutiach č. k. 9 As 7/2008 zo 4. decembra 2008, ako aj č. k. 4 As 73/2008-182 z 31. marca 2009

rej dôjde po vydaní správneho aktu, nemá žiaden právny význam, pretože nezákonný správny akt sa v zásade len na základe neskoršej zmeny skutkového stavu alebo právneho stavu nestane aktom zákonným¹¹. To je formálno-právny pohľad. Spolkový správny súd naproti tomu s poukazom na znenie § 113 ods. 1 súdneho správneho poriadku (ak je správny akt protiprávny a porušuje práva žalobcu, súd ho zruší...) zdôrazňuje, že otázku, či rozhodnou je právna úprava účinná v čase vydania posledného administratívneho rozhodnutia alebo v čase rozhodovania súdu, nerieši uvedené procesné ustanovenie, ale v každom posudzovanom prípade príslušné materiálne právo¹². V uvedenej veci najvyššia inštancia spolkového správneho súdництва uvádza, že z § 113 ods. 1 prvej vety súdneho správneho poriadku vyplýva, že žalobca sa so žalobou na zrušenie správneho rozhodnutia môže presadiť len vtedy, ak v čase, keď má byť vydané rozhodnutie súdu, zrušovacím nárokom stále disponuje. To, či takýto nárok existuje, je však vecou materiálneho práva. Ak teda objektívny rozpor zaťažujúceho správneho aktu s právom porušuje žalobcove práva a z toho dôvodu žalobca môže požadovať zrušenie správneho aktu, potom je dôvodné, že následná zmena právneho stavu, ktorá už napadnutý správny akt pripúšťa, nedáva len odlišný obsah objektívnemu právu, ale odstraňuje tiež subjektívny zrušovací nárok žalobcu späť s predchádzajúcim právnym stavom.

2. Plná jurisdikcia a del'ba moci

Príspevkom analyzovaný problém je zrejme potrebné riešiť v prvom rade zdôraznením vzťahu správneho súdництва k verejnej správe. Na podklade princípu del'by moci, ktorý je aj pre moderný demokratický právny štát jedným z ťažiskových, je nevyhnutné požadovať kompetenčné oddelenie uvedených dvoch zložiek verejnej moci. Táto požiadavka sa naplňa predovšetkým viazanosťou správneho súdu skutkovým stavom, ktorý zistil správny orgán, ako aj kasačnou právomocou správneho súdu v procesnom vzťahu k preskúmanému správne mu orgánu. Oba uvedené postuláty sú spôsobilé zabezpečiť, že správny súd pri uskutočňovaní svojej kompetencie vytvorí pre verejnú správnu ako súčasť moci výkonnej primeranú protiváhu tým, že síce kontrolu nad zákonnosťou výkonu verejnej správy zabezpečí, avšak do jadra verejnej správy ako verejnomocenskej činnosti nezasiahne.

Plná jurisdikcia však pripúšťa prehodnotenie skutkového stavu ustáleného správnym orgánom, dokonca umožňuje správne mu súdu dokazovanie vo veci tvoriacej predmet správneho konania zopakovať a nahradiť skutkové závery orgánu verejnej správy svojimi vlastnými. Tomu potom zodpovedá aj možnosť rozhodnúť zmeňujúcim rozhodnutím vo vzťahu k preskúmanému rozhodnutiu správneho orgánu. Ako by teda plná jurisdikcia znamenala prílišné rozšírenie možností správneho súdництва vstupovať do výkonu verejnej správy ako zložky moci výkonnej.

Je však potrebné pripomenúť, že požiadavka plnej jurisdikcie vyplýva aj v slovenskom právnom prostredí z aplikačnej praxe rozvinutej na úrovni ESLP vo vzťahu

¹¹ rozhodnutie z 29. marca 2000 vo veci 2 BvL 3/96

¹² rozhodnutie z 27. apríla 1990 vo veci BVerwG 8 C 87.88

k právu na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru¹³. Uvedený článok Dohovoru nie je zameraný na nastavenie podoby princípu del'by moci v konkrétnom členskom štáte, ktorý je zmluvnou stranou Dohovoru. Jeho cieľom je výlučne zabezpečiť ľudské právo na spravodlivý súdny proces, ktoré sa v rovine rozhodovania o verejnoprávných deliktach prejavuje okrem iného aj v požiadavke, aby o zodpovednosti za takýto delikt a o postihu zaň uloženom rozhodol nezávislý orgán (má sa tu na mysli nezávislosť na aparáte verejnej správy), pričom rozhodovanie zahŕňa nielen posúdenie právnej stránky veci, ale aj stránky skutkovej. Obsahom rozhodovania ako právno-aplikačného procesu sú totiž štandardne dve základné fázy, a to zistenie skutkového stavu a jeho následné právne hodnotenie ústiace do individuálne záväzného záveru.

Členenie verejnoprávných deliktov na delikty trestné a delikty správne je vecou vnútroštátnej úpravy jednotlivých štátov, ktoré pri zaradení konkrétneho spoločensky škodlivého správania do jednej alebo druhej skupiny zohľadňujú veľmi rozmanité hľadiská. Tie sú často menlivé a skutok kvalifikovaný ako trestný čin sa po čase môže stať správnym deliktom, a naopak. Pri postihovaní verejnoprávných deliktov však štát, prípadne iný nositeľ verejnej moci disponuje prostriedkami umožňujúcimi veľmi účinné zameranie na dokázanie viny delikventa. Preto je dôležité, aj s ohľadom na mimoriadne invazívny charakter ukladaných sankcií, aby v konečnom dôsledku o takýchto závažných otázkach rozhodol orgán disponujúci potrebnou nezávislosťou zaručujúcou čo najväčšiu mieru objektivity v rozhodovaní.

Plná jurisdikcia teda skutočne nemá ambíciu orientovať sa na prehodnocovanie stabilne rešpektovaného vzťahu správneho súdnictva a verejnej správy, ktorej aktivity sa v súdnom prieskume kontrolujú. Otázka plnej jurisdikcie správneho súdu vyvstáva zásadne vtedy, ak rozhodovací proces na úrovni verejnej správy nezodpovedá požiadavkám plynúcim z Dohovoru a z judikatúry ESLP¹⁴.

Zamerajme sa však len na oblasť postihovania správnych deliktov s možnosťami, ktoré tu plná jurisdikcia správneho súdu ponúka. Ako kvalifikovať konanie vedené pred správnym súdom v prípade, ak sa tento odhodlá zopakovať dokazovanie realizované správnym orgánom a následne nahradiť skutkové závery verejnej správy svojimi vlastnými vývodmi? Sme presvedčení, že ani v takom prípade sa nestráca prieskumný charakter súdneho konania v správnom súdnictve, hoci prieskum je v tomto prípade podstatne rozšírený oproti „štandardnému“ prieskumu rozhodnutí a postupov, ktoré nespádajú do sféry administratívneho trestania. Dôležitý je v tejto súvislosti z právnej úpravy plynúci fakt, že správny súd tu nie je povinný opätovne vykonať dôkazy už vykonané správnym orgánom. Z § 250i ods. 2 OSP jednoznačne vyplýva, že súd pri preskúvaní trestajúcich administratívnych rozhodnutí nie je viazaný skutkovým

¹³ Zo vzájomnej súvislosti ustanovení čl. 152 ods. 4 a čl. 154c ods. 1 ústavy vyplýva, že Dohovor a judikatúra k nemu sa vzťahujúca predstavujú pre vnútroštátne orgány aplikácie práva záväzné výkladové smernice pre výklad a uplatňovanie zákonnej úpravy jednotlivých komponentov práva na súdnu a inú právnu ochranu zakotvených v siedmom oddiele druhej hlavy ústavy, a tým normujú rámec, v ktorom je pred týmito orgánmi možné domáhať sa rešpektovania jednotlivých aspektov „práva na spravodlivé súdne konanie“ (napr. I. ÚS 49/01, I. ÚS 1/03).

¹⁴ Cane, P.: *Administrative Law*. The 5th edition. New York: Oxford University Press, 2011, s. 101

stavom zisteným správnym orgánom, avšak môže vychádzať zo skutkových zistení správneho orgánu, opätovne vykonať dôkazy už vykonané správnym orgánom alebo vykonať dokazovanie podľa tretej časti druhej hlavy OSP. Rešpektovanie požiadavky plnej jurisdikcie v takomto právnom prostredí je podľa nášho názoru vyvážené možnosťou, nie povinnosťou správneho súdu nahrádzať skutkové závery správneho orgánu vlastnými skutkovými závermi. Správny súd teda musí dôkladne preskúmať predložený administratívny spis a na základe zodpovedného vyhodnotenia všetkých vzhľadom na okolnosti prípadu relevantných skutočností potom zaujme konečné stanovisko o tom, ktorú z možností podľa § 250i ods. 2 OSP bude realizovať. I v takýchto prípadoch teda musí správny súd pamätať na svoju oddelenosť od sústavy verejnej správy a do výkonu jej kompetencií sa vmiešať len v prípade, ak si to charakter nedostatkov zistených v postupe správneho orgánu, prípadne v jeho rozhodnutí vyžaduje.

Formulovanému záveru nasvedčuje i ustalujúca sa judikatúra Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „Najvyšší súd“), ktorý dôvodí, že *„uplatnenie plnej jurisdikcie súdom v súdnom preskúmvacom konaní nemusí v každom prípade viesť k samostatnému vykonaniu dôkazov zo strany súdu; súdu je umožnené samostatne vyhodnotiť skutkový stav na základe dôkazov, ktoré vykonal správny orgán (pretože ich súd považuje za dostatočné a v súdnom konaní by došlo k duplicitnému dokazovaniu). K opätovnému vykonaniu dôkazov môže súd pristúpiť až v prípade nejasností, nezrozumiteľností týchto dôkazov (vykonaných správnym orgánom), prípadne môže vykonať aj ďalšie dôkazy nevykonané správnym orgánom, ... Pri dokazovaní podľa § 250i ods. 2 OSP nemôže ísť o doplnenie dokazovania v zásadnom smere (napríklad rozsudok sp. zn. 2 Sž-o-KS 56/2006 z 18. apríla 2007 publikovaný v časopise Zo súdnej praxe pod č. 27/2008). Je potrebné zdôrazniť, že ani v prípadoch plnej jurisdikcie by súd nemal na seba preberať právomoc a zodpovednosť orgánu verejnej správy na konanie a rozhodnutie vo veci“*¹⁵.

V tejto argumentačnej línii Krajský súd v Banskej Bystrici išiel ešte ďalej, keď konštatoval, že *„ak rozhodovanie o určitých otázkach je predmetom správneho uváženia, neprislúcha súdu, aby nad rámec vlastných právomocí, vlastnou úvahou nahrádzal toto oprávnenie správneho orgánu, pretože by neoprávnene vstupoval do právomoci orgánu exekutívy, ktorá mu neprináleží. Z čl. 141 ods. 2 Ústavy SR, ako aj zo samotnej štruktúry Ústavy SR (piata hlava - zákonodarná moc, šiesta hlava - výkonná moc, siedma hlava - súdna moc), jednoznačne vyplývajú ústavné limity jednotlivých zložiek štátnej moci. V predmetných konaniach, v prípade, ak predmetom preskúmvania sú rozhodnutia, ktoré správny orgán vydal na základe zákonom povolenej správnej voľnej úvahy (správneho uváženia), súd je prizvaný len do pozície preskúmania zákonnosti v rozsahu, či napadnuté rozhodnutie nevybočilo z medzí a hľadísk ustanovených zákonom. Súd nemôže namiesto hodnotenia správneho orgánu postaviť hodnotenie vlastné a rozhodnúť o veci sám, a to aj v prípade, ak by sám rozhodné skutočnosti posúdil odchyľne, nakoľko by tým prekročil svoju právomoc“*¹⁶.

¹⁵ rozhodnutie z 30. mája 2012 vo veci sp. zn. 2 Sžo 33/2011

¹⁶ rozhodnutie č. k. 1 Scud/6/2010-105 z 3. novembra 2010

Druhý citovaný záver už podľa nášho názoru v príliš malej miere zohľadňuje požiadavky plnej jurisdikcie, citovať ho je však vhodné práve pre explicitné naznačenie napätia medzi plnou jurisdikciou a požiadavkou trojdelenia štátnej moci.

Naproti tomu v poradí prvý citovaný právny názor Najvyššieho súdu korešponduje aj so závermi ESLP, ktorý sa k problematike plnej jurisdikcie celkom prirodzene vyjadruje len v súvislosti s rozhodovaním o konkrétnom prípade poskytujúc ochranu právam individuálneho charakteru (to nakoniec zodpovedá podstate a účelu jeho postavenia a existencie ako takej). Práve pri riešení individuálneho prípadu ESLP viackrát podotkol, že je dôležité, ak sa správny súd zaoberal podrobne každou prednesenou žalobnou námietkou. Tu treba upriamiť pozornosť na prípady *Zumtobel*¹⁷ i *Fischer*¹⁸, kde pre ESLP nebolo až tak dôležité, ako je na normatívnej úrovni regulovaný rozsah preskúmvacej právomoci správneho súdu, ale skôr to, že žalobca v správnom súdnictve určité žalobné dôvody predniesol a správny súd sa nimi dôsledne zaoberal a vysporiadal sa s nimi.

V načrtnutej perspektíve je teda pre posudzovanie plnej jurisdikcie významnou aj črta typická pre správne súdnictvo (i na Slovensku), a to je viazanosť správneho súdu žalobnými dôvodmi. V takomto modeli by otázka plnej jurisdikcie z hľadiska čl. 6 ods. 1 Dohovoru mohla spôsobiť problémy len vtedy, ak by niektorý zo žalobných dôvodov svojou obsahovou podstatou požadoval nahradenie skutkových záverov správneho orgánu dokazovaním pred správnym súdom a takýto žalobný dôvod by správny súd nepreskúmal v merite s poukazom na viazanosť skutkovým stavom zisteným správnym orgánom.

3. Návrat k retroaktivite in mitius

Ak sa teda od formulovaných hodnotení judikatúry riešiacej vzťah plnej jurisdikcie a požiadaviek plynúcich z trojdelenia štátnej moci vrátíme k retroaktivite in mitius, treba v prvom rade zdôrazniť, že ak počas konania o prieskume trestajúceho administratívneho rozhodnutia dôjde k zmene právnej úpravy v prospech právoplatne označeného páchatel'a hoci aj do tej miery, že v aktuálnom právnom stave by páchatel'om nebol, nie je podstatné, či správny súd podrobuje žalobou napadnuté právoplatné rozhodnutie prieskumu v plnej jurisdikcii, alebo iba prieskumu z pohľadu právnej stránky spornej veci. Ani plná jurisdikcia nerobí zo súdneho preskúmvacieho konania akési pokračovanie konania správneho, na ktoré by sa potom mohla vzťahovať požiadavka plynúca z už spomenutej zásady *2. bod 2. Odporúčania Výboru ministrov Rady Európy R (91) 1 členským štátom o správnych sankciách, podľa ktorej* ak po spáchaní činu nadobudli účinnosť menej represívne sankcie, mali by sa uplatniť tak, aby to bolo výhodné pre osobu, o uložení sankcie proti ktorej správny orgán. Správny súd sa totiž využitím systému plnej jurisdikcie nedostáva do pozície správneho orgánu. Odporovalo by to samotným požiadavkám, ktoré ESLP kladie na pojem „súd“ použitý v čl. 6 ods. 1 Dohovoru. Správny orgán totiž nemožno považovať za orgán súdneho typu, keďže nedisponuje potrebnou mierou nezávislosti.

¹⁷ rozsudok z 21. septembra 1993 o sťažnosti č. 12235/86

¹⁸ rozsudok z 26. apríla 1995 o sťažnosti č. 16922/90

Formálne teda nemožno odôvodniť požiadavku, aby správny súd pri preskúmvaní správneho rozhodnutia ukladajúceho administratívnu sankciu za rozhodujúcu považoval prípadnú zmenu právnej úpravy v prospech páchatel'a, ku ktorej došlo až po právoplatnosti žalovaného rozhodnutia. Právoplatnosť, hoci ide o formálnu procesno-právnu kategóriu, prispieva zásadným spôsobom k dôslednému oddeleniu správneho konania a konania súdneho, a to nielen z hľadiska časového, no aj z hľadiska obsahového. Právoplatnosťou totiž končí správne konanie, v ktorom sa uložila sankcia, s právne záväzným výsledkom, a tým sa aj výkonná moc vymedzuje voči výkonu súdnej moci. Zrejme teda v následnom súdnom konaní nemožno správny orgán, ktorý právoplatne rozhodol v daných časových reláciách, kritizovať za to, že neodhadol budúcu zmenu právnej úpravy. Ani samotný správny orgán nemá po právoplatnosti svojho rozhodnutia nástroje na to, aby po zistení, že došlo k zmene právnej regulácie in mitius, zvrátil svoj skorší právoplatný záver.

Pravdaže, nie je márna myšlienka pochádzajúca z judikatúry českých súdov čerpajúca z požiadavky rozumnosti a z na ňu nadväzujúcej možnosti správneho súdu prihliadnúť k prípadnému neskoršiemu zániku trestnosti skutku, ak mu už právny poriadok právo moderácie priznáva. Je tak predstaviteľné správnym súdom vykonané zníženie uloženej sankcie k dolnej hranici jej zákonného rozpätia, aj keď jedným dychom zdôrazňujeme, že v takom prípade by správny súd v čase svojho rozhodovania aplikoval už neúčinný právny predpis a sám by sa tak dostával na hranu zákonnosti. Ak však vychádzame z nerozlučnej právnej jednoty pôvodného rozhodnutia a neskoršieho rozhodnutia, ktoré ho zmeňuje, potom správny súd pri svojom rozhodovaní nemôže celkom odhliadnúť od skutočnosti, že v čase, keď právoplatne rozhodol správny orgán sankciu uložiť bolo možné, ako ani od skutočnosti, že svojím zmeňujúcim rozsudkom nekonštatuje nezákonnosť meneného administratívneho rozhodnutia.

Literatúra

- Cane, P.: Administrative Law. The 5th edition. New York: Oxford University Press, 2011, 452 s.
- Pítrová, L. – Pomahač, R.: Evropské správní soudnictví. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1998, 343 s.
- Šramelová, S. – Britvík, T.: Plná jurisdikcia súdov pri preskúmvaní správnych rozhodnutí. Justičná revue, 62, 2010, č. 6 – 7, s. 819 - 826

Kontakt

JUDr. Martin Vernarský, PhD.
Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach
– Fakulta verejnej správy
Popradská 66
041 32 Košice
Slovenská republika
martin.vernarsky@upjs.sk

JUDr. Peter Molitoris, PhD.
Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach
– Fakulta verejnej správy
Popradská 66
041 32 Košice
Slovenská republika
peter.molitoris@upjs.sk

Program konferencie

moderátor: doc. JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.

09:00 hod. – 09:10 hod.

JUDr. Jiří Rajchl, Ph.D. (Metropolitní univerzita Praha)

Limity ochrany lidských práv v činnosti veřejné správy

09:10 hod. – 09:20 hod.

Mgr. Aleš Mácha (Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta)

Veřejné užívání jako omezení vlastnického práva

09:20 hod. – 09:30 hod.

Jan Dobeš (Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta)

Recentní tendence práva na přístup k úředním dokumentům

09:30 hod. – 09:40 hod.

JUDr. Matej Horvat, Ph.D. (Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta)

Súčasný otázky práva na informácie

09:40 hod. – 09:50 hod.

JUDr. PhDr. Jan Malast (Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta právnická)

K právu být slyšen ve veřejné správě

09:50 hod. – 10:00 hod.

doc. JUDr. Pavel Mates, CSc. (Vysoká škola finanční a správní, Fakulta sociálních studií)

Ústavní aspekty zásahů do soukromí veřejnými sbory

10:00 hod. – 10:10 hod.

doc. JUDr. Eva Horzinková, Ph.D. (Policejní akademie ČR v Praze, Fakulta bezpečnostního managementu)

Porušování základních práv a svobod a územní samospráva

10:10 hod. – 10:20 hod.

JUDr. Jozef Bandžak, Ph.D. (Policejní akademie ČR v Praze, Fakulta bezpečnostního managementu)

Omezení osobní svobody z pohledu policejního práva

10:20 hod. – 10:30 hod.

JUDr. Zdeněk Fiala, Ph.D. (Policejní akademie ČR v Praze, Fakulta bezpečnostního managementu)

Princip nemo tenetur se ipsum accusare – Má policista povinnost sdělit při projednávání jeho deliktu příslušnost k bezpečnostnímu sboru?

10:30 hod. – 10:40 hod.

JUDr. Kateřina Frumarová, Ph.D. (Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta)

Právo na náhradu škody způsobené nicotným rozhodnutím veřejné správy

10:40 hod. – 11:00 hod.

p r e s t á v k a

moderátor: doc. JUDr. Pavel Mates, CSc.

11:00 hod. – 11:10 hod.

doc. JUDr. Soňa Skulová, Ph.D. (Masarykova univerzita v Brně, Právnická fakulta)

Reflexe změn v pojetí a roli odůvodnění správních rozhodnutí v judikatuře správních soudů v ČR

11:10 hod. – 11:20 hod.

JUDr. Marián Ševčík, CSc. (Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta)

Právo na preskúmanie rozhodnutia a postupu orgánu verejnej správy súdom

11:20 hod. – 11:30 hod.

JUDr. Stanislav Kadečka, Ph.D. (Masarykova univerzita v Brně, Právnická fakulta)

Žaloby k ochraně veřejného zájmu a jejich vztah k soudní ochraně subjektivních veřejných práv

11:30 hod. – 11:40 hod.

JUDr. Martin Vernarský, PhD., JUDr. Peter Molitoris, PhD. (Univerzita Pavla Jozefa Šafárika

v Košiciach, Fakulta verejnej správy)

Retroaktivita in mitius v správnom práve a plná jurisdikcia správneho súdu

11:40 hod. – 11:50 hod.

JUDr. Alena Kliková, Ph.D. (Masarykova univerzita v Brně, Právnická fakulta)

Možný soudní přezkum závazného stanoviska

11:50 hod. – 12:00 hod.

JUDr. David Hejč (Masarykova univerzita v Brně, Právnická fakulta)

Soudní kontrola stavovských předpisů profesních komor také v rámci soudního přezkumu opatření obecné povahy

12:00 hod. – 12:10 hod.

Mgr. Bc. Alžběta Kondelová (Masarykova univerzita v Brně, Právnická fakulta)

Právo na soudní ochranu v cizineckých věcech

12:10 hod. – 12:30 hod.
diskusia

12:30 hod. – 13:30 hod.
o b e d

moderátor: doc. JUDr. Eva Horzinková, Ph.D.

13:30 hod. – 13:40 hod.
prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD. (Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta)
Ústavnoprávne aspekty princípov dobrej verejnej správy

13:40 hod. – 13:50 hod.
Mgr. Jana Kršková (Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta)
Právo na ochranu hospodárskej súťaže

13:50 hod. – 14:00 hod.
JUDr. Mgr. Janka Hašanová, PhD. (Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta)
Petičné právo

14:00 hod. – 14:10 hod.
JUDr. Pavol Zloch, CSc. (Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta)
Právo na slobodnú voľbu povolania a podnikania

14:10 hod. – 14:20 hod.
JUDr. Ľubica Masárová, PhD. (Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta)
Ústavnoprávne aspekty zdanenia

14:20 hod. – 14:30 hod.
JUDr. Matúš Filo, PhD. (Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta)
Ústavnoprávne aspekty spoplatňovania osôb

14:30 hod. – 14:40 hod.
JUDr. Michal Maslen, PhD. (Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta)
Právo na prístup ku kultúrnemu bohatstvu

14:40 hod. – 14:50 hod.
JUDr. Nataša Hrnčárová, PhD. (Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta)
Právo na azyl

14:50 hod. – 15:30 hod.
diskusia a záver rokovania sekcie

