

TRNAVSKÁ UNIVERZITA V TRNAVE

PRÁVNICKÁ FAKULTA

**KATEDRA SPRÁVNEHO PRÁVA, PRÁVA ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA
A FINANČNÉHO PRÁVA**

vedecká konferencia s medzinárodnou účasťou

**VEREJNÁ SPRÁVA, PRÁVO NA
SPRAVODLIVÝ PROCES A
E-GOVERNMENT**

9. – 10. MÁJ 2019, TRNAVA



Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave

Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave

Katedra správneho práva, práva životného prostredia a finančného práva



Verejná správa, právo na spravodlivý proces a e-government

*Zborník príspevkov z
Medzinárodnej vedeckej konferencie
konanej v dňoch 9. – 10 mája 2019 v Trnave*

ZÁŠTITA:

prof. JUDr. Mgr. Andrea Olšovská, PhD.

ODBORNÍ A ORGANIZAČNÍ GARANTI:

JUDr. Michal Maslen, PhD.

JUDr. Michal Aláč, PhD.

TRNAVA 2019

Recenzenti:

Doc. JUDr. Matej Horvát, PhD.
Mgr. Petra Janeková

Zostavovatelia:

JUDr. Michal Maslen, PhD.
JUDr. Ľubica Masárová, PhD.

Náklad: 100 ks

© Autori, 2019

© Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave, 2019

Za obsah a jazykovú stránku príspevkov zodpovedajú autori.

ISBN 978-80-568-0321-9
EAN 9788056803219

OBSAH

TZV. SYSTÉMOVÁ PODJATOST VS. NESTRANNOST JAKO JEDEN Z ATRIBUTŮ PRÁVA NA SPRAVEDLIVÝ PROCES.....	
<i>Kateřina Frumarová</i> ,	6
VPLYV ŠPECIALIZÁCIE A POČTU SUDCOV NA RÝCHLOSŤ KONANIA PRED SPRÁVNÝMI SÚDMI	
<i>Mária Havelková - Zuzana Hamuľáková</i>	18
PRVKY E-GOVERNMENTU NA ÚSEKU OBČANSKÝCH PRŮKAZŮ	
<i>Monika Horáková</i>	26
PRÁVO POŠKODENÉHO PRIESTUPKOM NA SPRAVODLIVÝ PROCES.....	
<i>Radomír Jakab</i>	31
DORUČOVÁNÍ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ A E-GOVERNMENT	
<i>Martin Kopecký</i>	40
STRATEGICKÉ FUNKCIE VODY V RÍMSKO-PRÁVNOM, HISTORICKO-PRÁVNOM KONTEXTE A SÚČASNOM PRÁVNOM KONTEXTE	
<i>Michal Maslen – Lubica Masárová</i>	45
SÚDNA OCHRANA PRÁVA OBCE NA SAMOSPRÁVU	
<i>Peter Molitoris – Martin Vernarský</i>	56
PRÁVNÍ ZÁJEM NEBO JINÝ VÁŽNÝ DŮVOD PRO NAHLÍŽENÍ DO SPISU DLE UST. § 38 ODS. 2 SPRÁVNÍHO ŘÁDU	
<i>Petr Růžička</i>	62
ELEKTRONICKÁ SBÍRKA ZÁKONŮ VE SLOVENSKÉ REPUBLICĚ A V ČESKÉ REPUBLICĚ	
<i>Vladimír Sládeček</i>	67
ELEKTRONIZACE VÝKONU VEŘEJNÉ SPRÁVY A ZMĚNY VE SPRÁVNÍM ZÁKONODÁRSTVÍ.....	
<i>Josef Staša</i>	77
DOMLUVA V PŘESTUPKOVÉM PRÁVU	
<i>Martin Škurek</i>	90
EXTERITORIÁLNE ÚČINKY ROZHODNUTÍ OBCE	
<i>Jozef Tekeli</i>	105
ELEKTRONICKÉ DORUČOVANIE VYBRANÝM SUBJEKTOM	
<i>Juraj Vačok</i>	114
PROGRAM KONFERENCIE	121

P r e d h o v o r

Katedra správneho práva, práva životného prostredia a finančného práva zorganizovala v dňoch 9. – 10. mája 2019 medzinárodnú vedeckú konferenciu „*Verejná správa, právo na spravodlivý proces a e-government*“. Odbornými garantmi a organizačnými garantmi konferencie boli JUDr. Michal Maslen, PhD., vedúci katedry správneho práva, práva životného prostredia a finančného práva Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave a JUDr. Michal Aláč, PhD. zástupca vedúceho katedry správneho práva, práva životného prostredia a finančného práva Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave.

Záštitu nad vedeckým podujatím prevzala prof. JUDr. Mgr. Andrea Olšovská, PhD., dekanica Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave, ktorá sa osobne zúčastnila otvorenia vyššie uvedeného medzinárodného vedeckého kongresu a privítala v mene vedenia fakulty hostí, najmä predstaviteľov vedy správneho práva.

Tému vedeckej konferencie zvolila katedra zámerne s prihliadnutím na význam elektronizácie verejnej správy a na vplyv, ktorý uvedený jav môže mať na realizáciu právnych úkonov fyzických a právnických osob vo vzťahu k verejnej správe a k verejnej moci. Ústredným zámerom podujatia bolo vyvolanie diskusie medzi odborníkmi s oblasti vedy správneho práva.

K témam konferencie, ktoré boli predmetom jej rokovania, patrili:

- 1) E-government
- 2) Právo na územnú samosprávu
- 3) Právo na spravodlivý proces v oblasti verejnej správy

Po obsahovej stránke možno toto vedecké podujatie považovať za veľmi prínosné. Autori referátov reagovali na aktuálne otázky vývoja právneho poriadku v Českej republike a na Slovensku. Podarilo sa im zdôrazniť jednak význam ochrany verejných subjektívnych práv, ale aj proces hľadania obsahovej podstaty administratívnoprávnych vzťahov. Za ich úsilie, odvahu pomenovať jednotlivé problémy a kreativitu, s ktorou pristupovali k riešeniu problémov, ku kladeniu otázku a k formulovaniu záverov, by sme im touto cestou chceli poďakovať.

*JUDr. Michal Maslen, PhD.
JUDr. Ľubica Masárová, PhD.
Katedra správneho práva, práva životného prostredia a finančného práva
Trnavská univerzita v Trnave
Právnická fakulta*

December, 2019

TZV. SYSTÉMOVÁ PODJATOST VS. NESTRANNOST JAKO JEDEN Z ATRIBUTŮ PRÁVA NA SPRAVEDLIVÝ PROCES

*Kateřina Frumarová,
Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci*

Abstrakt: Jedním ze základních atributů práva na spravedlivý proces je nestrannost orgánu, který autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech adresáta. Nestrannost úřední osoby rozhodující ve správním řízení zajišťuje především institut vyloučení pro podjatost. Pozornost je zaměřena především na tzv. systémovou podjatost, která doposud byla řešena především v rámci rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu. V roce 2018 však byla přijata novela správního řádu, která na tento jev také reaguje. Příspěvek analyzuje jak rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu, tak i novou právní úpravu, poukazuje na problematické aspekty a nedostatky a navrhuje řešení *de lege ferenda*.

Abstract: One of the fundamental attributes of the right to a fair trial is the impartiality of the authority that authoritatively decides on the addressee's rights and obligations. The impartiality of an official responsible for administrative proceedings is primarily ensured by the institution of exclusion for bias. The attention is focused mainly on the so-called systemic bias, which has so far been solved mainly in the decision-making practice of the Supreme Administrative Court. However, in 2018, an amendment to the Administrative Code was adopted, which also responds to this phenomenon. The paper analyzes both the decision-making practice of the Supreme Administrative Court and the new legislation, points to problematic aspects and shortcomings and proposes a solution *de lege ferenda*.

Klíčová slova: správní řízení, podjatost, systémová podjatost, nezávislost, nestrannost

Keywords: administrative proceedings, bias, systemic bias, independence, impartiality

Úvod - nestrannost a nezávislost jako atributy práva na spravedlivý proces

Jedním ze základních atributů práva na spravedlivý proces je požadavek nestrannosti orgánu, který rozhoduje, a tedy vykonává veřejnou moc ve vztahu k jejím adresátům. Velmi obecně řečeno, nestrannost představuje absenci poměru konkrétní rozhodující osoby (soudce, úřední osoby v rámci správního řízení, atd.) k některé ze stran řízení (popř. k jejím zástupcům), jakož i k samotné věci. Souvisí tedy především vždy s konkrétní osobou reprezentující příslušného vykonavatele veřejné moci, s jeho morálními kvalitami a odpovědností. Laicky řečeno, jde o to, aby se v rozhodování neprojevil osobní postoje, pocity, vztahy této osoby k účastníkům či projednávané věci, resp. aby její rozhodování nebylo ovlivněno jakýmkoli jinými zájmy či hledisky (např. politickými, finančními, osobními apod.) vyjma těch, které plynou ze zákona, resp. z právního řádu. Ostatně již v dobách římských platila zásada „*nemo iudex in causa sua*“.

Nestrannost, kterou lze v určitém ohledu ztotožnit s absencí podjatosti, je základním předpokladem veškerého rozhodování orgánů veřejné moci, kdy tyto orgány musí rozhodovat pouze na základě zákona a v jeho mezích (srov. čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Nestrannost je v první řadě nezbytným atributem rozhodování

soudů. V právním státě, tedy státě striktně vázaném svým vlastním právem, je však nestrannost nezbytným znakem i pro rozhodování správních orgánů, tedy pro veškeré rozhodování veřejné správy. Jiná než zákonná hlediska smějí správní orgány vzít v úvahu pouze tehdy, vyplývá-li to z prostoru pro jejich správní uvážení; takový prostor by jim ovšem musel zákon nejprve vytvořit.¹ Znamená to tedy, že právní úpravu podjatosti, jež má zajistit, aby se na výkonu pravomoci správních orgánů podíleli pouze nepodjaté úřední osoby, lze chápat jako jeden z prostředků k dosažení nestrannosti a zákonnosti rozhodování správních orgánů ve smyslu práva na spravedlivý proces v podmínkách rozhodování veřejné správy.

Je třeba též doplnit, že požadavek nestrannosti je úzce spojen s dalším atributem práva na spravedlivý proces, a to s požadavkem nezávislosti. Je však třeba tyto instituty od sebe odlišovat, neboť – i když se v mnohém doplňují a navazují na sebe – každý z nich má jinou obsahovou náplň, záruky a plní jiné funkce, což se mj. projevuje i tím, které orgány disponují oběma těmito atributy a které nikoli. Ústavodárce či zákonodárce totiž pouze v některých v případech nadal ty, kteří rozhodují o právech a povinnostech, za účelem toho, aby rozhodovali nestranně, nezávislostí. V plné míře to platí pouze pro soudce, kterým Ústava i tzv. „jednoduché“ právo zaručují kombinací institucionálních a osobních záruk nejružnější povahy takové právní a faktické postavení, že ačkoli jsou v jistém smyslu „zaměstnanci“ státu, mohou bez jakýchkoli obav od zájmů, které by snad mohl mít stát na výsledku řízení, v nichž rozhodují, odhlédnout a rozhodovat výlučně podle práva a svého nejlepšího vědomí a svědomí.² V rámci veřejné správy je situace odlišná. V jisté - podstatně omezenější míře - jsou zde nezávislostí nadány některé osoby působící v rámci tzv. nezávislých správních úřadů. Nicméně jak podotýká i Nejvyšší správní soud, nepovažuje absenci nezávislosti pracovníků správního orgánu (úředních osob) při rozhodování o právech a povinnostech za ústavní deficit. Ústavním deficitem by byla dle jeho názoru pouze absence jejich nestrannosti.³ Univerzální požadavek rozhodovací nezávislosti totiž z ústavního pořádku nevyplývá; z něho vyplývá tento požadavek pouze ve vztahu k soudcům a pak vůči specifickým v Ústavě výslovně vymezeným orgánům (Nejvyššímu kontrolnímu úřadu, viz čl. 97 odst. 1 věta první Ústavy, a – implicitně – České národní bance, viz vymezení jejích úkolů v čl. 98 odst. 1 Ústavy). Je tedy v zásadě na uvážení zákonodárce, zda i určitým jiným orgánům (a osobám v rámci nich vykonávajícím vrchnostenské pravomoci) přizná status nezávislých orgánů, anebo nikoli.

Nestrannost a její zajištění ve správním řízení

Nestrannost představuje jeden ze základních rysů nejen správního, ale každého právního řízení, procesu v demokratickém právním státě, ať již je vedeno soudem či jiným orgánem veřejné moci. Pokud pak jde o samotnou veřejnou správu, nestrannost a tedy i jeden z atributů práva na spravedlivý proces se v kontextu právní úpravy rozhodování správních orgánů projevuje a zajišťuje především v podobě institutu tzv. podjatosti úřední osoby, resp. v postupu vyloučení úřední osoby pro podjatost. Jeho právní úpravu nalezneme v § 14 správního řádu.⁴ Pokud bychom měli na základě této zákonné dikce charakterizovat „podjatou úřední osobu“, pak je jí taková osoba, o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti. Tuto pozitivní definici podjatosti pak doplňuje správní řád ještě v tom smyslu, že za podjatou považuje i takovou úřední osobu, která se účastnila řízení v téže věci na jiném stupni (§ 14 odst. 6).

¹ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2012, čj. 1 As 19/2010-106.

² Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, čj. 1 As 89/2010-119.

³ Tamtéž.

⁴ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“).

Shodně nahlíží na danou problematiku i správní nauka. Například P. Svoboda chápe podjatost jako součást principu práva na objektivní orgán, který pak představuje prvek práva na spravedlivý proces; k tomu uvádí, že „*podstata práva na objektivní orgán aplikovaná na problematiku správního řízení spočívá v tom, že každý účastník má právo na to, aby se za příslušný orgán veřejné správy nepodílela na vedení řízení a vydání (případně výkonu) rozhodnutí žádná fyzická osoba, u níž lze na základě konkrétních skutečností důvodně pochybovat o její nepodjatosti anebo která se ve stejné věci podílela na vedení řízení nebo vydání rozhodnutí za orgán nižšího nebo vyššího stupně.*“⁵

Podjatost tedy obecně značí, že lze důvodně pochybovat o tom, že úřední osoba mající rozhodovat v určité věci bude rozhodovat nestranně,⁶ pouze a jen v souladu se zákonem a jím stanovenými kritérii a limity, tj. že nebude ovlivněna ve své rozhodovací činnosti jinými, mimo rámec právního řádu stanovenými hledisky či zájmy (jež mají svoji příčinu právě v jejím vztahu - negativním či pozitivním – k účastníkovi, jeho zástupci či předmětu řízení). Tj. jinými slovy, je nezbytné, aby bylo rozhodnuto ve prospěch či neprospěch adresáta jen na základě zákona a v jeho mezích, tj. zcela nestranně. Správní řád přistupuje k zajištění nestranného rozhodování preventivním způsobem, kdy se snaží situacím, ve kterých by rozhodovala podjatá úřední osoba předcházet, nikoli je řešit až následně.

Proto se připouští, že v některých případech bude z výkonu pravomoci v konkrétní věci vyloučena i osoba, o níž není zdaleka jisté, že u ní nežádoucí vztah a možná podjatost existuje. Zákon tedy nevyžaduje jistotu ani přiměřenou pravděpodobnost existence nežádoucího vztahu úřední osoby k účastníkům či věci; postačí již, jestliže o nepodjatosti lze pochybovat, a to důvodně.⁷ Stávající správní řád na rozdíl od svého předchůdce⁸ požadovaný důkazní standard precizuje formulací vyžadující existenci důvodného předpokladu, že s ohledem na nežádoucí vztah úřední osoby lze o její nepodjatosti pochybovat. Tato formulace se však z hlediska svého smyslu a účelu ani z hlediska konkrétních podmínek pro naplnění hypotézy právní normy ve skutečnosti od formulace užitá správním řádem z roku 1967 neliší, neboť ani u starší z obou právních úprav nebylo představitelné, aby závěr o vyloučení určité osoby z projednávání a rozhodování věci mohl být učiněn bez existence skutkových důvodů zakládajících důvodný předpoklad pochyb o nepodjatosti. Je tomu tak proto, že v právním státě se jakýkoli postup podle zákona musí opírat o objektivní kritéria a o racionální, v realitě zakotvené důvody, a nikoli o čistě subjektivní, o skutkové důvody neopřenu (libo)vůli toho, kdo pravomoc vykonává.⁹ Pochybnost o nepodjatosti je proto založena tehdy, jsou-li rozumné a z reality vycházející důvody k domněnce, že zde může existovat nežádoucí vztah, jenž by mohl „ovlivnit“ postoj úřední osoby k výkonu jí svěřené pravomoci.

Ostatně velmi výstižně se k problematice subjektivního i nezbytného objektivního náhledu na otázku podjatosti vyjádřil i Ústavní soud (byť ve vztahu k moci soudní, nicméně se závěry plně aplikovatelnými i na posouzení podjatosti ve věcech správních). Konstatoval,¹⁰ že nestrannost je sice především subjektivní psychickou kategorií, vyjadřující vnitřní psychický stav soudce (ale stejně tak i úřední osoby) k projednávané věci v širším smyslu (kdy zahrnuje vztah k předmětu řízení, účastníkům, jejich zástupcům), o níž je schopen relativně nejpřesněji referovat toliko soudce sám. Nicméně pouze takto úzce pojatá kategorie nestrannosti by v praxi byla jen těžko uplatnitelná vzhledem k obtížné objektivní přezkoumatelnosti, a proto

⁵ SVOBODA, P. Ústavní základy správního řízení v České republice. Praha: Linde Praha, a. s., 2007. s. 284.

⁶ Srov. VEDRAL, J. Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 176.

⁷ Ust. § 14 odst. 1 správního řádu totiž stanoví: Každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (dále jen "úřední osoba"), o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit.

⁸ Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád).

⁹ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu 27. 11. 2012, čj. 1 As 19/2010-106.

¹⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 7. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 722/05.

je třeba nestrannost vnímat širěji, tj. i v rovině objektivní. Jinými slovy, musí zde existovat nejen subjektivní přesvědčení soudce či úřední osoby, popř. účastníků o podjatosti, ale zejména zde musí být jasně dané okolnosti, které tento závěr odůvodňují.¹¹ Rovněž judikatura Evropského soudu pro lidská práva vychází z dvojího testu nestrannosti soudce: subjektivní test je založen na základě osobního přesvědčení soudce v dané věci („personal conviction of a particular judge“), objektivní test sleduje existenci dostatečných záruk, že je možno v tomto ohledu vyloučit jakoukoli legitimní pochybnost („guarantees sufficient to exclude any legitimate doubt in this respect“).¹²

Tzv. systémová podjatost z pohledu správního řízení

Specifickou formu podjatosti představuje tzv. systémová podjatost. Tímto termínem je označována situace, kdy je riziko podjatosti založeno na skutečnosti, že úřední osoba, která v dané věci rozhoduje, je zaměstnancem územního samosprávného celku či státu, který sám má, resp. může mít zájem na výsledku tohoto řízení, a může v tomto směru na rozhodující osobu působit. Jde o případy, kdy lze pochybovat o nestranném a ničím neovlivněném rozhodování úřední osoby s ohledem na její pracovní či služební poměr k subjektu veřejné správy, v jehož věci má rozhodovat, nebo jenž má v daném řízení určitý zájem. Typicky může jít například o situace, kdy o žádosti obce X rozhoduje úřední osoba, která je zaměstnancem obecního úřadu obce X a je k ní v pracovněprávním poměru se všemi z toho plynoucími aspekty. Důsledkem systémové podjatosti tak bývá, že jsou z rozhodování určité věci vyloučeny všechny úřední osoby příslušného správního orgánu, včetně osoby stojící v jejím čele, protože je překročena kritická míra systémového rizika podjatosti – tedy z důvodu, že v důsledku jejich zaměstnaneckého poměru k subjektu veřejné správy, který má k projednávané věci vztah, existuje reálné riziko, že by jejich postoj k věci mohl být ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky (viz podrobněji k tomu níže).

Jde o problém, který správní řád donedávna výslovně neřešil,¹³ nicméně nelze říct, že by byl problémem správní praxi neznámým a že by na něj ani zákonodárce neměl v úmyslu určitým způsobem nahlížet. Naopak. V původním návrhu správního řádu zněl § 15 odst. 1 takto: má-li být rozhodováno o žádosti státu, kterou podává organizační složka, která je věcně a místně příslušným správním orgánem, nebo o žádosti obce, kraje anebo jiné osoby, jejíž orgán je věcně a místně příslušným správním orgánem, provede řízení jiný správní orgán v obvodu nadřízeného správního orgánu, který nadřízený správní orgán určí usnesením, a to případně i pro řízení, která mohou být v budoucnu zahájena.¹⁴ Tato úprava však byla při projednávání v Poslanecké sněmovně nejdříve přesunuta do § 131 a v důsledku pozměňovacího návrhu přijatého v Senátu pak bez náhrady vypuštěna úplně.¹⁵ Řešení se proto musela ujmout správní praxe, konkrétně pak především judikatura Nejvyššího správního soudu.

Jedním z prvotních rozhodnutí, které se otázkou systémové podjatosti významně zabývalo, bylo rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2004, čj. 2 As 21/2004-67. Soud zde konstatoval, že i za situace, kdy rozhoduje obecní úřad v přenesené působnosti o právu či povinnosti obce, nelze bez dalšího usoudit na vyloučení jeho pracovníků pro pochybnosti o jejich nepodjatosti. Tento závěr odůvodnil tím, že pracovník v daném řízení nevystupuje prvotně jako zaměstnanec obce, nýbrž jako úředník územně samosprávného celku, mezi jehož

¹¹ Nález Ústavního soudu ze dne 3. 7. 2001, sp. zn. II. ÚS 105/01.

¹² Viz např. rozhodnutí ESLP ve věci Saraiva de Carvalho vs. Portugalsko, 1994, či Gautrin a další vs. Francie, 1998.

¹³ Srov. PRŮCHA, P. Správní řád s poznámkami a judikaturou. 3. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 60.

¹⁴ Vládní návrh správního řádu ze dne 4. 2. 2003, sněmovní tisk 201/0 ze dne 6. 2. 2003.

¹⁵ Důvodem prezentovaným Senátem bylo, že vedení správního řízení v jiné obci je v praxi neproveditelné a že úředníci rozhodující o záležitostech svého zaměstnavatele nesmějí porušovat zákon. Srov. stenografický záznam z 15. schůze Senátu ze dne 20. 5. 2004, 4. funkční období, a usnesení Senátu č. 445, www.senat.cz.

základní povinnosti podle zákona č. 312/2002 Sb. patří mj. dodržovat ústavní pořádek, právní předpisy vztahující se k práci jím vykonávané, hájit při výkonu správních činností veřejný zákon, jednat a rozhodovat nestranně bez ohledu na své přesvědčení a zdržet se při výkonu práce všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost rozhodování [§ 16 odst. 1 písm. a), b), c) a f)]. Tyto povinnosti pak má úředník i při výkonu státní správy, která byla na orgán samosprávy zákonem přenesena (§ 2 odst. 3 téhož zákona). Orgány obce jsou přitom povolány k výkonu státní správy v celé řadě oblastí, např. ve věcech stavebního řízení, živnostenského podnikání, apod. V mnoha případech přitom může nastat a běžně nastává situace, kdy účastníkem správního řízení vedeného orgánem obce je obec sama. Zákonodárce přistoupil k takovému zákonnému a přitom ústavně konformnímu řešení, které připouští, aby v kterémkoliv stupni správního řízení o právu nebo povinnosti územně samosprávné jednotky na konkrétním úseku státní správy rozhodoval orgán tohoto územněsprávního celku.¹⁶ Nejvyšší správní soud tak uzavřel, že pouze tato situace, která je zákonem výslovně připuštěna, předpokládána a vyžadována, nemůže být bez dalšího důvodem podjatosti pracovníka orgánu územně samosprávného celku, a to i přes pracovní či jiný obdobný vztah k takovému celku jakožto účastníkovi řízení či z toho plynoucí jistou finanční závislost. Aby pochybnosti o podjatosti konkrétního úředníka byly v takových případech dány, musela by přistoupit ještě další skutečnost, např. důvodná obava z ovlivňování úředníka ze strany jeho zaměstnavatele v konkrétním případě.^{17 18}

Další zásadní rozhodnutí Nejvyššího správního soudu k problematice systémové podjatosti, resp. dokonce jeho rozšířeného senátu, jsou pak z roku 2012. Jednalo se o rozsudky ze dne 20. 11. 2012, čj. 1 As 89/2010-119 a ze dne 27. 11. 2012, čj. 1 As 19/2010-106. Obě dvě rozhodnutí včetně odůvodnění a separátního vota jsou obsahově totožná. Příčinou této situace byla skutečnost, že jedno z nich řešilo podjatost ve smyslu § 14 stávajícího správního řádu a druhé pak podjatosti podle § 9 předchozího správního řádu (zákon č. 71/1967 Sb.). Nejvyšší správní soud zde konstatoval: „Rozhoduje-li orgán územního samosprávného celku ve správním řízení ve věci, která se týká zájmu tohoto územního samosprávného celku, je důvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby dle § 14 odst. 1 správního řádu z roku 2004 její zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být její postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky.“

Rozšířený senát zde vycházel z toho, že je nutno nalézt takové řešení, které na jedné straně zohlední skutečnost, že „systémové riziko podjatosti“ dané zaměstnaneckým poměrem samo o sobě představuje významné potenciální nebezpečí pro nestrannost rozhodování, avšak na druhé straně vezme v úvahu, že zdaleka ne ve všech případech se toto nebezpečí vskutku projeví. Proto dospěl k závěru, že v případech, kdy rozhoduje úředník územního samosprávného celku ve věci, která se přímo nebo nepřímo týká tohoto celku, není *a priori* vyloučen z rozhodování pro svoji „systémovou podjatost“, avšak je u něho dáno „systémové riziko podjatosti“, kvůli němuž je třeba otázku jeho případné podjatosti posuzovat se zvýšenou opatrností oproti věcem, které se zájmů územního samosprávného celku nijak nedotýkají.¹⁹

Ust. § 14 odst. 1 správního řádu je proto nutno vykládat tak, že důvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby je její zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku

¹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2004, čj. 2 As 21/2004 – 67.

¹⁷ Tamtéž.

¹⁸ Shodně se k danému postavil i Ústavní soud – srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 10. 2008, sp. zn. I. ÚS 553/07. Nicméně později v jiném rozhodnutí tentýž soud uvedl, že *pro futuro* není možné vyloučit ani situaci, kdy se v souvislosti s odlišně determinovanou právní věcí ukáží tyto závěry jako závěry vybočující z mezí ústavnosti – viz usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 10. 2008, sp. zn. II. ÚS 555/07.

¹⁹ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, čj. 1 As 89/2010-119.

tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být její postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky. Důvody k uvedenému podezření mohou být nejrůznějšího druhu. Bude se jednat o takové skutečnosti, které naznačují, že zde existuje někdo, kdo má zájem na určitém výsledku řízení, v němž se má rozhodovat, a přitom má či může mít schopnost působit na příslušnou úřední osobu prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu k územnímu celku. Uvedenými skutečnostmi mohou být například i jevy v politické či mediální sféře, jež předcházejí příslušnému správnímu řízení či je doprovázejí a naznačují zvýšený zájem o výsledek řízení ze strany osob schopných ovlivnit jednání územního samosprávného celku jako zaměstnavatele úřední osoby; takový zájem lze vysledovat například z různých mediálních vyjádření, předvolebních slibů, konkrétních investičních či jiných obchodních počinů, předchozích snah nasměrovat určité související rozhodovací procesy určitým způsobem, apod. Na druhé straně jimi zpravidla nebude samotný fakt, že rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku bude mít dopad na tento celek. Proto např. nebude zpravidla důvodem k pochybám o nepodjatosti samotná skutečnost, že vydané stavební povolení se dotkne majetkových či jiných zájmů obce, v níž bude stavba uskutečněna, půjde-li o běžné, obecně vzato nekontroverzní a v měřítkách daného územního celku ve své podstatě nevýznamné dotčení.²⁰ Podobným způsobem jako u úředníků územních samosprávných celků je třeba systémové riziko podjatosti vnímat i u zaměstnanců státu vystupujících jako úřední osoby.²¹ S ohledem na soudní judikaturu lze tak uzavřít, že při posuzování „systémového rizika podjatosti“ je třeba zohlednit všechny relevantní okolnosti každého jednotlivého případu, neboť důvody k uvedenému podezření mohou být nejrůznějšího druhu a nelze je specifikovat jinak než obecnými rysy a výše uvedenými příklady, jak se o to pokusil Nejvyšší správní soud a jak byly popsány výše. Je třeba též doplnit, že pro posouzení otázky podjatosti úřední osoby přitom není rozhodná formální procesní role územního samosprávného celku v předmětném řízení (tj. zda je hlavním či vedlejším účastníkem řízení, či zde má jiné procesní postavení), nýbrž to, zda a jaký má tento celek zájem na určitém výsledku řízení, v němž úřední osoba rozhoduje, a přitom současně zda má či může mít schopnost působit na příslušnou úřední osobu prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu. Svoji roli proto může hrát i konkrétní institucionální uspořádání orgánů územního samosprávného celku, o který se jedná, včetně takového faktoru, jako je jeho velikost, s níž je nezřídka spojena míra odstupu konkrétního úředníka od věci, o které rozhoduje, a od osob, jichž se tato věc týká.

Z výše uvedených závěrů vycházel a dál je rozvedl i rozsudek Nejvyššího správního soudu z letošního roku, kdy ve svém rozsudku čj. 2 As 151/2018 – 63 ze dne 3. 4. 2019 konstatoval, že „posuzovat tzv. systémovou podjatost (§ 14 odst. 1 správního řádu) úředníků územně samosprávného celku (ve smyslu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, čj. 1 As 89/2010-119, č. 2802/2013 Sb. NSS) nepřichází v úvahu ve věci, v níž úřad tohoto celku rozhoduje v jeho samostatné působnosti.“ Nejvyšší správní soud se zde poprvé zabýval otázkou, zdali výše uvedené závěry usnesení rozšířeného senátu, které byly konstatovány a doposud aplikovány na půdorysu rozhodování orgánů územně samosprávných celků v přenesené působnosti, dopadají též na jejich rozhodování v samostatné působnosti. Soud dospěl k závěru, že zásadní odlišnosti mezi rozhodováním v přenesené a samostatné působnosti územně samosprávného celku je třeba reflektovat i při posuzování požadované míry nezávislosti příslušných úředních osob. Vycházel přitom z toho, že při výkonu přenesené působnosti využívá stát toliko existenci územní samosprávy a její struktury (orgánů) k zajištění dekoncentrovaného výkonu státní správy. Za této situace je třeba dbát zvýšeného důrazu na neutralitu, nestrannost a politickou či mediální nezainteresovanost příslušného

²⁰ Tamtéž.

²¹ Podrobnější rozbor rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu – viz PŘÍKOPA, V. Systémová podjatost. Časopis pro právní vědu a praxi, 2014, č. 3, s. 250 a násl.

úřadu, resp. orgánu, neboť ten pouze vystupuje jako realizátor činnosti státu a má být prost partikulárních vlivů a zájmů. V případě výkonu přenesené působnosti tedy není žádný ospravedlnitelný zájmový vztah mezi projednávanou věcí a rozhodujícím orgánem; pakliže takový vznikne, je to naopak nežádoucí efekt, k jehož odstranění může sloužit právě institut tzv. systémové podjatosti rozebíraný v předmětném usnesení rozšířeného senátu.²²

Ve vztahu k samostatné působnosti pak je třeba ale dle soudu postupovat jinak. Do samostatné působnosti spadají záležitosti, které jsou v zájmu územního samosprávného celku a jeho občanů. Orgány územně samosprávných celků tedy ze samé podstaty věci vykonávají samosprávu v zájmu tohoto celku, který pochopitelně vždy nemusí být totožný se zájmy jiných samosprávných celků, nebo dokonce se zájmy státu. Samospráva je reprezentována svými politickými představiteli, orgány samosprávy jsou ve věcech výkonu samostatné působnosti řízeny politickými představiteli těchto celků a mají být nástroji k uskutečnění jejich politických vizí. I výkon samostatné působnosti územně samosprávných celků pochopitelně musí být realizován v souladu se zákonem a v jeho mezích, na základě esenciálního účelu existence samosprávy, totiž spravování vlastních záležitostí ve vlastním zájmu, ovšem nemusí být neutrální a apolitické. Oproti výše řečenému v případě výkonu přenesené působnosti je zde naopak třeba klást zvýšený důraz právě na nezasahování do práva samosprávy na její autonomii; politická či mediální zainteresovanost územně samosprávného celku ve věci týkající se jeho zájmu je totiž zcela imanentní součástí výkonu samostatné působnosti.²³

Nejvyšší správní soud na základě výše uvedených zásadních distinkcí proto uzavřel, že po územně samosprávných celcích při výkonu jejich samostatné působnosti není z podstaty smyslu jejich existence možné vyžadovat zcela nestranné a nezainteresované rozhodování. Samozřejmě že i tyto celky jsou při své rozhodovací činnosti vázány celou řadou zákonů a v nich obsažených pravidel a omezení. Zákonnost a správnost individuálních správních aktů vydaných územně samosprávným celkem v samostatné působnosti se pak mimo jiné garantuje jejich přezkumem odvolacím správním orgánem, přičemž i v jeho postupu se však uplatní jistá specifika oproti přezkumu rozhodnutí vydaných v přenesené působnosti. Tzv. systémovou podjatost, jak byla charakterizována v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010 – 119, lze proto posuzovat u územně samosprávného celku jedině v případě, kdy tento rozhoduje v přenesené působnosti; při rozhodování v samostatné působnosti naopak nepřichází z podstaty věci vůbec v úvahu. Tímto závěrem soudu samozřejmě není nikterak dotčeno posuzování podjatosti konkrétní úřední osoby dle § 14 odst. 1 správního řádu; o nepodjatosti takové úřední osoby však musí být dána pochybnost s ohledem na přímo její poměr k věci, k účastníkům řízení (mimo onen územně samosprávný celek) nebo jejich zástupcům, nikoliv však pouze kvůli rizikům souvisejícím se systémovou podjatostí způsobenou zaměstnaneckým poměrem k tomuto celku.²⁴

Novela správního řádu k systémové podjatosti

Dne 1. listopadu 2018 nabyl účinnosti poměrně stručný zákon č. 176/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. Jeho jediným obsahem je vložení nového odstavce 2 do ust. § 14 správního řádu, jenž upravuje podjatost. Tento nový odstavec zní: „Úřední osoba není vyloučena podle odstavce 1, pokud je pochybnost o její nepodjatosti vyvolána jejím služebním poměrem nebo pracovněprávním nebo jiným obdobným vztahem ke státu nebo k

²² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2019, čj. 2 As 151/2018 – 63.

²³ Tamtéž.

²⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2019, čj. 2 As 151/2018 – 63.

územnímu samosprávnému celku.“ Nový odstavec tedy cílí právě na tzv. systémovou podjatost.

Jak uvádí odborná literatura, lze k systémové podjatosti a jejímu řešení přistupovat několika způsoby.²⁵ Prvou možností preventivního charakteru je zakotvit povinnost povinné delegace a změny příslušnosti k rozhodování pro případ systémové podjatosti. Další možností je ponechat řešení vždy individuálnímu hodnocení a posouzení ze strany správních orgánů a následně soudů, za podmínek aplikace obecné úpravy podjatosti, což představovalo právní stav v ČR do zmíněné novely. Konečně pak posledním řešením je naopak to současné, které presumuje – generálně, pro všechny situace systémové podjatosti – že tato sama o sobě není a nemůže být posuzována jako důvod podjatosti.

Z důvodové zprávy se podává, že jednou z příčin přijetí této koncepce je mj. i to, že dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu (řešící systémovou podjatost) je kazuistická a pro aplikační praxi proto nepřilíš přínosná. Správní orgány musí o každé námitce systémové podjatosti rozhodovat *ad hoc* podle konkrétních okolností případu, a proto nejsou jednotlivá rozhodnutí pro další praxi vždy upotřebitelná.²⁶ K tomu lze namítnout, že podstatou rozhodování (správních orgánů i soudů) je vždy řešení konkrétní, jedinečné situace, a to i v případech podjatosti, na stranu druhou se ale i touto cestou utváří jistá ustálená rozhodovací praxe, a to v souladu se zásadou legitimního očekávání a nepřekvapivých rozhodnutí. Dalším důvodem novely je pak skutečnost, že námitka systémové podjatosti bývá zneužívána jako procesní obstrukce ze strany účastníků, je jí narušována rychlost a hospodárnost řízení. K tomuto lze opět oponovat, že účastník má právo realizovat svá procesní práva, včetně práva namítnout podjatost úřední osoby. Nadto jde o právo úzce spojené s ústavně chráněnými a zaručenými hodnotami jako je nestrannost rozhodování orgánů veřejné moci (jakožto součást práva na spravedlivý proces), jakož i rovnost účastníků. Konečně poslední výtka – plynoucí z důvodové zprávy – pak konstatuje, že navrhovaná právní úprava se snaží reagovat na stávající judikaturu, která § 14 správního řádu vykládá extenzivně, což ztěžuje aplikaci tohoto ustanovení správními orgány a vede k předávání věcí jiným než původně příslušným správním orgánům v příliš velkém počtu případů.²⁷ Opět lze jen k tomuto konstatovat, že ani tento argument nemá přílišnou relevanci, neboť lze jen stěží klást rovnítko mezi extenzivní výklad soudů a ztížení aplikace předmětného ustanovení správními orgány. Navíc extenzivní výklad ve prospěch adresáta veřejné moci, ve prospěch realizace jeho práv je typickým znakem aplikace a interpretace práva v každém demokratickém právním státě (a to zejména v právu procesním a ve vertikálních právních vztazích). Konečně institut změny příslušnosti – v důsledku vyloučení pro podjatost – není jevem negativním, právo ho předvídá (srov. § 131 správního řádu) a i za situace, kdy k takovéto změně dojde, rozhoduje ve věci co do své pravomoci a zejména působnosti kvalifikovaný správní orgán.

Důvodová zpráva pak dále uvádí: „Z dikce navrhovaného ustanovení plyne, že situace, kdy úřední osoba, která je ve služebním poměru nebo pracovněprávním nebo jiném obdobném vztahu ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku, rozhoduje ve věci, jež se přímo nebo nepřímě týká státu nebo tohoto územního samosprávného celku, není sama o sobě, ani s případně další přistupující skutečností, důvodem podjatosti. Taková úřední osoba není vyloučena z úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit. Pokud tedy není existence služebního poměru nebo pracovněprávního nebo jiného obdobného vztahu

²⁵ PETRMICHL, V. Systémová podjatost úředních osob v aktuální novele správního řádu. Dostupné na <https://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/systemova-podjatost-urednich-osob-v-aktualni-novele-spravniho-radu>.

²⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 176/2018 Sb. Dostupná na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=54&CT1=0>.

²⁷ Tamtéž.

úřední osoby, která o věci rozhoduje, ke státu nebo k tomuto územnímu samosprávnému celku, důvodem systémové podjatosti, nemůže být (vzhledem k logickému argumentu a maiori ad minus) překročena kritická míra systémového rizika podjatosti ani přistoupením další skutečnosti, která by jinak (neplatila-li by výchozí podmínka) mohla být důvodem systémové podjatosti.“²⁸ Jinými slovy – nová úprava má zcela eliminovat a negovat dosavadní ustálenou judikaturu správních soudů, zejména pak závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z roku 2012 (viz výše), jakož i na základě nich vytvořenou rozhodovací praxi. To znamená, že i tzv. systémovou podjatost bude třeba posuzovat individuálně a jen podle obecných hledisek § 14 odst. 1 správního řádu.

Na tuto změnu právní úpravy je třeba dle mého názoru nazírat z řady důvodů značně kriticky. Zřejmě nejzásadnější se jeví střet s ústavně zaručenou zásadou nestrannosti rozhodování. Zásada nestrannosti při rozhodování správního orgánu vychází z čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, které zaručuje každému právo na spravedlivý proces nejen v řízení před soudem, nýbrž i v řízení před správním orgánem. I v řízení před správními orgány má tedy každý účastník ústavně garantované právo na to, aby o jeho věci rozhodovala úřední osoba nestranná, prostá jakýchkoli pochyb o její nepodjatosti. Lze proto v této souvislosti opravdu takto „paušálně“ a obecně stanovit, že pracovněprávní či služební poměr nemůže značit určitou možnou míru ovlivnění či závislosti rozhodující osoby? Tyto vztahy umožňují bezpochyby působit jednosměrně na státního zaměstnance či zaměstnance územního samosprávného celku, ať už jde příkladmo o každodenní pracovní úkony (např. tlak na zaměstnance v podobě úpravy pracovní doby, povaze pracovních úkonů a úkolů, jejich množství, kontrole apod.), finanční ohodnocení či v krajním případě vliv na jeho setrvání v pracovním či služebním poměru. Pojmově je tedy velmi dobře představitelné, ba dokonce vysoce pravděpodobné, že chce-li zaměstnavatel, může si najít poměrně účinné prostředky k tlaku na zaměstnance vedoucímu k ovlivnění jeho rozhodovací činnosti. Obecně vzato tedy vztah zaměstnance a zaměstnavatele v sobě skrývá významný potenciál možné podjatosti zaměstnance, podílel-li by se na výkonu pravomoci ve věci, na níž by měl jeho zaměstnavatel či osoby, jež jej přímo nebo nepřímo ovlivňují, zájem. Dané úzce souvisí i s respektováním tradiční zásady „*nemo iudex in causa sua*“, tedy že nikdo nesmí být soudcem ve své vlastní věci, resp. že nikdo nesmí rozhodovat ve své vlastní věci. Ačkoli se primárně daný princip vztahoval k moci soudní, lze ho bezpochyby aplikovat i na správní řízení, opět s použitím výše zmíněné argumentace nestrannosti jakožto složky práva na spravedlivý „správní“ proces. Výše zmíněné důvody spočívající v urychlení a vyšší hospodárnosti řízení taktéž nemohou obstát. Jednak je třeba v souladu s principem proporcionality poměřovat obě hodnoty, tj. na straně jedné nestrannost rozhodování a na straně druhé rychlost a hospodárnost řízení. Bezpochyby může námitka podjatosti probíhající řízení prodloužit a v řadě případů může opravdu sloužit i jako úmyslná procesní obstrukce. Nicméně namítat podjatost je procením právem účastníka řízení, přičemž takto *a priori* ho dopředu eliminovat a pro určitou skupinu situací vyloučit dopředu, je výrazným zásahem do tohoto práva, jakož potažmo i do garantovaného principu rovnosti účastníků. Nadto vyloučením jednoho důvodu pro podjatost nelze eliminovat to, že stejně bude účastníkem namítán jiný důvod podjatosti, o které bude nutno rozhodnout, a jež si opět vyžádá určité časové nároky v řízení. Dále lze konstatovat, že na základě rozhodnutí Nejvyššího správního soudu se vytvořila již určitá ustálená správní praxe v těchto situacích, jež jednak urychlovala proces rozhodování o námitce systémové podjatosti a současně i omezovala riziko vydávání tzv. překvapivých rozhodnutí. Konečně pak ani řešení těchto situací, tj. vyloučení všech úředních osob příslušného správního orgánu, nebylo ničím, co by právní úprava nepředvíдалa. Ust. § 131 odst. 4 správního řádu totiž stanoví, že nadřízený správní orgán usnesením pověří k projednání a rozhodnutí věci jiný

²⁸ Důvodová zpráva k zákonu č. 176/2018 Sb. Dostupná na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=54&CT1=0>.

věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu, jestliže podřízený správní orgán není z důvodu vyloučení všech úředních osob (§ 14) tohoto orgánu nebo členů orgánu, který rozhoduje ve sboru (kolegiální orgán), způsobilý věc projednat a rozhodnout. Je tedy zákonem stanoven postup, jak dané situace řešit. Současně pak správní řád v § 14 stanoví, že úprava podjatosti a vyloučení pro podjatost se nepoužije pro vedoucí ústředních správních úřadů. Jde o logickou úpravu reagující na skutečnost, že by v takovýchto případech nebylo možno věc delegovat na jinou osobu.

Konečně je pak otázkou, jak vlastně bude postupováno v případech, kdy bude nyní namítána právě systémová podjatost. Jinými slovy – je otázkou, jaký je vzájemný vztah odstavce prvního a druhého § 14 správního řádu.²⁹ Lze totiž pochybovat o tom, zda vůbec bude ještě možné z těchto důvodů úřední osobu vyloučit, neboť odstavec druhý zcela kategoricky stanoví, že úřední osoba není vyloučena podle odstavce 1, pokud je pochybnost o její nepodjatosti vyvolána jejím služebním poměrem nebo pracovněprávním nebo jiným obdobným vztahem ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku. Lze se tedy ptát, zda i v případě, kdy bude z řady okolností seznatelné, že právě skrze pracovněprávní či služebněprávní poměr úřední osoby je na ni činěn tlak v rozhodování určité věci, ji nebude možno vyloučit. Spíše se jako cesta a řešení jeví to, že tyto okolnosti – byť budou zcela zřetelně plynout právě ze vztahu úřední osoby a zaměstnavatele – budou subsumovány pod obecné důvody pro vyloučení podle § 14 odst. 1 správního řádu, neboť jinak by nebylo možno dostát ochraně nestranného rozhodování. Je tedy otázkou, zda takováto úprava je vůbec vhodná a žádoucí, zda odstraní vytýkané nedostatky a zejména zda je i ústavně konformní.

Závěr

Jak plyne z výše uvedeného, tzv. systémová podjatost je vcelku frekventovaným problémem, se kterým se česká správní praxe potýká. Jak bylo výše popsáno, přestože správní řád její řešení výslovně neupravoval, vyvinula a ustálila se rozhodovací praxe, včetně formulace určitých hledisek a kritérií jak při rozhodování o ní postupovat, a to zejména díky judikatuře Nejvyššího správního soudu. Nicméně zákonodárce přistoupil na sklonku roku 2018 k novele správního řádu, kterou na systémovou podjatost reagoval a její řešení legislativně upravil. Nicméně jak bylo výše argumentováno, lze na tuto úpravu nahlížet velmi kriticky a vyslovit pochybnosti o smyslu a vhodnosti této úpravy, jakož i jejím souladu s ústavněprávními požadavky plynoucími z práva na spravedlivý proces, resp. možná vyslovit i poněkud odvážnou myšlenku, že tato úprava ve své podstatě značně nepopřela existenci problému systémové podjatosti a především výrazně neomezila, ne-li neznemožnila její procesní řešení. Jelikož cílem tohoto příspěvku není jen kritika bez navrženého řešení, lze předestřít dva způsoby řešení dané situace. Prvá cesta spočívá v možnosti ponechat stav takový, jaký byl před novelou. Tj., stav, kdy systémová podjatost byla posuzována byť *ad hoc*, nicméně na základě ustálené rozhodovací praxe, judikaturou vymezených (alespoň příkladmo) kritérií a především předvídatelně. Druhou variantou – pokud bychom měli za to, že je vhodné legislativně systémovou podjatost a její řešení upravit – by spočívalo v přenesení závěrů rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z roku 2012 do textu zákona (konkrétně § 14 správního řádu). Domnívám se, že systémová podjatost existuje, nese sebou značné riziko

²⁹ Ust. § 14 odst. 1 a 2 správního řádu zní:

(1) Každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (dále jen "úřední osoba"), o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit.

(2) Úřední osoba není vyloučena podle odstavce 1, pokud je pochybnost o její nepodjatosti vyvolána jejím služebním poměrem nebo pracovněprávním nebo jiným obdobným vztahem ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku.

ovlivnění nestrannosti rozhodování, a je tedy třeba na ni v řízení – je-li namítána -vhodně procesně reagovat, tj. rozhodnout o ní a případné podjaté úřední osoby vyloučit, a to právě za použití kritérií formulovaných soudem (tj. vedle pracovního či služebního poměru hodnotit zájem veřejnoprávního subjektu – zaměstnavatele na výsledku řízení, jakož reflektovat nezbytnost přistoupení i dalších skutečností, které mohou postoj úřední osoby ovlivnit, jako jevy v politické či mediální sféře, atd.).

Konečně jako podpůrný argument a opět kritiku tohoto počínu zákonodárce, lze zmínit i to, že některé zákony výslovně a autonomně (pro potřeby řízení podle tohoto zákona) systémovou podjatost upravily, a to zcela opačně než činí správní řád – tj. přímo ze zákona tyto „systémově podjaté úřední osoby“ z řízení vyloučily. Příkladem je jednak § 16 zákona o vyvlastnění,³⁰ který stanoví, že je-li vyvlastnitelem, vyvlastňovaným nebo jiným účastníkem vyvlastňovacího řízení obec, jejíž obecní úřad je příslušným k tomuto vyvlastňovacímu řízení, krajský úřad usnesením pověří jiný vyvlastňovací úřad působící v jeho správním obvodu provedením vyvlastňovacího řízení. Obdobně se postupuje i v případě, že účastníkem vyvlastňovacího řízení je osoba, jejímž zřizovatelem je obec nebo kraj. Je-li pak vyvlastnitelem, vyvlastňovaným nebo jiným účastníkem vyvlastňovacího řízení kraj, jehož krajský úřad je příslušným odvolacím správním orgánem, ústřední správní úřad ve věcech vyvlastnění (tj. Ministerstvo pro místní rozvoj) usnesením pověří provedením odvolacího řízení jiný odvolací správní orgán. Taktéž nový zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich³¹ v § 63 stanoví: Je-li podezřelým z přestupku územní samosprávný celek, jehož orgán je příslušným správním orgánem k řízení o tomto přestupku, nadřízený správní orgán usnesením pověří řízením o tomto přestupku jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu. Obdobně se postupuje, je-li podezřelým z přestupku člen zastupitelstva územního samosprávného celku, jehož orgán je příslušným správním orgánem k řízení o tomto přestupku. Je-li podezřelým z přestupku územní samosprávný celek, jehož orgán je odvolacím správním orgánem vůči správnímu orgánu příslušnému k řízení o tomto přestupku, nadřízený správní orgán odvolacího správního orgánu usnesením pověří řízením o tomto přestupku jiný věcně příslušný správní orgán ve správním obvodu jiného odvolacího správního orgánu. Obdobně se postupuje, je-li podezřelým z přestupku člen zastupitelstva územního samosprávného celku, jehož orgán je odvolacím správním orgánem vůči správnímu orgánu příslušnému k řízení o tomto přestupku.

Použitá literatura

- PETRMICHL, V. Systémová podjatost úředních osob v aktuální novele správního řádu. Dostupné na <https://www.pravni prostor.cz/clanky/spravni-pravo/systemova-podjatost-urednich-osob-v-aktualni-novele-spravniho-radu>.
- PRŮCHA, P. Správní řád s poznámkami a judikaturou. 3. vydání. Praha: Leges, 2017.
- PŘÍKOPA, V. Systémová podjatost. Časopis pro právní vědu a praxi, 2014, č. 3, s. 250 a násl.
- SVOBODA, P. Ústavní základy správního řízení v České republice. Praha: Linde Praha, a. s., 2007.
- VEDRAL, J. Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012.

Kontakt:

³⁰ Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění).

³¹ Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Doc. JUDr. Kateřina Frumarová, Ph.D.
Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci
katerina.frumarova@upol.cz

VPLYV ŠPECIALIZÁCIE A POČTU SUDCOV NA RÝCHLOSŤ KONANIA PRED SPRÁVNÝMI SÚDMI

Mária Havelková - Zuzana Hamuláková
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstrakt: Predmetný príspevok sa venuje problematike priemernej dĺžky konania pred krajskými správnymi súdmi. Príspevok nadväzuje na zistenie, že priemerná dĺžka konaní na jednotlivých správnych súdoch je odlišná. Autorky sa rozhodli zamerať na počet sudcov venujúcich sa správnej agende na jednotlivých krajských súdoch a pomer napadnutých nových vecí, t.j. podaných žalôb. Inými slovami, autorky sa v príspevku zameriavajú na zistenie, či existuje súvis medzi počtom nových prípadov pripadajúcich medziročne na jedného sudcu a priemernou rýchlosťou súdneho konania. V závere autorky argumentujú v prospech nutnosti užšej špecializácie sudcov na krajských súdoch.

Abstract: The paper deals with the average length of proceedings before regional administrative courts. The contribution follows the finding that the average length of administrative court proceedings is different. The authors decided to focus on the number of judges dealing with the administrative agenda in individual regional courts and the proportion of the new cases contested. In other words, whether there is a direct link between the number of new cases per year per judge and the average speed of proceedings. In conclusion, the authors argue in favour of closer specialization of judges at regional courts.

Kľúčové slová: správny súd, špecializácia sudcov, priemerná dĺžka súdneho konania, počet prebiehajúcich konaní.

Keywords: Administrative Court, Specialization of Judges, The Average Length of Court Proceeding, The Number of Ongoing Proceedings.

Úvod³²

V podmienkach Slovenskej republiky nemajú orgány verejnej správy postavenie nezávislých a nestranných orgánov. Preto je štát povinný zabezpečiť prístup osôb, ktoré sa cítia byť ukrátené na svojich právach rozhodnutím alebo postupom orgánu verejnej správy, k nezávislému a nestrannému súdu. Súdna kontrola, ako forma externej kontroly verejnej správy, predstavuje jeden z najvýznamnejších prostriedkov ochrany práv a právom chránených záujmov súkromných osôb, voči ktorým smerujú účinky vydaných správnych aktov.³³

³² Príspevok bol spracovaný v rámci riešenia grantu VEGA č. 1/0686/18 "Prieskum právoplatných individuálnych správnych aktov v kontexte právnej istoty a spravodlivosti" udeleného Vedeckou grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR a Slovenskej akadémie vied.

³³ SREBALOVÁ, M. Rozhodnutie o žalobe a niektoré otázky rozsahu preskúmania právoplatných rozhodnutí správnych orgánov. In *Pôsobnosť a organizácia správneho súdnictva v Slovenskej republike*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2012, s. 122.

Jedným z predpokladov úspešnej vymožitelnosti práv a zachovania dôvery občanov v súdny systém, je **vydanie súdneho rozhodnutia v primeranej lehote**.

Tento príspevok nadväzuje na predchádzajúce skúmanie, kedy sme analýzou štatistických dát zistili zásadné rozdiely v priemernej dĺžke konaní pred jednotlivými krajskými správnymi súdmi. Toto zistenie, prirodzene, podnietilo náš záujem identifikovať dôvody tohto stavu. Samozrejme, tak ako je uvedené v predmetnom príspevku, faktorov, ktoré majú potenciál ovplyvniť dĺžku konania je mnoho, pričom viaceré z nich nie sú objektívne merateľné.

Cieľom príspevku, ktorý vznikol v rámci riešenia grantovej úlohy grantu VEGA č. 1/0686, je **analyzovať zaťaženosť jednotlivých správnych krajských súdov**. Preto sme sa v predmetnom príspevku rozhodli zamerať na počet sudcov na jednotlivých krajských súdoch a pomer napadnutých nových vecí, t.j. podaných žalôb. Inými slovami, koľko nových prípadov pripadá medziročne na jedného sudcu. Na tomto mieste možno prezentovať základnú tézu, podľa ktorej čím vyšší je počet prípadov na jedného sudcu, tým dlhšie priemerne trvajú konania na danom krajskom súde.

Význam a základné funkcie súdneho prieskumu správnych rozhodnutí

V priebehu posledných rokov, nielen na Slovensku, ale vplyvom EÚ a Rady Európy, aj na celoeurópskej úrovni, rastie význam systému administratívnej spravodlivosti, ktorý v súčasnosti, podľa R. Thomasa predstavuje samostatnú oblasť exekutívneho a legislatívneho záujmu. Popri systémoch trestnej a civilnej spravodlivosti, predstavuje správne súdnictvo relatívne samostatnú časť systému súdnej ochrany, s tým rozdielom, že predmetom nie je trestné stíhanie alebo civilnoprávny nárok, ale správne akty orgánov verejnej správy, ktorými verejná moc zasahuje do práv a právom chránených záujmov osôb.³⁴

Hlavným cieľom zaručenia administratívnej spravodlivosti je legalita a legitimita rozhodnutí prijatých orgánmi verejnej správy, ktorými sa zasahuje do práv a právom chránených záujmov spravovaných subjektov. Súdny prieskum správnych rozhodnutí predstavuje prostriedok realizácie tohto cieľa. Potvrdenie správnych rozhodnutí nezávislým a nestranným súdnym orgánom môže mať za následok, že toto rozhodnutie bude prijateľnejšie pre účastníkov konania, ktorí výsledok správneho konania vnímajú nepriaznivo.³⁵ Podstata spravodlivosti, podľa ktorej „každý by mal dostať to, čo si zaslúži“, sa v rovnakom rozsahu vzťahuje nielen na výsledok konania, ale aj na samotný procesný postup. Preto aj administratívna spravodlivosť má hmotnoprávny aj procesnoprávny rozmer.³⁶

Efektívne fungujúce správne súdnictvo je nepochybným znakom demokratickej vyspelosti krajiny, keďže zavedením správneho súdnictva štát vyjadruje zámer chrániť občanov pred sebou samým. Inými slovami, kontrola exekutívy nezávislým a nestranným súdom je súčasťou systému brzd a protiváh, ktorý zabezpečuje rovnováhu medzi troma základnými zložkami verejnej moci.³⁷

Súdny prieskum správnych rozhodnutí predstavuje formu externej kontroly verejnej správy, a teda ide o „*právny inštitút, ktorý umožňuje, aby sa každá osoba, ktorá sa cíti poškodená, dovolala súdu ako nezávislého orgánu a vyvolala tak konanie, v ktorom správny orgán už nebude mať autoritatívne postavenie, ale bude účastníkom konania s rovnakými právami ako*

³⁴ THOMAS, R. *Administrative justice and asylum appeals a study of tribunal adjudication*. Oxford: Hart Publishing, 2011. s. 3.

³⁵ CANE, P. *Administrative tribunals and adjudication*. Portland: Hart Publishing, 2010. s. 215.

³⁶ ADLER, M. *Understanding and Analysing Administrative Justice*. In *Administrative justice in context*. Oxford: Hart Publishing, 2010. s. 129.

³⁷ BARICOVÁ, J. – FEČÍK, M. – FILOVÁ, A. § 2 [Právo na súdnu ochranu]. In BARICOVÁ, J. [et al.] *Správny súdny poriadok*. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 19.

*ten, o koho práva v konaní ide.*³⁸

Medzi **základné funkcie** efektívne fungujúceho systému administratívnej spravodlivosti patrí vyššie spomínaná vonkajšia kontrola exekutívy súdnou mocou, ktorá je prejavom systému bŕzd a protiváh a trojdelenia moci. Základnou funkciou je, pochopiteľne, náprava nezákonnosti a tým poskytnutie ochrany subjektívnym právam fyzických osôb a právnických osôb, ktoré môžu byť nezákonnosťou dotknuté. Správne súdnictvo však, prostredníctvom rozhodovacej praxe, slúži taktiež ako prostriedok unifikácie rozhodovacích procesov vo verejnej správe a správne súdy poskytujú výklad neurčitých a nejasných právnych noriem a ustanovení obsiahnutých v právnych predpisoch.

Na efektívnosť správneho súdnictva a schopnosť správnych súdov naplňať vymedzené funkcie, má, nepochybne, vplyv **rýchlosť správneho súdneho konania**, pričom dĺžka trvania súdneho konania je úzko spätá s vymožitelnosťou práva v spoločnosti.

Vydanie rozhodnutia správnym súdom v primeranej lehote

Právo na vydanie rozhodnutia v primeranej lehote je súčasťou práva na spravodlivý proces zakotveného v čl. 6 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“). V podmienkach Slovenskej republiky je právo na prejedanie veci bez zbytočných prieťahov vyjadrené v čl. 48 Ústavy a potreba rozhodnutia veci v primeranej lehote je taktiež obsiahnutá medzi základnými princípmi v § 5 ods. 7 Správneho súdneho poriadku.

Pri vymedzení, kedy sa ešte rozhodnutie považuje za vydané v primeranej lehote, Európsky súd pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) judikoval, že pre posúdenie primeranosti nie je dôležitá iba dĺžka konania pred správnym súdom, ale rozhodujúcim momentom je už začatie konania pred orgánom verejnej správy.³⁹ Je potrebné zdôrazniť, že primeranosť dĺžky konania sa vždy musí posudzovať s ohľadom na okolnosti konkrétneho prípadu a kritériá, ktoré ESLP vymedzil v rozhodnutí Rumpf v. SRN.⁴⁰ Týmito kritériami sú: zložitosť prípadu, procesné správanie žalobcu a zainteresovaných správnych orgánov a aké práva a povinnosti boli predmetom konania.

Na dĺžku súdneho konania má vplyv množstvo rôznorodých faktorov, pričom tým primárnym nepochybne je počet medziročne napadnutých spisov v pomere k počtu prípadov, ktoré na danom súde každoročne vybaví. Medzi ďalšie faktory patrí počet sudcov, ktorí sa venujú administratívnej agende, charakter a štruktúra agendy, prípady kauzálnej príslušnosti (napr. cudzinecká agenda), frekvencia nariadovania ústneho pojednávania, spôsob vybavenia veci, ako aj personálna a technická podpora sudcov.

Na konanie a rozhodovanie v rámci správneho súdnictva sú, až na niekoľko výnimiek, vecne príslušné krajské sudy. Štatistiku krajských súdov vedie Analytické centrum Ministerstva Spravodlivosti SR (ďalej len „AC MS“), ktoré nám, na základe našej žiadosti, poskytlo cenné dáta zamerané na skúmanie dĺžky súdnych konaní, ako aj rôzne faktory, ktoré dĺžku konania ovplyvňujú.⁴¹

Zo sprístupnených štatistických informácií je zrejmé, že medzi jednotlivými krajskými súdmi sú zásadné rozdiely, pokiaľ sa pozrieme na priemernú dĺžku konania. Na tomto mieste je potrebné zdôrazniť, že ide o priemernú dĺžku konania od podania žaloby po právoplatnosť rozhodnutia, takže je nevyhnutné zohľadniť aj skutočnosť, že na tento údaj nemá vplyv len

³⁸ Nález ÚS SR, sp. zn. PL. ÚS 14/98.

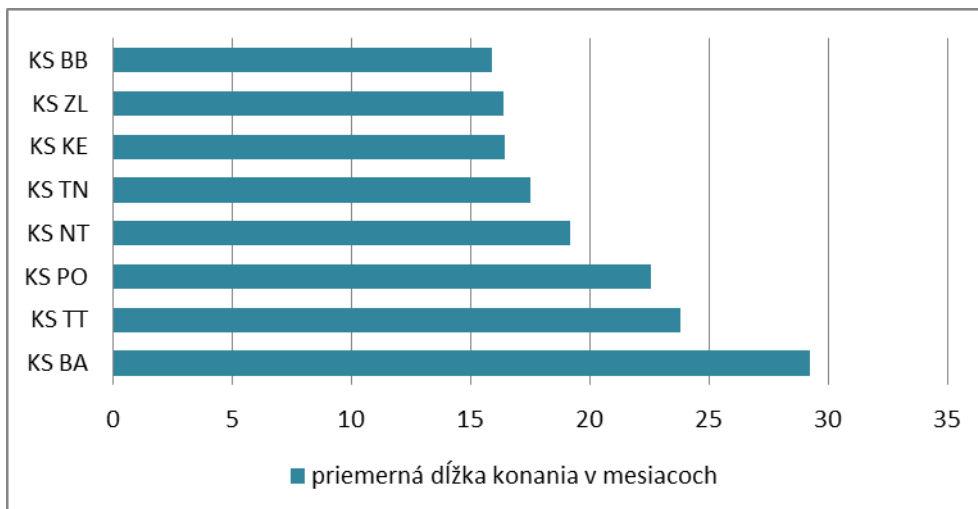
³⁹ Rozhodnutie ESLP vo veci Golder v. Spojené Kráľovstvo, sťažnosť č. 4451/70, zo dňa 21. februára 1975.

⁴⁰ Rozhodnutie ESLP vo veci Rumpf v. SRN, sťažnosť č. 46344/06, zo dňa 2. septembra 2010.

⁴¹ Štatistické dáta sa týkajú rokov 2012 až 2017, keďže v termíne odovzdávania príspevku, neboli ešte dáta za rok 2018 spracované.

činnosť krajských súdov, ale v prípade, ak bol využitý opravný prostriedok, na dĺžku konania vplýva aj aktivita, resp. prípadná nečinnosť Najvyššieho súdu SR.

Zatiaľ čo správne súdne konania o žalobách proti rozhodnutiu a postupu orgánu verejnej správy (ďalej len „OVS“) ukončené v roku 2017 trvali na Krajskom súde (ďalej len „KS“) Bratislava priemerne 30 mesiacov a 20 dní, na KS v Žiline trvalo konanie takmer o polovicu kratšie, t.j. 16 mesiacov a 25 dní. Ak sa pozrieme na priemernú dĺžku súdnych konaní o žalobách proti rozhodnutiam a postupom OVS súhrnne, tak za posledných 6 rokov trvalo konanie v priemere približne 22 mesiacov (takmer 2 roky) a za sledované obdobie šiestich rokov nedošlo k zásadnej zmene v priemernej dĺžke konania. Pokiaľ sa pozrieme na jednotlivé krajské sudy, aj v tomto prípade pozorujeme evidentné rozdiely. Zatiaľ čo v Bratislave trvá konanie v priemere takmer 30 mesiacov, v Košiciach, Žiline a Banskej Bystrici je to takmer o polovicu kratšie.



Samozrejme, tak ako sme uviedli vyššie, na dĺžku konania vplýva veľké množstvo rôznych faktorov. V prvom rade je potrebné vziať do úvahy osobitné postavenie KS v Bratislave, ktoré je dané skutočnosťou, že prevažná väčšina ústredných orgánov štátnej správy a ďalších orgánov s celoštátnou pôsobnosťou sa nachádza v jeho územnom obvode, preto je prirodzená oveľa vyššia zaťaženosť KS v Bratislave v porovnaní s ostatnými krajskými súdmi. V roku 2017 napadlo na KS v Bratislave 1.583 nových konaní, čo predstavuje až 32 % žalôb napadnutých na všetkých 8. krajských súdov.

Analýza dĺžky konaní pred jednotlivými správными súdmi pri zohľadnení počtu sudcov

Vyššie sme načrtli tézu, podľa ktorej, primárnym dôvodom podstatného rozdielu v dĺžke správneho súdneho konania medzi KS v Bratislave a ostatnými krajskými súdmi je skutočnosť, že prevažná väčšina ústredných orgánov štátnej správy ako aj orgánov štátnej správy s celoštátnou pôsobnosťou sídli v Bratislave.

Za účelom overenia tejto tézy je však potrebné vziať do úvahy nielen medziročný nápad spisov, ale aj ďalšie faktory, pričom nie všetky sú objektívne merateľné. Jedným z faktorov, ktorí vieme kvantifikovať, je počet sudcov, ktorí sa venujú administratívnej agende.

Preto sme sa v predmetnom príspevku rozhodli zamerať na počet sudcov na jednotlivých krajských súdoch a pomer napadnutých nových vecí, t.j. podaných žalôb. Inými slovami, koľko nových prípadov pripadá medziročne na jedného sudcu. A to za účelom overenia v úvode prezentovanej tézy, podľa ktorej čím vyšší je počet prípadov na jedného sudcu, tým dlhšie priemerne trvajú konania na danom krajskom súde.

Metodológia

Čo sa týka pomeru nápadu spisov, vychádzali sme zo štatistiky poskytnutej AC MS. Keďže nedisponujeme informáciou o celkovom počte konaní, zameriame sa výlučne na počet nových podaných žalôb v skúmanom roku.

Na rozdiel od nápadu spisov, štatistika o počte sudcov, ktorí sa na jednotlivých krajských súdoch venujú administratívnej agende, nie je dostupná. Túto informáciu je možné abstrahovať z ročných štatistických výkazoch jednotlivých sudcov. Ide o časovo náročný proces, preto sme sa zamerali výlučne na roky 2016 a 2017.⁴²

Pre získanie informácie o počte sudcov, ktorí sa venujú administratívnej agende, sme postupne museli analyzovať ročné štatistické výkazy všetkých sudcov a sudkýň krajských súdov.⁴³ V roku 2016 pôsobilo na všetkých krajských súdoch spolu 391 sudcov a v roku 2017 sa počet zvýšil na 403. Spolu sme teda analyzovali 794 štatistických listov a podľa agendových značiek sme sledovali, či daný sudca alebo sudkyňa v predmetnom roku rozhodoval/a v administratívnych veciach.

Takto sme zistili počet sudcov, ktorí na konkrétnom krajskom súde robia správnu agendu, ale aj to, že na väčšine súdov nie sú krajskí sudcovia špecializovaní výlučne na správne právo, ale niektorí sudcovia rozhodujú súčasne v civilných veciach. Výnimkou je KS v Bratislave, na ktorom v roku 2017 všetci 19. sudcovia konali a rozhodovali výlučne v intenciách správneho súdnictva.

Problém, ktorý sme v súvislosti s chýbajúcou výlučnou špecializáciou identifikovali je, že nevieme objektívne odmerať, koľko reálneho pracovného času sudca venuje administratívnej agende. Inými slovami, ak napr. krajský sudca rozhodne 50 percent správnych vecí a súčasne 50 percent civilných vecí, neznamená to automaticky, že venuje správnej agende 50 percent pracovného času. Ak sa pozrieme napr. na aktivitu sudcov pôsobiacich na KS v Banskej Bystrici zistíme, že väčšina z nich rozhoduje polovicu vecí spadajúcich do správneho súdnictva a druhú polovicu tvoria civilné veci. Keďže KS BB je kauzálny príslušný v exekučných, upomínacích konaniach a vo veciach platobných rozkazov, títo sudcovia rozhodujú práve tento typ konaní. Možno logicky predpokladať, že rozhodnúť predmetné veci trvá kratšie ako rozhodnúť zložité a hlavne rôznorodé správne veci.

Napriek uvedenému problému sme, na základe pomeru rozhodnutých vecí, vymedzili celkový počet sudcov, ktorí rozhodujú v rámci správneho súdnictva v aspoň desiatich percentách ich celkovej agendy a v druhom kroku sme určili tzv. **reálny počet sudcov na administratívnu agendu**, a to na základe pomeru vecí, ktoré daný sudca rozhoduje.⁴⁴ Následne sme využili dáta poskytnuté AC MS a určili sme priemer napadnutých vecí na reálny počet sudcov.

Výsledky analýzy

Vyššie sme prezentovali tézu, podľa ktorej, čím je vyšší počet prípadov na jedného sudcu, tým dlhšie priemerne trvajú konania na konkrétnom krajskom súde. Za účelom overenia tejto tézy sme sledovali obdobie rokov 2016 a 2017 a pre prehľadnosť vytvorili tieto tabuľky.

⁴² V čase písania príspevku už boli dostupné štatistické výkazy sudcov za rok 2018, avšak, z dôvodu chýbajúcej štatistiky nápadu spisov, sme rok 2018 nevedeli analyzovať.

⁴³ Ročné štatistické výkazy sudcov a sudkýň SR sú dostupné na: <<https://www.justice.gov.sk/rsvs/>> cit. [23.07.2019]

⁴⁴ Ak napr. konkrétny sudca na KS rozhoduje 30 % vo veciach správneho súdnictva a zvyšok je civilná agenda, v rámci výpočtu reálneho počtu sudcov sme ho považovali za 1 tretinu sudcu.

Tabuľka č. 1 (rok 2016)

2016	Odhadovaný reálny počet sudcov vzhľadom na agendu	Priemer nových napadnutých vecí na reálny počet sudcov	Poradie	Priemerná dĺžka konaní po právoplatnosť v mesiacoch	Poradie
KS BA	17	136,6	1	26,74	8
KS TT	4	163,75	3	17,21	7
KS TN	4,5	169,8	4	15,52	6
KS NR	3	322,7	7	10,85	2
KS ZL	4	156,8	2	10,46	1
KS BB	2,5	432,5	8	11,31	4
KS KE	5	237,6	6	12,04	5
KS PO	4	190,5	5	11,23	3

Tabuľka č. 2 (rok 2017)

2017	Odhadovaný reálny počet sudcov vzhľadom na agendu	Priemer nových napadnutých vecí na reálny počet sudcov	Poradie	Priemerná dĺžka konaní po právoplatnosť v mesiacoch	Poradie
KS BA	19	83	4	30,37	8
KS TT	6	63	1	19,12	5
KS TN	6	66	2	19,32	6
KS NR	3	156	8	17,32	4
KS ZL	5	89	6	16,48	2
KS BB	7	69	3	15,55	1
KS KE	5	135	7	16,85	3
KS PO	6	89	6	19,96	7

V prípade, ak by sa nám vyššie formulovanú tézu podarilo verifikovať, zhodovali by sa čísla poradia v modrých stĺpoch, keďže prvý modrý stĺpec v oboch tabuľkách predstavuje poradie krajských súdov s ohľadom na počet medziročne napadnutých nových prípadov na jedného sudcu (č. 1 patrí súdu, kde je nápad spisov najnižší). Druhý modrý stĺpec (úplne vpravo) predstavuje poradie krajských súdov podľa priemernej dĺžky konania (č. 1 patrí súdu, kde konania trvajú v priemere najkratšie).

Ako však vyplýva z oboch tabuliek, tézu nemožno považovať za potvrdenú, pričom zistený výsledok považujeme za prekvapujúci. Rady by sme pozornosť čitateľa upriamili na KS v Bratislave, ktorý mal v roku 2016 najnižší nápad nových spisov na jedného sudcu, avšak súčasne konania trvali priemerne jednoznačne najdlhšie. Predpokladáme, že tento stav má za následok vysoký počet prípadov prenesených z predchádzajúcich rokov. Ak sa bližšie pozrieme na KS v Trnave zistíme, že síce má nízky nápad spisov na jedného sudcu (v roku 2017 najnižší zo všetkých krajských súdov), avšak súčasne konania trvajú v priemere dlhšie

ako na väčšine krajských súdov. Na druhej strane, KS v Nitre má v oboch rokoch vysoký nápad spisov na jedného sudcu, ale konania sú ukončené rýchlejšie ako na väčšine krajských súdov.

Záver

V úvode sme formulovali tézu, podľa ktorej čím vyšší je počet prípadov na jedného sudcu, tým dlhšie priemerne trvajú konania na danom krajskom súde. Je však potrebné uviesť, že sme nezohľadňovali ďalšie faktory ako je charakter a štruktúra agendy a prípady kauzálnej príslušnosti, ktoré majú vplyv na rýchlosť rozhodnutia v predmetnom konaní.

Z vyššie uvedeného by sme vedeli ľahko formulovať záver, že je potrebné navýšenie počtu sudcov na vybraných krajských súdoch. Avšak z európskej štúdie, ktorá bola zverejnená v októbri 2016 vyplýva, že v roku 2014 bol počet sudcov na obyvateľa v SR vyšší ako je európsky medián (t. j. 24,4 sudcov na 100 000 obyvateľov v porovnaní s európskym mediánom 17,82 sudcov na 100 000 obyvateľov). Vo všeobecnosti je preto ťažké vyvodit' záver, že Slovensko čelí problému nedostatku sudcov.⁴⁵

Preto, ako najvhodnejšie riešenie, sa javí zabezpečenie vyššej špecializácie sudcov. Analýzou štatistických listov jednotlivých sudcov sme totiž zistili, že tí sa vo väčšine prípadov nešpecializujú výlučne na správnoprávnu agendu, ale v určitom rozsahu konajú a rozhodujú aj v civilných veciach. Ako možné dôvody v prospech stavu, kedy sudcovia rozhodujú v rámci administratívnej aj civilnej agendy, sme identifikovali jednoduchší prechod z výlučne civilnej agendy, ktorej sa sudcovia venovali na nižšom stupni.

Napriek uvedenému sa domnievame, že vzhľadom na zložitosť a rôznorodosť administratívnych konaní, by malo dôjsť k užšej špecializácii sudcov. **Špecializácia sudcov je nevyhnutným predpokladom pre reálny a plnohodnotný výkon správneho súdnictva.** Je nevyhnutné si uvedomiť, koľko odvetví a sfér sa preskúmava v oblasti správneho súdnictva.⁴⁶ V prospech užšej špecializácie zameranej na konkrétnu agendu sa vyjadrili aj samotní sudcovia.⁴⁷ Slovenská republika sa môže inšpirovať aj skúsenosťou zo zahraničia, (napr. Holandsko, Belgicko, Chorvátsko alebo susedné Rakúsko) kde v posledných rokoch došlo k reformám zameraným aj na užšiu špecializáciu sudcov.⁴⁸

Použitá literatúra:

- ADLER, M. *Administrative justice in context*. Oxford: Hart Publishing, 2010. 542 s. ISBN 978-1-84113-928-9.
- BARICOVÁ, J. [et al.] *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2018, 1792 s. ISBN 978-80-7400-678-4.
- CANE, P. *Administrative tribunals and adjudication*. Portland: Hart Publishing, 2010. 285 s. ISBN 978-1-84946-091-0.
- SPRÁVA K STAVU JUSTÍCIE (CEPEJ). November 2017. 157 s. Dostupné na: <<https://www.justice.gov.sk/Stranky/Ministerstvo/Sprava-k-stavu-justicie.aspx>>

⁴⁵ Správa k stavu justície (CEPEJ) November 2017, s. 25. Dostupné na:

<<https://www.justice.gov.sk/Stranky/Ministerstvo/Sprava-k-stavu-justicie.aspx>> cit. [23.07.2019]

⁴⁶ VRABKO, M. Návrh nového Správneho súdneho poriadku. In: *Nový správny súdny poriadok: návrh*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2014, s. 10.

⁴⁷ Správa k stavu justície (CEPEJ) November 2017, s. 17. Dostupné na:

<<https://www.justice.gov.sk/Stranky/Ministerstvo/Sprava-k-stavu-justicie.aspx>> cit. [24.07.2019]

⁴⁸ Správa k stavu justície (CEPEJ) November 2017, s. 23. Dostupné na:

<<https://www.justice.gov.sk/Stranky/Ministerstvo/Sprava-k-stavu-justicie.aspx>> cit. [23.07.2019]

- SREBALOVÁ, M. Rozhodnutie o žalobe a niektoré otázky rozsahu preskúmania právoplatných rozhodnutí správnych orgánov, In *Pôsobnosť a organizácia správneho súdnictva v Slovenskej republike*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2012, 400 s. ISBN: 978-80-7160-339-9
- THOMAS, R. *Administrative justice and asylum appeals a study of tribunal adjudication*. Oxford: Hart Publishing, 2011. 314 s. 97-1-84113-936-4.
- VRABKO, M. Návrh nového Správneho súdneho poriadku. In: *Nový správny súdny poriadok: návrh*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2014, 348 s., ISBN: 978-80-7160-374-0

Kontaktné údaje:

JUDr. Mária Havelková, PhD.
 maria.havelkova@flaw.uniba.sk
 Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
 Šafárikovo nám. č. 6
 810 00 Bratislava
 Slovenská republika

JUDr. Zuzana Hamuláková, PhD.
 zuzana.hamulakova@flaw.uniba.sk
 Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
 Šafárikovo nám. č. 6
 810 00 Bratislava
 Slovenská republika

PRVKY E-GOVERNMENTU NA ÚSEKU OBČANSKÝCH PRŮKAZŮ

Monika Horáková

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

Abstrakt: Právní úprava občanských průkazů v České republice prošla od počátku milénia zásadními změnami, jejichž cílem je zejména zjednodušení postupu při vydávání občanských průkazů a zjednodušení komunikace mezi držitelem a orgány veřejné moci. Cílem příspěvku je objasnit úkoly a relevantní prvky e- governmentu v aktuální právní úpravě.

Abstract: The legal regulation of identity cards in the Czech Republic has undergone fundamental changes since the beginning of the millennium, which aim in particular at simplifying the procedure for issuing identity cards and facilitating communication between the holder and public authorities. The aim of the paper is to clarify the tasks and relevant elements of e-government in the current legislation.

Klíčová slova: občanský průkaz, elektronická komunikace, prvky e-governemnetu

Key words: identity card, electronic communication, e-governemnet elements

Stručné vymezení pojmu e-government a vybrané prvky jeho realizace

V souvislosti s rozvojem komunikačních a informačních technologií je e-government jako „elektronické vládnutí“ chápán jako jeden z nedílných prvků modernizace veřejné správy v České republice. P. Mates a V. Smejkal ovšem poukazují na problematické chápání samotného pojmu. A to od jeho vymezení značně širokého, kde je e-government chápán jako veškeré použití informačních a komunikačních technologií ve veřejném sektoru, až po značně užší vymezení bývalým Ministerstvem informatiky České republiky, podle něhož jde především o přeměnu vnitřních a vnějších vztahů veřejné správy pomocí informačních a komunikačních technologií, jejímž cílem je optimalizace interních procesů. Společným znakem těchto vymezení je, že se váží na oblast veřejné správy, a nezohledňují jeho zřejmé působení v rámci výkonu veřejné moci.⁴⁹ Je nutné zdůraznit, i přes výše uvedené, že je to právě oblast veřejné správy, která je pro e-government oblastí klíčovou. Díky jeho zavedení je možné zvýšit efektivitu veřejné správy a zaměřit se na její přiblížení občanům⁵⁰. Kladem jsou úspory materiální a časové, a to jak na straně občanů, tak na straně zaměstnanců veřejné správy.⁵¹ Rovněž lze uvést, že e-government zásadním způsobem podporuje výkon „dobré správy“.⁵²

⁴⁹ MATES, P., SMEJKAL, V. *E-government v České republice. Právní a technologické aspekty. 2. Podstatně přepracované a rozšířené vydání.* Praha: Leges, s.r.o., 2012, s. 39. ISBN 987-80-87576-36-6. Autoři se zabývají srovnáním pojetí sledovaného pojmu, a to jak českého, tak především s přihlédnutím k evropským aspektům. (Z. Dubský, R. Heeks).

⁵⁰ MATES, P., SMEJKAL, V. *E-government v České republice. Právní a technologické aspekty. 2. Podstatně přepracované a rozšířené vydání.* Praha: Leges, s.r.o., 2012, s. 41.

⁵¹ Podmínkou pro výše uvedené je reálná existence informačních systémů, příslušných registrů a jejich řádná správa. Data obsažená v registrech jsou ve formě strukturovaných informací přístupná příslušnému zaměstnanci

Nemohu však opomenout uvést i některá jeho omezení. Zásadním omezením je legislativní rámec e-governmentu, dále omezené možnosti státního rozpočtu a rovněž poměrně výrazné digitální vyloučení.⁵³ Pokud jde o legislativní rámec e-governmentu, základem byl zákon o elektronickém podpisu, dále zákon o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů. Aktuálně byl v roce 2018 předložen návrh zákona o právu na digitální služby. Pokud jde o problém digitálního vyloučení, jeho podstatou je situace, kdy e-government může využít jen ten občan, který má prostředky pro elektronickou komunikaci, nebo jsou mu tyto prostředky dostupné a zároveň je schopen díky svým znalostem tuto elektronickou komunikaci realizovat.⁵⁴

E-government tedy vyžaduje specifický právní rámec. Zakotvení, které navazuje na jednotlivé právní úpravy vybraných institutů veřejné správy. Vyžaduje reakci na rozvoj informačních technologií a s tím související materiální zajištění, finanční zajištění a kontinuální rozvoj.

Rok 2018 v českém e-governmentu

Rok 2018 byl v rámci realizace e-governmentu v České republice rokem zásadním. V návaznosti na zákon č. 250/2017 Sb., o elektronické identifikaci, ve znění pozdějších předpisů, který nabyl účinnosti dne 1. 7. 2018, byl zřízen informační systém veřejné správy Národní bod pro elektronickou identifikaci a autentizaci fyzických osob (NIA).⁵⁵ Prostřednictvím uvedeného zákona došlo k adaptaci nařízení č. 910/2014 (nařízení eIDAS), týkající se elektronické identifikace osob. Toto nařízení bylo již adaptováno ve své další části prostřednictvím zákona č. 297/2016 Sb., o službách vytvářejících důvěru v elektronické transakce, ve znění pozdějších předpisů,⁵⁶ který nabyl účinnosti dne 1. července 2018. Úkolem NIA je zprostředkování elektronické identifikace fyzických osob prostřednictvím průkazu totožnosti. Zákon NIA ukládá zajišťovat zprostředkování elektronické identifikace mezi poskytovateli prostředků, kterými uživatel prokazuje svoji identitu, a poskytovateli online služeb. Správcem NIA je Správa základních registrů.

Dále byla v roce 2018 spuštěna aplikace eRecept (elektronický recept) jako forma povinné elektronické preskripce receptů na léky. Od 1. 7. 2018 bylo zahájeno vydávání nových elektronických občanských průkazů (eOP), které jsou vybaveny čipem s volitelnou aktivací. No a na závěr - Ministerstvo vnitra souběžně s NIA spustilo nový Portál občana (na www.gov.cz), který je branou ke všem elektronickým službám státu. Pomocí občanského

veřejné správy okamžitě, bez nutnosti jejich složitého vyhledávání. Z hlediska občana jako adresáta veřejné správy je výhodné, pokud je mu umožněno vyplnit dostupný elektronický formulář, odeslat jej a řízení proběhne elektronicky. Více LECHNER, T., MATES., P. E-Government v evropském prostředí. Správní právo č. 4/2012, s. 252. Podle T. Lechnera je možné rozlišovat čtyři stádia e-governmentu. Prvním stádiem je „*Webová prezentace*“, kdy veřejná správa sama pasivním způsobem poskytuje e-informace. Druhým stádiem je „*Omezená interakce*“, kdy se komunikace realizuje prostřednictvím e-mailu. Ve třetím stádiu „*Transakčním přístupem*“ jsou vytvářeny aplikace např. pro elektronické doručování. Stádium čtvrté, „*Interaktivní demokracie*“ je ve znamení elektronických služeb, transakcí a portálů, které poskytují e-slужby.

⁵² MATES, P., SMEJKAL, V. *E-government v České republice. Právní a technologické aspekty. 2. Podstatně přepracované a rozšířené vydání.* Praha: Leges, s.r.o., 2012, s. 42.

⁵³ LECHNER, T. *Nová práva na digitální služby*, dostupné na www.dvs.cz/clanek.asp?id=6762699

⁵⁴ LECHNER, T., MATES., P. E-Government v evropském prostředí. Správní právo č. 4/2012, s. 251.

⁵⁵ PETERKA, J. *Český eGovernment v roce 2018: Významný milník i příchod elektronických občank* [online]. lupa.cz, 2. ledna 2019 [cit. 4. července 2019]. Dostupné na <www.lupa.cz/clanky/cesky-egovernment-v-roce-2018-vyznamny-milnik-i-prichod-elektronicky-obcank/>s. 1.

⁵⁶ PETERKA, J. *Český eGovernment v roce 2018: Významný milník i příchod elektronických občank* [online]. lupa.cz, 2. ledna 2019 [cit. 4. července 2019]. Dostupné na <www.lupa.cz/clanky/cesky-egovernment-v-roce-2018-vyznamny-milnik-i-prichod-elektronicky-obcank/>, s. 4.

průkazu s aktivovaným elektronickým čipem, který lze využít pro elektronickou identifikaci, se může jeho držitel přihlásit a využívat online vybrané elektronické služby veřejné správy.⁵⁷

Prvky e-governmentu na úseku občanských průkazů

Občanský průkaz je základním dokladem pro prokázání totožnosti občana České republiky. Vydávání občanských průkazů státním občanům České republiky, způsob prokazování totožnosti a evidenci občanských průkazů upravuje zákon č.328/1999 Sb., o občanských průkazech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o občanských průkazech“). Občanský průkaz je povinen mít občan České republiky, který dosáhl věku 15 let a má trvalý pobyt na území České republiky. Občanský průkaz může být vydán rovněž osobám mladším 15 let a osobám, jejichž svéprávnost byla omezena.⁵⁸ Příslušným k vydání občanského průkazu je obecní úřad obce s rozšířenou působností, u kterého podal občan žádost o jeho vydání.⁵⁹ Občanům se vydává občanský průkaz se strojově čitelnými údaji a s kontaktním elektronickým čipem, nebo občanský průkaz bez strojově čitelných údajů. Na rozdíl od dřívější právní úpravy, jak jsem již uvedla, občanské průkazy jsou vybaveny elektronickým čipem, který v případě aktivace podporuje elektronickou identifikaci a elektronický podpis držitele. V případě elektronické identifikace se držitel tedy může pomocí svého občanského průkazu přihlásit k online službám poskytovaným veřejnou správou a k portálům provozovaným veřejnou správou. Pokud předepsaným způsobem prokáže svou totožnost, může využít elektronické služby, které příslušný úřad nabízí. Pokud jde o vytváření kvalifikovaných elektronických podpisů, držitel občanského průkazu si může do čipu uložit kvalifikované certifikáty pro vytváření elektronických podpisů, pomocí nichž pak může elektronicky podepisovat dokumenty. Stejně tak si může uložit do čipu autorizační certifikáty, pomocí nichž se může přihlašovat k informačním systémům veřejné správy.⁶⁰

Zákon o občanských průkazech umožňuje držitelům zvážit, které z uvedených elektronických funkcí čipu budou využívat. Tyto funkce nejsou aktivní, občan si je může aktivovat při převzetí občanského průkazu nebo později na kterémkoliv obecním úřadu obce s rozšířenou působností. Aktivace probíhá zvolením přístupových kódů k identifikačnímu certifikátu. Aktivované elektronické funkce je možné rovněž deaktivovat, a to i trvale. Nese to s sebou ale riziko, že pokud by se držitel rozhodl znovu funkce využívat, musí požádat o vydání nového občanského průkazu.⁶¹

S elektronickým čipem jako součástí občanského průkazu zákon o občanských průkazech spojuje celou řadu číselných kódů. Bezpečnostní osobní kód (BOK) slouží k autentizaci držitele při fyzickém prokázání totožnosti. Jde o číselný kód v rozsahu 4 – 10 číslic, který si každý musí povinně zvolit při přebírání občanského průkazu, a to bez ohledu na to, zda si zaktivuje elektronické funkce čipu. V zájmu ochrany občanského průkazu před zneužitím

⁵⁷ PETERKA, J. *Český eGovernment v roce 2018: Významný milník i příchod elektronických občaneček* [online]. lupa.cz, 2. ledna 2019 [cit. 4. července 2019]. Dostupné na <<http://www.lupa.cz/clanky/cesky-egovernment-v-roce-2018-vyznamny-milnik-i-prichod-elektronicky-obcanecek/>>, s. 7.

⁵⁸ Podle § 2 zákona o občanských průkazech.

⁵⁹ Podle § 4 odst. 1 zákona o občanských průkazech. Dále KOLEKTIV AUTORU. *Veřejná správa v České republice v roce 2017*. Praha: Ministerstvo vnitra, duben 2018. ISBN 978-80-87544-80-8. s. 23 - 24. Za rok 2017 vydalo 205 obecních úřadů s rozšířenou působností a 22 městských částí celkem 1 525 545 občanských průkazů, z toho s čipem bylo vyrobeno pouze 1537. Nejčastějším důvodem pro vydání občanského průkazu bylo skončení jeho platnosti, a na druhém místě to byl důvod změny trvalého pobytu. Pro zajímavost lze doplnit, že při průměrném času na vyřízení žádosti a výdej občanského průkazu v délce 20 minut obce získaly příspěvek na jeden občanský průkaz ve výši 107 Kč.

⁶⁰ Občanský průkaz s čipem. [cit. 4. července 2019]. Dostupné na <https://info.eidentita.cz/portal/>, s. 1.

⁶¹ Občanský průkaz s čipem. [cit. 4. července 2019]. Dostupné na <https://info.eidentita.cz/portal/>, s. 2.

v případě jeho ztráty nebo odcizení zákon omezuje zadání chybných hodnot. Po třetím po sobě jdoucím chybném zadání se možnost autentizace zablokuje. Odblokování funkce provede na žádost držitele kterýkoliv obecní úřad obce s rozšířenou působností, a to neprodleně.⁶² Identifikační osobní kód (IOK) slouží k přístupu k identifikačnímu certifikátu a je využíván k při vzdálené autentizaci držitele a k přístupu k identifikačním údajům držitele. Jde o číselný kód v rozsahu 4 – 10 číslic, prostřednictvím kterého probíhá ověřování uživatele při každé identifikaci občanským průkazem. IOK zná pouze držitel a potvrzuje, že kromě toho, že je fyzickým držitelem občanského průkazu, zná i přístupový kód k funkci identifikace. Jak už jsem uvedla výše, v zájmu ochrany občanského průkazu před zneužitím v případě jeho ztráty nebo odcizení zákon i v tomto případě omezuje zadání chybných hodnot kódu. Po třetím po sobě jdoucím chybném zadání kódu se přístup k identifikačnímu certifikátu zablokuje. Odblokování může držitel provést zadáním deblokačního osobního kódu.⁶³ Deblokační osobní kód (DOK) slouží k odblokování přístupu k identifikačnímu certifikátu. Po desátém chybném po sobě jdoucím zadání se přístup zablokuje. Odblokování funkce provede na žádost držitele kterýkoliv obecní úřad obce s rozšířenou působností, a to neprodleně, po prokázání totožnosti držitele zadáním nového identifikačního osobního kódu a deblokačního osobního kódu.⁶⁴

Zákon o občanských průkazech stanoví v § 15b novou povinnost obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností. Ten je povinen umožnit na žádost držitele ověření funkčnosti a obsahu kontaktního elektronického čipu a volné kapacity pro zapisování údajů do kontaktního elektronického čipu. Stejně tak je povinen zkontrolovat správnost zapsaných údajů a funkčnost tohoto čipu a písemně kontrolu potvrdit.

Závěr

V rámci realizace e-governmentu v České republice jako podpory výkonu veřejné správy jako služby jsou využívány moderní elektronické nástroje, prostřednictvím kterých se výkon veřejné správy zrychlil a přiblížil se občanovi. Jde především o síť kontaktních míst veřejné správy Czech POINT.⁶⁵ Dále sem musíme zařadit datové schránky jako státem garantovaný komunikační nástroj.⁶⁶ Existence systému registrů umožňuje sběr informací a jejich sdílení především mezi jednotlivými vykonavateli veřejné správy a nezatěžuje občany opakovaně poskytováním dat. Byl spuštěn Národní katalog otevřených dat, který eviduje a publikuje na jednom místě informace z veřejné správy, jako jsou statistiky, přehledy, rozpočty apod. Portál veřejné správy je místem, kde jsou na přístupové adrese <https://portal.gov.cz/> pro občany soustředěny informace a služby veřejné správy.⁶⁷ A tzv. e-občanský průkaz je dalším krokem ke zvýšení efektivity veřejné správy a k jejímu přiblížení občanům.

⁶² § 8a zákona o občanských průkazech, více PETERKA, J. *Jaké jsou a jak fungují nové elektronické občanky?* [online]. lupa.cz, 4. července 2018 [cit. 4. července 2019]. Dostupné na <<http://www.lupa.cz/clanky/jake-jsou-a-jak-funguji-nove-elektronicke-obcanky/>>. s. 3

⁶³ § 8b zákona o občanských průkazech, více *Kódy pro ochranu občanského průkazu*. [cit. 4. července 2019]. Dostupné na <https://info.eidentita.cz/eop/OchrannaKody.aspx>, s. 3.

⁶⁴ § 8c zákona o občanských průkazech.

⁶⁵ SLÁMA, D., ZAVŘEL, F. V. (eds) *Veřejná správa v České republice*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2017. Služby Czech POINT jsou dostupné na 7200 místech České republiky, k roku 2018 bylo vydáno 17 milionů výstupů. Na adrese www.czechpoint.cz jsou nabízeny mnohé služby, jako např. Výpis z Katastru nemovitostí, Výpis z Veřejných rejstříků, Výpis z Rejstříku trestů, přijetí podání podle živnostenského zákona. s. 55.

⁶⁶ SLÁMA, D., ZAVŘEL, F. V. (eds) *Veřejná správa v České republice*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2017. s. 56. K červenci 2017 bylo zřízeno 829 699 datových schránek.

⁶⁷ SLÁMA, D., ZAVŘEL, F. V. (eds) *Veřejná správa v České republice*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2017. s. 57.

Literatúra:

- LECHNER, T. *Nová práva na digitální služby*, dostupné na www.dvs.cz/clanek.asp?id=6762699
- LECHNER, T., MATES., P. E-Government v evropském prostředí. *Správní právo* č. 4/2012, s. 252.
- MATES, P., SMEJKAL, V. *E-government v České republice. Právní a technologické aspekty. 2. Podstatně přepracované a rozšířené vydání*. Praha: Leges, s.r.o., 2012, s. 39. ISBN 987-80-87576-36-6.
- PETERKA, J. *Český eGovernment v roce 2018: Významný milník i příchod elektronických občanek* [online]. lupa.cz, 2. ledna 2019 [cit. 4. července 2019]. Dostupné na <<http://www.lupa.cz/clanky/cesky-egovernment-v-roce-2018-vyznamny-milnik-i-prichod-elektronicky-obcanek/>>s. 1.
- SLÁMA, D., ZAVŘEL, F. V. (eds) *Veřejná správa v České republice*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2017. s. 55.

Kontakt:

JUDr. Monika Horáková, Ph.D.

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

monika.horakova@upol.cz

PRÁVO POŠKODENÉHO PRIESTUPKOM NA SPRAVODLIVÝ PROCES⁶⁸

Radomír Jakab

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta

Abstrakt: Poškodený je jedným z účastníkov priestupkového konania. V podmienkach Slovenskej republiky nie je právna úprava tohto inštitútu precízna a detailná. Cieľom tohto príspevku je posúdiť, do akej miery súčasná právna úprava zabezpečuje poškodenému priestupkom všetky aspekty práva na spravodlivý proces, resp. v akom rozsahu právnu úpravu tohto inštitútu by bolo potrebné zdokonaľiť.

Abstract: The injured party is one of the participants of misdemeanor proceedings. In Slovak Republic legal regulation of this institute is not precise and detailed. The aim of this paper is to evaluate whether current legal regulation ensures for injured person by misdemeanor all aspects of the right to a fair trial; if not, how it is possible to improve it.

Kľúčové slová: poškodený, právo na spravodlivý proces, priestupkové konanie

Key words: victim, right to a fair trial, offense

Úvod

Jedným z účastníkov priestupkového konania je aj poškodený. Poškodeného je možné charakterizovať ako fyzickú alebo právnickú osobu, ktorej bola spôsobená ujma protiprávnym konaním inej osoby alebo protiprávnym stavom, za ktorý zodpovedá iná osoba. Ide o všeobecné vymedzenie tohto pojmu, pričom s ohľadom na druh protiprávneho konania alebo protiprávneho stavu takéto vymedzenie býva viac špecifikované. Každopádne je možné konštatovať, že vzťah medzi poškodeným a škodcom (osobou zodpovednou za škodu) má súkromno-právny charakter, pričom predmetom tohto vzťahu je určitý typ majetkovoprávneho nároku (nároku na náhradu škody).

Aj keď vzťah vyplývajúci zo zodpovednosti za škodu má súkromnoprávny charakter, jeho vznik môže byť podmienený aj spáchaním verejnoprávneho deliktu. V podmienkach Slovenskej republiky spáchaním trestného činu alebo správneho deliktu. Je však možné konštatovať, že zodpovednostný vzťah za škodu býva oveľa častejšie podmienený trestným činom, ako správnym deliktom. Je to dané tým, že objektom trestných činov je hlavne ochrana základných práv a slobôd osôb, s čím súvisí aj možnosť vzniku škody konkrétnym osobám v prípade zásahu do ich základných práv a slobôd. Na druhej strane objektom správnych deliktov je predovšetkým zabezpečenie bezporuchového chodu verejnej správy, a len v minimálnom rozsahu ochrana práv a slobôd osôb.

Spomedzi diapazónu správnych deliktov postavenie poškodeného je relevantné najmä v prípade tých správnych deliktov, kedy bolo zasiahnuté do práv a slobôd konkrétnej osoby,

⁶⁸ Predložený príspevok vznikol s podporou a je výstupom riešenia výskumného projektu APVV-16-0362 „Privatizácia trestného práva- hmotnoprávne, procesnoprávne, kriminologické a organizačno- technické aspekty.“

čím jej bola spôsobená majetková škoda. Pôjde predovšetkým o priestupky proti majetku⁶⁹ alebo občianskemu spolunažívaniu⁷⁰, ktoré v prípade väčšej intenzity vo vzťahu k následku sú spravidla posudzované ako trestný čin. Samozrejme, nie je tým úplne vyčerpaný okruh správnych deliktov, v rámci ktorých sa zohľadňuje škoda⁷¹.

Právna úprava poškodeného v priestupkovom konaní nie je veľmi precízna a detailná. Zákon NR SR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o priestupkoch“) iba uvádza, že účastníkom konania je aj poškodený, ak ide o prejednanie náhrady majetkovej škody spôsobenej priestupkom (ust. § 72 písm. b) zákona o priestupkoch), ako aj stanovuje podmienky uplatnenia nároku na náhradu škodu a rozhodnutia o nej (ust. § 70 a § 77 zákona o priestupkoch).

Cieľom tohto príspevku je analyzovať postavenie poškodeného v priestupkovom konaní, posúdiť adekvátnosť existujúcej právnej úpravy, a v prípade nedostatočnosti tejto regulácie navrhnúť opatrenia de lege ferenda, ktoré by, podľa môjho uváženia, mohli viesť k zdokonaleniu právnej regulácie tohto inštitútu.

1. Je vznik účastníctva poškodeného v priestupkovom konaní dostatočne upravený?

Zákon o priestupkoch v ust. § 72 písm. b) priznáva postavenie účastníka konania aj poškodenému, ak ide o prejednanie náhrady majetkovej škody spôsobenej priestupkom. V intenciách ust. § 70 ods. 1 zákona o priestupkoch je nevyhnutné na vznik účastníctva poškodeného v priestupkovom konaní uplatnenie si nároku na náhradu škody vo vzťahu k orgánu objasňujúceho alebo prejednávajúceho priestupok. A contrario, účastníkom konania nie je osoba, ktorej síce bola priestupkom spôsobená majetková škoda, no túto si v priestupkovom konaní neuplatnila.

Na strane druhej však treba pripomenúť, že z ust. § 3 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“) vzťahujúceho sa aj na priestupkové konanie podľa ust. § 51 zákona o priestupkoch, zakotvujúceho zásahu aktívnej súčinnosti správneho orgánu s účastníkmi konania, zúčastnenými osobami a inými osobami, vyplýva pre správne orgány okrem iného aj povinnosť poučiť osobu, ktorej bola priestupkom spôsobená majetková škoda, o jej procesnom práve uplatniť, resp. neuplatniť si nárok na jej náhradu v priestupkovom konaní. Iba pod podmienkou splnenia tejto zákonnej povinnosti správneho orgánu možno vyvodiť záver, či osoba, ktorej bola priestupkom spôsobená majetková škoda, je účastníkom priestupkového konania, alebo ňou nie je.⁷²

Teda, v rámci priestupkového konania je povinnosťou správneho orgánu poučiť osobu, ktorej bola spôsobená majetková škoda priestupkom o možnosti uplatniť si nárok na náhradu škody v priestupkovom konaní, v rámci adhézneho konania. Ak takáto osoba má záujem o rozhodnutie o jej nároku v priestupkovom konaní, musí si tento nárok uplatniť. Z návrhu poškodeného musí byť však zrejmé, z akých dôvodov a v akej výške uplatňuje nárok na náhradu škody.⁷³ Ak poškodený uplatnil svoj nárok na náhradu škody už v predchádzajúcom trestnom konaní vedenom pre daný skutok, ktoré bolo postúpené správne orgánu na priestupkové konanie, poškodený má postavenie účastníka konania od momentu začatia

⁶⁹ § 50 zákona NR SR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších zákonov.

⁷⁰ § 49 zákona NR SR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších zákonov.

⁷¹ Napr. v prípade priestupku spočívajúceho v porušení práva spotrebiteľov podľa § 23 zákona č. 250/2007 Z.z. o ochrane spotrebiteľa a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov

⁷² Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 6 Sžo 66/2010.

⁷³ Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 2 Sžo 52/2010.

priestupkového konania bez potreby opätovného uplatňovania nároku na náhradu škody v priestupkovom konaní.

Ak teda osoba, ktorej bola spôsobená priestupkom škoda, si uplatní svoj nárok na náhradu škody v priestupkovom konaní, stáva sa týmto momentom účastníkom konania. Na existencii účastníctva tejto osoby v priestupkovom konaní nemá žiaden vplyv to, že v konečnom dôsledku v rozhodnutí nebolo rozhodnuté o jej nároku na náhradu škody, alebo že sa v priebehu konania nepreukázal. V tejto súvislosti nie je relevantné ani to, že samotný správny orgán už pri uplatnení nárok na náhradu škody poškodeným má pochybnosti o odôvodnenosti tohto nároku. Nemôže byť na úvahe správneho orgánu, či s poškodeným bude konať ako s účastníkom konania alebo nie.⁷⁴

Zhrňujúc je možné konštatovať, že postavenie účastníka priestupkového konania má iba taká osoba, ktorej bola spôsobená priestupkom majetková škoda, a ktorá si nárok na náhradu škody uplatnila v priestupkovom konaní. Ak si tento nárok neuplatnila, nie je účastníkom konania.

Domnievam sa, že v priestupkovom konaní by bolo žiaduce, ak by účastníkom konania nebol iba poškodený, ak ide o prejednávanie majetkovej škody spôsobenej priestupkom, ale každý poškodený, ktorému bola spôsobená majetková škoda priestupkom. Samozrejme, bolo by potom na samom poškodenom, či by si uplatnil nárok na náhradu škody v priestupkovom (adhéznom) konaní alebo nie.

Takáto úprava účastníctva poškodeného v priestupkovom konaní by reflektovala stále viac implementujúce sa restoratívne princípy do oblastí verejnoprávnych deliktov, ktorých prioritou je vyrovnanie narušeného vzťahu medzi páchatelom deliktu a poškodeným. Žiaľ, v podmienkach Slovenskej republiky implementácia týchto princípov v rámci priestupkového konania je takmer žiadna. Rozšírením okruhu účastníkov o poškodených, ktorí si neuplatnili v priestupkovom konaní nárok na náhradu škody (z rôznych dôvodov: napr. že si ju už uplatnil v civilnom konaní, alebo že majetková škoda je minimálna a pod.) by došlo k prvému kroku približujúcemu sa tomuto cieľu.

Okrem toho, samotný fakt, že poškodený si neuplatnil škodu v priestupkovom konaní, nie je legitímnym dôvodom na popretie jeho práv, ktoré by mal, ak by si tento nárok uplatnil. Podotýkam, že dôvodom neuplatnenia si škody v priestupkovom konaní môže byť aj to, že škoda bola uplatnená v civilnom konaní. Účastníctvo poškodeného v podobe využívania práv poškodeného podávať návrhy a vyjadrenia uľahčuje úplne a presne zistenie okolnosti skutku, jeho páchatela, ako aj okolnosti, za ktorých k nemu došlo. A v tomto rozsahu je irelevantné, či si poškodený uplatňuje škodu alebo nie. A v konečnom dôsledku, za trestné veci podľa čl. 6 Európskeho dohovoru o ľudských právach sa v podmienkach Slovenskej republiky nepovažujú len trestné činy, ale aj minimálne priestupky. Preto, tak vo vzťahu k trestným činom, ako aj priestupkom by mal byť zachovaný rovnaký štandard práv dotknutých osôb.

Je rozsah možnej náhrady škody v priestupkovom konaní dostatočne upravený?

Druhým aspektom, ktorý posudzujem, je rozsah náhrady škody, ktorý sa môže priznať poškodenému v priestupkovom konaní. Vychádzajúc z ust. § 70 a 72 písm. b) zákona o priestupkoch v priestupkovom konaní sa možno domáhať náhrady len „majetkovej škody“, t.j. škody, ktorú možno vyjadriť v peniazoch. Nie je to vždy len škoda vzniknutá tým, že bol priestupkom zmenšený majetok poškodeného, ale aj iná materiálna škoda, napr. ujma vzniknutá poškodením vecí, náklady liečenia, dávky nemocenského poistenia alebo dôchodkového zabezpečenia. Ide teda o takú materiálnu ujmu, ktorú možno buď napraviť alebo zmierniť uvedením do pôvodného stavu alebo peňažnou náhradou.⁷⁵

⁷⁴ Podobne Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 2 Sžo 52/2010.

⁷⁵ Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 3 Sžnč 4/2010.

V tejto súvislosti vyvstáva otázka, do akej miery by bolo vhodné rozšíriť pojem škody v rámci priestupkového konania. V prvom rade, je možné uvažovať o rozšírenie o nemateriálnu ujmu (napr. v prípade priestupku urážky na cti a pod). V tejto súvislosti poukazujem na názor Pavla Matesa, ktorý uvádza, že „Môže byť ovšem len otázkou času, než súdy, s odkazom na práva poškodeného v trestnom konaní, priznajú oprávnenie uplatniť nemateriálnu ujmu aj v konaní o priestupku.“⁷⁶ Teda, aj v tejto súvislosti je potrebné brať do úvahy to, že i priestupky patria pod pojem trestná vec podľa čl. 6 Európskeho dohovoru o ľudských právach, pričom aj na ne by sa mal vzťahovať rovnaký štandard práv ako na trestné činy.

Okrem toho by bolo možné uvažovať o rozšírenie aj o ujmu na iných zákonom chránených právach a slobodách. No domnievam sa, že takéto široké a abstraktné vymedzenie ujmy má veľmi úzky rozsah. Ak z toho vyabstrahujeme prípady materiálnej a nemateriálnej ujmy, tak z ujmy na iných právach a slobodách ostane iba nárok na vydanie bezdôvodného obohatenia (v rozsahu, v akom nekoliduje s nárokom na náhradu škody). Preto mám za to, že by bolo možné uvažovať o pojme škody v priestupkovom konaní v rozsahu materiálnej ujmy, nemateriálnej ujmy a bezdôvodného obohatenia⁷⁷.

Bezdôvodné obohatenie v prípade priestupku znamená, že v dôsledku spáchania priestupku buď dôjde zväčšeniu majetku páchatel'a priestupku, alebo nedôjde k zmenšeniu jeho majetku, hoci za normálnych okolností by došlo. Typickým príkladom pre vznik bezdôvodného obohatenia v dôsledku spáchanie priestupku je priestupok proti verejnému poriadku podľa ust. § 47 ods. 1 písm. g) zákona o priestupkoch spočívajúci v neoprávnenom zabratí verejného priestranstva, verejne prístupného objektu alebo verejneprospešného zariadenia. Ak by páchatel' chcel oprávnené užívať verejné priestranstvo, musel by za to uhradiť buď miestnu daň alebo nájomné. Keďže zaberie verejné priestranstvo neoprávnené, neuhrádza nájomné, resp. daň, a v tomto rozsahu sa nezmenší jeho majetok, ktorý by sa zmenšil, ak by konal oprávnené. V tomto rozsahu vzniklo bezdôvodné obohatenie páchatel'a, hoci na druhej strane nevznikla inému subjektu škoda.

Berúc do úvahy vyššie uvedené, domnievam sa, že právo poškodeného domáhať sa v priestupkovom konaní náhrady škody by malo byť rozšírené aj o právo domáhať sa vydania bezdôvodného obohatenia, ako aj nemateriálnej ujmy.

Je časová limitácia na uplatnenie nároku na náhradu škody dostatočne upravená?

Posledným zo skúmaných aspektov vo vzťahu k postaveniu poškodeného v priestupkovom konaní a trestnom konaní je otázka časovej limitácie pre uplatnenie nároku na náhradu škody zo strany poškodeného.

V ust. § 70 ods. 1 zákona o priestupkoch je uvedené, že „Ak uplatnil ten, komu bola priestupkom spôsobená majetková škoda, nárok na jej náhradu v konaní o priestupku (ďalej len „poškodený“), pôsobí správny orgán, ktorý priestupok prejednáva, na to, aby škoda bola dobrovoľne nahradená.“ Zákon o priestupkoch ani v tomto, ako ani v inom ustanovení nestanovuje časový limit pre uplatnenie nároku na náhradu škody v priestupkovom konaní. Z toho vyplýva, že osoba, ktorej bola priestupkom spôsobená škoda si môže uplatniť škodu počas celého konania, počnúc štádiom objasňovania priestupku až po prejednávanie priestupku. Domnievam sa, že poškodený by bol oprávnený uplatniť nárok na náhradu škody aj v odvolacom konaní, hoci on sám by predtým nemohol podať odvolanie, keďže nerozhodovalo sa o jeho nároku na náhradu škody (ktorú si neuplatnil).

⁷⁶ MATES, P.: K některým procesním ustanovením zákona o odpovědnosti za přestupky. Právní rozhledy 2017, č. 3.

⁷⁷ Uplatnenie nároku poškodeným na vydanie bezdôvodného obohatenia vyplýva aj z nového českého zákona č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, z ust. § 70.

Absencia časovej limitácie na podanie návrhu na rozhodnutie o nároku poškodeného na náhradu škody v priestupkovom konaní môže z tohto pohľadu spôsobovať praktické problémy správnomu orgánu. Ak by poškodený uplatnil tento nárok tesne pred vydaním rozhodnutia, priestupkové konanie by sa mohlo predĺžiť z dôvodu potreby vykonania ďalšieho dokazovania aj ohľadom dôvodov a výšky nároku na náhradu škody. Preto, koncentrácia konania na uplatnenie nároku na náhradu škody by bola vhodná.

Otázne je, či v tejto súvislosti je možné sa inšpirovať trestnoprávnou úpravou (uplatnenie nároku na náhradu škody do skončenia prípravného konania). Teda, v podmienkach priestupkového konania by tým momentom malo byť skončenie objasňovania priestupkov. Domnievam sa, že toto by nebolo optimálne riešenie. Prípravné konanie v rámci trestného konania prebieha formalizovaným spôsobom podľa striktných daných pravidiel garantujúcich aj procesné práva pre obvineného, ako aj poškodeného. Na druhej strane, objasňovanie priestupkov je skôr neformálny proces, ktorý môže trvať krátke obdobie, a o ktorom poškodený sa ani nemusí dozvedieť. Až v rámci prejednávania priestupku sú garantované procesné práva umožňujúce poškodenému aktívne vystupovať v konaní a chrániť svoje práva. Preto mám za to, že časový limit je možné determinovať až v rámci štádia prejednávania priestupku.

Inšpirujúc sa českým modelom⁷⁸, týmto okamihom by mohlo byť prvé ústne pojednávanie vo veci. Obdobne ako v českom zákone, bolo by možné tomu stanoviť aj alternatívu, t.j. že nárok na náhradu škody je možné uplatniť aj v lehote stanovenej správnym orgánom. Tým by mohol byť sanovaný prípad, kedy poškodený sa dozvie o vzniku škody až po uskutočnení prvého ústneho pojednávania. Rovnako by to bolo možné využiť aj v rámci rozkazného konania, kedy sa ústne pojednávanie nekoná.

Je inštitút zmieru v priestupkovom konaní dostatočne upravený?

Jedným z odklonov od tradičného retributívneho chápania priestupkového konania je aj možnosť uzavretia zmieru s následným zastavením priestupkového konania. No tento odklon je výrazne limitovaný iba na jeden priestupok, a to je urážka na cti podľa ust. § 49 ods. 1 písm. a) zákona o priestupkoch. Podľa ust. 78 zákona o priestupkoch „*Pri priestupku urážky na cti sa okresný úrad pokúsi urazeného na cti a obvineného z priestupku zmieriť.*“ Podľa ust. § 76 ods. 1 písm. k) tohto zákona „*Správny orgán konanie o priestupku zastaví, ak sa v ňom zistí, že v konaní o urážke na cti došlo ku zmieru.*“ Proti rozhodnutiu o zastavení konania z daného dôvodu nie je prípustné odvolanie; rovnako, správny orgán ani nevydáva rozhodnutie v písomnej podobe, iba sa vyznačí v spise a účastníci sa o zastavení konania upovedomia.

Z vyššie uvedeného teda vyplýva, že možnosť ukončenia priestupkového konania uzavretím zmieru je limitovaná iba na jeden priestupok, a to je urážka na cti. Domnievam sa, že bolo by vhodné, ak by takáto možnosť ukončenia priestupkového konania bola aj vo vzťahu k iným priestupkom, ktorých objektom je buď občianske spolunažívanie alebo majetok, t.j. k iným priestupkom, ako k tým, ktorých objektom je bezporuchový výkon verejnej správy.

Vo vzťahu k iným priestupkom nie je možné použiť možnosť zmierlivého ukončenia medzi obvineným z priestupku a poškodeným subsidiárnym aplikovaním ust. § 48 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „*správny poriadok*“). Podľa daného ustanovenia „*Ak to pripúšťa povaha veci, môžu účastníci konania medzi sebou so schválením správneho orgánu uzavrieť zmier. Správny orgán zmier neschváli, ak odporuje právnym predpisom alebo všeobecnému záujmu.*“ Totiž ust. § 78 zákona o priestupkoch je špeciálnym ustanovením voči ust. § 48 správneho poriadku, pričom

⁷⁸ § 70 ods. 1 a 2 zákona č. 250/2016 Sb. O zodpovednosti za priestupky a řízení o nich.

dané špeciálne ustanovenie vylučuje aplikáciu všeobecného ustanovenia. Ba dokonca, znenie ust. § 78 zákona o priestupkoch neumožňuje, aby popri tomto ustanovení mohlo byť aplikované aj ust. § 48 správneho poriadku (t.j. že ide len o niektoré ustanovenia o zmieri, ako sa používa v rámci legislatívnej činnosti).

Na základe vyššie uvedeného je teda možné konštatovať, že podľa súčasného právneho stavu ukončenie priestupkového konania uzavretím zmierným s následným zastavením konania je možné iba vo vzťahu k priestupku – urážka na cti. Vo vzťahu k iným priestupkom, pri ktorých by to aj povaha veci umožňovala, najmä objekt chránený týmto priestupkom, možnosť zmierlivého ukončenia priestupkovej veci nie je možná. Súčasnú právnu úpravu inštitútu zmierným v priestupkovom konaní preto nepovažujem za dostačujúcu.

Za účelom skvalitnenia právnej úpravy zmierným v priestupkovom konaní aj v intenciách implementácie restoratívnych prístupov do priestupkového konania, bolo by potrebné rozšíriť možnosti uzavretia zmierným aj na ďalšie druhy priestupkov, ako aj upraviť podmienky uzatvárania zmierným v priestupkovom konaní.

V prvom rade, je potrebné rozšíriť prípady, kedy by bolo možné uzavrieť zmier v priestupkovom konaní. Takáto možnosť by sa mala vzťahovať na také druhy priestupkov, ktorých objektom je občianske spolunažívanie alebo ochrana majetku osôb. Vo vzťahu k týmto druhom priestupkov je vôbec možné hovoriť o existencii postavenia poškodeného ako potenciálneho účastníka priestupkového konania, ktorému by mohla vzniknúť majetková ujma. Pri iných druhoch priestupkov, ktorých objektom je bezporuchový výkon verejnej správy, spravidla bude absentovať poškodený; v danom prípade by bola poškodená celá spoločnosť, resp. štát, pričom tieto subjekty by nemohli mať postavenie účastníka konania.

Okrem potreby rozšírenia inštitútu zmierným aj na iné druhy priestupkov, zmierlivé vybavenie veci by bolo možné iba v takých prípadoch a v takých priestupkových konaniach, kde reálne existuje poškodený ako účastník konania. Zákon o priestupkoch v ust. § 72 písm. b) priznáva postavenie účastníka konania aj poškodenému, ak ide o prejednanie náhrady majetkovej škody spôsobenej priestupkom. V intenciách ust. § 70 ods. 1 zákona o priestupkoch je nevyhnutné na vznik účastníctva poškodeného v priestupkovom konaní uplatnenie si nároku na náhradu škody vo vzťahu k orgánu objasňujúceho alebo prejednávajúceho priestupok. A contrario, účastníkom konania nie je osoba, ktorej síce bola priestupkom spôsobená majetková škoda, no túto si v priestupkovom konaní neuplatnila. Teda, z daného vyplýva, že zmier by prichádzal do úvahy iba v prípade priestupkového konania, v rámci ktorého vzniklo účastníctvo poškodeného v danom konaní, t.j. uplatnil si nárok na náhradu škody vo vzťahu k orgánu objasňujúceho alebo prejednávajúceho priestupok. Ak by poškodený si neuplatnil nárok na náhradu škody, nebol by účastníkom konania, a neexistovala by osoba, s ktorou by mohol obvinený vôbec uzavrieť zmier.

Ďalšou nevyhnutnou podmienkou pre aplikáciu inštitútu zmierným v priestupkovom konaní by malo byť to, že uzavretie zmierným nie je v rozpore s verejným záujmom, ktorý chráni verejná správa a v priestupkovom konaní orgán objasňujúci alebo prejednávajúci priestupky. Teda, to, či je možné uzavrieť zmier je potrebné posudzovať aj cez optiku pojmu verejný záujem v danej konkrétnej veci; a to konkrétne, či v danom prípade verejný záujem nevyžaduje sankcionovanie obvineného z dôvodu individuálnej alebo generálnej prevencie.

Ostatnou, nie však menej významnou podmienkou, by malo byť to, že samotný poškodený s uzavretím zmierným súhlasí. Zmier má tak byť budovaný na konsenze medzi obvineným a poškodeným, v rámci ktorého bude dohoda aj o náhrade vzniknutej škody poškodenému. Poškodený má mať právo vymedziť okruh svojich nárokov voči obvinenému, ktoré aj boli objektivizované v rámci priestupkového konania. V tomto rozsahu aj samotný správny orgán by mal pôsobiť mediačne, a to v záujme nenavyšovania nárokov poškodeného a „nevydierania“ obvineného.

Samotný inštitút zmiery v priestupkovom konaní, a jeho uplatnenie v tomto konaní by mal byť budovaný na troch princípoch, a to na: i) preventívnom princípe, ii) reparačnom princípe, iii) represívnom princípe.

Ad i) Preventívny princíp: Uzavretie zmiery musí aj na obvineného pôsobiť preventívne vo vzťahu k páchaniu ďalších priestupkov. Nemôže vzbudzovať pre obvineného dojem „beztretnosti“, ak spácha nabudúce priestupok. S tým teda súvisí najmä to, že zmier by bolo možné uzavrieť v priestupkovom konaní vtedy, ak obvinenému bola náležitým spôsobom preukázaná vina zo strany orgánu objasňujúceho alebo prejednávajúceho priestupky. Okrem toho, je potrebné pre účely uplatnenia tohto inštitútu aj priznanie viny zo strany samotného obvineného, čím v podstate uzná protiprávnosť svojho konania a uvedomí si ju. Aby bolo možné splniť tieto požiadavky, bolo by nevyhnutné, aby sa konalo ústne pojednávanie, na ktorom bude vypočutý minimálne obvinený, a v rámci ktorého prizná svoju vinu.

Ad ii) Reparačný princíp: Inštitút zmiery v priestupkovom konaní pri uplatnení restoratívnych prístupov má slúžiť aj na vyrovnanie narušeného vzťahu v dôsledku priestupku, t.j. má vyrovnať vzťah aj medzi obvineným a poškodeným. Preto súčasťou zmiery musí byť aj dohoda medzi poškodeným a obvineným o náhrade škody spôsobenej priestupkom, a to v rozsahu uplatnenom poškodeným v priestupkovom konaní a preukázanom správnym orgánom v konaní.

Ad iii) Represívny princíp: Zmierlivé vybavenie veci v priestupkovom konaní má zároveň slúžiť aj na vyrovnanie narušeného vzťahu v dôsledku spáchania priestupku medzi obvineným a spoločnosťou. Za tým účelom súčasťou zmiery by mala byť aj ujma postihujúca obvineného na jednej strane, a na druhej strane kompenzácia vo vzťahu k spoločnosti. Obdobne ako v prípade zmiery v trestnom konaní, aj v prípade zmiery v priestupkovom konaní by bolo vhodné, aby súčasťou zmiery bol aj záväzok poškodeného zložiť určitú finančnú náhradu na stanovený verejnoprospešný cieľ. Tento účel by splnilo aj to, ak by obvinený súhlasil s vykonávaním stanovených verejnoprospešných prác, ak by finančné, osobné alebo fyzické možnosti mu neumožňovali zložiť finančnú náhradu na verejnoprospešný cieľ.

Berúc do úvahy uvedené podmienky, na ktorých by bolo vhodné budovať inštitút zmiery, ako aj jednotlivé princípy (preventívny, reparačný, represívny), zmier by nebolo možné uzavrieť v štádiu objasňovania priestupku, ale až v štádiu prejednávania priestupku. Totiž, vyžadovalo by sa ústne pojednávanie, na ktorom by bol výsluch obvineného, a v rámci ktorého by uznal svoju vinu. Takéto ústne pojednávanie s vykonaním dokazovania s garanciou všetkých procesných práv pre obvineného nie je možné uskutočniť v rámci štádia objasňovania priestupku. Okrem toho, schválením zmiery má dôjsť k meritórnemu ukončeniu veci, čo sa deje aj vydaním finálneho rozhodnutia o zastavení konania. Takéto rozhodnutie taktiež nie je možné prijať v štádiu objasňovania priestupku, ale až vo fáze prejednávania priestupku.

Dôsledkom toho, že zmierlivé vybavenie veci by bolo možné až v štádiu prejednávania priestupku je to, že zmier by nebol možný ani v rámci blokového konania, ako ani v rámci rozkazného konania. Tieto skrátené formy konania sa uskutočňujú po ukončení štádia objasňovania priestupku, no pred začatím štádia prejednávania priestupku. Rovnako, nebolo by možné vykonať výsluch obvineného, na ktorom by bola uznaná vina, ako predpoklad pre uzavretie zmiery.

Posledným aspektom vyžadujúcim si zváženie, je to, či proti rozhodnutiu o zastavení konania v dôsledku schválenia zmiery by malo byť prípustné odvolanie. Domnievam sa, že takéto ukončenie veci spočíva na konsenze medzi obvineným, poškodeným a správnym orgánom schvaľujúcim zmier, t.j. na konsenze všetkých zainteresovaných subjektov toho – ktorého priestupkového konania. Vzhľadom na takýto konsenz v súvislosti so schvaľovaním zmiery, považujem možnosť pripustenia odvolania za nadbytočnú. Nevylučovalo by to uplatnenie

mimoriadnych revízijských postupov buď v rámci línie správneho konania, alebo preskúmanie súdom na základe správnej žaloby.

Záver

V rámci tohto príspevku bola kriticky posudzovaná súčasná právna úprava postavenia poškodeného v priestupkovom konaní s následným návrhom prípadných opatrení na vylepšenie právnej regulácie. V rámci toho bolo zistené nasledovné:

V priestupkovom konaní má poškodený postavenie účastníka (so všetkými jemu prináležiacimi procesnými právami) iba vtedy, ak si uplatní nárok na náhradu škody v tomto konaní. Mám za to, že účastníkom priestupkového konania by mala byť akákoľvek osoba, ktorej bola priestupkom spôsobená škoda bez ohľadu na to, či si v priestupkovom konaní uplatnil nárok na náhradu škody.

Okrem toho, v priestupkovom konaní možno rozhodnúť len o škode spočívajúcej v majetkovej ujme. Bolo by však vhodnejšie, ak by rozsah náhrady poškodenému v priestupkovom konaní sa vzťahoval tak na majetkovú, ako aj nemajetkovú ujmu, ale aj na vydanie bezdôvodného obohatenia.

Okrem toho, z hľadiska existencie časového limitu pre uplatnenie nároku na náhradu škody, zákon o priestupkoch nestanovuje žiaden limit pre uplatnenie nároku poškodeného na náhradu škody. Mám za to, že v priestupkovom konaní by bolo potrebné stanoviť koncentráciu vo vzťahu k uplatneniu tohto nároku. Zohľadňujúc charakter priestupkového konania, a inšpirujúc sa českou právnou úpravou, v priestupkovom konaní by mohol byť časový limit na uplatnenie tohto nároku stanovený prvým ústnym pojednávaním alebo lehotou stanovenou správnym orgánom.

A napokon, súčasná právna úprava regulujúca priestupky a priestupkové konanie iba v obmedzenej miere pripúšťa ukončenie priestupkového konania uzavretím zmluvy s následným zastavením konania. Takáto forma prichádza do úvahy iba v prípade jediného priestupku, a to priestupku urážky na cti. Domnievam sa, že súčasná právna úprava je v danom rozsahu nedostatočná, vyžadujúca si úpravu, berúc do úvahy aj potrebu ďalšieho implementovania restoratívnych prístupov aj do konania o priestupkoch.

V rámci úvah de lege ferenda v súvislosti s inštitútom zmluvy v konaní o priestupku, bolo by v prvom rade potrebné rozšíriť okruh druhov priestupkov, pri ktorých zmluv by bol možný. Okrem priestupku urážky na cti by zmluva mal byť možný aj pri iných priestupkoch proti občianskemu spolunažívaniu a proti majetku, kde je potenciálna možnosť existencie postavenia poškodeného. Okrem toho, zmluva by bol možný iba v prípade konkrétneho priestupkového konania, v rámci ktorého vzniklo účastníctvo poškodenému, t.j. uplatnil si nárok na náhradu škody. Ďalšou podmienkou pre aplikáciu tohto inštitútu by malo byť to, že uzavretie zmluvy nie je v rozpore s verejným záujmom, ktorý chráni správny orgán v rámci konania. A poslednou nevyhnutnou podmienkou by mal byť súhlas samotného poškodeného s uzavretím zmluvy v správnom konaní.

Inštitút zmluvy by mal byť budovaný na troch princípoch. V prvom rade na preventívnom princípe, t.j. zmierlivé vybavenie vecí má pôsobiť na obvineného preventívne; za tým účelom je potrebné preukázať obvinenému vinu a obvinený má túto vinu uznať. Ďalším z aplikovaných princípov je reparačný princíp. Jeho podstatou je požiadavka na vyrovnanie narušeného vzťahu priestupkom medzi poškodeným a obvineným aj v podobe náhrady spôsobenej škody. A napokon, pri konštelácii zmluvy v priestupkovom konaní má byť aplikovaný aj represívny princíp spočívajúci v potrebe vyrovnania narušeného vzťahu medzi

spoločnosťou a obvineným. Toto vyrovnanie by sa malo uskutočniť poskytnutím finančnej čiastky zo strany obvineného na verejnoprospešný cieľ, resp. vo vykonaní verejnoprospešných prác obvineným s jeho súhlasom.

Takouto úpravou súčasnej regulácie poškodeného v priestupkovom konaní by bolo možné zefektívniť priestupkové konania a zabezpečiť, že by priestupkové konanie nepôsobilo iba retributívne voči obvinenému relativizujúc poškodeného a jeho postavenie v tomto konaní.

Literatúra

- ČENTĚŠ, J.: Uplatnenie nároku na náhradu škody v adhéznom konaní. In www.ja-sr.sk/files/Uplatnenie.doc, prístupné dňa 30.5.2018
- FRUMÁROVÁ, K. a kol.: Správni trestání. Praha: Leges, 2017, s. 400.
- JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P.: Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 1153.
- JAKAB, R.: Porovnanie postavenia poškodeného v priestupkovom konaní a v trestnom konaní. In STUDIA IURIDICA Cassoviensia, roč. 6.2018, č. 2, s. 104 – 112
- JURIŠOVÁ, K.: Poškodený v predsúdnom konaní. Praha: Leges, 2017, s. 144.
- MATES, P.: K některým procesním ustanovením zákona o odpovědnosti za přestupky. Právní rozhledy 2017, č. 3.
- MOLITORIS, P.: Vzťah medzi zákonnosťou a prípustnosťou dôkazov vo veciach správneho trestania. In STUDIA IURIDICA Cassoviensia, ročník 6.2018, č. 1, s. 33-41.
- POTÁSCH, P. a kol. Zákon o priestupkoch. Veľký komentár. Bratislava: EUROKÓDEX, 2016, s. 396.
- PRÁŠKOVÁ, H.: Nové přestupkové právo. Praha: Leges, 2017, s. 448.
- PRÁŠKOVÁ, H.: Postavení osoby, které byla přestupkem způsobena nemajetková újma. In Správni právo, 2016, č. 4, s. 227-240.
- SREBALOVÁ, M. a kol. Zákon o priestupkoch. Komentár. Bratislava: C.H. Beck, 2015, s. 484.
- STRÉMY, T., KURILOVSKÁ, L., VRÁBLOVÁ, M.: Restoratívna justícia. Praha: Leges, 2015, s. 344.

Kontaktné údaje autora

doc. JUDr. Radomír Jakab, PhD.

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta

e- mail: radomir.jakab@upjs.sk

DORUČOVÁNÍ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ A E-GOVERNMENT

Martin Kopecký

Fakulta právnická Západočeské univerzity v Plzni

Abstrakt: Příspěvek se věnuje změnám v doručování písemností a informování veřejnosti o úkonech a jiných činnostech, ke kterým dochází v důsledku elektronizace veřejné správy. Zejména se zaměřuje na možnosti zjednodušení a zefektivnění postupu doručování, na vymezení okruhu osob, kterým mají být písemnosti oznamovány, a na zajištění proporcionality mezi veřejným zájmem na řádném chodu správy a oprávněnými zájmy adresátů na informaci o důležitých postupech veřejné správy.

Abstract: The paper deals with changes in the system of documents delivery and with informing the public about the acts and other activities resulting from the digitalization of the public administration. In particular, it focuses on the possibilities of simplifying and streamlining the delivery process, on defining the circle of persons to whom the documents are to be delivered and on ensuring the proportionality between the public interest in the proper functioning of the public administration and the legitimate interests of the addressees on the information of relevant public administration procedures.

Klíčová slova: doručování; veřejná správa; správní řízení

Key words: Delivery; Public Administration; Administrative Procedure

Předmět právní úpravy doručování

Jednou z nejvýznamnějších podmínek pro uskutečňování veřejné správy je zajišťování komunikace mezi správním orgánem a adresáty veřejné správy. Pravidla by měla být taková, aby umožňovala veřejné správě bez zbytečných nákladů oznamovat své písemnosti adresátům, bránit svévolným obstrukcím adresátů, a naopak zajišťovat i právo adresátů na to, aby jim písemnosti byly dány do dispozice a oni se mohli s nimi seznámit.

Při stanovení právní úpravy doručování se jedná o otázky:

- co a komu má být doručováno
- jaké písemnosti mají být doručovány do vlastních rukou adresáta, jakým způsobem
- jaké písemnosti mají být doručovány individuálně určeným osobám méně formálně, jakým způsobem
- jaké písemnosti mají být doručovány veřejnosti – osobám neurčeným individuálně, jakým způsobem

Elektronizace v doručování písemností veřejné správy se projevila zatím v **doplnění tradičních způsobů doručování**, dříve nejčastěji využívaného doručování prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, **preferovanou formou doručování prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky adresáta, případně doplňkovými způsoby doručování za užití elektronické cesty** doručováním na adresátem zvolenou elektronickou

adresu⁷⁹ či využitím datové schránky kontaktního místa veřejné správy.⁸⁰ Elektronizace se projevila i při doručování formou veřejné vyhlášky prováděné vyvěšením písemnosti, popřípadě oznámením o možnosti převzít písemnost na úřední desce tak, že se písemnost nebo oznámení zveřejní též způsobem umožňujícím dálkový přístup.⁸¹

Společná pravidla a specifika doručování písemností správních orgánů

Doručování písemností správních orgánů adresátům působení veřejné správy má specifika oproti doručování písemností jiných orgánů moci veřejné, jimiž jsou především soudy a orgány činné v trestním řízení. Je to dáno značnými **rozdíly v jednotlivých postupech veřejné správy**, rozdíly mezi formálními řízeními směřujícími k vydání správního aktu a jinými postupy veřejné správy, rozdíly v postavení jednotlivých skupin osob, vůči nimž je veřejná správa vykonávána.

Při doručování jakýmkoli orgány veřejné moci však **převažují společná pravidla**, která by měla být logicky obsažena v jedné společné zákonné úpravě, s předpokládanými zvláštními úpravami pro jednotlivé veřejné procesy. Případně, i bez společné zákonné úpravy doručování v tuzemském styku, se lze pokusit odstranit **zbytečné rozdíly mezi jednotlivými úpravami doručování**:

Např. jak občanský soudní řád,⁸² tak správní řád upravují **doručování na elektronickou adresu, kterou účastník řízení (adresát písemnosti) veřejnému orgánu sdělí**. Písemnost je v takovém případě doručena v okamžiku, kdy převzetí doručované písemnosti potvrdí adresát datovou zprávou podepsanou adresátem. Zatímco ale podle § 47 odst. 3 o. s. ř. je doručení prostřednictvím veřejné datové sítě na elektronickou adresu neúčinné, jestliže se písemnost zasláná na elektronickou adresu vrátila soudu jako nedoručitelná nebo jestliže adresát **do 3 dnů** od odeslání písemnosti nepotvrdil soudu její přijetí jím podepsanou datovou zprávou, podle § 19 odst. 9 spr. ř. je k doručení písemnosti na elektronickou adresu potřebné, aby adresát potvrdil převzetí písemnosti **nejpozději následující pracovní den** po odeslání zprávy. Nedůvodným rozdílem mezi úpravou doručování podle občanského soudního řádu a správního řádu je dále např. to, že správní řád neobsahuje pravidla pro doručování prostřednictvím zvláštních doručovacích orgánů, jak stanoví § 48 odst. 2 o. s. ř. (např. Vězeňskou službou České republiky, jde-li o doručování fyzickým osobám ve výkonu trestu odnětí svobody nebo ve vazbě, zařízením pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy, jde-li o doručování fyzickým osobám umístěným v těchto zařízeních, krajským vojenským velitelstvím, jde-li o doručování vojákům v činné službě a písemnost není možno doručit jinak, Ministerstvem spravedlnosti, jde-li o doručování fyzickým osobám požívajícím diplomatické výsady a imunity, nebo osobám, které jsou v bytě toho, kdo požívá diplomatické výsady a imunity, anebo osobám, jimž má být písemnost doručena v budově nebo v místnosti chráněné diplomatickou imunitou).

Způsoby doručování podle správního řádu

Z § 19 odst. 1 až 4 spr. ř. plynou tyto způsoby, jakými správní orgán doručuje písemnosti:

a) *prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky*

Jedná se o prioritní způsob doručování adresátovi do elektronického úložiště, které zřizuje a spravuje Ministerstvo vnitra a které je určeno k doručování orgány veřejné moci, k provádění úkonů vůči orgánům veřejné moci a k dodávání dokumentů fyzickým osob, podnikajících fyzických osob a právnických osob (§ 2 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a

⁷⁹ Viz např. § 19 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění (dále „spr. ř.“).

⁸⁰ § 19 odst. 4 spr. ř.

⁸¹ § 25 odst. 2 spr. ř.

⁸² Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, v platném znění (dále „o. s. ř.“).

autorizované konverzi dokumentů). Jedná se o praktický a efektivní způsob doručování (nezabývá se zde výší nákladů celkového provozu systému datových schránek, které by měly mít tendenci ke snižování), kdy by bylo vhodné uvažovat o rozšiřování okruhu osob s povinně zřízenou datovou schránkou a větší propagaci dobrovolného zřizování datových schránek pro nepodnikající fyzické osoby).

Legislativně by bylo vhodné vyjasnit doručování těch dokumentů, jejichž povaha neumožňuje doručení do datové schránky (a adresát nemá vytvořeny podmínky pro jiný komfortní způsob doručení, resp. se třeba ani o jiném způsobu doručení nedozví). Měl by být legislativně rovněž vyjádřen vztah doručování do datových schránek a doručování přímo samotným správním orgánem, neboť v některých případech může být doručení přímo správním orgánem ve skutečnosti prioritní i před doručením prostřednictvím datové schránky.

Další způsoby doručování ad b) až f) nevyužívají přímo elektronické služby.

b) přímo správní orgán sám

Ač se jedná o poměrně častý způsob doručování, ze zákona, konkrétně z § 20 odst. 1 spr. ř. vyplývá jediné pravidlo, a to provádí-li doručení sám správní orgán, mohou osoby doručení provádějící doručit i mimo územní obvod tohoto správního orgánu. Zákonná úprava tohoto způsobu doručování by však vyžadovala podrobnější pravidla, např. kdo za správní orgán je oprávněn provádět doručování, jakým způsobem má takové oprávnění prokazovat, za jakých podmínek vzniká fikce doručení, odmítne-li adresát písemnosti doručované tímto způsobem ji převzít, popř. neposkytne-li potřebnou součinnost k doručení tímto způsobem

c) prostřednictvím obecního úřadu příslušného podle místa doručení

Ustanovení § 19 odst. 1 spr. ř. umožňuje, aby správní orgán doručil v zákonech stanovených případech prostřednictvím obecního úřadu příslušného podle místa doručení. Tento způsob doručování je přípustný jen tehdy, pokud ho připouští zákon, nikoli všeobecně.

d) prostřednictvím policejního orgánu

Ustanovení § 19 odst. 1 spr. ř. umožňuje, aby správní orgán doručil písemnost v zákonech stanovených případech prostřednictvím policejního orgánu příslušného podle místa doručení. Výraz „policejní orgán“ byl však zvolen legislativně nesprávně,⁸³ není správním řádem vyložen, zřejmě jím lze rozumět orgán (útvář) Policie ČR, případně jiného veřejného sboru, možnost doručovat jeho prostřednictvím však vyžaduje, aby to výslovně zákon připouštěl.

e) prostřednictvím obecní policie

Ustanovení § 19 odst. 1 spr. ř. umožňuje, je-li k řízení příslušný orgán obce, tedy je-li správním orgánem, který doručuje písemnost, orgán obce, ji doručit prostřednictvím obecní policie.

f) prostřednictvím provozovatele poštovních služeb

Pro doručování do vlastních rukou jsou užívány obálky, které mají modrý pruh, pro doručování do vlastních rukou výhradně jen adresáta obálky s červeným pruhem.

g) zasláním písemnosti do datové schránky kontaktního místa veřejné správy a následným doručením adresátovi

Tento způsob doručování, kombinující elektronickou a jinou cestu doručování písemnosti, byl do správního řádu zaveden jeho novelou č. 183/2017 Sb. Není-li možné písemnost doručit do datové schránky, může správní orgán podle § 19 odst. 3 spr. ř. zaslat písemnost do datové schránky kontaktního místa veřejné správy, které tuto písemnost převede autorizovanou konverzí dokumentů a doručí písemnost, která je jejím výstupem. Při zaslání písemnosti do datové schránky kontaktního místa veřejné správy správní orgán určí způsob doručení adresátovi. Kontaktní místo veřejné správy bezodkladně zašle správnímu orgánu doklad o

⁸³ Pojem „policejní orgán“ užívá v jiném smyslu § 12 odst. 2 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení (trestná řád), v platném znění, pro jeden ze subjektů trestního řízení, toto vymezení však není pro správní řád použitelné.

doručení písemnosti, je-li pro řízení třeba, nebo potvrzení o nemožnosti písemnost doručit a důvody nedoručení. Správní orgán přenáší výkon své působnosti v oblasti doručování na kontaktní místo veřejné správy.

h) na elektronickou adresu

Nevylučuje-li to zákon nebo povaha věci, na požádání účastníka řízení (popř. jiné osoby, které je doručováno) správní orgán doručuje podle § 19 odst. 4 spr. ř. na adresu pro doručování nebo elektronickou adresu, kterou mu adresát sdělí. Pokud nebylo možno doručit písemnost doručovanou na elektronickou adresu adresáta, protože se datová zpráva vrátila jako nedoručitelná, učiní správní orgán neprodleně další pokus o její doručení; bude-li další pokus o doručení neúspěšný, doručí správní orgán písemnost, jako by adresát o doručení na elektronickou adresu nepožádal. Písemnost je doručena v okamžiku, kdy převzetí doručované písemnosti potvrdí adresát zprávou podepsanou jeho elektronickým podpisem, nepotvrdí-li adresát převzetí písemnosti nejpozději následující pracovní den po odeslání zprávy, která se nevrátila jako nedoručitelná, doručí správní orgán písemnost, jako by adresát o doručení na elektronickou adresu nepožádal.

i) na adresu do ciziny

Podle § 22 spr. ř. lze na adresu v cizině doručit prostřednictvím provozovatele poštovních služeb nebo prostřednictvím příslušného orgánu státní správy pověřeného k doručování písemností do ciziny. Zákon stanoví tyto způsoby pro doručování adresátům, kteří se zdržují v cizině nebo jejichž sídlo nebo pobyt, popřípadě jiná adresa pro doručování je v cizině, adresátům fyzicky pobývajícím v cizině lze pochopitelně doručovat i elektronickými způsoby doručování, a to do datové schránky nebo na elektronickou adresu, jsou-li pro to splněny předpoklady.

V souvislosti s doručováním jinou než elektronickou cestou není v příspěvku věnovaném e-Governmentu potřebné se zabývat, na jakou adresu má být adresátům písemnost doručována.

Doručování veřejnou vyhláškou

Samostatný prostor si naproti tomu zaslouží problematika doručování písemností veřejnou vyhláškou. Tou se podle § 25 odst. 1 spr. ř. doručuje:

- a) osobám neznámého pobytu nebo sídla,
- b) osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat,
- c) osobám, které nejsou správnímu orgánu známy,
- d) v případech, které stanoví zákon.

Případy, kdy se doručuje veřejnou vyhláškou, stanoví některá ustanovení správního řádu,⁸⁴ ale i jiné zákony.⁸⁵

Doručení veřejnou vyhláškou se provede tak, že se písemnost, popřípadě oznámení o možnosti převzít písemnost, vyvěsí na úřední desce správního orgánu, který písemnost doručuje. Vedle úřední desky, umístované zpravidla na budově nebo v budově správního orgánu se obsah úřední desky zveřejňuje i způsobem umožňujícím dálkový přístup.⁸⁶ Písemnost doručovaná veřejnou vyhláškou se považuje za doručenu patnáctým dnem po vyvěšení na úřední desce, byla-li v této lhůtě splněna i povinnost zveřejnit písemnost nebo

⁸⁴ Viz např. § 46 odst. 2 spr. ř. o doručování o ustanovení opatrovníka těm, kterým se nepodařilo oznámit zahájení řízení z moci úřední, § 144 odst. 2, 5 a 6 spr. ř. o doručování v řízení s velkým počtem účastníků, § 172 odst. 1 a § 173 odst. 1 spr. ř. o doručování návrhu a doručování opatření obecné povahy.

⁸⁵ Viz např. § 115 odst. 3 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, § 37 odst. 2 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů.

⁸⁶ § 15 odst. 2 věta druhá spr. ř.

oznámení o možnosti převzít písemnost způsobem umožňujícím dálkový přístup.⁸⁷ Zvláště v případě osob, kterým je jednotlivě doručována písemnost veřejnou vyhláškou dle písm. d), by bylo třeba zvažovat, zda by neměly být vyrozuměny – projeví-li o to zájem – nějakým elektronickým způsobem o doručování písemnosti ve formě veřejné vyhlášky. Nevím, jestli by stávající vyhledávače uměly kontinuálně vyhledat, zda je určitá osoba uvedena jako adresát písemnosti vyvěšené na úřední desce nějakého správního orgánu, a do jaké míry by takové vyhledávání bylo spolehlivé. Nebyl by ale technický problém, aby aktivní osoby mohly požádat všeobecně orgány veřejné moci, aby je o případech, kdy jim oznamují písemnost formou veřejné vyhlášky, o tom byly povinny v elektronické formě informovat.

literatúra:

- BĚLOHLÁVEK, A. J., MATES, P. a kol. *Doručování v tuzemském a zahraničním styku*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, 678 s. ISBN 978-80-7380-653-8.
- KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019, 536 s. ISBN 978-80-7400-727-9.

Kontaktní údaje:

doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.

e-mail: kopeckym@ksp.zcu.cz

Fakulta právnická Západočeské univerzity v Plzni

Sady Pětatřicátníků 14

306 14 Plzeň

Česká republika

⁸⁷ § 15 odst. 2 věta třetí spr. ř.

STRATEGICKÉ FUNKCIE VODY V RÍMSKO-PRÁVNOM, HISTORICKO-PRÁVNOM KONTEXTE A SÚČASNOM PRÁVNOM KONTEXTE

Michal Maslen – Ľubica Masárová

Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta

Abstrakt: Príspevok analyzuje vplyv rímskeho práva a vplyv historicko-právnych prameňov práva v oblasti starostlivosti o vody na súčasnú právny význam vody pre strategické fungovanie štátu.

Abstract: The paper analyzes the impact of Roman law and the impact of historical sources of law in the field of water management on the current legal relevance of water for the strategic functioning of the state.

Kľúčové slová: Rímska ríša, voda, štátne zriadenie, Slovenská republika, Ústava Slovenskej republiky, strategické funkcie vody.

Key words: The Roman Empire, water, government, the Slovak Republic, the Constitution of the Slovak Republic, strategic functions of water.

Úvod

Skôr než možno začať hovoriť o strategickom význame vody pre fungovanie Slovenskej republiky, treba si uvedomiť že voda spoločne s priaznivými klimatickými podmienkami a dostatkom potravy, vytvárali historicky najpodstatnejšie faktory pre vznik a existenciu jednotlivých štátnych útvarov. V tomto kontexte si naozaj treba spomenúť na známy výraz použitý Cicerom v jeho diele *De Oratore* z roku 55 pred Kristom, v ktorom označuje históriu ako *Magistra vitae*. V tomto smere treba dať za pravdu známemu autorovi, že dejiny nás učia, ako fungovala v minulosti ľudská spoločnosť, ako môže poznatky minulé použiť pre svoju súčasnú existenciu. Monografia zohľadňuje rímsko-právne základy a vplyvy na súčasnú právnu úpravu starostlivosti o vody. Avšak skôr než možno začať hovoriť o strategických funkciách vody v Rímskom impériu, treba začať podmienkami a úpravou v starovekom Egypte, od ktorého bol Rím značne poznatkovo a vedomostne závislý.

Na rozdiel od starých civilizácií v okolí rieky Indus a Sumeru, Akkadu, Babylónie a Asýrie v Mezopotámii vydržala veľká egyptská civilizácia v údolí rieky Níl bez prerušenia asi 5 000 rokov. Pretrvala v pozmenených podobách vojny a dobývanie Peržanmi, Grékmi, Rimanmi, Arabmi a Turkami. Vydržala aj pandemické choroby, ktoré zničili jeho obyvateľstvo. Jeho poľnohospodársky systém však zostal nedotknutý. Iba v nedávnej dobe sa spochybnila udržateľnosť egyptského poľnohospodárstva. V reakcii na 20-násobný nárast jeho populácie za posledné dve storočia (z 3 miliónov obyvateľov na začiatku 18. storočia na 66 miliónov obyvateľov v súčasnosti) Egypt nahradil svoje časom testované poľnohospodárstvo založené na rytmických tokoch Nílu intenzívnejším zavlažovaním a protipovodňovým manažmentom, ktoré si vyžadovali úplnú kontrolu nad riekou. V porovnaní s honosnými záplavami Tigrisu a Eufratu bola historicky povodeň v Níle oveľa priaznivejšia, predvídateľnejšia a aktuálnejšia. Ako je tomu dnes, väčšina jeho toku pochádza z dažďov monzúnového typu v etiópskej

vysočine. Zvyšok pochádza z horného povodia Bieleho Nílu okolo jazera Victoria. S takmer kalendárnou presnosťou začala rieka stúpať v južnom Egypte začiatkom júla a do polovice augusta dosiahla povodňovú intenzitu v blízkosti Asuánu. Povodeň potom prudko stúpala na sever a asi o štyri až šesť týždňov sa dostala na severný koniec údolia rieky. Pri kulminácii vodnej hladiny dosahovala povodeň takú intenzitu, že by pokryla celú nivu v okolí rieky do hĺbky 1,5 metra. Na juhu voda začala ustupovať začiatkom októbra a do konca novembra bola väčšina údolia vysušená. Egypťskí poľnohospodári potom mali pred sebou dobre zavlažované polia, ktoré boli prirodzene obohatené bohatým bahnom odvádzaným z etiópskej vysočiny a ukladajúcim sa na lužné nivy v okolí rieky. Pšenicu a iné plodiny vysádzali presne na začiatku miernej zimy a úrodu zbierali od polovice apríla do začiatku mája. Do tejto doby sa tok rieky znížil, podporovaný iba konštantnejším tokom Bieleho Nílu. Niva bola následne úplne suchá. Následne sa uvedený cyklus opakoval odznova. Aj preto Egypťania oslavovali 17. júna sviatok tzv. „Noc kvapky“, keď dážď a spôsoboval vzostup Nílu. Egypťania praktizovali formu vodného hospodárstva nazývanú zavlažovanie povodia. Išlo o produktívne prispôbenie sa prirodzenému vzostupu a pádu vodnej hladiny na rieke. Postavili sieť hlinených brehov, z ktorých niektoré boli paralelné s riekou a niektoré kolmé na ňu, čím vytvorili nádrže rôznych veľkostí. Regulované stavidlá nasmerovali povodňovú vodu do povodia, v ktorom sa udržala asi mesiac, kým úplne nevsiakla do pôdy. Zostávajúcu vodu následne odčerpali do zostupnej nádrže alebo do blízkeho kanála a na nasiaknutých, ale už odvodnených parcelách začali poľnohospodári s výsadbou. Najstarším dôkazom právnej regulácie vody v starovekom Egypte je slávny historický reliéf palcátovej hlavy kráľa Škorpióna, ktorý sa datuje okolo roku 3 100 pred Kristom. Zobrazuje jedného z posledných prednastických kráľov, ktorý drží v rukách motyku a slávnostne vyrezáva priekopu v mriežkovej sieti. Okrem potvrdenia dôležitosti týchto vodárenských zdrojov a veľkého obradu, ktorý sa k nim pripája, tento obrázok potvrdzuje, že Egypťania začali praktizovať určitú formu vodného hospodárstva pre poľnohospodárstvo asi pred 5 000 rokmi. Takmer 1 500 rokov obhospodarovali egypťskí poľnohospodári okolo 800 000 hektárov pôdy. S príchodom nových zavlažovacích zariadení na zdvíhanie vody z Mezopotámie sa obrábaná plocha rozšírila o 10-15 percent. Podobný rast obrábanej plochy prinieslo vodné koleso, ktoré Egypťania zaviedli po roku 325 pred Kristom. V čase Rímskeho impéria sa Egypt stal obilnicou Rímskej ríše a poľnohospodári efektívne obrábali približne 1 milión hektárov pôdy.⁸⁸

Herodotos, známy grécky historik, sa považuje za jedného z najlepších historikov, ktorí písali o Níle a Egypte. Gréci sa dozvedeli o Níle, keď sa plavili do Egypta. Vo svojich prácach Herodotos uvádza, akou je Egypt obdarovanou krajinou. V antických dielach hovoria iní autori o rozlohe egyptskej pôdy, ktorá leží medzi dvoma vetvami Nílu a šíri sa okolo nich. Uvedenú oblasť nazvali deltou. Herodotos podporil uvedenú starovekú myšlienku, keď povedal, že predmetná oblasť egyptskej pôdy je „dar Nílu“. Moderní geológovia dokázali, že krajina delty bola kedysi ponorená pod morom, až ju Níl vybudoval a formoval ju ukladaním úrodnej pôdy. Táto oblasť je typom koryta rieky, ktoré je zvyčajne suché, s výnimkou obdobia dažďov. Z preskúmania povahy celého koryta od Asuánu až po Stredozemné more, je zrejmé, že „dar Nílu“ nie je len oblasťou severne od uvedeného koryta, o ktorej hovorí Herodotos a iní, ale vytvára ho celé údolie rieky. Keby nebolo Nílu, Egypt by zostal súčasťou rozsiahlej púšte, ktorá bola rozdelená na dve časti práve ním, a zelené údolie rieky by ostalo ponorené pod morskou hladinou. Egypťania mali k Nílu veľkú úctu a chválu. Markantne vplýval na tvorbu umelcov, ale formoval aj náboženstvo a jeho podiel na riadení štátu. Súčasníkmi Rímskej ríše boli predovšetkým Ptolemajskí vládcovia, ktorí sa osobne angažovali do egyptskej vnútornej správy a vyberali dane. Každoročné stúpanie hladiny rieky

⁸⁸ K tomu bližšie pozri: Egypt's Nile Valley Basin Irrigation. (dostupné online: <http://www.waterhistory.org/histories/nile/>; 14. 11. 2019, 12:57 hod.).

malo vplyv na egyptské poľnohospodárstvo, takže dane boli vyberané podľa stavu vodnej hladiny, od ktorej záviseli možnosti zavlažovania. Na začiatku bol do rieky vertikálne umiestnený prenosný nástroj, ktorý sa nazýva Nilometer, a jeho účelom bolo zmerať stavu vodnej hladiny. Pravdepodobne to bola dlhá palica z trstiny, na ktorej boli vyznačené rôzne úrovne. Aby bolo možné spravodlivo vymerať dane, postavili si ptolemickí vládcovia chrámy pozdĺž Nílu a nainštalovali do nich Nilometre. Počas rímskeho obdobia v Egypte rímski panovníci prejavili záujem o pamiatky vybudované pozdĺž Nílu s Nilometrami, ale žiadne nové budovy sami nestavali. Až do obdobia vlády cisára Konštantína bol v chráme boha Serapisa držaný prenosný Nilometer. Starí Egypťania verili, že sú dlžní tomuto bohu za to, že im Níl prináša pravidelné povodne. Po každom meraní, ktoré ukázalo vzostup nílskych vôd, vrátili prenosný Nilometer do chrámu Serapisa. Toto sa stalo zvykom. Prenosný Nilometer sa nazýval „rameno alebo vetva Nílu“. Cisár Konštantín však nariadil premiestnenie Nilometra do chrámu v Alexandrii, čo vyvolalo v Egypte zmätok. Ľudia si mysleli, že premiestnenie naruší pravidelné povodne. Cisár Julián Apostata neskôr nariadil, aby sa Nilometer vrátil do chrámu Serapis. Zostal tam až do doby cisára Teodosia I., ktorý nariadil zničenie celého chrámu.⁸⁹

Rozhodnutie založiť Rím na rieke Tiber bolo ovplyvnené dobrými klimatickými podmienkami a prostredím pre rozvoj poľnohospodárstva. Od obdobia republiky až po cisárstvo skrášľovalo toto mesto množstvo fontán a vodou ho zásobovalo množstvo akvaduktov. Rím bol takisto závislý od vody. Autor diela *De aquaeductu* Frontinus v 2. storočí po Kristovi uvádza, že Rím zásobovalo približne jeden milión metrov kubických vody denne. Záznamy o potrebe zásobovať mesto vodou siahajú do roku 312 pred Kristom, kedy bol postavený prvý rímsky akvadukt nazývaný aj *Aqua Appia*. Práce na uvedenom technickom diele boli vyvolané nárastom populácie, rastom množstva používaných otrokov a požiadavkami na hygienu a potravinovú bezpečnosť Rímskej ríše. Konštrukcia druhého rímskeho akvaduktu pod názvom *Aqua Anio Vetus* bola financovaná z vojenských ziskov vo vojne proti kráľovi Pyrrhovi z Epiru. Uvedený akvadukt bol konštruovaný približne od roku 270 pred Kristom. Zásoboval mesto vodou z rieky Aniene a konštrukčne pozostával z podzemných kanálov, ktorými sa privádzala voda do mesta Rím. Spomenutá rieka zásobovala mesto aj prostredníctvom tretieho akvaduktu pod názvom *Aqua Marcia*. Uvedený akvadukt konštruovali Rimania pod vedením Quinta Marcia Rexa a financovali ho z vojnových koristi pochádzajúcej z Korintu a z Kartága. Tento akvadukt vybudoval Rím približne v rokoch 144 – 140 pred Kristom a vodu privádzal do hlavného mesta ríše zo vzdialenosti asi 100 kilometrov. Približne o 300 rokov neskôr, v roku 212 k nemu cisár Caracalla nechal pripojiť odnož nazývanú *Aqua Antoniniana*. Dopyt po vode v expandujúcom Ríme rástol v závislosti od jeho rozmachu. V roku 126 vybudovali Rimania akvadukt pod názvom *Aqua Tepula*, ktorý slúžil predovšetkým na zásobovanie kúpeľov a fontán. Najvýznamnejšie práce na akvaduktoch začali za cisára Caligulu. V tomto období dochádza k budovaniu akvaduktu pod názvom *Aqua Claudia*, ktorí Rimania dokončili za vlády cisára Claudia v roku 54 po Kristovi. Potreba pitnej vody motivovala cisára Trajána približne v roku 109 po Kristovi k vybudovaniu akvaduktu *Aqua Traiana*. Posledný z rímskych akvaduktov nechal postaviť cisár Alexander Severus približne v rokoch 220 – 235 po Kristovi v dĺžke 22 kilometrov. Po rozpade Západorímskej ríše tieto vodné stavby začali chátrať. Určité opravy na *Aqua Traiana* nechal vykonať Byzantský cisár Justinián v 6. storočí po Kristovi. V jeho úsilí pokračoval v 8. storočí pápež Hadrián I., ktorý si uvedomoval význam pre chod a fungovanie vtedajších nemocníc. Po tomto období prešlo asi ďalších 800 rokov, kým sa pápež Sixtus V. v rokoch

⁸⁹ K tomu bližšie pozri: Gad A. Water culture in Egypt. In : El Moujabber M. (ed.), Shatanawi M. (ed.), Trisorio-Liu zzi G. (ed.), Ouessar M. (ed.), Laurean P. (ed.), Rodríguez R. (ed.). Water culture and water conflict in the Mediterranean area. Bari : CIHEAM, 2008. p. 85 – 96. (dostupné online: <http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=800927>; 14. 11. 2019, 13:24 hod.).

1585 – 1590 rozhodol nechať skonštruovať nový akvadukt pod názvom *Acqua Felice*. Uvedený akvadukt privádzal do mesta 14 miliónov litrov vody denne.⁹⁰

Strategické fungovanie Ríma bolo preto nevyhnutné spojené s vodou. Rímske schopnosti zvládnutia a budovania vodohospodárskych stavieb, a najmä systémov zásobovania prostredníctvom diaľkových akvaduktov, umožnili výrazný rast mestskej kultúry charakterizovaný najmä verejnými vodovodmi zabezpečujúcimi prístup k vode určenej na kúpanie a bohatým odrazom vody v rozvoji verejného, ale aj súkromného prostredia. Naopak v rurálnej oblasti, uľahčil rozšírenie Rímskej ríše okolo Stredozemného mora. Okrem iného rozvoj zavlažovacích technológií pomáhal prepájať regióny z rôznych kultúrnych a geologických prostredí. Poskytovanie a regulácia vodovodných a zavlažovacích služieb, za použitia rôznych fontán, kúpeľov a okrasných bazénov sa taktiež stalo významným politickým nástrojom pre vládnú elitu. Kvalitný prístup k vode teda zabezpečoval politickým a administratívnym elitám zároveň politickú popularitu, a to najmä vďaka finančným prostriedkom ktoré vláda alokovala, kontrolovala a vynakladala na budovanie vodohospodárskej infraštruktúry. Rímska ríša a do značnej miery tiež ríša Byzantská pretrvala aj vďaka uvedomelej manipulácii s vodnými zdrojmi a vďaka politickému a administratívnemu zdôrazňovaniu významu prístupu k vode a k sanitačným službám v mestskom a vo vidieckom prostredí. Treba však dodať, že Rimanov si nemožno v kontexte vodohospodárskych služieb idealizovať ako objaviteľov významu vodohospodárskych a sanitačných služieb a ich funkcií pre existenciu štátneho zriadenia. V čom však treba Rimanom priznať prínos pre rozvoj uvedených služieb, bola schopnosť preberať a rozvíjať technológie podrobených teritórií. V rímskom Egypte prevzali odkaz faraónov a Ptolemaiovcov v oblasti daňového systému vzťahujúcemu sa k vodnému režimu na rieke Níl. Na Blízkom Východe, v Španielsku a v Severnej Afrike prevzali a zachovali už existujúci a priam gigantický systém zavlažovania. Vodohospodárske, zavlažovacie a sanitačné systémy boli preto hnacou silou pôsobenia štátnej moci a administratívy v období Rímskeho Impéria.⁹¹ Príkladom je právna úprava pochádzajúca z 2. storočia po Kristovi z rímskeho Španielska známa pod názvom *lex rivi Hiberiensis*. Uvedená právna úprava sa vzťahovala k regulácii vodného režimu na rieke Ebro v Španielsku a zásobovala vodou mestá *Caesaraugusta* (dnešné mesto Zaragoza) a *Cascantum* (dnešné mesto Cascante) a príľahlé vidiecke oblasti. Uvedené mestá zdieľali vodný kanál – tzv. *riuus Hiberiensis*. Predmetná úprava bola prijatá práve na podnet príľahlých vidieckych oblastí a po zásahu provinčnej administratívy, na čele ktorej pôsobil *Augustus Alpinus*. Právna úprava poskytuje informácie o vtedajších procesných aspektoch vzťahujúcich sa k zavlažovaciemu právu, súdnym prisahám, súdnym formulám a právnym dokumentom.⁹² Z hmotnoprávneho hľadiska zakotvila uvedená právna úprava zavlažovacie právo k zavlažovaciemu systému v údolí rieky Ebro, ktorej hlavná zavlažovacia odnož merala približne 20 km a zahŕňala užívateľov patriacich do troch administratívnych obvodov.⁹³

Stredoveké uhorské právo vnímalo vodu ako objekt právnych vzťahov predovšetkým skrz optiku vecných práv. Voda bola preto úžitkom, ktorý so sebou prinášalo vlastníctvo k nehnuteľným veciam. Základ stredovekých vlastníckych pomerov tvoril lénny systém. Ide

⁹⁰ K tomu bližšie pozri: Zanini, D. V. O. : *Popes, Peasants, and Shepherds: Recipes and Lore from Rome and Lazio*. Berkely: University of California Press, 2013. s. 16 – 18. ISBN 978-0-520-27154-8.

⁹¹ K tomu bližšie pozri: Wilson, A. : *Water, power and culture in the Roman and Byzantine worlds: an introduction*, s. 2 – 3 (dostupné na webe: <https://link.springer.com/article/10.1007/s12685-012-0050-2>; 14. 5. 2019; 10:37 hod.).

⁹² K tomu bližšie pozri: Lloris, F. (2006). *An Irrigation Decree from Roman Spain: The Lex Rivi Hiberiensis*. *Journal of Roman Studies*, 96, 147-197. doi:10.3815/000000006784016242

⁹³ K tomu bližšie pozri: Wilson, A. : *Water, power and culture in the Roman and Byzantine worlds: an introduction*, s. 2 – 3 (dostupné na webe: <https://link.springer.com/article/10.1007/s12685-012-0050-2>; 14. 5. 2019; 10:37 hod.).

o základ feudálnych pomerov, v ktorých panovník ako hlava štátu prostredníctvom svojho *iuris regii* prenechával do trvalej, dedičnej držby konkrétnym predstaviteľom šľachty a cirkvi presne vymedzené nehnuteľné veci a práva formou slávnostného jednostranného právneho úkonu, ktorý sa označoval ako donácia. Donácia oceňovala minulé, ale i budúce prejavy vernosti a oddanosti obdarovaného, ktorým bol zvyčajne muž. Uhorské obyčajové právo však nevyklučovalo ani donáciu adresovanú žene. Donácia tak predstavovala právny titul nadobudnutia donačného vlastníctva a s ním spojených práv. Nadobudnutie vlastníctva sa završovalo úkonom označovaným ako štatúcia, t. j. odovzdanie majetku obdarovanému, ktoré sa muselo uskutočniť v lehote do jedného roka od donácie.⁹⁴

S týmto systémom súviseli aj regálne práva, ktoré vytvárali súbor úžitkových práv patriacich priamo panovníkovi. Boli nimi najmä príjmy z výmeny a z razenia mincí, príjmy z banskej činnosti, z ťažby soli, z výberu mýta a z tridsiatkov. Menšie regálne práva kráľ udeľoval šľachticom a mestám. Bolo to najmä právo trhu, mýta, pivovaru, výčapu vína, výseku mäsa, mlyna a podobne.⁹⁵ Regálne práva vytvorili rímsko-nemeckí panovníci v 12. storočí ako osobitnú kategóriu v rámci *res publicae*, ktorú mali vlastníť výlučne samotní cisári. Uvedená kategória nadväzuje na dve základné kategórie vecí rozlišovaných v stredovekom práve. Pod vplyvom rímskeho práva sa rozlišovali veci patriace do súkromného vlastníctva (*res in patrimonio*) a vecí vyňaté s dispozície súkromnou osobou (*res extra patrimonium*).⁹⁶

Regálne práva preto v sebe zahŕňali právo využívať vodu na konkrétne hospodárske účely, ako napr. pivovar, pestovanie vína alebo produkciu mlyna. Stredoveké listiny rozlišujú vodu a vodné toky a taktiež rybníky. Možno tak usudzovať, že pojem voda zahŕňal vodné plochy a vodné pramene v dnešnom právnom zmysle, zatiaľ čo vodné toky predstavovali potoky, rieky a iné útvary, ktorými voda pretekala tak, ako je tomu v dnešnej právnej úprave starostlivosti o vody. Rybníky boli vnímané práve skrz produkciu rýb. Napr. Listina z 28. februára 1302, ktorou Ladislav V. dáva palatínovi Matúšovi, synovi bývalého palatína Petra z rodu Čákovcov, Nitriansku župu uvádza, že panovník odovzdáva Matúšovi Nitriansku župu so všetkými dedinami, s mestečkami, s dedičstvami, clami a so všetkými úžitkami, lesmi, lúkami, roľami, obrobenými i neobrobenými, vodami a vodnými tokmi, rybníkmi v nich a akýmkoľvek náležitostiami, patriacimi k tejto župe do trvalého vlastníctva s dedičným právom.⁹⁷

Obdobne vníma vodu aj listina Ľudovíta I., ktorou 10. Októbra 1344 v Budíne na žiadosť Mikuláša, syna Júliusa, daruje jemu a jeho bratovi Jurajovi majetok tesárske Mlyňany a zároveň oboch povyšuje do šľachtického stavu. Touto listinou panovník obdaroval uvedené osoby majetkom Tesárske Mlyňany so všetkými úžitkami, ktorými sa rozumeli pozemky, obrobené aj neobrobené, lesy, lúky, háje, roviny, vody a vodné toky, mlyny a miesta určené na mlyny a so všetkými ostatnými náležitostiami, ktoré sa na uvedenom majetku nachádzali pod akýmkoľvek názvom v skutočných a dávnejších hraniciach, ako ho vlastnili predchádzajúci držitelia.⁹⁸

Rovnako aj Listina Žigmunda Luxemburského vydaná dňa 14. augusta 1399 v Ružomberku, ktorou udelil za verné služby nebohého Matúša dedinu Radvaň jeho ešte nenarodenému potomkovi za predpokladu, že to bude chlapec spája donáciu uvedeného majetku s úžitkami

⁹⁴ K tomu bližšie pozri: Laclavíková, M. – Švecová, A.: *Pramene práva na území Slovenska. I. Od najstarších čias do rku 1790.* Trnava: typi Universitatis Tyrnaviensis. 2007. s. 252. ISBN 978-80-8082-153-1.

⁹⁵ K tomu bližšie pozri: *Pamiatky na Slovensku.* (Dostupné na webe: <http://www.pamiatkynaslovensku.sk/regal/>; 17. 12. 2016, 14:49 hod.)

⁹⁶ K tomu bližšie pozri: Vojáček, L. - Kolárik, J. - Gábriš, T.: *Československé právne dejiny.* Žilina: Eurokódex. 2013. s. 138. ISBN 978-80-8944-799-2.

⁹⁷ K tomu bližšie pozri: Laclavíková, M. – Švecová, A.: *Pramene práva na území Slovenska. I. Od najstarších čias do rku 1790.* Trnava: typi Universitatis Tyrnaviensis. 2007. s. 259. ISBN 978-80-8082-153-1.

⁹⁸ K tomu bližšie pozri: Laclavíková, M. – Švecová, A.: *Pramene práva na území Slovenska. I. Od najstarších čias do rku 1790.* Trnava: typi Universitatis Tyrnaviensis. 2007. s. 261. ISBN 978-80-8082-153-1.

a náležitosti, t. j. obrábanymi i neobrábanými oračninami, lesmi, vrchmi, vinicami, vodami a vodnými tokmi.⁹⁹

Uvedené rímskoprávne a historickoprávne poznatky sa premietli aj do súčasnej náuky o vode, ktorá rozlišuje biologickú funkciu vody, zdravotnú funkciu vody a estetickú a kultúrnu funkciu vody. Biologický význam vody sa prejavuje v jej schopnosti poskytovať výživu ľuďstvu, faune, flóre a zároveň pôsobiť ako podnebný a pôdny činiteľ. Zdravotná funkcia vody sa zameriava na osobnú a verejnú hygienu človeka, čistenie prostredia, odstraňovanie odpadkov, vykurovanie, klimatizáciu, a iné úlohy. Podstatou kultúrnej a estetickú funkcie vody je skrásľovanie krajiny.

Strategické funkcie vody v súčasnosti

Strategické funkcie vody si uvedomil aj slovenský zákonodarca pri vymedzovaní vlastností vody v zákone č. 364/2004 Z. z. o vodách a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (vodný zákon) (ďalej ako „zákon č. 364/2004 Z. z.“). Podľa § 1 ods. 1 zákona č. 364/2004 Z. z. „Voda ako životne dôležitá zložka životného prostredia je nenahraditeľná surovina a prírodné bohatstvo, ktorá má strategický význam pre bezpečnosť štátu, a ktorej nedostatok môže spôsobiť ohrozenie života a zdravia obyvateľstva alebo ohroziť plnenie základných funkcií štátu.“

Zákonodarca tak v tomto ustanovení zákona č. 364/2004 Z. z. nadviazal na vyjadrenie ochrany životného prostredia podľa zákona č. 17/1992 Zb. O životnom prostredí (ďalej ako „zákon č. 17/1992 Zb.“). Životným prostredím je podľa § 2 tohto zákona všetko, čo vytvára prirodzené podmienky existencie organizmov vrátane človeka a je predpokladom ich ďalšieho vývoja. Jeho zložkami sú najmä ovzdušie, voda, horniny, pôda, organizmy. Vyjadrenie § 1 ods. 1 zákona č. 364/2004 Z. z. zároveň nadväzuje na vyjadrenie § 6 zákona č. 17/1992 Zb. o trvalo udržateľnom rozvoji, podľa ktorého „Trvalo udržateľný rozvoj spoločnosti je taký rozvoj, ktorý súčasným i budúcim generáciám zachováva možnosť uspokojovať ich základné životné potreby a pritom neznižuje rozmanitosť prírody a zachováva prirodzené funkcie ekosystémov.“

Právny poriadok slovenskej republiky teda kvalifikuje vodu ako prírodný zdroj, teda objekt uznaný § 7 zákona č. 17/1992 Zb., podľa ktorého „(1) Prírodné zdroje sú tie časti živej alebo neživej prírody, ktoré človek využíva alebo môže využívať na uspokojovanie svojich potrieb. ... (2) Obnoviteľné prírodné zdroje majú schopnosť sa pri postupnom spotrebúvaní čiastočne alebo úplne obnovovať, a to samy alebo za prispenia človeka. Neobnoviteľné prírodné zdroje spotrebúvaním zanikajú.“ V tom v zásade spočíva rozdiel medzi prírodnými vedami a právnou úpravou. Zatiaľ čo prírodné vedy skúmajú vodu v jej kolobehu, pozícii a funkciách, ktoré plní v prírode, právna úprava ju posudzuje predovšetkým z hľadiska možnosti uspokojovania životných potrieb človeka. Pri vymedzovaní pojmov voda a prírodné zdroje zároveň právna úprava nezohľadňuje schopnosť prírodného zdroja v prírode cirkulovať, t. j. nezameriava sa na kolobeh vody, ale vymedzuje len vlastnosť obnoviteľnosti, resp. neobnoviteľnosti prírodného zdroja.¹⁰⁰

Vymedzenie vlastností vody v zákone č. 364/2004 Z. z. zároveň reaguje na jej hospodárske funkcie v štáte, ktoré sú z pohľadu uspokojovania verejných potrieb a presadzovania verejného záujmu právne významné. Aj z tohto dôvodu presadil zákonodarca do znenia § 1 ods. 1 zákona č. 364/2004 Z. z. administratívnoprávny pohľad na funkcie vody v štáte. Podľa čl. 1 ods. 3 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového

⁹⁹ K tomu bližšie pozri: Laclavíková, M. – Švecová, A.: Pramene práva na území Slovenska. I. Od najstarších čias do rku 1790. Trnava: typi Universitatis Tyrnaviensis. 2007. s. 264. ISBN 978-80-8082-153-1.

¹⁰⁰ Pozri napr. Oběh vody: The Water Cycle. (dostupné na: <http://water.usgs.gov/edu/watercycleczech.html>, 26. 11. 2015, 8:09 hod.).

stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu (ďalej ako „ústavný zákon č. 227/2002 Z. z.“) „Bezpečnosť je stav, v ktorom je zachovávaný mier a bezpečnosť štátu, jeho demokratický poriadok a zvrchovanosť, územná celistvosť a nedotknuteľnosť hraníc štátu, základné práva a slobody a v ktorom sú chránené životy a zdravie osôb, majetok a životné prostredie.“

Podľa čl. 1 ods. 1 uvedeného ústavného zákona „Slovenská republika vykonáva štátnu moc s cieľom zachovať mier a bezpečnosť štátu, najmä brániť svoju zvrchovanosť, územnú celistvosť, nedotknuteľnosť hraníc a demokratický poriadok, chrániť život a zdravie osôb, základné práva a slobody, majetok a životné prostredie a plniť záväzky vyplývajúce z členstva v organizácii vzájomnej kolektívnej bezpečnosti a z medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná. Vypovedať vojnu alebo vyhlásiť vojnový stav, výnimočný stav a núdzový stav možno len za podmienok ustanovených v tomto ústavnom zákone.“ Čl. 1 ods. 1 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. síce explicitne nehovorí o právnom štáte, čiastkovo však vymenúva jeho jednotlivé atribúty, ako napr. demokratický poriadok, ochrana života a zdravia, základných práv a slobôd, plnenie záväzkov vyplývajúcich z medzinárodných zmlúv. Bezpečnosť je teda predpokladom realizácie atribútov právneho štátu.

Ak je voda podľa § 1 ods. 1 zákona č. 364/2004 Z. z. strategickou surovinou a prírodným bohatstvom pre bezpečnosť štátu a ak je bezpečnosť štátu podľa čl. 1 ods. 1 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. predpokladom realizácie jeho právneho charakteru, tak potom je ochrana vody zároveň jednou z kľúčových požiadaviek v právnom štáte, akým je Slovenská republika podľa čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Podľa uvedeného ustanovenia Ústavy Slovenskej republiky „(1) Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo. ... (2) Slovenská republika uznáva a dodržiava všeobecné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná, a svoje ďalšie medzinárodné záväzky.“

V roku 2014 prijal slovenský ústavodarca právnu úpravu čl. 4 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, v ktorej vymedzil podmienky ochrany a prepravy vody z územia Slovenskej republiky. Podľa uvedeného ustanovenia: „Preprava vody odobratej z vodných útvarov nachádzajúcich sa na území Slovenskej republiky cez hranice Slovenskej republiky dopravnými prostriedkami alebo potrubím sa zakazuje; zákaz sa nevzťahuje na vodu na osobnú spotrebu, pitnú vodu balenú do spotrebiteľských obalov na území Slovenskej republiky a prírodnú minerálnu vodu balenú do spotrebiteľských obalov na území Slovenskej republiky a na poskytnutie humanitárnej pomoci a pomoci v núdzových stavoch. Podrobnosti o podmienkach prepravy vody na osobnú spotrebu a vody na poskytnutie humanitárnej pomoci a pomoci v núdzových stavoch ustanoví zákon.“

Toto ustanovenie doplnil ústavodarca do Ústavy Slovenskej republiky ústavným zákonom č. 306/2014 Z. z. ktorým sa dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej ako „ústavný zákon č. 306/2014 Z. z.“). Vznikla preto situácia, kedy strategický význam vody pre bezpečnosť a fungovanie štátu upravila popri ústavnom zákone č. 227/2002 Z. z. aj Ústava Slovenskej republiky. Svoj úmysel prejavil ústavodarca v dôvodovej správe k ústavnému zákonu č. 306/2014. Podľa predkladateľa návrhu tohto ústavného zákona sa tento návrh zameriaval na plnenie uznesenia vlády Slovenskej republiky č. 583 z 24. októbra 2012 k materiálu Voda ako strategická surovina štátu a návrh na jej ochranu a trvalú udržateľnosť vo vzťahu k zákazu cezhraničného nakladania s vodou odobratou zo zdrojov situovaných na území Slovenskej republiky. Návrh ústavného zákona obsahoval návrh na doplnenie čl. 4 Ústavy Slovenskej republiky, pretože podľa predkladateľa návrhu vo vtedajšom znení Ústavy Slovenskej republiky čl. 4 zakotvoval, že nerastné bohatstvo, jaskyne, podzemné vody, prírodné liečivé zdroje a vodné toky sú vo vlastníctve Slovenskej republiky. Predkladateľ návrhu ústavného zákona, ktorý bol nakoniec prijatý ako ústavný zákon č. 306/2014 Z. z. tvrdil, že bolo nevyhnutné, aby Ústava Slovenskej republiky poskytovala osobitnú ochranu vode odobratej z vodných útvarov nachádzajúcich sa na území

Slovenskej republiky. Ústavodarca sa preto zameril na skutočnosť, že voda je prírodným bohatstvom Slovenskej republiky. Preto je aj dôležitou surovinou strategického významu. Ústavodarca preto uznal, že voda je nenahraditeľnou zložkou životného prostredia a všetkých živých organizmov. Okrem toho však vstupuje do všetkých technologických procesov. Aj preto je limitujúcim faktorom trvalo udržateľného rozvoja regiónov a celej spoločnosti. Ústavodarca si podľa dôvodovej správy uvedomil citlivosť množstva vody, s ktorým disponuje suverénny štát a rovnako aj prejavujúce klimatické zmeny, ktoré môžu postupom času spôsobovať negatívne zmeny na životnom prostredí vrátane vôd. Preto v rámci dôvodovej správy vyslovil slovenský ústavodarca myšlienku, že je nevyhnutné, aby štát chránil, udržiaval a zachovával svoje zdroje vody ako vzácnu a nenahraditeľnú surovinu.

Cieľ predložiť tento návrh ústavného zákona vyplýva podľa dôvodovej správy aj z Programového vyhlásenia vlády Slovenskej republiky na roky 2012 až 2016. Vláda Slovenskej republiky sa v tomto dokumente zaviazala, že bude venovať zvýšenú pozornosť ochrane a zlepšeniu stavu vôd, optimalizácii ich využívania a ochrane pred škodlivými účinkami vôd, vrátane povodňových opatrení. Osobitnú pozornosť má vláda Slovenskej republiky venovať ochrane a racionálnemu využívaniu minerálnych, liečivých a geotermálnych podzemných vôd. Zároveň má klásť dôraz na zabezpečenie dostatočného množstva a kvality vôd pre verejnosprospešné a environmentálne služby a podnikateľské aktivity.

Predkladateľ návrhu ústavného zákona preto navrhol, aby čl. 4 Ústavy Slovenskej republiky obsahoval nový odsek 2, ktorý by ustanovil zákaz takého nakladania s vodou, ktoré spočíva v jej preprave cez hranice Slovenskej republiky dopravnými prostriedkami. Dôvodová správa k návrhu zákona uvádza ako príklad prepravu vody cisternami a potrubím. Podmienkou tohto zákazu je skutočnosť, že ide o vodu odobratú z vodných útvarov nachádzajúcich sa na území Slovenskej republiky. Vodným útvarom je podľa § 2 písm. d) zákona č. 364/2004 Z. z. je trvalé alebo dočasné sústredenie vody na zemskom povrchu alebo pod jeho povrchom, ktoré je charakterizované typickými formami výskytu a znakmi hydrologického režimu. Pojem útvary povrchovej vody vymedzuje § 2 písm. e) zákona č. 364/2004 Z. z. ako vymedzenú významnú časť povrchovej vody, napríklad jazero, nádrž, potok alebo jeho úsek, rieku alebo jej úsek, kanál, časť brakickej vody alebo pásmo pobrežnej vody. Útvary podzemnej vody je podľa § 2 písm. f) zákona č. 364/2004 Z. z. vymedzené množstvo podzemnej vody hydrogeologického kolektora alebo hydrogeologických kolektorov. Tieto útvary nachádzajúce sa na území Slovenskej republiky preto zahŕňajú všetky zdroje vôd, a to podzemné vody, prírodné minerálne zdroje, prírodné liečivé zdroje, geotermálne vody a tiež povrchové vody, teda vodné toky, vodné nádrže a vodárenské nádrže, kanále, jazerá a pod. Toto ustanovenie má preto slúžiť ako právny nástroj ochrany vody tým, že ústavodarca dosiahol právne zakotvenie ústavného zákazu vývozu vody ako suroviny jej prepravou mimo územia Slovenskej republiky.

Predkladateľ návrhu zákona zároveň argumentoval, že tento zákaz sa nemá vzťahovať na prepravu pitnej vody a prírodnej minerálnej vody balenej do spotrebiteľských obalov na území Slovenskej republiky. Ústavodarca tak zakotvil výnimku zo všeobecného zákazu vývozu vody vzťahujúcu sa na vodu spracovanú na území Slovenskej republiky, ktorá je dodávaná do obchodnej siete a na ktorú sa vzťahuje režim čl. 34 a 35 Zmluvy o fungovaní Európskej únie. Analýza súladu slovenskej úpravy so Zmluvou o fungovaní EU je predmetom inej časti tejto monografie.

Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. prijal slovenský ústavodarca v roku 2002, t. j. dva roky pred vstupom Slovenskej republiky do Európskej únie. Súčasný zákon č. 364/2004 Z. z. prijal slovenský zákonodarca 13. mája 2004, t. j. takmer dva týždne po vstupe Slovenskej republiky do Európskej únie. V tomto čase čl. 1 ods. 1 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. ustanovoval Slovenskej republike povinnosť vykonávať štátnu moc s cieľom zachovať mier a bezpečnosť

štátu, najmä ... chrániť život a zdravie osôb, základné práva a slobody, majetok a životné prostredie. Voda bola už v tom čase vlastníctvom Slovenskej republiky podľa čl. 4 Ústavy Slovenskej republiky. Podľa vtedajšieho znenia tohto ustanovenia nerastné bohatstvo, jaskyne, podzemné vody, prírodné liečivé zdroje a vodné toky boli vo vlastníctve Slovenskej republiky.“ Vzhľadom na ústavnú povinnosť Slovenskej republiky chrániť svoj majetok a životné prostredie možno povedať, že ústavná ochrana vody tu existovala už pred prijatím ústavného zákona č. 306/2014 Z. z. a pred prijatím zákona č. 409/2014 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 364/2004 Z. z. o vodách a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (vodný zákon) v znení neskorších predpisov a ktorým sa dopĺňa zákon č. 401/1998 Z. z. o poplatkoch za znečisťovanie ovzdušia v znení neskorších predpisov (ďalej ako „zákon č. 409/2014“).

Predchodcom súčasného zákona č. 364/2004 Z. z. bol zákon č. 184/2002 Z. z. o vodách a o zmene a doplnení niektorých zákonov (vodný zákon) (ďalej ako „zákon č. 184/2002 Z. z.“), ktorý nadobudol účinnosť 1. júna 2002 a na ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. výslovne neodkazoval a ani výslovne neustanovoval povinnosť zákazu prepravy vody cez hranice územia Slovenskej republiky. Pred prijatím zákona č. 184/2002 Z. z. platil na území Slovenskej republiky zákon č. 138/1973 Zb. o vodách (vodný zákon) (ďalej ako „zákon č. 138/1973 Zb.“). Autorom tohto zákona bolo Federálne zhromaždenie Československej socialistickej republiky. Už pri jeho prijatí tento zákon ustanovoval v § 1, že „*Povrchové a podzemné vody sú jedným zo základných surovínových zdrojov, tvoria dôležitú zložku prírodného prostredia a slúžia na zabezpečovanie hospodárskych a ostatných celospoločenských potrieb. Účelom tohto zákona je všestranne chrániť vody pre ich nenahraditeľnosť a celospoločenský význam, plánovite riadiť ich odbery a iné nakladanie s nimi tak, aby sa zabezpečila rovnováha medzi spotrebou vody a kapacitou vodných zdrojov, starať sa o ich čistotu a najhospodárnejšie využitie, zabezpečovať ochranu pred povodňami a dbať pritom na ochranu prírody, rekreácie, plavby a na ostatné dôležité záujmy spoločnosti.*“ Tento zákon bol účinný do 31. mája 2002. Ústavný zákon č. 227/2007 Z. z. bol účinný od 1. mája 2002. Možno tak povedať, že v období od 1. mája 2002 do 31. mája 2002 slovenská práva úprava výslovne považovala vodu za ústavnoprávnu hodnotu. Následne po nadobudnutí účinnosti zákona č. 184/2002 Z. z. a neskôr zákona č. 364/2004 Z. z. bolo možné dospieť iba záveru o implicitnom vyjadrení ústavnoprávneho významu vody pre Slovenskú republiku. Napriek tomu podľa nášho názoru toto implicitné vyjadrenie neoslabovalo ústavnoprávny význam vody pre Slovenskú republiku.

Aj z toho dôvodu si zákonodarca uložil povinnosť vytvoriť zákon č. 364/2004 Z. z. tak, aby zabezpečil podmienky na všestrannú ochranu vôd. V konečnom dôsledku tento cieľ deklaruje aj v § 1 ods. 2 zákona č. 364/2004, podľa ktorého „*Tento zákon vytvára podmienky na ... a) všestrannú ochranu vôd vrátane vodných ekosystémov a od vôd priamo závislých ekosystémov v krajine, ... b) zachovanie alebo zlepšovanie stavu vôd, ... c) účelné, hospodárne a trvalo udržateľné využívanie vôd, ... d) manažment povodí a zlepšenie kvality životného prostredia a jeho zložiek, ... e) znižovanie nepriaznivých účinkov povodní a sucha, ... f) zabezpečenie funkcií vodných tokov, ... g) bezpečnosť vodných stavieb, ... h) využívanie vody s ohľadom na jej strategický a bezpečnostný význam pre štát, na verejný záujem, potravinovú bezpečnosť štátu a na jej prednostné určenie podľa § 3 ods. 4.*“ Pojem ekosystém vymedzuje zákon č. 17/1992 Zb. v § 3, podľa ktorého „*Ekosystém je funkčná sústava živých a neživých zložiek životného prostredia, ktoré sú navzájom spojené výmenou látok, tokom energie a odovzďávaním informácií a ktoré sa vzájomne ovplyvňujú a vyvíjajú v určitom priestore a čase.*“ Jeho schopnosť vyrovnávať zmeny spôsobené vonkajšími činiteľmi a zachovávať svoje prirodzené vlastnosti a funkcie nazýva zákon č. 17/1992 Zb. v § 4 Ekologická stabilita. Vzájomná interakcia týchto schopností jednotlivých ekosystémov a ich schopnosť udržať si ekologickú stabilitu potom vytvára územný systém ekologickej stability podľa § 2 ods. 2 písm

a) zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny (ďalej ako „zákon č. 543/2002“), podľa ktorého „Na účely tohto zákona sa považuje za ... a) územný systém ekologickej stability taká celopriestorová štruktúra navzájom prepojených ekosystémov, ich zložiek a prvkov, ktorá zabezpečuje rozmanitosť podmienok a foriem života v krajine. Základ tohto systému predstavujú biocentrá, biokoridory a interakčné prvky nadregionálneho, regionálneho alebo miestneho významu, ...“ Okrem toho, že právna úprava kvalifikuje vodu ako prírody zdroj, prírodné bohatstvo a surovinu strategickú z hľadiska bezpečnosti štátu, označuje ju zároveň za zložku jednotlivých ekosystémov podľa § 2 ods. 2 písm. b) zákona č. 543/2002 Z. z., v súlade s ktorým „Na účely tohto zákona sa považuje za ... b) zložky ekosystémov horniny a nerasty, reliéf, pôda, voda, ovzdušie, rastlinstvo, živočíšstvo a antropické objekty a látky; zložky sa skladajú z prvkov ekosystémov, ktorými sú najmä jedince druhov rastlín, živočíchov, nerastov a skamenelín, ich časti a vývinové štádiá, tvary reliéfu, pôdne typy, jazerá, vodné toky, pramene, ponory, gejzíry, formy osídlenia a využitia krajiny, ...“

Záver

Slovenská právna úprava starostlivosti o vody je pomerne mladá. To samozrejme neznamená, že by v predchádzajúcom období nemala skúsenosti so zákonodarnou činnosťou. Na druhej strane právny vývoj, ktorým prešla od roku 1992 zahŕňa množstvo momentov a skutočností, ktoré ovplyvnili obsah a smerovanie slovenskej právnej úpravy. Tento vývoj zahŕňa samostatné členstvo v Rade Európe, prístupové rokovania, aproximáciu a napokon aj získanie členstva v Európskej únii.

Oblasť právnych vzťahov týkajúca sa ochrany a starostlivosti o vody musí zohľadniť aj množstvo technických faktorov. Zároveň je aj pod výrazným vplyvom prírodných vied. Predsa len jednou z kľúčových vlastností je aj jej chemické zloženie. V právnej praxi na Slovensku sa preto neraz vyskytnú prípady, kedy samotná právna úprava prestáva byť jasná, zrozumiteľná a prehľadná.

Čo sa týka **ústavnoprávneho vymedzenia ochrany vôd**, možno zaznamenať ochranu jednak skrz Ústavu Slovenskej republiky, ale aj prostredníctvom ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu. V tomto smere slovenský ústavodarca prijal v roku 2014 ústavnú úpravu ochrany vôd, ktorou zmenil a doplnil znenie čl. 4 Ústavy Slovenskej republiky. Výslovné označenie vody za strategickú surovinu z hľadiska bezpečnosti a riadneho fungovania štátu však nie je na Slovensku žiadnou novinkou. Osobitné právna veda v oblasti práva životného prostredia už deklarovala, že bezpečnosť štátu má aj svoj ekologický názor.¹⁰¹ V tomto smere možno v rámci slovenskej právnej úpravy sledovať určitý návrat k explicitnému označeniu vody za strategickú surovinu. Toto označenie už rozlišovala slovenská právna úprava podľa zákona č. 138/1973 Zb. Deklarovanie strategického významu vody v čl. 4 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky preto predstavuje nielen návrat k už poznaným hodnotám, ale aj ich povýšenie na ústavnoprávnu úroveň.

¹⁰¹ Pozri: Damohorský, M. Několik poznámek k právnímu postavení vlastníka a podnikatele ve vztahu k ochraně životního prostředí. In.: Jančářová, I. – Hanák, J. – Průchová, I. a kol. Vlastník a podnikatel při ochraně životního prostředí. 1. Vydání. Brno: Masarykova univerzita. Právnická fakulta. 2015. s. 27.

Zoznam použitej literatúry

- DAMOHORSKÝ, M. Několik poznámek k právnímu postavení vlastníka a podnikatele ve vztahu k ochraně životního prostředí. In.: Jančářová, I. – Hanák, J. – Průchová, I. a kol. Vlastník a podnikatel při ochraně životního prostředí. 1. Vydání. Brno: Masarykova univerzita. Právnická fakulta. 2015. s. 27.
- GAD A. Water cu l tu re i n Egypt. In : El Mou jabber M. (ed.), Sh atan awi M. (ed.), Trisorio-Liu zzi G. (ed.), Ou essar M. (ed.), Lau rean o P. (ed.), Rodrígu ez R. (ed.). Water culture and water conflict in the Mediterranean area. Bari : CIHEAM, 2 008. p. 85 – 96. (dostupné online: <http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=800927>; 14. 11. 2019, 13:24 hod.).
- LACLAVÍKOVÁ, M. – ŠVECOVÁ, A.: Pramene práva na území Slovenska. I. Od najstarších čias do rku 1790. Trnava: typi Universitatis Tyrnaviensis. 2007. s. 252. ISBN 978-80-8082-153-1.
- LLORIS, F. (2006). An Irrigation Decree from Roman Spain: The Lex Rivi Hiberiensis. Journal of Roman Studies, 96, 147-197. doi:10.3815/000000006784016242
- VOJÁČEK, L. - KOLÁRIK, J. - GÁBRIŠ, T.: Československé právne dejiny. Žilina: Eurokódex. 2013. s. 138. ISBN 978-80-8944-799-2.
- WILSON, A. : Water, power and culture in the Roman and Byzantine worlds: an introduction, s. 2 – 3 (dostupné na webe: <https://link.springer.com/article/10.1007/s12685-012-0050-2>; 14. 5. 2019; 10:37 hod.).
- ZANINI, D. V. O. : Popes, Peasants, and Shepherds: Recipes and Lore from Rome and Lazio. Berkely: University of California Press, 2013. s. 16 – 18. ISBN 978-0-520-27154-8.
-

Kontakt:

JUDr. Michal Maslen, PhD.

JUDr. Ľubica Masárová, PhD.

Trnavská univerzita

Právnická fakulta

Hornopotočná 23

918 43 Trnava

Slovenská Republika

e-mail: michalmaslen@yahoo.com

michal.maslen@truni.sk

lmasarova@seznam.cz

SÚDNA OCHRANA PRÁVA OBCE NA SAMOSPRÁVU

Peter Molitoris – Martin Vernarský

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy

Abstrakt: Príspevok sa zameria na stručnú analýzu slovenskej právnej úpravy súdnej ochrany práva na samosprávu obcí. Závazok poskytnúť účinnú ochranu uvedenému právu vyplýva Slovenskej republike z Európskej charty miestnej samosprávy a niet pochyb, že po formálnej stránke slovenský právny poriadok túto požiadavku spĺňa. Príspevok však bude skúmať, či detailná právna analýza relevantných procesnoprávných predpisov vedie k rovnako jednoznačnému hodnotiacemu záveru.

Abstract: The article will focus on short analysis of Slovak legal regulation of the judicial protection of the municipality's right on self-government. The duty of Slovak Republic to provide an effective protection for the mentioned right results from the European Charter on Local Self-Government and there are no doubts, that Slovak legal order fulfils this requirement from the formal viewpoint. But the article will check, if the detailed analysis of relevant procedural rules leads to the same unambiguous evaluative conclusion.

Kľúčové slová: obec, právo na samosprávu, súdna ochrana

Key words: municipality, right on self-government, judicial protection

Možno konštatovať, že pojmu “právo obce na samosprávu” sa slovenský zákonodarca i ústavodarca od r. 1993 úspešne vyhýba. Návrh tzv. veľkej novely Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava“) z roku 2001 rátať so zmenami jej štvrtej hlavy aj v terminologickom prístupe, a to práve v prospech explicitného vyjadrenia práva obce spravovať vlastné záležitosti. Napokon sa však z nám neznámych dôvodov ponechal termín „veci územnej samosprávy“.

Prirodzene, jedná sa tu o otázku skutočne terminologickú, a teda skôr formálnu. Popísaný aspekt však naznačuje, že v praktických podmienkach fungovania slovenského právneho systému sa pri pohľade na obec stále pretláča skôr obraz relatívneho (štátom akceptovaného) mocenského suveréna¹⁰², než obraz integrálny súčasť občianskej spoločnosti¹⁰³, obraz

¹⁰² za zmienku v tejto súvislosti stojí, že zákonodarca sa už pokúsil byť konkrétnejší pri definovaní pojmu „vec územnej samosprávy“; v § 136 ods. 2 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov pri úprave konania Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „Ústavný súd“) vo veci tzv. komunálnej sťažnosti vymedzuje, že vecou územnej samosprávy sa rozumie najmä právomoc a pôsobnosť obce a samosprávneho kraja, ako aj princípy samosprávy. Ide síce iba o demonštratívny výpočet na účely daného zákona (a teda konania Ústavného súdu SR), nepochybne však vzhľadom na dlhodobú nejasnosť presnejšieho a hmatateľnejšieho rozsahu, v ktorom obec koná ako jednotka územnej samosprávy, je predmetný výpočet krokom vpred.

¹⁰³ KUKLIŠ, P. *K problematike ústavnoprávných základov verejnej správy (vybrané problémy)*. In: VRABKO, M. a kol. *Verejná správa na rázcestí*. Zborník z konferencie konanej 27. februára 2018 na pôde Právnickej fakulty Univerzity Komenského, ktorá sa uskutočnila na počesť 55. výročia pôsobenie prof. JUDr. Kataríny Tóthovej, DrSc., na Katedre správneho a environmentálneho práva Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2018, s. 161

subjektu založeného na participatívnom vzťahu obyvateľov obce a obce samotnej¹⁰⁴, či obraz právnickej osoby združujúcej svojich obyvateľov, ktorá je povolaná slúžiť im, a ktorá na ten účel disponuje nevyhnutnými prerogatívami moci.

Pojem práva obce na samosprávu sa tak do slovenského právneho prostredia dostal prostredníctvom medzinárodného dokumentu, ktorým je Európska charta miestnej samosprávy (ďalej len „Charta“). Pre Slovenskú republiku nadobudla platnosť 1. júna 2000, pričom v roku 2007 došlo k rozšíreniu záväzkov nášho štátu aj na ďalšie ustanovenia Charty. Uvedený dokument však už od počiatku svojej platnosti v Slovenskej republike pojmovo charakterizoval miestnu samosprávu ako právo a spôsobilosť miestnych orgánov v medziach zákona spravovať a riadiť podstatnú časť verejných záležitostí v rámci ich kompetencií a v záujme miestneho obyvateľstva (čl. 3 ods. 1 Charty).

Druhým zdrojom zavedenia „práva obce na samosprávu“ ako právnej kategórie do slovenského právneho poriadku je rozhodovacia činnosť Ústavného súdu, ktorý predmetný pojem vo svojich rozhodnutiach frekventovane používa¹⁰⁵, čím mu dáva tak potrebný punc samozrejmosti z hľadiska jeho právnej existencie. Okrem toho, Ústavný súd kladie právo obce na samosprávu do pozície porovnateľnosti so základnými právami a slobodami podľa druhej hlavy Ústavy, čo nemožno považovať len za akúsi manifestačnú a zároveň bezobsažnú deklaráciu. Naopak, takýto dogmatický postoj má svoje zásadné ústavnoprávne i administratívnoprávne dôsledky. Základné práva a slobody nie sú v Ústave regulované izolovane, ale majú aj svoje náležité konštitucionálne súvislosti.

Ak je právo obce na samosprávu subjektívnym právom (základné práva a slobody majú subjektívno-právnu povahu), ktorého nositeľom je obec ako právnická osoba združujúca svojich obyvateľov, potom je právny štát nositeľom záväzku poskytovať danému subjektívnemu právu účinnú a efektívnu právnu ochranu. Porovnateľnosť diskutovaného práva so základnými právami a slobodami sa právno-realizačne musí spájať napríklad aj s príkazom zakotveným v čl. 46 ods. 2 Ústavy, podľa ktorého z právomoci súdu nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd. Tento ústavný článok je ľudsko-právnym základom správneho súdnictva, keďže formuluje základné právo každého, kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, obrátiť sa na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia. Popísaný ústavný koncept teda obec kladie do pozície subjektu, ktorému nemožno upierať právo žiadať súdnu ochranu vlastného práva na samosprávu. Každé rozhodnutie (a v širšom zmysle zásah) štátnej (alebo inej verejnej) moci, ktoré sa práva obce na samosprávu dotkne, musí byť na základe jej dispozície preskúmateľné súdom ako štátnym orgánom.

Opodstatnenosť formulovaného čiastkového záveru dotvára aj prístup Charty, ktorá vo svojom čl. 11 garantuje miestnym orgánom právo na súdne opravné prostriedky s cieľom zabezpečiť slobodný výkon svojich právomocí a rešpektovanie princípov samosprávy zakotvených vo vnútroštátnom zákonodarstve. Pohľad Charty implicitne poukazuje na jedinečnú podstatu práva obce na samosprávu, ktorou sa, napriek spomenutej porovnateľnosti, predsa len od ostatných základných práv a slobôd líši. Neoddeliteľnou súčasťou tohto práva je totiž reálny výkon časti verejnej moci, ktorá by mala byť identifikovateľná na báze princípu subsidiarity transformovaného do normatívnej podoby cestou decentralizácie kompetencií štátu.

Ďalším, hoci nepriamym dôkazom očakávania súdnej ochrany práva obce na samosprávu je čl. 127a ods. 1 Ústavy, ktorý zakotvuje právomoc Ústavného súdu rozhodovať o sťažnostiach

¹⁰⁴ HENDLER, R. *Das Prinzip Selbstverwaltung*. In: ISENSEE, J. – KIRCHHOF, P. (eds.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band IV., Finanzverfassung – Bundesstaatliche Ordnung*. 2. Auflage. C. F. Müller, Heidelberg, 1999, s. 1142

¹⁰⁵ napríklad nález z 22. januára 2014 vo veci PL. ÚS 5/2012, alebo nález z 10. mája 2017 vo veci sp. zn. PL. ÚS 4/2016 (bod 76.)

orgánov územnej samosprávy proti neústavnému alebo nezákonnému rozhodnutiu alebo inému neústavnému alebo nezákonnému zásahu do vecí územnej samosprávy, ak o jej ochrane nerozhoduje iný súd. Práve dôvetok jazykovej dikcie tejto ústavnej normy zakotvujúci subsidiaritu právomoci ústavného súdu k právomoci všeobecných súdov preukazuje očakávanie ústavodarcu, že právo obce na samosprávu nebude chrániť len Ústavný súd, ale aj súdy všeobecné (správne).

Ústava, pravdaže, nepredpisuje oblasť súdnictva, v ktorej sa súdna ochrana právu obce na samosprávu musí poskytovať. Táto otázka je vecou podústavného práva. Niet pochyb, že právu obce na samosprávu môže ochranu poskytovať civilné súdnictvo (spory vznikajúce z nakladania s majetkom obce¹⁰⁶) a nepriamo i súdnictvo trestné (napríklad trestné činy verejných činiteľov¹⁰⁷). Na strane druhej už spomenutý čl. 46 ods. 2 Ústavy hovorí o rozhodnutiach, ktoré nesmú byť vylúčené zo súdneho prieskumu, teda spod režimu správneho súdnictva. Ide o administratívne rozhodnutia, správne akty, ktoré svojou jednostrannou povahou do práva obce na samosprávu zasahujú.

Správne súdnictvo je po rekodifikácii procesného práva účinné od 1. júla 2016 upravené zákonom č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „Správny súdny poriadok“), ktorý vo štvrtej hlave svojej štvrtej časti upravuje konanie vo veciach územnej samosprávy. Predmetná regulácia je koncipovaná ako množina typových konaní, v rámci ktorých sa poskytuje ochrana konkrétnejšiemu druhovému objektu. Ide o:

- konanie o preskúmaní zániku mandátu poslanca obecného zastupiteľstva, mestského zastupiteľstva alebo miestneho zastupiteľstva
- konanie o preskúmaní zániku funkcie starostu obce, primátora mesta alebo starostu mestskej časti
- konanie o preskúmaní zániku funkcie hlavného kontrolóra
- konanie o preskúmaní zákonnosti uznesenia zastupiteľstva
- konanie o súlade všeobecne záväzného nariadenia obce, mesta alebo mestskej časti so zákonom, nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy
- konanie o vypovedaní dohody o spolupráci alebo členstva v združení.

Pri detailnejšej analýze ustanovení Správneho súdneho poriadku sa však otvára otázka, či vymenované typy konaní sú primárne povolané k poskytovaniu efektívnej a účinnej ochrany obce pri zásahoch do jej subjektívneho práva na samosprávu. Už len samotný fakt, že v uvedených typových konaniach aktívna legitímácia na podanie žaloby prislúcha obci iba výnimočne (prípady podľa § 315 ods. 2 Správneho súdneho poriadku) je veľavravný, no s ohľadom na spomenuté chránené druhové objekty nie nepochopiteľný. V konaní o preskúmaní zániku mandátu poslanca alebo v konaní o preskúmaní zániku funkcie starostu obce, či funkcie hlavného kontrolóra tvoria primárny chránený druhový objekt subjektívne práva dotknutých osôb na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok, len sprostredkovane tu pôjde o ochranu práva obce na samosprávu. V konaniach o prieskume uznesenia obecného zastupiteľstva a o preskúmaní súladu všeobecne záväzného

¹⁰⁶ pozri napr. § 4 ods. 3 písm. a) zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov

¹⁰⁷ KANTOROVÁ, M. *K problematike trestnej zodpovednosti poslancov orgánov územnej samosprávy ako verejných činiteľov*. In: *Územná samospráva a tvorba práva: recenzovaný zborník príspevkov z vedeckej konferencie konanej 27.11.2015 v Košiciach*. UPJŠ v Košiciach: Košice, 2015, s. 132 – 145

KANTOROVÁ, M. *Trestnoprávne aspekty zodpovednosti orgánov obce za výkon zverených právomocí obecnej samosprávy*. In: *Verejná správa v súčasnom demokratickom a právnom štáte. Časť I. Recenzovaný zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej 15.11.2018*. UPJŠ v Košiciach: Košice, 2018, s. 306 – 315

nariadenia s právnymi predpismi vyššej právnej sily zas v prvom rade pôjde o zabezpečenie účinnosti štátneho dozoru nad legalitou samosprávnych aktov. Nie je náhodou, že aktívna legitímácia tu patrí prokurátorovi a obec má procesné postavenie žalovaného. Evidentne sa tu teda ochrana právu na samosprávu poskytuje (normotvorba obce je integrálnou súčasťou územnej samosprávy), ale len na základe žaloby štátneho orgánu, ktorý je presvedčený o nezákonnosti príslušného samosprávneho aktu. Takmer identický model vykazuje aj konanie o vypovedaní dohody o spolupráci alebo členstva v združení. Žalobcom je tu príslušný miestny orgán štátnej správy a obec s asociačným segmentom svojho práva na samosprávu je žalovaným.

Všetky rekapitulované typy konaní vo veciach územnej samosprávy sú teda z hľadiska zaradenia do Správneho súdneho poriadku bezpochyby plne odôvodnené, súdnej ohrane práva na samosprávu však slúžia len sprostredkovane.

Hľadanie platformy pre reálne uplatnenie práva obce na samosprávu v právnej úprave správneho súdnictva preto s ohľadom na čl. 46 ods. 2 Ústavy musí smerovať ku všeobecnej správnej žalobe, ktorá je prvoradým nástrojom ochrany pred negatívnymi účinkami rozhodnutí a opatrení orgánov verejnej správy. V prípade obce tu pôjde predovšetkým o rozhodnutia a opatrenia orgánov štátnej správy, prípadne aj správnych orgánov iných nositeľov verejnej správy, a to nielen v prípadoch, keď má obec postavenie účastníka konania realizovaného orgánom štátnej správy, ale aj v situáciách, keď obec v prvom stupni individuálneho rozhodovacieho procesu sama rozhodovala v rámci výkonu vlastných kompetencií. Naliehavosť orientácie na tento okruh je podčiarknutá neustále sa prehĺbujúcim a stabilizujúcim modelom prieskumu prvostupňových individuálnych správnych aktov orgánov obcí v správnom konaní. Ten vychádza z myšlienky, že nielen rozhodnutia obce pri výkone delegovanej štátnej správy, ale aj jej samosprávne rozhodnutia budú ako bezprostredne nadriadené preskúmať zákonom určené miestne orgány štátnej správy.

Generálnym pravidlom v naznačenom smere je § 4 ods. 2 písm. d) zákona č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 180/2013 Z. z.“), podľa ktorého okresný úrad v sídle kraja je odvolacím orgánom vo veciach, v ktorých v správnom konaní v prvom stupni rozhoduje obec, ktorá sa nachádza v jeho územnom obvode, ak osobitný predpis neustanovuje inak. Rovnaký model sa, prirodzene, uplatňuje aj pri výkone delegovanej štátnej správy obcou, no zákonodarca sa pokúsil odlíšiť ho od výkonu vlastných kompetencií obce tým, že podľa § 4 ods. 3 písm. a) zákona č. 180/2013 Z. z. okresný úrad v sídle kraja nemôže zmeniť v odvolacom konaní rozhodnutie obce, ak bolo vydané vo veciach územnej samosprávy (môže ho teda len potvrdiť, zrušiť alebo zrušiť a vec vrátiť na nové prejednanie a rozhodnutie). Ide však o veľmi neúčinnú odlišnosť, keďže aj pri kasačnom rozhodnutí okresného úradu v sídle kraja, je tento podľa § 59 ods. 3 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „Správny poriadok“) oprávnený formulovať pre obec záväzný právny názor. Vylúčenie moderačného rozhodnutia okresného úradu v sídle kraja je preto podľa nášho názoru len chabou zásterkou, ktorá má zakryť zotretie rozdielov medzi individuálnymi právnymi aktmi obce vydávanými v režime vlastných kompetencií a na strane druhej v režime delegovanej štátnej správy, a to z pohľadu ich inštančného prieskumu v odvolacom konaní. Na dôvažok ešte možno odkázať aj na režim odvolacieho prieskumu individuálnych aktov obce vydávaných v režime správy daní podľa zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „Daňový poriadok“), ktorá je v slovenskom právnom prostredí výkonom vlastných kompetencií obce. Uvedený prieskum realizuje Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky ako orgán štátnej správy, pričom Daňový poriadok mu v § 74 ods. 4 dovoľuje prvostupňové rozhodnutie obce aj meniť.

Vhodným základom pre zamyslenie nad riešením naznačeného problému je komparatívny pohľad na právny poriadok z historických dôvodov veľmi blízky tomu slovenskému. V Českej republike nie je výkonná zložka štátnej moci oprávnená zrušovať, či dokonca meniť individuálne rozhodnutia obcí vydané vo veciach samosprávy. Ministerstvo vnútra Českej republiky (ďalej len „Ministerstvo vnútra“) je iba oprávnené pozastaviť výkon rozhodnutia, o ktorom sa domnieva, že je v rozpore so zákonom, pričom obci určí primeranú lehotu na zjednanie nápravy. Ak uvedená lehota márne uplynie, Ministerstvo vnútra podá do 30 dní návrh príslušnému súdu na zrušenie rozhodnutia obce (§ 124 zákona č. 128/2000 Sb. o obciach v znení neskorších predpisov). V konaní pred príslušným správny súdom sa potom poskytuje ochrana právu obce na samosprávu, pretože zákon č. 150/2002 Sb. soudní řád správní v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 150/2002 Sb.“) v § 67 umožňuje primerané použitie ustanovení regulujúcich konanie o žalobe proti rozhodnutiu správneho orgánu aj v prípade, keď zákon o obciach zveruje správny úradu (Ministerstvo vnútra) právomoc podať žalobu proti uzneseniu alebo opatreniu územného samosprávneho celku v samostatnej pôsobnosti. Obec potom bude účastníkom takéhoto súdneho konania (§ 69), a teda bude oprávnená účinne svoje právo na samosprávu presadzovať.

V slovenských podmienkach, ako už bolo uvedené, samotný orgán štátnej správy (okresný úrad v sídle kraja) je oprávnený do vlastnej kompetencie obce priamo a meritórne zasahovať. Právny poriadok však explicitne neformuluje procesné oprávnenie obce brániť sa proti takémuto zásahu do svojho práva na samosprávu. Jedinou eventualitou, ktorá tu prichádza do úvahy, je všeobecná správna žaloba podľa § 177 a nasledujúcich Správneho súdneho poriadku. Tá je zákonodarcom predpokladaná na účel ochrany subjektívnych práv proti rozhodnutiu alebo opatreniu orgánu verejnej správy (§ 177 ods. 1 Správneho súdneho poriadku). Problémom však je, že žalobnou legitimáciou v konaní o všeobecnej správnej žalobe disponuje podľa § 178 ods. 1 Správneho súdneho poriadku ten, kto o sebe tvrdí, že ako účastník administratívneho konania bol rozhodnutím orgánu verejnej správy alebo opatrením orgánu verejnej správy ukrátený na svojich právach alebo právom chránených záujmoch. Odvážnou otázkou je, či by správny súd akceptoval premisu o účastníctve obce v odvolacom konaní, v rámci ktorého je okresným úradom v sídle kraja preskúmané jej rozhodnutie vydané pri výkone samosprávnej kompetencie. Štandardný interpretačný prístup k zisťovaniu obsahu a účelu podústavného práva by zrejme takúto úvahu odmietol. Náš právny poriadok však vyžaduje dôsledné presadzovanie požiadavky ústavne konformného výkladu zákonných právnych noriem (čl. 152 ods. 4 Ústavy). Základné právo na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy v spojení s postavením obce ako jednotky územnej samosprávy artikulovaným v štvrtej hlave Ústavy, pri súčasných požiadavkách medzinárodnej zmluvy, ku ktorej Slovenská republika pristúpila (čl. 11 Charty), by podľa nášho názoru mal vyústiť do takého výkladu kategórie účastníka administratívneho konania použitej v § 178 ods. 1 Správneho súdneho poriadku, ktorá umožní obci účinne sa domáhať súdnej ochrany svojho subjektívneho práva na samosprávu proti odvolaciemu rozhodnutiu okresného súdu v sídle kraja podľa § 4 ods. 2 písm. d) zákona č. 180/2013 Z. z. Veď podstata účastníctva musí garantovať efektívnu a účinnú ochranu subjektívnych práv, teda aj práva obce na samosprávu. Iným, takpovediac „klasickým“ riešením by bola adekvátne novelizácia Správneho súdneho poriadku, ktoré by žalobnú legitimáciu obce priamo zakotvila a odstránila všetky nejasnosti plynúce z aktuálne účinnej právnej úpravy. Ak by žiadna z predostretých dvoch eventualít nemala v právnej praxi šancu na úspech, potom by bolo nevyhnutné dospieť k záveru, že prípadoch odvolacieho prieskumu prvostupňových rozhodnutí obce pri výkone jej vlastných kompetencií okresným úradom v sídle kraja, bude mať obec legitimáciu na podanie komunálnej sťažnosti podľa čl. 127a ods. 1 Ústavy, keďže by bolo nutné prijať východisko, že o ochrane jej práva na samosprávu „nerozhoduje iný súd“.

Literatúra:

- ISENSEE, J. – KIRCHHOF, P. (eds.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band IV., Finanzverfassung – Bundesstaatliche Ordnung*. 2. Auflage. C. F. Müller, Heidelberg, 1999. 1345 s. ISBN 3-811-49924-6
- KANTOROVÁ, M. *K problematike trestnej zodpovednosti poslancov orgánov územnej samosprávy ako verejných činiteľov*. In: *Územná samospráva a tvorba práva*. Recenzovaný zborník príspevkov z vedeckej konferencie konanej 27.11.2015 v Košiciach. UPJŠ v Košiciach: Košice, 2015, s. 132 – 145, dostupné na: <https://unibook.upjs.sk/img/cms/2015/fvs/uzemna-samosprava-a-tvorba-prava.pdf>, ISBN 978-80-8152-384-7
- KANTOROVÁ, M. *Trestnoprávne aspekty zodpovednosti orgánov obce za výkon zverených právomocí obecnej samosprávy*. In: *Verejná správa v súčasnom demokratickom a právnom štáte. Časť I*. Recenzovaný zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej 15.11.2018. UPJŠ v Košiciach: Košice, 2018, s. 306 – 315, dostupné na: <https://unibook.upjs.sk/img/cms/2019/fvs/verejna-sprava-v-sucasnom-state-1-web.pdf>, ISBN 978-80-8152-702-9
- KUKLIŠ, P. *K problematike ústavnoprávnych základov verejnej správy (vybrané problémy)*. In: VRABKO, M. a kol. *Verejná správa na rázcestí*. Zborník z konferencie konanej 27. februára 2018 na pôde Právnickej fakulty Univerzity Komenského, ktorá sa uskutočnila na počesť 55. výročia pôsobenie prof. JUDr. Kataríny Tóthovej, DrSc., na Katedre správneho a environmentálneho práva Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2018, ISBN 978-80-7160-458-7, s. 154 - 174

Kontakt:

doc. JUDr. Peter Molitoris, PhD.
Katedra verejnoprávných disciplín
UPJŠ v Košiciach – Fakulta verejnej správy
Popradská 66
041 32 Košice
e-mail: peter.molitoris@upjs.sk

doc. JUDr. Martin Vernarský, PhD.
Katedra verejnoprávných disciplín
UPJŠ v Košiciach – Fakulta verejnej správy
Popradská 66
041 32 Košice
e-mail: martin.vernarsky@upjs.sk

PRÁVNÍ ZÁJEM NEBO JINÝ VÁŽNÝ DŮVOD PRO NAHLÍŽENÍ DO SPISU DLE UST. § 38 ODS. 2 SPRÁVNÍHO ŘÁDU

Petr Růžička

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

Abstrakt: Příspěvek analyzuje případy aplikace ust. § 38 odst. 2 správního řádu. Skoumá přístup judikatury vykládající podmínky pro svolení nahlédnout do spisu. Konstatuje, že judikatura není příliš ucelená, je ale zřejmé, že vychází ze základního kritéria, kterým je hodnotové poměření zájmů, které zde vznikají, a to zájmu osoby, která se nahlédnutí domáhá, a proti tomu zájmu účastníků řízení, popř. i veřejného zájmu.

Abstract: The paper analyzes the cases of application of the Art. 38 (2) of the Code of Administrative Procedure. It examines the case-law approach interpreting the conditions for authorization to see the file. It observes that the case-law is not very comprehensive, but it is clear that it is based on the basic criterion of the value-based assessment of the interests which arise here, namely the interest of the person seeking the examination and the interest of the parties, or the public interest.

Klíčová slova: správní řád, nahlížení do spisu, judikatura, veřejný zájem.

Key words: Code of Administrative Procedure, examination of the file, case-law, public interest.

Úvod

Právo nahlížet do spisu je primárně spojováno s právy účastníka řízení. Představuje jedno z nejdůležitějších procesních práv, na jehož základě může účastník řízení náležitě vykonávat svoje práva, ať už ve snaze domoci se rozhodnutí pro něj žádoucího nebo naopak v rámci své obhajoby v řízení přestupkovém. Správní právo ČR je postaveno na principu neveřejnosti, což se mj. projevuje tím, že jiné osoby než účastníci řízení obecně nemají právo do spisu nahlížet. Jistá uzavřenost správního řízení je kompenzována další ze zásad činnosti správních orgánů, a to zásadou služby veřejnosti, která má svoje vyústění mj. v právu na informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Právo na informace je široce koncipováno, aby jej měl obecně každý, a co do rozsahu informací byly poskytovány veškeré informace s výjimkou těch, o nichž zákon stanoví, že poskytnuty být nemají. Máme tak vedle sebe dva instituty, které sice slouží jinému konkrétnímu účelu a opravňují jiné okruhy osob, nicméně oba v širším slova smyslu zajišťují informovanost o činnosti a jejích výsledcích ve veřejné správě.

Ust. § 38 odst. 2 správního řádu stanovuje, že *jiným osobám správní orgán umožní nahlédnout do spisu, prokáží-li právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem.*

Nahlížení do spisu je obecně upraveno v ust. § 38 správního řádu. Ust. 38 odst. 2 je vzhledem k obecné úpravě nahlížení do spisu jistou anomálií, protože umožňuje nahlédnout do spisu i osobě, která není účastníkem řízení. Ustanovení je vykládáno tak, že se vztahuje nejen na řízení, která stále běží, ale též na věci skončené, přičemž není stanovena žádná lhůta, po jejímž uplynutí by již nebylo možno do spisu skončené věci nahlédnout.¹⁰⁸

Úprava ust. § 38 odst. 2 správního řádu tedy vyplňuje mezeru mezi obecným právem na informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím a právem účastníka řízení nahlédnout do spisu:

- informační zákon dává právo každému na jakékoliv informace s výjimkou těch, které zákon vylučuje
- ust. § 38 odst. 1 správního řádu poskytuje právo jen účastníkům řízení na nahlédnutí do (jejich) spisu, avšak bez jakékoliv podmínky
- ust. § 38 odst. 2 správního řádu poskytuje právo komukoliv, kdo prokáže splnění podmínky nahlédnout do jakéhokoliv spisu (vč. ukončeného)

Již dříve vyřešenou otázkou je vztah ust. § 38 odst. 2 správního řádu vzhledem k obecnému režimu právu na informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Jinými slovy, zda osoba, která by splnila podmínky pro nahlédnutí do spisu, musí využít ust. § 38 odst. 2 správního řádu, nebo může postupovat (pro ni jednodušším) způsobem uplatnění práva na informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Literatura došla ke správnému závěru, že při poskytování informací ve veřejné správě je generálním předpisem zákon o svobodném přístupu k informacím, který stanovuje obecnou a co do materie ucelenou úpravu pro získávání informací (jak z hlediska hmotného, tak i procesního práva), naproti tomu správní řád, resp. jeho ust. § 38, je úpravou speciální, neboť řeší jen dílčí problematiku, a nad to nejde o právo na jakékoliv informace, ale pouze na ty skutečnosti, které jsou obsaženy ve správním spise.

Rozdělení na generální a speciální právní úpravu má praktický význam. V případě, kdy by se osoba mohla domáhat poskytnutí informace na základě obou ustanovení, musí využít úpravu speciální a nikoliv generální - jinými slovy, pokud osobě svědčí právo nahlédnout do spisu dle ust. § 38 odst. 2 správního řádu, nemůže se týchž informací dožadovat v režimu obecného práva na informace. Tento výstup je zdůvodnitelný i teleologicky – nahlížení do spisu (dle celého ust. § 38 správního řádu) je specifické právo na poskytnutí výseku informací ve veřejné správě, nicméně informací konkrétních a nijak nezkraslených (např. neanonymizovaných), tato úprava plní jiný účel než poskytování informací dle zákona o svobodném přístupu k informacím a okruh oprávněných osob je zase jen malým výsekem celé společnosti.

Postup posouzení správním orgánem

Právo nahlédnout do spisu je vázáno na splnění pozitivní podmínky (*právní zájem nebo jiný vážný důvod*) a absence negativní podmínky (*nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem*). Už z toho vyplývá postup správního orgánu, který musí otázku řešit ve dvou krocích:

- a) zjistit, zda žadatel prokázal právní zájem nebo jiný vážný důvod, a pokud ano,
- b) zda nahlédnutím do spisu nebude porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem.

¹⁰⁸ rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 5. 3. 2010, č.j. 10 Ca 140/2009 – 24

V situaci, kdy správní orgán vyhodnotí, že na straně žadatele není dán právní zájem nebo jiný vážný důvod, nemá již smysl posuzovat druhou podmínku. Zásadně ale nejde obě otázky spojit v jedno, např. posouzením, že právní zájem nebo jiný vážný důvod není dán, protože nahlédnutím do spisu by bylo porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem. Skutečnost, že správní spis obsahuje informace, které by mohl žadatel případně zneužít (např. obchodní tajemství), mohou být důvodem pro odmítnutí pro možné porušení práva některého z účastníků, rozhodně ale tato skutečnost nevede k závěru, že účastník právní zájem nebo jiný vážný důvod nemá.

Judikatura taktéž opakovaně konstatuje, že každé omezení práva nahlížet do spisu musí být proporcionální vzhledem k zájmu, který je odepřením tohoto práva chráněn. Důvodem pro odepření nahlédnutí do spisu nemůže být jen hodnocení osoby žadatele či chování účastníků správního řízení od skončení řízení ani pouhé eventuální (hypotetické) porušení zákona o ochraně osobních údajů.

Asi největším úskalím je posouzení znaku *právní zájem nebo jiný vážný důvod*. Konstantní judikatura vyšších soudů je v otázce ohledně výkladu pojmů právní zájem nebo jiný vážný důvod značně kazuistická, kdy v konkrétních rozhodnutích stanovuje, zda žadatel splnil či nesplnil tuto podmínku, judikatura ale nepojmenovává nějaká společná pravidla, jak tyto právní pojmy posoudit. Zajímavá je také práce s oběma pojmy, kdy judikatura většinou používá sousloví *právní zájem nebo jiný vážný důvod*, aniž by zvlášť posuzovala existenci právního zájmu a zvlášť jiného vážného důvodu. Z obsahu soudních rozhodnutí, které jsem prostudoval, se domnívám, že judikatura tyto pojmy používá jako synonyma, resp. že pracuje s oběma pojmy, jako by to byl pojem jediný.

Definici pojmu podává dr. Matuška,¹⁰⁹ který konstatuje, že právním zájmem nebo vážným důvodem, který může být správním orgánem považován za dostačující k povolení nahlédnout do spisu, je *konkrétní, specifická okolnost na straně žadatele, která se ho bezprostředně dotýká a kterou žadatel správnímu orgánu dostatečně prokázal*. Skutečnost, že právní zájem nebo vážný důvod může svědčit i většímu počtu osob, neznamena automatické odmítnutí žádosti o nahlížení. I když jde o dobrou definici, svojí obecností nás příliš neposune k zodpovězení konkrétních případů. Nezbyvá tedy než doufat, že bližší pravidla pro klasifikování právního zájmu nebo jiného vážného důvodu, popř. pro rozlišení obou pojmů, judikatura teprve přinese.

Procesní rozdílnost odmítnutí nahlédnout dle ust. § 38 odst. 1 a ust. § 38 odst. 2 SŘ

Skutečnost, že ust. § 38 odst. 2 správního řádu představuje jistou anomálii, lze vyvodit i z rozdílného procesního posouzení odmítnutí nahlédnout dle ust. § 38 odst. 1 a § 38 odst. 2 správního řádu. Odmítnutí nahlédnout do spisu účastníku řízení je úkon, kterým se toliko vede řízení a proti kterému není opravný prostředek přípustný. Oproti tomu, dojde-li k odmítnutí nahlédnout dle § 38 odst. 2, jde o rozhodnutí, které je přezkoumatelné odvoláním a případně i správním soudem. Základní rozdíl totiž spočívá v tom, že odmítnutí dle ust. § 38 odst. 2 nesměřuje proti účastníku řízení, ale proti osobě, která nemá s řízením v zásadě nic společného. Druhým, ještě silnějším argumentem je skutečnost, že toto odmítnutí se může týkat i spisu v již uzavřené (pravomocně skončené) věci. Je tedy jasné, že pokud řízení již neběží, nelze vydat úkon, kterým se toliko vede řízení. Dalším důvodem pro posouzení, že proti tomuto rozhodnutí je odvolání přípustné, je skutečnost, že odmítnutí nahlédnout dle § 38 odst. 1 může být zhojeno v rámci opravného prostředku účastníka, ten tedy nepřijde o právo domoci se zákonnosti. Pokud je účastníkovi řízení odmítnuto nahlédnout do spisu a je vydáno rozhodnutí, které pro něj má deteriorační účinky, lze předpokládat, že proti rozhodnutí podá

¹⁰⁹ Matuška, epravo.cz, 7. 1. 2015

opravný prostředek, a v rámci jeho odůvodnění bude namítat porušení práva na spravedlivý proces, spočívající v nezákonném odmítnutí nahlédnout do spisu. Velmi přesně se této otázce věnuje rozsudek KS v Českých Budějovicích ze dne 5. 3. 2010, čj. 10 Ca 140/2009 – 24.¹¹⁰

Judikatura k aplikaci ust. § 38 odst. 2 SŘ

Judikatura se obecně soustředila na dva typy případů. Prvním z nich je tvrzený právní zájem v případě, kdy žadatel nebyl účastníkem řízení, ale je přesvědčen, že v řízení vyšly najevo skutečnosti, které jsou nezbytné pro účinné uplatnění nároku v občanskoprávním řízení. Druhým okruhem případů byla situace, kdy se informace o výsledku přestupkového řízení domáhala osoba, která nebyla jeho účastníkem, přestože byla přestupkovým jednáním poškozena. Dle současné právní úpravy není poškozený účastníkem řízení, je ale osobou se zvláštní vlastností a svědčí mu některá práva, např. právo znát obsah rozhodnutí o přestupku. V dřívější právní úpravě však poškozený takovéto právo neměl.

Prvně nastíněné problematiky se týkala žádost spol. RegioJet a.s., o nahlédnutí do spisu vedeného Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže, kde byla tato společnost navrhovatelem řízení pro podezření z porušení pravidel hospodářské soutěže z důvodu údajného zneužívání dominantního postavení společností České dráhy, a. s., na trhu rychlíkové osobní železniční dopravy. Oba subjekty jsou obchodními konkurenty, protože poskytují železniční přepravu osob, mj. na páteřní trati Praha – Pardubice – Olomouc – Ostrava. ÚOHS odmítl žadateli nahlédnout do spisu mj. s odůvodněním, že žadatel může vznést občanskoprávní žalobu a v rámci práv účastníka soudního řízení požádat soud, aby informace, které jsou nezbytné pro úspěšné vedení žaloby, od správního orgánu vyžádal. NSS ve svém rozhodnutí ze dne 23. 1. 2014, sp. zn. 1 Afs 87/2013 – 73 jednoznačně konstatoval, že nelze po žadateli chtít, aby podal žalobu, a až následně zjišťoval, zda ve správním spisu jsou dostatečné důkazy k úspěchu v soudním sporu. Takovýto postup je totiž jednoznačně v rozporu se zásadou hospodárnosti řízení.¹¹¹ Právní zájem pro nahlédnutí do správního spisu podle § 38 odst. 2 správního řádu tedy určitě může být dle okolností dán i tím, že žadatel zvažuje podání civilní žaloby o náhradu škody, a správní spis obsahuje informace, které mohou být pro podání civilní žaloby a formulování jejích důvodů významné.

Druhým případem, kdy soudy našly v postavení žadatele právní zájem, bylo v případě, kdy žadatel byl poškozeným v rámci přestupkového jednání, nebo žadatel byl osobou, která musela podat vysvětlení ve věci přestupku, a následně proti němu nebylo řízení pro podezření

¹¹⁰ Významné rozdíly v charakteru tohoto ustanovení lze vymezit podle postavení osoby, již je nahlížení do spisu odepřeno: při odepření nahlížení do spisu účastníkům řízení či jejich zástupcům má takové usnesení toliko povahu procesní, zatímco v případě tzv. jiných osob (v tomto případě žalobkyně) má povahu rozhodnutí ve věci, tj. Má hmotněprávní účinky, jež jsou nezbytným předpokladem přípustnosti jeho přezkoumání soudem v rámci správního soudnictví (srov. zejm. § 65 odst. 1 s.ř.s.)

Je tomu tak proto, že osoba žadatele nemá v takovém případě možnost proti odepření nahlížení do spisu brojit např. v odvolání ve věci samé. Neuplatní se proto ani kompetenční výlučka podle soudního řádu správního [§ 70 písm. c) s.ř.s.].

Stejně tak každé omezení práva nahlížet do spisu musí být proporcionální k zájmu, který je (dle tvrzení správního orgánu) odepřením tohoto práva chráněn, a jakékoliv takové omezení musí šetřit jeho podstaty a smyslu a nesmí být ze strany správního orgánu zneužíváno k jiným účelům, než ke kterým je stanoveno.

¹¹¹ Nelze nutit jakéhokoliv podnikatele, aby nejprve „zkusmo“ podal žalobu o náhradu škody, a následně teprve ze správního spisu zjišťoval informace o výši újmy, respektive o tom, zda nějaká újma vůbec existuje. Výklad stěžovatele by nutil podnikatele podávat v podstatě formální žaloby jen proto, aby prokázali právní zájem pro nahlížení do správního spisu. Tento výklad nejenom že nemá oporu v zákoně, ale navíc by vytvářel naprosto zbytečné náklady spojené s přípravou žaloby, platbou soudního poplatku v civilním řízení atp. Smyslem nahlížení do správního spisu přece může být též posouzení, zda určitou žalobu podat či nikoliv.

z přestupku zahájeno. V těchto případech, uzavřel NSS, taktéž existuje právní zájem žadatele na nahlédnutí do spisu.¹¹²

Závěr

Vzhledem k relativně malé četnosti případů aplikace ust. § 38 odst. 2 správního řádu není judikatura vykládající podmínky pro svolení nahlédnout do spisu příliš ucelená, je ale zřejmé, že základním kritériem je hodnotové poměření zájmů, které zde vznikají, a to zájmu osoby, která se nahlédnutí domáhá, a proti tomu zájmu účastníků řízení, popř. i veřejného zájmu (např. v případě, kdy by nahlédnutím mohla být ohroženo tajemství (hlediska strategická, národohospodářská apod.).

Literatura:

- Matuška, epravo.cz, 7. 1. 2015

Kontakt:

Mgr. Petr Růžička
Právnická fakulta
Univerzita Palackého Olomouc
17. listopadu 8
Olomouc
771 11
Česká republika

¹¹² Jinými slovy, ten, kdo chce nahlížet do spisu, musí samozřejmě obecně prokazovat důvod, jenž k tomu má a pokud k výzvě správního orgánu nesdělí nic, tak správní orgán není oprávněn za tuto osobu tento důvod zjišťovat. To ovšem neplatí pro případ nahlížení do spisu z důvodu, který je zřejmý a který mohl a byl schopen správní orgán zjistit sám ze správního spisu. To jsou i případy osob, potenciálních účastníků přestupkového řízení podle § 72 zákona o přestupcích, v době, kdy samotné přestupkové řízení ještě zahájeno nebylo, kdy správní orgán teprve zkoumá podezření ze spáchání přestupku na základě oznámení a existujícího spisu v souvislosti s tím založeným. Podle rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 15.10.2010, čj. 51 Ca 16/2009 - 35)

ELEKTRONICKÁ SBÍRKA ZÁKONŮ VE SLOVENSKÉ REPUBLICE A V ČESKÉ REPUBLICE

Vladimír Sládeček

*Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze
Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci
Ústavní soud České republiky*

Abstrakt: Problematika vyhlásování právních předpisů a souvisejících otázek se zdá nadále aktuální a často se stává předmětem odborného zájmu.¹¹³ V příspěvku autor nejprve krátce, spíše telegraficky, pojednává o historii právní úpravy vyhlásování právních předpisů od vzniku samostatného československého státu. V dalších částech probírá základní rysy platné úpravy problematiky nejprve ve Slovenské republice (zde je úprava již pár let účinná) a posléze v České republice (úprava ještě nenabyla účinnosti), aby stať uzavřel spíše skromnou úvahou než srovnáním obou úprav. Autor se omezuje však pouze na otázky vyhlásování právních předpisů, jiné akty publikované ve sbírkách ponechává stranou.

Abstract: Legislation and related issues remain relevant and often of expert interest. In the paper, the author first briefly discusses the history of legal regulations on the proclamation of legal acts since the establishment of the independent Czechoslovak state. In the following sections, the basic features of the current legislation are discussed first in the Slovak Republic (here the legislation has been effective for a few years) and then in the Czech Republic (the amendment has not yet entered into force). However, the author, confines himself to issues of proclamation of legislation, leaving other acts published in the collections aside.

Klíčová slova: Vyhlásování právních předpisů, Československo, česká právní úprava, slovenská právní úprava

Key words: Publication of legal regulations, Czechoslovakia, Czechggh legislation, Slovak legislation

¹¹³ Z posledních dvou desetiletí srov. např. CVRČEK, F. Legismokance v české legislativní praxi. Právník, 2001, č. 7. EICHLEROVÁ, K. Přístupnost a předvídatelnost práva. Právník, 2001, č. 2. JIRÁSEK, J. Může nebo musí prezident schválený zákon podepsat? In: HLOUŠEK, V., ŠIMÍČEK, V. (ed.) Výkonná moc v ústavním systému České republiky. Brno: Masarykova univerzita v Brně, Mezinárodní politologický ústav, 2004, s. 85 an. KÜHN, Z. Jako za Františka Josefa? K publikaci (nejen) evropského práva v České republice. Právní rozhledy, 2005, č. 18. KYSELA, J. Na okraj platnosti, účinnosti a retroaktivity zákonů. Právní rozhledy, 2005, č. 22. KYSELA, J. Nejvyšší správní soud k retroaktivnímu ustanovení o nabytí účinnosti zákona. Správní právo, 2010, č. 4, Legislativní příloha II. PLACHÝ, J. Úloha Sbírky zákonů při publikaci právních aktů moci výkonné. Časopis pro právní vědu a praxi, 2015, č. 2. SLÁDEČEK, V. K vyhlásování předpisů. AUC Iuridica, 2002, č. 1-2. SLÁDEČEK, V. Publikace jako obligatorní stadium tvorby právního předpisu. In: GERLOCH, A., KYSELA, J. (eds.) Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie. Praha: ASPI, a.s., 2007, s. 189 an. SCHORM, V.A. Několik slov o promulgaci aneb Jsou české zákony podepisovány, promulgovány a vyhlásovány? In: NOVOTNÝ, O. (usp.): Pocta doc. JUDr. Vladimíru Mikule k 65. narozeninám. ASPI Publishing. Praha 2002, s. 129 an.

Trocha historie

Zákonná úprava publikace právních předpisů na území samostatného Československa navázala na předchozí právní regulace této problematiky.¹¹⁴ Úpravu vyhlášení v nově vzniklé republice přináší – jako první v pořadí publikovaný zákon – *zákon č. 1/1918 Sb. z. a n. jímž se upravuje vyhlášení zákonů a nařízení*, který byl Národním výborem přijat až dne 2. listopadu 1918.¹¹⁵ Tento velmi stručný zákon (obsahoval čtyři paragrafy), byl záhy nahrazen zákonem č. 139/1919 Sb. z. a n., jímž se upravuje vyhlášení zákonů a nařízení. S jedinou novelou (!) provedenou zákonem č. 500/1921 Sb. z. a n. platila tato úprava po celé období tzv. první republiky. Když pomíneme období protektorátu Čechy a Morava,¹¹⁶ první poválečnou úpravu tvoří jednak dekret prezidenta republiky č. 10/1945 Sb., o Sbírce zákonů a nařízení republiky Československé, a dále ústavní dekret prezidenta republiky č. 22/1945 Sb., o vyhlášení právních předpisů, vydaných mimo území republiky Československé. Tato krátce působící úprava byla nahrazena zákonem č. 214/1948 Sb., o sbírkách zákonů.

Přestože federalizace republiky ještě nebyla ani na dohled, existoval však do jisté míry asymetrický model státních orgánů,¹¹⁷ a tak paralelně existovala právní úprava vyhlášení „slovenských“ předpisů. Nejprve šlo o nařízení SNR č. 116/1946 Sb. n. SNR, o vyhlášení právních předpisů, které bylo postupně nahrazováno úpravami novými. Nejdříve již zmíněným zákonem č. 214/1948 Sb., dále pak zákonem SNR č. 2/1956 Sb. n. SNR, o Zbierke zákonov Slovenskej národnej rady, zákonem č. 6/1959 Sb. n. SNR, o uverejňovaní zákonov Slovenskej národnej rady a predpisov vydaných na ich vykonanie a posléze zákonem SNR č. 1/1962 Zb., o vyhlášení zákonov a iných právných predpisov Slovenskej národnej rady. Některé otázky vyhlášení právních předpisů dále řešil zákon č. 77/1959 Sb., o Sbírce zákonů a Úředním listě.

Další právní úpravu, která platila poměrně dlouhou dobu (až do konce roku 1989), představovalo zákonné opatření předsednictva Národního shromáždění č. 4/1962 Sb., o vyhlášení zákonů a jiných právních předpisů, novelizované - v návaznosti na federalizaci státu - zákonem č. 164/1968 Sb., kterým se mění předpisy o vyhlášení právních předpisů. Nové celostátní úprava problematiky byla přijata až po 27 letech, a to v podobě zákona

¹¹⁴ K těmto historickým úpravám srov. např. KRÁLÍK, L. Český zemský zákoník. Právník, 2017, č. 9. KRÁLÍK, L. Říšský zákoník a počátky formální publikace předpisů. Právní rádce, 2018, č. 9. Pro účely tohoto zhuštěného přehledu ponechávám stranou (obvykle velice stručnou) úpravu vyhlášení na ústavní úrovni.

¹¹⁵ Ve skutečnosti byl prvním zákonem schváleným Národním výborem zákon č. 11/1918 Sb. z. a n., o zřízení samostatného státu československého, přijatý dne 28. října 1918. K tomu podrob. srov. VOJÁČEK, L. První československý zákon. Pokus o opožděný komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Příp. srov. též SLÁDEČEK, V. K prvnímu tuctu zákonů přijatých takřka před sto lety. Právní rádce, 2018, č. 9.

¹¹⁶ K tomuto období srov. TAUCHEN, J. Právní řád a publikace právních předpisů v protektorátu Čechy a Morava. In: Sborník Dny práva 2012. Brno: Masarykova univerzita, 2013, s. 701 an.

¹¹⁷ Existovaly některé samostatné slovenské orgány, kterým neodpovídaly adekvátní orgány na straně české. K tomu srov. GRONSKÝ, J. Postavení Slovenska v Ústavě 9. Května. In: PAVLÍČEK, V. a kol. Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky. Praha: Leges, 2015, s. 236 an. GRONSKÝ, J. Postavení Slovenska v Ústavě z r. 1960. In: Tamtéž, s. 251 an.

Federálního shromáždění č. 131/1989 Sb., o Sbírce zákonů,¹¹⁸ který byl zrušen k 10.12. 1992, v souvislosti se zánikem společného státu.

Po federalizaci státu - vedle federální sbírky - paralelně působily sbírky zákonů jednotlivých republik, což upravily zákon SNR č. 205/1968 Zb., o vyhlasování zákonů a iných právnych predpisov Slovenskej socialistickej republiky, a zákon ČNR č. 3/1969 Sb., o vyhlasování zákonů a jiných obecně závazných právních předpisů České socialistické republiky.

Zákon SNR č. 205/1968 Sb. byl zrušen zákonem SNR č. 176/1989 Sb., o vyhlasování všeobecne závazných právních predpisov a iných opatrení orgánov Slovenskej socialistickej republiky v Zbierke zákonov, který záhy nahradil zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 1/1993 Z.z, o Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Posléze, po provedení několika novelizací byl tento zákon vystřídán úpravou, která právě přinesla elektronizaci Sbírky zákonů, tj. zákonem č. 400/2015 Z.z., o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov(dále jen zákon č. 400/2015 Z.z.“), o kterém bude dále řeč.¹¹⁹

Co se týče úpravy v České republice, zákon ČNR č. 3/1969 Sb. byl zrušen a nahrazen zákonem ČNR č. 172/1989 Sb., o vyhlasování obecně závazných právních předpisů a jiných opatření orgánů České socialistické republiky ve Sbírce zákonů, který záhy nahradil zákon ČNR č. 545/1992 Sb., o Sbírce zákonů České republiky. Tento zákon byl vystřídán zákonem č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv. Nicméně v roce 2016 byl schválen zákon č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlasovaných ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, který má nabýt účinnosti k 1. lednu 2020. Přijetím tohoto zákona vznikla ne zcela standardní situace, totiž paralelní existence dvou úprav vyhlasování, i když pouze jeden ze zákonů je účinný. Sice není neobvyklé, aby v současné době platily dva zákony, a jen jeden byl účinný, nicméně nová úprava zpravidla brzy nabývá účinnosti a ruší a nahrazuje regulaci starší. V daném případě je však stanovena poměrně dlouhá legisvakance (cca tři a půl roku), což je zřejmě odůvodněno náročností přípravy technického zázemí vyhlasování.¹²⁰

Úprava ve Slovenské republice

Nejdříve přistoupíme k popisu úpravy ve Slovenské republice, neboť má v přijetí nové úpravy elektronické publikace právních předpisů prioritu, a to jak pokud jde o schválení zákona č. 400/2015 Z.z. (18. listopadu 2015), tak i nabytí účinnosti v části týkající se Sbírky zákonů (1. ledna 2016).¹²¹

¹¹⁸ K tomu to zákonu podrob. srov. ŠRÁMEK, A., SLUKOVÁ, H., SLÁDEČEK, V. Federální zákon o Sbírce zákonů. Právník, 1990, č. 10.

¹¹⁹ K historii vyhlasování srov. též KRÁLÍK, L. Slovenské sbírky a publikace právních předpisů. Právní obzor, 2019, č. 1.

¹²⁰ Podrobněji k historii úpravy vyhlasování právních předpisů srov. např. ŠRÁMEK, A., SLUKOVÁ, H., SLÁDEČEK, V., cit. dílo, BOBEK, M. Publikace obecně závazných právních předpisů v historickém a srovnávacím pohledu. Část I. (pohled historický). Část II. (pohled srovnávací). Jurisprudence, 2007, č. 1 a 2. KRÁLÍK, L. Podkarpatská Rus a publikace právních předpisů. Správní právo, 2017, č. 1. KRÁLÍK, L. Sbírka zákonů a publikace právních předpisů po roce 1918. Právník, 2019, č. 3.

¹²¹ Ustanovení § 2 až 10, kde se upravují pravidla tvorby právních předpisů, nabyly účinnosti 1. dubna 2016. Zákon č. 400/2015 z.z. byl posléze novelizován zákony č. 310/2016 Z.z. a č. 217/2018 Z.z.

Sbírka zákonů Slovenské republiky (dále jen „Sbírka zákonů SR“) je označena jako státní publikační nástroj Slovenské republiky, jejím vydavatelem je ministerstvo spravedlnosti. Zákon č. 400/2015 Z.z. zavádí duální systém publikace právních předpisů, neboť se Sbírka zákonů SR vydává v elektronické i listinné podobě. Obě formy publikace mají stejné právní účinky i shodný obsah, pokud není stanoveno jinak.¹²² Pokud se objeví rozdíl v textu mezi elektronickou a listinnou podobou Sbírky zákonů SR, přednost má text uveřejněný v listinné podobě Sbírky zákonů SR. Elektronická sbírka zákonů je bezplatně dostupná prostřednictvím Slov-Lexu, což je systém spravovaný ministerstvem spravedlnosti. Sbírka zákonů SR se vydává ve státním jazyce, pokud není stanoveno jinak. Název Sbírky zákonů SR, včetně zkratky „Z.z.“ a grafické vyobrazení jejího záhlaví lze používat jen pro účely vydávání této sbírky.

V elektronické Sbírce zákonů SR se vyhláší nejen právní předpisy ve své původní podobě (jak byly „poprvé“ přijaty), ale též jejich „konsolidovaná znění“, čímž se rozumí znění právního předpisu po provedených novelizacích.¹²³ Konsolidované znění připravuje ministerstvo spravedlnosti, které je označí za „právně závazné“. Tím se liší od úplného znění zákona vydaného předsedou Národní rady SR a publikované jak v elektronické, tak v listinné Sbírce zákonů SR, které má jen informativní význam.¹²⁴

Právní předpisy nabývají platnosti dnem vyhlášení ve Sbírce zákonů SR, účinnosti nabývají patnáctým dnem po jejich vyhlášení, není-li stanoven pozdější den nabytí účinnosti. Pokud je to odůvodněno naléhavým obecným zájmem, lze stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však dnem vyhlášení. Ve vyhlášeném konsolidovaném znění ministerstvo spravedlnosti uvede informaci o účinnosti všech jeho zpřístupněných časových verzích. Při tvorbě, schvalování a vyhlášení právních předpisů se dbá na to, aby mezi vyhlášením právního předpisu a dnem nabytí účinnosti uplynulo nejméně patnáct dní.

Jestliže dojde k nepředvídatelnému přerušení provozu Slov-Lexu, takže předpisy nelze elektronicky vyhlásit, a vznikne neodkladná potřeba vyhlášení předpisu, oznámí tuto skutečnost ministerstvo spravedlnosti na svých webových stránkách nebo prostřednictvím médií.

Stejně jako předchozí úprava (zákon č. 1/1993 Z.z.) stanoví zákon č. 400/2015 Z.z. fikci o znalosti práva (*ignorantia iuris neminem excusat*): „O všem, co bylo ve sbírce zákonů vyhlášeno, se má za to, že dnem vyhlášení se stalo známým každému, koho se to týká“ (§ 15). Právní předpisy se vyhláší ve Sbírce zákonů SR na základě žádosti příslušného úřadu, resp. osoby. U Ústavy, ústavních zákonů a (obyčejných) zákonů žádost podává Kancelář Národní rady Slovenské republiky, u nařízení vlády Úřad vlády Slovenské republiky, u vyhlášek příslušný ministr nebo příslušný vedoucí jiné ústředního orgánu státní správy.

Pokud jde o formální náležitosti Sbírky zákonů SR právní předpisy (a jiné akty) se označují pořadovými čísly, číslování začíná 1. lednem a končí 31. prosincem téhož roku. Právní předpis (a jiný akt) vyhlášený ve Sbírce zákonů SR je v záhlaví první strany opatřený státním

¹²² Tak např. u právních předpisů, nebo jejich částí, které vzhledem k jejich charakteru nebo rozsahu není účelné vyhlásit v listinné podobě, lze vyhlásit výlučně v elektronické podobě.

¹²³ K pojmu podrob. srov. SVÁK, J., SURMAJOVÁ, Ž., BALOG, B. Zákon o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 113 an.

¹²⁴ K tomu podrob. srov. tamtéž, s. 114.

znakem Slovenské republiky, slovy „Zbierka zákonov Slovenskej republiky“, číslem ročníku sbírky a dnem vyhlášení. Strany právních předpisů (jiného aktu) se číslují samostatně pro každý jednotlivý právní předpis. V listinné podobě sbírky je v záhlaví první strany též uvedena cena výtisku.

Distribuci Sbírký zákonů SR zajišťuje ministerstvo spravedlnosti a má zabezpečit, aby každý zájemce o listinou podobu sbírky měl možnost si ji za úhradu obstarat. Bezplatně pak zasílá každý výtisk listinné podoby Sbírký zákonů SR následujícím subjektům: Kancelář Národní rady Slovenské republiky, Kancelář prezidenta Slovenské republiky, Úřad vlády Slovenské republiky, Kancelář Ústavního soudu Slovenské republiky, Nejvyšší soud Slovenské republiky, Generální prokuratura Slovenské republiky, obec, která prokazatelně nemá žádné pracoviště s přístupem na internet, instituce stanovené zvláštním předpisem.¹²⁵

Úprava v České republice

Jak již bylo naznačeno výše, 15. června 2016 byl přijat zákon č. 222/2016 Sb., o Sbírcce zákonů mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírcce zákonů a mezinárodních smluv (dále jen „zákon č. 222/1016 Sb.“), který má nabýt účinnosti k 1. lednu 2020. Dodržení daného termínu účinnosti se ovšem nezdá jisté, neboť existují určité technické potíže, takže bude patrně účinnost odložena. Snad i proto, že elektronická publikace právních předpisů má navazovat na elektronický systém tvorby právních předpisů, který zákon č. 222/2016 Sb. také nově upravuje.

Sbírka zákonů a mezinárodních smluv (dále jen „Sbírka zákonů ČR“) je úřední list, ve kterém se vyhláší závazné znění právního předpisu a dalších aktů. Také zákon č. 222/1016 Sb. upravuje duální systém publikace, neboť stanoví, že Sbírka zákonů ČR se vede v elektronické a v listinné podobě, přičemž obě formy mají stejné právní účinky. Vydavatelem Sbírký zákonů ČR je Ministerstvo vnitra, které elektronický systém také spravuje. Elektronický systém Sbírký zákonů ČR je označen jako informační systém veřejné správy. Právní předpisy se vyhláší v českém jazyce.¹²⁶

Prostřednictvím elektronického systému Sbírký zákonů a mezinárodních smluv se vede jednak Sbírka zákonů ČR v elektronické podobě a dále databáze informací o aktech,¹²⁷ která mj. obsahuje úplná znění právních předpisů ve všech časových verzích a obojí se zpřístupňuje veřejnosti způsobem umožňujícím dálkový přístup.

¹²⁵ V poznámce se odkazuje na § 3 písm a) zákona č. 212/1997 Z.z. o povinných výtiscích periodických publikací, neperiodických publikacích a rozmnoženin audiovizuálních děl, ve znění zákona č. 182/2000 Z.z.

¹²⁶ Neumožňuje-li ve výjimečných případech technická povaha aktu nebo jeho části jeho uveřejnění v částce v listinné podobě v plném znění, v podobě částky vydávané ve zkráceném znění se uvede, v jaké podobě se lze s aktem v plném znění seznámit.

¹²⁷ Databáze informací o aktech obsahuje vydavatelem ověřené texty zejména a) platných právních předpisů a aktů mezinárodního práva vyhlášených ve Sbírcce zákonů nebo ve Sbírcce mezinárodních smluv anebo v předcházející obdobné sbírce, právních předpisů, které novelizovaly platné právní předpisy, a právních předpisů novelizovaných platnými právními předpisy, b) právních předpisů, které pozbyly platnosti a byly vyhlášeny po 4. dubnu 1945 ve Sbírcce zákonů nebo v předcházející obdobné sbírce, a právních předpisů, které byly těmito právními předpisy novelizovány nebo zrušeny, c) jiných aktů vyhlášených po 4. dubnu 1945 ve Sbírcce zákonů nebo ve Sbírcce mezinárodních smluv anebo v předcházející obdobné sbírce, d) právních předpisů podle písmen a) a b) ve všech jejich časových verzích, e) stejnopisů Sbírký zákonů nebo předcházející obdobné sbírky vydávané po 4. dubnu 1945 a Sbírký mezinárodních smluv.

Vyhlášením aktu se rozumí zpřístupnění částky, v níž je akt obsažen, s využitím elektronického systému, přičemž záhlavní částky obsahuje datum a čas, kdy je částka zpřístupněna.¹²⁸ Platnost právního předpisu nastává vyhlášením. Zaslání částky v listinné podobě nemá vliv na vyhlášení aktu v elektronickém systému Sbírký zákonů ČR. Není-li stanoven pozdější den nabytí účinnosti, právní předpis nabývá účinnosti počátkem patnáctého dne následujícího po dni vyhlášení. Vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze stanovit výjimečně dřívější den nabytí účinnosti, nejdříve však počátkem následujícího dne po dni jeho vyhlášení. Vyhláší-li se nouzový stav, stav ohrožení státu nebo válečný stav a vydává-li se právní předpis v souvislosti s ním, lze stanovit, že právní předpis nabude účinnosti vyhlášením. Výslovně se dále stanoví, že předchází-li den účinnosti jeho vyhlášení, nabývá právní předpis účinnosti 15 dnem po vyhlášení.

Nastane-li překážka bránící vyhlášení aktu v elektronickém systému a je-li potřeba jej neprodleně vyhlásit ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, vydavatel uveřejní oznámení o existenci překážky bránící elektronickému vyhlášení aktu na své úřední desce, a oznámí tuto skutečnost v hromadných sdělovacích prostředcích.

Po dobu trvání překážky bránící elektronickému vyhlášení aktu se částky vydávají v listinné podobě. Vydavatel zajistí rozeslání částek ministerstvům, jiným ústředním správním úřadům, Kanceláři Poslanecké sněmovny, Kanceláři Senátu, Kanceláři prezidenta republiky, České národní bance, Nejvyššímu kontrolnímu úřadu, Ústavnímu soudu, krajským úřadům a Magistrátu hlavního města Prahy. Vydavatel zajistí neprodleně poté, co pominula překážka bránící elektronickému vyhlášení aktu, zpřístupnění částek, které byly vydány v listinné podobě, v elektronickém systému Sbírký zákonů ČR; toto zpřístupnění se nepovažuje za vyhlášení aktu.

Právní předpis vyhlásí vydavatel na základě požadavku učiněného oprávněnou osobou (§ 12 odst. 2 zákona č. 222/2016 Sb.) prostřednictvím elektronického systému tvorby právních předpisů.

Sbírka zákonů a mezinárodních smluv se vede v částkách. Každá částka obsahuje jeden vyhlášený akt. Je-li vyhlášeným aktem novela právního předpisu, uvede se text právního předpisu ve znění novely v příloze částky; text právního předpisu ve znění novely je také závazným zněním. Existuje-li vzhledem ke změnám, které doposud nenabýly účinnosti, více platných znění ustanovení právního předpisu, uvedou se v textu právního předpisu ve znění novely všechna tato platná znění spolu s údajem o platnosti a účinnosti každého z nich. Akty se označují od počátku kalendářního roku arabskými čísly v souvislé řadě, která se uzavírá koncem každého kalendářního roku. Strany každé částky se číslují samostatně. Obsahuje-li částka přílohu, strany přílohy se číslují samostatně. Záhlaví částky obsahuje text "Sbírka zákonů a mezinárodních smluv", velký státní znak a označení aktu podle odstavce 2. Záhlaví částky dále obsahuje datum a čas, kdy je částka zpřístupněna v elektronickém systému Sbírký zákonů a mezinárodních smluv, nebo datum, kdy je částka rozeslána v listinné podobě, a sdělení, že částka je vydána (podle § 11 zákon č. 222/2016 Sb.). Vydavatel uchová jeden výtisk částky v listinné podobě po dobu 25 let ode dne vyhlášení aktu v ní obsaženého; po

¹²⁸ Datum a čas vyhlášení aktu ve Sbírce zákonů ČR s přesností na sekundy se uvede spolu s příslušnou zpřístupněnou částkou v elektronickém systému Sbírký zákonů ČR.

uplynutí této doby se výtisk „vybere“¹²⁹ za archiválii. Osobě, která o to požádá, zašle vydavatel za úplatu výtisk částky v listinné podobě.¹³⁰

Závěrečné poznámky

Elektronizace sbírky zákonů nepochybně odpovídá tendencím k zavádění e-governmentu, tedy k elektronizaci veřejného života, zejména pak veřejné správy.¹³¹ S tím se prostě nedá nic dělat, ať se nám to líbí či ne, „pokrok ničím nezastavíš“. Přestože většina společnosti disponuje spojením „umožňujícím dálkový přístup“, nabízí se otázka, zda je dostatečně zajištěna přístupnost sbírky pro některé osoby, zvláště pak pro seniory, kteří - z různých důvodů - s internetem nepracují.

Ve slovenské úpravě se uvádí, že se listinná podoba sbírky bezplatně zasílá též obci, která prokazatelně nemá žádné pracoviště s přístupem na internet. Zároveň je (každá) obec, samosprávný kraj a okresní úřad povinen zabezpečit, aby sbírka zákonů byla v sídle úřadu nebo na místě které určí, přístupná k nahlédnutí každému, kdo o to projeví zájem. Úřad je dále „oprávněn“ pro zájemce vyhotovit informativní výtisk ze sbírky zákonů.

Česká úprava stanoví, že obecní úřad, úřad městského obvodu nebo městské části územně členěného statutárního města, úřad městské části hlavního města Prahy, krajský úřad a Magistrát hlavního města Prahy umožní v úředních hodinách bezplatně nahlížet do Sbírký zákonů a mezinárodních smluv v elektronické podobě. Krajský úřad a Magistrát hlavního města Prahy umožní po dobu trvání překážky bránící vyhlásování aktů v úředních hodinách bezplatně nahlížet do částek v listinné podobě, které byly v době trvání této překážky vydány. Dále existuje možnost požádat na tzv. kontaktním místě veřejné správy o vydání příslušné částky v podobě ověřeného výstupu z informačního systému veřejné správy v listinné podobě v plném znění a zpravidla nepřekročí-li celkový rozsah tohoto výstupu počet 500 stran.

Snad jde o úpravy adekvátní, pokud nedojde k nějakým zcela výjimečným událostem, které by elektronickou či listinou sbírku - případně obě - znehodnotily. Domnívám se proto, že by se jedno písemné vyhotovení sbírky mělo ukládat někde na bezpečném místě, snad obdobně jako etalony mír a vah.

Přestože obě úpravy svorně prohlašují, elektronická i listinná sbírka mají „stejně právní účinky“ (ČR), resp. „rovnaké právně účinky a zhodný obsah“ (SR), vzápětí stanoví řadu odchylek, takže jde spíše o prázdnou frázi. V podstatě se pak dá říci, že prioritu má

¹²⁹ Zřejmě má být uvedeno, že se „považuje“ za archiválii.

¹³⁰ K elektronické publikaci předpisů srov. též HARAŠTA, J. Elektronické zpřístupňování práva. *Správní právo*, 2016, č. 3. HODÁS, M. Elektronizácia Zbierky zákonov Slovenskej republiky. *Justičná revue*, 2012, č. 12. JANUŠ, J. Co umožní elektronická Sbírký zákonů. *Právo a veřejná správa*, 2013, č. 4. MLSNA, P. O legislativě, elektronické Sbírcy zákonů a jiných „maličkostech“ (rozhovor). *Soudce*, 2016, č. 3.

¹³¹ Srov. např. ČERVENÁ, K., FILIPOVÁ, J., POTĚŠIL, L., TUŠEROVÁ, L. E-government ve veřejné správě a správním právu. In: KADEČKA, S. (ed.) *Pocita Petru Průchovi*. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2009, s. 215 an. MATES, P., SMEJKAL, V. E-government v České republice. *Právní a technologické aspekty*. Praha: Leges, 2012. POLČÁK, R. E-government jako nástroj vyšší efektivity veřejné správy z pohledu teoretické právní vědy. *Správní právo*, 2005, č. 3. SMEJKAL, V. E-government opět na pořadu dne. *Právní rádce*, 2010, č. 7.

elektronická sbírka zákonů, s listinou sbírkou zákonů se zpravidla nespojují právní, ale spíše informativní účinky.

Pokud slovenská úprava uvádí, že při tvorbě, schvalování a vyhlášení právních předpisů se dbá na to, aby mezi vyhlášením právního předpisu a dnem nabytí účinnosti uplynulo nejméně patnáct dní, považuji to spíše za pouhou deklaraci, neboť se nestanoví žádná sankce, když někdo „nedbá“ takto podivně formulované povinnosti. V tomto směru jde česká úprava - na základě negativních zkušeností¹³² - dále, když výslovně stanoví, že předchází-li den účinnosti jeho vyhlášení, nabývá právní předpis účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení.

I když poněkud odlišným způsobem, obě regulace počítají s (elektronickým) zpřístupněním úplných či „konsolidovaných“ znění právních předpisů. Přestože již delší dobu v obou republikách existují různé (soukromé) elektronické služby, poskytující prakticky totéž, není to totéž (*si duo faciunt idem, non est idem*). Jde totiž o elektronickou sbírku oficiální, a tak by se v ní, mimo jiné, neměly objevovat občasné chyby, jak je tomu u sbírek soukromých.

Nepochybně by si úpravy vyhlášení ve Slovenské republice a v České republice zasloužily regulérní komparace, aby se případně v některých aspektech mohly vzájemně inspirovat.

Použitá literatura

- BOBEK, M. Publikace obecně závazných právních předpisů v historickém a srovnávacím pohledu. Část I. - pohled historický. *Jurisprudence*, 2007, č. 1
- BOBEK, M. Publikace obecně závazných právních předpisů v historickém a srovnávacím pohledu. Část II. - pohled srovnávací. *Jurisprudence*, 2007, č. 2
- CVRČEK, F. Legisvakance v české legislativní praxi. *Právník*, 2001, č. 7
- ČERVENÁ, K., FILIPOVÁ, J., POTĚŠIL, L., TUŠEROVÁ, L. E-government ve veřejné správě a správním právu. In: KADEČKA, S. (ed.) *Poceta Petru Průchovi*. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2009, s. 215 an
- EICHLEROVÁ, K. Přístupnost a předvídatelnost práva. *Právník*, 2001, č. 2
- HARAŠTA, J. Elektronické zpřístupňování práva. *Správní právo*, 2016, č. 3
- HODÁS, M. Elektronizácia Zbierky zákonov Slovenskej republiky. *Justičná revue*, 2012, č. 12
- JANUŠ, J. Co umožní elektronická Sbírka zákonů. *Právo a veřejná správa*, 2013, č. 4
- JIRÁSEK, J. Může nebo musí prezident schválený zákon podepsat? In: HLOUŠEK, V., ŠIMÍČEK, V. (ed.) *Výkonná moc v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, Mezinárodní politologický ústav, 2004, s. 85 an.
- KÜHN, Z. Jako za Františka Josefa? K publikaci (nejen) evropského práva v České republice. *Právní rozhledy*, 2005, č. 18
- KYSELA, J. Na okraj platnosti, účinnosti a retroaktivity zákonů. *Právní rozhledy*, 2005, č. 22
- KYSELA, J. Nejvyšší správní soud k retroaktivnímu ustanovení o nabytí účinnosti zákona. *Správní právo*, 2010, č. 4, Legislativní příloha II

¹³² K tomu srov. např. KYSELA, J. Nejvyšší správní soud k retroaktivnímu ustanovení o nabytí účinnosti zákona. *Správní právo*, 2010, č. 4, Legislativní příloha II.

- KRÁLÍK, L. Podkarpatská Rus a publikace právních předpisů. *Správní právo*, 2017, č. 1
- KRÁLÍK, L. Český zemský zákoník. *Právník*, 2017, č. 9
- KRÁLÍK, L. Říšský zákoník a počátky formální publikace předpisů. *Právní rádce*, 2018, č. 9
- KRÁLÍK, L. Sbírká zákonů a publikace právních předpisů po roce 1918. *Právník*, 2019, č. 3
- KRÁLÍK, L. Slovenské sbírky a publikace právních předpisů. *Právní obzor*, 2019, č. 1
- MATES, P., SMEJKAL, V. E-government v České republice. *Právní a technologické aspekty*. Praha: Leges, 2012.
- MLSNA, P. O legislativě, elektronické Sbírce zákonů a jiných „maličkostech“ (rozhovor). *Soudce*, 2016, č. 3
- PAVLÍČEK, V. a kol. Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky. Praha: Leges,
- PLACHÝ, J. Úloha Sbírká zákonů při publikaci právních aktů moci výkonné. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2015, č. 2.
- POLČÁK, R. E-government jako nástroj vyšší efektivity veřejné správy z pohledu teoretické právní vědy. *Správní právo*, 2005, č. 3.
- SCHORM, V.A. Několik slov o promulgaci anebo Jsou české zákony podepisovány, promulgovány a vyhlášovány? In: NOVOTNÝ, O. (*usp.*): Pocta doc. JUDr. Vladimíru Mikule k 65. narozeninám. ASPI Publishing. Praha 2002, s. 129 an.
- SLÁDEČEK, V. K vyhlášování předpisů. *AUC Iuridica*, 2002, č. 1-2
- SLÁDEČEK, V. Publikace jako obligatorní stadium tvorby právního předpisu. In: GERLOCH, A., KYSELA, J. (*eds.*) Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie. Praha: ASPI, a.s., 2007, s. 189 an.
- SLÁDEČEK, V. K prvnímu tuctu zákonů přijatých takřka před sto lety. *Právní rádce*, 2018, č. 9.
- SMEJKAL, V. E-government opět na pořadu dne. *Právní rádce*, 2010, č. 7.
- SVÁK, J., SURMAJOVÁ, Ž., BALOG, B. Zákon o tvorbe právných predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017
- ŠRÁMEK, A., SLUKOVÁ, H., SLÁDEČEK, V. Federální zákon o Sbírce zákonů. *Právník*, 1990, č. 10.
- TAUCHEN, J. Právní řád a publikace právních předpisů v protektorátu Čechy a Morava. In: Sborník Dny práva 2012. Brno: Masarykova univerzita, 2013, s. 701 an.
- VOJÁČEK, L. První československý zákon. Pokus o opožděný komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2018

Kontakt:

Prof. JUDr. Vladimír Sládeček, DrSc.

Ústavní soud České republiky

Právnícká fakulta Univerzity Karlovy v Praze

Právnícká fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

Tř. 17. listopadu 8
771 11 Olomouc
Česká republika
sladeczek@prf.cuni.cz

ELEKTRONIZACE VÝKONU VEŘEJNÉ SPRÁVY A ZMĚNY VE SPRÁVNÍM ZÁKONODÁRSTVÍ

Josef Staša

Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze

Abstrakt: Příspěvek se zabývá vybranými správněprávními souvislostmi elektronizace výkonu veřejné správy. Jde o změny skladby/systematiky správního zákonodárství (přijetí řady „nových“ zákonů), o změny terminologie používané správními zákony (jedny nutné, druhé zbytečné) a zmiňuje se o změnách obsahu některých správních zákonů. Pokouší se alespoň zčásti srovnat realitu českého právního řádu a slovenského právního řádu.

Abstract: The paper deals with selected administrative law aspects of electronization of public administration. These are changes in the composition/systematics of administrative legislation (adoption of a number of "new" laws), changes in terminology used by administrative laws (both necessary ones and potentially harmful ones) and mentions changes in the content of some administrative laws. It attempts to at least partially compare the reality of the Czech legal order and the Slovak legal order.

Klíčová slova: elektronizace výkonu veřejné správy, terminologie používané správními zákony, realita českého právního řádu a slovenského právního řádu.

Key words: electronization of public administration, terminology used by administrative laws reality of the Czech legal order and the Slovak legal order.

Úvod

Elektronizací obecně budeme rozumět „modernizaci procesů pomocí informačních a komunikačních technologií“.¹³³ Oblasti veřejné správy (procesů ve veřejné správě) se dotýká zejména v souvislosti se zaváděním tzv. E-governmentu.

E-government (též Egovernment, e-Government nebo eGovernment, nezkráceně „electronic government“) značí „používání elektronických komunikačních zařízení, počítačů a internetu za účelem poskytování veřejných služeb občanům a dalším osobám v dané zemi nebo regionu.“¹³⁴ Zahrnuje „digitální komunikaci mezi občanem a jeho vládou (C2G), mezi vládami a vládními agenturami (G2G), mezi vládou a občany, mezi vládou a zaměstnanci a mezi vládou a podniky. Během této interakce komunikují občané se všemi úrovněmi státní správy, což usnadňuje zapojení občanů do správy věcí veřejných využitím informačních a komunikačních technologií a obchodních procesů re-inženýrství.“¹³⁵

¹³³ *IT slovník*; dostupné na <https://it-slovník.cz/pojem/elektronizace> (cit. 31. 5. 2019).

¹³⁴ *IT slovník*; dostupné na <https://it-slovník.cz/pojem/e-government> (cit. 31. 5. 2019). Toto heslo přímo nezmiňuje zkratky „G2C“ (= jiné heslo), „G2E“ (= chybí) a „G2B“ (= jiné heslo).

¹³⁵ Dtto.

V informatice nebo v podobných disciplínách možná jde o vcelku jasnou charakteristiku. V právu tomu tak být ale nemusí.¹³⁶ S vědomím této skutečnosti přistupme k vlastnímu výkladu.

Všimněme si trojích změn, které elektronizace veřejné správy ve vztahu ke správnímu zákonodárství přináší.¹³⁷ Jde o změny

- skladby/systematiky správního zákonodárství (systematické),
- terminologie používané správními zákony (terminologické),
- obsahu správních zákonů (obsahové).

K systematickým změnám

Systematické změny správního zákonodárství spočívají typicky v přijímání „nových“ (správnímu právu dříve „neznámých“) zákonů. Je otázkou, kam takové zákony zařadit v rámci systému správního práva. „Obohacuje“ se jimi jeho obecná část? Nebo patří do zvláštní části, kde reprezentují nový úsek tzv. funkční (průřezové) správy? Lze o tom diskutovat. Jisté ale je, že přinejmenším do obecné části správního práva „prosakují“. Správněprávní materie je v daném kontextu doplňována úpravou (úpravami), resp. bytněním úpravy (úprav) vnitřních vztahů ve veřejné správě, včetně státní správy (kde vlastně právní úprava není ani nutná vzhledem k možnosti řešení prostřednictvím interní normotvorby). Správní právo tak v tomto ohledu „přerůstá samo sebe“.

První z těchto zákonů jsou starší než komplexnější vize elektronizace veřejné správy. Každopádně šlo o projevy snah o její „modernizaci“. Staly se „podhoubím“ pro právní vyjádření tendence k elektronizaci a i v tomto ohledu tvoří s novějšími úpravami celek.

Pokusme se alespoň o základní rekapitulaci nejdůležitějších pramenů (od „počátku“ do dneška).¹³⁸

V České republice:

- zákon č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů (zákon o elektronickém podpisu); zrušen v r. 2016,
- zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů,¹³⁹
- zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů,¹⁴⁰
- zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech,¹⁴¹
- zákon č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících zákonů (zákon o kybernetické bezpečnosti),
- zákon č. 297/2016 Sb., o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce,¹⁴²
- zákon č. 250/2017 Sb., o elektronické identifikaci,

¹³⁶ A to nejen ve vztahu ke správnímu zákonodárství.

¹³⁷ Správními zákony označme zákony, nebo jednotlivá ustanovení zákonů, v nichž jsou obsaženy normy správního práva. Jejich souhrn představuje správní zákonodárství.

¹³⁸ Cca do července 2019.

¹³⁹ Obsahuje též úpravu vydávání výpisů ze zápisu vedeného v elektronické podobě v informačním systému, základ úpravy portálu veřejné správy a s účinností od 1. 7. 2008 úpravu kontaktních míst veřejné správy [= Český podací ověřovací informační národní terminál (tzv. Czech POINT)]. Za povšimnutí stojí ve své době ambiciózní ustanovení o povinnosti správce portálu veřejné správy zajišťovat v případech stanovených zvláštním právním předpisem dodání datové zprávy orgánu veřejné moci a oprávnění „každého“ této služby využít (§ 6f; účinnost od 15. 3. 2006, zrušeno k 29. 11. 2011).

¹⁴⁰ Předmětem jeho úpravy jsou jednak datové schránky, doručování dokumentů orgánů veřejné moci a provádění úkonů vůči orgánům veřejné moci jejich prostřednictvím, jednak autorizovaná konverze dokumentů.

¹⁴¹ Upravuje i jednotlivé základní registry (registr obyvatel, registr právnických osob, podnikajících fyzických osob a orgánů veřejné moci, registr územní identifikace, adres a nemovitostí a registr agend, orgánů veřejné moci, soukromoprávních uživatelů údajů a některých práv a povinností).

¹⁴² Zrušil cit. zákon o elektronickém podpisu.

- zákon č. 99/2019 Sb., o přístupnosti internetových stránek a mobilních aplikací a o změně zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.¹⁴³

Z interních (vládních) materiálů třeba zmínit dokument „Digitální Česko“, dokument „Česko v digitální Evropě“, Informační koncepci České republiky a dokument „Digitální ekonomika a společnost“, schválené usnesením vlády ČR č. 629 z 3. 10. 2018.

Horkou legislativní novinkou je poslanecký návrh zákona o právu na digitální služby.¹⁴⁴ Vlastní „tělo“ návrhu je poměrně skromné a bylo by zapotřebí rozebrat, nakolik má spíše deklarativní a/nebo sumační povahu. Jeho obsahem je katalog jedenácti práv:

- právo na digitální službu,¹⁴⁵
- právo činit digitální úkon,¹⁴⁶
- právo na osvědčení digitálního úkonu,¹⁴⁷
- právo na úřední ověření elektronického podpisu,¹⁴⁸

¹⁴³ Ve Slovenské republice tuto materii upravuje předpis nižší právní síly (výnos o standardech pro informační systémy veřejné správy č. 55/2014 Z. z., novelizovaný opatřeními č. 78/2018 Z. z., č. 311/2018 Z. z. a č. 56/2019 Z. z.), který prozatím (nejpozději do 1. 5. 2020) „přežil“ jemu nadřazený níže uvedený zákon o informačních systémech veřejné správy (viz § 32 níže uvedeného zákona o informačních technologiích ve veřejné správě).

¹⁴⁴ Tisk 447/0 Poslanecké sněmovny PČR, VIII. volební období. Vláda ČR zaujala k návrhu souhlasné stanovisko s připomínkami (tisk 447/1). Druhé čtení má proběhnout v září t. r. (= 2019).

¹⁴⁵ Fyzická osoba zapsaná v registru obyvatel nebo právnická osoba zapsaná v registru osob (= uživatel služby) má mít právo využívat digitální službu a orgán veřejné moci má mít povinnost ji poskytovat. Digitální službou návrh rozumí úkon orgánu veřejné moci prováděný způsobem umožňujícím dálkový přístup uvedený v tzv. katalogu služeb [= seznam veškerých úkonů obsažených v registru práv a povinností (= jeden z informačních systémů veřejné správy upravených cit. zákonem o základních registrech), obsahující jejich výčet a popis, jehož součástí je identifikátor úkonu, vymezení oprávněných subjektů a forma]. Za digitální službu má být považována i služba poskytovaná na kontaktním místě veřejné správy. Úprava tohoto práva má mít subsidiární charakter.

¹⁴⁶ Uživatel služby má mít právo činit digitální úkon (= úkon uvedený v katalogu služeb prováděný způsobem umožňujícím dálkový přístup) vůči orgánu veřejné moci prostřednictvím své datové schránky, prostřednictvím kontaktního místa veřejné správy, prostřednictvím veřejné datové sítě dokumentem opatřeným uznávaným elektronickým podpisem nebo uznávanou elektronickou pečeti, prostřednictvím informačního systému veřejné správy po prokázání totožnosti osoby s využitím elektronické identifikace a po její autorizaci, nebo jiným způsobem stanoveným právním předpisem. Nebude-li výslovně stanovena závazná podoba úkonu, má být možno jej činit jako digitální úkon. Orgány veřejné moci mají mít povinnost pořizovat a zveřejňovat prostřednictvím Ministerstva vnitra elektronické formuláře, které po prokázání totožnosti uživatele služby s využitím elektronické identifikace zajistí automatizované doplnění údajů nezbytných pro poskytnutí digitální služby z propojeného datového fondu orgánů veřejné moci (= veškeré údaje vedené v informačním systému veřejné správy ohlášené do registru práv a povinností a referenční údaje podle cit. zákona o základních registrech), které bude moci orgán veřejné moci sdílet [= využívat prostřednictvím informačního systému základních registrů (ten „propojuje“, kromě jiného, jednotlivé základními registry navzájem a s tzv. agendové informační systémy, jakož i tyto navzájem)] podle právního předpisu nebo na základě souhlasu uživatele. Nezveřejní-li orgán veřejné moci elektronický formulář nebo nezajistí-li možnost využití speciálního uživatelského rozhraní (= souhrn prostředků, služeb a opatření umožňující připojení informačních systémů k elektronickým aplikacím třetích stran), má mít uživatel služby právo učinit digitální úkon podle své volby v jakémkoli výstupním datovém formátu.

¹⁴⁷ Uživatel má mít právo na elektronické osvědčení digitálního úkonu. Orgán veřejné moci má být povinen je poskytnout i bez žádosti. Na žádost uživatele má mít tuto povinnost po dobu 10 let od učinění úkonu (= subsidiární úprava). Osvědčení má důvěryhodně zachytit obsah digitálního úkonu a má z něj být patrné určení osoby, která jej učinila, a adresáta úkonu a uveden způsob, datum a čas provedení úkonu. V případě digitálního úkonu učiněného v informačním systému datových schránek se má za osvědčení považovat datová zpráva obsahující úkon. Osvědčení úkonu se má poskytnout podle volby uživatele zasláním do datové schránky, na kontaktní místo veřejné správy nebo zpřístupněním prostřednictvím portálu veřejné správy.

¹⁴⁸ Stanoví-li právní předpis požadavek úředního ověření podpisu na listině, má být možné jej v digitální podobě nahradit elektronickým podpisem podepisujícího uživatele na dokumentu nedílně spojeném s kvalifikovaným elektronickým podpisem osoby oprávněně provádět ověřování pravosti podpisu, která stanoveným postupem podle zákona o ověřování ověřila pravost podpisu uživatele, a kvalifikovaným elektronickým časovým razítkem, nebo nedílně spojeném se záznamem kvalifikovaného poskytovatele o provedení elektronické identifikace podepisujícího uživatele prostřednictvím kvalifikovaného systému elektronické identifikace s úrovní záruky

- právo na sdílení údajů,¹⁴⁹
- právo na zápis práva, povinnosti nebo právní skutečnosti,¹⁵⁰
- právo na prokázání právní skutečnosti,¹⁵¹
- právo na zápis kontaktního údaje,¹⁵²
- právo na informace,¹⁵³
- právo na elektronickou identifikaci a autentizaci,¹⁵⁴
- právo na technologickou neutralitu.¹⁵⁵

Současně se navrhuje novelizovat několik zákonů, včetně ustanovení správního řádu o jedné ze základních zásadách činnosti správních orgánů.¹⁵⁶

vysoká, opatřeným kvalifikovanou elektronickou pečeti a kvalifikovaným elektronickým časovým razítkem kvalifikovaného poskytovatele.

¹⁴⁹ Orgán veřejné moci nebude vyžadovat údaje, které mu jsou dostupné v propojeném datovém fondu orgánů veřejné moci (na základě právního předpisu nebo na základě souhlasu uživatele). Uživatel bude mít právo udělit souhlas se sdílením údajů o sobě, o svých právech a povinnostech nebo právních skutečnostech, které se ho týkají, vedených v propojeném datovém fondu orgánů veřejné moci; orgán veřejné moci bude povinen tyto údaje sdílet. V rozsahu uděleného souhlasu se neuplatní povinnost mlčenlivosti orgánu veřejné moci. Uživatel má být oprávněn souhlas kdykoliv odvolat. Souhlas uživatele služby ke sdílení údajů se má podávat Ministerstvu vnitra, které jej zapíše do základních registrů.

¹⁵⁰ Uživatel má mít právo na zápis práva, povinnosti nebo právní skutečnosti, která se jej týká a vyplývá z úkonu orgánu veřejné moci uvedeného v katalogu služeb, do registru práv a povinností (pokud nebude v katalogu služeb stanoveno, že úkon takový zápis neumožňuje). Právo se má uplatňovat prostřednictvím Ministerstva vnitra u orgánu veřejné moci, který učinil podkladový úkon.

¹⁵¹ Uživatel má mít právo (možnost) prokázat nebo osvědčit právní skutečnost odkazem na referenční údaje vedené v základních registrech, odkazem na údaje vedené v informačním systému veřejné správy ohlášené do registru práv a povinností, nebo výpisem z informačního systému veřejné správy v elektronické podobě nebo ve strojově čitelném elektronickém formátu, který zaručuje věrohodnost původu a neporušenost obsahu výpisu. Uživatel nemá být povinen předkládat rozhodnutí, doklad, průkaz, osvědčení nebo jinou veřejnou listinu nebo poskytnout jiný údaj, pokud prokázal svoji totožnost a údaje o něm nebo o jeho právech, povinnostech nebo právních skutečnostech, které se ho týkají, budou vedeny v informačním systému veřejné správy. Dovolává-li se uživateli služby obsaženého v informačním systému veřejné správy, má se mít za to, že poskytl souhlas k jeho sdílení v nezbytném rozsahu. Předloží-li uživatel dokumenty v elektronické podobě, orgán veřejné moci nemá být oprávněn žádat tytéž dokumenty v listinné podobě (má jít opět o subsidiární úpravu).

¹⁵² Uživatel má mít právo na zápis kontaktního údaje o elektronické adrese nebo telefonním čísle do registru právnických osob, podnikajících fyzických osob a orgánů veřejné moci osob nebo do registru obyvatel pro zaslání informací podle tohoto zákona a pro zaslání dalších informací souvisejících s poskytováním digitální služby, jejichž okruh si vybere. Právo se má uplatňovat u Ministerstva vnitra. Za tímž účelem má mít uživatel právo na zápis kontaktního údaje do národního bodu elektronické identifikace.

¹⁵³ Uživatel má být oprávněn přistupovat k informacím v informačním systému veřejné správy, které se ho přímo týkají (přístup se má zajišťovat prostřednictvím digitální služby portálu veřejné správy; nemá být poskytnuta informace, jejíž poskytnutí by ohrozilo bezpečnost státu nebo jiný zákonem chráněný veřejný zájem). Uživatel má mít právo na poskytnutí informace o končící platnosti dokladu, průkazu, osvědčení nebo jiné veřejné listiny; informaci mu má zaslat orgán veřejné moci, který ji vydal, nejpozději 30 dnů před uplynutím její platnosti do datové schránky. Má-li uživateli zaniknout právo nebo povinnost ve lhůtě stanovené rozhodnutím orgánu veřejné moci, má mít právo na poskytnutí informace o takové skutečnosti orgánem veřejné moci, který rozhodnutí vydal, nejpozději 3 dny před zánikem práva nebo povinnosti do datové schránky. Uživatel má mít právo na poskytnutí informace o změně referenčních údajů a údajů vedených v informačním systému veřejné správy ohlášené do registru práv a povinností o jeho osobě nebo jeho právech a povinnostech neprodleně po jejich změně do datové schránky. Orgán veřejné moci má poskytnout uvedené informace také „na kontaktní údaj“.

¹⁵⁴ Nebude-li v katalogu služeb pro využití digitální služby stanovena úroveň záruky prostředku pro elektronickou identifikaci, má mít uživatel právo provést svou identifikaci a autentizaci prostředkem pro elektronickou identifikaci podle své volby nejméně v úrovni „značná“.

¹⁵⁵ Orgán veřejné moci má zpřístupnit digitální službu uživateli bez závislosti na konkrétní platformě či technologii, ledaže by takové řešení bylo nepřiměřeně ekonomicky náročné, nesplňovalo požadavky na bezpečnost informačního systému veřejné správy nebo mu bránil jiný právním předpisem chráněný veřejný zájem. Je-li to možné, má orgán veřejné moci poskytnout uživateli výstupy digitální služby v otevřeném strojově čitelném formátu.

Ve Slovenské republice:

- zákon č. 261/1995 Z. z., o štátnom informačnom systéme; zrušen v r. 2006,
- zákon č. 215/2002 Z. z., o elektronickom podpise a o zmene a doplnení niektorých zákonov; zrušen v r. 2016,
- zákon č. 275/2006 Z. z., o informačných systémoch verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov; zrušen v r. 2019,
- zákon č. 305/2013 Z. z., o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente),¹⁵⁷
- zákon č. 272/2016, Z. z., o dôveryhodných službách pre elektronické transakcie na vnútornom trhu a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o dôveryhodných službách),¹⁵⁸
- zákon č. 69/2018, Z. z., o kybernetickej bezpečnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov,
- zákon č. 95/2019 Z. z., o informačných technológiách vo verejnej správe a o zmene a doplnení niektorých zákonov.¹⁵⁹

Z interných (vládních) materiálov treba zmínit dokument „Stratégia digitálnej transformácie Slovenska 2030“, schválený usnesením vlády SR č. 206 ze 7. 5. 2019.

Co vyplýva ze srovnání?¹⁶⁰

Struktura pramenů se v českém a slovenském správním právu zčásti liší. Vzhledem k charakteru upravované materie se snad mohou některé rozdíly zdát trochu překvapivé.

Slovenská úprava se daleko dříve chopila materiální úpravy informačních systémů veřejné správy (byť šlo „pouze“ o státní informační systém).¹⁶¹

Slovenská úprava je koncentrovanější. Za zmínku stojí především širší záběr předmětu úpravy zákona o e-Governmente.

¹⁵⁶ Jde o § 6 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Dosavadní znění („Správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje. Podklady od dotčené osoby vyžaduje jen tehdy, stanoví-li tak právní předpis. Lze-li však potřebné údaje získat z úřední evidence, kterou správní orgán sám vede, a pokud o to dotčená osoba požádá, je povinen jejich obstarání zajistit. Při opatřování údajů podle tohoto ustanovení má správní orgán vůči třetím osobám, jichž se tyto údaje mohou týkat, stejné postavení jako dotčená osoba, na jejíž požádání údaje opatřuje.“) má být doplněno: „... Lze-li potřebné údaje získat z úřední evidence, kterou správní orgán sám vede, nebo lze-li tyto údaje získat z propojeného datového fondu orgánů veřejné moci podle jiného zákona, a pokud o to dotčená osoba požádá, je povinen jejich obstarání zajistit. ... Porušení této povinnosti je nesprávným úředním postupem podle jiného zákona.“ (Poslední doplňovaná věta je samozřejmě nadbytečná.)

¹⁵⁷ Zákon upravuje zejména informační systémy podporující výkon veřejné moci v elektronické podobě (včetně přístupových míst, jimiž jsou ústřední portál veřejné správy, specializované portály, integrovaná obslužná místa a ústřední kontaktní centrum), elektronické schránky (včetně elektronického doručování), některé „podmínky“ výkonu veřejné moci v elektronické podobě [včetně elektronického podání a prokazování elektronické identity a elektronického poskytování informací orgány veřejné moci (notifikace)], konverzi (včetně zaručené konverze) a referenční registry (pouze rámcová úprava). Naposled byl novelizován v červnu r. 2019 (zákon č. 211/2019 Z. z.).

¹⁵⁸ Zrušil cit. zákon o elektronickom podpise.

¹⁵⁹ Nahradil cit. zákon o informačných systémoch verejnej správy. Pozornosť venuje tiež bezpečnosti informačných technológií.

¹⁶⁰ Abstrahujeme přitom od teprve navrhované české úpravy.

¹⁶¹ V České republice byl sice v r. 1996 zřízen Úřad pro státní informační systém (zákon č. 272/1996 Sb., kterým se provádějí některá opatření v soustavě ústředních orgánů státní správy České republiky a kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a mění a doplňuje zákon č. 97/1993 Sb., o působnosti Správy státních hmotných rezerv), to však nebylo doprovázeno žádnou další úpravou. Teprve v r. 2000 „získal“ tento úřad působnost ve vztahu ke správě centrální adresy (podle zákona o zadávání veřejných zakázek a podle zákona o veřejných dražbách). Úřad byl zrušen cit. zákonem o informačních systémech veřejné správy, jeho „nástupcem“ se stal Úřad pro veřejné informační systémy (již s „regulérně“ vymezenou působností).

Slovenská úprava je dynamičtější. Letošní zákon o informačních technologiích vo verejnej správe predstavuje již třetí generaci úpravy informačních systémů veřejné (státní) správy.

K terminologickým změnám

Právní úpravy související s elektronizací veřejné správy přinášejí řadu terminologických „inovací“.

Obecně jistě není zapotřebí připomínat požadavek srozumitelnosti terminologie používané v právních předpisech a zásadu stálosti pojmosloví. Realita je však zamotanější.

S jistou dávkou opovázlivosti lze rozlišovat

- nezbytné terminologické inovace,
- terminologické inovace na hranici exhibice,
- terminologii na hranici zmatečnosti.

Předmětná oblast úpravy je mladá a rychle se rozvíjející. Operuje s pojmy, které správnímu právu (a právu vůbec) nemohly být známy. Je přirozené, že do práva musí pronikat nová terminologie, vlastní informatice nebo podobným disciplínám.

Z první skupiny lze příkladmo zmínit alespoň

- pojem „informační systém“ a některé související pojmy („správce“ informačního systému, „provozovatel“ informačního systému),
- pojmy „elektronický podpis“ a „elektronická pečeť“ a jejich „odvozeniny“ („kvalifikovaný/á“, dříve „zaručený/á“) a „elektronické časové razítko“,
- rozšíření pojmu „písemnost“ (její formou může být kromě listiny datová zpráva).

Srovnáváme-li terminologii českého a slovenského správního práva, je patrné, že ve vymezení některých základních pojmů existují nuance. Ukažme to na pojmu „informační systém veřejné správy“:

Podle platné české úpravy jde o „funkční celek nebo jeho část zabezpečující cílevědomou a systematickou informační činnost pro účely výkonu veřejné správy“, přičemž informační činností je „získávání a poskytování informací, reprezentace informací daty, shromažďování, vyhodnocování a ukládání dat na nosiče a uchovávání, vyhledávání, úprava nebo pozměňování dat, jejich předávání, šíření, zpřístupňování, výměna, třídění nebo kombinování, blokování a likvidace dat ukládaných na nosičích“; zákon dále uvádí, že „[i]nformační činnost je prováděna správci, provozovateli a uživateli informačních systémů veřejné správy prostřednictvím technických a programových prostředků“.¹⁶²

Podle platné slovenské úpravy se informačním systémem veřejné správy rozumí „informačný systém v pôsobnosti správcu podporujúci služby verejnej správy, služby vo verejnom záujme alebo verejné služby“; informačním systémem je „funkčný celok zabezpečujúci cieľavedomú a systematickú informačnú činnosť prostredníctvom technických prostriedkov a programových prostriedkov“; informační činností pak „získavanie, zhromažďovanie, spracúvanie, sprístupňovanie, poskytovanie, prenos, ukladanie, archivácia a likvidácia údajov“.¹⁶³

Shodných řešení je možné dosáhnout různými cestami. Nicméně lze diskutovat zejména jednak o vztahu „celku a části“, jednak o rozdílné míře podrobnosti vymezení informační činnosti.

Z hlediska teorie správního práva je však daleko pozoruhodnější a zároveň v jistém ohledu kontroverzní přístup platné i minulé slovenské úpravy k pojmům „služby veřejné správy“,

¹⁶² Srov. platné znění § 2 písm. a) a b) cit. zákona o informačních systémech veřejné správy.

¹⁶³ Srov. § 2 odst. 2 a 4 a § 3 písm. a) cit. zákona o informačních technologiích vo verejnej správe.

„služby ve veřejném zájmu“ a „veřejné služby“.¹⁶⁴ Poslední z nich je totiž obecným pojmem správního práva a správní vědy.¹⁶⁵ Dělitko mezi službami veřejné správy a službami ve veřejném zájmu je sice formulováno zřetelně (stanovení/nestanovení způsobu výkonu určité činnosti), zůstává ovšem otázkou, zda je ve všech zvláštních předpisech čitelné. Méně zřetelný je jejich vztah k veřejným službám (jde o inkluzi?). Rozpaky ve vztahu k tradičnímu chápání posléze vzbuzuje vymezení služeb veřejné správy a veřejných služeb zahrnující „výkon pravomocí“ (jak pro případ, že to má znamenat výkon pravomocí *sensu stricto*, tak pro případ, že to znamená výkon působnosti).¹⁶⁶ Samo spojení „výkon pravomocí, práv a povinností“ se ve slovenském právním řádu vykytuje pouze v zákoně o informačních technologiích vo verejnej správe. Je sice pravdou, že pozitivní právo používá termínů „působnost“ a „pravomoc“ nevyhraněně, popřípadě promiskuitně a že teorie správního práva tento neduh nedostatečně kriticky reflektuje, to však nic nemění na otázce, zda v tomto případě nezašel textátor zákona příliš daleko, zda nevybočil z mezí nezbytnosti.

Některé pojmy nejsou zavedeny v obou našich právních řádech. Jednoduchým příkladem je „webové sídlo“.¹⁶⁷

Dostáváme se ke druhé skupině:

Snaha po právnickém uchopení právu „nevlastní“ materie může vést k jakémusi „přeprávníčení“, k zavedení zbyteční terminologie, v krajním případě dokonce takové, která není běžná ani v „matečné“ branži (= zdroji inspirace).

Nešlo se obejít bez pojmů jako je „metainformační systém veřejnej správy“ a jeho odvozeniny?¹⁶⁸

Nešlo jednodušším způsobem vyjádřit obsah pojmů „referenční register“ nebo „referenční údaj“?¹⁶⁹

Kultuře právních předpisů neprospívá ani i používání cizojazyčných termínů. Z českého práva možno zmínit výraz „Czech - POINT“.¹⁷⁰ Ze slovenského pak výraz „e-Government“.¹⁷¹

¹⁶⁴ Viz § 3 písm. k), m) a n) cit. zákona o informačních technologiích vo verejnej správe. Prvně § 3 písm. w), ab) a ac) cit. zákona o informačních systémech verejnej správy, ve znění účinném od 1. 2. 2010.

¹⁶⁵ Veřejné služby coby součást veřejných výkonů, resp. výkonů veřejné správy (= jedna ze základních obsahových složek veřejné správy). Na rozdíl od činností právně mocenské uspokojují „pozitivní“ potřeby. Viz STAŠA, J. *Úvod do českého správního práva*. 4. vyd. (dotisk), Praha : Policejní akademie ČR, 2003, s. 8 a 9.

¹⁶⁶ Termín „pravomoc“ použitý ve slovenském právním předpisu lze v češtině vyjádřit někdy jako „pravomoc“, jindy jako „působnost“.

¹⁶⁷ Viz § 3 písm. t) cit. zákona o informačních technologiích vo verejnej správe. Prvně § 3 písm. aa) cit. zákona o informačních systémech verejnej správy, ve znění účinném od 1. 2. 2010.

¹⁶⁸ Viz § 3 písm. b) a c) cit. zákona o informačních technologiích vo verejnej správe. Prvně § 2 písm. o) a p) cit. zákona o informačních systémech verejnej správy, ve znění účinném od 1. 2. 2010. Metainformační systém = buď obecné označení jakéhokoli informačního systému, jehož datovou základnu tvoří metainformace (metadata), nebo informační systém obsahující popis (model) nějakého informačního systému; jde o nástroj systémové integrace (VOŘÍŠEK, J. *Strategické řízení informačního systému a systémová integrace*. 1. vyd., Praha : Management Press, 1997, s. 221 an. České právní předpisy s tímto pojmem neoperují (činí tak standard ISVS stanovující povinné požadavky na metodiku atestace shody IS se Standardem ISVS pro náležitosti životního cyklu IS 017/01.01).

¹⁶⁹ Podle § 51 odst. 1 cit. zákona o e-Governmente ve znění účinném od 18. 10. 2016 je referenční register „register, ktorý je uvedený v zozname referenčných údajov“. Přitom „[v] zozname referenčných údajov musí byť každý referenčný údaj priradený k referenčnému registru a každý referenčný register musí byť priradený aspoň k jednému referenčnému údaju“ (= z § 51 odst. 3). Referenční údaj je „údaj objektu evidencie, ktorý je uvedený v zozname referenčných údajov“ [§ 49 písm. d)]. Objektem evidence je „množina údajov o subjekte evidencie, ktorá je predmetom evidovania orgánom verejnej moci v rámci jeho pôsobnosti ... a ktorá je jednoznačne identifikovaná identifikátorom objektu evidencie“ [§ 49 písm. b)]. Subjektem evidence je „osoba, vec, právo, povinnosť alebo skutočnosť, údaje o ktorých sú predmetom evidovania orgánom verejnej moci v rámci jeho pôsobnosti ...“ [§ 49 písm. c)]. Hermeticky působí věta (§ 52 odst. 2): „Registrátor referenčného registra nereferencuje hodnoty referenčných údajov, ktoré sú vedené v referenčnom registri, ktorého je registrátorom.“ V českých právních předpisech termín „referenční register“ nenalezáme.

¹⁷⁰ Viz § 8a odst. 1 cit. zákona o informačních systémech veřejné správy ve znění účinném od 1. 7. 2008.

Otázkou je, nakolik pardonovat užívání slov, které v národním jazyce ještě zcela nezdomácněly. Příkladem takového slova, resp. slovního spojení je „cloud“, resp. „cloud computing“.¹⁷²

Do třetí skupiny lze jistě zařadit řadu formulací z českých i slovenských právních předpisů. Omezme se ale na konstrukci dvojice právních pojmů, která se nesrovnává se zažitou správněprávní a/nebo spravovědnou terminologií. Jde o svérázné rozlišení „vedení ve správě informačních technologií ve veřejné správě“ a „řízení ve správě informačních technologií ve veřejné správě“ obsažené v cit. zákoně o informačních technologiích vo verejnej správe:¹⁷³

- vedení ... = „činnosť orgánu vedenia v rozsahu jeho pôsobnosti podľa tohto zákona, ktorej účelom je riadny a efektívny výkon riadenia v správe informačných technológií verejnej správy podľa zákona a dosiahnutie cieľov informatizácie a rozvoja informačných technológií verejnej správy, ktoré vyplývajú z národnej koncepcie a ďalších koncepčných a strategických dokumentov s celoštátnou pôsobnosťou“,¹⁷⁴

- řízení ... = „činnosť orgánu riadenia, ktorej účelom je trvalo zabezpečiť a zlepšovať podmienky na elektronický výkon pôsobnosti orgánu riadenia podľa osobitných predpisov a rozvíjať informačné technológie, ktorých je správcom, v súlade s týmto zákonom, všeobecne záväznými právnymi predpismi vydanými na jeho vykonanie, štandardmi a národnou koncepciou“.¹⁷⁵

Toto rozlišení souvisí s „nadresortní“ působností orgánu vedení, jímž je Úřad podpredsedu vlády Slovenskej republiky pre investície a informatizáciu.¹⁷⁶

K obsahovým změnám

Obsah správního zákonodárství se v souvislosti s elektronizací veřejné správy mění jak díky zmíněným „novým“ zákonům, tak „obohacováním“ obsahu tradičních úprav.¹⁷⁷

Podívejme se nejprve na nejdůležitější procesní předpisy:

Český správní řád preferuje doručování písemností prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky.¹⁷⁸ Umožňuje rovněž doručovat na elektronickou adresu, kterou mu účastník řízení sdělí (taková adresa může být sdělena i pro řízení, která mohou být u téhož správního orgánu zahájena v budoucnu).¹⁷⁹ Relativně nedávno přibylo ustanovení o tzv. hybridní poště (ta spočívá v zaslání písemnosti do datové schránky kontaktního místa veřejné správy, které předmětnou písemnost převede autorizovanou konverzí dokumentů z podoby datové zprávy do listinné podoby, a doručí výslednou písemnost adresátovi).¹⁸⁰ Předpokladem doručení veřejnou vyhláškou je i zveřejnění způsobem umožňujícím dálkový přístup (na elektronické

¹⁷¹ Dokonce v názvu zákona (viz výše).

¹⁷² V České republice viz § 2 písm. l) bod 3 cit. zákona o kybernetické bezpečnosti ve znění účinném od 1. 8. 2017. Ve Slovenské republice viz § 10a odst. 1 cit. zákona o e-Governmente ve znění účinném od 1. 11. 2017., příloha 2 odst. 3 cit. zákona o kybernetické bezpečnosti a § 24 odst. 1 písm. f) cit. zákona o informačních technologiích vo verejnej správe.

¹⁷³ České právní předpisy podobné rozlišení neznají.

¹⁷⁴ Viz § 7 cit. zákona o informačních technologiích vo verejnej správe.

¹⁷⁵ Viz § 11 odst. 1 cit. zákona o informačních technologiích vo verejnej správe.

¹⁷⁶ UST. § 5 ODS. 1 PÍSM. A) CIT. ZÁKONA O INFORMAČNÝCH TECHNOLOGIÁCH VO VEREJNEJ SPRÁVE. V ČESKÉ REPUBLICE JE

V SOUČASNOSTI ÚSTŘEDNÍM SPRÁVNÍM ÚŘADEM PRO OBLAST INFORMAČNÍCH SYSTÉMŮ VEŘEJNÉ SPRÁVY, ŘAZENOU MEZI „VNITŘNÍ VĚCI“, MINISTERSTVO VNITRA [PLATNÉ ZNĚNÍ § 12 ODS. 1 PÍSM. O) ZÁKONA Č. 2/1969 SB., O ZŘÍZENÍ MINISTERSTEV A JINÝCH ÚSTŘEDNÍCH ORGÁNŮ STÁTNÍ SPRÁVY ČESKÉ REPUBLIKY].

¹⁷⁷ Výklad oněch „nových“ zákonů bohužel přesahuje možnosti tohoto příspěvku.

¹⁷⁸ Platné znění § 19 odst. 1 cit. českého správního řádu (ustanovení bylo doplněno s účinností od 1. 7. 2009).

¹⁷⁹ Platné znění § 19 odst. 4 a 10 cit. českého správního řádu (původně odstavce 3 a 9).

¹⁸⁰ Platné znění § 19 odst. 3 cit. českého správního řádu (v účinnosti od 1. 7. 2017).

obdobě úřední desky).¹⁸¹ Elektronicky je možné učinit (= parafrázováno; doslovné znění textu zákona není zcela povedené) „regulérní“, nebo „provizorní“ (= musí být „regulérně“ potvrzeno/doplněno) podání.¹⁸² Ve vztahu k rozhodnutí se omezuje na konstatování, že pokud se má rozhodnutí doručit elektronicky, vyhotoví úřední osoba, která za písemné vyhotovení rozhodnutí odpovídá, jeho elektronickou verzi.¹⁸³ Zákon obsahuje i zmocnění k uzavření veřejnoprávní smlouvy o zveřejňování obsahu úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup, veřejnoprávní smlouvy o provozování elektronické adresy podatelny (původně o provozování elektronické podatelny) a veřejnoprávní smlouvy o přenesení působnosti správního orgánu v oblasti doručování na kontaktní místo veřejné správy.¹⁸⁴

Slovenský správní řád také zná „dvojí“ elektronické podání („regulérní“ a „provizorní“) a obsahuje ustanovení o náležitostech podání učiněného v elektronické podobě.¹⁸⁵ Ohledně elektronického doručování má pouze odkaz na doručování do elektronické schránky podle cit. zákona o e-Governmente.¹⁸⁶ Písemnost doručovaná veřejnou vyhláškou se zveřejňuje též na webovém sídle správního orgánu.¹⁸⁷ Zákon též stručně zmiňuje náležitosti rozhodnutí vyhotovovaného v elektronické podobě.¹⁸⁸

Odlíšnosti obou národních úprav jsou způsobeny jednak zčásti rozdílným přístupem ke „vstřebání“ úprav týkajících se elektronických úkonů veřejné správy, jednak i skutečností, že slovenský správní řád je stále „pokračováním“ československé úpravy z r. 1967.

Český daňový řád samozřejmě rovněž preferuje doručování „elektronicky“, zvláště ale zmiňuje toliko doručování do datové schránky, ohledně něhož pouze odkazuje na zákon o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů.¹⁸⁹ Správce daně je povinen poskytovat stanovené informace způsobem umožňujícím dálkový přístup.¹⁹⁰ Správce daně, který je k tomu technicky vybaven, tímto způsobem poskytuje též informace z daňové informační schránky daňového subjektu, která je zřízena na technickém zařízení správce daně.¹⁹¹ Podání lze učinit datovou zprávou (konstruováno podobně a formulováno lépe jako/než v cit. českém správním řádu); stanovená podání musí být za určitých okolností (má-li daňový subjekt nebo jeho zástupce zpřístupněnu datovou schránku nebo zákonem uloženou povinnost mít účetní závěrku ověřenou auditorem) učiněna pouze datovou zprávou.¹⁹² Pokud podání bylo učiněno jinak než elektronicky, ačkoliv mělo být učiněno elektronicky, hledí se na něj jako na podání bez vady jen tehdy, jde-li o podání, u nichž tuto skutečnost správce daně

¹⁸¹ Viz § 25 odst. 2 a § 26 odst. 1 cit. českého správního řádu.

¹⁸² Platné znění § 37 odst. 4 cit. českého správního řádu (dvakrát novelizováno kvůli změnám terminologie). „Regulérní“ = podání do datové schránky nebo podání podepsané v souladu se zákonem o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce; „prozatímní“ = jiné podání prostřednictvím veřejné datové sítě.

¹⁸³ Viz § 69 odst. 3 cit. českého správního řádu.

¹⁸⁴ Viz § 26 odst. 3, platné znění § 37 odst. 7 a platné znění § 19 odst. 3 cit. českého správního řádu.

¹⁸⁵ Viz platné znění § 19 odst. 1 a 2 zákona č. 71/1967 Zb., o správním konaní (správny poriadok); ustanovení o elektronickém podání bylo doplněno s účinností od 1. 5. 2002, ustanovení o jeho náležitostech (a terminologická změna prve doplněného ustanovení) s účinností od 1. 11. 2017.

¹⁸⁶ Viz § 25a cit. slovenského správního poriadku (ustanovení doplněno s účinností od 1. 11. 2017; ustanovení o elektronickém doručování v cit. zákoně o e-Governmente byla nepřímou novelou správního řádu).

¹⁸⁷ Viz § 26 odst. 2 cit. slovenského správního poriadku ve znění účinném od 1. 11. 2017 (ustanovení o elektronické úřední desce obsahuje cit. zákon o e-Governmente).

¹⁸⁸ Viz § 47 odst. 5 cit. slovenského správního poriadku ve znění účinném od 1. 11. 2017 (opět s odkazem na cit. zákon o e-Governmente).

¹⁸⁹ Viz § 39 odst. 1 písm. b) a § 42 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád.

¹⁹⁰ Viz platné znění § 56 odst. 1 a 2 cit. českého daňového řádu (seznam informací vícekrát novelizován).

¹⁹¹ Viz § 69 až 69b cit. českého daňového řádu ve znění účinném od 1. 1. 2014 (původně bylo zřízení daňové informační schránky vždy podmíněno žádostí daňového subjektu, v současnosti se zřizuje z moci úřední, tomu, komu je zpřístupněna datová schránka podle zákona o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů).

¹⁹² Blíže viz platné znění § 71 odst. 1, 3 a 4, § 72 odst. 3 a 4 a § 73 odst. 2 a 3 cit. českého daňového řádu (původní úprava byla několikrát novelizována).

předem zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup.¹⁹³ Nesplnění povinnosti učinit podání elektronicky je stíháno pokutou (samostatné skutkové podstaty správních deliktů).¹⁹⁴ Zákon se dále zmiňuje o elektronickém vyhotovení úředního záznamu.¹⁹⁵ Obsahuje i ustanovení o elektronické dražbě prováděné v rámci exekuce.¹⁹⁶

Slovenský daňový řád „svodně“ upravuje elektronické služby „poskytované“ finanční správou (při elektronické komunikaci s finanční správou má daňový subjekt po zadání přístupových údajů zpřístupněnu osobní internetovou zónu, jejímž obsahem je zejména elektronická forma spisu, elektronický výpis z osobního účtu, přístup k elektronické podatelně, elektronická osobní schránka, určená k vzájemné komunikaci, a katalog služeb).¹⁹⁷ Elektronické doručování je ve srovnání s českou úpravou upraveno podrobněji.¹⁹⁸ Elektronické podání lze učinit prostřednictvím elektronické podatelny finanční správy, některá podání též prostřednictvím elektronické podatelny ústředního portálu veřejné správy; fyzická osoba může mít se správcem daně uzavřenu písemnou dohodu o elektronickém doručování.¹⁹⁹ Elektronické podání je povinné pro plátce daně z přidané hodnoty a jejich zástupce, pro daňové poradce a pro advokáty.²⁰⁰ Nesplnění povinnosti učinit podání elektronicky zřejmě naplňuje i zbytkovou skutkovou podstatu správního deliktu.²⁰¹ Na elektronický dokument zákon pamatuje i v souvislosti s nahlížením do spisu.²⁰²

Zdrojem určitých rozdílů mezi oběma národními úpravami může být také skutečnost, že zatímco český zákon byl přijat až po obecné úpravě elektronických úkonů veřejné správy, na Slovensku tomu bylo naopak.

Z dalších úprav uvedme alespoň:

České právo výslovně stanoví povinnost některých tzv. veřejnoprávních původců (kromě jiného mezi ně patří organizační složky státu, kraje a hlavní město Praha) vykonávat spisovou službu „v elektronické podobě v elektronických systémech spisové služby“.²⁰³

Při realizaci řady agend se v obou republikách využívají elektronické formuláře, resp. interaktivní elektronické formuláře.²⁰⁴

¹⁹³ Viz § 74 odst. 4 cit. českého daňového řádu ve znění účinném od 1. 1. 2015.

¹⁹⁴ Viz § 247a odst. 2 až 5 cit. českého daňového řádu (v účinnosti od 1. 1. 2015).

¹⁹⁵ Viz § 63 odst. 2 cit. českého daňového řádu ve znění účinném od 1. 1. 2014.

¹⁹⁶ Viz § 194a cit. českého daňového řádu (původně jako možnost v § 194 odst. 6; s účinností od 1. 1. 2014 v doplněném ustanovení jako povinnost podmíněná technickým vybavením správce daně; o rok později doplněna možnost provádět dražbu v odůvodněných případech jinak).

¹⁹⁷ Viz § 33 zákona č. 563/2009 Z. z., o správě daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ve znění účinném od 1. 1. 2012 (pozdější změna se netýká obsahu zóny).

¹⁹⁸ Viz § 30 odst. 1 a § 32 cit. slovenského daňového poriadku (prvně ve znění účinném od 1. 1. 2012).

¹⁹⁹ Blíže viz § 13 odst. 5 až 7 cit. slovenského daňového poriadku (prvně ve znění účinném od 1. 1. 2012).

²⁰⁰ Neplatí pro přílohy. Viz § 14 slovenského daňového poriadku ve znění účinném od 1. 1. 2012. K jinak učiněnému podání a k podání, které má jinou než předepsanou strukturovanou formu, se nepřihlíží (doplněno k 1. 1. 2016).

²⁰¹ Ust. § 154 odst. 1 písm. j. cit. slovenského daňového poriadku.

²⁰² Viz § 23 odst. 2 cit. slovenského daňového poriadku ve znění účinném od 1. 1. 2017

²⁰³ Viz § 63 odst. 3 a 4 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění účinném od 1. 7. 2009. Pro některé tzv. veřejnoprávní původce [např. pro obce (s výjimkou hlavního města Prahy)] jde o možnost. Slovenské právo stanoví povinnost orgánu veřejné moci přijímat „elektronický registraturný záznam najmä prostredníctvom elektronickej podatelne“ (§ 16a odst. 2 zákona č. 395/2002 Z. z., o archívoch a registratúrach a o doplnení niektorých zákonov, ve znění účinném od 1. 3. 2011).

²⁰⁴ Reprezentativní srovnání přesahuje možnosti tohoto příspěvku. Příklad z českého práva viz § 73a odst. 7 zákona č. o střelných zbraních a střelivu a o změně zákona č. 156/2000 Sb., o ověřování střelných zbraní, střeliva a pyrotechnických předmětů a o změně zákona č. 288/1995 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o střelných zbraních), ve znění zákona č. 13/1998 Sb., a zákona č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, (zákon o zbraních), ve znění účinném od 1. 7. 2014. Elektronický formulář je obecně definován ve slovenské úpravě [§ 3 písm. i) cit. zákona o e-Governmente ve znění účinném od 1. 11. 2017; původně (= od 1. 11. 2013) drobně odlišně pod písm. f)]; příklad elektronického formuláře viz § 10a odst. 3

Jsou vytvářeny digitální platformy, které umožňují provozování elektronických aplikací. Jejich využívání je dosud většinou fakultativní, využívání některých je ale již obligatorní. Fakultativní využití elektronické aplikace zmiňuje to např. česká úprava nemocenského pojištění.²⁰⁵ Povinná elektronická forma podání je v České republice předepsána na (sub)úseku správy daně z přidané hodnoty.²⁰⁶ Příkladem z české právní úpravy je povinnost osoby, která se uchází o určité oprávnění v oblasti kapitálového trhu nebo v oblasti platebního styku, nebo je jeho držitelem, komunikovat výlučně prostřednictvím k tomu určené elektronické aplikace České národní banky.²⁰⁷

V České republice elektronizace veřejné správy umožnila vznik úpravy elektronické evidence tržeb.²⁰⁸ Ve Slovenské republice zase obecnou úpravu elektronické fakturace.²⁰⁹

V českém živnostenském právu umožnila elektronizace částečně negovat místní příslušnost obecního živnostenského úřadu.²¹⁰

Evropské právo a v návaznosti na ně i národní úpravy řeší ochranu osobních údajů v souvislosti s jejich automatizovaným zpracováváním.²¹¹

A ještě nad rámec platného práva:

zákona č. 253/1998 Z. z., o hlášení pobytu občanov Slovenskej republiky a registri obyvateľov Slovenskej republiky, ve znění účinném od 1. 1. 2014.

²⁰⁵ Viz § 162 odst. 1 písm. b) zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění účinném od 1. 7. 2018 (srov. s jiným řešením podání podle odstavce 2!). Slovenská právní úprava má jinou podobu (§ 186 odst. 2 zákona č. 461/2003 Z. z., o sociálnom poistení, ve znění účinném od 1. 8. 2006).

²⁰⁶ Týká se zejména daňového přiznání, kontrolního hlášení, souhrnného hlášení a přihlášky k registraci; viz platné znění § 101a a násl. zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty; zavedeno od 1. 1. 2014; jisté pochybnosti může vzbuzovat rozdíl mezi formulací „je povinen podat elektronicky“ v odstavci 1 a formulací „pouze elektronicky lze podat“ v odstavci 2; od 1. 1. 2021 má k další změně cit. odstavců; ohledně náležitostí podání srov. i nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 32/15 ze dne 6. 12. 2016. Ve Slovenské republice jde o povinnost podat souhrnný výkaz (platné znění § 80 zákona č. 222/2004 Z. z., o dani z přidané hodnoty; elektronické podání je obligatorní od 1. 1. 2010).

²⁰⁷ Zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění účinném od 3. 1. 2018; zákon č. 370/2017 Sb., o platebním styku.

²⁰⁸ Zákon č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb; v základním (= nikoli zjednodušeném) režimu evidence je subjekt evidence tržeb povinen nejpozději při uskutečnění evidované tržby zaslat datovou zprávou údaje o této evidované tržbě správci daně. Slovenské právo šlo jinou cestou (zákon č. 289/2008 Z. z., o používání elektronickej registračnej pokladnice a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 511/1992 Zb., o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov v znení neskorších predpisov; od 1. 1. 2015 platí požadavek on-line připojení k informačním systémům finanční správy; prvně elektronickou registrační pokladnu zmínil cit. zákon o správě daní a poplatkov ve znění účinném od 1. 8. 1993); tou se původně vydalo i české právo, přijatá úprava však byla záhy zrušena [zákon č. 215/2005 Sb., o registračních pokladnách a o změně některých zákonů (zákon o registračních pokladnách); povinnost zajistit evidenci plateb pomocí registračních pokladen byla nejprve odložena a poté byla část zákona týkající se registračních pokladen k 1. 1. 2008 zrušena; řešení nepředpokládalo žádné on-line připojení].

²⁰⁹ Zákon č. 215/2019 Z. z., o zaručenej elektronickej fakturácii a centrálnom ekonomickom systéme a o doplnení niektorých zákonov. V českém právu podobná úprava dodnes neexistuje (elektronickou fakturu v současnosti zmiňuje v souvislosti s evropskou úpravou zákon o zadávání veřejných zakázek a v souvislosti s kolektivní správou autorských a souvisejících práv autorský zákon; povinné přijímání elektronických faktur ukládá ústředním správním úřadům usnesení vlády ČR č. 347 ze dne 10. 5. 2017).

²¹⁰ Podání lze učinit u kteréhokoliv obecního živnostenského úřadu. Příslušný obecní živnostenský úřad, kterému bylo podání doručeno jako prvním. Viz § 71 odst. 1 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění účinném od 1. 7. 2008. (Místní příslušnost má nadále význam v řízení o pozastavení provozování živnosti, v řízení o zrušení živnostenského oprávnění z moci úřední, v řízení o uložení povinnosti odstranit nedostatky zjištěné při živnostenské kontrole a v řízení o přestupku.)

²¹¹ Viz zejména čl. 22 s ohledem na čl. 2 body 2 a 4 nařízení 2016/679/EU o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů), § 36 a § 46 odst. 4 a 5 zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů, a § 28, 66 a 71 zákona č. 18/2018 Z. z., o ochraně osobních údajů a o změně a doplnění některých zákonů.

Vize o změnách právní úpravy v souvislosti s elektronizací musí odpovídat reálným podmínkám prostředí, v němž má právní úprava působit. V této souvislosti zasluhuje kritickou pozornost tzv. rekonstrukce veřejného stavebního práva, chystaná v České republice.²¹² Nesporným přínosem by v případě přijetí úpravy byla předpokládaná digitalizace stavebních agend. Ta počítá, kromě jiného, s konstrukcí elektronického spisu s nezměnitelnou auditní stopou umožňující kdykoli zpětně určit, která úřední osoba vytvářela jakou část dokumentu a kdy. Pochybnosti, též zejména z hlediska férovosti procesu ve vztahu k účastníkům řízení, kteří jsou oponenty nebo potenciálními oponenty záměru žadatele, vyvolává „navazující“ idea „automatického vygenerování rozhodnutí“: „*Pokud stavební úřad nerozhodne v prvním stupni o žádosti o povolení stavby v zákonem stanovené propadné lhůtě ..., případně řízení nepřeruší ... či ... nezastaví ..., ...elektronický informační systém stavebního úřadu automaticky vygeneruje rozhodnutí o povolení stavby dnem následujícím po marném uplynutí propadné lhůty. ... Automatické vygenerování ... bude možné pouze v případě, že žádost ... včetně všech příloh byla podána v takové podobě a rozsahu, který umožní automatické vygenerování rozhodnutí se specifickými náležitostmi tohoto rozhodnutí převzatými z předložené žádosti (elektronický informační systém stavebního úřadu provede automatizovanou kontrolu formální úplnosti žádosti). ... Automaticky vygenerované rozhodnutí ... nebude podepisováno oprávněnou úřední osobou, ale bude opatřeno kvalifikovanou elektronickou pečeti příslušného stavebního úřadu a kvalifikovaným časovým razítkem. ... Základní náležitosti ... budou automaticky převzaty informačním systémem z informací uvedených žadatelem v žádosti o povolení stavby, přičemž žadatel by měl zákonem stanovenou povinnost uvést v žádosti úplné a pravdivé údaje. Stejně tak i obecné podmínky pro provádění stavby, které musí být dodrženy vždy u každé prováděné stavby ..., budou v rozhodnutí ... rovněž vygenerovány automaticky informačním systémem, který je převezme ze své databáze, do níž budou vloženy při jejím zřizování. ... [A]utomaticky vygenerovaná rozhodnutí ... nebudou obsahovat odůvodnění nad rámec uvedení časových důvodů jeho vzniku. Bude však obsahovat poučení o charakteru takového rozhodnutí a opravných prostředcích. ... Takto automaticky vygenerované rozhodnutí o povolení stavby bude individuálně doručováno všem účastníkům řízení [I]nformace o něm s varováním, že se jedná o automaticky vygenerované rozhodnutí, bude automaticky ... notifikována řediteli příslušného nadřízeného stavebního úřadu za účelem služebních opatření a za účelem předběžného posouzení pro účely zahájení přezkumného řízení*²¹³“ Pro případ nečinnosti odvolacího správního orgánu se počítá s „automatickým vygenerováním upozornění na nečinnost“.

Na závěr

Naznačené změny jsou vyvolány „technologickou realitou“, z pohledu veřejné správy „zvnějšku“. Přidává se ovšem představa o zefektivnění výkonu veřejné správy. Nelze pominout některé rizikové aspekty elektronizace. Mezi ně se řadí riziko odlištění.²¹⁴ Zavádění novinek do právního řádu mohou doprovázet „dětské nemoci“. Prakticky se zřejmě nelze vyvarovat určitých excesů. To nemění nic na skutečnosti, že změny (již nastalé i další)

²¹² Věcný záměr stavebního zákona schválený vládou ČR dne 24. 6. 2019.

²¹³ K přezkumnému řízení viz § 94 an. cit. českého správního řádu. Návrh předpokládá, že stavební zákon bude obsahovat speciální úpravu znemožňující pouhou kasaci.

²¹⁴ Viz též STAŠA, J. *On possible depersonalization of originator of administrative acts*. In *Current development tendencies in public administration : contemporary administrative law studies : special edition*. 1. vyd. Olomouc : Iuridicum Olomoucense, 2012, s. 187 až-195. Odlištění je ale obecným problémem používání informačních technologií. „Nová socialita“ se oprošťuje od „fyzického základu“.

správního zákonodárství související s elektronizací (jednak vyvolané elektronizací, jednak umožňující/usnadňující elektronizaci) veřejné správy byly, jsou a budou objektivně potřebné. Nelze než vyjádřit naději, že dobrá věc se (nakonec) podaří ...

Literatura:

- IT slovník; dostupné na <https://it-slovník.cz/pojem/elektronizace> (cit. 31. 5. 2019).
- IT slovník; dostupné na <https://it-slovník.cz/pojem/e-government> (cit. 31. 5. 2019).
- STAŠA, J. On possible depersonalization of originator of administrative acts. In Current development tendencies in public administration : contemporary administrative law studies : special edition. 1. vyd. Olomouc : Iuridicum Olomoucense, 2012, s. 187 až-195. Odlišnění je ale obecným problémem používání informačních technologií. „Nová socialita“ se oprostí od „fyzického základu“.
- STAŠA, J. Úvod do českého správního práva. 4. vyd. (dotisk), Praha : Policejní akademie ČR, 2003, s. 8 a 9.
- VOŘÍŠEK, J. Strategické řízení informačního systému a systémová integrace. 1. vyd., Praha : Management Press, 1997, s. 221 an.

Kontaktní údaje:

JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.
Univerzita Karlova, Právnická fakulta
nám. Curieových 7
116 40 Praha 1
Česká republika
stasa@prf.cuni.cz

DOMLUVA V PŘESTUPKOVÉM PRÁVU

Martin Škurek

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

Abstrakt:

Institut domluvy je v našem právním řádu přítomen již 167 let a je možné říct, že vývoj jeho právní úpravy do výrazné míry reflektuje historický a společenský vývoj. Vzhledem k jeho výrazně preventivní funkci institut domluvy našel v přestupkovém právu uplatnění zejména v liberálnějších obdobích naší novodobé historie. Naopak v období totalitního režimu v 50. letech minulého století, institut domluvy z přestupkového zákona zmizel. V této souvislosti je možné období existence účinného přestupkového zákona mezi červencem 2017 a prosincem 2018, tzn. těsně po jeho vydání, považovat za anomálii, která nebyla uspokojivě vysvětlena. Účinná právní úprava institutu domluvy podle ustanovení § 91 odst. 1 věty první přestupkového zákona však není zcela ideální a měla by být doplněna o aspekt povahy a závažnosti přestupku a osobnosti jeho pachatele.

Abstract:

The institute of reproof has been present in our legal system for 167 years and it can be said that the development of its legislation reflects to a significant historical and social development. In view of its significantly preventive function, the institute of reproof has been applied in liberal periods of our modern history. On the contrary, during the totalitarian regime in the 1950s, the institute of reproof had disappeared from the offense law. In this context, it is possible to consider a period of existence of an effective offense law between July 2017 and December 2018, just after its release, as an anomaly that has not been satisfactorily explained. However, the effective regulation of the institute of agreement under the Article 91 Section 1, first sentence of the Offense Act is not entirely ideal and should be supplemented by an aspect of the nature and gravity of the offense and the personality of offender.

Klíčová slova

domluva, přestupkové právo, přestupkový zákon, novela

Key words

a reproof, an offense law, the Offense Act, an amendment

Úvod

Cílem tohoto článku je provést hlubší retrospektivu vývoje a popsat stav účinné právní úpravy institutu domluvy, který je jedním z významných institutů přestupkového práva. V této souvislosti se článek snaží upozornit na nejvýznamnější milníky tohoto vývoje, provést jejich komparaci a dále také vysvětlit příčiny nastavení účinné právní úpravy institutu domluvy podle ustanovení § 91 odst. 1 věty první zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, s upozorněním na její aspekty, které by mohly být předmětem novelizace.

Domluva podle zákona č. 117/1852 ř. z., o zločinech, přečinech a přestupcích

Poprvé byl institut domluvy upraven v trestním zákoně č. 117/1852 ř. z., o zločinech, přečinech a přestupcích (dále jen "trestní zákon z roku 1852"). Již z jeho názvu vyplývá, že trestní zákon z roku 1852 prostřednictvím postihování zločinů, přečinů a přestupků sjednocoval oblast trestního práva a správního práva trestního. Jeho významné postavení je dáno zejména skutečností, že trestní zákon z roku 1852 lze považovat za základ rakouského a později i československého trestního práva a správního práva trestního a jeho územní působnost se původně vztahovala na území celé rakouské říše. V Uhrách však platil pouze do roku 1878. Trestní zákon byl přitom vydán jako novela trestního zákona o zločinech a těžkých policejních přestupcích z roku 1803, který nahradil všeobecný zákoník o zločinech a trestech na ně z roku 1787.²¹⁵ V preambuli trestního zákona z roku 1852 bylo v této souvislosti uvedeno, že: "Abychom těm zemím korunním říše Naší, v kterých potud má platnost zákon trestní o zločinech a těžkých policejních přestupcích, vydaný dne 3. září 1803, i s výklady, změnami a dodatky, jež pozdějšími zákony k němu přičiněny jsou, podali snadný a bezpečný přehled nynějšího práva trestního; ostatním pak zemím korunním, v nichž, co se týče práva trestního, dílem jenom nejisté právní zvyklosti a neurčité zákony platí, a kde k ochraně práv veřejných i soukromých v mnohých příčinách potřebí jest nových předpisů trestních, abychom poskytli dobrodiní ochrany dostatečné zákonem, jakož i pevného a bezpečného trestního práva; dali jsme poříditi nové vydání svrchu řečeného zákoníka trestního ze 3. září 1803, vloživše v ně všelike změny pozdějšími zákony způsobené, a rozmnoživše je několika novými ustanoveními. Rozhodnuvše pak již v zásadách pro organické zákonodárství říše, stanovených Našimi usneseními z 31. prosince 1851, že zákon trestní v celé říši v působnost uveden býti má..."²¹⁶

Novelizace trestního zákona o zločinech a těžkých policejních přestupcích z roku 1803 spočívala v tom, že trestní zákon z roku 1852 upravoval, na rozdíl od předcházejících zákonů, jen hmotné právo, přičemž procesní předpisy byly obsaženy ve zvláštních zákonech. Trestní zákon z roku 1852 přitom rozlišoval tři skupiny deliktů a to zločiny, přečiny a přestupky a výslovně zakazoval analogii v neprospěch pachatele. Trestní zákoník z roku 1852 bezezbytku respektoval zásady *nullum crimen sine lege* a *nulla poena sine lege*, podle kterých mohly příslušné policejní a správní orgány stíhat pouze delikty, které trestní zákon z roku 1852 vymezoval, a ukládat za ně tresty, které trestní zákon z roku 1852 výslovně stanovil. Zajímavostí je, že se trestní zákon z roku 1852 vztahoval i na delikty spáchané tiskem a to kvůli zrušení předběžné cenzury v roce 1848 a vymezoval např. skutkovou podstatu deliktů rouhání a založení tajné dělnické společnosti, což mělo dělníkům znemožnit sdružovat se v organizacích vzniklých za účelem ochrany jejich zájmů. Trestní zákon z roku 1852 zvyšoval ochranu panovníka a dalších představitelů státní moci, tzn. soudců, policistů, úředníků atd., a také zaměstnavatelů. I přes jeho výrazně represivní charakter, je možné vypořádat klad trestního zákoníku z roku 1852 spočívající v tom, že v něm byly skutkové podstaty deliktů formulovány jasně a stručně, a tresty byly u deliktů odstupňovány podle jejich společenské nebezpečnosti a škodlivosti. Tresty, které bylo za spáchání o zločinů, přečinů a přestupků možné uložit, přitom byly peněžitá pokuta, propadnutí věci, ztráta práv a povolení a vězení prvního a druhého stupně.^{217 218 219}

Jak bylo uvedeno výše, trestní zákon z roku 1852 byl do té doby prvním právním předpisem, který upravoval institut domluvy a to ve vztahu k přestupkům. Pojem přestupek byl vymezen

215 MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C.H.Beck, 2010, s. 1.

216 Preambule k zákonu č. 117/1852 ř. z., o zločinech, přečinech a přestupcích

217 MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C.H.Beck, 2010, s. 2.

218 VLČEK, Eduard. *Dějiny trestního práva v českých zemích a Československu*. 3. vydání. Brno: Masarykova Univerzita v Brně, 2007, s. 34 a násl.

219 VOJÁČEK, Ladislav, SCHELLE, Karel. *Repetitorium českých právních dějin do roku 1945*. 1. vydání. Ostrava: Key Publishing, 2008, s. 147 a násl.

v ustanovení § 274 trestního zákona z roku 1852, ve kterém bylo uvedeno, že přestupky jsou: "činy trestné, jež se podle důležitosti a škodlivého jich působení tímto prohlašují za přestupky." Definice podle ustanovení § 274 trestního zákona tak byla založena na formálně-materiálním pojetí. Podle bodů 1. a 2. ustanovení § 274 trestního zákoníku se přestupky dělily na přestupky proti veřejné bezpečnosti, které směřovaly proti "veřejnému pokoji a řádu, proti veřejným zřízením a opatřením ke společné bezpečnosti a proti povinnostem veřejného úřadu," a na přestupky proti bezpečnosti jednotlivců, "jimiž vzchází nebezpečnosti a škoda bezpečnosti jednotlivých lidí, totiž osobní bezpečnosti života, zdraví anebo jinak bezpečnosti těla; bezpečnosti majetku nebo výdělků; bezpečnosti cti a dobré pověsti nebo bezpečnosti jiných práv." Domluvou, která vzhledem k výše uvedenému nepatřila mezi tresty, ale byla prostředkem neformálního vyřízení věci, mohl příslušný policejní nebo správní orgán či soud reagovat konkrétně na přestupek zlého nakládání rodičů s dětmi podle ustanovení § 414 trestního zákona z roku 1852, ve kterém bylo uvedeno, že: "Když rodiče zle nakládají se svými dětmi, buďtež povoláni před soud, a budiž jim po prvé toto zneužívání moci a nepřirozené, nelaskavé chování jejich vážně a přísně vytknuto; po druhé budiž rodičům udělena domluva a pohroženo jim buď, že při opětovném zlém nakládání s dítětem zbaveni budou moci rodičů, že jim dítě bude odňato a na jejich náklad v jiném místě vychováno..., " na přestupek zlého nakládání poručníků s poručenci podle ustanovení § 417 trestního zákona z roku 1852, ve kterém bylo uvedeno, že: "Když poručník se svým poručencem zle nakládá, tresce se hned po prvé sesazením s poručnictvím, a byl-li s tímto spojen nějaký užitek, přísnou domluvou od soudu; bylo-li však poručnictví obstaráváno zdarma, vězením od jednoho týdne až do jednoho měsíce..., " a na přestupek vzájemného zlého nakládání mezi manželi podle ustanovení § 419 trestního zákona z roku 1852, ve kterém bylo uvedeno, že: "Když manžel s manželem zle nakládá způsobem v § 413 dotčeným, tzn. že práva domácí kázně nikdy nemůže se užívat v té míře, aby s někým tak zle bylo nakládáno, že by tím vzal škodu na těle, buďtež oba obesláni a po vyšetření zlého nakládání má se tomu, kdo s druhým zle nakládal, udělit přísná domluva; podle okolností potrestati se má vězením od jednoho týdne až do tří měsíců, a kdyby se to opakovalo, zostřeným vězením. Avšak ten, s kým zle nakládáno bylo, může žádati, aby trest byl polehčen ano i prominut, a soudce bude povinen, k tomu pokaždé náležitě přihlížeti." Z jeho ustanovení § 414, 417 a 419 lze vyvodit, že trestní zákon z roku 1852, a to zřejmě vzhledem ke škodlivosti výše vymezených přestupků, rozlišoval mezi domluvou a přísnou domluvou. Protože k těmto institutům trestní zákon z roku 1852 nic bližšího nestanovil, lze se domnívat, že mezi nimi nebyl rozdíl formální, ale toliko rozdíl obsahový. Přísnou domlovu totiž bylo zřejmě vzhledem k její preventivní funkci nutné vůči pachateli formulovat mnohem důrazněji.

Trestní zákon z roku 1852, stejně jako celý rakouský právní řád, byl po vzniku samostatného Československa dne 28. října 1918 recipován do československého právního řádu, což se uskutečnilo prostřednictvím zákona č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého, v jehož preambuli a navazujícím ustanovení čl. 2. bylo uvedeno, že: "Samostatný stát československý vstoupil v život. Aby zachována byla souvislost dosavadního právního řádu se stavem novým, aby nenastaly zmatky a upraven byl nerušený přechod k novému státnímu životu, nařizuje Národní výbor jménem československého národa jako vykonavatel státní svrchovanosti toto: ... Čl. 2. Veškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení zůstávají prozatím v platnosti;..." Ačkoliv to zní neuvěřitelně, trestní zákoník z roku 1852 nebyl do celou dobu trvání Československé republiky mezi lety 1918 - 1938 a po dobu krátkého trvání Česko-slovenské republiky mezi lety 1938 - 1939 nahrazen jinou právní úpravou. Důvodem byl zejména obsah ústavního zákona č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky (dále jen "Ústava z roku 1920"), v jehož ustanovení § 95 odst. 1 bylo uvedeno, že: "(1) Soudní moc v civilních právních věcech přísluší soudům civilním, a to buď řádným, nebo mimořádným a rozhodčím, soudní moc ve

věcech trestních přísluší občanským soudům trestním, pokud není zvláštním zákonem přikázána trestním soudům vojenským, nebo pokud věci tyto nemají býti podle všeobecných předpisů projednávány v trestním řízení policejním nebo finančním..." Ustanovení § 95 odst. 1 Ústavy z roku 1920 tak předpokládalo, že se na trestních věcech, tzn. i na postihování přestupků, podílejí policejní a správní orgány, což koncepci trestního zákona z roku 1852 zcela odpovídalo. Dalším důvodem byla chronická neschopnost příslušných orgánů připravit a schválit komplexní reformu trestního práva a správního práva trestního, které se prostřednictvím zcela samostatné právní úpravy mělo od trestního práva emancipovat. Konkrétně v roce 1922 nebyl schválen zákon o trestním právu správním a řízení. K nápravě situace mělo dojít prostřednictvím zákona č. 286/1924 Sb., o úsporných opatřeních ve veřejné správě, který vládě stanovil povinnost předložit návrh zákona o jednotné úpravě správního řízení, tzn. i pro oblast správního trestání, a příslušnosti ministerstev. Vláda však tuto povinnost nesplnila a ani v dalším období nebylo řešení nalezeno. Určité snahy po řešení této situace lze spatřovat například v zákoně č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy, v jehož ustanovení čl. 10 odst. 1 bylo uvedeno, že: "(1) Vládním nařízením budou sjednoceny a upraveny předpisy o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů - čítajíc v to exekuční řízení - se zřetelem k účelnému zjednodušení a urychlení řízení; při tom může býti stanovena povinnost stran a jiných osob, jakož i obcí a jiných veřejných korporací spolupůsobiti při řízení, pokud jeho účel toho vyžaduje..." K přijetí tohoto vládního nařízení však také nikdy nedošlo. Další snahy o reformu právní úpravy správního práva trestního byly realizovány prostřednictvím vládních návrhů zákonů o správním trestním právu a řízení z roku 1928 a z roku 1937, které měly být komplexní právní úpravou. I tyto snahy byly ovšem bezvysledné, protože žádný z těchto vládních návrhů zákonů nebyl v legislativním procesu přijat.²²⁰

Zrušení institutu domluvy zákonem č. 88/1950 Sb., trestním zákonem správním

Tečku za existencí trestního zákona z roku 1852 tak udělal až nástup Komunistické strany Československa k moci 25. února 1948 a následující proces tzv. právnické dvouletky, kterou je nazýváno období mezi lety 1948 - 1950, jejímž cílem bylo přepracovat a kodifikovat současně celý právní řád Československé republiky, oblast trestního práva a správního práva trestního nevyjímaje. Právnická dvouletka byla vyhlášena usneseními vlády Československé republiky ze dne 7. července a 14. července 1948, kterými byl Ministerstvu spravedlnosti zadán úkol předložit do 1. září 1950 návrhy zákonů ve všech oblastech právního řádu, zejména v právu občanském a trestním. Ideovým základem pro právnickou dvouletku se stal tzv. Manifestační sjezd československých právníků konaný ve dnech 23. - 29. září 1949, na kterém byly jeho účastníky vytýkány nedostatky buržoazního práva, kterými podle jejich názoru byly jeho nadstranickost, nadtřídnost, nepolitičnost, rozlišování práva na veřejné a soukromé, formalismus procesu a liberalismus. Současně byly účastníky sjezdu vytyčeny nové cíle, které mělo lidově-demokratické právo plnit, a těmi byly služba lidu, ochrana namířená proti nepřátelům socialismu a přizpůsobení práva potřebám společnosti. Lidově-demokratické právo mělo odstranit dualismus, mělo vyjadřovat vůli dělnické třídy, měla být vytvořena koncepce socialistického vlastnictví a jeho ochrany, důkladně omezeno soukromé vlastnictví, zjednodušeno dědické právo a rodinné právo mělo být sekularizováno. V trestním právu to pak byly zvýšená ochrana politického systému, socialistického vlastnictví a především představitelů nového režimu, tzn. veřejných činitelů. Účelovost lidově-demokratického práva vytvořeného v režii komunistické strany měla být veřejnosti prezentována jako úsilí o zlidovění práva, odstranění jeho formalismu a nesrozumitelnosti.

220 MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C.H.Beck, 2010, s. 3.

Výsledkem právní dvouletky bylo přijetí kodifikací v rodinném právu, v trestním právu, ve správním právu trestním a v občanském právu a to konkrétně zákona č. 265/1949 Sb., o právu rodinném, zákona č. 86/1950 Sb., trestního zákona, zákona č. 87/1950 Sb., trestního řádu, zákona č. 88/1950 Sb., trestního zákona správního, zákona č. 89/1950 Sb., trestního řádu správního, zákona č. 141/1950 Sb., občanského zákoníku a zákona č. 142/1950 Sb., občanského soudního řádu. V důvodových zprávách těchto zákonů bylo prostřednictvím ideologických proklamací otevřeně deklarováno, že hájí třídní, ideové a politické zájmy lidově-demokratického režimu.^{221 222}

Konkrétně v důvodové zprávě k zákonu č. 86/1950 Sb., trestnímu zákonu, kterým byl trestní zákon z roku 1852 zrušen, bylo uvedeno, že: "Nový zákon je nesen duchem socialistického humanismu. Proto klade důraz na výchovný účel trestu tam, kde lze doufat v nápravu. Ale právě proto stíhá s veškerou přísností nenapravitelné nepřátele lidu a národa. Vydání nového trestního zákona v rámci kodifikační dvouletky má velký politický význam. Staré trestní zákony z r. 1852, z r. 1855 a z r. 1878 se stávají součástí naší právní historie, jako se stala součástí historie společnost, která je vytvořila... Právní předpis vyjadřuje vůli vládnoucí třídy, chrání a upevňuje její hospodářská a politická privilegia. Tvoří-li každý právní předpis jednu z účinných zbraní vládnoucí třídy v boji za upevnění a posílení její moci, tvoří ji tím spíše každý trestní zákon, v němž se bezprostředně a poměrně nezastřeně zrcadlí třídní povaha státu..."²²³

Ačkoliv výsledkem právní dvouletky byla prostřednictvím zrušení trestního zákona z roku 1852 a vydání zákona č. 88/1950 Sb., trestního zákona správního (dále jen "trestní zákon správní"), a zákona č. 89/1950 Sb., trestního řádu správního (dále jen "trestní řád správní"), emancipace správního práva trestního a rozdělení jeho hmotněprávní a procesněprávní materie do dvou samostatných právních předpisů, v žádném případě není možné říct, že se jednalo o pozitivní výsledek. Vydání trestního zákona správního totiž zcela sledovalo výše nastíněné intence právní dvouletky. Tato skutečnost je zcela jasně patrná z důvodové zprávy k trestnímu zákonu správnímu, ve které bylo uvedeno, že: "Jasně je patrná třídní povaha trestního zákona správního, t. j. snaha učinit z něho v rukou dělnické třídy účinný nástroj zostřeného třídního boje i vhodný prostředek k politické výchově občanů... Ze zákona, zejména z ustanovení o ukládání hlavních i vedlejších trestů, vychází jasně najevo, že je namířen především proti třídnímu nepříteli, který by se pokoušel ohrozit nebo jen rušit budovatelské úsilí pracujícího lidu. Tím se stává trestní zákon správní zároveň důležitým prostředkem, mobilisujícím občany k boji proti všem nepřítelům naší cesty k socialismu..." Výše uvedené se týká i trestního řádu správního, v jehož důvodové zprávě bylo uvedeno, že: "... nové předpisy o trestním řízení správním musí být výrazem společenské třídní přestavby v našem státě a musí být formulovány tak, aby se v dnešním období zostřeného třídního boje staly jedním ze spolehlivých prostředků vládnoucí dělnické třídy, tedy nástrojem neustálého potlačování zbytků kapitalistických reakčních živlů ve státě, a tak přispěly k zajištění socialistické zákonnosti..."²²⁴ Účel vydání trestního zákona správního a trestního řádu správního jakožto nástrojů zostřeného třídního boje se projevil celkovým výrazným zpřísněním právní úpravy. Zejména podle ustanovení § 2 trestního zákona správního, ve kterém bylo uvedeno, že: "Podle tohoto zákona se stíhají jako přestupky jen činy, které nejsou trestné podle trestního zákona soudního...", došlo oproti trestnímu zákonu z roku 1852 k zásadní změně pojetí přestupku z formálně-materiálního na čistě formální. Dále došlo k rozšíření druhů trestů, které se podle ustanovení § 11 trestního zákona správního dělily na

221 KUKLÍK, Jan a kol. *Dějiny Československého práva 1945 – 1989*. 1. vydání. Praha: Auditorium, 2011, s. 87 a násl.

222 MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C.H.Beck, 2010, s. 6.

223 Důvodová zpráva k zákonu č. 86/1950 Sb., trestnímu zákonu

224 Důvodová zpráva k zákonu č. 88/1950 Sb., trestnímu zákonu správnímu

hlavní a vedlejší. Mezi hlavní tresty patřily odnětí svobody, veřejné pokárání a pokuta a mezi vedlejší tresty patřily propadnutí jmění, zákaz činnosti, zákaz pobytu, propadnutí věci a uveřejnění nálezu. Trest odnětí svobody bylo přitom možné uložit výhradně za přestupky podle hlavy I. trestního zákona správního směřující proti hospodářství, čímž komunistická státní moc vyjádřila, že se v oblasti správního práva trestního jedná o objekt s nejvyšším významem. Logickým důsledkem výše uvedeného byla i skutečnost, že ani trestní zákon správní ani trestní řád správní neupravovaly institut domluvy, jejíž hlavní funkcí je prevence.

Domluva podle zákona č. 60/1961 Sb., o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku

K zásadním změnám došlo s vydáním zákona č. 60/1961 Sb., o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku (dále jen "přestupkový zákon z roku 1961"), kterým byly trestní zákon správní a trestní řád správní zrušeny. Ideová východiska přijetí přestupkového zákona z roku 1961 vyplývají z jeho důvodové zprávy, ve které bylo uvedeno, že: "Dosavadní trestní zákon správní z r. 1950 umožňoval, aby vedle tvrdého postihování trestných činů k ochraně lidově demokratického zřízení soudy mohly i národní výbory za přestupky používat účinných represivních opatření. To mělo své odůvodnění v údobí upevňování lidově demokratické moci. V pozdějších letech došlo k postupnému zužování ekonomické základny vykořisťovatelských živlů k podstatnému omezení sankcí ukládaných národními výbory za přestupky, přičemž rozhodování o závažnějších přestupcích bylo přeneseno na soudy... Dosažený stupeň vývoje naší společnosti umožňuje podstatně rozšířit výchovný vliv na ty občany, kteří porušují socialistický pořádek a omezit používání opatření represivního charakteru. Přesto je však nutné národním výborům ponechat v nezbytné míře možnost použít proti neukázněným občanům, na něž morální působení nemá účinky, i nadále také donucovacích opatření."²²⁵ Účelem vydání přestupkového zákona z roku 1961 tak mělo být posílení prevence páčání přestupků a oslabení represe. Posílení prevence se projevilo zejména prostřednictvím ustanovení § 6 odst. 2 přestupkového zákona, ve kterém bylo uvedeno, že: "(2) Jako přestupek se takové jednání nebo porušení, povinnosti neprojednání, lze-li nápravy dosáhnout vymáháním podle jiných právních předpisů." V ustanovení § 6 odst. 2 byla takto zakotvena zásada subsidiarity trestního postihu jakožto prostředku ultima ratio při zachování formálního pojetí přestupku podle ustanovení § 6 odst. 1, ve kterém bylo uvedeno, že: "(1) Přestupkem je zaviněné jednání uvedené v § 7 až 19 tohoto zákona a dále zaviněné porušení povinnosti stanovené v jiném právním předpise, pokud se tím ztěžuje plnění úkolů státní správy, ruší veřejný pořádek nebo socialistické soužití občanů, nejde-li o provinění nebo o trestný čin." Posílením prevence se tak přestupkový zákon z roku 1961 oproti trestnímu zákonu správnímu přiblížil normalitě. Dále došlo k podstatnému zúžení okruhu opatření, která bylo možné za přestupek uložit a mezi která podle ustanovení § 26 odst. 1 patřily napomenutí, veřejná důtka a pokuta do 500,- Kčs. Opatření však bylo možné uložit pouze tehdy, pokud k nápravě občana nevedlo samotné projednání přestupku před národním výborem, jiným státním orgánem nebo společenskou organizací. Jeho ideová východiska se projevila i tím, že přestupkový zákon z roku 1961 opět upravoval i institut domluvy a to ve vazbě na blokové řízení podle ustanovení § 29 odst. 1, ve kterém bylo uvedeno, že: "(1) Orgány pověřené okresními národními výbory nebo vyhláškou ministra vnitra, vydanou v dohodě s příslušnými ústředními úřady, mohou za přestupek ukládat a vybírat pokuty do 100 Kčs bez dalšího projednání, je-li přestupek spolehlivě zjištěn a nestačí-li domluva (blokové řízení)...," jehož podmínky byly vymezeny v ustanovení § 34, ve kterém bylo uvedeno, že: "Národní výbory mohou zmocnit veřejné orgány, aby za přestupky ukládaly ihned na místě

225 Důvodová zpráva k zákonu č. 60/1961 Sb., o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku

pokuty osobám, které byly při přestupku přistiženy a jsou ochotny pokutu zaplatit, a aby pokutu ihned vybraly trestním blokem." Z obsahu ustanovení § 29 odst. 1 a § 34 přestupkového zákona z roku 1961 tak vyplývalo, že ve všech případech, kdy byly splněny podmínky pro uložení pokuty v blokovém řízení, příslušný orgán musel nejdříve uvažovat, zda nebylo dostatečné vyřešit přestupek neformálně domluvou namísto blokového řízení. V tomto ohledu nebyl příslušný orgán přestupkovým zákonem z roku 1961 jakkoliv, např. vymezením okruhu přestupků s určitým objektem, u kterých bylo možné takto postupovat, omezen. Jednalo se zřejmě o logickou a správnou konstrukci a to zcela v intencích principu prevence, na kterém byl přestupkový zákon z roku 1961 ideově postaven.

Domluva podle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích

Přestupkový zákon z roku 1961 byl zrušen až v souvislosti s pádem komunistického režimu v Československu v listopadu 1989 a to zákonem č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen "přestupkový zákon z roku 1990"). Přestupkový zákon z roku 1990 zejména reflektoval přechod z nedemokratického represivního režimu na režim demokratický, přičemž v jeho důvodové zprávě bylo uvedeno, že: "Rozvoj současné společnosti je nerozlučně spjat s prohlubováním a posilováním demokracie. Prohlubování demokracie však vyžaduje nejen rozšiřování práv občanů a zajištění podmínek jejich uplatňování, ale též uvědomělé plnění občanských povinností. Většina občanů respektuje právní předpisy a dodržuje i pravidla občanského soužití. Vyskytují se však jednotlivci, kteří tyto předpisy a normy nedodržují, ztěžují výkon státní správy, narušují veřejný pořádek a zásady občanského soužití anebo poškozují majetek. V těchto případech se jedná často o protiprávní jednání, která nedosahují závažnosti skutků zakládajících soudní postih a jsou postihována jako přestupky... Jako přestupky budou nově postihována některá méně závažná protispolečenská jednání, která dosud projednávají soudy jako trestné činy nebo přečiny..."²²⁶ Přestupkový zákon z roku 1990 se tak stal výrazem zmírňování represe ze strany státní moci tím, že vícero protiprávních jednání, která byla před listopadem 1989 kvalifikována jako trestné činy nebo přečiny, spadlo do jeho věcné působnosti nebo ze strany státní moci nebyly stíhány vůbec. Na druhou stranu přestupkový zákon z roku 1990 oproti předcházející právní úpravě rozšířil okruh sankcí, které bylo možné za přestupek uložit a mezi které podle § 11 odst. 1 patřily napomenutí, pokuta, zákaz činnosti a propadnutí věci. Podle ustanovení § 13 odst. 1 a 2, kterých bylo uvedeno, že: "(1) Pokutu lze uložit do 1 000,- Kčs, nestanoví-li zvláštní část tohoto zákona nebo jiný zákon pokutu vyšší. (2) V blokovém řízení (§ 84) lze uložit pokutu do 500,- Kčs a v příkazním řízení (§ 87) do 2 000,- Kčs..." navíc došlo ke zpřísnění pokut. V důvodové zprávě k přestupkovému zákonu z roku 1990 k tomu bylo uvedeno, že: "...opatření, která je možno ukládat za přestupky podle zákona, jsou v současné době již málo účinným prostředkem k postihu zejména závažnějších přestupků. Nízká horní hranice pokut (500,- Kčs, v blokovém řízení 100,- Kčs) neodpovídá vždy povaze přestupků a stupni jejich škodlivosti pro společnost a ani současným cenovým a mzdovým relacím..."²²⁷ Další výraznou změnou byla zcela nová definice přestupku podle ustanovení § 2 odst. 1, ve kterém bylo uvedeno, že: "(1) Přestupkem je zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo v jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin." Definice přestupku tak byla znovu založena na formálně-materiálním pojetí. Důvodová zpráva k ustanovení § 2 odst. 1 přestupkového zákona z roku 1990 k tomu uváděla, že: "Pojem přestupku je vymezen jeho formálními a materiálními znaky. Ty musí být naplněny současně. Z toho vyplývá, že jednání, které má sice formální znaky přestupku, ale není jím porušen nebo ohrožen zájem společnosti,

226 Důvodová zpráva k zákonu č. 200/1990 Sb., o přestupcích

227 Důvodová zpráva k zákonu č. 200/1990 Sb., o přestupcích

není přestupkem, a proto nemá společnost důvodu je postihovat..."²²⁸ Naopak k žádným změnám de iure nedošlo v oblasti právní úpravy institutu domluvy, který i nadále zůstal navázán na blokové řízení a to prostřednictvím ustanovení § 84 odst. 1, ve kterém bylo uvedeno, že: "(1) Přestupek lze projednat uložením pokuty v blokovém řízení, jestliže je spolehlivě zjištěn, nestačí domluva a obviněný z přestupku je ochoten pokutu (§ 13 odst. 2) zaplatit." I z obsahu ustanovení § 84 odst. 1 přestupkového zákona z roku 1990 tak vyplývalo, že ve všech případech, kdy byly splněny podmínky pro uložení pokuty v blokovém řízení, příslušný správní orgán musel nejdříve uvažovat, zda nebylo dostatečné vyřešit přestupek neformálně domluvou mimo blokové řízení. Důvodová zpráva k ustanovení § 84 odst. 1 přestupkového zákona z roku 1990 k tomu pouze stručně uváděla, že: "Přejímá se tu institut blokového řízení z dosavadní právní úpravy, která se v praxi osvědčila."

V období, které následovalo po vydání přestupkového zákona z roku 1990, teorie a judikatura vztahující se k ustanovení § 84 odst. 1 vymezila následující východiska vztahující se k institutu domluvy. Domluva nepatřila mezi sankce a nebyla způsobem vyřízení věci v přestupkovém řízení. Byla neformálním způsobem řešení přestupku spočívajícím v upozornění na protiprávní jednání, které sice naplňovalo formální znaky přestupku, ale materiální znak se pohyboval na hranici ohrožení nebo porušení zájmu chráněného zákonem, resp. společenská škodlivost protiprávního jednání pachatele byla nízká. Podmínkou domluvy bylo, že k vyřešení přestupku postačovala, tzn. že s ohledem na všechny okolnosti spáchání přestupku a jeho závažnost bylo vyřízení přestupku domluvou dostatečné k nápravě pachatele. Pokud stačilo vyřešit přestupek domluvou, blokové řízení neproběhlo. Domluva proto přicházela v úvahu na místo blokového řízení, nikoliv v něm. Využití domluvy bylo pouze na příslušném správním orgánu a bylo pouze na jeho uvážení, zda přistoupí k blokovému řízení, nebo přestupek vyřeší domluvou. K vyřešení přestupku domluvou nebylo třeba souhlasu osoby podezřelé ze spáchání přestupku. O domluvě neprobíhalo žádné řízení a o vyřešení přestupku domluvou se nevydávalo žádné rozhodnutí a to ani formální ani materiální. Nerozhodovalo se tedy o vině a sankci za přestupek. Vyřízení přestupku domluvou tak nezakládalo překážku věci rozhodnuté.²²⁹

Domluva podle zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

Přestupkový zákon z roku 1990, který byl do tohoto okamžiku mnohokrát novelizován, byl zrušen ke dni 1. července 2017 zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen "přestupkový zákon"). V důvodové zprávě k přestupkovému zákonu je k tomu uvedeno, že: "Stávající právní úprava základů odpovědnosti za přestupek a řízení o přestupcích obsažená v zákoně č. 200/1990 Sb. je zastaralá, řízení o přestupcích není upraveno dostatečně... Zákon č. 200/1990 Sb. ... nereflektuje vývoj právní úpravy v navazujících nebo souvisejících právních předpisech (a to především v zákoně o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim a trestním zákoníku) a zejména se nevztahuje na správněprávní odpovědnost právnických osob. Reakcí na výše popsání problémy by měl být nový právní předpis, jenž by zajistil jednotnou a komplexní právní úpravu základů správněprávní odpovědnosti fyzických, právnických a podnikajících fyzických osob doplňující jejich trestní odpovědnost spolu s právní úpravou specifického řízení k uplatnění správněprávní odpovědnosti."²³⁰ Tyto důvody se projeví zejména na redefinici přestupku podle ustanovení § 5 přestupkového zákona, ve kterém je uvedeno, že: "Přestupkem je společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně

228 Tamtéž

229 JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2011, s. 407.

230 Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin." Z definice přestupku tak vypadl znak zaviněný a to z toho důvodu, že pachatelem přestupku může být nepodnikající fyzická osoba, právnická osoba a podnikající fyzická osoba. Celkově je možno říct, že přestupkový zákon, který se některými částmi svého obsahu rázně přiblížil zákonu č. 40/2009 Sb., trestnímu zákoníku, přinesl oproti přestupkovému zákonu z roku 1990 mnohé další změny. Jedna z těchto změn se týkala i institutu domluvy ve vazbě na blokové řízení. Institut domluvy totiž z přestupkového zákona vypadl. Na tomto místě je nutné zdůraznit, že takto poměrně výrazná změna nebyla vysvětlena a to ani v důvodové zprávě k návrhu přestupkového zákona, ani prostřednictvím dalších otevřených informačních zdrojů. Lze ze tak domnívat, že intencí zákonodárce bylo začít postihovat všechny příslušnými orgány zjištěné přestupky, z nichž ty nejméně škodlivé zejména formou správního trestu napomenutí. V této souvislosti je také nutné doplnit, že došlo k nahrazení institutu blokového řízení institutem ukládání napomenutí a pokut na místě podle ustanovení § 91 odst. 1 věta první přestupkového zákona, ve kterém bylo uvedeno, že: "(1) Správní orgán může příkazem na místě uložit pouze napomenutí nebo pokutu, pokud obviněný nebo osoba jednáající za obviněného, který je právnickou nebo podnikající fyzickou osobou, souhlasí se zjištěným stavem věci, s právní kvalifikací skutku, s uložením pokuty a její výší a s vydáním příkazového bloku." Komentářová literatura, která se ustanovením § 91 odst. 1 věta první přestupkového zákona zabývala, se celkem jednotně shodla na názoru, že ukládáním napomenutí a pokuty příkazem na místě podle ustanovení § 91 odst. 1 přestupkového zákona měly řešit méně závažné přestupky. Ukládání napomenutí a pokuty příkazem na místě mělo být neformálním, administrativně nejjednodušším a nejhospodárnějším způsobem řešení přestupků s bezprostředním výchovným účinkem.²³¹

Novelizace zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

Už v období před nabytím účinnosti přestupkového zákona dne 1. července 2017 se však zvedla velmi ostrá kritika právní úpravy podle ustanovení § 91 odst. 1 přestupkového zákona. Kritici zejména uváděli, že možnost ukládání napomenutí příkazem na místě se nevžije a v praxi se uplatní velmi výjimečně, mimo jiné také proto, že Ministerstvo financí, které vydává příkazové bloky na pokuty, ať už na místě zaplacené nebo nezaplacené, bloky na napomenutí nevydalo. Ministerstvo financí totiž, podle názoru kritiků, s ohledem na charakter správního trestu napomenutí nebylo možné považovat za kompetentní k vydání těchto bloků a k jejich vydání se nechystalo ani, jinak zřejmě v této záležitosti kompetentní, Ministerstvo vnitra.²³² Jelikož však bylo nutné v případě uložení napomenutí příkazem na místě vydat nějaký dokument, z jehož obsahu by byly patrné všechny okolnosti projednávaného přestupku, nakonec Odbor legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra České republiky vydal metodické doporučení, které obsahovaly vzory příkazu na místě.²³³

Ze zápisu z konzultačního dne k přestupkové problematice konaného pro zpracovatele přestupkové agendy dne 7. března 2017 odborem všeobecné správy Ministerstva vnitra České republiky, které se tento problém snažilo překonat, nakonec vyplynuly následující závěry. Pokud jde o ukládání napomenutí příkazem na místě, přestupkový zákon, na rozdíl od ukládání pokuty, nepočítá s tím, že by se obviněnému vydával příkazový blok podle jeho

231 KUČEROVÁ, Helena, HORZINKOVÁ, Eva. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 571.

232 Důvodová zpráva k zákonu č. 285/2018 Sb. kterým se mění zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění zákona č. 173/2018 Sb., a zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů

233 Metodické doporučení Odboru legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra České republiky MV-70738-6/LG-2017 ze dne 23. 6. 2017 - Příkaz na místě a některé související otázky

ustanovení § 92, a proto se bude v případě ukládání napomenutí příkazem na místě postupovat podle ustanovení § 150 odst. 5 správního řádu, v jehož smyslu lze i napomenutí považovat za druh nepeněžitě povinnosti, a to povinnosti strpět napomenutí. Příkaz na místě přitom musí splňovat náležitosti rozhodnutí s tím, že odůvodnění lze nahradit vlastnoručně podepsaným prohlášením obviněného, že s uložením správního trestu napomenutí souhlasí. Podpisem prohlášení se příkaz na místě stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím. Přestupkový zákon upravuje speciálně pouze náležitosti příkazových bloků, které se však obviněnému vydávají pouze, pokud je mu ukládána peněžitá povinnost, nikoliv pokud mu je ukládán správní trest napomenutí. Příkaz na místě by měl být vydán ve zjednodušené písemné formě a měl by obsahovat v zásadě výrokovou část rozhodnutí, ze které by mělo být patrné, za jaký skutek a na základě jakých ustanovení správní orgán napomenutí dotčené osobě ukládá. Správní orgán může mít za tím účelem k dispozici např. předtištěné formuláře, do kterých bude pouze vpisovat příslušné údaje týkající se obsahu příkazu vydávaného na místě a tento formulář by obsahoval i prohlášení účastníka řízení, že souhlasí s uložením správního trestu napomenutí. Příkaz na místě, kterým je uložen správní trest napomenutí, podléhá stejně jako jiné rozhodnutí o přestupku, kterým je obviněný uznán vinným, zápisu do evidence přestupků vedené Rejstříkem trestů.²³⁴

Kritici dále namítali zbytečné navýšení administrativy v případech, kdy by v případě tzv. bagatelních přestupků jejich vyřízení na místě domluvou plně postačovalo a odpovídalo nízké míře jejich společenské škodlivosti.²³⁵ V případě takových přestupků podle nich nebylo účelné příkazy podle ustanovení § 150 odst. 5 správního řádu vydávat. Na tuto, zřejmě relevantní, kritiku reagovalo Metodické doporučení Odboru legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra České republiky MV-70738-6/LG-2017 ze dne 23. 6. 2017 - Příkaz na místě a některé související otázky (dále jen "Metodické doporučení"), ve kterém byly uvedeny následující závěry. Podle ustanovení § 84 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, doposud platilo, že přestupek lze projednat uložením pokuty v blokovém řízení, jestliže je spolehlivě zjištěn, nestačí domluva a obviněný z přestupku je ochoten pokutu zaplatit. Podmínkou uložení pokuty v blokovém řízení byla tedy podle dosavadní právní úpravy skutečnost, že domluva nebyla vzhledem k závažnosti protiprávního jednání dostačující. Domluva představovala neformální způsob řešení přestupku. Zákon však neupravoval podrobněji procesní postup domluvy, domluva nebyla považována za sankci; věc tedy byla vyřízena neformálně bez vyslovení viny a souvisejících důsledků. Ačkoliv přestupkový zákon již domluvu nezmiňuje, neznamená to, že by každé posouzení určitého jednání muselo nutně skončit formálním způsobem vyřízení podle jeho příslušných ustanovení. Předně je třeba zdůraznit, že definice přestupku je založena na materiálně-formálním pojetí. K naplnění skutkové podstaty přestupku je tedy vedle naplnění formálních znaků třeba, aby jednání dosáhlo, podle § 5 přestupkového zákona, i určité intenzity společenské škodlivosti. Dále je třeba zdůraznit subsidiaritu správně-trestní represe, kdy nástroje přestupkového práva by měly nastupovat až v případě, že nelze věc řešit jiným způsobem. S přihlédnutím k výše uvedenému je při posuzování jednání a rozhodování o něm třeba zajistit určitou míru racionalizace. To platí především pro rozhodování policistů v terénu, kteří se setkávají s celou řadou jednání, které si na místě vyhodnocují z hlediska jejich správně-trestní relevance. Z hlediska nutnosti flexibilního a efektivního rozhodování v terénu je přitom nereálné, aby všechna tato vyhodnocení byla zakončena formálním úkonem a zákon s tím ani nepočítá. Z uvedeného vyplývá, že i po nabytí účinnosti přestupkového zákona bude možné některé

234 Odbor všeobecné správy Ministerstva vnitra České republiky. Zápis z konzultačního dne k přestupkové problematice konaného pro zpracovatele přestupkové agendy, 7. března 2017.

235 Důvodová zpráva k zákonu č. 285/2018 Sb. kterým se mění zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění zákona č. 173/2018 Sb., a zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů

situace, zejména bagatelního porušení povinností, vyřešit bez formálního vedení řízení a bez učinění formálního úkonu ve smyslu trestankového zákona a to zejména v situaci, kdy skutek naplňuje formální znaky trestanku, avšak nedosahuje takové intenzity, aby bylo možno hovořit o společenské škodlivosti činu ve smyslu § 5 zákona o odpovědnosti za trestanky.²³⁶ Byť byl z jeho obsahu jasně patrný dobrý úmysl, Metodické doporučení lze kritizovat zejména z toho důvodu, že byl zcela v rozporu s ustanovením § 78 odst. 1 trestankového zákona, ve kterém je uvedeno, že: "(1) Správní orgán zahájí řízení o každém trestanku, který zjistí, a postupuje v řízení z moci úřední...", přičemž v důvodové zprávě k němu je uvedeno, že: "Správní orgán je povinen zahájit řízení o každém trestanku, o němž se dozví (jestliže zjistí podezření, že byl spáchán trestanek, což nevyklučuje oznámení trestanku), a postupuje v řízení z moci úřední. Jedná se o vyjádření zásady legality a oficiality, které se uplatní při zahájení řízení o trestanku... Zahájení řízení o trestanku z moci úřední bude obecným pravidlem (vychází z principu legality, tedy že správní orgány mají v mezích své pravomoci a působnosti zjišťovat a projednávat trestanky)..." Dále byl obsah Metodického pokynu v rozporu s ustanovením § 5 trestankového zákona, ve kterém je upravena definice trestanku postaveného na formálně-materiálním pojetí. Pokud totiž Metodický pokyn doporučoval neformální vyřízení skutků, které naplňovaly formální znaky trestanku, avšak nedosahovaly takové intenzity, aby bylo možno hovořit o společenské škodlivosti činu podle § 5 trestankového zákona, nebylo možné takto postupovat, protože takové skutky prostě nebylo možné vůbec považovat za trestanky. Z výše uvedeného zcela jasně vyplývá, že pokud se příslušný správní orgán dozvěděl o trestanku, byť bagatelním, musel o něm zahájit řízení, a pokud byly splněny podmínky podle § 91 odst. 1 věta první trestankového zákona, muselo být pachateli trestanku uloženo formou příkazu na místě podle ustanovení § 150 odst. 5 správního řádu minimálně napomenutí. Je jasné, že takto nastavená právní úprava znamenala pro příslušné správní orgány zvýšenou administrativní zátěž.

Z tohoto důvodu skupina poslanců ve složení Zdeněk Ondráček, Jan Richter, Jan Birke, Květa Matušovská, Dan Ťok, Jan Hamáček, Jana Černochová, Zbyněk Stanjura, Radek Koten, Radek Rozvorál, Lukáš Kolářík, Ondřej Polanský, Marek Výborný, Jan Bartošek, Vít Rakušan, Věra Kovářová, František Vácha a Helena Langšádlová předložila Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky dne 12. 9. 2018 návrh novely trestankového zákona, později označenou jako zákon č. 285/2018 Sb. kterým se mění zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za trestanky a řízení o nich, ve znění zákona č. 173/2018 Sb., a zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, kterou měl být institut domluvy znovu obnoven. Co se týče jejích tezí, v důvodové zprávě k návrhu novely trestankového zákona bylo uvedeno, že: "... zákon č. 250/2016 Sb. výslovně neuvádí jako jednu z podmínek pro vydání příkazu na místě, že k projednání trestanku nepostačuje domluva. To v praxi vyvolává pochybnosti o tom, zda zejména příslušníci Policie České republiky nebo strážníci obecní policie mohou v terénu i nadále využívat institutu domluvy. Ministerstvo vnitra sice ve své metodické pomůcce dovodilo možnost řešit některé případy zcela neformálně, avšak z důvodu nedostatku zákonného podkladu přetrvávají i nadále pochybnosti ohledně takového postupu. ... Cílem navrhované právní úpravy je stanovit, že příkazem na místě lze uložit pokutu pouze v případě, že trestanek nelze vyřídit domluvou. Zároveň se navrhuje vypustit možnost uložit správní trest napomenutí příkazem na místě. V obou případech se navazuje na zkušenosti s aplikací zákona č. 200/1990 Sb. V případě přijetí navrhované úpravy tedy správní orgán před rozhodnutím o trestanku příkazem na místě nejprve zváží, zda k projednání trestanku nestačí domluva vzhledem k jeho závažnosti a osobě pachatele. Domluva přitom bude využívána zejména v případech, kdy míra společenské škodlivosti daného činu je natolik nízká, že

236 Metodické doporučení Odboru legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra České republiky MV-70738-6/LG-2017 ze dne 23. 6. 2017 - Příkaz na místě a některé související otázky

uložení pokuty by bylo s ohledem na závažnost přestupku a osobu pachatele nepřiměřené. V případě, že nebude možné vyřešit věc domluvou, správní orgán bude moci uložit pokutu příkazovým blokem, pokud budou splněny ostatní podmínky v § 91 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., tj. pokud obviněný nebo osoba jednající za obviněného, který je právníkem nebo podnikající fyzickou osobou, bude souhlasit se zjištěným stavem věci, s právní kvalifikací skutku, s uložením pokuty a její výší a s vydáním příkazového bloku. Pokud obviněný nebude souhlasit s vydáním příkazového bloku, přestupek bude oznámen příslušnému správnímu orgánu, který zahájí řízení o přestupku, eventuálně věc odloží. Takto oznámený přestupek již nebude možné vyřešit domluvou. Bude však možné například upustit od uložení správního trestu (§ 43 zákona č. 250/2016 Sb.) nebo uložit napomenutí (§ 45 zákona č. 250/2016 Sb.), vyjde-li v řízení najevo, že uložení pokuty by bylo vzhledem k závažnosti přestupku a osobě pachatele nepřiměřené. Domluva bude tedy představovat neformální vyřízení přestupku, které bude přicházet v úvahu před zahájením řízení o přestupku. Domluva nebude, na rozdíl od napomenutí, ukládána rozhodnutím. V případě domluvy nebude vyslovena vina. To znamená, že ani v případě, kdy je daný přestupek předmětem evidence přestupků vedené Rejstříkem trestů, nebude spáchání přestupku vyřešeného domluvou zapisováno do evidence přestupků a nebude o něm veden ani žádný jiný záznam. I z tohoto důvodu bude domluva využívána v těch nejméně závažných případech tak, jako tomu bylo podle právní úpravy účinné do 30. června 2017. U těchto méně závažných případů na samé hranici společenské škodlivosti totiž není dostatečný veřejný zájem na jejich sledování. Nadměrná formalizace řešení těchto případů, kdy pachatel od svého protiprávního jednání upustí a domluva je dostatečná k jeho nápravě, naopak snižuje efektivitu celého systému a nepřiměřeně prosazuje prvky represe na úkor prevence. ... pokuta se ukládá rozhodnutím ve formě příkazového bloku, který stejně jako podle předchozí právní úpravy vydává Ministerstvo financí. Užívání bloků na pokutu je ověřeno dlouhodobou praxí. Napomenutí se naproti tomu ukládá rozhodnutím ve formě příkazu na místě ve smyslu § 150 odst. 5 správního řádu. Ministerstvo financí pro účely ukládání napomenutí příkazové bloky nevydává. Správní orgán si může vytvořit pro účely ukládání napomenutí vlastní zjednodušenou formu rozhodnutí, obdobnou příkazovému bloku. Vzor takového zjednodušeného rozhodnutí ve formě příkazu na místě na napomenutí zveřejnilo Ministerstvo vnitra spolu se zmíněnou metodickou pomůckou na svých internetových stránkách. Z důvodu existence dalšího formuláře je poukázáno na nárůst administrativní zátěže Policie České republiky a též dalších orgánů řešících přestupky příkazem na místě v terénu (dříve v blokovém řízení), když vedle příkazových bloků na pokutu si musí zajistit též příkazy na místě, kterými je ukládáno napomenutí. ... Vyloučení možnosti ukládat napomenutí za přestupek příkazem na místě, které má snížit byrokracii při vyřizování méně závažných přestupků, nelze dosáhnout jinak, než změnou zákona. Pokud by byla zachována možnost ukládat napomenutí, správní orgány by byly povinny opatřit si příslušné formuláře na napomenutí i v následujících letech, nehledě na to, zda by napomenutí příkazem na místě fakticky ukládaly či nikoliv. Takový postup se však jeví jako nehospodárný a neefektivní..."²³⁷

Návrh novely přestupkového zákona byl poslancům rozeslán jako tisk č. 274/0 dne 13. září 2018. Navrhovatelé navrhli Poslanecké sněmovně projednávání návrh novely přestupkového zákona podle ustanovení § 90 odstavec 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů tak, aby s ním Poslanecká sněmovna mohla vyslovit souhlas již v prvním čtení. Důvodem byla skutečnost, že si příslušné správní orgány opatřovaly příkazové bloky a rovněž formuláře na příkaz na místě na napomenutí zpravidla na

237 Důvodová zpráva k zákonu č. 285/2018 Sb. kterým se mění zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění zákona č. 173/2018 Sb., a zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů

příslušný rok. Proto bylo vhodné stanovit účinnost tohoto zákona na 1. ledna 2019 tak, aby pro rok 2019 již nebylo potřeba příkazy na místě na napomenutí zajišťovat. Tento cíl se nakonec podařilo splnit. Poslanecká sněmovna totiž návrh novely přestupkového zákona schválila již v prvním čtení, Senátem návrh novely přestupkového zákona také prošel bez problémů a prezident návrh novely přestupkového zákona podepsal dne 5. prosince 2018. Výsledkem novely je tak účinné znění ustanovení § 91 odst. 1 věta první přestupkového zákona, ve kterém je nyní uvedeno, že: "(1) Správní orgán může příkazem na místě uložit pouze pokutu, pokud nestačí domluva a obviněný nebo osoba jednající za obviněného, který je právnickou nebo podnikající fyzickou osobou, souhlasí se zjištěným stavem věci, s právní kvalifikací skutku, s uložením pokuty a její výší a s vydáním příkazového bloku." Touto novelizací byl dosavadní vývoj právní úpravy institutu domluvy v přestupkovém řízení ukončen.

Závěr

Přestože vzhledem ke krátkému časovému úseku od novelizace ustanovení § 91 odst. 1 věta první přestupkového zákona na ni doposud nestačila zareagovat ani judikatura správních soudů, ani příslušná odborná literatura, je ze skutečnosti, že se novelizované ustanovení § 91 odst. 1 věta první přestupkového zákona velmi blíží konstrukci ustanovení § 84 odst. 1 přestupkového zákona z roku 1990, možné vyvodit aplikovatelnost výše nastíněných východisek, které se k němu vztahovaly, i pro současnou právní úpravu. To potvrzuje i prozatím jediný pramen, který na novelizaci ustanovení § 91 odst. 1 věta první přestupkového zákona stačil do této doby zareagovat. Tímto pramenem je Vademekum ze zkoušky odborné způsobilosti k přestupkům podle ustanovení § 111 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, zpracované ke dni 1. ledna 2019 Ministerstvem vnitra České republiky. V tomto prameni jsou uvedeny následující závěry.

Domluva není druhem správního trestu, ale neformálním způsobem vyřízení tzv. bagatelního přestupku, tzn. takového, jehož míra společenské škodlivosti je natolik nízká, že uložení správního trestu pokuty příkazem na místě by s ohledem na závažnost přestupku a osobu pachatele bylo nepřiměřené. Vyřízení přestupku domluvou lze použít pouze před zahájením přestupkového řízení, a to zejména na místě spáchání nebo zjištění přestupku, tedy tzv. v terénu. Domluva spočívá pouze v jejím ústním vyjádření vůči pachateli přestupku, který je přítomen, přičemž mu domluva nezakládá žádnou další povinnost. Jeho účelem je zejména výchovně působit na pachatele přestupku. Je-li přestupek vyřízen domluvou a jedná-li se o přestupek, o němž zákon stanoví, že pravomocné rozhodnutí o něm se podle ustanovení § 106 přestupkového zákona zapisuje do evidence přestupků, vyřízení přestupku domluvou se do evidence přestupků nezapisuje, protože domluva není rozhodnutím, kterým by byl obviněný pravomocně uznán vinným z přestupku. Přestupkový zákon nestanoví správnímu orgánu žádnou povinnost spočívající např. v pořízení úředního záznamu o takovém způsobu vyřízení přestupku. Zvážení možnosti vyřízení přestupku domluvou je povinným postupem příslušného správního orgánu před tím, než přistoupí k ukládání příkazu na místě pokutovým blokem. Vzhledem k tomu, že podle ustanovení § 91 odst. 2 přestupkového zákona pokutu příkazem na místě může kromě příslušného správního orgánu u taxativně vymezených přestupků může uložit pouze orgán Policie České republiky, orgán Vojenské policie, orgán státní báňské správy, orgán inspekce práce a strážník obecní policie, jsou pouze tyto orgány oprávněny tzv. bagatelní přestupky vyřídit domluvou. Vyřízení přestupku domluvou nezakládá překážku věci pravomocně rozhodnuté. Bude-li proto následně zjištěno, a to vzhledem k závažnosti přestupku, že domluva nebyla odpovídajícím způsobem vyřízení přestupku, nic příslušnému správnímu orgánu nebrání v tom, aby o takovém přestupku,

nedošlo-li k zániku odpovědnosti za něj, dodatečně zahájil přestupkové řízení a obviněnému za přestupek uložil odpovídající správní trest.²³⁸

I přes neoddiskutovatelně relevantní důvody pro provedení novelizace ustanovení § 91 odst. 1 věta první přestupkového zákona a nastavení jeho účinného znění, je možné říct, že prostor, který novelizační proces zákonodárci nabízel, mohl být využit ambicióznějším způsobem. Důvodem je skutečnost, že zákonodárce mohl při vytváření znění novely ustanovení § 91 odst. 1 věta první přestupkového zákona reflektovat některá základní východiska, která teorie a judikatura vymezily již k právní úpravě institutu domluvy podle ustanovení § 84 odst. 1 přestupkového zákona z roku 1990. Účinné znění ustanovení § 91 odst. 1 věta první přestupkového zákona totiž na první pohled svádí k výkladu, že příslušný správní orgán může institutu domluvy využít v případě jakéhokoliv přestupku, jehož pachatel by mohl být následně postižen uložením pokuty příkazem na místě. Takto tomu ovšem není. Jak bylo prokázáno výše, teorie a judikatura se totiž shodují, že vyřešit domluvou lze pouze tzv. bagatelní přestupky, přičemž tuto bagatelnost musí vyvodit příslušný správní orgán. A jedinou možností, jak tohoto závěru může příslušný správní orgán dosáhnout, je postupovat podle ustanovení § 37 písm. a) přestupkového zákona, tzn. v mezích hledisek podle ustanovení § 38 přestupkového zákona, které na ustanovení § 37 písm. a) navazuje, určit bagatelní povahu a závažnost přestupku. Při rozhodování o tom, zda bagatelní přestupek vyřídí domluvou, musí příslušný správní orgán podle teorie a judikatury zohlednit i osobnost pachatele.

V této souvislosti by bylo možné uvažovat o novelizaci účinného znění ustanovení § 91 odst. 1 věta první přestupkového zákona, ve kterém by mohlo být uvedeno, že správní orgán by mohl příkazem na místě uložit pouze pokutu, pokud by s ohledem na povahu a závažnost přestupku a osobnost pachatele nestačila domluva a obviněný nebo osoba jednáající za obviněného, který je právnickou nebo podnikající fyzickou osobou, by souhlasila se zjištěným stavem věci, s právní kvalifikací skutku, s uložením pokuty a její výší a s vydáním příkazového bloku. Dále je otázkou, zda by ustanovení § 91 odst. 1 věta první přestupkového zákona nemělo stanovit jako podmínku vyřízení přestupku domluvou předpoklad nápravy pachatele tímto postupem. Tímto by byla jasně vyjádřena preventivní funkce domluvy. Takto jeho případně provedenou novelizací by došlo k těsnějšímu sepětí ustanovení § 91 odst. 1 věty první přestupkového zákona s teorií a judikaturou, které na něho navazují.

Literatúra:

- JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. vydání.
- Praha: C.H.Beck, 2011. 534 s. ISBN 978-80-7400-355-4.
- KUČEROVÁ, Helena, HORZINKOVÁ, Eva. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2017. 832 s. ISBN 978-80-7502-211-0.
- KUKLÍK, Jan a kol. *Dějiny Československého práva 1945 – 1989*. 1. vydání. Praha: Auditorium, 2011. 432 s. ISBN 978-80-87284-17-9.
- MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C.H.Beck, 2010. 252 s. ISBN 978-80-7400-357-8.
- STRAKOŠ, Jan. *Vademekum ze zkoušky odborné způsobilosti k přestupkům podle ustanovení § 111 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich*,

238 STRAKOŠ, Jan. *Vademekum ze zkoušky odborné způsobilosti k přestupkům podle ustanovení § 111 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, zpracované ke dni 1. ledna 2019*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2019, s. 153.

zpracované ke dni 1. ledna 2019. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2019. 235 s. ISBN 978-80-7616-018-7.

- VLČEK, Eduard. *Dějiny trestního práva v českých zemích a Československu*. 3. vydání. Brno: Masarykova Univerzita v Brně, 2007. 66 s. ISBN 80-210-4056-4.
- VOJÁČEK, Ladislav, SCHELLE, Karel. *Repetitorium českých právních dějin do roku 1945*. 1. vydání. Ostrava: Key Publishing, 2008. 218 s. ISBN 978-80-87071-69-4.

Kontaktní údaje:

JUDr. Martin Škurek, Ph.D.

martin.skurek@upol.cz

PF UP v Olomouci

tř. 17 listopadu 8

771 11 OLOMOUC

Česká republika

EXTERITORIÁLNE ÚČINKY ROZHODNUTÍ OBCE

Jozef Tekeli

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta

Abstrakt

Pojmovými znakmi obce sú územie obce, obyvateľstvo obce a výkon správy. Správu vykonáva obce na území obce. Ide o zákonom zverenú právomoc obce regulovať spoločenské vzťahy existujúce na ich obecnom „teritóriu“ prostredníctvom právnych aktov. V dôsledku tohto pôsobenia, sú spoločenské vzťahy regulované prostredníctvom intrateritoriálnych právnych aktov obce, ktorých účinky sú obmedzené rozsahom územia obce a sú záväzné pre obyvateľov obce a osoby zdržujúce sa na území obce. V podmienkach slovenskej republiky sa však objavujú prípady, kedy obce vykonávajú pôsobnosť aj pri regulácii právnych vzťahov na území inej obce. Okrem prípadov spolupráce obcí (napr. všeobecne záväzné nariadenie, ktorým sa zriaďuje obecná polícia na území viacerých obcí) je výraz transteritoriálneho pôsobenia obcí častejšie prejavom sporov medzi obcami. Ide o femonenálny jav, kedy obec vykonáva správu na území obce prostredníctvom aktov, ktoré sa vyznačujú účinkami presahujúcimi teritórium – územie konkrétnej obce, a tým pôsobia aj na území inej obce a voči obyvateľom inej obce. S týmto právnym problémom sa nedokázala doposiaľ zodpovedajúco vysporiadať ani súdna rozhodovacia prax a ani orgány štátnej správy.

Abstract

Conceptual features of the municipality are the territory of the municipality, the population of the municipality and the performance of administration. The administration is carried out by municipalities in the municipal territory. This is the legally entrusted power of the municipality to regulate the social relations existing in their municipal "territory" by legal acts. As a result of this activity, social relations are regulated by means of intraterritorial legal acts of the municipality, whose effects are limited by the extent of the territory of the municipality and are binding on the inhabitants of the municipality and persons staying in the territory of the municipality. However, there are cases in the conditions of the Slovak Republic where municipalities also exercise competence in regulating legal relations in the territory of another municipality. Except in cases of cooperation between municipalities (e. g. a generally binding regulation establishing municipal police in the territory of several municipalities), the expression of the trans-territorial operation of municipalities is more often a manifestation of disputes between municipalities. This is a phenomenon where the municipality carries out administration in the municipality by means of acts which are characterized by transboundary effects - the territory of a particular municipality, and thus operates in the territory of another municipality and towards the inhabitants of another municipality. Neither the case-law nor the state administration authorities have so far managed to deal adequately with this legal problem.

Kľúčové slová: obec, výkon správy, intrateritoriálne akty obce, extrateritoriálne akty obce.

Key words: municipality, performance of administration, intraterritorial acts of municipality, extraterritorial acts of municipality.

Úvod

Normy správneho práva predstavujú súbor všeobecne záväzných pravidiel správania sa, ustanovených štátom splnomocnenými subjektami.²³⁹ Všeobecne možno pôsobnosť noriem správneho práva chápať ako vymedzenie toho, v akom rozsahu (okruhu vzťahov) sa má norma uplatňovať. Rozlišujeme vecnú, časovú, miestnu a osobnú pôsobnosť noriem správneho práva.²⁴⁰ Miestna pôsobnosť vymedzuje pôsobnosť noriem správneho práva z priestorového hľadiska. V prípade noriem obsiahnutých vo všeobecne záväzných nariadeniach obcí a samosprávnych krajov je ich miestna pôsobnosť obmedzená územím obce a samosprávneho kraja.²⁴¹

Formy spočívajúce v aplikácii noriem správneho práva predstavujú najtypickejšiu a početne najrozsiahlejšiu skupinu činností verejnej správy, najmä miestnych orgánov verejnej správy. V teórii sa označujú ako správne akty (v užšom zmysle), individuálne správne akty, konkrétne akty správy, administratívne akty správy (štátnej). Zásadne však právne predpisy na riešenie určitej veci stanovujú najčastejšie termín rozhodnutí. Pri charakteristike individuálnych správnych aktov sa všeobecne uznáva, že ide o činnosť, pri ktorej správny orgán vyvoláva v konkrétnom prípade právne účinky – vznik, zmenu alebo zánik správnoprávnych vzťahov, alebo ich autoritatívne potvrdenie, ak tu je „spor“ o práve, právom chránenom záujme, alebo povinnosti.²⁴²

Miestna správa, na rozdiel od správy s celoštátnou pôsobnosťou, realizuje svoju pôsobnosť na zákonom vymedzenom územnom teritóriu. Miestna správa sa v Slovenskej republike vyznačuje dvojkolajnosťou a je tvorená miestnou štátnou správou a územnou samosprávou. Pojmovým znakom oboch týchto kategórií miestnych orgánov je teda práve to, že majú vykonávať pôsobnosť vo svojich územných obvodoch. V podmienkach Slovenskej republiky sa však objavujú prípady, kedy obce vykonávajú pôsobnosť aj pri regulácii právnych vzťahov na území inej obce, pričom hovoríme o transteritoriálnom pôsobení obce.

Pokiaľ ide o výraz transteritoriálny správny akt, je potrebné zaoberať sa jeho obsahom, Teda charakterizovať jeho podstatu. Slovo „transteritoriálny“ je spojené z dvoch výrazov, a to z výrazu „trans“ a „teritoriálny“. Keďže oba výrazy majú cudzí pôvod, ich význam je potrebné hľadať v slovníku cudzích slov. Výraz „trans“ (latinského pôvodu) je prvou časťou zložených slov s významom „cez-, za-, pre-“. Prvá časť zložených slov má pôvod v latinčine a latinský slovník vykladá „trans – predložka s akuzatívom cez, za (kam, kde), a akuzatív, teda štvrtý pád vyjadrujú otázky „koho, čo“. Výraz „teritoriálny“ má pôvod v latinskom jazyku a znamená územný, respektíve „na určité územie sa vzťahujúci“. Originálny preklad z latinského jazyka je „territorium - územie, pôda, pozemky“. A výraz teritórium má svoj základ v latinskom slove „terra“, čo znamená zem.²⁴³ V doslovnom preklade slovo transteritoriálny správny akt znamená cezúzemný správny akt.

²³⁹ Škultéty a kol.: Správne právo hmotné všeobecná časť, Vydavateľské oddelenie PRAF UK, Bratislava, 2014, ISBN 80-7160-183-7, str. 68

²⁴⁰ Škultéty a kol.: Správne právo hmotné všeobecná časť, Vydavateľské oddelenie PRAF UK, Bratislava, 2014, ISBN 80-7160-183-7, str. 71

²⁴¹ Škultéty a kol.: Správne právo hmotné všeobecná časť, Vydavateľské oddelenie PRAF UK, Bratislava, 2014, ISBN 80-7160-183-7, str. 72

²⁴² Škultéty a kol.: Správne právo hmotné všeobecná časť, Vydavateľské oddelenie PRAF UK, Bratislava, 2014, ISBN 80-7160-183-7, str. 103

²⁴³ Seman, T.: Pojem a účinky transteritoriálnych aktov orgánov verejnej správy. In Extrateritoriálne účinky činností orgánov verejnej moci. Zborník vedeckých prác. Košice : Šafárik Press, 2018s. ISBN 978-80-8152-679-4, str. 38

Ústavný rámec územnej samosprávy v Slovenskej republike vytvára štvrtá hlava Ústavy SR. Podľa čl. 64 Ústavy SR základom územnej samosprávy je obec. Územnú samosprávu tvorí obec a vyšší územný celok. Definičné vymedzenie územnej samosprávy podáva nadväzujúci čl. 64a Ústavy SR, podľa ktorého „*Obec a vyšší územný celok sú samostatné územné samosprávne a správne celky Slovenskej republiky združujúce osoby, ktoré majú na ich území trvalý pobyt. Podrobnosti ustanoví zákon.*“ Týmto zákonom je predovšetkým zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v z. n. p. (*d'alej len „zákon o obecnom zriadení“*) a zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v z. n. p. (*d'alej len „zákon o samosprávnych krajoch“*). Ustanovenie § 1 ods. 2 zákona o obecnom zriadení stanovuje, že základnou úlohou obce pri výkone samosprávy je starostlivosť o všestranný rozvoj jej územia a o potreby jej obyvateľov (v zásade zhodne vymedzuje úlohu územnej samosprávy vyššieho územného celku ustanovenie § 4 ods. 1 zákona o samosprávnych krajoch).

Územie obce a intrateritoriálna pôsobnosť obce

Pojmovými znakmi obce sú územie obce, obyvateľstvo obce a výkon správy. Správu vykonáva obec na území obce. Zákon o obecnom zriadení v § 2 pojednáva o prvom z troch základných stavebných prvkov, resp. definičných znakov obce, a to o území. Územie obce je v zmysle § 2 ods. 1 zákona o obecnom zriadení „*územný celok, ktorý tvorí jedno katastrálne územie alebo súbor katastrálnych území.*“

Územie obce ako základné kritérium pre určenie teritoriálneho rozsahu kompetencie orgánov obce predstavuje podľa zákona o obecnom zriadení územný celok, ktorý tvorí jedno alebo viac katastrálnych území. Katastrálnym územím sa podľa § 3 ods. 8 zákona č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v z. n. p. rozumie (*d'alej len „katastrálny zákon“*) „*územno-technická jednotka, ktorú tvorí územne uzavretý a v katastri spoločne evidovaný súbor pozemkov.*“ Podľa dôvodovej správy k zákonu o obecnom zriadení má takéto vymedzenie územia obce priamo zákonom význam pre identifikáciu majetku obce a vymedzenie jej osobného základu. Obec totiž vlastní budovy, stavby a pozemky, teda nehnuteľnosti ktoré sú svojou podstatou viazané na územný základ obce. Vymedzenie katastrálneho územia jednotlivých obcí bolo viazané na deň účinnosti zákona o obecnom zriadení, t. j. na deň 24.11.1990, ktorým boli právne konštituované slovenské obce. Konkrétne vymedzenie územia obce boli povinné vykonať vtedajšie príslušné strediská geodézie.²⁴⁴

Správa obce predstavuje zákonom zverenú právomoc obce regulovať spoločenské vzťahy existujúce na jej obecnom „teritóriu“ prostredníctvom správnych aktov, a to tak normatívnych, ako aj individuálnych. V dôsledku tohto pôsobenia, sú spoločenské vzťahy regulované prostredníctvom intrateritoriálnych právnych aktov obce, ktorých účinky sú obmedzené rozsahom územia obce a sú záväzné pre obyvateľov obce a osoby zdržujúce sa na území obce.

Podľa § 4 zákona o obecnom zriadení: „*Obec samostatne rozhoduje a uskutočňuje všetky úkony súvisiace so správou obce a jej majetku, všetky záležitosti, ktoré ako jej samosprávnu pôsobnosť upravuje osobitný zákon, ak takéto úkony podľa zákona nevykonáva štát alebo iná právnická osoba alebo fyzická osoba.*“

Ustanovenie § 4 zákona o obecnom zriadení predstavuje jedno z kľúčových zákonných ustanovení, keďže vymedzuje základný rozsah pôsobnosti slovenskej obecnej samosprávy.

244 Tekeli, J., Hoffmann, M.: Zákon o obecnom zriadení Komentár: Wolters Kluwer s.r.o., Bratislava, 2014, ISBN 978-80-8168-034-2, str. 49

Rešpektovanie územnej samosprávy je, rovnako ako zachovávanie základných práv a slobôd, nevyhnutným komponentom právneho štátu.²⁴⁵

Podľa § 6 odsek 1 zákona o obecnom zriadení: „*Obec môže vo veciach územnej samosprávy vydávať nariadenia; nariadenie nesmie byť v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi, zákonmi a medzinárodnými zmluvami, ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom*“

Zákon o obecnom zriadení v § 6 obsahuje zákonné pravidlá súvisiace s normotvorbou obcí, konkrétne jedného z dvoch druhov normatívnych právnych aktov slovenských obcí, a to všeobecne záväzných nariadení obcí. Zákon o obecnom zriadení i právna teória rozlišuje dva druhy normatívnych právnych aktov slovenských obcí:

1. všeobecne záväzných nariadení obce a
2. vnútorné (interné) predpisy obce.

Teória správneho práva všeobecne záväzných nariadení definuje ako normatívny právny akt vydaný obecným zastupiteľstvom, ktorého obsah je záväzný pre všetky fyzické osoby a právnické osoby trvalo alebo prechodne, náhodne či jednorazovo sa zdržiavajúce na tom-ktorom území obce.²⁴⁶ Z tejto definície možno abstrahovať okrem iných znakov aj znak - pôsobnosť všeobecne záväzných nariadení. Všeobecne záväzných nariadení sa vzťahuje na celé územie obce a na všetky osoby bez ohľadu na to, či sa v obci zdržiavajú, bývajú, majú sídlo alebo tadiaľ len prechádzajú. Územie obce tvorí katastrálne územie alebo súbor katastrálnych území. Platná právna úprava však v určitých špecifických situáciách umožňuje schvaľovať aj všeobecne záväzných nariadení s účinnosťou pre viac obcí – napr. vytvorenie školského obvodu v rámci územia dvoch alebo viacerých obcí, zriadenie spoločnej obecnej polície pre viaceré obce.²⁴⁷

Transteritoriálna pôsobnosť obce na území inej obce

Obce teda môžu vykonávať pôsobnosť aj pri regulácii vzťahov na území inej obce – ide tu o výraz transteritoriálneho pôsobenia obce, kedy obec vykonáva správu na území obce prostredníctvom aktov, ktoré sa vyznačujú účinkami presahujúcimi teritórium – územie konkrétnej obce, a tým pôsobia aj na území inej obce a voči obyvateľom inej obce.

Jedným zo spomenutých prípadov je zriadenie spoločnej obecnej polície pre viaceré obce. Dňa 1. mája 2011 nadobudol účinnosť zákon č. 105/2011 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii v znení neskorších predpisov (*d'alej len „zákon o obecnej polícii“*). Zákon o obecnej polícii okrem iného, upravuje aj pôsobnosť obecnej polície v inej obci. Podľa § 2a odsek 1 zákona o obecnej polícii: „*Obec, ktorá nezriadila obecnú políciu, môže uzavrieť zmluvu s inou obcou, ktorá zriadila obecnú políciu, podľa ktorej obecná polícia tejto obce bude vykonávať úlohy ustanovené zákonom aj na území obce, ktorá nezriadila obecnú políciu.*“ Zákon o obecnej polícii ďalej vyžaduje písomnú formu a predchádzajúci súhlas obecných zastupiteľstiev zmluvných strán ako podmienku platnosti takejto zmluvy. Príslušník obecnej polície jednej obce tak plní úlohy aj na území inej obce na základe splnomocnenia na výkon týchto úloh v rozsahu uzavretej zmluvy.

245 Tekeli, J., Hoffmann, M., Zákon o obecnom zriadení Komentár: Wolters Kluwer s.r.o., Bratislava, 2014, ISBN 978-80-8168-034-2, s. 123

246 Tekeli, J., Hoffmann, M., Zákon o obecnom zriadení Komentár: Wolters Kluwer s.r.o., Bratislava, 2014, ISBN 978-80-8168-034-2, s. 213

247 Tekeli, J., Hoffmann, M., Zákon o obecnom zriadení Komentár: Wolters Kluwer s.r.o., Bratislava, 2014, ISBN 978-80-8168-034-2, s. 214

Ďalším prípadom spolupráce obcí, kedy dochádza k pôsobeniu obce na území inej obce je vytvorenie školského obvodu v rámci územia dvoch alebo viacerých obcí. Podľa § 8 odsek 2 zákona č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov: „Ak obec nezriadi základnú školu, môže sa dohodnúť so susednými obcami na spoločnom školskom obvode základnej školy.... územím obce sa v tomto prípade rozumie aj územie susedných obcí, pre ktoré sa má určiť spoločný školský obvod základnej školy.“ Okresný úrad v sídle kraja rozhodne o spoločnom školskom obvode základnej školy, ak je ohrozené plnenie povinnej školskej dochádzky žiakov na území obce z dôvodu, že sa dohoda o spoločnom školskom obvode základnej školy neuzatvorila alebo dohoda bola uzavretá bez zohľadnenia skutočností vyžadovaných zákonom. Okresný úrad v sídle kraja pri rozhodovaní o spoločnom školskom obvode základnej školy zohľadňuje skutočnosti vyžadované zákonom. Ak bol spoločný školský obvod určený na základe dohody, spoločný školský obvod zaniká po uplynutí výpovednej lehoty, ktorá trvá najmenej do konca nasledujúceho školského roka.²⁴⁸

Tieto príklady transteritoriálneho pôsobenia obcí majúce legislatívny základ sú čo do početnosti sú minimálne a sú prejavom spolupráce dotknutých obcí.

Transteritoriálne pôsobnosti ako prejav sporov medzi obcami

Okrem spomenutých prípadov spolupráce obcí je však výraz transteritoriálneho pôsobenia obcí častejšie prejavom sporov medzi obcami. Táto sporná transteritorialita je navyše realizovaná bez zodpovedajúceho a jasného legislatívneho rámca.

Najčastejšie ide o prípady, keď v minulosti bolo rozhodnuté o zmene územia obce a toto rozhodnutie sa z rôznych dôvodov (pre účely tohto článku irelevantných) nepodarilo premietnuť aj do zápisov v katastri nehnuteľností. Takýto stav vyvoláva množstvo právnych problémov v strete pôsobností dvoch, prípadne viacerých obcí.

Uvedené demonštrujem na najznámejších príkladoch s dĺžkou trvania súdnych sporov v desiatkach rokov. Spory o pôsobnosť obce bezprostredne ovplyvňujú kvalitu miestnej správy a zabezpečovania verejných služieb na dotknutom území.

Najznámejším prípadom je spor obce K a L trvajúci vyše 27 rokov a týkajúci sa viac ako 3500 obyvateľov. Na základe petície obyvateľov mestskej časti L vyhlásilo mestské zastupiteľstvo v meste K na 29. a 30. november 1991 hlasovanie obyvateľstva o oddelení mestskej časti a vytvorení novej obce s názvom L. Pretože sídlisko Juh bolo postavené na časti územia mestskej časti L, vyhlásilo mestské zastupiteľstvo aj hlasovanie obyvateľov sídliska Juh o príslušnosti k niektorej z obcí po rozdelení mesta K. Z obyvateľov mestskej časti L sa za oddelenie a vytvorenie samostatnej obce vyslovilo 95,9 % zúčastnených voličov. Na sídlisku Juh sa v opakovanom hlasovaní za zotrvanie v meste K vyslovilo 95,5 % zúčastnených voličov. Na základe výsledkov hlasovania a po uzatvorení dohody o usporiadaní majetkovoprávnych vzťahov medzi mestom K a obcou L zaslali predmetné zastupiteľstvá Okresnému úradu v Poprade žiadosť o schválenie rozdelenia obce K na obec K a obec L. Okresný úrad túto žiadosť postúpil ministerstvu vnútra, ktoré ju predložilo na schválenie vláde. Vláda uznesením č. 644 z 21. júla 1992 v časti A bode 4 tejto žiadosti vyhovel a rozdelenie obce K schválila.

Súčasťou dohody o majetku obcí bola aj dohoda obcí, že územie zastavané časťou sídliska Juh bude predmetom výmennej zmluvy, tak že približne 12 hektárov zastavanej časti sídliska Juh bude vymenených za inú časť v pomere 1 : 1, a K doplatí rozdiel za bonitu pôdy. O plnenie tejto časti dohody o majetku obcí vznikol medzi mestom K a obcou L spor, v rámci ktorého obec L v júli 1993 vyzvala mesto K na vydanie sporných nehnuteľností a v septembri

²⁴⁸ Tomáš, L.: Školské obvody po novele zákona o štátnej správe v školstve a školskej samospráve. In Zriaďovateľ. Bratislava: RAABE. č. 3-4. 2019.

1993 podala obe L na Okresný súd v Poprade žalobu o vydanie predmetných nehnuteľností a ich príslušenstva. O tejto žalobe rozhodol v odvolacej inštancii Krajský súd v Prešove 8. júna 2000 tak, že jej vyhovel a za vlastníka predmetných parciel určil obec L.

V roku 2005 bolo sídlisko Juh na základe uznesenia vlády o zmene hranice katastra dotknutých obcí a po niekoľkých súdnych sporoch pričlenené k mestu K. Uznesenie vlády bolo prijaté na základe podpisu Dohody o usporiadaní majetkoprávných vzťahov medzi mestom K a obcou L z 22. januára 1992, ktorou sa obce dohodli o zámene pozemkov. O rok neskôr sa však L stala samostatnou obcou a podpísanú dohodu negociovala. Rozdelením územia sa tak niektoré parcely dostali na kataster oboch obcí a obyvatelia Juhu si tak nevedeli uplatniť svoje vlastnícke právo k nehnuteľnostiam na sporných parcelách. Okresný úrad K, katastrálny odbor vykonal v máji 2018 na základe uznesenia vlády zápis, ktorý mal za následok zmenu katastrálnych území. Následne obec L podala na Krajský súd Prešov správnu žalobu, ktorej súd priznal odkladný účinok a odložil vykonateľnosť opatrení, ktorými boli vykonané zápisy do katastra nehnuteľností. V súčasnosti ani tento spor nie je ukončený.

Obyvatelia sídliska Juh sú naďalej prihlásení na trvalý pobyt v obci K, no územie patrí v súčasnosti obci L, keďže je jej katastrálnym územím. Na vyberanie miestnych daní, ako aj miestnych poplatkov je príslušná obec, na území ktorej sa nehnuteľnosť nachádza, a teda v tomto prípade L.

Problémom v obciach bolo aj určenie, ktorej samospráve patria podielové dane na obyvateľov danej časti. Výsledkom sporu bolo v roku 2003 usmernenie Ministerstva financií SR, na základe ktorého boli dokonca pozastavené podielové dane pre obe obce. V rokoch 2002, 2003 poberala podielové dane na obyvateľov spornej časti L. Nasledujúce roky podielové dane na obyvateľov tejto časti prijímalo mesto K, keďže obyvatelia tejto časti sú prihlásení na trvalý pobyt v meste K, a to aj napriek tomu, že územie tejto časti je súčasťou katastrálneho územia obce L.

Ďalším príkladom je časť obce (osada) G a spor o ňu medzi obcami V a P. O pripojení osady G k Veľkej Ide bolo rozhodnuté uznesením Rady Okresného národného výboru v Košiciach č. 439-29/4-1960 z 29.4.1960. Rada Východoslovenského Krajského národného výboru v Košiciach uznesením č. 247 z 14.12.1960 zobrala na vedomie pričlenenie osady G k Veľkej Ide a schválila pre túto zlúčenú obec názov V. Napriek uvedeným rozhodnutiam sa táto zmena nepremietla do žiadneho zo štátom vedených registrov nehnuteľností, t. j. do pozemkovej knihy, evidencie nehnuteľností a katastra nehnuteľností. V rovine administratívnych hraníc však predmetná zmena bola rešpektovaná, o čom svedčia údaje zapísané v Štatistickom lexikóne obcí ČSSR z roku 1968, podľa ktorých je osada G považovaná za súčasť obce V. Nakoniec ešte v opatrení Ministerstva vnútra SR č. 28/1996 z 24.11.1995, ktorým sa zverejnil Zoznam obcí a ich častí tvoriacich jednotlivé okresy v Slovenskej republike, ktorý bol uverejnený v zbierke zákonov pod č. 28/1996 Z. z., bolo pri obci V uvedené, že pozostáva z častí V a G.

Na základe uvedeného došlo k situácii, že časť G v súčasnosti administratívne patrí obci V, avšak územie tejto časti je súčasťou katastrálneho územia obce P. Orgány štátnej správy si túto anomáliu uvedomili, spor medzi susednými obcami však trvá už od roku 1960.

Tento existujúci stav nesúladi administratívnej a katastrálnej, resp. územnej hranice obcí V a P má niekoľko negatívnych dopadov na obyvateľov časti G, resp. obyvateľov oboch dotknutých obcí. Príkladmo možno uviesť niektoré z administratívnych anomálií:

- časť G patrí do tretieho volebného okrsku obce V a teda obyvatelia tejto časti obce volia starostu a poslancov obecného zastupiteľstva v obci V,
- podielové dane na obyvateľov časti G prijíma obec V,
- správcom dane z nehnuteľností nachádzajúcich sa v časti G je od roku 2010 obec P,
- v časti G v praxi platia čiastočne všeobecne záväzné nariadenia tak obce V, ako aj obce P,

- niektoré osoby bývajúce v časti G sú obyvateľmi obce V a niektorí obce P,
- súpisné a orientačné čísla niektorých stavieb boli vydané obcou V a niektorých P,
- na rovnakej ulici vedľa seba bývajú osoby s trvalým pobytom v rôznych obciach.

Okrem administratívnej roviny majú spory o pôsobnosť obce vplyv i na oblasť rozpočtového hospodárenia obcí ako súčasti správy daní.

Z hľadiska štruktúry príjmov obcí je zrejmé, že najväčšiu a najvýznamnejšiu zložku rozpočtov slovenských obcí tvoria daňové príjmy, pričom rozhodujúci podiel má výnos dane poukazovanej územnej samospráve zo strany štátu, tzv. podielová daň z príjmov fyzických osôb.²⁴⁹ Štát z ním vybratej dane necháva určitý podiel obciam podľa vopred stanoveného kľúča, najčastejšie podľa počtu obyvateľov, čiže ide nepriamo o dane na obyvateľa. V prípade časti G, ktorá administratívne podlieha Veľkej Ide, podielové dane na obyvateľov časti G prijíma obec V, a to aj napriek tomu, že územie tejto časti je súčasťou katastrálneho územia obce P.

Spor sa prejavil i v oblasti správy miestnych daní, t. j. v otázke, ktorá obec je oprávnená vyberať daň z nehnuteľnosti v časti G. Do roku 2010 daň z nehnuteľnosti vyberala obec V. Obec P však následne vyzvala vlastníkov nehnuteľností v časti G na podanie daňového priznania na daň z nehnuteľnosti v katastrálnom území P. Obec P argumentovala tým, že podľa § 99 odsek 1 zákona č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálny odpad a drobné stavebné odpady (*d'alej len „zákon o miestnych daniach“*): *„Správu dane z nehnuteľností vykonáva obec, na ktorej území sa nehnuteľnosť nachádza.“* Kľúčovým pojmom v tomto smere je územie obce. Daň z nehnuteľností vyrubuje správca dane každoročne podľa stavu k 1. januáru príslušného zdaňovacieho obdobia na celé zdaňovacie obdobie jedným rozhodnutím. Z uvedeného vyplýva, že rozhodnutia obce V o vyrubení dane z nehnuteľnosti, pôsobili na území inej obce. Exteritoriálne pôsobenie rozhodnutí obce V o vyrubení dane z nehnuteľnosti však nebol výrazom spolupráce obcí, ale výrazom sporu o územie.

Rovnako je tomu i v prípade všeobecne záväzných nariadení obcí, kde v časti G platia všeobecne záväzné nariadenia tak obce V i P. Za účelom zmiernenia napätia sa obce iba neformálne „dohodli“, ktorá oblasť je v správe tej-ktorej obce. Pôsobenie viacerých všeobecne záväzných nariadení obce V tak majú exteritoriálne účinky, a pôsobia aj na území inej obce.

Ďalším prípadom je spor obce K a obce M. Ešte na prelome 60-tych a 70-tych rokov si obyvatelia obce K postavili rodinné domy v katastrálnom území M v lokalite Smeržonka. Dodnes si však títo obyvatelia ponechali trvalý pobyt v obci K. Ako sme uviedli z hľadiska štruktúry príjmov obcí najväčšiu a najvýznamnejšiu zložku rozpočtov slovenských obcí tvorí tzv. podielová daň z príjmov fyzických osôb. V prípade týchto obcí, ktoré majú niečo vyše 200 obyvateľov, podielové dane za týchto obyvateľov tvorí približne 10 % príjmov obce. Podobne ako v predošlom prípade podielové dane prináležia obci K, keďže ide o obyvateľov tejto obce.

Spor medzi obcami vznikol pri otázke, či je obec K príslušný na správu miestnych daní a na správu miestneho poplatku v katastrálnom území M v časti obce S. Zákon o miestnych daniach stanovuje miestnu príslušnosť na správu miestnych daní nasledovne v § 99 ods. *„Správu dane z nehnuteľností vykonáva obec, na ktorej území sa nehnuteľnosť nachádza.“* Podľa § 99 ods. 2 zákona o miestnych daniach: *„Správu ostatných miestnych daní vykonáva obec, ktorá ich na svojom území zaviedla.“*

249 Tekeli, J., Hoffmann, M., Zákon o obecnom zriadení Komentár: Wolters Kluwer s.r.o., Bratislava, 2014, ISBN 978-80-8168-034-2, s. 282

Opäť kľúčovým pojmom v tomto smere je územie obce. Miestnu príslušnosť ako správca dane a teda aj právomoc na ukladanie daní na určitom území má vždy tá obec, na ktorej území sa nachádza nehnuteľnosť alebo je zavedená niektorá z miestnych daní.

Keďže sporné územie patrí do územia obce M, je táto obec príslušná na správu miestnych daní pre toto územie.

Ohľadom ukladania miestneho poplatku § 77 zákona o miestnych daniach v minulosti obsahoval explicitný odkaz na to, že poplatok sa platí za odpad, ktorý vznikol na území obce. Preto súčasné znenie § 77 ods. 2 zákona o miestnych daniach by mohlo viesť k záveru, že miestny poplatok sa vzťahuje na obyvateľov určitej obce a nie na vlastné územie obce. Takýto záver je však nesprávny.

Podľa § 99 ods. 2 zákona o miestnych daniach správu miestneho poplatku za komunálne a drobné stavebné odpady vykonáva obec, ktorá ich na svojom území zaviedla. Vo vzťahu k poplatku. Zákon o miestnych daniach teda stanovuje pri miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady rovnakú miestnu príslušnosť ako pri miestnych daniach.

Takýto záver vyplýva aj z § 81 ods. 1 zákona č. 79/2015 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov (*d'alej len ako „zákon o odpadoch“*): *„Za nakladanie s komunálnymi odpadmi, ktoré vznikli na území obce, a s drobnými stavebnými odpadmi, ktoré vznikli na území obce, zodpovedá obec, ak tento zákon neustanovuje inak.“* Teda správa miestneho poplatku sa viaže na územie obce, na ktorom odpad vzniká – v tomto prípade sa jedná o obec L.

Na druhú stranu podľa § 81 zákona o odpadoch zahŕňa obec náklady nakladania s odpadom na svojom území do miestneho poplatku. Na spornom území je vykonávaný zber odpadu na náklady obce K. Z uvedeného dôvodu je možné nájsť argumenty v prospech tvrdenia, že obec K. má právomoc na ukladanie a správu poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady.

Domnievam sa, že napriek vyššie uvedenému má prioritu zákon o miestnych daniach pred zákonom o odpadoch. Preto som tohto názoru, že na správu a ukladanie tohto miestneho poplatku by mala byť príslušná obec, ktorej katastrálne územie patrí.

Ukladanie miestnych daní, resp. miestneho poplatku iným ako miestne príslušným správcom dane môže mať závažné dôsledky. Ak rozhodnutie o vyrubení dane vydá miestne nepríslušný správca dane takéto rozhodnutie je podľa § 64 ods. 2 písm. a) Daňového poriadku nulitné. Uvedené znamená že, tak nemá právne účinky (a to aj bez predchádzajúceho formálneho zrušenia v opravnom konaní). Daňovníkom teda nevzniká daňová povinnosť platiť miestne dane na základe takéhoto rozhodnutia vydaného vecne nepríslušným orgánom.

Záver

Správu vykonáva obec na území obce. Ide o zákonom zverenú právomoc obce regulovať spoločenské vzťahy existujúce na ich obecnom „teritóriu“ prostredníctvom právnych aktov. V dôsledku tohto pôsobenia, sú spoločenské vzťahy regulované prostredníctvom intrateritoriálnych právnych aktov obce, ktorých účinky sú obmedzené rozsahom územia obce a sú záväzné pre obyvateľov obce a osoby zdržujúce sa na území obce. Napriek uvedenému dochádza k situáciám, keď obec vykonáva pôsobnosť na území inej obce a voči obyvateľom inej obce. Ide o výraz transteritoriálneho pôsobenia obce. Pozitívnym aspektom v tomto prípade, je spolupráca obcí, ako sme uviedli v prípade spoločnej obecnej polície, či v prípade vytvorenia školského obvodu základnej školy v rámci územia dvoch alebo viacerých obcí. Takéto transteritoriálne pôsobenie obce má legislatívny základ a je vnímané pozitívne ako prejav vzťahov kooperácie. Opačným prípadom je transteritoriálne pôsobenie obcí v dôsledku obyčajne dlhotrvajúcich sporov obcí o územie obce. Tento stav je nežiadúci. Napriek dlhotrvajúcim a negatívnym dôsledkom týchto sporov sa s týmto právnym

problémom nedokázala doposiaľ zodpovedajúco vysporiadať ani súdna rozhodovacia prax a ani orgány štátnej správy. Žiadnym spôsobom na ne nereagoval ani zákonodarca.

Literatúra

- JAKAB, R.: Extrateritoriálne účinky činnosti orgánov verejnej moci, Zborník vedeckých prác. Košice: Šafárik Press, 2018, ISBN 978-80-8152-679-4
- SEMAN, T.: Pojem a účinky transteritoriálnych aktov orgánov verejnej správy. In Extrateritoriálne účinky činností orgánov verejnej moci. Zborník vedeckých prác. Košice : Šafárik Press, 2018s. ISBN 978-80-8152-679-4, str. 38
- ŠKULTÉTY a kol. Správne právo hmotné všeobecná časť, Vydavateľské oddelenie PRAF UK, Bratislava, 2014, ISBN 80-7160-183-7
- TEKELI, J., HOFFMANN, M. Zákon o obecnom zriadení Komentár: Wolters Kluwer s.r.o., Bratislava, 2014, ISBN 978-80-8168-034-2
- TOMÁŠ, L.: Školské obvody po novele zákona o štátnej správe v školstve a školskej samospráve. In Zriaďovateľ. Bratislava: RAABE. Č. 3-4. 2019.

Kontaktné údaje autora

doc. JUDr. Jozef Tekeli, PhD.

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta

e- mail: jozef.tekeli@upjs.sk

ELEKTRONICKÉ DORUČOVANIE VYBRANÝM SUBJEKTOM²⁵⁰

Juraj Vačok

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstrakt: Autor sa vo svojom príspevku venuje problematike doručovania osobám, ktoré majú zriadených viacero elektronických schránok. Uvedené rozpracúva na príklade znalcov, tlmočníkov a prekladateľov. Analyzuje súčasný právny stav a poukazuje na aplikačné problémy v praxi. Tiež upozorňuje na skutočnosť, že súčasný právny poriadok nejednoznačne špecifikuje postavenie znalcov, tlmočníkov a prekladateľov, čo má vplyv aj na elektronické doručovanie. Autor sa venuje i problémom pri doručovaní znalcom tlmočníkom a prekladateľom fyzickým osobám podľa zákona číslo 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších zmien. V závere svojho príspevku ponúka návrhy na zmenu právnej úpravy.

Abstract: This paper is focused on the problems with delivering to the subjects which have established more data boxes. It is elaborated on the example of delivering to the experts, interpreters and translators. Author analyses the current legal regulations and points out the problems in praxis. He also notes that the position of experts, interpreters and translators is unclear in legal order. This influence also the electronic delivery to these persons in position of natural persons. Author also focused on the problems with delivering to the experts, interpreters and translators pursuant to the Law No 71/1967 Coll. on Administrative Proceedings (Administrative Order) as amended. Finally, author offers some proposals for changes of legal regulation connected with delivering.

Kľúčové slová: elektronická schránka, znalec, prekladateľ, tlmočník, doručovanie

Key words: data box, expert, interpreter, translator, delivery

Úvod

Elektronické doručovanie považujem za veľkú zmenu v oblasti doručovania v správnom konaní. V súčasnosti sa dá povedať, že sme len na začiatku v tomto spôsobe doručovania. Domnievam sa však, že v budúcnosti možno očakávať nahradenie doručovania dokumentov v listinnej podobe elektronickým doručovaním.

Súčasná právna úprava je podľa môjho názoru v určitom medziobdobí, kde sa spolu stretávajú inštitúty elektronického doručovania a fyzického doručovania. Tieto inštitúty by mali na seba nadväzovať a kooperovať spolu. Skôr sa mi však zdá, že niekedy ide o dva „samostatné svety“, ktoré si k sebe prostredníctvom ich interpretácie hľadajú cestu.

Domnievam sa, že v súčasnosti už nie je potrebné riešiť, či je vhodné ísť do budúca cestou elektronického doručovania. V tomto zastávam názor, že nie je možné zastaviť vedecko-technický pokrok, na ktorý aj právo musí reagovať. Myslím si, že úloha právnej vedy v tejto

²⁵⁰ Tento príspevok bol vypracovaný v rámci výskumnej úlohy Vplyv vzájomného uznávania prostriedkov elektronickej identifikácie na elektronické služby verejnej správy podporenej Agentúrou na podporu výskumu a vývoja pod evidenčným číslom projektu APVV-17-0403.

oblasti by preto mala byť v poukazovaní na možné aplikačné problémy pri zavádzaní nových inštitútov a hľadanie vhodných riešení.

Z uvedených dôvodov som sa preto rozhodol rozobrať okruh problémov spojených s doručovaním niektorým osobám, ktoré majú zriadené viaceré elektronické schránky. Týmito osobami sú subjekty, ktoré nevystupujú v postavení klasických fyzických osôb, ale zároveň ich činnosť nemožno podradiť pod podnikanie. Nevenujem sa všetkým takýmto subjektom. Svoj výskum som obmedzil na znalcov, tlmočníkov a prekladateľov.

Rozoberaná problematika má základ v jednom konaní, na ktorom som sa zúčastnil v postavení člena Rozkladovej komisie pre civilné veci ministra spravodlivosti Slovenskej republiky. Vo vzťahu k tomuto konaniu uvádzam, že všetky názory uvedené v tomto článku sú čisto mojimi názormi. Navyše problém tam riešený bol len podnetom rozobrať celú problematiku doručovania v širších súvislostiach.

Pri rozoberaní tohto problému poukazujem aj na nedostatky doručovania do vlastných rúk vybraným subjektom uskutočňovanom podľa tretej časti oddielu 1 zákona číslo 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších zmien (ďalej len správny poriadok) niektorým druhom subjektov. Uvedené konfrontujem s právnou úpravou doručovania podľa zákona číslo 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente) v znení neskorších zmien (ďalej len zákon o e-Governmente).²⁵¹

V závere zhŕňam problémy právnych úprav elektronického doručovania a fyzického doručovania. Následne sa pokúšam ponúknuť určité zmeny smerom do budúcnosti.

Základné metódy, ktoré som v rámci svojho výskumu použil, sú analytická metóda, komparatívna metóda a syntetická metóda.

Elektronické doručovanie osobám, ktoré majú zriadených viac dátových schránok

Všeobecná právna úprava elektronických schránok sa nachádza v druhej časti zákona o e-Governmente. Podľa § 11 odseku (1) tohto právneho predpisu sa elektronické schránky zriaďujú orgánom verejnej moci, právnickým osobám, fyzickým osobám podnikateľom, subjektom medzinárodného práva, organizačným zložkám i organizáciám orgánov verejnej moci na žiadosť týchto orgánov verejnej moci a osobám, o ktorých to ustanovuje osobitný zákon.

Z uvedeného vyplýva, že jedna osoba môže mať zriadených viacero elektronických schránok v závislosti od toho, v akých pozíciách sa nachádza. Znamená to, že jednu elektronickú schránku môže mať zriadená osoba v postavení fyzickej osoby a jednu dátovú schránku môže mať zriadenú v postavení fyzickej osoby podnikateľa.

Elektronické schránky zriaďuje správca modulu elektronických schránok, ktorým je podľa § 10 odseku (4) zákona o e-Governmente Úrad podpredsedu vlády Slovenskej republiky pre investície a informatizáciu. Zriadenie elektronickej schránky je viazané na vznik niektorej z právnych skutočností uvedených v § 12 odseku (4) zákona o e-Governmente.²⁵² Podľa písmena b) tohto ustanovenia sa elektronická schránka zriaďuje fyzickej osobe podnikateľovi po tom, ako sa správca modulu dozvie o vzniku oprávnenia na podnikanie tejto fyzickej osoby. Podľa písmena c) tohto ustanovenia sa elektronická schránka zriaďuje fyzickej osobe, ktorá nie je podnikateľom, v deň, kedy táto osoba dosiahne 18. rok veku.

²⁵¹ Vzťah správneho poriadku a zákona o e-Governmente je upravený v § 25a správneho poriadku. Podľa tohto ustanovenia má právna úprava obsiahnutá v zákone o e-Governmente postavenie osobitnej úpravy vo vzťahu k úprave doručovania uvedenej v správnom poriadku.

²⁵² Napríklad podľa písmena a) sa elektronická schránka orgánu verejnej moci zriadi bezodkladne po tom, čo sa správca modulu dozvie o vzniku tohto orgánu verejnej moci.

Každá elektronická schránka je viazaná na konkrétne identifikátory. Tie sú vymedzené v § 3 písmene n) zákona o e-Governmente. Podľa tohto ustanovenia je identifikátorom fyzickej osoby spravidla jej rodné číslo v spojení s menom a priezviskom. Identifikátorom orgánu verejnej moci, právnickej osoby alebo fyzickej osoby podnikateľa je spravidla identifikačné číslo organizácie.

Uvedené v praxi znamená, že pokiaľ fyzická osoba je držiteľom napríklad živnostenského oprávnenia podľa § 10 odseku (1) zákona číslo 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších zmien, budú jej zriadené dve elektronické schránky. Jedna elektronická schránka bude tejto osobe zriadená ako fyzickej osobe s identifikátorom meno, priezvisko, rodné číslo a jedna elektronická schránka bude tejto osobe zriadená ako fyzickej osobe podnikateľovi s identifikátorom, ktorým bude identifikačné číslo organizácie.

Od zriadenia elektronickej schránky je potrebné oddeliť jej aktiváciu. Aktivácia elektronickej schránky je upravená v § 13 zákona o e-Governmente.

Podľa odseku (1) písmena a) tohto ustanovenia možno aktiváciu elektronickej schránky definovať ako proces, ktorým sa umožní využívanie elektronickej schránky na elektronické doručovanie. Elektronické schránky orgánov verejnej moci a právnických osôb sa aktivujú povinne. K ich aktivácií prichádza najneskôr na desiaty deň od ich zriadenia. Ostatné elektronické schránky možno aktivovať len na základe žiadosti Úradu podpredsedu vlády Slovenskej republiky pre investície a informatizáciu. V takomto prípade k aktivácií elektronickej schránky nastáva najneskôr tretí pracovný deň po doručení žiadosti.

Z uvedeného vyplýva, že nie je možné doručiť dokument do každej zriadenej elektronickej schránky. Na to, aby bolo možné dokument doručiť, musí byť elektronická schránka aktivovaná. Aktivácia elektronickej schránky fyzických osôb a fyzických osôb v postavení podnikateľov je tak čisto závislá na ich rozhodnutí, či si chcú elektronické schránky aktivovať alebo či im bude doručované naďalej elektronicke.

V praxi sa tak môže stať, že fyzické osoby v postavení podnikateľa budú mať zriadené dve elektronické schránky, ale aktivovanú budú mať len jednu z nich. Ktorá to bude, je čisto na ich rozhodnutí.

Pri osobách s viacerými elektronickejmi schránkami nie je možné doručovať podľa môjho názoru do ľubovoľnej elektronickej schránky. Domnievam sa, že je potrebné sledovať, v akom postavení sa osoba vo vzťahu k odosielateľovi nachádza a podľa toho zvoliť správny druh elektronickej schránky. Znamená to, že pokiaľ doručujeme fyzickej osobe podnikateľovi mali by sme doručovať do elektronickej schránky viažucej sa na identifikátor, ktorým je identifikačné číslo organizácie. Za predpokladu, že budeme doručovať tej istej fyzickej osobe zásielku, ktorá nesúvisí s jej predmetom podnikania, mali by sme doručovať do elektronickej schránky viažucej sa na identifikátor, ktorým je meno, priezvisko a rodné číslo.

S ohľadom na uvedené som preto presvedčený, že ak má osoba aktivovanú elektronickú schránku zriadenú len pre fyzickú osobu,²⁵³ nemožno do tejto dátovej schránky doručovať aj zásielky, ktoré sa viažu na výkon podnikania. Tieto zásielky by mali byť osobe doručované fyzicky podľa § 24 a nasledujúcich správneho poriadku.

Postavenie znalcov, tlmočníkov a prekladateľov pre účely doručovania

Právna úprava znalcov, tlmočníkov a prekladateľov sa nachádza v zákone číslo 382/2004 Z. z. o znalcoch, tlmočníkoch a prekladateľoch a zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších zmien (ďalej len zákon o znalcoch, tlmočníkoch a prekladateľoch). Podľa § 1 odseku (1) tohto zákona sa tu okrem iného upravujú podmienky výkonu znaleckej činnosti,

²⁵³ Pôjde o elektronickú schránku, ktorej identifikátorom je meno, priezvisko a rodné číslo.

tlmočnickej činnosti a prekladateľskej činnosti, práva a povinnosti znalcov, tlmočníkov a prekladateľov.

Znalci, tlmočníci a prekladatelia sú definovaní v § 2 tohto zákona. Podľa odseku (1) písmena a) uvedeného paragrafu sú tieto osoby fyzickými osobami alebo právnickými osobami splnomocnenými štátom na vykonávanie činností podľa tohto zákona zapísané v zozname znalcov, tlmočníkov a prekladateľov. Podľa odseku (7) tohto zákona nie je výkon znaleckej, tlmočnickej a prekladateľskej činnosti podnikaním.

S ohľadom na uvedené skutočnosti môže byť sporné, kde by mali byť znalci, tlmočníci a prekladatelia zaradení. Toto komplikuje skutočnosť, že znalcom tlmočníkom a prekladateľom v postavení fyzických osôb²⁵⁴ sú pridelené identifikačné čísla organizácie.²⁵⁵

Na základe toho, že aj znalcom, tlmočníkom a prekladateľom v postavení fyzických osôb sú pridelené identifikačné čísla organizácie, je možné tieto osoby vykonávajúce predmetné činnosti považovať za osoby v postavení osobitných subjektov. Znamená to, že pokiaľ uvedené osoby vykonávajú buď znaleckú, prekladateľskú alebo tlmočnicu činnosť, budú tieto osoby identifikované identifikačnými číslami organizácie.

Z dôvodu, že spomínaným osobám sú pridelené identifikačné čísla organizácie, sú im zriaďované elektronické schránky. Tieto elektronické schránky sú však znalcom tlmočníkom a prekladateľom v postavení fyzických osôb aktivované až na ich žiadosť podľa § 13 odseku (1) písmena b) zákona o e-Governmente. Znamená to, že pokiaľ tieto osoby nepožiadajú o aktiváciu elektronických schránok, za súčasného stavu nebudú môcť služby elektronických schránok používať a nebude môcť byť do týchto ich elektronických schránok ani doručované. Z uvedeného vyplýva, že fyzická osoba v postavení znalca, tlmočníka alebo prekladateľa má zriadené dve elektronické schránky. Jednu ako fyzická osoba, kde je identifikátorom meno, priezvisko a rodné číslo a jednu ako právnická osoba, kde je identifikátorom rodné číslo. Aktivácia niektorej zo zriadených elektronických schránok je na ich rozhodnutí. Domnievam sa pritom, že pre účely doručovania nie je možné použiť obe elektronické schránky. Malo by sa rozlišovať, či sa predmet zásielky týka znaleckej, prekladateľskej, tlmočnickej činnosti alebo či sa zásielka týka subjektu v postavení klasickej fyzickej osoby. Základnou otázkou teda vo vzťahu k elektronickému doručovaniu písomnosti je, či osoba koná pod menom, priezviskom a rodným číslom alebo pod identifikačným číslom organizácie.

Domnievam sa pritom, že elektronické schránky nie je možné zamieňať. Pokiaľ fyzická osoba má aktivovanú len jednu z dvoch zriadených elektronických schránok, nie je podľa môjho názoru možné do nej doručovať všetky dokumenty. Je možné tam doručiť len tie dokumenty, ktoré sa týkajú zásielok zodpovedajúcich postaveniu, pod ktorým fyzická osoba vo vzťahu k elektronickej schránke vystupuje. Pokiaľ teda osoba znalca, tlmočníka alebo prekladateľa si aktivuje len elektronickú schránku pre fyzickú osobu, nie je podľa môjho názoru možné sem doručovať dokumenty týkajúce sa znaleckej, tlmočnickej alebo prekladateľskej činnosti. Takýto spôsob doručovania by totiž úplne poprel zmysel existencie dvoch elektronických schránok. V týchto prípadoch je preto potrebné doručovať fyzicky podľa § 24 a nasledujúcich správneho poriadku.

Zaradenie znalcov, tlmočníkov a prekladateľov pre účely doručovania podľa správneho poriadku je podľa môjho názoru tiež problematické. Tento právny predpis totiž v § 25 uvádza

²⁵⁴ Právnické osoby majú jedno identifikačné číslo organizácie, ktoré používajú aj na výkon činností podľa zákona o znalcoch, tlmočníkoch a prekladateľoch.

²⁵⁵ Túto skutočnosť mi potvrdil Štatistický úrad Slovenskej republiky e-mailom dňa 19. 6. 2019, ktorým odpovedal na moju žiadosť o sprístupnenie informácie podľa § 14 zákona číslo 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších zmien (ďalej len zákon o slobode informácií).

pre účely doručovania do vlastných rúk ako osobitné subjekty len orgány, právnické osoby, fyzické osoby – podnikateľov.

Domnievam sa, že znalci, tlmočníci a prekladatelia nespádajú ani pod jednu z vyššie uvedených kategórií. To aj napriek tomu, že týmto subjektom je pridelené identifikačné číslo organizácie, a teda by mali patriť k niektorému z typu subjektov uvedených v § 9 odseku (2) zákona číslo 272/2015 Z. z. o registri právnických osôb, podnikateľov a orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších zmien (zákona o registri právnických osôb, podnikateľov a orgánov verejnej moci).

Toto ustanovenie určuje, komu sa pridružuje identifikačné číslo organizácie. To sa pridružuje právnickým osobám, fyzickým osobám – podnikateľom, orgánom verejnej moci, odštepným závozom, podnikom zahraničných osôb, organizačným zložkám podnikov zahraničných osôb a zapísaným organizačným zložkám.

Po posúdení, pod ktoré z vyššie uvedených druhov entít by sme mohli priradiť znalcov, tlmočníkov a prekladateľov v postavení fyzických osôb, zastávam názor, že ani pod jeden z nich. Do úvahy neprichádza fyzická osoba – podnikateľ, nakoľko podľa už spomenutého § 2 odseku (7) zákona o znalcoch, tlmočníkoch a prekladateľoch výkon znaleckej, tlmočnickej činnosti nie je podnikaním. Domnievam sa, že znalcov, tlmočníkov a prekladateľov tiež nie je možné považovať za orgány verejnej moci. Je pravda, že tieto subjekty sú držiteľmi osobitných mocenských oprávnení,²⁵⁶ avšak toto oprávnenie nedostáva podľa môjho názoru znalcov, tlmočníkov a prekladateľov do pozície orgánov verejnej moci.

Domnievam sa, že orgán verejnej moci je determinovaný svojou pôsobnosťou²⁵⁷ zasiahnuť do práv a povinností iných subjektov.²⁵⁸ Toto však znalci, tlmočníci a prekladatelia nespĺňajú. Svojou činnosťou totiž priamo nezasahujú formami ich činnosti autoritatívne do práv a povinností iných subjektov.

S ohľadom na uvedené by sa teda malo doručovať znalcom, tlmočníkom a prekladateľom v postavení fyzických osôb podľa všeobecného ustanovenia pre doručovanie do vlastných rúk, ktorým je § 24 správneho poriadku Z hľadiska systematiky však toto ustanovenie nie je pre účely doručovania znalcom tlmočníkom a prekladateľom v postavení fyzických osôb úplne vyhovujúce. Svojou povahou totiž, tak ako už bolo povedané, nemajú znalci, tlmočníci a prekladatelia pri výkone svojej činnosti postavenie klasických fyzických osôb. Okrem iného majú navyše svoje miesto výkonu činnosti.²⁵⁹ Povahou sa tak približujú pre účely doručovania podnikateľom – fyzickým osobám, pri ktorých je úprava doručovania do vlastných rúk osobitne uvedená v § 25 odseku (3) správneho poriadku.

Záver

Na príklade doručovania je možné vnímať, ako sa právo prispôbuje vedecko-technickému pokroku. Vzťah práva a vedecko-technického pokroku nie je však z časového hľadiska rovnocenný, nakoľko právo vždy bude potrebovať určitú dobu, v ktorej bude reagovať na výsledky nových poznatkov z jednotlivých vedných disciplín.

²⁵⁶ Tak ako bolo už spomenuté vyššie, § 2 odsek (1) zákona o znalcoch, tlmočníkoch a prekladateľoch hovorí o splnomocnení štátu.

²⁵⁷ V tejto súvislosti môžeme použiť aj pojem verejno-mocenské oprávnenie. K tomuto pojmu bližšie pozri Klíma, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí) 3. přepracované vydání*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, strana 22.

²⁵⁸ Toto potvrdzuje aj vymedzenie verejnej moci Jánom Gandžalom uvedené na stranách 254 – 255 v rámci publikácie Gandžala, Ján. *Verejná moc a právo*. In. *Notitiae Novae Facultatis Iuridicae Universitatis Matthiae Beli Neosolii*, ročník X. – XI. Banská Bystrica: Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, 2006, strany 254 – 261. K pojmu orgán verejnej moci pozri bližšie Cibulka, Ľubor a kolektív. *Štátoveda*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 41 – 42.

²⁵⁹ Pri znalcoch, tlmočníkoch a prekladateľoch v postavení fyzických osôb pozri bližšie § 4 odsek (6) písmeno a) bod 3. zákona o znalcoch, tlmočníkoch a prekladateľoch.

S ohľadom na uvedené som presvedčený, že v budúcnosti nás bude čakať doručovanie primárne prostredníctvom elektronických schránok. Domnievam sa preto, že fyzické doručovanie pôjde výrazne do úzadia. Pre právnu vedu to znamená, že síce určité problémy zaniknú, avšak budú nahradené novými.

Vo vzťahu k rozoberanej problematike sa domnievam, že chýba pregnantné zadefinovanie niektorých druhov subjektov z hľadiska ich jasného právneho postavenia. S ohľadom na skúmanú oblasť po analýze súčasnej právnej úpravy zastávam názor, že znalci, tlmočníci a prekladatelia v postavení fyzických osôb nespádajú pod žiadnu z kategórii osôb uvedenú v § 9 odseku (2) zákona o registri podnikateľov, právnických osôb a orgánov verejnej moci.

Pokiaľ sa však týmto osobám aj napriek tomu pridelujú identifikačné čísla organizácie a sú im zriaďované elektronické schránky viazané na tieto identifikačné čísla organizácie, mala by sa táto skutočnosť rešpektovať pri elektronickom doručovaní. Otázne je, či je však takýto prístup *de lege ferenda* správny.

Vo vzťahu ku fyzickým a právnickým osobám sa totiž vytvára určitá nerovnosť, kde právnické osoby majú zriadenú len jednu elektronickú schránku z dôvodu vystupovania pod jedným identifikačným číslom organizácie vo všetkých právnych vzťahoch a fyzické osoby môžu mať zriadených viacero elektronických schránok. V súčasnosti má tento koncept svoj význam, ktorý však v tomto príspevku nemám kapacitu bližšie rozvádzať, avšak ja osobne toto obdobie vo vzťahu k doručovaniu považujem len za prechodné. Do budúca by som odporúčal aby každá osoba (či už fyzická alebo právnická) mala zriadenú len jednu elektronickú schránku. Tým by sa problémom s výberom konkrétnej z nich úplne zabránilo.

Vo svojom príspevku som poukázal aj na problémy pri doručovaní znalcom, tlmočníkom a prekladateľom v postavení fyzických osôb fyzicky podľa správneho poriadku. Domnievam sa, že v prípade doručovania podľa uvedeného právneho predpisu by znalcom, tlmočníkom a prekladateľom bolo vhodné doručovať, podobne ako fyzickým osobám podnikateľom, na adresu zriadenú pre výkon ich činnosti ako miesto výkonu ich činnosti. Za súčasného stavu je totiž potrebné týmto osobám doručovať podľa § 24 správneho poriadku.

To v praxi s ohľadom najmä na odsek (2) zákona upravujúci náhradné doručovanie²⁶⁰ znamená, že znalcom, tlmočníkom a prekladateľom sa musia písomnosti doručovať len na adresy, na ktorých sa zdržiavajú. Pokiaľ by sa tieto osoby nezdržiavali na adresách miesta výkonu ich činnosti a tieto adresy by sa uvádzali len formálne, nebolo by možné týmto osobám doručiť písomnosti do vlastných rúk na tieto adresy náhradným doručením podľa § 24 odseku (2) správneho poriadku.

Literatúra:

- Cibulka, Ľubor a kolektív. Štátoveda. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017.
- Gandžala, Ján. Verejná moc a právo. In. *Notitiae Novae Facultatis Iuridicae Universitas Matthiae Beli Neosolii*, ročník X. – XI. Banská Bystrica: Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, 2006, strany 254 – 261.
- Klíma, Karel. Teorie veřejné moci (vládnutí) 3. přepracované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016.
- Košičiarová, Soňa. Správne právo procesné. Všeobecná časť. Šamorín: Heuréka, 2015,
- Vrabko, Marián a kolektív. Správne právo. Procesná časť. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2009.

²⁶⁰ K náhradnému doručovaniu v správnom konaní pozri napríklad Košičiarová, Soňa. Správne právo procesné. Všeobecná časť. Šamorín: Heuréka, 2015, strany 186 – 189, Vrabko, Marián a kolektív. Správne právo. Procesná časť. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2009, strana 42,

Kontakt:

doc. JUDr. Juraj Vačok, PhD.,
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Katedra správneho
a environmentálneho práva,
+421907655709,
vacok1@uniba.sk

PROGRAM KONFERENCIE

*a spoločného česko-slovenského zasadnutia katedier správneho práva
Organizovaného súčasne s vedeckou konferenciou na tému
Verejná správa, právo na spravodlivý proces a e-government
9. – 10. máj 2019*

*Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta
Katedra správneho práva, práva životného prostredia a finančného práva*

Miesto konania: Kollárova 10, Trnava, - budova Právnickej fakulty TU v Trnave
Miestnosť č. 12, pravé krídlo budovy, 2. posch.

Program konferencie:

9. máj 2019

12.00 – 13.00 registrácia účastníkov podujatia a občerstvenie

*13.00 – 15.15 Rokovanie účastníkov konferencie
Moderuje: JUDr. Michal Maslen, PhD.*

*JUDr. Michal Maslen, PhD.
Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave
Otvorenie konferencie – úvodné slovo*

*prof. JUDr. Marián Vrabko, CSc.
Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave
Elektronická podoba výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci
– je to výzva alebo hrozba?*

*JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.
Právnická fakulta, Univerzita Karlova v Prahe
Elektronizace výkonu veřejné správy a změny ve správním
zákonodárství*

*doc. JUDr. Ján Škrobák, PhD.
Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave
Subjekt verejného sektoru podľa nariadenia o elektronickej
identifikácii a dôveryhodných službách pre elektronicke
transakcie na vnútornom trhu*

*Mgr. Denis Bede
Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave
Uplatňovanie zákona o e-governmente v praxi orgánov verejnej
Správy*

*doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.
Právnická fakulta, Západočeská univerzita v Plzni
Doručování ve veřejné správě a e-governement*

- doc. JUDr. Juraj Vačok, PhD.*
Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave
Elektronické doručovanie vybraným subjektom na príklade
znalca
- Diskusia*
15:00 – 15:30 *Coffee break*
- 15:30 – 17:30** *Rokovanie účastníkov konferencie*
Moderuje: JUDr. Michal Maslen, PhD.
- JUDr. Jiří Rajchl, PhD.*
Právnická fakulta, Univerzita Karlova v Prahe
K problematice černých listin zveřejňovaných správními orgány
- Mgr. Petr Růžička*
Právnická fakulta, Univerzita Palackého v Olomouci
Právní zájem nebo jiný důležitý důvod pro nahlížení do spisu.
- doc. JUDr. Radomír Jakab, PhD.*
Právnická fakulta, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika
v Košiciach
Právo poškodeného priestupkom na spravodlivý proces
- JUDr. Tatiana Kubincová, PhD.*
Právnická fakulta, Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici
Sporne otázky postavenia a činnosti daňových úradov
- doc. JUDr. Peter Molitoris, PhD.*
doc. JUDr. Martin Vernarský, PhD.
Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika
v Košiciach
Súdna ochrana práva obce na samosprávu
- doc. JUDr. Jozef Tekeli, PhD.*
Právnická fakulta, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika
v Košiciach
Extraterritoriálne účinky rozhodnutí obce
- doc. JUDr. Tibor Seman, PhD.*
Právnická fakulta, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika
v Košiciach
Spravodlivý administratívny proces voči občanovi Slovenskej republiky v zahraničí pri rozhodovaní správneho súdu o vykonateľnosti cudzích aktov orgánov verejnej správy
- Diskusia*
- 19.00** *Spoločné neformálne stretnutie účastníkov*

10. máj 2019

09.00 – 09.45	Úvodné ranné občerstvenie pred začiatkom zasadnutia
09.45 – 11.30	spoločné rokovanie účastníkov zasadnutia venované pedagogickým otázkam „Vzdelávanie a príprava študentov pre prax“ - „Spolupráca Vysokých škôl so štátnou správou“ - „Spolupráca Vysokých škôl so záujmovou samosprávou“ - „Spolupráca Vysokých škôl s územnou samosprávou“
11.30 – 12.30	obed Reštaurácia „Partizáni“
12.30	Ukončenie podujatia Rozlúčka s účastníkmi

