

MODERNÍ VEŘEJNÁ SPRÁVA

A OMBUDSMAN

**Sborník příspěvků přednesených
na vědecké konferenci**



Kongresový sál Kanceláře veřejného ochránce práv

Brno, 15. června 2005

© Masarykova univerzita v Brně, 2005

ISBN 80–210–3792–X

Obsah

Otakar Motejľ: Zahájení konference „Moderní veřejná správa a ombudsman“ 5

Pavel Kandráč: Najčastejšie dôvody konfliktov medzi občanmi a orgánmi verejnej správy a úloha verejného ochrancu práv 9

I. MODERNÍ VEŘEJNÁ SPRÁVA A JEJÍ PRINCIPY

Vladimír Sládeček: Úprava jednání zaměstnanců veřejné správy s fyzickými a právnickými osobami 19

Josef Baxa: Nástroje jednotného výkonu státní správy z pohledu správního soudnictví 29

Kateřina Valachová: Komunikace úřadu s adresátem správní činnosti 35

Vojtěch Šimíček: Předvídatelnost rozhodování jako základní princip dobré správy 41

Filip Glotzmann: Evropský kodex řádné správní praxe 51

Simeona Zikmundová: Nástroje jednotného výkonu státní správy v praxi krajského úřadu 55

Maxim Tomoszek: Realizace práva na dobrou správu a úloha ombudsmana 65

II. MODERNÍ VEŘEJNÁ SPRÁVA, PODNIKATEL A OMBUDSMAN

Zdeněk Krčmář: Subjektivní a objektivní okolnosti ovlivňující délku řízení, se zvláštním zřetellem na řízení exekuční a konkurzní 73

Dana Matoušová: Několik poznámek k průtahům v řízení z pohledu ombudsmana 81

Vladimír Plášil: Etické aspekty v právní praxi soudních exekutorů 85

Olga Němečková: Nevhodné chování osob nejen soudních v exekučním a konkursním řízení 91

Stanislav Balík: Několik poznámek k aplikační praxi ustanovení § 18 odst. 2 zákona o advokacií	97
Marek Hanák: Několik úvah o realizaci principů moderní veřejné správy	103
Jan Slanina: Územní plánování a jeho vliv na rozvoj regionů, ochrana životního prostředí a investor	105
Pavel Franc: Několik poznámek nejen k výkonu veřejné správy	111
Jan Czajkowski: K resortizmu a prosazování principu trvale udržitelného rozvoje	115
Jan Slanina: Několik poznámek k diskutovaným problémům	117
Stanislav Kadečka: K výkonu samostatné a přenesené působnosti obcí a podjatosti	119
Martin Mikš: Několik poznámek k pojmu a podobě moderní veřejné správy	123
Simeona Zikmundová: Několik slov ke smíšenému modelu	125
Milan Pekárek: K některým právním aspektům vztahu investor – životní prostředí	127
Karel Večeře: Katastr nemovitostí ČR a právní vztahy k nemovitostem	135
Bohumila Páleníková: Živnostenské úřady a jejich role v soustavě orgánů státní správy	145
Petr Bukovjan: Úloha úřadů práce a dotační politiky při podpoře rozvoje podnikání v regionech	149
Stanislav Kadečka: Tržní rády obcí – místní regulace živnostenského podnikání	155

Konference „Moderní veřejná správa a ombudsman“

Otakar Motejl *

Potřetí za poměrně krátkou dobu existence instituce veřejného ochránce práv vás srdečně vítám na konferenci, kterou jsem se rozhodl uspořádat a nad jejímž tématickým zaměřením jsem se od samého počátku se svými spolupracovníky velmi zodpovědně zamýšlel. Prvé dvě mnou pořádané konference se do jisté míry pokoušely s podporou odborné veřejnosti prokázat, že institut veřejného ochránce práv má smysl, že je nejen, řekl bych, otázkou bontonu a slušně vypadajícího právního státu, ale že to je instituce, která by ve svých důsledcích měla přinést právnímu systému, právnímu vědomí a právnímu státu jakýsi prospěch. Za necelých pět let působení Kanceláře veřejného ochránce práv máme právo se do jisté míry poohlédnout zpátky a zamyslet se nad tím, co jsme již vykonali, ale také se snažíme některé poznatky zobecňovat. Při vší skromnosti se takto přijaté závěry pokoušíme do právního vědomí a do právní reality chování státní správy také všemi možnými způsoby prosadit, ale ani zdaleka ještě všechny problémy, kterými by se tato instituce měla zabývat, nemáme vyřešeny.

V reálném čase přitom dnes stojíme před dvěma zvratovými okamžíky. Tím jedním je v Parlamentu projednávaná zásadní, nebo poměrně významná novela zákona o veřejném ochránci práv, která přináší této instituci nové role, jejichž cílem je zajištění možnosti ratifikace Opěního protokolu k Úmluvě Spojených národů proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponížujícímu zacházení nebo trestání. V určitém zpoždění za novelou kráčí další poměrně velice významný dokument, kterým je vládní návrh zákona o zajištění rovného zacházení a ochraně před diskriminací, který rovněž předpokládá jinou kvalitu a rozšíření povinností veřejného ochránce práv jako takového.

Uvedené legislativní aktivity jsou, řekl bych, záležitostí prozatím nejasného definování dalšího rozměru či dalšího nového smyslu ombudsmana a jeho Kanceláře, která nutně vyvolá potřebu změny jejího vnitřního strukturálního uspořádání. Co je ovšem již nesporné, a tedy nesporně dramaticky zvratovým okamžikem, že už chybí snad jen 197 dní do okamžiku, kdy na území České republiky začne platit nový

* JUDr. Otakar Motejl, veřejný ochránce práv

správní řád. To znamená, že se celá naše činnost začne pohybovat v prostředí značně odlišném od dosud aplikované praxe správního řízení. Bude se odehrávat v terénu, který je proklamován v zákonnému textu, který je z mnoha stran a aspektů kritizován ještě dříve, než vstoupí v život, a který budeme muset my, a v tomto případě skutečně myslím my všichni, kteří jsme se tu sesíli, nějakým způsobem oboustranně připravit. Bezpochyby dojde k řadě kolizi. Ty kolize mezi občany a státní správou, které my dnes „slepujeme“ do jisté míry s určitou zkušeností obsaženou ve více než dvaadvaceti tisících doručených stížností, se ještě prohloubí a bude jich mnohem víc proto, že situace budou nové a budou o něco složitější. Obávám se, že navíc nebudou dost dobře pochopitelné nejen občanům, ale že nebudou velmi často ani dost dobře chápány těmi, kdo se tímto předpisem budou muset řídit, to jest státními orgány.

A právě v situaci pověstného klidu před bouří jsme přišli na myšlenku, že na rozdíl od dosavadních tématických zaměření konferencí, jimiž jsme se na sebe dívali zevnitř nebo nazpět přízmatem vlastních zkušeností, konferenci, kterou dneska zahajujeme, budeme pojímat spíše jako jakési zrcadlo toho, jak my vnímáme některé oblasti státní správy, se kterými korelujeme nebo pracujeme, a zejména jak ty oblasti do jisté míry vnímají samy sebe. Věřím, že na této konferenci zazní to, co je pro nás nejcennější, a to jak odborníci vědy i praxe a sami představitelé státní správy a institucí v oblastech, ke kterým se dnes chceme nějakým způsobem přiblížit, vidí (nebo nevidí) možnosti zlepšení státní správy a jejího fungování. Je to přinejmenším problém posílení myšlenky, která by měla být všem těmto oblastem společná, to jest usilování o skutečné prosazování fenoménu dobré správy. Je to vlastně ta, řekl bych, největší provokace, která od samého počátku praktického naplňování zákona o veřejném ochránci práv mě a mé spolupracovníky vede k tomu, abychom každý případ, kterým se zabýváme nebo budeme zabývat, posuzovali i z tohoto zákonem blíže nedefinovaného hlediska. A jestliže stojíme před problémem přechodu z jedné formy působení ochránce na druhou, doplněnou o další povinností, a současně přechodu z jednoho předpisu na druhý, může nám být právě fenomén dobré správy jakýmsi můstkem a jakýmsi vodítkem. Vodítkem, abychom si v každém případě, zejména ve zmíněném aplikačním střetu, dokázali uvědomit, co je smyslem a co je účelem veřejné správy. Samozřejmě nechci, abychom přistupovali k řešení jednotlivých případů úcelově. Státní správa, ale spíš celá veřejná správa, musí být správa vedená jednotnými pravidly, jednotným duchem, musí rozhodovat a chovat se nejenom korektně, ale především předvídat

telným způsobem, musí respektovat a držet se svých zásad. Všechno to by však mělo být zastřešeno základním postulátem, že státní správa je a musí být především službou, službou nejen státu a jeho zájmům, které musí sledovat a jimž musí sloužit. Současné však musí být službou občanům, od kterých stát požaduje, aby respektovali jeho právní řád, od kterých vyžaduje plnění celé řady povinností a kterým definuje určité segmenty omezení svobodného pohybu a svobodného chování. Stát však musí i v těchto případech, především v zájmu své vlastní autority, vždy respektovat osobnost občana.

Scházíme se tedy dnes na této konferenci, abychom se pokusili odpovědět na otázky, které nejlépe můžeme vyřešit společně s odborníky z vědecké veřejnosti, veřejné správy a institucí soudních. Proto jsem také oslovil špičkové odborníky z různých institucí a oborů a dovolil jsem si je na jednání konference přizvat. S potěšením musím konstatovat, že bez výjimky toto pozvání přijali, a také se těším, že se nám v dnešním programu podaří některé poznatky shromáždit a reprodukovat tak, aby chom, až se budeme rozcházet, měli pocit, že čas, který jsme zde strávili, nás poučil, inspiroval, a navíc, že to je čas, kdy jsme měli možnost vzájemně se poznat i oslovit v lidských dimenziích normálního lidského chování.

Konference je poměrně náročně programově i časově „nabitá“, proto dovolte, abych svůj vstupní projev ukončil a abych zahájil vlastní jednání konference.

Najčastejšie dôvody konfliktov medzi občanmi a orgánmi verejnej správy a úloha verejného ochrancu práv

Pavel Kandráč *

1. Úvodom

Už v minulosti sa u viacerých autorov venujúcich sa otázkam štátovo-právnym vyskytujú tvrdenia o troch základných úlohách štátu:

1. ochraňovať krajinu pred vonkajším nepriateľom,
2. udržiavať poriadok a spravodlivosť vo vnútri krajiny,
3. budovať a udržiavať verejné zariadenia, o ktoré nemá jednotlivec záujem, pretože sa „nevypáčajú“.

A práve i týmto tvrdením vlastne prvýkrát formulujú požiadavku, aby štát vytváral verejné služby. Aj v súčasnom období je problematika verejných služieb veľmi aktuálna. Upozorňuje na ňu aj „Oznámenie Európskej komisie – Výkony vo verejnom záujme (1966)“. Podľa tohto dokumentu výkonmi vo verejnom záujme sú činnosti, ktoré sa vykonávajú v záujme verejnosti prostredníctvom orgánov so špecifickými záväzkami voči verejnosti. Tieto záväzky môžu byť realizované tak na národnej, ako aj regionálnej úrovni. Je potrebné si uvedomiť, že verejné služby napĺňajú základné potreby občanov, štátu a spoločnosti. V európskom význame sú významným činiteľom súdržnosti európskej komunity a patria k európskemu modelu občianskej spoločnosti. V krajinách Európy sa možno s nimi stretnúť prakticky vo všetkých oblastiach každodenného života. Verejné služby slúžia celej spoločnosti a všetkým občanom. Bez verejných služieb nie je možné zabezpečiť pokojný život občanov. Nepochybne, že význam verejných služieb bude narastať a v krajinách EÚ sa stále viac presadzuje názor, že **verejné služby sú základným právom občana**.

Dôležitou súčasťou verejných služieb je verejná správa, v prípade ktorej ide o služby **orientované na plnenie funkcií štátu** pričom mnohé z nich sa dotýkajú občana, a to nielen ako objektu výkonu štátnej moci, ale aj ako subjektu práv, ktorých sa môže dovolat práve prostred-

* doc. JUDr. Pavel Kandráč, CSc., verejný ochrancu práv SR

níctvom orgánov verejnej správy. Je to teda správa vo verejnem záujme a subjekty, ktoré ju vykonávajú, realizujú ju ako právom uloženú povinnosť, a to zo svojho právneho postavenia ako verejno-právnych subjektov. V rámci verejnej správy sa realizujú spoločenské záujmy. Pod nimi treba rozumieť nielen celospoločenské záujmy vyjadrené v platnom práve, ale aj právom chránené záujmy fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy. A práve rozhodovanie o individuálnych záležitostach fyzických osôb a právnických osôb na jednotlivých úsekokach verejnej správy patrí k najčastejším formám činnosti subjektov verejnej správy.

2. Najčastejšie nedostatky vo vzťahu občan – verejná správa

V súvislosti s problematikou verejnej správy, najmä so vzťahom občan – verejná správa je potrebné neopomínať aj skutočnosť, že **orgány verejnej správy neraz nefungujú tak ako si občania predstavujú**. Podľa skúseností konflikt medzi občanom a orgánom verejnej správy spôsobujú z jeho strany hlavne pomalosť, nedostatočná ústretovosť pri vybavovaní veci, arogancia, ignorancia občana v prípade, keď sa úradník „rozhodol“ že občan je „notorický st'ažovateľ“. Vážnym problémom na strane orgánov verejnej správy je neznalosť právneho poriadku, resp. nepochopenie obsahu právnych predpisov.

Máme za preukázané, že v dôsledku neznalosti zákonov, resp. ich ne-správnej interpretácie v mnohých prípadoch v rámci rozhodovacieho procesu dochádza najmä k procesným chybám, nerešpektovaniu zákon-ných postupov a správneho posúdenia merita veci. Podľa nášho názoru je neprípustné, aby pracovník orgánu verejnej správy neovládal základné princípy Ústavy Slovenskej republiky, ako i ďalších právnych predpisov, s ktorými najčastejšie prichádza do styku.

Viaceré orgány verejnej správy sú zo zákona (v súvislosti so svojou činnosťou) povinné poskytovať právne usmernenie (napr. úrady práce, sociálnych vecí a rodiny). Časté sú prípady, kedy toto neplnia a neposkytujú žiadateľom adekvátne informácie o zákonných možnostiach a po-stupe v danej veci. Obracajú sa na verejného ochrancu práv občania, ktorí namietajú zmeškanie lehoty z dôvodu poskytnutia nesprávnej informácie, namietajú, že pri informácii o jednej dávke im pri oznámení, že na ňu nemajú nárok, nebolo dané poučenie o tom, že na iný druh dávky nárok majú. Najčastejšie namietajú nevysvetlenie možností a

podmienok na nárok na určitú dávku. Najproblematickejšie sa javia prípady, kedy úrady práce, sociálnych vecí a rodiny rozhodujú o priznaní peňažných príspevkov na kompenzáciu t'ažkého zdravotného postihnutia. Občania s nedôverou vnímajú situácie, kedy dôjde k vydaniu zdravotného posudku posudkového lekára výlučne na základe predloženej zdravotnej dokumentácie bez toho, aby sa tejto časti konania dotknutá osoba osobne zúčastnila. Namietané je často nezohľadnenie niektornej obsahovej časti z predložených lekárskych správ. V prípadoch, keď dochádza aj k osobnému kontaktu zamestnancov s posudzovanými osobami, namietané je povýsenecké a arrogantré správanie sa úradníkov, najmä neochota vypočuť občana. Na základe preskúmania takmer osematisíc podnetov občanov sa dá konštatovať, že orgány verejnej správy **častokrát nelħadajú možnosti ako vyhoviet' občanom, ale skôr hľadajú možnosť príliš sa nezat'ażovat'**. V mnohých prípadoch pracovníci orgánov verejnej správy si neuvedomujú rozhodujúcu skutočnosť, že oni sú tu pre občana.

Viaceré porušenia vzťahu občan – orgán verejnej správy sú zapríčinené nie dostatočnou **odbornou spôsobilosťou** príslušných pracovníkov na úradoch verejnej správy. Namietaná je aj nepresvedčivá, nedostatočná, ale i nie najlepšia **legislatíva**, najmä tvrdosť zákonov, nezrozumiteľnosť, nerešpektovanie legislatívnych pravidiel Národnej rady Slovenskej republiky i vlády Slovenskej republiky.

Dovolím si upozorniť i na ďalšiu skutočnosť, ktorá je častou príčinou konfliktov medzi verejnosťou a orgánmi verejnej správy, ale aj medzi orgánmi verejnej správy navzájom, resp. ich predstaviteľmi; **nevieme diskutovať**, nie sme vecní, sme príliš citliví na kritiku, ľahko sa urážame, vo všetkom hľadáme útok na vlastnú osobu, nevieme polemizovať, vyvodzovať konštruktívne závery a pod. Takto pri vzájomnom nepochopení zbytočne vzniká konflikt, ktorý sa v mnohých prípadoch posudzuje úcelovo, tvrdohlavo, spiatočnícky a často politicky.

Smutné je konštatovanie, že vo vzájomných spoločenských vzťahoch nerešpektujeme etiku a jej pravidlá. Myslím, že nepoviem nič nové, ak tvrdím, že etika to je vlastne pravda o spoločenskej realite a praxi, umenie odhaliť ju a odvaha ju neskryvať. Avšak etika to nie je len obsah. Práve úbohost' obsahu, absencia originálnej myšlienky sa zakrýva naduštosťou formy, nezrozumiteľným jazykom, množstvom nič nehovoriacich cudzích slov. Je potrebné si uvedomiť, že sa tak **neplní jedna z dôležitých funkcií verejnej správy, aby sa prístupnou formou a zaujíma-**

vým spôsobom sprístupňovali poznatky verejnosti. Je potrebné menej používať veľké slova, ale nech z činnosti orgánov verejnej správy je vidieť, že oni slúžia veci, že slúžia občanovi, že sú tu pre neho.

Dá sa povedať, že niektoré príčiny sú možno **subjektívne**, niektoré aj **objektívne**. Som názoru, že **prostredie verejnej správy je veľmi nestabilné**. Nemáme to, čo teória verejnej správy definuje ako **stabilizovaný byrokratický aparát**. Teda aparát, ktorý má primeranú skúsenosť, primerané vzdelanie. Aparát, v ktorom je prítomná i primeraná služobná kontinuita, že na úrade sú pracovníci, ktorí majú viacročnú prax, rovnako pracovníci mladí s možnosťou perspektívneho rastu. Ďalej aparát, ktorý občanovi bude ochotný skutočne pomáhať, nebude sa tváriť vrchnostensky. Úradník by nemal využívať svoje postavenie ako prevahu nad občanom, ktorý na úrade hľadá pomoc. Nič viac len pomoc. Pre budúcnosť je potrebné **stabilizovať úradníkov verejnej správy**. Ak sú stabilizovaní, potom ich môžem motivovať, aby mali hlbší záujem o svoju jedinečnú prácu a skutočne osobitné poslanie. Je potrebné i **zabezpečenie ich kariérneho postupu**.

V súvislosti s riešením problémov verejnej správy nám často padá, že verejná správa je vlastne **akási politická privatizácia** vrátane jej reformy. Sme presvedčenia, že tu by nemala mať rozhodujúce slovo politika. Aj preto sú t'azkosti, že politika zasahuje aj do prvého stupňa služby občanovi, čo by nemalo byť. Podľa nášho názoru je to neprípustné.

Pre náležitý výkon verejnej správy jej pracovníci musia mať aspoň **základnú kvalifikáciu** a musia si osvojiť **kultúru úradného výkonu**. Mali by dodržiavať etický kódex správania sa administratívnych pracovníkov, najmä však jeho zásady ako je napr. slušnosť, trpežnosť, ochota, ústretovosť. Treba akceptovať, že občan nemá byť sekúrovaný a mal by vybaviť väčšinu veci na jednom mieste, aby nestrácal čas, aby nepotreboval na vybavenie týždeň dovolenky. Verejnú správu naozaj treba **priblížiť občanovi**.

Treba povedať, že i **zo strany občanov** existujú príčiny, ktoré vyvolávajú konflikty medzi ním a orgánom verejnej správy. Je to najmä jeho **nízke právne vedomie** a s tým spojené následky pri uplatňovaní práv, ale i plnení si povinností. Často sa stáva, že občan si svojsky vykladá práva, často len vo svoj prospech. Ďalej neznalosť práva spôsobuje, že podávateľia podnetov sa porovnávajú s inými občanmi bez overenia si príslušných zákonných podmienok a následné zamietnutie ich podnetu,

st'ažnosti, vnímajú ako aroganciu či dôsledok korumpovateľnosti úradníkov.

Sme zástancovia toho, že **nielen pracovníci verejnej správy si majú zvyšovať svoje právne vedomie, ale aj ostatná verejnosc'**. Tým, že dosiahneme náležitú úroveň právneho vedomia, predídeme aj určitým konfliktom, ktoré pramenia aj zo základných neznalostí právneho charakteru. Už i základná znalosť práva má význam pre pochopenie jeho:

- a) informatívnej,
- a) rozhodovacej a
- b) preventívnej funkcie.

Dovolím si zdôrazniť, že:

1. znalosť základných právnych predpisov je prvým predpokladom toho, aby právo mohlo byť náležitým spôsobom aj uplatnené,
2. znalosť práva je aj nevyhnutnou podmienkou pre správne pochopenie obsahu rozhodnutí, stanovísk a záverov príslušných orgánov verejnej správy,
3. znalosťou práva smerujeme i k tomu, že sa predchádza aj nedorozumeniam, ktoré vznikajú medzi občanmi a orgánmi verejnej správy pri riešení konkrétnych prípadov.

Ako teda predchádzať nedostatkom vo vztahu občan – verejná správa?

Neustálym vzdelávaním a zdokonaľovaním pracovníkov verejnej správy, ale i občanov. Vzdelanosť patrí k základným cieľom, ale zároveň aj k dôsledkom modernej spoločnosti. Je to podmienené súčasným náročným prostredím, ktoré vyžaduje sústavné zdokonaľovanie, prehľbovanie, prispôsobovanie a rozvíjanie vzdelanostnej úrovne ľudí. Má byť permanentné a má „mapovať“ aktuálne potreby. S tým úzko súvisí i pravidelné **hodnotenie pracovníkov verejnej správy**. Ide o veľmi významný proces, ktorý ovplyvňuje chod inštitúcie, ale aj motiváciu a samotný výkon pracovníka. Treba dbať na to ako rozvíja svoje vedomosti, zručnosti, postoje, tvorivosť, motiváciu, kooperatívnosť, operatívnosť i ďalšie vlastnosti. Hlavným cieľom hodnotenia je dosahovanie trvalého zlepšenia pracovného výkonu, celkovej kompetencie ako aj vhodného správania sa, čo je jednou zo samozrejmých požiadaviek správania sa pracovníkov orgánov verejnej správy. Má ísť o také správanie sa, ktoré povedie k efektívному plneniu jej cieľov.

Náležitú pozornosť si vyžaduje i **komunikácia občana s pracovníkmi verejnej správy**. Pre komunikáciu pracovníkov verejnej správy s občanmi platia určité pravidlá. Komunikácia pracovníkov musí byť primeraná, musí zodpovedať úrovni občana, ale aj pravidlám, zásadám, princípom etiky a morálky. Pre dosiahnutie dobrej a efektívnej komunikácie by nemali zabúdať, že pri rokovaní s občanmi majú diskutovať ako so sebe rovným, majú sa snažiť o znižovanie odstupu medzi nimi a občanmi, majú prejavovať záujem o problémy občanov, chovať sa priateľsky, nepovýsenecky. Presvedčovaním a argumentáciou majú dosiahnuť to, že ich konanie je považované zo strany občanov za také, ktoré je v jeho prospeloch, v prospeloch jeho cieľa. Naučiť sa pozorne počúvať občanov je pre pracovníkov verejnej správy ďalší významný a nevyhnutný fakt.

Pre ilustráciu citát: „Pridajte tretie, i keď len myšlené ucho k svojím dvom, pretože novinky sú tak okúzľujúce, že dve uši nestacia.“

Pracovníci verejnej správy by nemali opomínať skutočnosť, že občania sa im zverujú. Preto je potrebné aby mali na pamäti, že keď sa im niekto s niečím zveruje, že súčasne hľadá ich pomoc a vyjadruje im obrovskú dôveru. Namiesto je nielen počúvanie, ale aj vnímanie pocitov, ktoré sa skrývajú za slovami občanov prostredníctvom ktorého si musia uvedomiť mnohé výpovede občanov.

Citát: „Musíme vždy rozoznať, čo vidíme. A predovšetkým, a to je menej ľahké, musíme vždy pochopiť, čo vidíme.“

V neposlednom rade nemôžeme nezdôrazniť, že je potrebné **vychádzat z princípu, že verejná správa je pre občanov, pre ich potreby**. Je potrebné prijať komplexný etický kódex úradníka verejnej správy práve s dôrazom na službu fyzickým a právnickým osobám, a to tak úradníkmi štátnej správy ako aj samosprávy.

Čoraz viacej je nevyhnutné si uvedomiť, že proces zdokonalovania a dodržiavania právnych predpisov v demokratickej spoločnosti a v právnom štáte sa má uskutočňovať vo vzájomnej jednote s normami morálky.

V spoločnosti nám má ísť o to, aby sme neustále podporovali rast úlohy právneho vedomia ako preventívno-výchovného činiteľa proti porušovaniu práva a súčasne aby sme prehľbovali výchovné pôsobenie spoločnosti na tých, ktorí porušujú pravidlá spolužitia. Najúčinnejším a

najvýznamnejším prostriedkom je výchova a v jej rámci aj výchova k úcte k právu. Otázky zvyšovania právneho vedomia a právnej výchovy, najmä vo vzťahu k zákonnosti a dodržiavaniu práva v našej spoločnosti by mali byť neustále predmetom pozornosti demokratického právneho štátu. Je potrebné sústredit' pozornosť v rámci právnej výchovy a propagandy predovšetkým na ochranu základných práv a slobôd, ochranu základných pravidiel občianskeho spolužitia, stabilitu a úroveň vzťahov medzi ľuďmi, pôsobiť na mladú generáciu v rodine, škole, na pracoviskách, vytvárať u nich návyky a správne postoje k spoluobčanom a ich právam, pôsobiť na vytváranie správneho systému hodnôt, pôsobiť na tých, ktorí sú požívateľmi alkoholických nápojov a iných návykových látok. Nevyhnutná je prevenčno-výchovná činnosť vo vzťahu k trestnej a inej protispoločenskej činnosti, i pôsobenie na zachovávanie zákonov a iných právnych predpisov.

3. Čo na to verejný ochrancu práv

Je len samozrejmost'ou, že na uskutočňovaní uvádzaných činností sa zúčastňuje i verejný ochrancu práv, ktorý sa v rozsahu a spôsobom ustanoveným zákonom podieľa na ochrane základných práv a slobôd fyzických osôb a právnických osôb pri konaní, rozhodovaní alebo nečinnosti orgánov verejnej správy, ak je ich konanie, rozhodovanie alebo nečinnosť v rozpore s právnym poriadkom alebo s princípmi demokratického a právneho štátu.

Okrem podielu verejného ochrancu práv na ochrane základných práv a slobôd pracovníci Kancelárie verejného ochrancu práv kladú dôraz na komplexnú službu občanom. Ide najmä o apelovanie u orgánov verejnej správy, o poskytovanie pomoci a odborné usmerňovanie, kde a ako svoje práva môžu uplatniť, ale aj pripomínanie ich povinností. Medzi prioritné úlohy patrí aj odstraňovanie právnej nevedomosti formou právnej propagandy a osvety, ako aj zlepšovanie komunikácie medzi občanmi a štátom.

Verejný ochrancu práv sa neustále snaží o pôsobenie na rast právneho vedomia širokej verejnosti. Vedľa právneho vedomia predstavujúce názory na platné právo, stupeň jeho poznania, jeho hodnotenie a postoj k právu vôbec sa prejavuje v konaní človeka, či už v súlade alebo v rozpore s právom. Každá praktická činnosť orgánov verejnej správy, rozhodnutia a iné formy právnej činnosti pracovníkov osobitne funkcionárov týchto

orgánov majú veľký význam na utváranie právneho myšlenia občanov a na ich predstavy a praktické postoje v oblasti dodržiavania práv, zákonnosti a pravidiel spolužitia. Zvyšovanie právneho vedomia je predpokladom účinnejšieho uplatňovania práv a slobôd občanov. I preto je potrebné zvyšovať právnu vzdelenosť a zvyšovať celkovú právnu kultúru.

V tejto súvislosti pripomínam, že „neznalosť zákona neospravedlňuje“.

Ďalej je potrebné konštatovať, že činnosť verejného ochrancu práv a jeho kancelárie je na náležitej úrovni a dôsledne realizuje svoj hlavný cieľ podieľať sa na ochrane základných práv a slobôd fyzických osôb a právnických osôb.

V snahe zvýšiť účinnosť a efektívnosť svojho podielu na ochrane práv a slobôd, na základe poznania a skúsenosti z doterajšej trojročnej existencii inštitúcie verejného ochrancu práv, na základe poznatkov a záverov zo stretnutí ombudsmanov, z Medzinárodnej charty efektívnosti ombudsmanov, na základe medzinárodnej zmluvy o Ústave Európskej únie i ďalších medzinárodných zmlúv a dohovorov upravujúcich ochranu ľudských práv a slobôd, dospeli sme k záveru potrebnosti novelizovať súčasne platný zákon o verejnom ochrancovi práv. Potrebnosť novelizácie potvrdzuje i jeho praktická aplikácia, preskúmavanie podnetov fyzických osôb a právnických osôb i konanie z vlastnej iniciatívy. Medzi navrhované zmeny patrí najmä:

- rozšírenie pôsobnosti verejného ochrancu práv na celú „maladministráciu“ (zlú správu) obdobne ako v ostatných krajinách Európskej únie a nielen na základné práva a slobody ako je tomu v súčasnosti,
- doplnenie verejného ochrancu medzi osoby oprávnené predložiť ústavnému súdu návrh na začatie konania v prípade zistenia skutočnosti nasvedčujúcich tomu, že uplatňovanie právnych predpisov môže ohrozit ľudské práva a základné slobody,
- povinnosť orgánov verejnej správy poskytovať verejnemu ochrancovi práv informácie, vysvetlenia a stanoviská ku skutkovým a právnym náležitosťiam a plniť si ďalšie zákonné povinnosti v lehote do 20 dní od doručenia jeho žiadosti. Práve od rýchlosťi poskytovania potrebných podkladov závisí jeden z prioritných cieľov, a to služba pre občana bez zbytočných prietŕahov. Verejný ochrancu práv mal aj skúsenosť, keď ministerstvo mu zaslalo stanovisko až po roku a pol, a to po niekoľkých urgenciách,

- oznamovanie verejnemu ochrancovi práv prijaté opatrenia na odstránenie zistených porušení práv a slobôd aj v prípade, ak bol nútenej obrátiť sa na nadriadený orgán, alebo vládu Slovenskej republiky. V prípade, ak prijaté opatrenia vo veci považuje za nedostatočné, navrhuje to oznámiť priamo Národnej rade Slovenskej republiky,
- ďalšie návrhy sa dotýkajú najmä procesnej činnosti, spracúvania osobných údajov, doplnenia oprávnenia zúčastniť sa zasadnutia Národnej rady Slovenskej republiky vo veciach jeho pôsobnosti,
- uzákonenia samostatnej rozpočtovej kapitoly pre Kanceláriu verejného ochrancu práv v zákone o štátnom rozpočte, čo je nevyhnutný predpoklad pre nezávislosť tejto inštitúcie.

Je potrebné pripomenúť, že vlastná náplň činnosti verejného ochrancu práv sa ukázala byť technicky a časovo náročnejšia, ako bolo možné predpokladat pri prijímaní súčasne platnej právnej úpravy. V podmienkach relatívne veľkého množstva prípadov sa vytváral a vytvára pomerne zložitý proces s množstvom úkonov.

Záverom vyslovujem presvedčenie, že prijatím návrhu novely doterajšieho zákona o verejnem ochrancovi práv, by činnosť ústavného inštitútu verejného ochrancu práv mohla byť operatívnejšia, rýchlejsia, čím by sa zvýšila i efektivita inštitúcie z pohľadu včasnosti zásahu a dĺžky konania i skúmania negatívnych javov v hlbších súvislostiach. Zvýšila by sa efektivita kontrolnej činnosti voči orgánom verejnej správy v tom smere, či pri svojej činnosti, pri svojom rozhodovaní postupujú v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, medzinárodnými zmluvami a dohovormi, so zákonmi i ďalšími právnymi predpismi i princípmi demokratického a právneho štátu.

I. MODERNÍ VEŘEJNÁ SPRÁVA A JEJÍ PRINCIPY

Úprava jednání zaměstnanců veřejné správy s fyzickými a právnickými osobami

Vladimír Sládeček *

Úvod

Přestože pravidlo obsažené v čl. 2 odst. 3 Ústavy, podle kterého má státní (veřejná) moc sloužit všem občanům, je třeba z hlediska ústavního spíše chápat jako poněkud nadsazenou proklamací, nepochyběně nejde o prohlášení prázdné. Materiálně je rozvedeno v řadě ustanovení Listiny¹ a vedle toho jistého naplnění nachází také v běžných zákonech (srv. dále). Mimo jiné by mělo znamenat zdvořilý, vstřícný, operativní (bez průtahů), objektivní, rovný a nestranný přístup osob vykonávajících veřejnou moc k fyzickým a právnickým osobám (dále jen „klienti“).² Pozitivní přístup ke klientům by neměl charakterizovat pouze jednání úředních osob či jiných zaměstnanců veřejné správy, ale adekvátně by se měl promítat také do činnosti dalších představitelů státní moci, kupř. soudců nebo státních zástupců. V příspěvku se pochopitelně soustředíme – s ohledem na působnost Veřejného ochránce práv – především na veřejnou správu, ostatní oblasti výkonu veřejné moci v této souvislosti zmírníme spíše okrajově. Problematikou se budeme zabývat v podstatě ze tří zorných úhlů:

* doc. JUDr. Vladimír Sládeček, DrSc., docent Právnické fakulty Univerzity Karlovy Praha

¹ Ústavně garantovanou „službou“ veřejné moci lze rozumět kupř. zajištění bezplatné zdravotní péče na základě veřejného pojistění (čl. 31 Listiny), zajištění hmotného zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci (čl. 30 Listiny) či materiální zabezpečení a organizaci povinné školní docházky (čl. 33 Listiny).

² Programově se snažíme o co nejširší vymezení okruhu osob, které přijdou s veřejnou správou do styku. Nedostačuje hovořit o účastníckých řízení, stranách či adresátech, neboť veřejná moc by měla vstřícně a zdvořile zacházet kupř. i s osobami, které požadují nějakou informaci, vysvětlení apod. V tomto směru považujeme kupř. za nedostačující i úpravu stížností v zák. č. 500/2004 Sb., neboť stížnosti se nemohou týkat jednání orgánů veřejné správy mimo probíhající správní řízení (§ 175).

1. z hlediska právní úpravy,
2. existujících tzv. etických kodexů a
3. z pohledu „evropského“ (Rada Evropy, ES/EU).

1. Právní úprava

Dosud platný (a účinný) správní řád se otázkami vztahu zaměstnance veřejné správy a účastníka řízení výslovně nezabývá, tolíko obecně deklaruje povinnost správních orgánů poskytovat pomoc a poučení (§ 3 odst. 2), resp. povinnost svědomitě a odpovědně se zabývat každou věcí, která má být vyřízena včas a bez zbytečných průtahů, za použití nejvhodnějších prostředků, které vedou ke správnému vyřízení věci (§ 3 odst. 3).

Nový správní řád (*zákon č. 500/2004 Sb.*) je v tomto směru poněkud konkrétnější: V úvodních ustanoveních konstatuje, že veřejná správa je službou veřejnosti, přičemž každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jím vycházet vstřícně (§ 4 odst. 1). Opět se deklaruje zásada rychlosti (§ 6 odst. 1) a rovnosti (§ 7 odst. 1), nově se zakotvuje zásada „neobtěžování“ klientů „nad míru stanovenou právním předpisem“, tj. vyžadovat podklady jen tehdy, stanoví-li tak právní předpis (§ 6 odst. 2).

Jistým paradoxem se zdá, že od správních úřadů již nelze očekávat „pomoc a poučení“ (§ 4 odst. 2 zák. č. 71/1967 Sb.), ale pouze přiměřené poučení, „je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné“ (§ 4 odst. 2 zák. č. 500/2004 Sb.). Krokem zpět se jeví, že správní orgány nadále nebudou osobám dávat „vždy příležitost, aby mohly svá práva a zájmy účinně hájit“ (§ 3 odst. 2 zák. č. 71/1967 Sb.), ale tolíko „umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy“ (§ 4 odst. 4 zák. č. 500/2004 Sb.).

Podstatně zřetelněji se k problematice vyjadřuje prozatím neúčinný *zákon č. 218/2002 Sb.*, o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon). Uvádí, že státní zaměstnanec má mj. povinnost (§ 61): vykonávat službu nestranně, plnit služební úkoly rádně a včas, zdržet se jednání, které by mohlo vést ke střetu veřejného zájmu se zájmy osobními, zejména nezneužívat informací nabýtych v souvislosti s výkonem služby ve prospěch vlastní nebo někoho jiného, nepřijímat

dary nebo jiné výhody, zachovávat pravidla slušnosti při úředním jednání, při ústním jednání sdělit své jméno, příjmení a služební označení a dodržovat pravidla etiky státního zaměstnance vydaná služebním předpisem generálního ředitele. Politické a svetonázorové zaměření státního zaměstnance nesmí být na újmu řádnému a nestrannému výkonu jeho služby.³

Velice podobně formulované povinnosti obsahuje i (účinný) *zákon č. 312/2002 Sb.*, o úředních územních samosprávných celků a o změně některých zákonů (§ 16).

Problematikou se zabývají také zákony týkající se příslušníků veřejných sborů. Tak např. příslušníci policie mají *zákonem č. 283/1991 Sb.*, o Policii České republiky, stanovenou povinnost dbát při služebních zákrocích a úkonech cti, vážnosti a důstojnosti osob a nepřipustit, by v souvislosti s touto činností vznikla bezdůvodná újma a případný zásah do práv a svobod překročil míru nezbytnou k dosažení účelu sledovaného zákrokem (§ 6 odst. 1). Zákon ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, pak toliko lakonicky stanoví, že policista je povinen dodržovat při výkonu služby pravidla zdvořilosti (§ 28 odst. 1 písm. d/).

Obdobně mají podle *zákona č. 553/1991 Sb.*, o obecní policii, strážníci povinnost při provádění úkonů dbát cti, vážnosti a důstojnosti osob i své vlastní a nepřipustit, aby osobám v souvislosti s touto činností vznikla bezdůvodná újma a případný zásah do jejich práv a svobod překročil míru nezbytnou k dosažení účelu sledovaného zákrokem nebo úkonem (§ 6 odst. 1.).

³ Státní zaměstnanci, kteří výkonem špatně „služby“ poruší služební kázeň, již se rozumí řádné plnění všech povinností vyplývajících ze služebního zákona, ze služebních právních předpisů a vydaných příkazů, včetně dodržování služebního slibu, podléhají disciplinární odpovědnosti (srov. § 70 an. zákona č. 218/2002 Sb.). Prozatím pro státní zaměstnance platí poměrně skromně pojaté ust. § 73 zák. práce (tedy i disciplinární postih je problematický). Podle cit. ust. jsou státní zaměstnanci např. povinni: jednat a rozhodovat nestranně a zdržet se při výkonu práce všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost rozhodování, v souvislosti s výkonem zaměstnání neprjijmat dary nebo jiné výhody, s výjimkou darů nebo výhod poskytovaných zaměstnavatelem, zdržet se jednání, které by mohlo vést ke střetu veřejného zájmu se zájmy osobními, zejména nezneužívat informací nabýtych v souvislosti s výkonem zaměstnání ve prospěch vlastní nebo někoho jiného.

Nově a komplexněji, tj. pro většinu příslušníků veřejných bezpečnostních sborů (Policie České republiky, Hasičský záchranný sbor České republiky, Celní správa České republiky, Vězeňská služba České republiky, Bezpečnostní informační službu a Úřad pro zahraniční styky a informace), upravuje problematiku *zákon č. 361/2003 Sb.*, o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (účinnost odložena k 1. 1. 2006). Mezi závazky příslušníka sboru mj. patří povinnost: zdržet se jednání, které by mohlo vést ke střetu zájmu služby se zájmy osobními a ohrozit důvěru v nestranný výkon služby, zejména nezneužívat ve prospěch vlastní nebo ve prospěch jiných osob informace nabité v souvislosti s výkonem služby, v souvislosti s výkonem služby nepřijímat dary nebo jiné výhody, dodržovat pravidla služební zdvořilosti, vykonávat službu tak, aby nebyla ovlivňována politickým, náboženským nebo jiným přesvědčením příslušníka, chovat se a jednat i v době mimo službu tak, aby svým jednáním neohrozil dobrou pověst bezpečnostního sboru.⁴

2. Interní předpisy a doporučení

Zvláště v poslední době se objevilo několik etických kodexů upravujících pravidla chování některých osob podílejících se na výkonu veřejné moci, příp. některých dalších osob činících úkony související s výkonem veřejné moci (advokáti, soudní exekutoři).

Historicky nejstarší je *Etický kodex advokátů*, přijatý v r. 1996.⁵ Nejbeznější význam má dokument, jenž má patrně „zavazovat“ všechny osoby vykonávající právnické povolání (at' již v sektoru veřejného či soukromého), nazvaný *Zásady etického chování právníků*, který schválila Jednota českých právníků v r. 1999.⁶ V roce 1999 byl Unií státních zástupců přijat *Mravní kodex státního zástupce*, který byl v roce 2004 nahrazen *Kodexem profesionální etiky státního zástupce*.⁷ V roce 2000 byly Shromážděním

⁴ Můžeme vyzvat, že povinnosti příslušníků sborů jsou stanoveny poněkud skromněji. Lze mít kupř. pochybnosti, zda pravidla služební zdvořilosti znamenají totéž jako (obecná) pravidla slušnosti.

⁵ Usnesení představenstva České advokátní komory ze dne 31. 10. 1996, kterým se stanoví pravidla profesionální etiky a pravidla soutěže advokátů České republiky (Etický kodex), ve znění změn schválených dne 8. 11. 1999, 24. 6. 2003 a 28. 6. 2004. Text srov. www.cak.cz.

⁶ Text srov. např. Státní zastupitelství 8–9/2004, s. 10.

⁷ Text srov. např. Státní zastupitelství 8–9/2004, s. 2 an.

zástupců sekcí Soudcovské unie České republiky schváleny *Etické zásady chorání soudce*.⁸ Probíhají práce na etickém kodexu pro jednání soudních exekutorů, který má být přijímán na podzim t. r.⁹ Připravuje se také etický kodex chování policistů,¹⁰ jednání o *Etickém kodexu zákonodárce* (jehož přípravu ovlivnila kauza údajného uplácení poslance Z. Kořistky), byla v nedávné době prozatím přerušena.¹¹

Z našeho pohledu – oblasti veřejné správy – má ovšem zásadní význam *Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě* (příloha usnesení vlády č. 270/2001).¹²

Základní problém se nicméně objevuje při posuzování míry závaznosti dokumentu pro zaměstnance veřejné správy. Přestože se jedná o usnesení vlády, což implikuje závaznost pro všechny zaměstnance správních úřadů, velmi problematické omezení nalezneme v základním ustanovení, resp. dokonce v dokumentu vzniká určitý rozpor. V čl. 1 odst. 1 se stanoví, že „kodex je doporučením pro zaměstnance správních úřadů a pro zaměstnance územních samosprávných celků“, čl. 1 odst. 2 pak doplňuje, že „zaměstnanec činí vše nezbytné pro to, aby jednal v souladu s ustanoveními Kodexu“. Je zřejmé, že pro zaměstnance územních samosprávných celků nemůže jít o nic jiného, než o zcela nezávazné doporučení (vláda jím nemůže svým usnesením nic přikazovat), pro zaměstnance orgánů státu by však měla být uložena jednoznačná závaznost. Poukaz na pouze doporučující charakter pravidel dokument do značné míry znehodnocuje. Ostatně – ve srovnání s některými dále uvedenými kodexy chování – jde o poměrně skromné, základní požadavky na práci státních zaměstnanců.

⁸ Text srov. např. Státní zastupitelství 8–9/2004, s. 5 an. Srov. též Vyklický, J.: Honor est praemium virtutis aneb etika soudcovského jednání. Soudce 11/2004, s. 3 an. Derka, L.: Mezinárodní seminář věnovaný soudcovské etice. Evropské a mezinárodní právo 6–7/1996, s. 87 an.

⁹ Srov. též příspěvek V. Plášila v tomto sborníku (Etické aspekty v praxi soudních exekutorů).

¹⁰ K problematice srov. např. Baláž, P. – Krsková, A.: Potrebuje polícia etický kódex? Justičná revue 4/1993, s. 18 an. Herzogová, Z.: Policejní etika a její místo v systému profesních etik. Kriminalistika 3/1999, s. 199–206. Balga, J.: Etické kódexy policie. Justičná revue 5/1999, s. 39 an. Fryšták, M.: Kodex policejní etiky. Kriminalistika 1/2004, s. 42–50.

¹¹ K tomu srov. např. Etický kodex zákonodárce poslali k ledu. Právo 10. 3. 2005.

¹² Text srov. např. Státní zastupitelství 8–9/2004, s. 8 an.

Dovolíme si zdůraznit alespoň některá pravidla, jež tento kodex přináší. Především se (opět) zdůrazňuje, že výkon veřejné správy je službou veřejnosti, zaměstnanec ji vykonává na vysoké odborné úrovni a s nejvyšší mírou slušnosti, porozumění a ochoty a bez jakýchkoli předsudků (čl. 2 odst. 1), což zřejmě míří na možné diskriminační postupy. Zaměstnanec má rozhodovat a řešit záležitosti objektivně a bez zbytečných průtahů a nejednat svévolně k újmě jakékoli osoby (čl. 2 odst. 3).

Za významná lze označit – s trohou nadsázky – „protikorupční“ ustanovení, podle kterých má zaměstnanec jednat při výkonu veřejné správy politicky nestranným způsobem (čl. 4 odst. 1), nemá vyžadovat ani přijímat dary, úsluhy, laskavosti, ani žádná jiná zvýhodnění (čl. 5 odst. 1), nemá nabízet ani poskytovat žádnou výhodu „jakýmkoli způsobem“ spojenou s jeho postavením ve veřejné správě, pokud to zákon neumožňuje (čl. 6 odst. 2). V případě, že je zaměstnanec požádán, aby jednal v rozporu s právní úpravou, nebo způsobem, který představuje možnost zneužití úřední moci, odmítne takové jednání a oznámí tuto skutečnost svému nadřízenému (čl. 7 odst. 2).

Z dalších ustanovení uvedeme pravidlo, že zaměstnanec neuvádí vědomě v omyl (čl. 6 odst. 3), s informacemi získanými při výkonu veřejné správy nakládá s potřebnou důvěrností a poskytuje jim příslušnou ochranu, přihlíží přitom náležitě k právu veřejnosti na přístup k informacím v rozsahu daném příslušnými zákony (čl. 6 odst. 4).

3. Etické kodexy na evropské úrovni

Pokud jde o dokumenty Rady Evropy, z našeho pohledu má především význam *Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R (2000) 10, o kodexech chování veřejných úředníků* (on codes of conduct for public officials). Doporučení navazuje na jiná související doporučení např. Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R (80) 2, týkající se správního uvážení, Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R (81) 19, upravující přístup k informacím, jež mají k dispozici veřejné orgány a Doporučení Výboru ministru Rady Evropy R (2000) 6, o postavení veřejných úředníků.

Doporučení o kodexech chování veřejných úředníků přináší obsáhlý (28 dále často bohatě členěných článků) Modelový kodex jednání veřejných úředníků. V úvodních ustanoveních se uvádí, že se má kodex vztahovat na všechny zaměstnance orgánů veřejné moci (public authority), s výjimkou zvole-

ných zástupců, členů vlády a soudců (čl. 1). Kodex má být součástí závazných podmínek pro zaměstnávání veřejných úředníků (tj. smlouvy, nebo služebního aktu, jímž byl založen služební poměr), jeho porušení může mít za následek vznik disciplinární odpovědnosti (čl. 2 odst. 2, čl. 28 odst. 2).

Mezi obecné principy (výkonu veřejné služby), které jsou většinou dále v kodexu konkretnizovány, se např. řadí následující: veřejný úředník má jednat nestranně, loajálně sloužit zákonné ustavené instituci na úrovni celostátní, regionální nebo místní, má být čestný, nestranný a má mít na zřeteli především veřejný zájem. Očekává se zdvořilost jak ve vztazích k občanům, kterým slouží, tak vůči nadřízeným, kolegům a podřízeným. Veřejný úředník (dále jen „úředník“) nesmí dovolit, aby se jeho soukromý zájem dostal do střetu se zájmem veřejným.

Pokud jde o podrobnější úpravu, obsaženou dále v kodexu, alespoň telegraficky lze uvést následující. Čl. 12 „Podávání zpráv“ (Reporting) především upravuje situace, kdy je na úředníkovi požadováno, aby jednal nezákonné, „lajdácky“ (improper) nebo neeticky, nebo když se v souvislosti se svým zaměstnáním dozví o trestném jednání. Čl. 13 „Střet zájmů“ (Conflict of interests) se zabývá situacemi, kdy úředníkův soukromý zájem může ovlivnit nezávislý a objektivní výkon jeho povinností. Čl. 14 „Prohlášení zájmů“ (Declaration of interests) stanoví pro úředníka, který zastává místo (funkci), kde by jeho soukromé zájmy mohly ovlivnit výkon funkce, povinnost, aby při nástupu do funkce a dále v pravidelných intervalech oznamoval existenci takových zájmů a jejich případné změny. Čl. 15 „Neslučitelné vedlejší zájmy“ (Incompatible outside interests) upravuje některé zákazy jednání, které by mohly ohrozit výkon funkce úředníka, příp. stanoví požadavek oznámení nebo schválení takových aktivit zaměstnavatelem. Čl. 16 „Politické nebo veřejné aktivity“ (Political or public activity) požaduje, aby způsob úředníkovy účasti v politických aktivitách a veřejných debatách neohrozil důvěru veřejnosti v nezávislý a loajální výkon funkce. Čl. 17 „Ochrana soukromí veřejného úředníka“ (Protection of the public official's privacy) zaručuje respektování soukromí úředníka. Čl. 18 „Dary“ (Gifts) konkretizuje zákaz přijímání darů a jiných výhod, který se vztahuje nejen na úředníka samého, ale i na příp. dary a výhody nabízené pro jeho rodinu, blízké příbuzné a přátele, osoby nebo organizace s nimiž má obchodní nebo politické vztahy, které by mohly ovlivnit nebo by se mohlo zdát, že ovlivňují nestrannost jeho jednání. Čl. 19 „Reakce na problematické nabídky“

(Reaction to improper offers) podrobně popisuje postup, jak se má úředník chovat v případech „problematických“ nabídek (např. identifikovat osobu, která dává nabídku, pokusit se získat svědka transakce, ohlásit věc nadřízenému). Čl. 20 „Náchylnost k podléhání cizím vlivům“ (Susceptibility to influence by others) popisuje, jak má úředník zabráňovat cizím vlivům na svou práci. Čl. 21 „Zneužití úřední funkce“ (Misuse of official position) stanoví konkrétní zákazy jednání úředníka (zákaz navrhování poskytnutí výhody, využívání vlastní pozice k ovlivňování svých soukromých záležitostí ap.). Čl. 22 „Zacházení s informacemi, které mají úřady k dispozici“ (Information held by public authorities), popisuje postupy při práci s informacemi a jejich poskytování. Čl. 23 „Hospodaření s veřejnými a úředními zdroji (prostředky)“ (Public and official resources) stanoví základní pravidla pro hospodaření s veřejnými prostředky. Čl. 24 „Bezúhonnost“ (Integrity checking) stanoví povinnost posuzovat bezúhonnost při přijímání úředníka. Čl. 25 „Odpovědnost nadřízených“ (Supervisory accountability) stanoví, že nadřízený je odpovědný za jednání svých podřízených, přijímá vůči podřízeným potřebná opatření, aby se zabránilo korupci ap. V Čl. 26 „Odchod z veřejné služby“ (Leaving the public service) se např. uvádí, že úředník nevyužije své funkce k získání zaměstnání mimo veřejnou službu, důvěrné informace získané během veřejné služby může využít nebo poskytnout jen pokud mu to dovoluje zákon atp. Čl. 27 „Jednání s bývalými veřejnými úředníky“ (Dealing with former public officials) zakazuje, aby byly bývalým úředníkům poskytovány při výkonu veřejné služby nějaké výhody, např. s nimi bylo jednáno přednostně atp. Čl. 28 „Dodržování tohoto kodexu a sankce“ (Observance of this Code and sanctions) stanoví, že porušení kodexu může mít za následek vznik disciplinární odpovědnosti.

V rámci Rady Evropy stojí ještě za zmínku *Deklarace Parlamentního shromáždění Rady Evropy o policii* (ze dne 8. 5. 1979), která obsahuje (minimální) požadavky na chování policistů. Policie je zde definována jako zákonem upravená veřejná služba se zodpovědností za ochranu a uplatňování zákonů (čl. B 1). Mj. se zde stanoví, že policista plní své zákonné povinnosti při ochraně spoluobčanů a společnosti před násilným, ničivým a jinak škodlivým jednáním, jehož znaky jsou stanoveny zákonem (čl. A 1), policista si zachovává bezúhonnost, nestrannost a důstojnost, rozhodně odmítne jakékoli jednání se znaky korupce a zamezí takovému jednání (čl. A 2), při výkonu služby použije policista ke splnění úkolu

všech zákonných prostředků, nepoužije však více násilí, než je rozumně nutné (čl. A 12) ad.¹³

Z pohledu ES/EU mají inspirativní význam především akty upravující chování „evropských“ úředníků. Zmiňme alespoň *Kodex pro dobrou správní praxi ve vztazích zaměstnanců Evropské komise k veřejnosti*¹⁴ a *Pravidla dobrého úředního chování* (Evropský kodex rádné správní praxe), přijatá (na základě návrhu Evropského ombudsmana) Rezolucí Evropského parlamentu ze dne 6. září 2001.¹⁵ Naposledy uvedenému dokumentu je věno-váno samostatné vystoupení.¹⁶

Závěr

Na závěr mi nezbývá než připomenout, že také posuzování „způsobného“ chování zaměstnanců veřejné správy patří do působnosti veřejného ochránce práv, neboť jejich adekvátní jednání lze nesporně zahrnout pod pojem „dobrá správa“.¹⁷ Lze tedy jen doporučit, aby veřejný ochránce práv při šetření podnětů přihlížel také k výše zmínovaným dokumentům, zejména pak jistě ke *Kodexu etiky zaměstnanců ve veřejné správě*. Nepovažuji ho však za příliš dokonalý, resp. dostačující, přihlížet by se tak zejména zároveň mělo k *Doporučení Výboru ministrů o kodexech chování veřejných úředníků*.

Nedomnívám se, že by veřejný ochránce práv nutně musel – po vzoru evropského ombudsmana – vypracovávat vlastní návrh etického kodexu zaměstnanců veřejné správy, neboť v určité, byť ne zcela dokonalé podobě, již existuje. Jistě by však mohl navrhnut vládě úpravy a doplnění tohoto kodexu, přičemž inspiraci by mohl nalézt právě v některých obdobně zaměřených dokumentech, o nichž byla řeč.

¹³ Výtah z textu dokumentu srov. Kopecký, M., Pomahač, M. (sest.): Prameny ke studiu správního práva. Praha: Všechno 1993, s. 169 an.

¹⁴ Výtah z textu dokumentu srov. Kopecký, M., Pomahač, M. (sest.): Prameny ke studiu správního práva. Praha: Všechno 1993, s. 169 an.

¹⁵ K tomu srov. též Pomahač, R.: Pravidla dobrého úředního chování, Rezoluce Evropského parlamentu z 6. září 2001 (Lexikon evropského práva). Veřejná správa 44/2002, s. 23.

¹⁶ Glotzman, F.: Evropský kodex rádné správní praxe.

¹⁷ K problematice dobré správy (včetně otázek chování úředníků) srov. nejnověji Skullová, S.: Principy dobré správy jako součást modernizace veřejné správy. Právník 6/2005, s. 553–586.

Nástroje jednotného výkonu státní správy z pohledu správního soudnictví

Josef Baxa *

Byl jsem zpočátku trochu v rozpacích, o čem vlastně budu hovořit, když mě pan doktor Motejl požádal o vystoupení na vědecké konferenci, a požádal mě dokonce o konkrétní vystoupení na téma nástroje jednotného výkonu státní správy z pohledu správního soudnictví. Po chvíli přemýšlení jsem si najednou uvědomil, že toto téma za zamyšlení opravdu stojí. Ve vymezeném čase se zde pokusím přednест čtyři trošku neuřovnané poznámky o správních soudech, o správním rádu, o resortizmu ve státní správě a o soudní judikatuře.

První poznámka – o správních soudech

Myslím, že na tomto místě není třeba příliš podrobně připomínat roli správního soudnictví, jenom tedy ve stručnosti:

Správní soudnictví je koncipováno jako soudnictví veřejného práva. Soudy poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob především tím, že rozhodují o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávního celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou, pokud jí bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech i ve veřejné správě. Správní soudy také poskytují ochranu proti nečinnosti ve veřejné správě, ochranu před nezákonnými zásahy a mají i kompetence další. Hovoříme tedy o soudní kontrole veřejné správy, a tady bych chtěl zdůraznit, kontrole nejenom zákonnosti, ale i věcné správnosti procesů, které tam probíhají.

Samotný **Nejvyšší správní soud** je pak charakterizován jako vrcholný soudní orgán ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správném soudnictví, jehož hlavním úkolem je zajistovat jednotu a zákonost rozhodování tím, že rozhoduje o kasačních stížnostech a dalších případech stanovených zákonem. Nejvyšší správní soud vedle toho také sleduje a vyhodnocuje pravomocná rozhodnutí soudů ve správném soudnictví,

* JUDr. Josef Baxa, předseda Nejvyššího správního soudu

a na jejich základě, v zájmu jednotného rozhodování soudů, přijímá stanoviska k rozhodovací činnosti soudů ve věcech určitého druhu. Vedle této kompetence, která se jinak výrazně neliší od kompetence sesterského Nejvyššího soudu v obecném soudnictví, svěřil soudní řád správní Nejvyššímu správnímu soudu další zcela specifický prostředek k usměrňování rozhodovací praxe zaměřený tentokrát nikoliv k nižším soudům, ale přímo do sféry veřejné správy.

Je jím institut takzvaných **záasadních usnesení**, určený pro případy, kdy rozhodovací činnost správních orgánů v obdobných věcech se rozchází s jednotnou a konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu. Zákon tady předpokládá rozhodnutí rozšířeného senátu soudu. Jde sice zřejmě o mimořádný prostředek, správní orgán není vázán takovým rozhodnutím, nicméně jeho uveřejnění ve Sbírce rozhodnutí našeho soudu, zaslání příslušnému správnímu orgánu, jehož se týká, a také ústřednímu správnímu úřadu by mělo působit dostatečně přesvědčivě pro další rozhodovací praxi správních orgánů. Nevím, jestli mám říct bohužel nebo bohudík, ale tento nástroj Nejvyšší správní soud zatím za dva a půl roku své existence nepoužil.

Poznámka druhá – ke správnímu řádu

Jedním z důležitých nástrojů pro jednotný výkon státní správy je bezpochyby především samotná zákonná úprava a regulující postup správních orgánů v jejich každodenní činnosti, a na prvním místě tedy správní řád. Já jsem předčasně opustil souběžně probíhající seminář správních soudců, kteří se v nedaleké Kroměříži za pomocí autorů nové osnovy zákona č. 500/2004 Sb. a některých univerzitních kapacit seznamují s touto materií a snaží se pochopit její hlavní principy, filozofii a odlišnosti oproti dosavadní právní úpravě. A musím říct hned na začátku této poznámky, že můj dojem z toho semináře je velmi smutný, řekl bych dokonce až depresivní. I když jistě z úst lektorů a dodejme spoluautorů nové právní úpravy zaznívaly obvyklé nářky na téma: co ti poslanci s původně kvalitní předlohou svými nekompetentními zásahy zase učinili, přece jenom jsem se nemohl zbavit dojmu, že základní koncepční chybu tady učinil předkladatel zákona, tedy exekutiva, říkejme vláda nebo Ministerstvo vnitra, chcete-li.

Ani na tomto semináři, ani nikdy předtím, protože to nebylo moje první setkání s novým správním řádem, jsem neslyšel dostatečně

přesvědčivé odůvodnění, proč je nový správní řád zapotřebí. Věcná analýza účinnosti dosavadní právní úpravy buďto vůbec chybí nebo tyto dostatečné důvody nepřináší. Samu pochybnost vyvolává i zvolená metoda. Jde o procesní předpis, který je užíván desítkami, ba stovkami tisíc úředníků, a dá se říci i miliony občanů. Má-li být tento předpis měněn, je velmi důležité, aby byl měněn velice uvážlivě a aby byl dán dostatečný prostor pro praxi, aby se seznámila s novou právní úpravou, aby byla přesvědčena o její věcné správnosti. V oblasti procesních řádů se zpravidla volí cesty větších či menších dílčích novelizací, ať už legislativně technických, které odstraní nějaké překonané třeba terminologické nedostatky, až po taková, řekněme, rekodifikační nakročení. V tomto případě na jedné straně předkladatel tvrdil, že dosavadní úprava je zcela přežitá, že je zapotřebí zásadní, tedy nekodifikovaný, nový správní proces, na druhé straně odložil jeho účinnost prakticky o dva roky.

Dosavadní správní řád platí bezmála 40 let. Do roku 2000 nebyl vůbec novelizován, poté zcela nepatrné. Víme dobré, že málokterý předpis, zejména procesní, se může takovou stabilitou pochlubit. Pravdou je, že vedle správního řádu postupně v průběhu času vznikaly různé další procesní úpravy, např. daňové řízení má specifická pravidla, stavební řízení má specifická pravidla apod. Nicméně, dosavadní správní řád má 85 ustanovení. V brožuře Správní řád 2004–2005, Správní řád 2006 z Nakladatelství Sagit, kterou většina z nás používá, je otiskněno na 12 stránkách. Jistě obsahuje pojmy, které už trošku vyšly z módy, jako „národní výbor“ nebo „veřejná bezpečnost“, ale troufám si tvrdit, že aplikaci praxe si dokázala dosadit pojmy nové a že to tedy zřejmě nebyl hlavní důvod k nahrazení této normy novou úpravou. Myslím, že i soudní judikatura v tomto směru některá zastaralá ustanovení dostatečně vyložila.

Správní řád je podle mého hlubokého přesvědčení procesní předpis pro všechny den. Asi není myslitelné, že by každý občan detailně znal soudní procesní řády – občanský soudní řád, trestní řád nebo soudní řád správní, ale správní řád by měl být předpisem, který má v krvi kdokoli v této republice. Je to nástroj, je to soubor pravidel, který musí srozumitelně vést občana na jeho cestě na úřad a provádět jej tím úřadem v řízení, ve kterém se nachází. Je to nástroj, který má právě tak posloužit na druhé straně úředníkovi, aby věděl, jak se má chovat k občanovi při řešení problému, s nímž se na úřad obrátil. Tomu musí odpovídat obsah i rozsah právní úpravy. Dovoluj si tvrdit, že nový správní řád tomu

neodpovídá. Nový správní řád má 184 paragrafů, tedy o sto více než ten dosavadní, a namísto oněch zmíněných dvanácti stran je popsán na 45 stránkách též brožury, což představuje skoro čtyřnásobek textu. Je velmi podrobný, málo přehledný a zbytečně složitý. Je ukázkou škodlivé přemíry právní regulace a takové té legislativní iluze, někdy se tomu také říká legislativní optimismus, že čím podrobnější budou pravidla, tím jednodušší bude postup. Je to, podle mého názoru, úřednické vidění světa, jenom ten občan se nějak z toho všechno vytratil. Zákon vůbec nereflektuje fakt, že v obrovském množství správních řízení je jistě i významný podíl těch, která jsou co do svého skutkového základu i hmotně-právní úpravy docela jednoduchá. A tomu by také měla odpovídat i jednoduchá procesní pravidla k jejich řešení. Mám tím na mysli různé typy řízení pro různé věci a bohužel tomu tak není.

Na tomto místě bych chtěl vyslovit vážné obavy, že až správní řád nabude účinnosti a začne být aplikován, dojde k rozkolísání veřejné správy, a že to bohužel neodstraní nebo nepomůže odstranit ani judikatura správních soudů. Samozřejmě, že probíhají a do 1. ledna 2006, kdy nový předpis vstoupí v účinnost, ještě proběhnou stovky různých školení a seminářů, bohužel asi především pro úředníky. Lektoři jím budou vysvětlovat, co čím mínili, která ustanovení je třeba jak vykládat, ale kdo ten předpis, jeho pravidla, vysvětlí občanovi, to jsem zatím nikde neslyšel, ani jsem se o tom nedočetl. Na tom se asi moc nepracuje a času mnoho nezbývá.

Pokud bych mohl něco sám navrhnut, doporučoval bych, aby jednoduché vysvětlení dostali všichni alespoň v rozsahu základních zásad nového správního řádu, tedy materie, která je upravena v ustanoveních §§ 2–8, tedy v první části druhé hlavy nového správního řádu, pojednávající o základních zásadách činnosti správních orgánů. Už tady z nich citoval pan docent Sládeček, nebudu je opakovat, ale jenom snad pět jednoduchých tezí:

- postupovat v souladu se správními předpisy,
- uplatňovat pravomoci jenom k účelu a rozsahu svěřenému,
- šetřit práva nabytá v dobré víře a zasahovat do nich jenom v nezbytném rozsahu,
- dbát na veřejný zájem a aby nevznikaly při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nedůvodné rozdíly,

- veřejná správa je službou veřejnosti, povinností těch, kteří ji vykonávají je chovat se zdvořile a vycházet vstříc dotčeným osobám a bez zbytečných průtahů, nákladů a zátěže dotčených osob.

Myslím, že budou-li toto všichni nejenom ovládat, ale budou se podle toho chovat, tak další ustanovení správního řádu nejsou až tak důležitá. Tolik ke správnímu řádu.

Poznámka třetí – k jednotě, k resortizmu

Řekněme k určitému protikladu – jednota právního řádu a proti tomu určitý resortizmus. Pro jednotný výkon státní správy je určitě na prvním místě klíčová sama normotvorba. A ta, jak všichni víme, je velmi zatížená resortním pohledem. Předpisy vznikají většinou v lůně jednotlivých ministerstev, věcných útvarech, často i na chatrné legislativní úrovni, s klapkami na očích, bez přihlédnutí k základním principům, na kterých je vybudován právní řád. Připomínkové řízení v legislativním procesu tyto úzké pohledy neodstraní, naopak, přidávají se další resortní pohledy a zájmy z hlediska výkonu státní správy na daném poli. Zvažuje se, jestli se ten či onen předpis našich zájmů dotkne nebo nedotkne, jestli se máme proti jeho podobě bránit nebo ne nebo zda ho necháme na pokoji a budeme očekávat příště podobný přístup z druhé strany. Není síla zvrátit tento stav ani na úrovni legislativní rady vlády či parlamentu. Zákon je přijat a jeho aplikace a interpretace se dostává tam, kde byl stvořen. Vznikají metodické návody, výklady, školení a resortizmus opět bují. Právo pak zbytečně upravuje obsahově shodné instituty izolovaně v každém předpisu zvlášť, atď už je to doručování, vyloučení úředních osob, tlumočení atd. atd. A v prostředí jednotného právního řádu s jasnou hierarchií norem od ústavní úrovně se pak setkáváme s resortním, regionálním a nevím ještě s jakým pohledem.

Poznámka poslední – k judikatuře

S tím vším, co jsem nastínil, jsou pak konfrontovány správní soudy. Správní soudnictví v čele s Nejvyšším správním soudem musí přinášet řešení těchto situací, neboť je jedním z klíčových faktorů pro jednotný výkon státní správy. Soudy, doufám, nikdo nemůže podezírat z resortního vidění světa. A soudní judikatura v tomto směru by měla ukazovat cestu ke spravedlnosti, předvádět vzorce jednání po právu a následky

chování v rozporu s ním, at' už je přestoupí kdokoliv. Soudní judikatura musí být jistě aktuální a odpovídat na otázky, s nimiž se účastníci řízení na správní soudy obracejí, tzn. v řešených věcech po nalezení či ověření úplného a správného skutkového stavu použít a vyložit hmotné právo. Judikatura musí být srozumitelná. Jedině tak může, při jinak formální nezávaznosti přesvědčivosti své argumentace, vykonávat vliv na rozhodovací praxi správních orgánů. Judikatura soudů musí být také odvážná a dynamická. Můžeme si stěžovat na neuvěřitelnou nepřehlednost, nesrozumitelnost, nekonzistentnost správního rádu bez naděje na nějaké radikální zlepšení tohoto stavu v blízké budoucnosti. Ale soudní judikatura nesmí rezignovat, nesmí tento stav prohlubovat. Ale naopak, musí z něho nacházet východisko, reflektovat dosažený vývoj společenských vztahů, dotvářet nedokonalá pravidla, překlenovat jejich rozpornost, nacházet pravý smysl a účel použitých a vykládaných předpisů tak, aby výsledkem a cílem cesty bylo rozumné uspořádání společenských vztahů, tedy nalezení spravedlnosti.

Na závěr chci vyslovit přesvědčení, že alespoň některé z téměř 600 judikátů publikovaných za krátkou dobu dvou a půlleté existence Nejvyššího správního soudu v jeho Sbírce rozhodnutí tomuto kritériu vyhovují. Věřím, že tím přispívá ke kultivaci úrovně a jednotnému výkonu veřejné správy, ale i zvýšení úrovně právního vědomí a posílení právní jistoty každého z nás.

Komunikace úřadu s adresátem správní činnosti

Kateřina Valachová *

Jestliže se zamyslíme nad problematikou komunikace úřadu s adresátem správní činnosti ve smyslu interpretace a aplikace práva, jde zajisté o téma obsahově bohaté. Každý z vás má bezpochyby svůj názor, svůj úhel pohledu na tuto problematiku ovlivněný do jisté míry zkušenostmi i institucí, na jejíž půdě se při své každodenní práci s adresáty správní činnosti setkává nebo jako nezávislý orgán či pouhý hodnotitel posuzuje komunikaci úřadu s adresátem správní činnosti. Co však je a mělo by být správním orgánům, soudům a akademickým pracovištěm společné? Bezpochyby uvědomění si svého dílu odpovědnosti za výkon státní moci, a to nejen z pohledu přísného respektování zásady legality, ale také nastavení standardů výkonu státní moci, které přispívají ke kvalitě státní správy a posilují důvěru občanů v ni.

Osoby, které se na státní správu obrací s cílem dosáhnout vydání určitého individuálního správního aktu a regulace společenského vztahu, jak předpokládá právní předpis, tak ční s legitimním očekáváním, že k vydání individuálního správního aktu dojde v zákonných lhůtách v souladu se zásadou legality ve smyslu čl. 3 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správném řízení (správní řád) tedy za respektování ochrany práv a zájmů občanů, zásadou hospodárnosti řízení a zásadou předvídatelnosti správního rozhodování. Následkem nenaplnění tohoto očekávání se snižuje vůle osoby akceptovat právo (úzeji správní právo) jako regulátora vztahu se státní správou. Výkon státní správy, není-li jednotný, předvídatelný, bezrozporný a poučující, je vnímán adresáty správní činnosti jako nespravedlivý.

Ve svém nálezu varoval před přepjatým formalismem správních orgánů ve správném řízení, jehož důsledkem je sofistikované zdůvodňování zjevné nespravedlnosti a nerespektování zájmů občanů, i Ústavní soud.¹

* Mgr. Kateřina Valachová, vedoucí Odboru věcné působnosti Kanceláře veřejného ochránce práv

¹ III. ÚS 188/04 ze dne 29. 9. 2004 I. Pokud správní orgány ve správném řízení pouze důsledně vyžadují plnění povinností ze strany občanů a nedabají přitom o ochranu jejich zájmů, je výrazem tohoto postupu přepjatý formalismus, jehož důsledkem je sofistikované zdůvodňování zjevné nespravedlnosti. Tím dochází k porušení čl. 36 Listiny. Neobстоjí v této souvislosti ani námítka porušení ústavního principu rovnosti účastníků

Důslednost naplňování nastavených standardů je třeba sledovat především při vydávání individuálních správních aktů, jimiž se účastníkům správně-právních vztahů zakládají, mění či ruší práva a povinnosti a kde právo zakládá možnost správnímu orgánu autoritativně rozhodnout o tom, zda bude možné tato práva a povinnosti realizovat (např. právo osoby postavit rodinný dům za podmínky vydání stavebního povolení, které nabude právní moci, povinnost zaplatit pokutu poté, co nabude správní rozhodnutí o ní právní moci).

Dovolte mi, abych se v rámci svého příspěvku zaměřila na situace, kdy je právní úprava nejednoznačná, neúplná nebo připouští správní uvážení a je na správním orgánu, aby před vydáním individuálního správního aktu správně interpretoval právní normu a aplikoval ji na daný případ. Nejednotná interpretace právních institutů správními orgány při výkonu státní správy a následná odlišná správní praxe v obdobných případech s sebou nese řadu rizik.

Nejednotností správního rozhodování ve shodných či obdobných případech se nerespektuje rovnost účastníků správně-právních vztahů v širším slova smyslu. Vzniklou situaci lze interpretovat jako porušení práva osoby na vydání individuálního správního aktu v souladu se zákonem a zároveň jako zabránění realizace svobody podmíněné vydáním aktu (např. svobody podnikání, svobody pohybu). Výše popsané ukazuje na úzkou souvislost rovnosti se svobodou a pojeticí spravedlnosti. Naopak správná interpretace, respektování mezí správního uvážení i předvídatelnost výsledku aplikačního procesu naplňují legitimní očekávání občana o spravedlnosti práva ve smyslu rovného zacházení ve shodných či obdobných případech.

Z jednotlivých šetření veřejného ochránce práv vyplývá, že jednotný výkon státní správy není zajištěn zejména právě tehdy, je-li postup správního orgánu závislý na výkladově náročném právním posouzení

řízení, protože požadavek neakceptovatelnosti přepjatého formalismu se vztahuje stejnou měrou na každého z účastníků. II. Pokud procesní právní úkony občanů jako účastníků správního řízení (účastníků správně-právních vztahů) obsahují zjevnou nesprávnost, ale nedostatek je možno odstranit, a to poskytnutím poučení či pomoci ze strany správního orgánu, jsou správní orgány povinny dát účastníkům řízení přiležitost tuto nesprávnost odstranit. Jestliže se této pomoci občanům jako účastníkům správního řízení nedostane, a tedy ani ochrana jejich zájmů není zajištěna, potom činnost správního orgánu vykazuje zjevné nedostatky a je v rozporu s principy právního státu, založeného na úctě k právům občanů (čl. 1 Ústavy).

věci a neexistuje-li mezi správními orgány shoda (at' uvnitř gesce příslušného ústředního orgánu státní správy či mezi jednotlivými gescemi) respektující platnou právní úpravu, konstantní judikaturu a výkladová pravidla. Nejednotný výkon státní správy, který je výsledkem takové správní praxe, posiluje resortismus, zpochybňuje důvěru osob ve spravedlnost správního rozhodování a je do jisté míry schopen více zpochybnit legitimitu realizace práva než jednotný výklad problematického právního institutu, právní normy správními orgány uvnitř státní správy, který následně správní soud v rámci soudního přezkumu označí za nesprávný a správní praxi změní.

Jak zajistit předvídatelnost správního rozhodování a podpořit důvěru osob ve výkon státní správy? Především zaručit zákonnost, správnost, jednotu (bezrozpornost), rovnost a spravedlnost správního rozhodování.

Výrazem jednoty ve smyslu bezrozpornosti je nalezení shody o interpretaci a aplikaci právního institutu či právní normy uvnitř státní správy v čase, kdy je to pro občany aktuální. Nové právní instituty se pravidelně objevují často po přijetí nových právních úprav, zejména, je-li cílem nové právní úpravy výrazná transformace do té doby platné regulace společenských vztahů². Lze samozřejmě najít v praxi případy právních institutů, o jejichž interpretaci neexistuje při vydávání správních rozhodnutí mezi správními orgány stále shoda, ačkoliv s nimi správní praxe dlouhodobě pracuje, a své stanovisko k nim zaujala i judikatura.³ V obou případech je na státní správě, aby zajistila jednotný a bezrozporný výkon státní správy vůči občanům, optimálně v čase, kdy je interpretace a aplikace takových právních institutů aktuální. Nesvědčí o kvalitě státní správy, pokud sama nevyvíjí uvnitř systému iniciativu k nalezení takového konsensu, který lze pokládat za jeden z nástrojů efektivního řízení státní správy, a od počátku nejednotnou interpretaci buď toleruje nebo návod k interpretaci ze strany ústředních státních orgánů přichází v čase, kdy přestává být problém aktuální, neboť se řada správních rozhodnutí stala pravomocnými a osoby z procesní opatrnosti podaly správní žaloby.

² Např. „uvedení honitby do souladu se zákonem“ v souvislosti s novým zákonem č. 449/2001 Sb., o myslivosti.

³ Např. „jiné právo k pozemku“ podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním rádu, ve znění pozdějších právních předpisů, „rozlišení režimu nepovolené a neoprávněné stavby“ při správném rozhodování stavebních úřadů

Významnou úlohu při zajištění jednotného výkonu státní správy vykonávané orgány územně-samosprávných celků na území České republiky bezpochyby sehrává:

- *dvojinstančnost správního řízení*, kdy prvoinstanční správní orgán je vázán právním názorem odvolacího orgánu,
- stejně jako *přezkum správních rozbodnutí správním soudnictvím*, kdy jsou správní orgány rovněž vázány právním názorem soudu,
- *metodické řízení z úrovně krajských úřadů a ústředních orgánů státní správy*,
- *vnitřní a vnější dohled a kontrola*.

Ze samotného zákonného rámce je patrný zájem zákonodárce na zajištění jednotného výkonu státní správy vykonávané orgány územně-samosprávných celků na území České republiky stejně jako jeho obsahové bezrozpornosti.⁴ Ministerstva zajišťují jednotný výkon státní správy mimo jiné metodickým řízením, které, má-li být právně závazné pro podřízené správní orgány, musí být realizováno prostřednictvím Věstníku vlády pro orgány krajů a obcí. Neméně důležitá je koordinace mezi ministerstvy navzájem a pravidelná oboustranná komunikace s krajskými úřady, které poskytují metodickou a odbornou pomoc obcím.

⁴ Vztah ministerstev a vlády k územním samosprávným celkům je vyjádřen v ustanovení § 92 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů (krajské zřízení).

Při výkonu přenesené působnosti jsou orgány územní samosprávy podřízeny příslušnému ministerstvu. Příslušná ministerstva, do jejichž působnosti náleží úseky státní správy vykonávané orgány územní samosprávy, řídí v rámci zákonů výkon státní správy vydáváním právních předpisů a směrnic, podmínkou platnosti směrnice je jejich publikace, ve výjimečném případě oznámení o vydání ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí. Podle ustanovení § 93 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů (krajské zřízení) ministerstvo vnitra ve vztahu ke krajům na úseku přenesené působnosti mimo jiné

- koordinuje vydávání směrnic ministerstev a jiných ústředních správních úřadů, jež se dotýkají přenesené působnosti kraje nebo přenesené působnosti obce, k tomu vydává Věstník vlády pro orgány krajů a orgány obcí, podmínkou platnosti směrnic ústředních správních úřadů je jejich vyhlášení ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí,
- kontroluje dodržování usnesení a opatření vlády v činnosti příslušných orgánů kraje a poskytování odborné pomoci krajským úřadem obcím,
- organizuje porady ředitelů krajských úřadů.

Podle ustanovení § 67 odst. 1 písm. c) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů, mají krajské úřady povinnost v oblasti přenesené působnosti vykonávat vůči orgánům obcí metodickou a odbornou pomoc. Plnění této povinnosti krají by nicméně ještě mělo být koordinováno, má-li vést ke skutečnému zkvalitnění výkonu státní správy.

Podle zjištění veřejného ochránce práv Věstník vlády pro orgány krajů a orgány obcí existuje, avšak není nikterak intenzivně naplňován či využíván ministerstvy pro účely metodického řízení a odborné pomoci při výkonu státní správy.

Nevyužíváním Věstníku se ministerstva sama připravují o možnost sjednotit správní praxi a nepředchází-li odlišnému výkladu práva při výkonu státní správy, či dokonce pokud ho vědomě tolerují, rezignují. v konečném důsledku na zásadu legality. Rezignace na takové usměrnění správní praxe s sebou nese následující rizika:

- přenesení odpovědnosti za řádnou správní praxi na občana, který se může domoci vydání zákonného individuálního správního aktu či žádoucího postupu správního orgánu pouze prostřednictvím využití řádných a mimořádných prostředků a v některých případech ani takovým postupem nemusí občan dosáhnout na ústřední orgán státní správy, o jehož prezentovaný právní názor a výklad se opírá a na základě jehož znalosti legitimně očekával určitý výsledek správního řízení,⁵
- neexistenci předvídatelnosti rozhodování,
- nepřipravenost na aplikaci institutů nově zakotvených novým správním rádem,⁶
- neexistenci vzájemné informovanosti mezi jednotlivými gescemi o výkladu mezioborových institutů práva a
- nejednotný výkon státní správy.

⁵ Např. pravomocné nezákonné rozhodnutí úřadu městské části/obvodu statutárního města, zahájení řízení podle ustanovení § 65 správního řádu magistrátem města, nezrušení nezákonného rozhodnutí s odkazem na práva třetích osob nabytá v dobré víře a nevyhovění následujícího odvolání stran příslušného krajského úřadu.

⁶ Institut „předběžné informace“ podle ustanovení § 139 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, vstupující v účinnost dnem 1. 1. 2006.

Předvídatelnost rozhodování jako základní princip dobré správy

Vojtěch Šimíček *

Již na předloňské konferenci, konané v těchto prostorách, jsme se mimo jiné zabývali otázkami nadmerné přebujelosti právního řádu; nahravování regulace, tradičně prováděné jinými normativními systémy, právem; snahami o nalezení absolutní a pohříchu zejména formální spravedlnosti na úkor efektivity působení práva a právní jistoty. V dnešním příspěvku bych toto téma rád rozvedl na jednom konkrétním příkladu, a to na předvídatelnosti správního rozhodování.

Jsem si vědom toho, že pokud má být jakýkoliv ústně prezentovaný i písemný text pro posluchače a čtenáře srozumitelný a přínosný, musí se omezit na uvedení toliko několika základních a zapamatovatelných myšlenek. Již pedagog Jára da Cimrman totiž přišel s výukovou metodou využívající kombinovaný systém pomněnek a zapomněnek. Moje další úvahy proto nebudou ničím jiným než formulací čtyř velmi prostinkých pomněnek.

1. Předvídatelnost jako základní a komplexní princip fungování právního řádu

Mojí první tezí je tvrzení, že když pomineme obrovské množství právních norem, veskrze vesměs technické povahy, a velkoryse přehlédejeme podrobnost a konkrétnost jejich reglementace, lze velmi zjednodušeně konstatovat, že celý právní řád je založen na několika základních principech, které jsou touto právní přehrší také konkretizovány. Jeden z hlavních smyslů a jednou z nezastupitelných úloh při aplikaci práva je proto nalezení a jasné pojmenování těchto principů. Již Ústavní soud přiznal těmito principům normativní význam, byť v systému psaného práva nikoliv contra legem, nýbrž praeter legem.¹

Mezi zmíněné principy patří např. pravidlo pacta sunt servanda, zásada materiálního nazírání na právo, princip právní jistoty, a na jednom z prvních míst také předvídatelnost práva. Dovolím si tvrdit, že zásada

* Doc. JUDr. Vojtěch Šimíček, Ph.D., soudce Nejvyššího správního soudu

¹ Nález sp. zn. Pl. ÚS 33/97, in: Sbírka nálezů a usnesení, sv. 9. str. 399 a následující.

předvídatelnosti práva má komplexní povahu, prostupuje celým právním řádem ve smyslu jeho tvorby, interpretace i aplikace a měla by být zavazující při výkonu veškeré státní moci.

Jen pro stručnost připomínám, že požadavek předvídatelnosti zákona je jeden z hlavních, s nimiž Evropský soud pro lidská práva poměřuje vnitrostátní právo optikou evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod. Princip předvídatelnosti zákona se dále promítá např. při posuzování obecně nepřípustné retroactivity práva a tato otázka musí být důsledně řešena při vytváření prakticky všech přechodných a závěrečných ustanovení nově přijímaných právních předpisů. Dodávám, že zrcadlovým opakem předvídatelnosti normotvorby je svévolé (resp. libovůle) normotvůrce, což je rys v podmírkách právního státu zcela nepřijatelný. Kriticky doplňuji, že v oblasti prosazování principu předvídatelnosti normotvorby nás všechny čeká obrovské množství práce, srovnatelné snad jen s úkoly prvních misionářů, vyslaných do zcela pochanských oblastí.

K otázce předvídatelnosti soudního rozhodování jsem se již vyjádřil při jiné příležitosti², a není proto vhodné opakovat názory již jednou vyřеченé. Jen proto odkazuju na zde publikovaný názor, že k odklonu od ustálené judikatury může zásadně dojít jen za splnění některé ze čtyř následujících podmínek:

- legislativní změna,
- změna společenských poměrů,
- činnost soudu vyššího stupně a výjimečně
- změna vlastního právního názoru.

Při změně judikatury je kromě naplnění některé ze zmíněných podmínek navíc nutno důsledně trvat na velmi restriktivním přístupu, na racionálním zdůvodnění a na přesvědčivosti změny judikatury. V ostatních případech považuji změnu judikatury za nepřijatelnou.

Požadavek předvídatelnosti však nezavazuje pouze normotvornou, soudní a výkonnou moc, nýbrž i moci další. Bez ambice na bližší argumentaci a z pozice ne-ekonoma jen připomínám, jaké zásadní ekonomické otřesy může představovat nepředvídatelné rozhodnutí České národní banky a též Nejvyšší kontrolní úřad by měl při své činnosti měřit všem stejným metrem, tzn. postupovat předvídatelným

² Předvídatelnost soudního rozhodování, in: Jurisprudence č. 5/2004, str. 7 a násled.

stejným metrem, tzn. postupovat předvídatelným způsobem. Protože jsme dnes na půdě ústavou nespravedlivě opomenutého Veřejného ochránce práv, dodávám, že samozřejmě i tato instituce je povinna zmíněný princip bedlivě ctít.

2. Nepředvídatelnost představuje nejhorší variantu správního rozhodování

Pojďme se v dalším věnovat předvídatelnosti správního rozhodování. Význam tohoto aspektu rozhodování bych rád dokázal na následujícím podobenství. Vžijte se do pozice v podstatě průměrného a ukázněného řidiče, který jede za automobilem na úseku silnice, kde ho prostě nemůže předjet. Naskytá se několik variant:

První variantou je, že automobil jedoucí před ním je ovládán vynikajícím řidičem, velmi citlivě reagujícím na všechny momentální okolnosti, jakými jsou např. předjíždění cyklisty nebo vyhýbání se nerovnostem na silnici, a předem dostatečně a předvídatelně signalizujícím, jak se zachová. V tomto případě je riziko dopravní nehody minimální.

Druhou variantou je mizerný řidič, kupř. žák autoškoly, který se chová velmi zkratovitě až hystericky, při sebemenším výmolu prudce strhne řízení do strany, při uchvácení přírodní scenérie přejízdí do protisměru, důsledně pronásleduje koňský povoz, ačkoliv má řadu možností ho předjet, několikrát si splete pedál plynu s brzdou apod. V tomto případě je nejrozumnějším řešením na nejbližším odpočívadle odstavit auto, dát si v klidu kafe a spoléhat, že zmíněný mistr volantu mezikámen zmlízí v nenávratnu. Ani tento případ však nepovažuji za semeniště dopravních nehod, neboť pokud z chování vpředu jedoucího vozidla seznám, že je řízeno mizerným řidičem, prostě se podle toho zařídím a když si neuděláš pauzu, budu se držet v dostatečném odstupu tak, aby k nehodě nedošlo. Navíc, často je takové vozidlo označeno znakem autoškoly či začátečníka, což mi dopředu signalizuje, že mám být zvýšenou měrou opatrný.

Za nejhorší proto považuji třetí možnou variantu. Řidiče vcelku obstonjného, nicméně nepředvídatelného v jeho reakcích. Takovýto řidič sice zná dobře celou abecedu správného řízení, avšak z nejrůznějších důvodů ji občas porušuje – at' vědomě, v důsledku např. spěchu, anebo zcela intuitivně, když si např. pustí dynamičtější hudbu, vede vzrušený

hovor se spolucestujícím, snaží se oslňovat svým luzným zjevem mladou stopařku anebo v průběhu jízdy telefonuje. Tato varianta je nejvíce nebezpečná: netušíte totiž, co se děje ve vozidle před vámi a jste ukolébáni tím, že jede převážně velmi rozumně, pak však dojde ke zkratu (náhlé přibrzdění, předjíždění bez signalizace apod.) a vy na takovouto situaci nedokážete dostatečně účinně reagovat.

Pokud se nyní vrátím k rozhodování správních orgánů, považuji osobně za nejhorší právě variantu zmíněnou jako poslední. Jestliže totiž u první varianty, tzn. předvídatelného, meritorně kvalitního a procesně korektního rozhodování prostě „není co řešit“ a máme před sebou jakýsi ideál správního úřadu, je druhá varianta mizerného správního úřadu – s určitou mírou nadsázky – sice nikoliv optimální, nicméně alespoň předvídatelná. Když vím, že správní úřad razí špatný právní názor nebo že nerespektuje práva účastníků řízení, tak se do správního řízení buď vůbec nepouštím a pokud tak musím činit, nic si od něj neslibuji, takže nedochází k naplňování známého cimrmanovského „frustračního motivu“. Navíc, chybou správní praxi lze zlomit činností nadřízených orgánů či soudní judikaturou. Nejhorší variantou je proto varianta třetí, kdy správní úřad rozhoduje jako neřízená střela. Jednou zcela v intencích právních názorů, které zastávám, podruhé bez jakéhokoliv racionálního důvodu zcela opačně; jednou procesně mimořádně velkorysým způsobem, podruhé procesně velmi restriktivně až formalisticky. Za těchto okolností jsem pak jako potencionální účastník správního řízení ve stavu značné právní nejistoty.

3. Ukotvenost principu předvídatelnosti správního rozhodování v právním řádu

Z normativně pozitivistického hlediska lze nalézt řadu míst v našem právním řádu³, kde je požadavek předvídatelnosti správního rozhodování přímo či alespoň nepřímo vyjádřen. Následující výčet nechť je proto

³ K obecnějšímu vymezení pojmu dobré správy, jehož součástí je i předvídatelnost správního rozhodování, viz např. R. Pomahač, Správní spravedlnost, Právník č. 5/2005, str. 433 a násl. V tomto příspěvku je možno nalézt rovněž odkazy na evropské příručky a kodexy dobré správní praxe.

brán jako příkladní, nikoliv vyčerpávající, přičemž předesílám, že jsem si pro ilustraci vzal k ruce pouze nový správní řád.⁴

- Podle ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu „správní orgán dbá, aby ... při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů ne-vznikaly nedůvodné rozdíly“.
- Podle ustanovení § 4 odst. 2 stejného zákona „správní orgán v sou-vislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné“. Je tak zjevné, že zmí-něná poučovací povinnost má napomáhat při vymezení postavení účastníka řízení a může tak pro něj představovat základní procesní vodítko pro následný postup správního orgánu.
- Princip předvídatelnosti vyvěrá rovněž ze zásady zákonného postupu správního orgánu (§ 2 odst. 1 cit. zákona). Jestliže totiž respektujeme vnitřní souladnost celého právního řádu a jeho hierarchickou výstavbu, znamená požadavek zákonného mimo jiné i požadavek na jednotný výklad zákona.
- Nelze opomenout ani bezprostřední souvislost principu předvídatelnosti s principem rovnosti účastníků (§ 7 cit. zákona). V širším pojetí totiž rovnost účastníků řízení neznamená pouze rovnost v konkrétním řešeném případě, nýbrž i rovnost ve srovnání s účastníky jiných správních řízení, kdy není důvodné ve skutkově a právně srovnatelných případech postupovat odlišným způsobem.
- Předvídatelnost správního rozhodování rovněž bezprostředně souvisí s otázkou transparentnosti činnosti správních úřadů. Tento problém je nutno vidět jednak z hlediska zveřejňování procesních postupů a vydaných rozhodnutí, tak také v rovině práva na svobodný přístup k informacím.⁵ Pouze tehdy, když potencionální účastník řízení bude mít přístup k informacím o činnosti správního úřadu, totiž teprve bude moci reálně upozornit na skutečnost, že je správní praxe nejednotná a tedy i nepředvídatelná.
- Konečně předvídatelnost postupu správních úřadů vyplývá i ze zásady jejich součinnosti, kdy zákon stanoví povinnost dbát vzájemného souladu všech postupů probíhajících současně a souvisejících s týmíž

⁴ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

⁵ Viz především zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

právy nebo povinnostmi dotčené osoby a povinnost vzájemně spolupracovat v zájmu dobré správy.⁶

Dodávám, že velkým zdrojem inspirace a stanovení pravidel pro předvídatelnost správního rozhodování jsou také nejrůznější kodexy a pravidla dobré správní praxe. Pro stručnost uvádíme alespoň odkaz na čl. 10 odst. 2 Evropského kodexu rádné správní praxe, představujícího výklad čl. 41 Charty základních práv Evropské unie⁷, a podle něhož „úředník musí plnit oprávněná a přiměřená očekávání, která má veřejnost s ohledem na jednání dané instituce v minulosti“.

4. Předvídatelnost je autonomní princip, nutně nevyžadující pozitivistické vyjádření

Jakkoliv je předvídatelnost správního rozhodování dohledatelná v pozitivisticky vyjádřených právních textech, tvrdím, že se jedná o ve své podstatě autonomní princip, který by platil i bez výslovného zákonného ukotvení. Jinak řečeno, jeho zákonou formulaci je nutno vnímat jako deklatorní potvrzení existence tohoto principu, nikoliv jako jeho konstitutivní úpravy. Potvrzení této teze hodlám dokumentovat na několika namátkově vybraných judikátech:

V nálezu sp. zn. IV. ÚS 690/01⁸ Ústavní soud uvedl, že „ministerstvo jako orgán veřejné moci je vázáno obecně vymezeným ústavním limitem činnosti těchto orgánů, jímž je v principu především postulát, dle něhož může a současně je povinno činit pouze to, co stanoví zákon (čl. 2 odst. 2 Listiny, čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR). Ke znakům právního státu a mezi jeho základní hodnoty patří neoddělitelně princip právní jistoty (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR), jehož nepominutelným komponentem je nejen předvídatelnost práva, nýbrž i legitimní předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci v souladu s právem a zákonem stanovenými požadavky. Tato předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci je vyjádřením maximy, na základě níž se lze v demokratickém právním státě spolehnout na to, že ve své důvěře v platné právo nikdo, tj. fyzická či právnická osoba, nebude

⁶ Viz především ustanovení § 8 správního řádu.

⁷ Čl. 41 Charty upravuje a konkretizuje právo na dobrou správu, především ve smyslu záruk nestrannosti a spravedlnosti rozhodování v přiměřených lhůtách, práva na slyšení a na přístup k informacím.

⁸ Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 29, str. 417 a následující strany.

zklamán. Pouze takto předvídatelné chování naplňuje v praxi fungování materiálně chápaného demokratického právního státu a vylučuje prostor pro případnou svévoli. Obsah citovaných ustanovení, totiž že státní moc lze uplatnit jen v případech, mezič a způsoby, které stanoví zákon, nelze totiž chápat jako volnou úvahu státních orgánů, zda tak učiní či nikoliv, ale naopak jako povinnost uplatňovat tuto moc (zákonem stanoveným způsobem) tam, kde je to nezbytné, neboť podřízení státní moci v obou těchto směrech svrchovanosti zákona tvoří základ právního státu.“

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 11. 2004, sp. zn. 3 As 24/2004 (zatím nepublikováno), mimo jiné uvedl, že „správní orgán musí v rozhodnutí nejen popsat, proč a jaká kriteria pro své rozhodování zvolil a jakým způsobem tato kriteria naplnil úspěšný žadatel o licenci, ale musí rovněž podrobně popsat, proč tato kriteria nebyla naplněna ostatními žadateli, případně proč byla ostatními žadateli naplněna méně než úspěšným žadatelem. I když správní orgán není při svém rozhodování vázán přesnými kritérii stanovenými zákonem a rozhoduje v mezích volného správního uvážení, musí být jeho postup a rozhodnutí přezkoumatelné a musí být zřejmé, že z mezi a hledisek správního uvážení nevybočil. Proto i v těchto případech musí správní orgán respektovat jak stanovené procesní postupy (v to zahrnující rozhodnutí se všemi stanovenými náležitostmi), tak elementární právní principy správního rozhodování (princip právní jistoty, princip rovnosti osob, o jejichž právech se jedná – s obdobným rozhodováním v obdobných případech atd.). Nezákonost rozhodnutí tak může spočívat mj. právě v překročení nebo zneužití stanovených mezi správního uvážení správním orgánem (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) nebo může být způsobena jiným porušením procesních předpisů. Účastníci jsou tímto limitováni při formulaci žalobních bodů správní žaloby, nikoliv však vyloučeni ze soudní ochrany.“

V rozsudku ze dne 28. 4. 2005, sp. zn. 2 Ans 1/2005 (dosud nepublikováno), Nejvyšší správní soud konstatoval, že „ze zásady zákazu libovůle a neodůvodně nerovného zacházení (viz čl. 1 věta první Listiny základních práv a svobod) vyplývá princip vázanosti správního orgánu vlastní správní praxe v případě, že mu zákon dává prostor pro uvážení, pokud se taková praxe vytvořila; prostorem pro uvážení je zde nutno rozumět i to, v jaké lhůtě správní orgán ve věci rozhodne, není-li taková lhůta právním předpisem konkrétně stanovena.

Tento princip je ve vyspělých právních systémech západní Evropy běžně uznáván (v Německu „Selbstbindung der Verwaltung“, viz k tomu

v německé literatuře např. *Eyermann: Verwaltungsgerichtsordnung*. Kommentar, 11. vyd., C. H. Beck, München 2000, str. 1010–1011, *Peine: Allgemeines Verwaltungsrecht*, 4. vyd., C. F. Müller, Heidelberg 1998, zejm. str. 35–36, *Sachs, Grundgesetz*. Kommentar, 1. vyd., C. H. Beck, München 1996, str. 207–208, komplexní pojednání viz *Maunz-Dürig, Grundgesetz*. Kommentar, sv. I., 8. vyd., komentář k čl. 3 Základního zákona, marg. č. 428–474). Je-li určitá správní praxe upravena vnitřním předpisem, je přípustné (a zároveň nutné) se od něho výjimečně odchýlit v konkrétním případě, jde-li o případ zvláštní a atypický (viz *Eyermann*, cit. dílo, str. 1011, *Maunz-Dürig*, cit. dílo, marg. č. 446–459). Obecně se odchýlit od určité správní praxe, jež se vytvořila, správní orgán může, avšak zásadně pouze *pro futuro*, z racionálních důvodů a pro všechny případy, kterých se praxí zavedený postup správního orgánu dotýká. Je tedy nepochybně možné změnit pokyn D-144 a stanovit pro uzavírání vytýkacích řízení jiné lhůty a jiné podmínky jejich uplatnění resp. prodlužování, anebo nestanovit lhůty žádné, ovšem něco takového může platit pouze do budoucna (změna či zrušení lhůt by tedy nemohla zpětně ospravedlnit porušení povinnosti rozhodovat ve lhůtách podle pokynu D-144, ke kterému došlo v minulosti) a pro všechny případy uzavírání vytýkacích řízení (nemohla by tedy obstát praxe, že v jednotlivých případech nelišících se typově od případů ostatních by lhůty nebyly dodržovány, třebaže v zásadě, tj. v převážné většině případů, ano).“

Z citovaných judikátů je patrné, že relevantní soudní praxe se již přiklonila k závěru, že předvídatelnost správního rozhodování není nezbytné dovozovat pouze odkazy na jednoduché právo, nýbrž že se jedná o ústavní princip, prozařující celým jednoduchým právem. Dospěl jsem proto k závěru, že jeho normativní význam je zcela nezpochybnitelný.

5. Závěrem

Jestliže jsem se zatím omezoval na prokázání skutečnosti, že princip předvídatelnosti správního rozhodování je obecně platný, a to i bez ohledu na jeho případnou absenci v jednoduchém právu, je nutno toto konstatování závěrem doplnit o zdůraznění role soudů jako pojistek proti porušování tohoto principu.

V tomto směru poukazují především na ustanovení § 78 odst. 1 soudního rádu správního, podle něhož soud zruší napadené rozhodnutí pro nezákonost, a to i tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil záko-

nem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil. Domnívám se, že jako na nezákonné je nutno nazírat zásadně i na nepředvídatelná správní rozhodnutí, a to ve všech třech myslitelných případech. Jednak se jedná o případ nepředvídatelnosti rozhodnutí *v konkrétní věci jednoho účastníka řízení*, čehož může být krystalickým příkladem příslib udělení státního občanství na žádost po splnění jasné vymezených podmínek, přičemž žadatel tyto podmínky splní, nicméně následně obdrží zamítavé správní rozhodnutí. Druhý případ nepředvídatelnosti představuje porovnání rozhodnutí *s jinými rozhodnutími vydanými ve stejné věci*, kdy např. několik subjektů se dopustilo stejného správního deliktu, nicméně jeden z nich je bezdůvodně potrestán výrazně přísněji než subjekty ostatní. Konečně třetí možností je odlišnost rozhodnutí od *rozhodnutí stejného správního úřadu, vydaných ve skutkově a právně srovnatelných případech v minulosti*.

Všechny tři nastíněné modelové situace by mely vést ke zrušení správních rozhodnutí, a to v podstatě z důvodu porušení legitimního očekávání. Přitom nepopíram, že v konkrétním případě to nutně nemusí znamenat konečný procesní úspěch žalobce. Též u rozhodování správního orgánu je totiž možný – zdůrazňuji: racionálně odůvodněný a přesvědčivý – odklon od dosavadní praxe, a to v podstatě z podobných důvodů, jaké jsem vymezil v případě soudního rozhodování (legislativní změna, změna společenských poměrů, rozhodovací činnost správního či ústavního soudu a zcela výjimečně změna vlastního právního názoru).

Jsem si vědom toho, že každá soudní ochrana má svoje velmi jasné vymezené limity, nicméně i přesto stojí za to se o ni neustále aktivně zasazovat. Tyto limity podle mého názoru nejlépe vyjádřil K. Čapek v povídce „Poslední soud“ (in: Povídky z jedné kapsy), kde je uvedeno:

„Soud se odeberε k poradě, prohlásil předseda, a čtyři radové se vzdálili. Bůh i Krugler zůstali v soudní síni. Kdo to jsou? ptal se Krugler, ukazujε hlavou za odcházejícími. Lidé jako ty, řekl Bůh. Byli na světě soudci, a tož soudí i tady. Krugler si bryzl prsty. „Myslil jsem... totiž nestaral jsem se o to, ale ... čekal bych, že budete soudit vy, jakožto, jakožto ... „Jakožto Bůh“, dokončil velký starec. „Ale to je právě to, vříš? Protože všechno vím, nemohu vás soudit. To přece nejde. Kdyby soudcové všechno, ale naprostě všechno věděli, nemohli by také soudit; jen by všemu rozuměli, až by je z toho srdce bolelo. Jakpak bych já tě mohl soudit? Soudce ví jenom o tvých zločinech; ale já vím o tobě všechno. Všechno, Kruglere, a proto tě nemohu soudit. Věř mi, je to v pořádku; lidé si nezasluhují jiné spravedlnosti než lidské.“

Úplným závěrem proto dodávám: Snažme se svými skromnými silami o hledání férovosti a alespoň skromné lidské spravedlnosti, a to na všech polích aplikační právní praxe. Budíž nám přitom povzbuzením, že oč více učiníme i za cenu bolavých srdcí my, o to více odbřemeňujeme již tak přetíženou nebeskou kancelář.

Evropský kódex řádné správní praxe

Filip Glotzmann *

Dostalo se mi milé příležitosti přednест příspěvek na dnešní konferenci, a sice na téma Evropský kódex řádné správní praxe. Rád bych v následujících minutách představil dokument či, chcete-li, právní předpis, který je používán v úředním prostoru institucí Evropské unie již od roku 2001. Podle mého názoru však není ještě v dnešních dnech v České republice dostatečně známý, a to jak u jednotlivých institucí a úředníků veřejné správy, tak u obecné veřejnosti. Evropský kódex řádné správní praxe totiž slouží v rámci Evropské unie jako základní nástroj vztahů a komunikace mezi institucemi a úředníky Společenství na straně jedné a občany či zástupci veřejnosti na straně druhé.

Nejprve bych rád uvedl několik poznámek k historii vzniku kodexu. Budu si nyní tak trochu připadat jako pracovník PR oddělení instituce Evropského ombudsmana. Byl to totiž první Evropský ombudsman, pan Jacob Söderman, který se v roce 1998 rozhodl, po zkušenostech s řešením stížností na jednání institucí a úředníků Evropské unie, oslovit nejvýznamnější instituce a orgány Společenství s žádostí o poskytnutí informací, zda tyto instituce aplikují vnitřní či podobný předpis upravující základní vztahy mezi úředníky a obecnou veřejností.

Důvody k tomuto kroku měl v podstatě dva. Během svého působení obdržel Evropský ombudsman celou řadu stížností na nedobře vykonávanou správu institucemi a orgány Unie. Své poznatky pravidelně zveřejňoval ve výročních zprávách adresovaných Evropskému parlamentu. Velká část těchto stížností a námitek nedobré správy ale podle něj nemusela vůbec vzniknout, pokud by byla veřejnosti poskytnuta jasná a srozumitelná informace, např. formou kodexu řádného správního chování, o základních principech jednání a o povinnostech institucí a jejich zaměstnanců ve vztazích k veřejnosti.

Druhým obecnějším důvodem pro zahájení ombudsmanova šetření byla jeho snaha o zvýšení standardu zmíněných vztahů a propagace řádných správních praktik mezi institucemi unijní administrativy,aprobovaná ostatně jeho posláním daným mu čl. 195 Smlouvou o založení ES a

* Mgr. Filip Glotzmann, asistent a vedoucí sekretariátu veřejného ochránce práv

Statutem Evropského ombudsmana. Výzva byla adresována 18 institucím a orgánům Evropské unie. Bylo zjišťováno, zda instituce předpis upravující základní principy vztahů k veřejnosti vůbec má a používá, a pokud ano, jakým způsobem a v jaké podobě je tento předpis přístupný veřejnosti. Pokud nikoli, zda-li je ochotna akceptovat nezbytná opatření vedoucí k přijetí podobného kodexu.

Výsledky šetření Evropského ombudsmana byly pro něj svým způsobem zdrcující, ovšem očekávatelné. Instituce jako např. Evropský parlament, Komise, Rada, Účetní dvůr, Hospodářský a sociální výbor, Výbor regionů či Evropská centrální banka podobný kodex neměly a nepoužívaly, ačkoli byly pochopitelně ochotné potřebná opatření vedoucí k jeho přijetí provést. Jedinou světlou výjimkou byla v té době Evropská centrální banka, povýtce však orgán, který zrovna čilými každodenními vztahy s obyčejnými smrtelníky neoplývá. Ombudsman následně přednesl Evropskému parlamentu doporučení, ve kterém mimo jiné uvedl, že by kodex obsahující základní principy dobré správy a správného chování výrazně přispěl ke snaze přenést administrativu blíže občanovi a garantovat její lepší kvalitu. Takový kodex je totiž užitečný pro obě strany. Zároveň však zdůraznil, že kodex může být efektivní pouze v případě, pokud bude veřejně přístupným dokumentem a pokud se pravidla zakotvená v něm budou týkat pouze vztahu instituce a jejích úředníků a veřejnosti. Regulace vztahů uvnitř instituce doporučil zahrnout do samostatného dokumentu, rovněž veřejně přístupného.

Výsledkem několikaletého úsilí Evropského ombudsmana bylo tedy v roce 2001 přijetí textu Kodexu rádné správní praxe Evropským parlamentem ve formě usnesení.

Nyní bych rád poukázal na několik ustanovení textu kodexu, která mě zaujala. Jeho celé znění vám bylo v pracovní verzi překladu rozdáno při prezenci¹:

- **Zásada přiměřenosti (úměrnosti)** v čl. 6/2 – „Při vydávání roz hodnutí dodržuje úředník spravedlivou rovnováhu mezi zájmy soukromých osob a obecným veřejným zájmem.“

¹ Oficiální český překlad Evropského kodexu rádné správní praxe: Evropské společenství 2005, vydal Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, Lucemburk, 2005. Kodex je vystaven na webových stránkách Evropského veřejného ochránce práv <http://www.euro-ombudsman.eu.int>.

- **Rozhodování v souladu s oprávněným očekáváním** v čl. 10/2 – „Úředník musí plnit oprávněná a přiměřená očekávání, která v něj má veřejnost s ohledem na předchozí jednání dané instituce.“
- **Zásada zdvořilosti** v čl. 12/1 – „Úředník si uvědomuje své úkoly, ve styku s veřejností je korektní, zdvořilý a přístupný.“
- **Odpovědi v jazyku občana** v čl. 13 – „Úředník zajistí, aby každý občan Unie nebo kterýkoli příslušník veřejnosti, který napíše instituci v jednom z jazyků Smlouvy, dostal odpověď ve stejném jazyce.“
- **Označení příslušného úředníka** v čl. 14/2 – „Potvrzení o přijetí nebo odpověď musí obsahovat jméno a telefonní číslo úředníka, který danou záležitost vyřizuje, a složku instituce, ke které daný úředník náleží.

Možná si někdo z vás položí celkem oprávněně otázku, proč o tomto dokumentu, který byl schválen „pouze“ ve formě usnesení Evropského parlamentu a jehož právní závaznost je tudíž ve srovnání s klasickými předpisy sekundárního evropského práva výrazně nižší, a hlavně, který je určený pouze pro instituce Evropské unie a jejich pobočky a zaměstnance, kterých v České republice není zrovna mnoho, na této konferenci vůbec hovořím. Odpověď na tuto hypotetickou otázku je relativně jednoduchá. Prostě se mi líbí způsob, jakým Evropský ombudsman postupoval a svým způsobem přinutil instituce, které má povinnost kontrolovat, k aktivitě na tomto poli. Zároveň se domnívám, že vzhledem k tomu, že má český veřejný ochránce práv podle zákona přispívat k ochraně osob před jednáním úřadů, pokud je toto jednání v rozporu mimo jiné i s principy dobré správy, je Evropský kodex řádné správní praxe velice inspirujícím a hlavně jednoduchým a srozumitelným vodítkem, jak by se i český úředník mohl chovat, pochopitelně s ohledem na již etablovaná pravidla a zásady zakotvené v relevantních právních přepisech.

Český ombudsman jednotlivá ustanovení kodexu, pochopitelně v rovině doporučující, několikrát použil při posílení odůvodnění svých právních názorů, například v kauzách týkajících se práva na dostatečné odůvodnění správního rozhodnutí, práva na projednání věci v přiměřené lhůtě či v kauze týkající se dodržování zásady rovnosti zacházení.

Evropský kodex řádné správní praxe tedy pro českého ombudsmana představuje jeden z pramenů pro formulování principů dobré správy, jejichž dodržování má rovněž povinnost sledovat a úřadům doporučovat.

Pojem „dobrá správa“ lze totiž jen obtížně stručně a jasně pozitivně vymezit. Při jeho definování se obvykle vychází z rozsáhlého výčtu hmotně-právních, procesních i dalších principů, které se snaží postihnout všechny nešvary typické pro byrokratický aparát. V průběhu několika let se českému ombudsmanovi podle mého názoru podařilo celkem přesně definovat základní znaky nedobré správy. Mezi ně lze rozhodně zařadit např. liknavé, neslušné, arogantní, nevstřícné, neochotné, nemravné či jinak nevhodné chování úředníka, nezohlednění nepříznivé životní situace, zneužití práva na správní uvážení či netransparentnost postupu. Všechny tyto principy kodex obsahuje.

Nezbývá, než se zamyslet nad tím, jestli by se český ombudsman ne pokusil vyvinout podobnou aktivitu ve směru k institucím náležejícím do jeho zákonem vymezené působnosti, jako jeho evropský kolega...

Nástroje jednotného výkonu státní správy v praxi krajského úřadu

Simeona Zikmundová *

Úvod – základní principy výkonu státní správy, druhy nástrojů

Na začátku mého příspěvku mi dovolte zmínit se o základních principech výkonu státní správy vykonávané územními samosprávnými celky. Státní správu, jejíž výkon byl zákonem svěřen orgánům kraje, vykonávají orgány kraje jako svou přenesenou působnost. Při výkonu přenesené působnosti se orgány kraje řídí nejen obecně závaznými právními předpisy, ale také usneseními vlády a v případě, že byly publikovány ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí (dále jen „Věstník“), také směrnicemi ústředních správních úřadů.

Zákony, resp. podzákonné právní předpisy vydané na základě zákonů, jsou obecné právní normy, které právě s ohledem na svoji obecnost nepostihují, byť by měly, veškerá specifika výkonu veřejné moci. Právě z těchto důvodů se při výkonu státní správy vyvinuly i nástroje, které mají vést k jednotnému výkonu státní správy. Jsou to jednak nástroje přímo odvozené ze zákona, a proto obecně nebo individuálně právně závazné (metodická pomoc poskytovaná ve formě směrnic ústředních správních úřadů publikovaných ve Věstníku, rozhodovací činnost soudů České republiky, činnost veřejného ochránce práv), a jednak jsou to nástroje, které pro svoji závaznost nemají žádnou oporu v zákoně (metodická činnost ústředních správních orgánů ve formě stanovisek, metodických pokynů apod., které nebyly zveřejněny ve Věstníku, metodické porady).

Průběžné zajištování jednotného výkonu státní správy – ústřední orgány státní správy, soudy, veřejný ochránce práv

1. Ústřední orgány státní správy

Průběžné zajištování jednotného výkonu státní správy je v prvé řadě, a to bezesporu, *úkolem ústředních orgánů státní správy*, zejména s ohledem na

* JUDr. Simeona Zikmundová, ředitelka Krajského úřadu kraje Vysočina

jejich celorepublikovou územní působnost. Povinnost těchto orgánů plnit úlohu koordinátora vyplývá pro jednotlivé oblasti státní správy přímo ze zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Ve většině zvláštních zákonů je potom dále vymezena působnost příslušného ministerstva na konkrétním úseku státní správy.¹

Ve vztahu k územním samosprávným celkům je úloha ústředních orgánů státní správy dále konkretizována v:

- § 30 písm. b) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o krajích“),
- § 61 odst. 2 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, (obecní zřízení) ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“).

V těchto ustanoveních se územním samosprávným celkům stanoví povinnost řídit se při výkonu přenesené působnosti kromě jiného i směrnicemi ústředních správních úřadů, pokud jsou publikovány ve Věstníku.

Pokud se ovšem podíváme na internetových stránkách Ministerstva vnitra ČR (dále jen „MV“), které odpovídá za vydávání Věstníku a má koordinovat vydávání těchto směrnic², na jednotlivé částky tohoto zákoného nástroje sjednocování výkonu státní správy, zjistíme, že ministerstva tohoto institutu využívají zcela ojediněle a oblasti výkonu přenesené působnosti, které by byly upraveny jejich bezprostředně závaznými směrnicemi, prakticky neexistují. Příslušná ministerstva často zpracovávají stanoviska, případně odpovědi na dotazy. Tato svá stanoviska pak ministerstva považují za obecně platná a závazná, ačkoli nebyla ve Věstníku publikována³. Vydání směrnice, která by právně závazným, veřejným a zákonem předpokládaným způsobem řešila problematické otázky státní správy, nemůže být těmito aktivitami ministerstev nahrazeno.

¹ Např. § 5 odst. 1 písm. b) zákona č. 570/1991 Sb., o živnostenských úřadech v platném znění: Živnostenský úřad České republiky vykonává řídící, koordinační, kontrolní a metodickou činnost vůči krajským živnostenským úřadům; může nařídit živnostenským úřadům provedení živnostenské kontroly.

² Ustanovení § 93 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) v platném znění.

³ Není zvláštností, že při kontrole výkonu státní správy prováděné krajským úřadem je tomuto vytýkáno, že postupoval podle stanoviska příslušného ministerstva, které je v současné době je již ministerstvem považováno za zastaralé a překonané. Tato informace však krajskému úřadu sdělena nebyla.

Ve vztahu ke krajským úřadům je z tohoto hlediska podstatná snad jen Směrnice MV ze dne 27. 10. 2003 č.j.: MS-1662/4-2003 k postupu krajských úřadů k provádění dozoru a kontroly obcí (příloha č. 1). Publikování této směrnice, která v podstatě pouze v některých směrech rozvádí příslušná ustanovení zákona o obcích, bylo provázeno materiélem „Výkon dozoru nad samostatnou působností obcí“, který má ovšem formu metodické pomůcky, ve Věstníku publikován nebyl a pro krajské úřady tedy není nikterak závazný (příloha č. 2). Obsah této metodické pomůcky, který při výkonu dozoru po určité lhůtě zcela nad rámec zákona vyřazuje „ze hry“ krajský úřad (Cl. 1 odst. 4), vznikal v době, kdy MV intenzivně připravovalo novelu zákona o obcích a zákona o krajích, která má kromě jiného za cíl odejmout krajským úřadům pravomoci v oblasti dozoru nad výkonem samostatné působnosti obcí. Původně měl být obsah této metodické pomůcky dokonce publikován ve Věstníku, k čemuž však, i díky připomínkám krajských úřadů, nedošlo.

Obecně lze konstatovat, že jednotlivá ministerstva ve Věstníku prakticky nepublikují a **jako nástroj sjednocování výkonu přenesené působnosti používají jiné výstupy** (stanoviska, zobecněné odpovědi na dotazy apod.). Ty jsou nezřídka opatřeny sdělením, že výklad příslušného ustanovení zákona není právně závazný, neboť k závazným výkladům je oprávněn pouze příslušný soud. Objevují se i další formy koordinace výkonu státní správy ze strany ministerstev. Jsou vydávány metodické informace, které doporučují určitý postup při aplikaci konkrétní právní úpravy. Např. Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR, odbor živností, do dnešního dne vydal 9 takových metodických informací⁴. Četnou praxí je vydávání metodických pokynů, které stanoví závazné postupy pro odbohy krajských úřadů. Přesto, že nejsou tyto „jiné výstupy“ právně závazné, obce o tato stanoviska a výklady velmi stojí a lze konstatovat, že s nimi pracují tak, jako by měla stejnou právní sílu jako samotný zákon.

V této souvislosti se jeví jako celkem zásadní problém určitá **nестabilnost тěchto неzávazných stanovisek**. Krajský úřad z těchto stanovisek často vychází při další metodické činnosti vůči obcím, která mu vyplývá ze zákona o krajích (§ 67 odst. 1 písm. c)), jakož i z řady dalších

⁴ Problém působí, že při vydávání metodických informací či metodických pokynů případně jednotlivých stanovisek MPO nevychází důsledně z platného znění právních předpisů a podává výklad, který jde nad rámec právní úpravy. Stanoviska a odpovědi na dotazy zpracovaná k témuž tématu jsou občas i rozporná.

speciálních zákonů⁵. V případě, že je nějaké stanovisko po určité době nahrazeno jiným, které daný problém vykládá zcela odlišným způsobem, může ve světle takového stanoviska bezpochyby předešlá metodická činnost krajského úřadu vůči obcím působit poněkud rozpačitým dojmem.

Z několika příkladů uvedených v závěru tohoto materiálu vyplývá poměrně vysoký stupeň nepředvídatelnosti výkonu státní správy. Krajské úřady se při svém personálním vybavení do jisté míry mohou s touto situací vypořádat tím, že si dovedou zdůvodnit, proč nebudou nesprávná stanoviska, která nebyla publikována ve Věstníku, respektovat. Otázkou však zůstává, jaký postoj k takovému přístupu zaujme příslušný ústřední správní orgán při výkonu svých kontrolních pravomoci. V případě, že krajský úřad bude respektovat nezákonné stanovisko ústředního správního orgánu, zřejmě pro něj příznivě vyzní zápis z kontroly, kterou provede příslušné ministerstvo. Pokud ovšem příslušný správní soud bude mít na věc jiný názor a svým rozsudkem zruší rozhodnutí krajského úřadu, které vychází z takového stanoviska, náklady prohraného soudního řízení uhradí beze zbytku kraj bez přispění ministerstva.

Jiná situace je potom zejména na menších obcích, které jsou podle našich zkušeností za jakýkoliv výstup nadřízeného a nejlépe ústředního správního orgánu vděčné a považují jej za akt s „minimálně zákonnou právní silou“. Jinými slovy v žádném případě by se nezdráhaly svou dosavadní praxi obrátit o 180 stupňů v případě, že by jim tak velelo byť i nezákonné stanovisko příslušného ministerstva.

Tato situace by podle mého názoru mohla být do určité míry napravena v souvislosti se zakotvením nové zásady legitimního očekávání v novém správním rádu, konkrétně v § 2 odst. 4⁶. Toto ustanovení stanoví správnímu orgánu povinnost používat správní uvážení pouze k takovému účelu, k jakému mu byla svěřena konkrétní pravomoc, přičemž musí dbát na to, aby obdobné případy řešil obdobně a stejně případy stejně. Povinností správního orgánu proto bude sledovat vlastní

⁵ Např. § 3 odst. 1 písm. a) zákona č. 570/1991 Sb., o živnostenských úřadech v platném znění: Krajský živnostenský úřad vykonává řídící, koordinační, kontrolní a metodickou činnost vůči obecním živnostenským úřadům ve svém správním obvodu; obecním živnostenským úřadům ve svém správním obvodu může nařídit provedení živnostenské kontroly,

⁶ Správný orgán dbá..., aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případech nevznikaly nedůvodné rozdíly.

rozhodovací činnost a do budoucna vždy řešit obdobné případy obdobně a stejně stejně. Nadřízené správní orgány nadto budou muset dbát, aby v obvodu jejich územní působnosti nerozhodovaly správní orgány I. stupně obdobné případy odlišným způsobem a např. i s využitím mimořádných opravných prostředků budou muset odstraňovat nedůvodné rozdíly v rozhodovací praxi. Výkon státní správy by se proto měl stát předvídatelným a účastníci řízení, jakož i jiní adresáti výkonu veřejné správy, by měly mít ještě před vydáním rozhodnutí či jiného úkonu správního orgánu poměrně konkrétní představu o tom, jak bude tento správní akt vypadat.

I přesto, že § 2 odst. 4 nového správního řádu stanoví tuto povinnost správnímu orgánu v jednotném čísle (čili povinnost rozhodovat obdobné obdobně a stejně stejně platí bez dalšího pouze pro jeden konkrétní správní orgán), mělo by platit, že touto zásadou se budou řídit všechny správní orgány a jejich výступy by se neměly vzájemně lišit i napříč územím, neboť předpisy, se kterými správní orgán v konkrétním případě pracuje, jsou naprosto shodné v Chebu i ve Zlíně.

Stejně tak, jako v případě soudů, připadá i u správních orgánů do úvahy možnost posunu ve způsobu rozhodování. V případě jakékoli odchylky od dosavadního způsobu posuzování určité záležitosti však bude povinností správního orgánu tento posun v odůvodnění svého rozhodnutí odůvodnit. V případě, že by tak správní orgán neučinil, bylo by takové rozhodnutí nezákoně a jako takové by jej měl nadřízený správní orgán, případně soud v rámci správního soudnictví, zrušit. Důvodem k takovéto odchylce v aplikační praxi může být třeba i posun stanoviska ústředního správního orgánu. V tomto případě bude potom zcela legitimní, uvedou-li správní orgány po celém území ČR do odůvodnění svých rozhodnutí, že danou věc rozhodly způsobem, který se zcela liší od dosavadní rozhodovací praxe, neboť MV v průběhu půl roku naprosto obrátilo své stanovisko na danou problematiku.

Z uvedeného lze dovodit, že nová zásada předvídatelnosti rozhodování a s tím spojeného legitimního očekávání bude klást zvýšené nároky nejen na rozhodovací činnost správních orgánů I. stupně, ale v nemenší míře i na metodickou činnost nadřízených (krajských) a ústředních správních orgánů. Vítanou aktivitou je v tomto směru pořádání porad, seminářů či konzultačních dnů, při kterých může dojít k diskuzi a případnému vyjasnění sporných pohledů na konkrétní věc.

Co takový stav způsobuje:

- Nedaří se **sjednocovat interpretaci a aplikaci právních předpisů** na území celé České republiky. Výsledkem nečinnosti Ministerstva vnitra ČR a ostatních ministerstev vznikají různé interpretační a aplikační přístupy, výkon státní správy je tak v jednotlivých krajích spíše různý než sjednocovaný.
- Dochází k ohrožení **principu legality státní správy** vůči jejím adresátům.
- Je ohrožen **princip právní povahy veřejné moci**, kdy jde o možnost a současně povinnost uplatňovat veřejnou moc jen právními prostředky.
- Je také ohrožen **princip dobré správy**, kdy se stává zvykem aplikovat nedovoleně extenzivní výklad platných, byť ne vždy kvalitně napsaných zákonů. Nesrozumitelnost reformy veřejné správy pro občany, zejména nového správního usporádání, je umocňována měnícími se stanovisky orgánů veřejné moci, která jsou používána na hranici legality.

Řešením této situace může být pouze důsledná aplikace práva. Využitím kompetence příslušných ministerstev vydávat směrnice ve Věstníku vlády pro orgány krajů a obcí a využitím kompetence Ministerstva vnitra ČR koordinovat vydávání takových směrnic.

Nacházíme se ve společenské situaci, kdy demokracie je formálně zajištěna. Má nepochybně formální budoucnost. Vitální budoucnost demokracie nemůže existovat, pokud nebude živena zájmem občanů. Je potřeba sdělovat, oč ve veřejné správě jde, jaké jsou její cíle a čeho již bylo dosaženo. Řešení předložených problémů takovému postupu napomůže.

2. Soudy

Průběžné zajišťování jednotného výkonu státní správy by mělo být zajišťováno také prostřednictvím ustálené judikatury – výkladu a aplikace práva. V právním prostředí České republiky zatím pro většinu oblastí veřejné správy ustálená judikatura neexistuje.

Judikatura je svým způsobem odrazem vlastní normotvorby. V prostředí častých změn právních předpisů, a z toho pramenící absencí prováděcích právních předpisů, je iluzorní představa o vzniku ustálené judikatury.

Judikatura jako nástroj jednotného výkonu státní správy se může vytvořit teprve v náležitě dlouhém období. Správní soudnictví u nás není primárně zaměřeno na výklad problematických předpisů. Rozsudek správního soudu tak nemusí pokaždé přinášet, a ani nepřináší, výklad problémů správního práva, jak se od judikatury jako interpretačního nástroje očekává.

Judikatura jako nástroj sjednocení výkonu státní správy se vytváří pouze tam, kde se soud vyslovuje k problematickým právním otázkám. Mnohdy však soudy rozhodují o zjevné nezákonnosti kde není interpretační ani aplikační problém, takže judikát žádné řešení problémů nepřináší, ale pouze opakuje to, co je již jasné.

3. Veřejný ochránce práv

Činnost veřejného ochránce práv jako nástroje jednotného výkonu státní správy je v porovnání s výše uvedenými nástroji marginální.

Veřejný ochránce práv v České republice přispívá k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí vykonávajících státní správu, pokud je takové jednání v rozporu s právem, nebo sice právu neodporuje, ale je jinak vadné či nesprávné, tzn., že neodpovídá principům demokratického právního státu a principům dobré správy nebo jsou-li tyto orgány nečinné. Zákon poskytuje ochránci oprávnění provádět v jednotlivých věcech nezávislá šetření, nedává mu však právo nahrazovat činnost orgánů státní správy a proto nemůže měnit nebo rušit jejich rozhodnutí. Při zjištění pochybení však může požadovat od úřadů či institucí, aby zjednaly nápravu. Významným oprávněním veřejného ochránce práv je, že není vázán návrhy stěžovatelů a může rozhodnout o zahájení šetření i z vlastní iniciativy. Veřejný ochránce práv o své činnosti pravidelně informuje Poslaneckou sněmovnu Parlamentu ČR a dále může doporučit vydání, změnu nebo zrušení právního nebo vnitřního předpisu.

Cíle procesu sjednocování výkonu státní správy v ČR

Cílem procesu sjednocování výkonu státní správy v ČR by mělo být dosažení věcně, časově i organizačně jednotného a občanem předvídatelného rozhodování orgánů státní správy.

K tomuto cíli by měla vést mimo jiné i větší vzájemná součinnost na úrovni ústředních orgánů státní správy, která by se do budoucna projevila vydáváním nikoliv nezávazných stanovisek, ale závazných směrnic ve Věstníku.

Významným nástrojem pro dosažení tohoto cíle, by mělo být, zejména s ohledem na předvídatelnost rozhodování orgánů státní správy, **zpřístupnění** takovýchto závazných dokumentů nejen správním orgánům prostřednictvím Věstníku, ale i adresátům správního působení **prostřednictvím internetu** (Portál veřejné správy). Z hlediska judikatury a činnosti soudů je v tomto ohledu velmi přínosná Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

Příklady nejednotného postupu ústředních orgánů státní správy

1. Vliv výkladu práva na výkon státní správy v oblasti dozoru:

a) Problematika rodných čísel v právních předpisech obcí

Ve svém stanovisku č. 22/2004 ze dne 30. 4. 2004 (příloha č. 3) sdělilo MV, že ustanovení obecně závazné vyhlášky, které stanoví jako součást oznamovací povinnosti poplatníka místního poplatku povinnost uvádět své rodné číslo, je nezákonné. Tento výklad byl zcela popřen stanoviskem č. 2/2005 ze dne 3. 1. 2005 (příloha č. 4). Dopady jsou zejména na samotné obce při jejich normotvorbě a dále i na krajské úřady při výkonu dozoru.

b) Stanovení platu vedoucím odborů obecního úřadu

Ve svém stanovisku č. 5/2004 ze dne 23. 1. 2004 (příloha č. 5) sdělilo MV, že příslušným orgánem obce ke stanovení platu vedoucího odboru obecního úřadu je rada obce, aby tento svůj názor negovalo ve stanovisku č. 23/2004 ze dne 28. 4. 2005 (příloha č. 6) s tím, že tímto příslušným orgánem je tajemník, případně starosta obce v obcích, kde tajemníka nemají.

c) Měření rychlosti vozidel obecní policí

Tato problematika je kapitolou sama pro sebe. V prvé řadě je otázkou, jestli je MV vůbec příslušné zaujímat stanoviska v oblasti BESIP, která patří do působnosti Ministerstva dopravy ČR (dále jen „MD“). MV původně ve svém stanovisku č. 24/2004 ze dne 15. 4. 2004 (příloha č. 7)

uvedlo, že obecní policie nemá v zákoně oprávnění k provádění měření rychlosti vozidel. Stejnou teorii v této době zastávalo i Ministerstvo dopravy ČR. Dne 4. 10. 2004 jiný odbor MV (legislativy a koordinace předpisů) vydal na základě žádosti (či spíše objednávky) Svazu měst a obcí ČR stanovisko úplně opačné (příloha č. 8). Dopady takto rozdílných stanovisek jsou zcela zásadní v oblasti projednávání přestupků, neboť jako důkaz může být v přestupkovém řízení použit pouze poznatek, který nebyl získán v rozporu se zákonem. Výsledkem přímého dotazu kraje Vysočina na tuto problematiku je společné stanovisko MV a MD č. 3/2005 ze dne 4. 1. 2005 (příloha č. 9).

2. Vliv výkladu práva na výkon státní správy v oblasti památkové péče

- a) Vydávání závazných stanovisek podle § 14 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů

Poslední dobou jsou velmi diskutovaným tématem zejména závazná stanoviska vydávaná podle odst. 1 uvedeného § 14, tj. závazná stanoviska k tzv. obnově kulturních památek.⁷ Před tím, než příslušný správní orgán vydá závazné stanovisko, musí mít jasno, zda se jedná o obnovu ve smyslu uvedeného ustanovení.

Relativně nedávno se rozpoutala vášnivá diskuse kolem označování kulturních památek cedulkami s nápisem „KULTURNÍ PAMÁTKA“, kdy existovaly na ministerstvu kultury dva názorové proudy, podle kterých označování kulturních památek uvedenými cedulkami a) není obnovou kulturních památek, b) je obnovou kulturních památek a je třeba k němu vydávat závazné stanovisko.⁸

Není od věci vědět, že druhý (rozšiřující) výklad zastávala Památková inspekce ČR jako specializovaný kontrolní orgán v oblasti památkové péče. Ačkoliv se správní orgány potýkaly s otázkou označování kulturních památek a vydávání závazných stanovisek k této činnosti již od roku

⁷ § 14 odst. 1) – cit.: „Zamýšlí vlastník kulturní památky provést údržbu, opravu, rekonstrukci, restaurování nebo jinou úpravu kulturní památky nebo jejího prostředí (dále jen „obnova“), je povinen si předem vyžádat závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností, a jde-li o národní kulturní památku, závazné stanovisko krajského úřadu.“

⁸ Dlužno dodat, že k procesu označování památek tabulkami existuje platná směrnice ministerstva kultury, která se však takovými „maličkostmi“ jako je vydávání či nevydávání závazného stanoviska nezabývá – směrnice č.j. 12871/2000 ze 13. února 2001 ve znění směrnice č.j. 12279/2002 ze 6. prosince 2002

2003, oficiální názor Ministerstva kultury ČR byl prezentován až na po-
radě Ministerstva kultury ČR konané v červnu 2004. Podle uvedeného
názoru není označování kulturních památek cedulkami jejich obnovou ve
smyslu § 14 odst. 1 (ve spojení s § 9 odst. 1 vyhlášky č. 66/1988 Sb.,
kterou se provádí některá ustanovení zákona o státní památkové péči⁹) a
není možné k nim tedy vydávat závazná stanoviska, resp. vydání závaz-
ného stanoviska je prakticky překročením pravomoci správního orgánu.
Do prezentace uvedeného názoru byly příslušné úřady nuteny se s pro-
blematickou otázkou vyrovnat samy a dlužno dodat, že bylo vydáno
množství závazných stanovisek právě v těchto případech.

⁹ § 9 odst. 1 vyhl. – cit.: „Jinou úpravou kulturní památky podle § 14 odst. 1 zákona se rozumí modernizace budovy při nezměněné funkci nebo využití kulturní památky, dále nástavba či přístavba.“

Realizace práva na dobrou správu a úloha ombudsmana¹

Maxim Tomoszek *

Téměř každý člověk dnes jednání na úřadě považuje za nepříjemný úkon, od nějž neočekává nic dobrého a kterému je nejlepší se vyhnout. Veřejnost si také často stěžuje, že úředníci nedělají svou práci dobře. Tento postoj veřejnosti spojený se stížnostmi na postup úředníků vedl k tomu, že bylo formulováno právo na dobrou správu jako jeden ze základních principů moderní veřejné správy. Cílem tohoto příspěvku je stručně nastínit, co je obsahem práva na dobrou správu, jakým způsobem je lze realizovat a jakou úlohu v tom hraje instituce ombudsmana.

Chceme-li definovat obsah práva na dobrou správu, je třeba se nejprve podívat do historie, za jakých okolností, proč a jak vznikalo. Prvotně se o dobré správě dlouze uvažovalo jako o mimoprávním konceptu², je proto logické, že jeho původ je spojen s institucí ombudsmana, jehož hlavním úkolem bylo hájit zájmy občanů proti státním institucím.

Své kořeny má také na úrovni evropského práva, a to konkrétně v čl. 195 Smlouv o založení Evropských společenství, který definuje institut evropského ombudsmana a mj. mu svěřuje pravomoc přijímat stížnosti týkající se nesprávného úředního postupu orgánů a institucí Společenství. Důležitým činitelem byl také Evropský soudní dvůr, který ve své judikatuře charakterizoval princip dobré správy jako obecnou právní zásadu³.

Konstituování práva na dobrou správu lze také vnímat jako posun ve vnímání veřejné správy a úlohy státu vůbec od charakteru nařizovacího k charakteru veřejné služby⁴. Prvotním konkrétním impulsem pro bližší definovaní obsahu pojmu dobrá správa byla výroční zpráva evropského ombudsmana z roku 1995. Ta obsahovala výčet různých projevů „špatné

¹ Přihlášený referát nebyl z časových důvodů na konferenci přednesen.

* Mgr. Maxim Tomoszek, odborný asistent Katedry ústavního práva, Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

² Pomahač, R. Správní spravedlnost. In: Právník, 5(144)/2005, s. 433.

³ Viz vysvětlení k čl. 41 Charty základních práv EU, které bylo podáno v 2. příloze k dokumentu CIG 86/03.

⁴ Koukal, P. Srovnání vlivu dobrých mravů a principů dobré správy na účinky úkonů subjektů občanského a správního práva. In: Postavenie ombudsmana v demokratickom a právnom štáte. Zborník z medzinárodnej konferencie konanej dňa 15. apríla 2004 v Bratislavе. Bratislava: Verejný ochránca práv, 2004, s. 127.

správy“⁵, jako např. různá opomenutí, nespravedlnosti, či zanedbání, případy diskriminace, zneužití pravomoci, odmítnutí poskytnutí informace či neopodstatněné průtahy⁶.

Evropský Parlament na tuto zprávu reagoval tak, že uložil ombudsmanovi, aby definoval, co přesně se rozumí pod pojmem „špatná správa“. Zde začala ta nejpodstatnější část evoluce práva na dobrou správu – evropským ombudsman se obrátil na všechny své protějšky na národních úrovních v rámci EU s otázkou, zda jejich právní řády obsahují definici toho, co je dobrá správa, či kodexy rádné správní praxe.

Na základě sebraných informací Evropský ombudsman ve své výroční zprávě za rok 1997 definoval „špatnou správu“ jako stav, kdy „orgán veřejné správy nejedná v souladu s pravidlem nebo principem, které jej zavazuje“⁷. Na základě dalších průzkumů, které proběhly v rámci orgánů a institucí EU v roce 1998, se ukázalo, že by bylo velice vhodné vytvořit kodex, který by obsahoval základní principy rádného chování úředníků při výkonu veřejné správy.

Takový dokument by totiž byl přínosný nejen pro samotné úředníky, např. tím, že by je podrobně informoval o pravidlech, jimiž se mají řídit při jednání s veřejností, ale i pro samotnou veřejnost, která by tak věděla, na jakých principech je založena veřejná správa v rámci orgánů EU a jaké jednání a postupy mají občané očekávat při jednání s orgány EU⁸. Také by se tím napomohlo realizaci principu přenesení výkonu správy co nejbliže občanům. Nelze opomenout, že právo na dobrou správu je třeba vnímat ve dvou rovinách, a to nejen jako souhrn práv jednotlivce směru-

⁵ V angličtině maladministration.

⁶ Výroční zpráva evropského ombudsmana za r. 1995, http://www.euro-ombudsman.eu.int/report95/en/rep95_1.htm, přístup dne 6. 6. 2005

⁷ Výroční zpráva evropského ombudsmana za rok 1997, <http://www.euro-ombudsman.eu.int/report/en/default.htm#19951999>, přístup dne 6. 6. 2005.

⁸ Písemný záznam vystoupení Evropského ombudsmana Jacoba Södermana na téma „What is good administration? The European Ombudsman’s Code of Good Administrative Behaviour“ z konference „The Ombudsmen and the European Union Law“, která proběhla v Bukurešti ve dnech 21.–24. dubna 2001, <http://www.euro-ombudsman.eu.int/speeches/en/2001-04-23.htm>, přístup dne 6. 6. 2005.

jících vůči orgánům veřejné správy, ale také jako měřítko „kvality“ výkonu veřejné správy.⁹

Zároveň nelze opomenout, že právo na dobrou správu je obsaženo i v Chartě základních práv EU v čl. 41, avšak pouze v obecné podobě, a tudíž je nanejvýš vhodné vysvětlit a specifikovat obsah tohoto pojmu v nějakém uceleném dokumentu. Výsledkem těchto úvah bylo konečné vypracování Evropského kodexu řádné správní praxe (dále jen Kodexu), který byl dne 6. 9. 2001 schválen usnesením Evropského parlamentu. Hlavní inspirací pro Kodex byly zákonné úpravy veřejné správy v jednotlivých členských státech EU, zejména pak ve Francii, Dánsku, Finsku a Belgii, a také samozřejmě znění relevantních článků Charty.

Ze znění Charty lze vydvojit tyto základní aspekty práva na dobrou správu:

- nestránnost při řešení záležitostí občanů,
- spravedlivé zacházení,
- rozumné časové lhůty pro řešení záležitostí občanů,
- právo být slyšen před tím, než je ve věci týkající se daného občana vydáno rozhodnutí,
- právo každé osoby na přístup ke spisovému materiálu, který se jí týká,
- povinnost odůvodnit rozhodnutí,
- právo na náhradu škody způsobené orgánem veřejné správy či jeho zaměstnancem,
- právo jednat s orgánem veřejné správy v jednom ze smluvních jazyků,
- právo občanů mít přístup k dokumentům Komise, Parlamentu a Rady.

Kromě podrobné úpravy těchto principů obsahuje Kodex také zakotvení:

- obecných ustanovení určujících věcnou a osobní působnost jeho ustanovení,
- zásady zákonnosti,
- zásady proporcionality,
- zásady objektivity,

⁹ Valachová, K. Veřejný ochránce práv a dobrá správa. In: Postavenie ombudsmana v demokratickom a právnom štáte. Zborník z medzinárodnej konferencie konanej dňa 15. apríla 2004 v Bratislavе. Bratislava: Verejný ochránca práv, 2004, s. 102.

- zásady zdvořilosti,
- zásady legitimních očekávání,
- zásady konzistentnosti,
- povinnosti poučení o otázkách řízení, je-li to potřebné, včetně obliga-torního poučení o možnosti odvolání,
- povinnosti zaslání oznámení o přijetí podání a o vydání rozhodnutí,
- povinnosti postoupení podání příslušnému orgánu.

Dále je v Kodexu komplexně upravena ochrana osobních údajů a problematika žádostí o informace. Obsahem Kodexu je rovněž informa-ce o možnosti podání stížnosti evropskému ombudsmanovi. Jednotlivým institucím je také uložena povinnost informovat evropského ombuds-mana o plnění povinností stanovených Kodexem.

Uvedený výčet prvků práva na dobrá správu lze považovat za relati-vně úplný, přestože se lze oprávně domnívat, že budoucí vývoj přine-se v této oblasti změny a že uvedený výčet se bude rozširovat. Vzhledem k procesu vzniku Kodexu lze říci, že přestože se jedná o právně nezá-vazný dokument, jeho definici obsahu práva na dobrá správu lze použít jako určitý standard i v České republice, přestože české právo pojme dobré správy jako takový nikde nedefinuje¹⁰.

Jako pozitivní krok lze vnímat přijetí Kodexu etiky zaměstnanců ve veřejné správě usnesením vlády ČR č. 270 ze dne 21. března 2001. Jedná se sice o dokument pouze doporučující povahy, který obsahuje normy přesahující právní povinnosti úředníků, avšak lze předpokládat, že bude mít pozitivní vliv na zkvalitnění standardů chování zaměstnanců ve ve-řejné správě¹¹.

Většina součástí práva na dobrá správu je však právním rádem ČR chráněna jako samostatné principy, řada z nich je součástí nového správ-ního rádu, tedy zák. č. 500/2004 Sb.¹², a u zbývajících (např. zásada legi-

¹⁰ V současnosti lze pojem dobrá správa nalézt např. v ustanovení § 8 odst. 2 zák. č. 500/2004 Sb., správního rádu, který je zatím neúčinný. Toto ustanovení stanoví, že „správní orgány vzájemně spolupracují v zájmu dobré správy“. Pojem dobré správy také obsahuje § 1 odst. 1 zák. č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, v platném znění. Žádné z těchto ustanovení však nelze považovat za zakotvení principů dobré správy.

¹¹ Pomařač, R. Správní spravedlnost. In: Právník, 5(144)/2005, s. 434.

¹² Jako příklad lze uvést § 4 odst. 1 zatím neúčinného zák. č. 500/2004 Sb., správního rádu, který stanoví: „Veřejná správa je službou veřejnosti.“ Dále toto ustanovení také

timních očekávaní) lze očekávat, že budou v brzké době ke stávajícím právům doplněna. K těm součástem práva na dobrou správu, jež jsou v českém právním řádu již zakotveny, existuje i poměrně rozvinutá judikatura Ústavního soudu.

Z popsaného sledu událostí vyplývá, že instituce ombudsmana sehrála klíčovou roli při vzniku a definování obsahu pojmu právo na dobrou správu. Zřejmě však bude klíčová také při jeho realizaci, neboť jedním z hlavních úkolů ombudsmana je ochrana jednotlivců před postupem orgánů veřejné správy, které je v rozporu s principy dobré správy, a to jak v ČR¹³, tak na úrovni EU¹⁴, jak ostatně napovídá i text Smlouvy o Ústavě pro Evropu, který je v současné době v procesu ratifikace¹⁵.

Realizaci práva na dobrou správu lze vnímat stejně jako samotné toto právo ve dvou rovinách. První rovinou realizace (lze ji označit za represivní) koresponduje se subjektivním právem jednotlivce a jejím ústředním motivem bude možnost domoci se tohoto práva tam, kde nebylo naplněno automaticky. Druhou rovinou je pak implementace principů spadajících pod pojem dobré správy do praxe fungování systému veřejné správy, což by mělo vést jednak k jejímu přivedení na kvalitativně vyšší úroveň, jednak k větší akceptaci veřejné správy ze strany občanů.

Názorně lze tyto přístupy ukázat na právu na informace, kdy druhou rovinou je aktivní přístup orgánu veřejné správy, který informace zveřejní sám bez žádosti oprávněné osoby, zatímco první rovinu se projevuje v pasivním přístupu orgánu veřejné správy, kdy oprávněná osoba musí požádat o poskytnutí informace, případně dokonce projít peripetiemi správního a soudního řízení, aby poskytnutí informace dosáhla¹⁶.

Pokud jde o orgány, které by měly právo na dobrou správu realizovat, primárně to bude úkolem orgánů veřejné správy, tj. orgánů, které správu vykonávají a které by při této činnosti měly zásady dobré správy systémově a prakticky naplňovat. Jestliže k naplnění těchto zásad nedojde,

zakotvuje např. zásadu zdvořilosti. Srovnej také čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR: „Státní moc slouží všem občanům ...“

¹³ Viz § 1 odst. 1 zák. č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, v platném znění.

¹⁴ Viz čl. 195 Smlouvy o založení Evropských společenství.

¹⁵ Viz čl. I-49 Smlouvy o Ústavě pro Evropu.

¹⁶ Tuto dichotomii používá např. i Aarhuská úmluva, tj. Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, v čl. 4 a 5.

v rámci správního řízení existují možnosti nápravy rozhodnutí, jež byla učiněna v rozporu s principy dobré správy, které již v současné době jsou v zák. č. 71/1967 Sb., správním rádu, v platném znění, zakotveny¹⁷. Protože by takové rozhodnutí bylo zřejmě v rozporu se zákonem, připadalo by v úvahu přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení¹⁸. Z toho vyplývá, že orgány veřejné správy mají možnost principy dobré správy realizovat v obou výše zmíněných rovinách.

Procesním článkem navazujícím na řízení před orgánem veřejné správy je řízení před soudem v rámci institutu správního soudnictví, který v ČR začal fungovat teprve nedávno, avšak v evropském měřítku je uznávaným standardem jak právního demokratického státu, moderního soudnictví a ochrany zájmů jednotlivce, tak i jedním z projevů respektování a naplnění práva na dobrá správa.

Soudům nepřísluší realizovat právo na dobrá správa ve druhé rovině, neboť tento princip se vztahuje pouze na orgány veřejné správy, nikoliv na soudy, pro něž obdobnou úlohu plní právo na spravedlivý proces. Co se týče první roviny realizace, je samozřejmostí, že existuje-li určité právo, má existovat také prostředek umožňující jeho realizaci, kterým je v západní právní kultuře obvykle soud¹⁹.

Soudní systém však nemusí být ideálním řešením pro realizaci práva na dobrá správa, protože soudní řízení může být dlouhé a nákladné. Navíc nevždy je možné se se stížností na postup orgánu veřejné správy, který je v rozporu s výše uvedenými principy dobré správy, obrátit na soud (např. při nedodržení zásady zdvořilosti²⁰).

¹⁷ Např. v rámci obecných zásad správního řízení zakotvených v § 3 a § 4 zák. č. 71/1967 Sb., správního rádu, v platném znění.

¹⁸ Koukal, P. Srovnání vlivu dobrých mravů a principů dobré správy na účinky úkonů subjektů občanského a správního práva. In: Postavenie ombudsmana v demokratickom a právnom štáte. Zborník z medzinárodnej konferencie konanej dňa 15. apríla 2004 v Bratislavе. Bratislava: Verejný ochránca práv, 2004, s. 128.

¹⁹ Příspěvek Jacoba Södermana na téma „How to be a good ombudsman“ proslovený na Konferenci evropských ombudsmanů o vyšším vzdělávání, která proběhla ve dnech 12.–13. ledna 2004 v Madridu, http://www.anticorruption.bg/ombudsman/eng/readnews.php?id=2683&lang=en&t_style=txt&l_style=default, přístup dne 6. 6. 2005.

²⁰ Zde je nutno podotknout, že jakmile nabude účinností zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, který zakotví zásadu zdvořilosti, byl by takovýto postup pravděpodobně možný.

Největším nedostatkem soudní realizace práva na dobrou správu však je, že systém správního soudnictví (koneckonců stejně jako systém správního řízení), nezná žádný specifický prostředek určený právě k realizaci práva na dobrou správu. Zde vystupuje do popředí úloha instituce ombudsmana, pro něž je tento úkol jednou z hlavních oblastí zájmu²¹.

Na druhou stranu, oprávnění, která jsou svěřena ombudsmanovi, jsou oproti prostředkům, jimiž disponuje soud, značně omezená. Velkou výhodou využití instituce ombudsmana je však neformálnost tohoto postupu, nesvázanost procesními pravidly, což ústí v relativní neomezenost prostředků, které může ombudsman při řešení problémů volit. Stručně je možné rozdíl mezi pozicí ombudsmana a soudů vyjádřit tvrzením „soudy hledají právo, ombudsman spravedlnost“²². Navíc, nelze-li požadovaného výsledku dosáhnout jinak, může být přesto iniciováno zahájení soudní řízení. To je přeci jen v důsledku specifické povahy soudních rozhodnutí tím nejúčinnějším prostředkem k ochraně práv.

Nezanedbatelnou výhodou instituce ombudsmana je jeho postavení mimo systém orgánů veřejné správy, což mu umožňuje nezaujatě a objektivně hodnotit činnost a postup těchto orgánů. To je možné docenit zejména v případech, kdy nenaplnění zásad dobré správy není výsledkem nekvalitní práce konkrétního orgánu či konkrétní osoby, ale naopak je věm systémovým, který je společný celé veřejné správě²³.

Závěrem lze tedy shrnout, že i ombudsman je institucí, která má možnost realizovat právo na dobrou správu v obou naznačených rovinách, tedy přístupem jak implementačním, tak represivním. Jeho postavení je dále umocněno nedostačující úrovní ochrany práva na dobrou správu, která je poskytována ostatními zmíněnými orgány, což lze mj. ilustrovat i tím, že Ústavní soud ve své judikatuře dosud pojmem dobré správy nepoužil.

²¹ Viz § 1 odst. 1 zák. č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, v platném znění.

²² Hrbcová, D. Věcné problémy a praktické zkušenosti z působení veřejného ochránce práv při aplikaci zákona č. 349/1999 Sb. In: Sborník z mezinárodní vědecké konference na téma Působení ombudsmana v demokratické společnosti, konané dne 5. června 2003 v Brně. <http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokument.php?back=/media/konference.php&doc=83>, přístup 9. 6. 2005.

²³ Valachová, K. Veřejný ochránce práv a dobrá správa. In: Postavenie ombudsmana v demokratickom a právnom štáte. Zborník z medzinárodnej konferencie konanej dňa 15. apríla 2004 v Bratislave. Bratislava: Verejný ochránca práv, 2004, s. 102.

Naopak jak evropský, tak český ombudsman již svůj význam pro reálizaci práva na dobrou správu ukázali a nezdá se, že by se měl v dohledné době snížit.

II. MODERNÍ VEŘEJNÁ SPRÁVA, PODNIKATEL A OMBUDSMAN

**Subjektivní a objektivní okolnosti ovlivňující délku řízení,
se zvláštním zřetelem na řízení exekuční a konkurzní**

Zdeněk Krčmář *

Přiznám se, že když jsem si připravoval příspěvek na dnešní konferenci, zpočátku jsem nevěděl, o čem mám mluvit ve vazbě na vymezení především objektivních okolností ovlivňujících délku soudních řízení (se zvláštním zaměřením na exekuční a konkurzní řízení). Nicméně, nakonec jsem faktorů, které by mohly v negativním slova smyslu ovlivňovat chod fungování justice obecně a v těch dvou typech řízení zvláště, našel více, než jsem původně očekával.

Co tedy z objektivního hlediska působí na všechny typy soudních řízení.

Pokud se mám vyjádřit v obecné rovině, zařadil bych na první místo určitých průtahů v řízení – možná pro Vás překvapivě – to, co pracovně nazývám **elektronizací justice**. Tím mám na mysli jevy doprovázející skutečnost, že v české justici se již v rozhodující míře prosadila práce s počítači, včetně napojení na elektronické systémy veřejné správy a na elektronické systémy zpracovávající v té či oné formě odbornou literaturu a soudní judikaturu (všichni jsme, ať již ve státní správě obecně nebo přímo v justici pracovali se systémy jako jsou Aspi, Lexdata apod.). Všechny tyto elektronické zdroje informací jsou nepochybně velmi praktické a užitečné při nalézání práva a spravedlnosti, při řešení konkrétních problémů předkládaných justici, když příslušnou informaci činí rychle dostupnou a umožňují i její selekci, čímž do jisté míry zužují informační tok. Práce s počítači však vede i k tomu, že tam, kde se dříve justice vyjadřovala stručně, prostě proto, že se vyjadřovaly stručně musela, se ke škodě věci dnes vyjadřuje až příliš podrobně, a tím do značné míry ne-soustředěně. Když totiž dříve soudce napsal rozsudek o 5 stranách, většinou již do jeho textu (formou doplnění argumentace či její podstatné změny) po předpisu soudní kanceláří (na starém psacím stroji) nezasaho-

* JUDr. Zdeněk Krčmář, soudce Nejvyššího soudu

val, jelikož by to znamenalo zmnohonásobení administrativní práce. Ke stručnému vyjadřování přispívala i skutečnost, že příliš dlouhé rozsudky vedly ke zmožení překlepů, jež nebylo snadné opravit, a to, že citace z literatury a judikatury musely být z příslušného zdroje přepisovány (nebo nadiktovány). Dnes stačí totéž ošetřit tím, že se do dokumentu zpracovávaného v nějakém textovém editoru informace dostupná elektronicky zkopíruje.

Elektronizací justice obecně, a tedy i elektronizací vstupů (z pohledu advokátského), se též zrychlil příspun podání a jejich příloh k soudům. Současně se tím ovšem ona podání a jejich přílohy zmnožily a nabobtnaly. Stává se pak, že i v rámci mimořádného opravného prostředku, jímž je dovolání, dorazí k Nejvyššímu soudu balík informací, shrnující absolutně vše, co se v dostupné literatuře k předkládanému problému najde, nikoli však z pohledu váhy autority, která příslušný názor pronáší, nýbrž jen se zřetelem k faktu, že jde o názor zpřístupněný na internetu nebo v elektronickém informačním systému. Tím dochází (jak v podáních předkládaných soudům, tak v soudních rozhodnutích), ke zmnožování a rozmlňování argumentace. Stává se pak, že soudce, který neví přesně podle jakého precedentu věc rozhodnout, jich (při snadné dostupnosti) vybere více, a „pro jistotu“ (ke škodě výsledku) do příslušného dokumentu (soudního rozhodnutí) zkopíruje všechny.

Dalším objektivním faktorem působícím ve všech soudních řízeních, je nikoli střední, nýbrž **nižší soudní personál**. Jde o ustavení soudní kanceláře. Soudní kanceláře léta fungují tím způsobem, že pro několik soudců pracuje vždy jedna soudní kancelář, přičemž jednotlivým zapisovatelkám přiděluje práci vedoucí soudní kanceláře. To spolehlivě funguje jenom do té doby, než se soudní kancelář zahltí prací jednoho nebo dvou soudců na úkor soudce jiného (např. též proto, že piší delší rozhodnutí nebo naopak pracují rychleji). Ve skutečnosti to vede k tomu, že je-li administrativní práce vycházející z úkolů zadávaných soudní kanceláři soudci příliš mnoho, pak osoby, které by v rámci soudní kanceláře měly pracovat pro celou skupinu soudců, ve skutečnosti nepracují uspokojivě pro nikoho z nich (zdržuje se např. expedice předvolání k soudu apod.).

Třetím faktorem, který stále řadí mezi objektivní faktory, je i **způsob práce soudce**. Informační technologie skutečně posunula justici kupředu výrazným způsobem, jak pokud jde o shromažďování informací, tak pokud jde o způsob zpracovávání soudních rozhodnutí v elektronické formě, kde se dá všechno opravit, všechno se dá vytisknout znova.

Přitom ale zapomínáme, že člověk se nevyvíjí tak rychle, a je zde stále řada soudců, a nikomu to nelze vycítat, kteří jsou generačně jinde a práci s počítačem dobré nezvládají. Je správné, že v justici pracuje i řada starších soudců, kteří jsou určitou kotvou, která je vahou svých zkušeností pro justici přínosem již proto, že vytváří jakousi historickou paměť justicie. Musíme si však zvyknout na myšlenku, že tyto osoby nebudou zpracovávat rozhodnutí a jiné poklady způsobem odpovídajícím „elektronickému věku“. Musíme vědět, že tyto osoby budou – bez újmy na kvalitě jejich rozhodování – rozsudky, stále psát na psacím stroji nebo dokonce v ruce, nebo že budou pracovat jinými staršími metodami tam, kde by – obecně vzato – bylo pro mladší ročníky snazší vše vyřešit přímým kontaktem s počítačem. Jakmile se pak v justici projeví nedostatek nižšího personálu (zapisovatelek), může – jak jsem již zmínil výše – zvolená metoda práce soudce opět výrazně zpomalit chod soudní kanceláře. Platí ovšem i obráceně, že tam, kde by soudní kancelář zvládala výstupy předkládané jí soudcem ke zpracování prostřednictvím elektronických médií, může ke zpomalení chodu soudní kanceláře přispět jiná (starší) metoda práce soudce.

Poslední (čtvrtý) z objektivních faktorů, jež chci zmínit, je **častá změna nikoli právních předpisů obecně, nýbrž základních právních předpisů**, jimiž rozumím zákony kodexového typu (např. občanský zákoník, obchodní zákoník apod.). Zvláštní důraz bych zde položil na příliš časté změny základních procesních předpisů (např. občanského soudního řádu). Je do jisté míry pochopitelné, že při dynamice společenského vývoje se musí posouvat kupředu i zákony. Pravdou však je, že pokud se v průběhu roku několikrát změní základní předpis, který soudci slouží jako nástroj pro zpracování a řešení soudních sporů, automaticky se tím zpomaluje i práce soudce.

A nyní k **objektivním faktorům se specifickým zaměřením na exekuční a konkursní řízení**:

U soudního výkonu rozhodnutí, případně u exekučního řízení jiného druhu by výčet těchto faktorů neměl být příliš široký. Je to dán povahou exekuce, která je realizací nalézacího rozhodnutí a v jejímž rámci už by se žádné zdlouhavé procedury trpět neměly. I zde však lze najít některé základní body, které mohou práci justice zpomalovat.

První z těchto faktorů je dán tím, že Česká republika je dnes již plnoprávnou členkou Evropské unie, což s sebou přináší a bude přinášet

častější výkon cizozemských exekučních titulů. Česká justice je zvyklá na české produkty. Při výkonu zahraničních exekučních titulů se práce justice logicky zpomaluje již proto, že se bez dalšího neprosazují již zavedené procesní postupy.

Dalším (druhým) faktorem a z hlediska tuzemského práva častějším problémem je střet exekucí (tj. situace, kdy na jeden a týž majetek jednoho a téhož povinného je vedena exekuce správní a exekuce soudní).

Mezi zpomalující faktory vykonávacího řízení bych zařadil (a jako faktor třetí označil) také podobu exekučního titulu jako takového. Nejrychleji vykonávané exekuční tituly jsou z uvedeného pohledu ty, které znějí na peněžitá plnění. Výstup plynoucí z nalézacího rozhodnutí je zde jednoznačný, procesní předpisy popisují formy, jakými se takový titul vykonává, a prostor pro pochyby zde není. Hůře se vykonávají exekuční tituly znějící na nepeněžitá plnění (ponechám-li stranou podrobně upravený výkon rozhodnutí vyklizením něčeho). Problémy zde nastávají v okamžiku, kdy se již v nalézacím řízení řeší nestandardní problém, jenž má za následek nestandardní rozsudečný výrok znějící na povinnost zdržet se nějakého chování, nebo ukládající nějaké konkrétní chování, konkrétně při řešení sousedských sporů apod. V tom okamžiku se exekuce opět zadrhává na samém počátku, protože ten, kdo ji má provádět, musí v prvé řadě řešit otázku vhodnosti způsobu provedení exekuce a vlastního způsobu provedení.

Dalším (čtvrtým) zpomalujícím faktorem je faktor časový, spočívající v tom, že exekuční titul jako takový není a nemusí být zpravidla vykonáván bezprostředně poté, co je pravomocně ukončeno nalézací řízení. Zejména v podnikatelské sféře pak dochází i poté, co se exekuční titul stal vykonatelným, k velmi častým změnám v osobách věřitelů, postupují se pohledávky za úplatu, dochází ke změnám obchodních firem, k rozdělování obchodních společností, k jejich fúzím atd. To všechno se samozřejmě do exekučního titulu již nepromítne, takže chod následné exekuce zpomalí potřeba, aby ten, kdo se domáhá výkonu exekučního titulu vydaného ve prospěch osoby A, osvědčil zákonem předepsanými listinami, že oprávněným z exekučního titulu je nyní on jako osoba B nebo že exekuční titul, podle kterého je povinnou osoba C, lze vykonat i proti osobě D.

Do jisté míry zpomalujícím (pátým) faktorem objektivního rázu je i poplatkový předpis, protože i z návrhu na nařízení exekuce v soudním

řízení se platí soudní poplatky. Není-li možné zaplatit soudní poplatek v kolcích, přesto, že poplatkový předpis říká, že poplatková povinnost v takovémto případě vznikne podáním návrhu na nařízení exekuce, poplatník (oprávněný) obvykle poplatkovou povinnost ke dni podání návrhu na nařízení exekuce nesplní. Prostě proto, že si zpravidla neopatří předem číslo účtu soudu, na které by mohl poplatek poukázat. Čeká tedy na výzvu soudu k úhradě poplatku, čímž se řízení na samém počátku opět zdrží.

Šestým objektivním faktorem, který nutně musí zpomalovat jakékoli exekuční řízení, jsou spory vyvolané exekucí. To jsou spory založené typicky na tom, že v bytě nebo v jiné místnosti povinného exekutora vloží ruku i na majetek, který je ve vlastnictví třetí osoby, a třetí osoba se pokouší dokázat svou pravdu tím, že podá u obecného soudu tzv. žalobu na vyloučení tohoto majetku ze soupisu, tedy z výkonu rozhodnutí. Do vyřešení takového sporu se vlastní výkon rozhodnutí, který by měl vést k proměnění tohoto majetku do peněžité formy, nepovede.

Posledním (sedmým) faktorem, daným objektivně právním rádem, je systém opravných prostředků. Jsou-li zde opravné prostředky, pak bez zřetele k tomu, že exekuční příkaz nebo usnesení o nařízení výkonu rozhodnutí působí okamžitě, v tom směru, že na příslušný majetek se položí mocenská ruka státu a povinný již není oprávněn s tímto majetkem nakládat, nelze exekuci převést do další fáze (nelze takový majetek zpeněžit) a čeká se na výsledek řízení o opravném prostředku.

Pojďme dále k **objektivním faktorům**, které zpomalují délku řízení konkursního. Konkurs bývá také zjednodušeně nazýván hromadnou exekucí, takže pro něj (s výjimkou úvah o soudním poplatku) platí víceméně vše, co jsem uvedl o řízení exekučním, nadto v situaci, kdy bude začasté chybět exekuční titul prokazující oprávněnost v konkursu uplatněného nároku.

V českém právním rádu je objektivním faktorem zpomalujícím konkursní řízení i fakt, že právní úprava záměrně, a podle mého přesvědčení nešťastným způsobem, vtahuje do konkursního řízení majetek třetích osob. Mám na mysli osoby, které zajíšťují svým majetkem pohledávku vůči úpadci, typicky osoby, které zástavnímu věřiteli ručí zástavou. Uvedené osoby se brání proti tomu, že jejich majetek je takto vtahován do konkursního řízení a velmi často podávají tzv. vylučovací žaloby. Jinak řečeno, vzhledem k tomu, že v konkursu saháme na majetek příliš mnoha

cizím (od úpadce odlišným) osobám, je příliš mnoho sporů vyvolaných konkursem, což vede k tomu, že konkursní řízení nekončí v rozumné době.

Dalším objektivním faktorem je skutečnost, že při konkursu dochází k poklesu hodnoty zajišťovacích institutů. Mám na mysli onu neštastnou úpravu, která říká, že zajištěný věřitel, typicky zástavní věřitel, z výtežku zpeněžení zajištění (typicky zástavy) v konkursu obdrží pouze 70 %. To samozřejmě vede k tomu, že tito věřitelé na místo toho, aby přispívali k rychlému průběhu konkursu vedeného na majetek dlužníka, který objektivně vzato v úpadku je, dělají vše proto, aby se zajištění z konkursu vyvedlo.

Chod konkursního řízení objektivně zpomaluje i skutečnost, že prostřednictvím správce konkursní podstaty je ve své druhé fázi, která nastupuje po prohlášení konkursu na majetek konkrétního dlužníka, směřováno k vyhledávání a postihování podvodných jednání úpadce v době před prohlášením konkursu. Jinak řečeno, otevírá se zde velký prostor pro zpochybňování platnosti úkonů, jimiž úpadce před prohlášením konkursu převáděl majetek na jiné osoby, atž již uplatně nebo neúplatně, otevírá se zde prostor označit určitá jednání za odporovatelná nebo neúčinná pro konkursní účely, a tím se vlastně ve velkém počtu zase otevírá řada velmi zásadních právních sporů, které je třeba pro další postup konkursního řízení vyřešit.

Chod konkursu objektivně zpomalují i protikladné zájmy konkursních věřitelů. Stávající právní úprava stojí na předpokladu, že určití věřitelé budou mít při uspokojování z jedné masy úpadcova majetku přednost před jinými věřiteli. Tím na jedné straně po věřitelích chceme, aby ustavili společný věřitelský orgán, jímž je zástupce věřitelů nebo věřitelský výbor, a aby spolupracovali při dosažení cíle a účelu konkursu, na druhé straně se takto prosazuje tendence, podle které věřitelé, kteří by měli mít pohledávku s pozdějším pořadím, mají zájem na zpochybňování pohledávek věřitelů s pořadím dřívějším.

Nyní pojďme k **subjektivním faktorům zpomalujícím chod justice jako takové a dále pak se zaměřením na exekuce a konkursy**.

Když jsem přemýšlel, který z těchto **obecně působících subjektivních faktorů** mám uvést na prvním místě, rozhodl jsem se zmínit jako problém týkající se nejen obecné justice, ale – bohužel – i Ústavního soudu, jazyk, jímž justice hovoří. Problém je v tom, že my právníci

máme zvyk používat právnického žargonu i tam, kde to není na místě. Rozhodně není žádoucí, abychom v odůvodněních svých rozhodnutí citovali dlouhé kusy latinských citátů, aniž bychom účastníkům (mnohdy nezastoupeným) současně, když už vůbec, poskytli jejich český překlad. Totéž ostatně platí pro citace rozhodnutí nebo literatury v jiných jazyčích. Daleko horší z mého pohledu však je, jak hovoříme s občanem v jazyce českém. Rozsudek – třeba i vydaný Nejvyšším soudem, Nejvyšším správním soudem, Ústavním soudem – by měl být napsán tak, aby mu ten, komu je adresován porozuměl. Lze připustit, že tam, kde účastník bude mít povinně zástupce, si právnického žargonu můžeme dovolit více. Účastník by však měl z rozhodnutí poznat, o čem hovoříme, mělo by mu to být jasné. Nejhorší je, když takto k účastníku promlouvají prvo-stupňové články soudní soustavy, protože čím nesrozumitelnější je argumentace na nejnižším stupni, tím vyšší je počet opravných prostředků. Je to logické, neboť když někdo rozsudku neporozumí, zpravidla se s ním nesmíří.

Dalším obecným nešvarem v této souvislosti je, že rozhodnutí nereagují na námitky účastníků (bez zretele k tomu, jak nesmyslné jsou). Uvedu příklad. Jestliže žalobce na výzvu soudu k zaplacení soudního poplatku odpoví, že soudní poplatek nezaplatí, protože zákon, na základě kterého je mu ukládáno poplatek platit, je podle něj v rozporu s ústavou, je obvyklá reakce soudu taková, že vydá usnesení o zastavení řízení, kde ocituje příslušná ustanovení zákona o soudních poplatcích a uvede, že poplatek přes výzvu zaplacen nebyl. Nic dalšího. Účastník si podá odvolání a zopakuje námitku neústavnosti úpravy. Pravidlem opět je, že odvolací soud v potvrzujícím usnesení zmíní stejnou úpravu jako soud prvního stupně a tím pro něj argumentace končí. Nikdo účastníku nenapíše alespoň jednou větou, že podle přesvědčení soudu je zmíněná úprava souladná s ústavním pořádkem ČR. Tím, že se nereaguje na to, co účastník skutečně namítá, a problém se řeší – z pohledu práva obecně správně – jen na základě jiných ustanovení zákona, se v účastníku vyvolává dojem, že mu není nasloucháno a opět se jen kvůli tomu zmnožuje počet opravných prostředků. Účastník by se ze soudního rozhodnutí měl vždy dozvědět, jak soud naložil s jeho námitkami.

K dalším **subjektivním faktorům ovlivňujícím délku exekučního nebo konkursního řízení**, lze obecně říci, že se týkají „hráčů v poli“, tedy osob, které do toho řízení vstupují. V exekučním řízení je zcela jasné, že zdrojem subjektivních průtahů vedle situace, kdy se na věc

nebude řádně koncentrovat soudce, bude především povinný. Ten je proti oprávněnému v nevýhodné pozici, protože už proti němu stojí exekuční titul. Řada povinných bude dělat vše proto (a třeba k tomu i zneužije procesní úpravy formou řady neopodstatněných námitek, jimiž řízení zahltí), aby exekuce neproběhla.

V konkursním řízení je věc o to složitější, že do něj vstupují jako omylný lidský faktor vedle dlužníka, konkursních věřitelů a soudu také správci konkursních podstat. Nejhorší chyba, kterou může v této souvislosti udělat konkursní soudce, je, že nebude včas reagovat na námítky věřitelů nebo dlužníka poukazující na nesprávnou práci správce konkursní podstaty. Pokud soudce tuto svou povinnost zanedbá, stane se v konkursním řízení nejčastějším zdrojem průtahů skutečnost, že se účastník (stěžovatel) tzv. postupně naštve, jeho podání začnou být čím dál více ostřejší, a protože soud nereaguje na námítky, které vznesl, vyúsťí věc nakonec k tomu, že bude namítnuta i podjatost soudce.

Mám-li vše výše uvedené shrnout jedinou – a v rámci mého příspěvku poslední – větou, pak za základní zdroj průtahů soudních řízení považuji právě skutečnost, že problémy, jejichž řešení se zdá být jednoduché v okamžiku, kdy příslušná námítka je uplatněna, se nevyřeší v přiměřeném časovém rámci, jakož i to, že přijaté rozhodnutí (jakkoli věcně správné) na námítku účastníka neodpovídá, což vede k pocitu účastníka, že s ním není jednáno spravedlivě, k následné ztrátě důvěry v nestranost soudce, který řízení vede, a v konečném důsledku k řadě dalších námitek nebo k podávání zbytečných opravných prostředků tímto pocitem křivdy vyvolaných.

Několik poznámk k průtahům v řízení z pohledu ombudsmana¹

Dana Matoušová *

V návaznosti na přednesený příspěvek týkající se subjektivních a objektivních okolností ovlivňujících délku soudního řízení bych se chtěla zmínit o některých dalších aspektech ovlivňujících délku řízení, které jsou veřejnému ochránci práv známý z jeho činnosti. Jak již bylo řečeno, faktory mající vliv na délku soudního řízení můžeme rozdělit na subjektivní (zjednodušeně řečeno jsou to zejména ty, které lze ovlivnit samotným vyřizujícím soudcem) a objektivní (ty musí být řešeny z pozice ústředního orgánu státní správy soudů, kterým je Ministerstvo spravedlnosti, jež zejména nese za organizaci soudnictví odpovědnost).

Ve svých závěrečných zprávách ze šetření podnětů je veřejný ochránce práv nuten v určitých případech konstatovat, že průtahy v řízení jsou objektivního rázu, protože byly způsobeny tím, že senát věc vyřizující pracoval pod (obrovským) tlakem dosud neskončených věcí (včetně věcí starších časových řad), a proto se té ktere věci věnoval s určitým časovým zpožděním tehdy, až na ni přišla řada, což je běžný postup vyloučíme-li vyřizování tzv. přednostních věcí. Otázkou pak je, zda-li je možné vycítat soudu průtahy ve věcech, v nichž se nic neděje, protože jsou tzv. „nové“.

Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2004, sp. zn. Aprk 1/2004-58 (publikováno pod č. 420/2004 Sbírky Nejvyššího správního soudu), pokud soud učinil veškeré nezbytné procesní úkony pro přípravu rozhodnutí ve věci samé a napadlé věci vyřizoval zásadně v pořadí, v jakém mu byly doručeny, nebylo možno mu z pouhé skutečnosti, že z důvodu projednávání a rozhodování přednostních návrhů na zahájení řízení a starších věcí nenařídil jednání ve věci mladší jednoho roku, důvodně vytýkat průtahy v řízení.

Velký počet věcí v senátu má dále vliv na rozpětí časových úseků, v nichž soud činí jednotlivé úkony, např. během jednání ve věci vyvstane potřeba provedení určitých důkazů, přičemž další jednání je nařízeno

¹ Přihlášený diskusní příspěvek nebyl z časových důvodů na konferenci přednesen.

* Mgr. Dana Matoušová, právnička Kanceláře veřejného ochránce práv

např. za 3–4 měsíce. Ačkoliv z pohledu účastníka řízení se jeví tato doba dlouhá, což má potom vliv na jeho subjektivní vnímání délky řízení, které označuje za průtahové, soudce má povětšinou za to, že pracuje v přiměřených lhůtách. V této souvislosti je třeba si uvědomit, že množství vyřízených věcí bude vždy odpovídat určité kapacitě soudce, a proto ani další tlak na množství skončených věcí jejich počet významně zvýšit nemůže.

Za další objektivní faktory mající vliv na délku soudního řízení lze vedle nedostatku soudců, resp. administrativního aparátu zajišťujícího chod jednotlivých soudních kanceláří, označit nedostatečnou technickou vybavenost některých soudů, ale i složitost řízení nebo komplikované procesní předpisy.

Na druhé straně stojí subjektivní faktory ovlivňující délku soudního řízení, přičemž tím nejčastějším je liknavý přístup soudce nebo jiné soudní osoby a pomalá nebo neefektivní práce soudních kanceláří. Rovněž soudem ustanovení znalci často nedodržují lhůty k vyhotovení znaleckého posudku (aniž by o prodloužení lhůty požádali), nikoliv nevýznamné jsou obstrukce účastníků řízení či jejich nepřipravenost na soudní jednání s následnými žádostmi o odročení jednání ve věci.

V další části svého krátkého příspěvku bych chtěla upozornit na jeden poměrně významný nález Ústavního soudu, který by mohl znamenat určitý posun v nazírání na průtahy v řízení, resp. důsledky těchto průtahů pro účastníky řízení. Jedná se o to, že Ústavní soud zasáhl v případě dvanáctiletých průtahů v trestní věci a z těchto průtahů vyvodil určité důsledky.

Jedná se o rozhodnutí I. ÚS 554/04 ze dne 31. března 2005, jímž zrušil usnesení Nejvyššího soudu ČR, sp. zn. 8 Tdo 358/2004 ze dne 26. května 2004, a to s odůvodněním, že ačkoliv Nejvyšší soud ČR v napadeném rozhodnutí připustil, že řízení trvalo nepříměřeně dlouhou dobu a bylo zatíženo dílčími průtahy, nepromítl tento závér do rozhodování ve věci samé, resp. nevyvodil žádné závěry, které by vedly k nápravě závadného stavu. V dané věci šlo o to, že Nejvyšší soud odmítl dovolání obviněného, přičemž konstatoval, že jeho trestní řízení sice trvalo dlouhou dobu a jsou v něm i dílčí průtahy, když mezi některými úkony soudu uplynul větší časový interval. Takovýto poznatek však není tou okolností, kterou by mohlo být odůvodněno zastavení trestního stíhání v důsledku porušení článku 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně základních práv a svobod,

neboť v tomto případě není dán extrémní rozpor mezi právy obviněného a státem, zajišťujícím řádný průběh trestního řízení. Nejvyšší soud pak ve shodě s dosavadní rozhodovací praxí rozhodl, že porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě samo o sobě nepodmiňuje závěr o možnosti (nutnosti) zastavit trestní stíhání pro jeho nepřípustnost podle § 11 odst. 1 písm. į) trestního rádu. Podobně viz např. rozhodnutí tohoto soudu sp. zn. 5 Tdo 178/2002.

Toto usnesení Nejvyššího soudu napadl stěžovatel ústavní stížnosti, v níž mimo jiné uvedl, že nepřiměřená délka soudního řízení je podstatným zásahem do práv obviněného a dále, že byl ovlivněn trestním řízením na dobu více než patnácti let s tím, že trest odnětí svobody v trvání pěti a půl roku po desetiletém řádném občanském životě znamená toliko represi bez výchovného účinku.

Ústavní soud shledal, že stížnost je důvodná. V předmětném rozhodnutí nejprve odkázal na svá předchozí rozhodnutí, v nichž opakovaně konstatoval, že právo na projednání věci bez zbytečných průtahů, resp. právo na vyřízení věci v přiměřené lhůtě, je integrální součástí práva na spravedlivý proces, načež dospěl k závěru, že je třeba zkoumat, zda zásah do osobní svobody stěžovatele je v souvislosti s délkou řízení ještě proporcionálním zásahem či nikoliv. Povinností obecných soudů pak je využít všech prostředků majících k dispozici, aby vedle veřejného zájmu na potrestání pachatele trestné činnosti bylo kompenzováno porušení práva obviněného na projednání věci v přiměřené lhůtě. Zjednodušeně řečeno, délka řízení by se měla promítnout do úvah o trestu (o jeho výši).

Napříště by tak mohly průtahy v řízení znamenat, že dojde k upuštění od potrestání pachatele trestného činu nebo k mimořádnému snížení trestu odnětí svobody pod dolní hranici trestní sazby, přes podmíněný odklad trestu až po zastavení trestního stíhání, a to na základě obnoveného ústavního principu proporcionality.

Domnívám se, že se jedná o zásadní průlom v posuzování významu a vlivu průtahů v řízení na samotné řízení (a to nejen trestní).

Etické aspekty v právní praxi soudních exekutorů

Vladimír Plášil *

Budou tomu, jak asi víte, brzy čtyři roky, co se Česká republika zařadila mezi 62 států světa, ve kterých vznikl institut soudních exekutorů, laickou veřejnosti často nazývaných „soukromých exekutorů“. Je to opravdu velmi výrazný krok směřující k zajištění reálné vymahatelnosti práva. Prvním průkopníkem tohoto institutu byla královská Francie již ve 14. století.

Profese soudního exekutora, byť je v České republice profesí novou, je v rámci Evropy jednou z těch historicky starších právnických profesí, i když nikoliv tak starou jako třeba například profese notáře

Určitě mi dáte za pravdu, že zejména vlivem negativní mediální propagace, v důsledku malého množství odborných článků i neznalosti jak laické veřejnosti, tak i části odborné právnické veřejnosti není obraz soudního exekutora prezentován v nejlepším světle. Prostě naše práce, která není samozřejmě populární především u účastníků řízení v procesním postavení povinného, v České republice ještě zcela nezdomácněla. Je to proto, že ne vždy si laická i odborná veřejnost uvědomuje společensky vysoce záslužnou činnost soudních exekutorů.

Ve vztahu k šíři oprávnění soudního exekutora je třeba připomenout, že tento na základě zákona o soudních exekutorech a exekuční činnosti č. 120/2001 Sb. v pl. znění (exekuční řád) v exekuční a další činnosti disponuje oprávněními, která jsou po procesní stránce ekvivalentní postavení a úkonům, jakými je oprávněn disponovat předseda senátu nebo samosoudce, tak jak uvádí ustanovení § 28, věta druhá a § 52, odst. 2 exekučního řádu. Jeho úkony se v rámci exekuční činnosti považují za úkony soudu a jeho rozhodnutí je de facto rozhodnutím soudu prvého stupně, proti kterému je opravný prostředek ke krajskému soudu. Pro ilustraci namátkově jmenuji rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty podle § 53 odst. 1 Občanského soudního řádu (dále o.s.ř.), rozhodnutí podle § 202 o.s.ř. (tato jsou bez možnosti opravného prostředku), o změně účastníka řízení podle 107a o.s.ř., ustanovení znalce podle § 336 o.s.ř., přiznání znalečného podle § 139/2 o.s.ř., určení ceny nemovitosti

* JUDr. Vladimír Plášil, člen prezidia Exekutorské komory ČR

podle § 336a o.s.ř., usnesení o dražební vyhlášce podle § 336b o.s.ř., anebo usnesení o příklepu podle § 336j o.s.ř. K tomu zmiňuji i další formu rozhodnutí soudního exekutora, kterou je příkaz k úhradě nákladů exekuce, proti němuž lze podat namísto odvolání námitky k soudu I. stupně, který nařídil exekuci a jejím provedením pověřil soudního exekutora.

Všechna tato rozhodnutí a tato oprávnění vedle další činnosti, kterou je činnost specifikovaná v ustanovení § 74 a násł. exekučního řádu, soudní exekutory svým způsobem po stránce odborné a morální způsobilosti značně zavazuje.

Pro úplnost doplňuji, že další činností soudního exekutora se rozumí jeho oprávnění poskytovat právní pomoc v souvislosti s vydáním konkrétního exekučního titulu, a to jak oprávněnému, tak povinnému (též např. ve vztahu k probíhajícím správním nebo daňovým exekucím), dále je to depozitní činnost podle ustanovení § 75 exekučního řádu, kde vlastně vykonává soudní exekutor stejnou depozitní činnost jako notář v souvislosti s jakýmkoliv řízením, tedy například správním řízením o povolení vkladu vlastnického práva u katastrálního úřadu. Je to i doručovací a další činnost pro potřebu mateřského okresního soudu, v jehož obvodu je exekutor ustanoven do funkce. To znamená doručování pro potřeby tohoto soudu v nalézacím řízení nebo provádění některých úkonů ve výkonu rozhodnutí podle ustanovení o.s.ř., pokud soud uzná za vhodné, že tyto úkony z nějakého důvodu nebude dělat jeho vykonavatel. V rámci další činnosti soudní exekutor v trestním řízení, podle ustanovení § 76a exekučního řádu na základě pověření soudu nebo státního zástupce, zjišťuje majetek podléhající podle rozhodnutí vydaného v trestním řízení zajistění a osobně nebo prostřednictvím jiné osoby vykonává správu takového majetku. Poslední dva typy další činnosti soudního exekutora jsou představovány sepisováním a vydáváním veřejných listin, tzn. sepisování exekutorských zápisů, jednak o souhlasu s vykonatelností vymáhané pohledávky a sepisování zápisů o osvědčení stavu věci, pokud soudní exekutor byl takovémuto stavu osobně přítomen. Zde soudní exekutori převzali část notářské agendy, což však v rámci zdravého konkurenčního liberálního prostředí není rozhodně na škodu.

Omlouvám se za ten možná poněkud delší úvod, ale je to proto, že jsem chtěl nastínit, že tato v našich podmírkách nová právnická profese je skutečně svázána se značnou odpovědností. Soudní exekutor musí být

při výkonu své funkce naprosto nezávislý vůči účastníkům řízení a třetím osobám a v této souvislosti se musí rovněž chovat tak, aby žádným způsobem nenarušoval důstojnost svého profesního stavu. Chtěl bych uvést, že Exekutorská komora ČR, která v současné době sdružuje v České republice ministrem spravedlnosti jmenovaných 119 soudních exekutorů, garantuje a ze zákona odpovídá za jejich profesní způsobilost. Chtěl bych říci, že zhruba 80 % soudních exekutorů jsou bývalí soudci, advokáti, státní zástupci a jenom menšina z nich přešla v rámci přechodných ustanovení zákona č. 120/2001 Sb. z jiných profesí, zejména z finančních úřadů a úplně v minimální míře z podnikové sféry, pokud měli možnost mít uznánu jinou odbornou zkoušku za zkoušku exekutorskou. My, jako profesní komora, jsme od samého začátku v součinnosti s Ministerstvem spravedlnosti ČR, které má vůči činnosti soudních exekutorů rovněž dohledová oprávnění, snažili zajistit, aby činnost jednotlivých kolegů a kolegyně byla monitorována nejenom po stránce odborného růstu, ale i po stránce etického přístupu a chování k účastníkům řízení, včetně příslušného školení jejich zaměstnanců, a to nejenom exekutorských kandidátů, exekutorských koncipientů, ale i řadových, tak řečeno výkonných zaměstnanců. Jde o to, že v tomto směru jsou konkrétně směrovány jednotlivé přednáškové okruhy v rámci školení jak exekutorských koncipientů, tak v rámci minimálně každoročně organizovaného vnitroresortního školení již ustanovených exekutorů a kandidátů.

Jako niternou potřebu považovala komora samozřejmě přijetí odpovídajícího etického kodexu. Protože se vycházelo původně ze zkušeností slovenských kolegů, kde zákon o soudních exekutorech platí již 10 let, konzultovali jsme jejich dlouholeté a široké praktické zkušenosti v tomto oboru a vycházeli jsme proto mimo jiné i ze základních tezí etického kodexu soudního exekutora Slovenské republiky. Nicméně z vnitřku komory i z vnějšího okruhu, at' už se jednalo třeba o advokáty nebo o účastníky řízení, bylo signalizováno, že bychom měli přistoupit k určitému podrobnějšímu rozpracování těchto etických pravidel s ohledem na to, že některé věci procesní předpisy (např. zákon 120/2001 Sb., který je speciálním předpisem ve vztahu k občanskému soudnímu rádu) neupravují, a že ne všechny lze řešit tzv. specializovaným stavovským předpisem, který se zaměřuje jenom na konkrétní segment problému.

Z tohoto důvodu právní a legislativní komise Exekutorské komory ČR přijala inspiraci především z použitelných částí stavovského předpisu České advokátní komory, kterým se stanoví pravidla etiky advokáta, a

řekl bych, že velkou inspirací je poslední verze kodexu státních zástupců. Ne proto, že ten kodex státních zástupců by byl až tak konkrétní a použitelný pro naši každodenní praxi, ale proto, že v některých zobecňujících bodech by mohl být dostatečným podkladem v případě zahájených kárných řízení. Kárný senát by případně potom mohl podle takového typového poměření úrovně porušení nebo narušení důstojnosti profesního stavu zvážit, zda kárně obviněný skutečně naplnil skutkovou podstatu vytýkaného kárného provinění.

Je zde tedy ještě jeden problém formální. Tuto variantu, podotýkám několikrát připomínovanou variantu etického kodexu, předkládáme letošnímu podzimnímu sněmu naší profesní komory s požadavkem, aby Ministerstvo spravedlnosti ČR, jako dohledový orgán, ve svých připomínkách zobecnilo i své zkušenosti svého odboru dohledu, pakliže vyřizuje stížnosti na soudní exekutory. Exekutorská komora zřídila rozhodnutím předchozího sněmu novou kontrolní komisi jako svůj kontrolní stavovský orgán, který vykonává rovněž dohledovou činnost uvnitř. Osobně se domnívám, a je to i zkušenosť z každodenní praxe, že v případě důvodného podezření, že se konkrétní soudní exekutor mohl snad dopustit kárného provinění, je velmi málo využíváno procesního oprávnění předsedy kteréhokoliv soudu, aby na něho podal kárnou žalobu. Zpravidla, pokud kárné žaloby kárné komisi napadají, tak jsou podávány na základě rozhodnutí a procesního oprávnění kárného žalobce exekutorské komory, anebo kárné žaloby ministra spravedlnosti. Já se domnívám, že počet stížností, přestože média nás nějakým způsobem, řekl bych, démonizují, není až tak značný. Je to ročně od sto do tří sta paděsáti evidovaných, vezmeme-li v úvahu, že je nařízeno jenom letos k dnešnímu dni zhruba přes 160 000 exekucí, jedná se skutečně o promíle. Opravdu to znamená, že je to jenom několik málo případů, a to ještě nejsou v řadě případů tyto stížnosti uznány za důvodné.

Nicméně domnívám se, že speciálně předseda okresního soudu, do jehož obvodu je ustanoven soudní exekutor, by si svým způsobem měl uvědomovat, že „jeho“ soudní exekutor, byť je to vlastní služebník státu na svůj vlastní účet, je jakousi prodlouženou rukou justice a státu v tom soudním obvodu. Měl by proto sledovat, jaká je úroveň jeho činnosti služební i úroveň jeho vnějšího chování a vnějšího vystupování, a v případě, zejména pokud exekuce je nařízena rozhodnutím jeho soudu, že je zjištěno jakékoliv pochybení, domnívám se, že by měl jak pro zvýšení autority soudu, tak i z hlediska generální prevence, kárnou žalobu podat.

Pokud se týká úpravy kárné odpovědnosti soudních exekutorů, vychází zákon 120/2001 Sb. z toho, že kárný senát je z jedné třetiny složen ze soudců z povolání. Znamená to, že určitým způsobem je garantována i nezávislost posouzení kárné žaloby při zobecnění každodenní soudní praxe na úseku realizace exekučního řízení. Z hlediska úplně nejbližší budoucnosti se exekutorská komora snaží zaměřit se v rámci interních školení na to, aby lektori z ostatních oborů právní praxe, ať už třeba z teoretické fronty nebo z pracovišť soudů jednotlivých stupňů, pokud zjistí jakákoli pochybení odborná nebo pochybení etická, na ně upozornívali na těchto školeních a aby se o tom otevřeně hovořilo.

Závěrem takový pohled, řekl bych, do naší komory. Domnívám se, že na jedné straně někteří naši kolegové se velice rádi dovolávají svých oprávnění, ale už by nechtěli slyšet o svých povinnostech. A zde, myslím, je skutečně ta hlavní role komory, jako stavovského a profesního orgánu. Tato role a povinnost v součinnosti s ohledovým orgánem, tzn. s příslušným odborem Ministerstva spravedlnosti ČR, vykonávat vyhledávací činnost, poznatky ze stížnostní agenda a z kárné praxe zobecňovat, a tím určitým způsobem přispívat ke zkvalitnění činnosti. Jsem si vědom toho, že asi nelze hovořit o konkrétních případech, které jsou medializovány nebo projednávány, jenom závěrem bych chtěl říci jedno. Naše Komora dost těžce nese, že některé profesní komory vyzývají k tomu, aby v podstatě jako rádný opravný prostředek účastník řízení v procesním postavení povinného využíval institutu trestního oznámení. Je to skutečně 99% takto nedůvodně podaných trestních oznámení a nedůvodně jsou zatežovány orgány Policie ČR i státní zástupci. Je to nejenom opravdu dluh těch médií, je to dluh některých právních zástupců a domnívám se, že určitě kdybychom si dali poměr trestních oznámení na rozhodující soudce a na rozhodující státní zástupce ve vztahu k počtu trestních oznámení na soudní exekutory, dostali bychom se do značné disproporce.

Vérte mi, že Komora má vážný zájem ve směru dovnitř přijímat opatření ke zkvalitnění práce a odborné činnosti soudních exekutorů. V současné době byla posledním sněmem Komory, který proběhl v dubnu letošního roku, přijata novela předpisu upravujícího postup při výběrovém řízení a jako zvláštní část této novelizace, což považuji za značné pozitivum, je nařízení, aby uchazeči o funkci a úřad soudního exekutora podstoupili povinné psychotesty. Naše povolání je vysoce stresující, vysoce zátěžové. Přitom jsme povinni jednat v rámci nezávislosti tak, aby s každým účastníkem v procesním postavení povinného bylo jednáno

nikoliv ponižujícím způsobem, asertivně a samozřejmě za respektování jeho procesních práv. Pokud ministr spravedlnosti tuto instrukci nebo tento stavovský předpis ve formě instrukce podepiše, protože on má ze zákona v tomto případě schvalovací právo, domnívám se, že jsme na dobré cestě ke zkvalitnění naší práce.

Nevhodné chování osob nejen soudních v exekučním a konkursním řízení

Olga Němečková *

Ambicemi veřejného ochránce práv rozhodně není určovat etická pravidla pro soudce, zaměstnance soudu a jiné soudní osoby, nebo soudní exekutory či správce konkursní podstaty. Tato pravidla by měla vzejít z daného prostředí. Jedině pravidla živelně vzniklá z praxe v určité sociální skupině (tzv. autonomní normy, kategorické imperativy, kosmos) mají šanci na jejich dodržování. Nedodržení pravidel slušnosti bývá velmi často obsahem stížností občanů a právnických osob, jež veřejný ochránce práv dostává a kterými se zabývá. Z toho důvodu ochránce o těchto věcech informuje (prostřednictvím médií, jednotlivých spisů i tzv. souhrnných spisů zvláštní důležitosti či v rámci diskuzí v odborné veřejnosti) a podává tak zpětnou vazbu o některých zjištěných poznatkách, případně doporučení. Námítky, které se v podnětech ochránci objevují, reprezentují jen určité dílčí problémy dané agendy a nevypovídají o kvalitě celku, přesto jsou cenným zdrojem informací.

S pojmem nevhodného chování se setkáváme v případě stížností na nevhodné chování soudních osob dle zákona o soudech a soudcích. Jedná se o výkon státní správy soudů, který je, podobně jako činnost ve státní správě obecně, v působnosti veřejného ochránce práv. Stížnosti jednotlivců jsou ovšem rozmanitější a je nezbytné je posuzovat podle obsahu. V jednom podání bývá často skryto více námitek, což při reakci na přípis podmiňuje použíjí několika právních režimů.

Ne všechny stížnosti jsou formulovány jasně a lze je jednoznačně subsumovat pod určité typy stížností (na průtahy v soudním řízení, na nevhodné chování soudních osob apod.). Obvykle je možné se setkat se stížnostmi napadajícími celkový průběh civilního řízení. Velmi často se jedná o vyjádření dojmu a pocitů ze soudního řízení, jež jsou podmíněny kromě povahy případu a dalšími aspekty také délkou trvání řízení, přesvědčivostí rozhodnutí (příp. průběžných kroků v řízení), společenským vystupováním soudních osob (srozumitelnost, výstižnost, jednoznačnost projevů v komunikaci, otevřený a vstřícný postoj, klientský nearogantní a nepovýšený přístup bez předsudků, trpělivost, soucit apod.), přiměřeností,

* Mgr. Olga Němečková, Ph.D., právnička Kanceláře veřejného ochránce práv

racionalitou a předvídatelností volených prostředků, mírou pružnosti v řízení (možnost přizpůsobení průběhu zvláštnostem účastníků – př. odbornost, věk ap., individualizace postupů).

Z jedné skupiny stížností je zřejmé, že se nezdařila komunikace soudu s účastníkem řízení a stížnost je jakousi žádostí o vyslyšení a pochopení. Druhou skupinu tvoří stížnosti zpravidla zastoupených účastníků, kteří se chytají ještě „posledních šancí“ na zmaření celého procesu. Oběma typům stížností je společné, že jsou v nich většinou obsaženy opožděné námitky podjatosti, procesní námitky vůči protokolaci nebo možnostem připuštění důkazních prostředků a jiné hmotně-právní a procesně-právní připomínky. I zde se proto jedná o dost hybridní podání, slučující v sobě věcnou stránku případu a stížnostní režim. Z toho důvodu je nezbytné jednotlivá **podání občanů analyzovat a neopomíjet i na první pohled okrajové námitky**. Hranice mezi případnou podjatostí a zaujatostí v širším slova smyslu nemusí být totiž zřejmá. Většinou stěžovatel nerozlišuje procesní, věcné a tzv. „stížnostní“ aspekty své písemnosti. **Od soudu pak očekává na svůj všezachrnující dopis přesnou, jeho potřebám přiléhavou a rychlou reakci.**

Jak proto nakládat s hybridními písemnostmi obsahujícími výhrady jak vůči vedení soudního řízení tak vůči osobě soudce nebo například správce konkursního řízení?

Ke každé písemnosti je potřeba přistupovat individuálně a posuzovat ji dle obsahu, resp. dle obsahu jejích dílčích částí. Při hodnocení písemností přicházejí v úvahu následující režimy vyřízení:

1. zařazení do procesního spisu, jedná-li se o podání k věci (vyřizuje soudce, obecně není stanovena lhůta),
2. stížnost dle zákona o soudech a soudcích – stížnost na průtahy (1 měsíc), stížnost na nevhodné chování soudní osoby (2 měsíce), stížnost na narušování důstojnosti před soudem (2 měsíce) – (vyřizuje je orgán státní správy soudu, tj. zpravidla předseda soudu),
3. stížnost dle vládní vyhlášky 150/1958 Ú.l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících (30 dní, vyřizuje ji orgán státní správy soudu, tj. zpravidla předseda soudu).

Jak již bylo naznačeno, je třeba přihlížet k jednotlivým částem písemnosti. Tím se nevyhneme duplicitě evidence určitých přípisů, a to např. jak v procesním spise tak spise stížnostním. Vůči stěžovateli je to ovšem zcela řádný postup, protože jednotlivec se vůbec nemusí zabývat otázkou

kvalifikace svého podání a vnitřního členění osloveného orgánu státu (organizace). **Koordinace jednotlivých složek je proto projevem dobré správy.** Volba režimu vyřizování písemnosti je určující pro včasnost a rádnost vyřizování přípisu, stejně jako pro eventuální nutnost přijmout opatření k nápravě.

Hybridnost je typická pro **konkursní řízení**, kdy stěžovatel projevuje nespokojenost s tím, že jako věřitel se dlouhodobě nemůže domoci svých práv, že již několik let čeká na zaplacení dlužné částky, že nemá důvěru ve správce konkursní podstaty, věřitelský výbor ani soudce, že se mu zdá, že správce si vyplácí příliš vysokou odměnu, že nevyvíjí maximální úsilí, aby co nejvýhodněji zpeněžil konkursní podstatu, že zamlčuje určité informace, a že soudce tomu všemu nečinně přihlíží a odmítá podat bližší vysvětlení.

Již v jedné závěrečné zprávě (315/20005/VOP/TČ) ve věci stížnosti proti orgánům státní správy v konkursním řízení veřejný ochránce uvedl, že: „*Na námitky stěžovatelů (které jsou v konkursním řízení v pozici věřitelů) týkající se liknavosti a efektivnosti celého postupu v konkursním řízení, zejména pak způsobu zpeněžování konkursní podstaty a následného vyplacení pohledávek v rámci rozvrhu, nelze pohlížet izolovaně jen z procesního a hmotně-právního hlediska, nýbrž i jako na stížnosti na průťahy v konkursním řízení. Vyjádření nedůvěry vůči správci konkursní podstaty jsou přirozeně provázeny projevy nespokojenosti s délkou trvání řízení. Transparentnost a přesředěvost postupu správce konkursní podstaty do určité míry podmiňují i dobu trvání konkursu.*“

Směřují-li stížnosti na chování správce konkursní podstaty, nelze uvažovat o podřazení takové stížnosti pod režim stížnosti na nevhodné chování soudní osoby, protože správce není soudní osobou (nejedná jménem soudu). Většinou je možné vyloučit i režim stížnosti na narušování důstojnosti před soudem (stěžovatelé brojí spíše proti ekonomické činnosti správce a jeho nekontaktnosti). Zbývající režimy je však nutné **v každém jednotlivém případě pečlivě zvážit, podle povahy námitek. Nelze předem nastavit určitý model vyřizování takových přípisů.** Ochránce si je vědom, že se zpravidla jedná o písemnosti do spisu (1. varianta režimu).

Určitým specifikem se značným sklonem k hybridnosti jsou i stížnosti na postup **soudních exekutorů**. Stížnosti na postup soudních exekutorů ochránce získává nemalé množství. Na ochránce se povětšinou obracejí dlužníci nebo osoby s dlužníky související (rodiče, manželka apod.), kteří

nesouhlasí s postupem soudního exekutora, přičemž jejich námitky ne-směřují zdaleka jen co do opodstatněnosti exekuce (zpravidla jsou se svým dluhem srozuměni), avšak co do způsobu chování soudního exekutora, resp. zaměstnanců exekutorského úřadu (dále jen exekutorů).

Lidé si stěžují především na neochotu exekutorů vysvětlit jim svůj postup, jeho důvody, možnosti řešení životní situace, pravidla exekuce a následky jejich nedodržení. Stěžují si na autoritativní, arogantní, „buranské“ a vyděračské jednání (např. když jsou jim odebrány osobní doklady anebo povinnému je bráněno opustit pracovnu exekutorského úřadu přes hodinu, dokud nevydá vkladní knížky). Často mají stěžovatelé výhrady i k odbornosti exekutorů, když exekutoři (zaměstnanci exekutorského úřadu):

- nedabají námitek, jež posléze stěžovatelé učiní předmětem vylučovacích žalob, t.j. že zabavovaná věc není v jejich vlastnictví, což bývá často zřejmé i z okolností případu (např. když typově ty samé věci byly zabaveny v místě faktického pobytu povinného a posléze jsou zabaveny v místě trvalého pobytu povinného, kde se skutečně nezdružuje¹) dochází tak k nadmernému zatěžování třetích osob,
- v rámci exekuce prodejem movitých věcí zabaví i věci evidentně v dnešní době tvořící nutné vybavení domácnosti (př. holící strojek, lednička, pračka, žehlička, jídelní stůl a židle),
- nevyužijí možnosti vyzvat povinného před provedením exekuce k dobrovolnému splnění (v řadě případů stěžovatelé vyjadřují ochotu uhradit dlužnou částku, a to především ve snaze předejít exekuci – nákladům, společenským důsledkům, momentální blokaci celého účtu nebo prodeji určitých věcí),

¹ V daném případě byla povinnou dcera žijící fakticky samostatně na jiné adrese. Poté, co byly zabaveny určité věci u dcery proběhla exekuce i u rodičů, kde měla dcera trvalý pobyt (fakticky se tam nezdřovala). Rodičům byly zabaveny typově shodné předměty (lednička, žehlička,...). Pro ilustraci takových podnětů cituji z jejich dopisu: „Pánové přistavili AVII a domáhali se vstupu do domku. My jsme po nich žádali soudní rozhodnutí, že můžou do domu vstoupit, to neměli, proto jsme je odmítli vpustit. Manželka chtěla zavřít dveře, ale pracovník H. strčil nohu mezi dveře a vyhrožoval manželce, že jí bude žalovat za napadení veřejného činitele. Já jsem volal na linku 158, ale policie stále nejela, tak manželka volala panu V. (pozn. exekutor) a prosila ho, aby nám žádný nábytek neodvázel (před exekutorem klečela na kolenou). Neustále s námi jednali jako s dlužníky a sjednávali s námi měsíční splátku 5000 Kč. Nakonec z nás vymohli 5000 Kč z našeho důchodu a dohodli jsme s nimi, že nebudou nic odvážet. Provedli soupis našich movitých věcí a polepili je štítky ZABAVENO ...“

- volí nepřiměřený, nevhodný, způsob exekuce – na menší částky (do 10.000 Kč) je prováděna exekuce prodejem movitých věcí (i nemovitých věcí)²,
- současné nařízení exekuce několika způsoby, aniž by byly způsoby realizovány postupně (povinný se tak ocitne bez prostředků), a to pašálně bez individualizace případu³,
- je nařízena exekuce v případě, kdy povinný uhradí již dříve dobrovolně; poté jsou vymáhány ještě náklady takové „nadbytečné“ exekuce⁴,
- provádějí exekuci přikázáním pohledávky z účtu, aniž by si prověřili povahu příjmů na účtu anebo se snažili exekuci zabránit, když jsou na účtu cizí příjmy (zejména přídavky na děti, sirotčí důchod apod.),
- v daném případě volí nezákonné způsoby exekuce – např. provádějí exekuci přikázáním pohledávky z účtu namísto exekuce nařízením srážek ze „mzdý“, když povinný má příjem, jenž má charakter příjmu nahrazujícího mzdu (z rodičovského příspěvku a dalších opakujících se dávek státní sociální podpory),
- realizují exekuce pohledávek veřejnoprávní povahy (pokuty, místní poplatky a.j.) předávané obcemi, kraji, apod., kdy se jedná o pohledávky v tak malé výši, že náklady exekuce několikanásobně původní dlužnou částku převýší (např. z 250 Kč jsou náklady 13.000 Kč), celkově jsou účtovány vysoké náklady, aniž by byly průkazné (především cestovné, kdy byl výjezd uskutečněn do obce, v níž je několik zakázek – cestovné pak není poměrně rozpočítáno).

Ochránce nechce nijak snižovat význam a přínos soudních exekutorů pro vymahatelnost práva, ale i při této činnosti je nezbytné zachovávat právní předpisy a pravidla slušnosti.

Zkušenost z podnětů veřejnému ochránci práv dokládá, že problematické je současně vyřizování stížností na chování soudních exekutorů a jejich zaměstnanců ze strany Exekutorské komory ČR (dále jen Komora). Nejenže je spíše obvyklé dlouhodobé vyřizování takových stížností, ale poněkud ojediněle se Komora vyjádří také k etickým aspektům stíž-

² Občanský soudní řád se aplikuje podpůrně.

³ Přiměřenost a určitá posloupnost jednotlivých úkonů je zřejmá i z díkce a významu ustanovení § 58 exekučního rádu.

⁴ Je přitom poměrně sporné, zda má exekutor v takovém případě, kdy se svou činností nezasadí o vymožení pohledávky, nárok na odměnu. V takových případech povinný splní v důsledku psychologického tlaku, že věc byla (bude, je) předána k vymáhání.

ností. V podnětech občanů bývají občas doloženy kopie odpovědí Komory, přičemž nutno konstatovat, že i v poslední době působí odpovědi značně šablonovité a nepříležitavé. Stěžovatel bývá ze strany Komory sice seznamován s právní úpravou, nicméně chování exekutora nebývá zhodnoceno a nebývá konstatován žádný závěr ohledně konkrétních námitek stěžovatele, eventuálně přijata efektivní opatření k napravě. Ochránce pak stěžovatele vybízí, aby oslovil ještě Ministerstvo spravedlnosti, jež vykonává dohledovou činnost nad exekuční činností. Dosavadní zkušenosti s prací ministerstva v této oblasti ovšem také nejsou nijak zvlášť uspokojivé.

Z toho důvodu lze vyjádřit naději, že Komora vypracuje etický kodex exekuční činnosti a bude se zasazovat o jeho naplňování v praxi. Pozornost by neměla být směrována jen na postupy osob soudních exekutorů, ale především na jejich zaměstnance, a to jak po stránce právní tak především společenské, psychologické.

Jak je zjevné ze shora uvedeného, **řada stížností vzniká z nepochopení, z tendence paušalizovat a nezdářené vzájemné lidské komunikace**. Tyto situace ovšem nejsou neřešitelné a lze je do určité míry předvídat a předcházet jím.

Několik poznámek k aplikační praxi ustanovení § 18 odst. 2 zákona o advokacii

Stanislav Balík *

Problematika určení advokáta Komorou, jíž se ve svém příspěvku chci věnovat, se – a to prosím bez nadsázky – táhne v některých podobách jako červená nit dějinami advokacie v českých zemích. Důkazem pro toto tvrzení budíž např. jen o málo více než sto let starý postesek tehdejšího prezidenta Advokátní komory v království Českém Eduarda Koernera, který v r. 1904 napsal:

„Advokáti právem naříkají, že jest jich nadbytek a méně majetné a nemajetné třídy – rovněž právem – si mohou stěžovati, že odborné právní pomoci je nedostatek. Jest sice nad potřebu pohotových sil k poskytování právní ochrany, leč tato při organizaci advokacie na zásadách soukromohospodářských stala se zbožím pro mnohého konsumenta příliš drahým.“¹

Významným leitmotivem, který provází věčnou diskusi o bezplatné právní pomoci, resp. o tzv. právu chudých, je známá „poučka“, které se dostane snad již každému advokátnímu koncipientovi, a to ne-li dříve, tak určitě záhy po zápisu do seznamu advokátních koncipientů, že totiž „největším nepřítelem advokáta je jeho klient“.

V minulosti jsem se problematikou tzv. práva chudých či bezplatné právní pomoci z retrospektivního pohledu i de lega ferenda² opakovaně zabýval, o dané tématice existuje nepřeberná zahraniční literatura, komparativistika a rozsáhlá literatura česká.³ Nutno připomenout, že již záhy po účinnosti platného zákona o advokacii č. 85/1996 Sb. si představenstvo České advokátní komory vytklo úkol „v rámci možnosti Komory a ve

* JUDr. Stanislav Balík, soudce Ústavního soudu ČR

¹ Srov. E. Koerner, O postavení advokacie v ústrojí státním a společenském. Příspěvek k otázce reformy advokacie. Praha 1904, str. 9–10.

² Srov. např. S. Balík, Advokátské spory a právo chudých? (Příspěvek k diskusi o ustanovení § 5 o.s.r.), Právní praxe č. 7/1995, str. 422–426; S. Balík, P. Piková, Podíl advokátů v Čechách na výkonu práva chudých v letech 1869–1914, Bulletin advokacie č. 10/1997, str. 53–65.

³ Shrnutím dosavadní diskuse je zejména monografie A. Mackové, Právní pomoc advokátů a její dostupnost, Praha 2001.

smyslu zákona o advokacií zajistit podmínky pro poskytování právních služeb potřebným osobám, které si takové služby nemohou obstarat samy a iniciovat přijetí právní úpravy, která by zajistila přístup k právu a rovnost před zákonem všem, kteří ze sociálních a zejména majetkových důvodů nemohou svá práva účinně prosadit nebo obhájit.⁴ Zbývá snad dodat, že tento cíl se dosud – pokud jde o komplexní právní úpravu bezplatné právní pomoci – nepodařilo dosáhnout, zákonodárce si v této oblasti evidentně neví rady.

Za dané situace je pak vcelku namísto věnovat pozornost spíše stavu de lege lata a zamyslet se nad daným tématem jak z dnešního praktického pohledu, tak zorným úhlem profesionální etiky.

Úvodem lze konstatovat, že ani česká advokacie ani klientská veřejnost nebyly po listopadu 1989 na problém bezplatné právní pomoci připraveny.

Již od tzv. zlidovění soudnictví po únor 1948 se postupně povinné zastoupení advokátem zredukovalo na oblast nutné obhajoby v trestním řízení. Podle § 8 odst. 1 posledního předlistopadového zákona o advokaci č. 118/1975 Sb. byl advokát zásadně povinen právní pomoc poskytnout. Odmítout právní pomoc mohl advokát „jen ze závažných důvodů nasvědčujících tomu, že by ji nemohl rádně poskytnout, zejména bránilo-li mu v tom pracovní zatížení, pokud nebyl ustanoven k poskytnutí právní pomoci advokátní organizací“ (§ 8 odst. 2 cit. zákona). Bylo-li to odůvodněno osobními, majetkovými a výdělkovými poměry občana nebo jinými důvody hodnými zvláštěho zřetele, rozhodla o existenci takových důvodů, resp. o poskytnutí právní pomoci bezplatně, advokátní organizace (§ 11 odst. 2 cit. zákona). Vzhledem k tomu, že odměna jinak náležela krajskému sdružení advokátů a že advokátovi byla bezplatná právní pomoc započítána do tzv. výkonu rozhodného pro jeho mzdu, nemusela mít ona bájná chudá babička obavu, že by ji advokát z palmářních důvodů odmítl…

Zákon o advokaci č. 128/1990 Sb. sice v ustanovení § 16 odst. 1 deklaroval, že „každý má právo na poskytnutí právní pomoci“, zároveň však stanovil, že „advokát je oprávněn poskytnutí právní pomoci odmítout, pokud nebyl k jejímu poskytnutí ustanoven nebo Komorou určen“. Podle § 16 odst. 2 citovaného zákona „ten, komu bylo poskytnutí

⁴ Srov. Usnesení představenstva České advokátní komory o základních úkolech české advokacie v období po prvním sněmu ČAK, Bulletin advokacie č. 2, 1997, str. 5.

právní pomoci odmítnuto, mohl požádat Komoru, aby mu advokáta určila“. Vzhledem k tomu, že si advokáti záhy uvědomili, že mohou poskytnutí právní pomoci v zásadě bez uvedení důvodu odmítnout, vzniklo při matrice České advokátní komory oddělení, jehož agendou se stalo určování advokátů. Ustálila se praxe, že žadatel musel doložit odmítnutí alespoň třemi advokáty.

Advokacie se pak v r. 1995 dostala do defenzivy v souvislosti s úvahami o tzv. nepovinném členství v profesních komorách. V takové situaci by jistě nebylo taktické „provokovat“ vyhrocením diskuse ještě o problematiku bezplatné právní pomoci s rizikem zřízení, např. státní advokacie.

Aktuálnosti tak daný problém nabyl až poté, kdy byl konečně ve Sbírce zákonů publikován v legislativním procesu kontroverzně vnímaný poslanecký návrh dnes platného zákona č. 85/1996 Sb., o advokaci.

Platná právní úprava vychází z principu určení advokáta Komorou tomu, kdo se nemůže poskytnutí právních služeb dle zákona o advokacii domoci. Advokátovi určenému Komorou vzniká kontraktační povinnost, resp. je povinen právní službu poskytnout za podmínek v určení stanovených. Výjimku tvoří pouze případy, kdy jsou u určeného advokáta dány důvody pro odmítnutí poskytnutí právních služeb ve smyslu § 19 zákona o advokacii, tj. v zásadě z důvodů kolize zájmů.

Rozhodnutí o určení advokáta podle § 18 odst. 2 zákona o advokacii přísluší podle § 45 odst. 2 písm. a) zákona o advokacii předsedovi Komory. Podle § 55 odst. 1 zákona o advokacii se v této věci postupuje přiměřeně podle správního rádu. Lze dovodit, že v případě odmítnutí žadatele o právní službu, resp. o určení advokáta, má takový účastník možnost podat žalobu proti rozhodnutí předsedy Komory, a to podle soudního rádu správního. Pokud je mi známo, žádná taková žaloba podána zatím nebyla.

Ustanovení § 18 odst. 2 zákona o advokacii pak přichází v úvahu v praxi v několika situacích.

První varianta je případem, kdy klient má jinak nárok na ustanovení advokáta v soudním řízení před obecnými soudy. Tuto situaci lze vyřešit tím, že advokát v zastoupení klienta ad hoc požádá příslušný soud o ustanovení advokáta. V praxi se tak obvykle nestane v trestním řízení, kde je ustanovování obhájců bezproblémově ustáleno.

Druhou variantou je určení advokáta k udělení právní porady před zahájením jakéhokoliv řízení. V takovém případě je – podle stanoviska představenstva Komory – za poskytnutí právní služby považováno i zpracování právního rozboru věci advokátem, a to eventuelně i včetně závěru, že klientův tvrzený nárok není dán a že jeho uplatnění by bylo zjevně bezúspěšné.

Třetí variantou – byť početně tvořící jen malou část agendy určení advokáta – je případ, že o určení advokáta požádá klient, který si sám podal návrh k Ústavnímu soudu ČR a který byl následně vyzván soudcem zpravodajem k odstranění vad návrhu, spočívajících mj. v tom, že navrhovatel není zastoupen advokátem.

Zastavme se nyní u této nejožehavější situace, jež by v případě nesprávného postupu advokáta nebo předsedy Komory mohla ve svých důsledcích vyústit až k odmítnutí spravedlnosti se všemi potencionálně pro Českou republiky vzniklými negativními důsledky.

Předseda Komory, resp. z jeho pověření příslušný odbor Komory, by neměl odmítnout žadatele o určení advokáta s odůvodněním, že mu již byl či byli advokáti určeni v jiných věcech. Taková argumentace je zcela nepřípadná, rovněž tak argumentace, že v jiných věcech klient advokátovi odmítl udělit plnou moc, odstoupil od smlouvy o poskytnutí právní služby, neposkytl advokátovi součinnost či si na advokáta bezdůvodně stěžoval.

Chybné by bylo jistě vést advokáta k tomu, aby po určení Komorou řešil bez souhlasu klienta věc tím, že by odmítl odstranit vady ústavní stížnosti s tím, že by pouze zpracoval právní rozbor o zjevné neopodstatněnosti ústavní stížnosti. Advokát by tak předjímal výsledek řízení před Ústavním soudem a možnost, že se mohl mylit, není – jak se mi-mochodem v jednom případě jeví jako velmi pravděpodobné – zcela vyloučena.

Advokát by poté, kdy je určen Komorou, měl minimálně z důvodu opatrnosti, ale především s ohledem na povinnost uloženou mu § 16 zákona o advokaci neprodleně navázat kontakt s klientem, aby právní služba mohla být posléze poskytnuta včas.

Na druhé straně advokát není ustanoven, ale určen Komorou. Neposkytne-li mu klient potřebnou součinnost, např. tím, že nepřijde bezdůvodně k advokátovi na schůzku v navrhovaném termínu, přijde do advo-

kátní kanceláře neohlášen, až v odpoledních hodinách posledního dne lhůty pro odstranění vad, odmítne udělit advokátovi plnou moc apod., nese odpovědnost za takový přístup k věci klient. Advokát by měl o takovém jednání či nečinnosti klienta pořídit záznam ve spise a informovat předsedu Komory.

Je-li advokátovi udělena plná moc, doporučuji ve smyslu § 16 zákona o advokaci – nebrání-li tomu rozpor se zákonem nebo stavovským předpisem – postupovat dle pokynů klienta. V případě, že po poradě s advokátem klient dá pokyn na zpětvzetí ústavní stížnosti, je třeba si vyžádat jeho pokyn písemně.

Posuďte sami, zda je dodržení nastíněného postupu tak obtížné ...⁵ Zastavme se však ještě u otázky, nakolik je agenda určování advokáta neúnosnou přítěží.

Z komparatistiky lze dovodit, že v r. 1880 připadlo na jednoho advokáta v průměru přibližně stejně chudinských věcí, jak je dnes průměrně na jednoho advokáta určení od Komory.⁶ V 19. století se však jednalo o kompletní zastupování před civilními soudy nebo obhajobu v trestním řízení, nikoliv o právní porady a výjimečně o zastupování v řízení před Ústavním soudem.

Nelze se divit, že na valné hromadě Advokátní komory v království Českém, konané dne 11. února 1881, „bylo jednohlasně uznáno, že jest nutno, aby nebezpečí, jak hmotné existenci advokátů, tak i vykonávání spravedlnosti hrozícímu v cestě zákonodárství odpomoženo bylo; toliko ohledně prostředků, kterých by zákonodárství užiti mělo, byly náhledy rozdílné...“ Nelze se divit proto, že ze systémového hlediska měli doboví advokáti tak jako i jejich dnešní pokračovatelé pravdu. Nemyslím si však, že při absenci komplexní úpravy bezplatné právní pomoci by byla situace pro jednotlivé advokáty neúnosná a nepokládám za vhodné, že francouzští advokáti občas z důvodů nespokojenosti se stavem poskytování bezplatné právní pomoci stávkují. Má smysl, aby vykonával advokaci ten, jehož přibližně jedna věc bezplatné právní pomoci ročně přivede do výdělkových obtíží?

⁵ V těchto intencích se ostatně – jak je mi známo – Komora připravuje informovat advokáty.

⁶ Srov. též S. Balík, Dvakrát po patnácti letech (Z dějin advokacie v letech 1869–1883 a 1990–2005). Referát přednesený 20. 5. 2005 na konferenci, konané u příležitosti 15. výročí svobodné advokacie v Praze, Bulletin advokacie (v tisku).

Závěrem mi dovolte historku, která se stávkou – nikoliv však advokátskou – také souvisí. Pražský advokát Antonín Čížek (1833–1883), proslulý mj. obhajobou vydavatele Národních listů Julia Grégra i řady redaktorů před německými porotami, poradce „*obchodních a bankéřských domů v Terstu, v Německu a Hollandsku*“ byl známý i tím, že nezřídka poskytoval právní pomoc zdarma. Traduje se, že když „*ve stávce dělníků závodů Liebigových ve Svárově, kde proti srotinším se dělníkům vojsko použilo střelné zbraně, byl požádán Liebigem, aby převzal jeho zastupování při přelíčení se vzbouřivšími se dělníky a nabízel mu odměnu 40.000 zl.. Č.(ížek) vyžádal si týden na rozmyslenou. Mezitím přišli k němu obžalovaní dělníci svárovští a žádali ho za obhajobu jich. Č.(ížek) vyhorel žádostí dělníků a převzal jejich hájení zdarma. Dělníci z vděčnosti věnovali choti Č.(ížkové) zlatou brož, na které ve své prostotě zapomněli lístek s cenou skvostu toho*“.⁷ Myslím, že není co dodat...

⁷ Srov. M. Navrátl, Almanach československých právníků, Praha 1930, str. 67. Text včetně chyb je doslovou citací pramene.

Několik úvah o realizaci principů moderní veřejné správy¹

Marek Hanák *

Stalo se již jakousi tradicí, abych u příležitosti konference veřejného ochránce práv sdělil poznatky terénního pracovníka Kanceláře. Dnes toto nepsané pravidlo poruším, protože bych vám chtěl sdělit své myšlenky a své poznatky z průběhu této dnešní konference a v tomto směru se pokusím jaksi navázat na příspěvky, které zde odeznely.

Chtěl bych se zamyslet nad rolí jak ombudsmana, tak nás všech nebo většiny z nás, kteří jsme tady, a to de facto nad rolí právníků v oblasti veřejné správy. Dovolil bych si v tomto směru využít také modelu, jak to učinil docent Šimíček, který hovořil o určitém modelu správního orgánu jako řidiče automobilu. Já bych se pokusil ilustrovat svůj náhled na principy fungování moderní veřejné správy tak, že bych jaksi ten prostor, ve kterém se činnost veřejné správy odehrává, přirovnal k nemocnici. Řeknu proč.

Veřejná správa je de facto zaměřena na výkon činnosti, v rámci které se mají mimo jiné odstraňovat vady a pochybení, kterých se dopustí správní orgány v nižším postavení. Rolí správních orgánů, soudů a de facto i veřejného ochránce práv lze přirovnat k jakýmsi lékařům. Oni opravdu mají za úkol léčit, a to v tom směru, že napravují vady správních aktů. V některých případech lze naprávu zjednat rychle a v podstatě bezbolestně v rámci řekněme ambulantní péče, jindy je potřeba radikálního zákroku na operačním sále, kdy je třeba přistoupit k brutální chirurgické operaci v podobě zrušení rozhodnutí, případně amputaci právního předpisu tak, jak k tomu přistupuje třeba Ústavní soud, když zrušil část pátu občanského soudního řádu. Ústavní soud k tomuto kroku přistoupil za tím účelem, aby vytvořil prostor a podmínky pro uzdravení správního soudnictví coby nemocného pacienta. V tomto směru se dají soudci přirovnat k lékařům v taláru a veřejný ochránce práv, který vstupuje do toho prostoru v rámci svých pravomocí, dle mého soudu naplňuje roli jakéhosi lékárníka, jenž nabízí do jisté míry alternativní léčbu, nabízí alternativní medikamentózní prostředky za účelem uzdravení narušeného právního vztahu. Veřejný ochránce práv v tomto pohledu působí jako

¹ Autorizovaný přepis záznamu diskusního vystoupení.

* JUDr. Marek Hanák, právník Kanceláře veřejného ochránce práv

určitá autorita, samozřejmě vedle autority soudní, za kterou můžeme označit Ústavní soud, Nejvyšší správní soud či regionální správní autority v podobě např. krajských úřadů.

My všichni, kteří se účastníme tohoto léčebného procesu, jsme nuceni vstupovat do konfliktních situací. Právníci prostě řeší situace vyhrocené, je to už naším úkolem a je tomu tak proto, že pracujeme s právem a právo je prostředek k řešení konfliktů nenásilnou cestou, tedy relativně pokojným způsobem. Každý k tomu máme své nástroje. Soudy v podobě pravomoci rušit soudní rozhodnutí, v případě Ústavního soudu pravomoc rušit právní předpisy, ombudsman disponuje pravomocí dohlížet na to, zda veřejná správa postupuje v souladu s principy demokratického právního státu a dobré správy.

Já tady nechci a nebudu rozebírat význam principů demokracie v ústavním nebo chcete-li právním hledisku, ale ve filozofickém. Dovolím si přitom použít tezi T. G. Masaryka, který hovořil o tom, že demokracie je diskuse. Myslím, že úkolem veřejného ochránce práv je právě přispívat k té diskusi, přispívat k dialogu v rámci vztahů, které se odehrávají ve veřejné správě, a to je dle mého soudu tím hlavním úkolem ombudsmana. Vytváří totiž prostor pro to, aby lidé spolu diskutovali, byli schopni naslouchat si navzájem, jak občan úřadu, tak úřad občanovi, který je, vrátim-li se k té lékařské terminologii, v pozici jakéhosi pacienta, který přichází do nemocnice s žádostí o pomoc a radu.

A v tom je podle mého názoru také hlavní smysl moderní veřejné správy. Úkolem moderní veřejné správy má proto být zaměření zpět na člověka, na jeho osobnost, neboť již významný právní filozof Hegel ve svých základech psal, že příkaz práva zní: „*Bud osobou a respektuj druhé jako osoby*“. Tento princip by mohl, resp. měl být i jakýmsi mottem moderní veřejné správy, tj. snažit se o to, aby se lidé navzájem respektovali a chovali se k sobě s úctou a vědomím, že je třeba tomu druhému naslouchat, aby o problémech a konfliktech hovořili v rámci rovnocenné diskuse a nikoliv z mocenské pozice. Myslím, že k naplnění tohoto právně filozofického východiska moderní veřejné správy může přispět a přispívá i naše dnešní setkání.

Územní plánování a jeho vliv na rozvoj regionů, ochrana životního prostředí a investor

Jan Slanina *

V šedesátých letech se stal velmi populární film Dvanáct rozhněvaných mužů. V době po tomto filmu jakoby začala relativizace právního vědomí. Pravda, že obviněný a oběť jsou do rozsudku rovnocennými subjekty se relativizovala, a dodnes nerezonují postoje justice, zdá se více ve směru pozice poškozeného. Příklady jsou velmi hmatatelné. Kroměřížský obchodník s fotomateriálem 3x vykradený je při obraně svého majetku při čtvrtém pokusu o vlopání obviněn. Starý duchodce, který se léta domáhá spravedlnosti při poškozování svého majetku – rekreační chaty, obviněn za ublížení na zdraví. Nedávná inaugurační řeč hlavy milionové organizace světa měla základní téma: relativizace pravdy v našem životě a ve společnosti.

Základní cíle a úkoly územního plánování jsou dány § 1 Stavebního zákona: „územní plánování soustavně a komplexně řeší funkční využití území, stanoví zásady jeho organizace a věcně i časově koordinuje výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území“. Jeho smyslem však je založit z výše uvedených hledisek, právní jistotu v území. Jistotu občanů ve výsledky výkonu státní správy. Může však tak být v okamžiku, kdy institut „nabytí právní moci“ je považován za pojem abstraktní? A po letech je na základě tohoto právního výkladu zrušeno územní rozhodnutí nebo stavební povolení vydané samozřejmě v souladu se schválenou územně plánovací dokumentací, která byla rádně projednána a dohodnuta se všemi účastníky v procesu jejího projednání, samozřejmě i s občanskými iniciativami? Stavební zákon současný i nový je založen na půdoryse: demokracie – svobody a solidarity:

- územní plánování je od iniciování zpracování územního plánu až po jeho schválení v rukou volené samosprávy,
- stavební řád je procesní norma omezující svobodu ze zákona jen na minimum povinností daných vlastním řízením,
- omezení vlastnických práv ke stavbám a pozemkům je věcí solidarity jednotlivce ke společnosti – k veřejnému zájmu.

* Ing. Jan Slanina, náměstek ministra, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR

K solidaritě

V současně platném Stavebním zákoně je vyvlastnění postaveno do roviny s územním rozhodnutím a stavebním povolením. Myslíme si však, že nakládání s cizím majetkem má mnohem větší váhu a zaslouží si vlastní zákon – nikoliv nový nebo přesnější režim – jak nám někdy pod-souvají média ale, transparentní a do detailu propracovaný zákon. Ne jen několik paragrafů uprostřed mnohých. Platný Stavební zákon z roku 1976 také nemohl reflektovat ve svých ustanoveních nový, spravedlivější přístup k oceňování majetku i náhradu souvisejících nákladů s vyvlastněním, nová dikce vyvlastnění však akceptuje Listinu lidských práv a svobod a respektuje výroky soudního dvora ve Štrasburku. Nicméně jde vždy u tohoto aktu o solidaritu jednotlivce se společností – s veřejným zájmem. Pokud uznáme existenci veřejného zájmu musíme připustit také potřebu konat v zájmu společnosti v jeho prospěch.

Výsledkem – tímto rámcem striktně vymezených a historicky založených, právnický propracovaných procesů územního a stavebního řízení, je výkon orgánu státní správy nebo samosprávy, od kterého společnost, stát i občanská veřejnost očekává, že je v dané fázi konečný a po nabytí tzv. právní moci také nezpochybnitelný.

Čeho jsme však v současné době svědky? Územní plánování v tříle-tém a někdy i delším období dosáhne konsensu v projednání všech aspektů řešeného území a příslušný samosprávný orgán územní plán schválí. Ten se ve své závazné části stává závazným podkladem k vydání územního rozhodnutí.

Znovu připomínám, že bez konsensu všech dotčených orgánů státní správy a dohodnutí jejich závěrečných stanovisek v případě jejich nesou-ladu nelze územně plánovací dokumentaci schválit. Přestože všechny tyto úkony řádně proběhly a bylo dosaženo souladu vydaných stanovisek všech účastníků projednání, stávají se rozhodnutí, která se o schválený územní plán opírají, ve všech stupních následného řízení předmětem napadení prostřednictvím soudu. Tato podání nesměřují přímo proti správnímu rozhodnutí, ale proti zástupným problémům: účasti v řízení, lhůtám, podjatosti, nebo napadají jednotlivá stanoviska a zpochybňují jejich formu či odbornou úroveň. Přitom se jedná o skupinové iniciativy financované Ministerstvem životního prostředí a současně napadající jak jeho jednotlivá stanoviska, tak státní správu nebo samosprávu, které by z podstaty věci měly napomáhat.

Z předmětných rozhodnutí příslušného soudu se tak (na základě iniciativy zmíněných sdružení) dovídáme: „Lhůtu pro přihlášení účastníka správního řízení je nutné počítat nikoliv ode dne zahájení řízení, ale až ode dne, kdy je občanské sdružení o tomto řízení informováno.“ – č.j. 6A20/2002 z 23. 12. 2004-80. Jaká práva potom mají ostatní účastníci. Má se jím lhůta také – stejně prodloužit, a to z pohledu nového přístupu k daném řízení či zabezpečení rovných práv z hlediska lhůty k vyjádření? V tomto případě došlo ke zrušení ÚP v r. 2004 – na základě skutečnosti z r. 1998 (!!), kdy už realizace stavby byla zahájena a předmětná rozhodnutí samozřejmě dávno nabyla právní moci. Nebo vcelku známý případ rozhodnutí č.j. 6A97/2001-39 z 12. 10. 2004, které revidovalo již publikované rozsudky téhož soudu ve věcech obdobných (7A 85/2001-43, 5A1/2002-45 a 6A144/2001-40).

Pokud pominu skutečnost nerespektovaného vlastního předchozího výroku, dopustil se zde příslušný senát rozhodnutí, kterým zpochybnil správní řízení jako celek. Požaduje totiž vést správní řízení souběžně s územním řízením, a to v případech kdy jednoznačně příslušný správní orgán usoudil, že postačí jeho závazné stanovisko. Tím postavil stavební úřad nejen do nesvěprávného postavení kdy nemůže samostatně rozhodovat v jemu příslušné věci, ale také do pozice, kdy nemůže v souladu se Stavebním zákonem § 37 odst. (2, 3) stanoviska dotčených orgánů státní správy sjednotit a dohodnout – vždyť se jedná o rozhodnutí ve správním řízení vedené jiným orgánem státní správy.

Rád bych vzpomněl ještě jeden rozsudek, který je v podobném duchu, ale výjimečný tím, že se dotýká zájmu národního hospodárství. Jedná se o rozhodnutí č.j. 5As 44/2003 ze dne 1. 4. 2005, které uvádí v bodě 6 podjatost pracovníků stavebního řízení. Cituj: „*Podjatost vyplývá ze špatné konstrukce zákona, která umožňuje, aby o návrzích obce učiněných v samostatné působnosti rozhodovala opět obec ovšem v působnosti přenesené.*“ Znamená to snad, že forma státní správy a samosprávy zřízená v ČR je nespravedlivá? Znamená to snad, že stavební úřad je ve svých výrocích na území obce vždy podjatý? Znamená to snad, že soud, který tento výrok učinil neuznává takovou „zákonou konstrukci“? Bude tedy o věcech obce na jejím území rozhodovat obec sousední, resp. přímo krajský úřad, jiný kraj?

Zarážející je zejména rostoucí zpochybňování kompetencí orgánů samosprávy a státní správy v judikatuře. Nejsou to nakonec úcelově vzniklé iniciativy a prosperující právní servis, které prostřednictvím takto

pojaté judikatury právně znejištují orgány státní správy a samosprávy a na dlouho paralyzují hospodářský vývoj v území?

Na počátku jsem mluvil o relativizaci našeho života. At' již se jedná o každodenní výstupy našich masmedií nebo hierarchii hodnot v lidském životě. Společným cílem justice a státní správy by měla být vždy především právní jistota občanů. Argumentace rozdílného právní názoru nemůže být založena na tvrzení, že územní plány nejsou kvalitní, konstrukce řízení věcí veřejných formou samosprávy ve více úrovních a přenesené státní správy je nedokonalá nebo dokonce na tom, že stavební úřady jsou méně kompetentní, než jak jím náleží. Má snad individuální či skupinový zájem z principu větší váhu než zájem společnosti nebo tolikrát v současnosti zpochybňovaného státu? E. Beneš: „*Ochrana anonymního státu před konkrétními individuálními zájmy je velmi obtížná.*“

Jsem velkým zastáncem práva psaného, výkladového před právem precedentalním. O to citlivější je problematika interpretace zákona a následný dopad výroku soudu na právní vědomí občanů a orgánů státní správy v území. Zdá se, že takovému pojetí nejvíce vyhovuje zákon o vodě vydaný ve Švédsku. Ten jednou větou zaručuje čistou vodu: „Odběratel může využít vodní zdroj pouze pod svým kanalizačním výtokem.“ Je to jako ve dvojkové soustavě + –, 1 a 2 nebo ano – ne. Jenže z hlediska exaktní matematiky dvojkové rovnice již od 3 a více neznámých má řešení v nekonečnu a naše řízení mívalo 30 a více účastníků. Z toho je zřejmé, jak velkou roli hraje lidský faktor – at' je jím úředník stavebního úřadu nebo soudce. K tomu ještě rozhodnutí musí být vydáno v daném čase a příslušném pořadku (pořadí).

Každý květ, jakkoliv je křehký a jemný, je určen k obrovské práci. Musí přivést na svět plod, jinak se život rostliny přeruší a země se promění v pustinu. Podobně je to s právním státem, ve kterém by ztratili lidé právní jistotu, protože konec správního řízení je v nekonečnu. Cestu vidím ve vzájemné poučené koordinaci našich činností – takové, jaká probíhá dnes v Kanceláři veřejného ochránce práv – ve vzájemné úctě k výkonu činnosti, kterou v rozličné podobě vykonáváme pro stát a pro občany. V pokoře k hranicím omezujícím výkon naší činnosti danými nám zákonem a ústavou. Abychom společně chránili to nejcennější – právní jistotu našich občanů.

Alexandr Veliký měl přítele, se kterým vyrůstal od útlého dětství. Oba vychoval Aristoteles jako sofisty tak, že jakoukoliv při nebo filosofickou

myšlenku dokázali vyargumentovat stejně dobře jak pro tak proti. Toto učení je však přivedlo k tragedii, když na popud vznešené společnosti přítel Alexandra V. v době jeho největší slávy jej dokázal v diskusi přesvědčit o jeho neschopnosti. Ten jej za to probodl kopím. Pokud je tomu tak i dnes, že dokážeme ve věci vítězně argumentovat, jak ve prospěch jedné tak druhé strany, kde je řešení? Věřit, že myšlenka opřená o charakter dojde vždycky ke svému cíli a svůj názor bránit tak dlouho, až se stane středem všech názorů.

Král Ašóka, když sjednotil Indii, ptal se svého vozataje Kršny, zda je lépe konat nebo nekonat. Kršna mu odpověděl: „*Lépe je nekonat, ale pokud budeš konat, tak podle zákona.*“¹

¹ Použitá literatura: Předmětná citovaná soudní rozhodnutí, bulletin Stavební právo 1/2005, Bhagavita, Sadhaná, Jan Skácel, F. X. Šalda, Plútarchos – životopisy.

Několik poznámk nejen k výkonu veřejné správy¹

Pavel Franc *

I když jsem původně neměl v úmyslu na této konferenci vystoupit, dovolím si přece jen reagovat na příspěvek pana náměstka Slaniny. Je to však obtížné, neboť příspěvek podle mého názoru vychází snad z mylných informací, případně zcela postrádá některé důležité aspekty celé problematiky, a hodnotná reakce na něj by musela být skutečně obsáhlá. Tedy pouze v hrubých rysech.

Podle mého názoru je současná podoba uspořádání výkonu státní správy obcemi a kraji opravdu protiústavní. Možná je to pro Ministerstvo pro místní rozvoj novinka, ale tak jak sledují současnou odbornou diskusi, tak ta postupně a více méně s rozpaky směřuje právě k tomuto závěru. Důvod pro to je jednoduchý a přirozený. Nelze zajistit rovnost účastníků řízení, ani nelze mluvit o rovnosti před zákonem za současné silné funkční a institucionální provázanosti státní správy a samosprávy.

Pokusím se celou situaci popsat na velice jednoduchém příkladu. Jestliže obec chce řekněme pokácer stromy na pozemcích, jejichž je sama vlastníkem, pak v případě vzrostlejších dřevin vydává k této činnosti povolení orgán ochrany přírody, kterým je, zjednodušeně řečeno, opět obec. Tedy obec sama sobě vydává rozhodnutí o tom, zda smí pokácer dřeviny. O vydání či nevydání tohoto povolení rozhodují úředníci zaměstnaní obcí, která o jeho vydání požádala. Představme si situaci, kdy stromy, které obec na svých pozemcích chce pokácer, jsou ve skutečnosti stromořádím vzrostlých lip. Pochopitelně proti takovému záměru obce vznikne odpor. Budou mít účastníci z řad veřejnosti opravdu rovné postavení? Tento případ neuvádí náhodou. Podobný totiž řešil Krajský soud v Hradci Králové a došel k závěru, že pracovníci obecního úřadu za takovýchto okolností musí být podpatí. Stejněho názoru bohužel nakonec nebyl Nejvyšší správní soud. Já doufám, že jde pouze o zaváhání Nejvyššího správního soudu a že bude toto rozhodnutí brzy zhojeno posunem v další judikatuře, avšak to už je jiná kapitola celého problému.

¹ Autorizovaný přepis záznamu diskusního vystoupení.

* Mgr. Pavel Franc, doktorand na Katedře správní vědy, správního práva a finančního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, právník organizace Ekologický právní servis

Každopádně musím říci, že z naší praxe se problémy systémové pod-jatosti potvrzují. Osobně se zabývám poměrně dlouhou dobu velkými investičními záměry v České republice a musím říct, že ve většině případů nabývá tento druh podjatosti daleko závažnějších rozměrů. Je obvyklou praxí, že na úrovni ministerstev, měst i obcí jsou uzavírány smlouvy mezi soukromými investory. V těchto smlouvách jsou často až pitoreskní závazky, kdy se státní správa např. zavazuje vydat rozhodnutí o vyvlastnění v určité lhůtě, což však nemůže zajistit, případně se město investorovi ve smlouvě zaváže, že vydá patřičná rozhodnutí v určité lhůtě, když nemůže vědět o tom, jestli vůbec investor může splnit zákonné požadavky. Důsledky jsou nabíledni. V takových případech dochází k závažným procesním pochybením, kdy účastníci kritizující plánované aktivity investora jsou systematicky poškozování na svých právech, správní orgány nezajišťují skutečný stav věci a úředníci úzce spolupracují pouze s účastníkem, který podal návrh na vydání rozhodnutí.

Celou touto konferencí se line téma dobré správy – nutnosti zvýšit vstřícnost úředníků při styku s občany, jejich vyšší kvalifikovanosti apod. Já osobně se domnívám, že celý problém tkví jinde. Česká politická garnitura je navyklá dělat rozhodnutí, která následně prosazuje bez ohledu na to, zda vyhovují všem zákonným kritériím či nikoliv. A čeští pracovníci veřejné správy jsou navyklí tato politická rozhodnutí bez odporu respektovat, a to i v případě, že jsou si vědomi jejich protiprávností. To znamená, že jestliže nějakému politickému rozhodnutí brání konkrétní zákonná ustanovení, pak zákonná ustanovení jsou upřísnována, jejich výklad je kreativně překrucován, dochází k manipulaci s fakty. Úředníci jsou přitom vystaveni velkému politickému tlaku, kterému nejsou ochotni a schopni odolat. K tomu všemu přistupuje také neochota soudů nést kůži na trhu. Odmítají proto přiznávat žalobám odkladný účinek a soudní rozhodnutí jsou pak vydávána v době, kdy již rozhodnutí, proti kterým bylo brojeno, dávno nabyla právní moci a jsou již vykonána. Rozhodnutí soudu se tak v nejlepším případě stávají pouhou morální satisfakcí. Soudu tak udržují jakýsi status quo, neboť je velice jednoduché vydávat rozhodnutí v době, kdy už fakticky není o čem rozhodovat. Myslím si, že tohle je jeden ze základních problémů dobré správy a je potřeba ho řešit. Mě velice mrzí, že z předchozího příspěvku pana náměstka je patrné, že na Ministerstvu pro místní rozvoj tyto věci nejsou dostatečně diskutovány a navrhoval bych, aby byla zahájena široká diskuse na tato téma, aby se dostatečně identifikovaly skutečné problémy dobré správy.

Na závěr bych si dovolil upozornit ještě na jednu věc. Česká republika, stejně jako Evropská unie, jsou stranami Aarhuské úmluvy. Díky tomu je také součástí našeho právního rádu. Úmluva v široké míře zajistí účast veřejnosti. Stejně tak nastavuje takové standardy rozsahu soudního přezkumu, že současný soudní řád správní je s ní v přímém rozporu. Doufám tedy, že nakonec přece jen postupně dojde aspoň na některých úsecích výkonu veřejné správy k částečnému zlepšení stavu věcí.

K resortizmu a prosazování principu trvale udržitelného rozvoje¹

Jan Czajkowski *

Jen v krátkosti bych chtěl reagovat na příspěvek pana náměstka Slaniny, který podle mého názoru vycházel pouze z úzce resortního pohledu. Právě na tento přístup se snaží veřejný ochránce práv dlouhodobě kriticky poukazovat. Ono už to tady zaznělo, že se úřady, resp. jednotlivé resorty, jaksi obrní ve svých pozicích a nejsou ochotny o sporných otázkách spolu komunikovat a pokusit se hledat nějaké řešení. Problém resortizmu úřadů se projevuje v neschopnosti širšího náhledu na věc i v nevůli ke vzájemné spolupráci s jinými úřady. To, co pak veřejný ochránce práv kritizuje a označuje termínem „nedobrý správa“ ve smyslu zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, tedy neznalost souvislostí a jiné právní úpravy než úzce resortní, právě z resortizmu úřadů pramení.

V uvedených souvislostech možno zmínit i problémy s prosazováním principu trvale udržitelného rozvoje v české veřejné správě. Česká republika jako stát se v mnoha dokumentech přihlásila k určitým vývojovým trendům, k určitým principům dalšího rozvoje. Jednou ze zásad, kterými by se měl stát a všechny orgány, které ho reprezentují, řídit, je zásada trvale udržitelného rozvoje. Princip trvale udržitelného rozvoje by se samozřejmě měl trvale promítat do činnosti každého jednotlivého úřadu v konkrétních věcech. Bohužel praxe je prozatím často taková, že jednotlivé resorty k této zásadě přistupují tak, že její prosazování je záležitost Ministerstva životního prostředí. Vycházejí tedy z toho, že naplňování zásady trvale udržitelného rozvoje je pouze věcí resortu životního prostředí. Ale tak to přece není, naopak princip si musí osvojit veškeré resorty a musí se jím v rámci své činnosti řídit. Není a ani nemůže to být pouze záležitost Ministerstva životního prostředí, aby jako jediné tuto zásadu ve své činnosti zohledňovalo a přesvědčovalo ostatní resorty, že v konkrétním případě je potřeba něco udělat nebo něco neudělat.

Dovolím si ještě, ve spojitosti s účastenstvím sdružení ve stavebních řízení, zmiňovaným v příspěvku pana náměstka, upozornit na další nedo-

¹ Autorizovaný přepis záznamu diskusního vystoupení.

* Mgr. Jan Czajkowski, právník Kanceláře veřejného ochránce práv

statek, na který veřejný ochránce práv naráží. Dá se říci, že účast občanských sdružení v řízeních je v podstatě také projevem trendu trvale udržitelného rozvoje, vnímáme-li jako jeden z jeho znaků účast veřejnosti na rozhodování. Právě prostřednictvím občanských sdružení se veřejnost rozhodovacích procesů účastní. Nejistotu však vyvolává ust. odstavce 3 § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, kde se stanoví, že občanské sdružení je oprávněno se účastnit správního řízení, pouze pokud oznámí svou účast do osmi dnů od zahájení řízení. Většina řízení je návrhových, řízení je zahájeno dnem podání žádosti příslušnému úřadu, a v takových řízeních je prakticky vyloučené, že by sdružení ve stanovené lhůtě stihlo svoji účast v řízení úřadu písemně oznámit, neboť musí být nejprve samo vyrozuměno úřadem o zahájení řízení.

Tento nedostatek zákona se Ministerstvo životního prostředí snaží překlenout svým výkladem, a sice, že lhůtu osmi dnů pro přihlášení sdružení do řízení je třeba počítat ode dne oznámení zahájení řízení sdružení. Výklad, který respektuje smysl právní úpravy, tj. umožnit sdružením účast v řízeních, se nicméně střetává s přístupem Ministerstva pro místní rozvoj. Stanovisko tohoto ministerstva je takové, že je třeba pro přihlášení sdružení do řízení striktně trvat na splnění osmidenní lhůty od zahájení řízení. Veřejný ochránce práv v těchto případech intervenuje ve prospěch účasti sdružení v řízení.

Ponechávám na vašem úsudku, který z naznačených přístupů odpovídá principy dobré správy, na jejichž splnění má veřejný ochránce práv dohlížet.

Několik poznámk k diskutovaným problémům¹

Jan Slanina *

Jen velice krátce bych chtěl na diskusi k mému referátu reagovat. Jsem už vychovaný Evropskou unií, kam jezdím do Evropské rady urbanistů od roku 1997, takže všechny připomínky, které byly řečeny, tak jak je tam zvykem, akceptuji, jako by byly moje a budu s nimi takto zacházet.

Rád bych hlavně uvedl na pravou míru, že jsem nemluvil o nepřipuštění někoho resp. nestěžoval si na účast někoho ve správním řízení. Připomíнал jsem, že ve správním řízení často všechny připomínky byly vypořádány, a potom tyto iniciativy vystoupí znova, a to napadením soudním, ale ne přímo správního řízení vlastního, to zdůrazňuji. To znamená, že napadají jednotlivá stanoviska třeba Ministerstva životního prostředí co se týče krajinného rázu, ovzduší atd. atd., takže nikoliv správní řízení, ale jednotlivé akty.

Rád bych ještě uvedl, že přes půl roku nám to trvalo, ještě i s Vladimírem Špidlou, abychom vyloučili, a to ve prospěch životního prostředí, výraz trvale udržitelný rozvoj. Protože trvale udržitelný rozvoj je trvalý rozvoj, je to rozvoj rozvoje. Myslíme si, že to je jako znásobování. Proto užíváme pojem udržitelný rozvoj a tento pojem se v té nejdemokratičtější podobě, tzn. v podobě rady starostů, dostal i do nového stavebního zákona. Dohoda, o níž tu byla řeč, je skutečně přijata, ale není, podle mého názoru, implementována, pokud je to tak, a je implementována do našeho právního řádu, prosím abych byl v kuloárech poučen a rád se na to podívám.

Stížnosti na výkon státní správy stavebními úřady jsme brali v úvahu. Skutečně jsme dali jednu variantu, kterou jsme podporovali, do nového stavebního zákona, a to tak, aby se výkon státní správy stavebních úřadů zúžil asi na 130 nebo 150 stavebních úřadů. Ale krajské úřady a veřejná diskuse nás přesvědčily nebo přesvědčily i Legislativní radu vlády o tom, že ponechala současný stávající počet stavebních úřadů s tím, že krajské úřady mají pravomoc a možnost v čase jejich počet snížit. A pro mne je forma obce podobou demokracie, ztělesněním demokracie a volený orgán je pro mne posvátný, protože byl zvolen.

¹ Autorizovaný přepis záznamu z diskuse.

* Ing. Jan Slanina, náměstek ministra, Ministerstvo pro místní rozvoj

K výkonu samostatné a přenesené působnosti obcí a podjatosti¹

Stanislav Kadečka *

K problematice, o níž hovořil kolega Franc, bych chtěl navázat jen stručně jednou podporující poznámkou a jednou poznámkou doplňující.

Pokud jde o **otázku podjatosti**, na této konferenci by měla zaznít jedna informace, která možná nemusí být všem známá a ze slov mých předrečníků nevyplynula. Tuto otázku sice Krajský soud v Hradci Králové skutečně řešil tak, jak zde bylo zmíněno, a řešil ji dokonce dvakrát (jeho rozhodování se tedy netýkalo jenom onoho jednoho javoru stříbrného, který byl zmiňován, ale týkalo se to kdysi předtím i jiné věci v územním řízení – viz SJS 1058/2002), nicméně – a to je dodatek pro ty z nás, kteří kromě své další činnosti nebo pro svoji další činnost nemáme čas každý měsíc sledovat podrobně Sbírku rozhodnutí Nejvyššího správního soudu – v této věci padlo již i rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku (č. 503/2005 Sb. NSS) konstatoval, že v takovýchto případech sama o sobě skutečnost, že obecní úřad v přenesené působnosti rozhoduje o právu nebo povinnosti obce v samostatné působnosti, není důvodem k vyslovení podjatosti úředníků obce. Tolik tedy k nadnesené otázce podjatosti z hlediska současné judikatury, přičemž se trochu bojím, že kolega Franc je – alespoň ze svého pohledu – příliš velkým optimistou, neboť díky onomu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (nebude-li zvráceno „vyšší instancí“ – teď nevím, jestli se tam příslušný účastník soudního řízení správního obrátil na Ústavní soud, či nikoliv) zdá se, že spíš stávající praxe v tomto směru bude laicky řečeno „zabetonována“.

Můj názor k této otázce je přitom naprosto jednoznačný. Já si myslím, a v tom podporuji názor, který tu již zazněl, že v těchto případech jednoznačně podjatost dána je. Důvodů pro tento závěr je celá řada. Osobně mne zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu rozladil do té míry, že jsem té otázce věnoval poměrně podrobný článek v Právních

¹ Autorizovaný přepis záznamu diskusního vystoupení.

* JUDr. Stanislav Kadečka, Ph.D., odborný asistent Právnické fakulty Masarykovy univerzity Brno

rozhledech, který by měl vyjít začátkem srpna (č. 13/2005), takže i proto nebudu dále zdržovat. Ta otázka je dle mého názoru a z hlediska argumentačního jednoznačná – zaměstnanec rozhoduje o svém zaměstnavateli.

Opravdu jsme přesvědčeni, že zaměstnanec rozhodující o svém zaměstnavateli je nepodjatý? Já si dokonce myslím, že si dovolím být více nepodjatý, když budu rozhodovat o vlastní manželce, než když budu rozhodovat o svém zaměstnavateli. Nadto – a zde navazuji na kolegu Hanáka – když jsem v kontaktu s úředníky obcí a krajů, ještě nikdo z těch úředníků mi neřekl, že se cítí naprostě nepodjatý, když rozhoduje o svém zaměstnavateli. Nedávno tento můj názor nepřímo podpořil i starosta jedné obce, kde se obecní stavební úřad nastěhoval do nezko-laudované budovy. Vyjadřoval se k tomu onen starosta, který chtěl v televizi podpořit otázku nezávislosti přenesené působnosti, a malinko se přeckl. Zhruba říkal: „*No, já jsem jím uložil, pardon, navrhl, aby zahájili řízení o uložení pokuty sami sobě.*“ V mnoha případech je to dokonce ještě tak paradoxní v těchto sankčních řízeních, že když úředník je tak odvážný, že uloží sám sobě pokutu (a mnohdy to navíc bývá problém spočívající v tom, že to je jeden a tentýž odbor, ten který trestá a ten který je odpovědný), tak ta pokuta plyne do rozpočtu obce (takže víceméně to ztrácí smysl – zvlášť za situace, kdy by snad ještě mělo dojít k exekuci: představme si tak jaksi pitoreskně úředníka, který provádí výkon rozhodnutí prodejem věcí movitých, řekněme odebráním křesla starosty, a následně za utržené peníze opět to křeslo starosty kupuje). A možná, že by v této souvislosti neměl uniknout jeden judikát, kde se Ústavní soud k otázce vztahu přenesené a samostatné působnosti vyjadřoval, byť v jiných souvislostech. Šlo o – podle tehdejší právní úpravy – předchozí souhlas k pronájmu nebytových prostor, a došlo k situaci, kdy pronajímatelem nebytových prostor byla obec (v samostatné působnosti) a samozřejmě táz obec (v přenesené působnosti) měla i udělit povolení. Byla to malá obec, takže personifikováno šlo v obou případech o starostu. Ústavní soud řekl, že to je naprostý formalizmus, pokud bychom požadovali po tom starostovi, aby si nejprve (v přenesené působnosti) udělil povolení a potom (v samostatné působnosti) uzavřel smlouvu. Zdá se tedy, že tento názor Ústavního soudu spíš vede k jinému závěru, než k jakému došel Nejvyšší správní soud, totiž že jeden a tentýž úředník je někým jiným v samostatné působnosti a někým jiným v přenesené působnosti.

Dále to rozvádět nebudu, abych časově neobtěžoval, a dovolím si tu druhou, doplňující, poznámku.

Můj předčečník si posteskl nad nechutí správních soudů stanovit **odkladný účinek správní žaloby**. K tomu je třeba říct, že s odkladným účinkem je dle mého spojena skutečně celá řada problémů. Tak např. se zdá, že pokud by soudy měly velkou chut' přiznávat správním žalobám odkladný účinek, tak bychom v našem správním soudnictví nemohli existovat, protože když budete mít pravomocně povolenou stavbu (po odvolání řešeném druhou instancí) a pak budete mít dva či dokonce tři roky odkladný účinek, tak je to víc než trochu problém. Čili tady narází institut odkladného účinku správní žaloby na reálnou délku soudního řízení správního.

Dalším problémem, který by tu měl být zmíněn, je postavení tzv. **osoby zúčastněné na řízení**. Soudní rád správní totiž v momentě, kdy byl připravován, počítal se souběžnou účinností tehdy navrhovaného správního řádu, který byl však koncepcí trošku jiný, než ten stávající i než ten budoucí zákon č. 500/2004 Sb. Např. ve stavebním řízení se tak dnes dostáváme do situací, kdy osoba, která má největší zájem na výsledku soudního řízení správního, tedy stavebník, se dostává mnohdy do situací, kdy je právě v postavení té tzv. osoby zúčastněné na řízení, čili v rámci soudního řízení správního v tom nejoslabenějším postavení. Poukáží na konkrétní příklad. Stavební úřad rozhodne a souused stavebníka se proti rozhodnutí odvolá, jedním účastníkem soudního řízení správního je pak souused jako žalobce, druhým účastníkem je stavební úřad, který sice nejspíše bude hájit svoje rozhodnutí, ale zas až tak moc (jako stavebníkovi) mu na tom jistě nezáleží. A samotný stavebník je pouze osobou zúčastněnou na řízení. V situaci, kdy by se tato osoba měla bránit proti přiznání odkladného účinku správní žalobě, je pak ve velmi špatném procesním postavení. Snad možná povzbuzující by v této věci mohl být nález Ústavního soudu (sp. zn. II. US 310/04) vyhlášený dnes ráno, který konstatoval, že v takovémto případě osoba zúčastněná na řízení, byť ve smyslu soudního řádu správního účastníkem řízení není, se přece jen jistým způsobem proti rozhodnutí o odkladném účinku může bránit, a to ústavní stížností (ustanovení § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu – dle něhož jsou oprávněni podat ústavní stížnost fyzická nebo právnická osoba, jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem veřejné moci, bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním

zákonem nebo mezinárodní smlouvou – je totiž třeba interpretovat široce, neboť zákonodárce zde nespecifikuje, o jakou formu účastenství se má jednat).

Několik uvedených myšlenek je tedy snad zřetelným dokladem toho, že otázka odkladného účinku správní žaloby je ještě problematičtější, než zde dosud zaznělo.

Několik poznámek k pojmu a podobě moderní veřejné správy¹

Martin Mikš *

Za spojitou nit celé dnešní konference bych označil slova: „Veřejná správa orientovaná na občana, sloužící pro občana a ne zahleděna sama do sebe.“ Nejprve bych chtěl ve svém příspěvku zareagovat na několik věcí z předchozí diskuse a v závěru, díky témtoto reakcím, dospěl zpět ke své úvodní větě.

Jestliže jeden z mých předčeňků uvedl, že doposud neslyšel o úředníkovi, který by se postavil či vzepřel svému zaměstnavateli (územnímu samosprávnému celku – zejména v podobě moci politické), pak sděluji, že takovým musí, či měl by být, každý úředník, a to v situaci, kdy shledá, že pokyny či jednání jeho zaměstnavatele jsou v rozporu se zákonem či ostatními závaznými právními předpisy. Znám takových úředníků celou řadu a sám se řadím mezi ty, kteří stejně jako svého zaměstnavatele ctí i právní předpisy.

K poznámce o spojitému modelu, jelikož ho ze své praxe znám (stejně tak z předchozí praxe znám i čistě státně – správní úřad), mohu říci, že jsou to mnohdy územní samosprávné celky, které „bojují“ s ústředními správními orgány o práva svých občanů, o zjednodušení a zpřehlednění výkonu veřejné správy, a to právě proto, že potřeby svých občanů znají nejlépe.

K další poznámce o 95 % úředníků samospráv, kteří se neoficiálně vyjadřují o politických tlacích na svoji činnost, bych chtěl uvést, abychom si nedělali iluze, že politický tlak na územních samosprávných celcích je větší, než-li je tomu např. na ministerstvech, což jsou čisté orgány státní správy. Přesto si myslím, že číslo 95 % je hodně nadsazené. Zde bych se především ztotožnil s vírou JUDr. Zikmundové, že postupem let se u nás situace bude zlepšovat.

Další související záležitost z předchozí diskuse je otázka podjatosti úředníka státní správy, je-li jeho zaměstnavatelem územní samosprávný celek, a daný úředník rozhoduje o právech či povinnostech svého

¹ Přihlášený diskusní příspěvek, který nebyl z časových důvodů přednesen.

* Mgr. Martin Mikš, vedoucí odboru kontroly Krajského úřadu Jihomoravského kraje

zaměstnavatele v přenesené působnosti. Dovolím si uvést, že zde nejde o klasický vztah zaměstnavatel – zaměstnanec, jak jej známe např. ze soukromé sféry. Zásadní rozdíl je v tom, že úředník státní správy je v prvé řadě povinen řídit se při výkonu své funkce zákonem a ostatními příslušnými právními předpisy. V daném případě osobně nevidím podjatost jednotlivých pracovníků (nehledě na současnou právní úpravu, která by žádala pracovníky pro podjatost vyloučit jmenovitě a nikoli jako celek a nehledě na to, že tento pohled by patrně paralyzoval některé úseky výkonu státní správy na místních úrovni). Co však s ohledem na shora uvedené chci zdůraznit, a zde se naprosto ztotožňuji s moudrými a zkušeností podepřenými slovy veřejného ochránce práv, problém v případech, o kterých zde bylo hovořeno, je především v lidech, protože především lidé tvoří obsah veřejné správy. A na ty je třeba soustavně působit, aby veřejná správa byla co nejkvalitnější. Je třeba koncepční, dlouhodobé a důsledné práce s lidmi, kteří veřejnou správu zabezpečují, abychom dosáhli nebo se alespoň zásadně blížili cíli, který jak jsem na začátku svého příspěvku uvedl protkává celou dnešní konferenci. A to je, znovu opakuji, veřejná správa pro občana a nikoli naopak. Dovolte mi vysoce ocenit dnešní konferenci a obsah jejích příspěvků. Věřím, že i na ostatních formálních i neformálních fórech bude tato diskuse pokračovat a sílit.

Několik slov ke smíšenému modelu¹

Simeona Zikmundová*

Ve svém velmi krátkém vstupu bych se ráda zapojila do diskuse s jistou obhajobou smíšeného modelu. Zažila jsem totiž osobně praxi úředníka na okresním úřadě na začátku 90. let a zažívám ji teď na krajském úřadě. Možná, že podmínky krajských úřadů jsou trochu jiné než podmínky úřadů s rozšířenou působností a pověřených úřadů. Je to možná délka trvání i rozdílným charakterem práce, která je tam vykonávána. K diskutované problematice mám dvě poznámky.

Nejprve tedy první poznámka: O smíšeném modelu bylo již mnohokrát řečeno, a to na různých úrovních, na konferencích, v článcích i v další odborné literatuře, že je to model ústavně konformní. Vyhovuje principům, které ústava České republiky po roce 1993 přijala.

A nyní druhá poznámka, která vychází právě na základě shora zmíněných osobních zkušeností. Myslím si, že rozhodnutí Poslanecké sněmovny vydat se cestou smíšeného modelu bylo v zásadě dobré, protože je to jeden z možných nástrojů, jak zastavit onen destruktivní resortizmus. Proč si myslíme, že pokud by státní správa byla organizovaná v onech jednotlivých úřadech, sólo stavební úřad, sólo sociální úřad, sólo vodní úřad atd., že by ústřední politici prostřednictvím svých ministrů a náměstků ovlivňovali rozhodování menším způsobem, než možná k takovým věcem dochází na úrovni místních samospráv? Ale vracím se k tomu, co jsem již říkala. Já v pozici ředitelky krajského úřadu jsem za dobu, kterou v úřadě jsem, nebyla ani jednou požádána o politický zásah do správního řízení. Nemohu mluvit za všechny své kolegy, korektně tedy tuto možnost připouštím.

Příjde mi však významnější, že smíšený model vlastně přesně vystihuje nesporně žádoucí zásadu – pojďme k občanovi co nejbližše, pojďme rozhodovat srozumitelně, přehledně, před ním, aby to měl blízko, aby tomu rozuměl. Že to úředník vlastně vykonává prostřednictvím financí toho kterého územně samosprávného celku, který ho vlastně platí, to přece může být pozitivně využito k tomu, aby správa byla skutečně dobrá. Pokud by šlo o to pouze ušetřit nebo mít státní správu co nejménší,

¹ Autorizovaný přepis záznamu diskusního vystoupení.

* JUDr. Simeona Zikmundová, ředitelka Krajského úřadu kraje Vysočina

pak zřídme pětisícový úřad v Praze, který bude dělat všechno, třeba se nám tam podaří ohlédat, aby zásahy politiků nenastaly.

A ještě poslední poznámka: Domnívám se, že naše demokracie je skutečně stále ještě mladá a potřebuje určitý čas k tomu, aby rozhodování a práce všech správních úředníků byla korektní. Kolegové určitě někteří mají a někteří teprve potřebují získat dostatečnou odvahu, dostatečné sebevědomí. Možná očekáváme komoru správních úředníků, nebo jiný podobný nástroj, zákon 312 určitě posílí naše postavení. S tou mladou demokracií možná souvisí i opojení polické garnitury mocí. Jsem si však jista, že jak půjdou roky, a bude-li nám dopráno zažívat demokracii standardní, že se všichni uklidníme, úředníci budou rozhodovat podle zákonů a věřím, že se budeme chovat tak, jak je potřeba.

K některým právním aspektům vztahu investor – životní prostředí¹

Milan Pekárek *

1. Dvě poznámky úvodem

Abych předešel případným nedorozuměním, považuji za potřebné vysvětlit oba shora uvedené pojmy – „investor“ a „životní prostředí“.

Za **investora** v následujících úvahách považuji právně způsobilý subjekt – právnickou nebo fyzickou osobu, která vynakládá prostředky, zpravidla finanční, na vytvoření fyzického kapitálu (strojů, zařízení, staveb aj.), tedy na pořízení investic.

Životním prostředím obecně pak rozumím povrch této planety a prostor pod ním a nad ním v takovém rozsahu, v němž vykazuje vlastnosti, které umožňují výskyt některé z pozemských forem života. Vzhledem k tomu, že další úvahy se budou pohybovat v rámci našeho právního rádu, pak je zřejmé, že i pokud jde o životní prostředí, půjde o životní prostředí především na našem státním území s vědomím, že ovšem životní prostředí tvoří celoplanetární systém a není dělitelné státními hranicemi.

2. Podstata vztahu investor – životní prostředí

Již v úvodu jsem uvedl, že investor je fyzická nebo právnická osoba. Pokud jde o fyzické osoby, není o podmíněnosti jejich existence prostředím umožňujícím jim existovat jako určité formě života pochyb. I když Ústavní soud vyslovil právní názor, že subjektem práva na příznivé životní prostředí a tím tedy subjektem ve vztahu k životnímu prostředí nemůže být osoba právnická, protože to vylučuje její podstata, která není biologická a není tedy podmíněna prostředím s vlastnostmi umožňujícími její existence, mám zato, že o správnosti tohoto názoru lze s úspěchem pochybovat. Nejenže tento názor nebere v úvahu skutečnost, že

¹ Přihlášený referát nebyl pro časovou tíseň v průběhu konference přednesen.

* doc. JUDr. Ing. Milan Pekárek, CSc., docent Právnické fakulty Masarykovy univerzity Brno

právnické osoby jako subjekty právních vztahů vznikly jako projev určitého právnického pragmatismu (racionálizace) pro situace, kdy by jinak skupiny fyzických osob sledujících stejný cíl musely vystupovat v právních vztazích včetně právních úkonů směřujících k jejich vzniku, změně či zániku vždy společně anebo alespoň prostřednictvím jimi udělených plných mocí určeným zástupcům, ale nepřihlíží ani k tomu, že každá právnická osoba jednak vzniká na základě úkonů fyzických osob a po celou dobu své existence dává tuto svou existenci najevo projevy, které jejím jménem činí opět fyzické osoby – její statutární orgány a její zaměstnanci. Vždy tedy má i svou osobní (personální) složku. To platí dokonce i o účelových sdruženích majetku (nadacích). V neposlední řadě mnohdy bude na kvalitě životního prostředí záviset existence právnické osoby přímo. Resp. bude na ní záviset svým předmětem činnosti. Nízká kvalita životního prostředí (určité její složky) může být příčinou toho, že právnická osoba bude muset svou činnost skončit, protože stav životního prostředí nedovolí realizovat na potřebné úrovni předmět její činnosti.²

A zde se již dostáváme k samotné podstatě vztahu investor – životní prostředí. Investor, a to jak fyzická, tak právnická osoba – na jedné straně svou investici umisťuje do určitého prostředí a již tím je ovlivňuje, další vlivy vyvolává provoz realizované investice a výstupy z něho, které se dříve nebo později stávají odpadem a opět zatíží životní prostředí jako sama investice poté, co její životnost skončí. Součástí vlivů souvisejících s realizací a provozem investice je čerpání různých látek (zdrojů) z bezprostředního nebo i vzdáleného prostředí. Podstata tohoto vztahu je tedy stejná jako u všech subjektů životního prostředí. Spočívá ve výměně látek, která je jako „pupeční šnúra“ neoddělitelně s prostředím spojuje. Tato výměna látek mezi určitým subjektem a prostředím, aniž si to vůbec uvědomujeme, životní prostředí mění. Problém spočívá v tom, že v ekosystému planety Země není člověk jedinou formou života. Jak jsem již uvedl, tento ekosystém je vázán jen na tuto planetu. Je tedy přesně ohrazený. Jestliže tedy člověk svými aktivitami své životní prostředí rozšiřuje a mění, obvykle současně zmenšuje a mění (navíc zpravidla k horšímu) životní prostředí ostatních rostlinných a živočišných druhů. Shodou

² I kdybychom připustili správnost právního názoru Ústavního soudu, pořád to nemění nic na tom že i právnické osoby existují jako reálné subjekty a svou činností ovlivňují životní prostředí, a to i svou činností investorskou, takže jsou předmětem téhoto úvah oprávněně.

okolností včera, při jednání nad návrhem určitého zákona, jehož jsem se zúčastnil, zazněl názor, že existuje životní prostředí člověka a životní prostředí jiných živočichů a rostlin. To je pak příčinou toho, že při zajištování životního prostředí pro člověka se tato snaha střetne s životním prostředím těchto ostatních druhů. Tento názor je chybný v tom, že vychází ze souběžné existence množiny různých životních prostředí. Životní prostředí je totiž jenom jedno – společné pro člověka i pro ostatní živočišné a rostlinné druhy. Člověk i všechny ostatní formy života jsou nejenom subjekty v tomto prostředí, ale jsou současně i jeho součástí ve vztahu k jiným druhům (nakonec i jedincům). Pokud se zájmy těchto subjektů ve společném prostředí střetnou, obvykle má větší předpoklady se prosadit člověk, mnohem prozíravější je však snaha o takové řešení, které umožní další existenci obou stran tohoto střetu. Vítězství jednoho nad druhým může nakonec skončit i zánikem vítěze.

3. Právní základ vztahu investor – životní prostředí

Právo, z důvodu vcelku pochopitelných, nemůže regulovat veškeré lidské chování. Zaměřuje se proto na to chování, které je z hlediska fungování společnosti zvlášť významné. Vzhledem k tomu, že stav životního prostředí je existenciální podmínkou pro všechny formy života na Zemi včetně člověka, patří mezi právem regulované chování i chování lidí ve vztahu k životnímu prostředí. Důležitost ochrany životního prostředí si dokonce vyžádala regulaci na úrovni právních norem nejvyšší právní síly – norem naležejícími do ústavního pořádku České republiky. Z pohledu našich úvah je to především ustanovení čl. 35 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, které říká, že: „*Při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, ... nad míru stanovenou zákonem.*“ Na jedné straně zde toto ustanovení nejvyšší právní síly do určité míry (stanovené zákonem) připouští, aby bylo životní prostředí nejen ohrožováno, ale dokonce i poškozováno (respektuje zde výše zmíněný fakt, že jakákoli aktivita subjektu spjatého se svým prostředím výměnou látek životní prostředí ovlivní, takže absolutní zákaz působení na životní prostředí možný není), na straně druhé však takto stanovená míra připuštěného ohrožování případně poškozování životního prostředí je zavazujícím limitem pro výkon jakékoli práva. Listina v uvedené souvislosti nerozlišuje práva přiznaná jí samotnou od práv zakotvených v obyčejných zákonech.

Toto pravidlo považoval zákonodárce za natolik významné, že je v podstatě beze změny zopakoval i v čl. 11 odst. 3, tj. v souvislosti s právem vlastnit majetek. Cit. ustanovení o vlastnictví mj. říká, že „*Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.*“ Pro tyto úvahy je tato skutečnost vyznaná proto, že právo vlastnit majetek je základem investorské a podnikatelské činnosti vůbec.

V neposlední řadě je třeba zmínit i čl. 7 samotné Ústavy ČR. V něm na první pohled vágně formulovaná povinnost státu *dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a o ochranu přírodního bohatství* svádí k závěru, že jde jen k ničemu nezavazující ústavní proklamaci. To je ovšem pohled jen velice povrchní, zato v našem společenském prostředí vžitý a podle chování kompetentních orgánů se zdá, že plně akceptovaný. Ve skutečnosti se za takto velmi obecně formulovanou ústavní povinností státu skrývají zcela konkrétní a přesně identifikovatelné povinnosti konkrétních státních orgánů. Jejich výčet snadno najdeme ve všech těch obyčejných zákonech, které se zabývají ochranou životního prostředí, a to v té jejich části, která vždy upravuje působnost a pravomoc příslušných státních orgánů pro tu kterou oblast ochrany životního prostředí. Za důležité považuji zdůraznit, že uvedená povinnost se týká všech státních orgánů, nejen orgánů výkonné státní moci, ale i orgánů moci zákonodárné a dokonce i soudní.

Neméně důležitá je správná interpretace pojmu „**přírodní zdroje**“ a „**přírodní bohatství**“, jejichž šetrné využívání a ochranu zmíněné ustanovení ústavy ukládá. Rozhodně nelze tyto pojmy interpretovat zúženě jen ve vztahu k nerostnému bohatství a ke zdrojům nerostných surovin, případně ještě vodním zdrojům. Namísto je podstatně širší interpretace zahrnující i všechny živočišné a rostlinné druhy, jejichž genofond může být, pokud už dnes není, pro lidstvo důležitým zdrojem, když ne bohatství, tak informaci, mnohdy důležitých i pro přežití samotného člověka.

Vlastní úprava vztahu investor a životní prostředí je potom předmětem velkého počtu zákonů, někdy komplexnější povahy, často však upravujících i jen určitý aspekt tohoto vztahu.

4. Některé problémy provázející vztah investor – životní prostředí – veřejná správa

V oblasti práva je velmi široce uplatňován tzv. „povolovací princip“, což znamená, že k řadě činností, a k nim patří ve své většině i činnosti

investiční povahy, je třeba, vzhledem k předpokládaným jejich důsledkům pro životní prostředí, povolení příslušného orgánu. To je pak vždy výsledkem předcházejícího řízení. Je to důsledek jednak skutečnosti, že ochrana životního prostředí je svěřena především veřejnému právu a logicky pak i orgánům veřejné správy. To, že vydání povolení musí předcházet určité řízení, není samoúčelné. Tato řízení je třeba považovat za jeden z nástrojů ochrany životního prostředí. Zatímco právní norma je jen obecné pravidlo chování, které samo o sobě nemůže popsat a tedy zachytit všechny případy, byť stejného druhu, ve všech jejích zvláštnostech a odlišnostech, v řízení, v němž je aplikována, to možné je. Správní orgán zde má možnost posoudit žádost a v ní a jejích přílohách popsaný a zdokumentovaný záměr ze všech potřebných hledisek, všech možných vlivů na životní prostředí. Navíc mu platná právní úprava obvykle umožňuje, aby tak učinil za účasti nejen dalších účastníků, ale v posledních letech stále častěji i za účasti širší veřejnosti a v neposlední řadě i dalších orgánů státní správy. Konečně tato řízení umožňují pro konkrétní případ vydal nejen povolení, ale i stanovit případně další podmínky jeho realizace, opět často zaměřené právě na ochranu životního prostředí.

Podnikatelé si význam těchto řízení takto obvykle neuvědomují, a to z důvodů objektivních i subjektivních. Spočívají totiž jak v nich samých, tak např. i ve způsobu, jakým s nimi správní úřady jednají. Jejich častý pocit, že jsou, spíš než cokoli jiného, úřady šikanováni, bezpochyby mj. posiluje i stav právní úpravy těchto řízení.

Velmi časté jsou stesky podnikatelů na to, že řízení, které musí absolvovat není jedno, ale celá řada řízení u celé řady správních orgánů. Je to důsledek toho, že zákony vyžadují, aby v řízení o vydání povolení vystupovaly i tzv. „dotčené orgány státní správy“³ a dávaly v něm svá závazná stanoviska nebo souhlasy (to v tom lepším případě), anebo aby řízení před těmito orgány probíhala jako samostatná správní řízení, jejichž výsledek – souhlas, povolení, závazné stanovisko – aby žadatel o vydání povolení k realizaci určitého investičního záměru v povolovacím řízení předložil.

³ Jde o nepřesné označení těch státních orgánů, jímž zvláštní zákony svěřují ochranu určitých veřejných zájmů, mezi nimi i zájmu na ochraně životního prostředí. Ve skutečnosti tedy případným povolením, respektive jeho realizací v podobě uskutečněného investičního záměru nejsou dotčeny tyto orgány, ale jimi chráněné veřejné zájmy.

První vlaštokou, která směruje k zjednodušení povolovacího řízení je **zákon č. 76/2002 Sb., který se bůhví proč nejmenuje zákon o integrovaném povolování**, i když právě o ně v něm jde, ale o integrované prevenci, když v něm není o nic víc prevence než v jakémkoli jiném zákoně o ochraně životního prostředí. Podstata řešení, které tento zákon přinesl, spočívá v tom, že žadatel o povolení se obrací pouze na jeden správní orgán, který projednání jeho žádosti se všemi ostatními dotčenými orgány i účastníky řízení zajistí sám. Přínos tohoto zákona pro praxi musí praxe sama teprve potvrdit. Již dnes však lze říci, že jeho základní nedostatek spočívá v tom, že s tímto postupem tento zákon počítá jen u vymezeného okruhu záměrů. Žádoucí by bylo, aby se tento postup stal postupem obecným, aby každý žadatel jednal pouze s jedním správním orgánem, který po té, co obdržel všemi náležitostmi vybavenou žádost, zajistil její projednání se všemi, s nimiž projednána podle zákona má být a žadateli předal již konečné rozhodnutí. V době elektronické komunikace by neměl být velký problém vytvořit postupně elektronickou síť orgánů veřejné správy, jejímž prostřednictvím by tyto orgány komunikovaly i při vyřizování těchto žádostí.

V uvedených souvislostech ovšem mohou vzniknout některé závažné problémy.

Prvním z nich je otázka, jakou podobu (právní formu) mají mít stanoviska dalších (dotčených) správních orgánů a jakou mají tato stanoviska mít váhu v příslušném povolovacím řízení. Dosud jde většinou o projevy těchto orgánů, které jsou pro orgán, který povolovací řízení vede, závazné. Pokud jde o formu, některé zákony vyžadují správní rozhodnutí, některé nikoli. I jmenovaný zákon o integrované prevenci říká v ustanovení § 9 odst. 2, že vyjádření příslušných správních orgánů nejsou právními rozhodnutími. O jejich závaznosti neříká nic, a protože nejde o správní rozhodnutí, závazná nejsou. V takových případech ovšem podstatně vzrůstá odpovědnost (bohužel nikoli právní) povolujícího orgánu, který by se teoreticky mohl rozhodnout i v rozporu s těmito vyjádřeními směřujícími k ochraně dalších veřejných zájmů. Musí pochopitelně své rozhodnutí rádně odůvodnit, protože může počítat s možností opravného prostředku. Ten ovšem nemusí být vždy podán. Zpravidla nebude podán tehdy, jestliže účastníkem řízení nebude nějaké ekologické sdružení. Dotčené orgány samy opravný prostředek podat nemohou, protože nemají postavení účastníků řízení.

Zde se objevuje nebezpečí určitého nepokrytého prostoru z hlediska ochrany zájmů spojených s ochranou životního prostředí. Problém by nenastal, pokud by správní orgán vždy postupoval a případ posuzoval z hlediska v úvodu citovaných ustanovení čl. 35 odst. 3 Listiny základních práv a svobod – tj. z hlediska, podle kterého výkon všech ostatních práv nesmí být na újmu životního prostředí nad míru připuštěnou zákonem, přičemž při stanovení této míry je stát (jeho zákonodárný orgán) zavázán ústavní povinností (čl. 7 Ústavy) dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a přírodního bohatství. Což pro zákonodárce znamená přijímat zákony, které tomuto požadavku vyhovují.

Na druhé straně je nepřijatelné, když stanovisko dotčeného orgánu zákon prohlásí za závazné, ale nikoli za výsledek správního řízení (tedy správní rozhodnutí). V takovém případě by povolovací orgán neměl jinou možnost, než rozhodnout podle tohoto stanoviska. V případě, že by bylo negativní, musel by žádost zamítnout. Opravný prostředek by nemohl být úspěšný proto, že ani odvolací orgán nemůže rozhodnout bez kladného závazného stanoviska dotčeného orgánu státní právy. A nahradit je svým vlastním stanoviskem mu zákon nedovoluje. O žádosti by tak vlastně bylo rozhodnuto již dotčeným orgánem státní správy a nikoli povolujícím správním orgánem, a to bez možnosti se proti negativnímu závaznému stanovisku dotčeného správního orgánu bránit.

Velký počet orgánů, jejichž rozhodnutí, souhlas, vyjádření či jiné formy součinnosti při povolování realizace záměrů investorů zákony požadují, je důsledkem skutečnosti, že není jiné takové oblasti, v níž by výkon právní ochrany, včetně zákonodárné iniciativy, byl svěřen tolika resortům, jako je tomu u životního prostředí. Dokonce jedna a táz složka životního prostředí je svěřena hned několika resortům. Odstrašujícím příkladem je **ochrana vodních zdrojů, na níž se podílí hned pět resortů**. Jestliže na začátku devadesátých let jedna z hlavních výtek, které směřovaly na adresu v té době existující právní úpravy ochrany životního prostředí, se týkala přílišného resortismu této právní úpravy, pak to byl je velmi slabý odvar stavu, jaký máme dnes. Denně nás média zásobují informacemi o „válce resortů“, v níž kořistí, o kterou se bojuje, je některá část našeho životního prostředí.

Dalším problémem, na který si stěžují nejen investoři, ale společně s nimi i správní orgány, je **účast ekologických sdružení ve správních řízeních**. Je však třeba zdůraznit, že jednak odmítání demokratizace právního systému v oblasti ochrany životního prostředí by znamenalo

pro stát vystavit se porušení mezinárodních závazků, které přijal, za druhé a zejména, jsem přesvědčen, že nejde o skutečný problém. Podle mého názoru totíž problém není v úчастi těchto sdružení a veřejnosti vůbec v nejrůznějších procesech v oblasti ochrany životního prostředí včetně správních řízení, ale v tom, že na rozdíl od správních orgánů tato sdružení důsledně využívají všech právních prostředků, které jím zákon poskytuje. Problém je také v samotné činnosti orgánů veřejné správy. Jestliže se občanskému sdružení v konkrétním případě skutečně podaří řízení zkomplikovat, pak obvykle proto, že byli na ně připraveni lépe než žadatel o povolení i správní orgán. Je to proto, že využívají dokonalejších právních služeb, než jakými disponují správní orgány (kde často právníci zcela chybí a řízení vedou a rozhodují neprávníci). Řízení často trvá neúměrně dlouho také proto, že nedostatečnou součinnost správnímu orgánu poskytuje sám žadatel povolení, v horším případě nedodržuje zákonné procesní lhůty správní orgán. I když na vině je často i problematiká právní úprava, rozhodující je „lidský faktor“.

Všeobecně se očekává řešení od nových zákonů, jejichž vydání je obvykle odůvodňováno právě snahou zjednodušit a urychlit řízení. Výsledek však velmi často bývá přesně opačný. Nové předpisy jsou rozsáhlé, zbytečně detailní, komplikované a pro „obyčejného“ občana nesrozumitelné. Jestliže zákon ukládá povinnosti „každému“, což dělá velmi často, ale stačí i jen určité skupině osob, z nichž jen nepatrné procento je právě vzděláno, měl by být tak srozumitelný aby byl všem, komu povinnosti ukládá, pochopitelný.

Pokud pak jde o procesní právní předpisy, namísto aby proces chápaly jako prostředek k uplatňování nebo ochrany hmotného práva, nahromadí před toho, kdo se v řízení svých práv domáhá, tolik formálních překážek, že na nich často ztroskotá i kvalifikovaný právník, natož právní laik. To vše se zmíněným odůvodněním, že jde především o urychlení vyřízení případu. To se paradoxně skutečně často podaří, ovšem tím, že řízení je zastaveno proto, že účastník některému z dlouhé řady těchto formálních požadavků nevyhověl. Případ tak skončil – ovšem věcný problém zůstal. Ve společnosti, která nedokáže problémy řešit, se problémy hromadí a narůstají. Za povšimnutí stojí i to, že naprostá většina formálních požadavků je adresována právě těm, kdo se svých práv domáhají a nikoli těm, kteří tato práva omezují, zasahují do nich nebo brání v jejich výkonu.

Katastr nemovitostí ČR a právní vztahy k nemovitostem

Karel Večeře *

Úvod

Demokratické principy uspořádání společnosti umožňují občanům realizovat jedno ze základních práv, kterým je právo vlastnické. Ve vztahu k nemovitostem je pro realizaci vlastnického práva i pro vyváženosť individuálního vlastnictví a ochrany veřejného zájmu potřebná evidence nemovitostí a věcných práv k nim.

Katastr nemovitostí České republiky podporuje fungování trhu s nemovitostmi především poskytováním informací o nemovitostech a o některých důležitých právních vztazích k nim, bez kterých by trh s nemovitostmi nemohl řádně fungovat. Pomáhá zajišťovat ochranu vlastnického práva, i když zápis vlastnického práva v katastru u nás poskytuje menší ochranu než v některých jiných evropských zemích. Přesto je zápis věcného práva v katastru provedený po roce 1993 úředním vyjádřením splnění základních podmínek pro vznik práva k nemovitosti a každý, kdo by chtěl práva zapsaných vlastníků zpochybňovat, nese minimálně důkazní břemeno, a to i v případě zápisů převzatých z dřívější evidence nemovitostí.

Informační otevřenosť katastru nemovitostí daná jeho veřejnosti zajišťuje možnost získat informaci o konkrétní nemovitosti a k ní evidovaným právům. To umožňuje přesvědčit se o stavu zápisů v katastru nemovitostí např. před obchodem s nemovitostí nebo před zajištěním úvěru nemovitostí, navázat s vlastníky kontakt a projednávat s nimi záležitosti dotýkající se jejich nemovitostí.

Pozemky a budovy na nich postavené mají obrovský význam pro rozvoj tržní ekonomiky. Nemovitý majetek tvoří velkou část bohatství každé země. Trh s nemovitostmi a jeho institucionální zajištění má proto obrovský význam pro tržní ekonomiku. Právě nedokonalost institucionálního zajištění trhu s nemovitostmi může vedle nedostatku finančních zdrojů a některých dalších nutných podmínek být limitujícím faktorem rozvoje tržní ekonomiky.

* Ing. Karel Večeře, předseda Českého úřadu zeměměřického a katastrálního

V katastru nemovitostí České republiky je evidováno celkem 21 880 tis. parcel, 3 637 tis. budov a 1 208 tis. bytů a nebytových prostor vymezených v bytových domech. K tému pozemkům, budovám a bytům je evidováno 5 938 tis. vlastnických vztahů. Jen v roce 2004 bylo katastrálním úřadům předloženo 562 401 návrhů na vklad práv k nemovitostem, které se týkaly téměř 2,3 mil. pozemků, budov a bytů. Byly poskytnuty údaje z katastru nemovitostí na základě 1,7 mil. požadavků občanů na úředních přepážkách katastrálních úřadů, dalších 400 tis. požadavků bylo uspokojeno dálkovým přístupem k údajům katastru prostřednictvím internetu. V roce 2004 katastrální úřady vyřídily 588 tis. dalších podání k zápisu právních vztahů, poznámek i technických údajů do katastru nemovitostí. Obrovský počet změn zapisovaných do katastru nemovitostí svědčí o velkém pohybu na trhu s nemovitostmi v České republice i o rozvoji hypotečního úvěrování.

1. Katastr nemovitostí a právní vztahy k nemovitostem

Katastr nemovitostí České republiky je však zatížen určitým neblahným dědictvím minulosti. Každá pozemková evidence je velmi složité, rozsáhlé a nákladné dílo, které se v evropských zemích vytváří po několik staletí a neustále navazuje na předchozí výsledky. Jeho řádné vedení a rozvoj jsou podmíněny dlouhodobou politickou a ekonomickou stabilitou státu a pro jeho spolehlivost má mimořádný význam zachování kontinuity vývoje. Její narušení má vážné důsledky a odstraňuje se jen velmi obtížně.

Přerušení kontinuity vývoje v 50. letech a pozdější nedokonalé pokusy o znovuzaložení evidence věcných práv v evidenci nemovitostí má svůj vliv i na dnešní katastr nemovitostí. Skutečně koncepční změny katastru, v jeho obsahu i formě, jsou mimořádně nákladnou a dlouhodobou záležitostí, v minulosti měřenou vždy desítkami let. Ani dnes tomu není a nemůže být jinak. Významné transformační procesy ve společnosti a v ekonomice měly vždy do značné míry destabilizující vliv na pozemkové evidence. Stačí jen připomenout pozemkové reformy či poválečné přidělové řízení, s jehož výsledky se pozemková evidence nevypořádala dodnes. Transformační procesy po roce 1989 pak svým dopadem do pozemkové evidence byly v minulém století těmi největšími.

V roce 1992 přijatá právní úprava katastru nemovitostí a zápisů vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem byla nepochybně vedena

snahou o návrat k osvědčeným principům vedení pozemkového katastru a pozemkových knih. Některé principy historické právní úpravy však byly převzaty nedůsledně. Největším nedostatkem současné pozemkové evidence v ČR je zřejmě nedostatečná ochrana dobré víry toho, kdo ze zápisů v katastru nemovitostí vychází. Pozemkové knihy stabilizovaly právní prostředí velmi dokonale a poskytovaly zapsané osobě a zejména pak nabylateli práva od osoby zapsané v pozemkové knize, téměř absolutní ochranu. Současná konstitutivní povaha zápisů práv vkladem sice zajistuje rádné zaevidování změn v katastru, ale neposkytuje příliš silnou ochranu ani zapsané osobě ani tomu, kdo od takové osoby nemovitost kupuje nebo ji přijímá do zástavy. Přesto však jde oproti situaci před rokem 1993 o zásadní pokrok. Příliš široce také zůstává nastaven deklaratorní zápis práv na základě rozhodnutí jiných státních orgánů a soudů, změn ze zákona a jiných listin záznamem. Jednoduchý proces zápisu bez možnosti dořešit nesprávnosti a sporné skutečnosti v listinách v rámci opravných prostředků působí mnoho potíží. Tak by bylo možno jmenovat i další slabiny současné právní úpravy. Návrh řešení těchto problémů cestou většího příklonu k historicky osvědčeným principům byl zpracován již v roce 2002, ale jeho projednávání bylo na doporučení Legislativní rady vlády prozatím pozastaveno do doby dokončení návrhu nového občanského zákoníku. I přes naznačené problémy však lze říci, že veřejnost dnes přikládá zápisům v katastru velkou vážnost, rozhodně větší, než by odpovídalo významu, který lze vyčíst ze současné právní úpravy. Je to pochopitelné a podle mého soudu je to dobré, přestože ve sporých případech jsou někteří lidé onou malou mírou ochrany poněkud překvapeni. Praktická zkušenosť ukazuje, že dnešní zápisy práv v katastru se ve velmi vysokém procentu shodují s právy respektovanými sousedy, institucemi veřejné správy a dalšími. Kdo je skutečným vlastníkem nebo má jiné věcné právo k nemovitosti, nemusí být v některých případech snadné určit. Z hlediska dlouhodobě udržitelných principů společenských vztahů je však důležité, aby stát zajistil vedení evidence, do které vlastníky či jiné oprávněné z věcných práv zapíše po splnění jasné definovaných podmínek a umožní každému, kdo to potřebuje, přesvědčit se o tom, kdo je jako vlastník respektován. Tím je spoluvtvářeno transparentní prostředí pro trh s nemovitostmi, což je jeden ze základních cílů a smyslu takového veřejného soupisu nemovitostí a práv k nim, jakým je katastr nemovitostí České republiky. Středoevropanům zvyklým na tradici pozemkové knihy a pozemkového katastru se může zdát takový přínos dnešního katastru nemovitostí samozřejmým. Není však samozřejmostí

pro velkou část rozvojového světa, kde, jak píše světoznámý peruánský ekonom Hernando de Soto, v každé vesnici každý ví, kdo vlastní které pole a který dům, ale žádná banka si je do zástavy nevezme a žádný investor je nekoupí, neboť tu chybí pozemková evidence podporující atmosféru důvěry tak nezbytnou pro funkční trh. A tak chybějí prostředky pro podnikání a další rozvoj celých rozsáhlých regionů.

Katastr nemovitostí České republiky je technicko-právním instrumentem integrujícím dvě nejvýznamnější součásti historických pozemkových evidencí. Těmi byla pozemková kniha a pozemkový katastr jako geometrické zobrazení, soupis a popis veškerých pozemků na území státu. Funkce takové integrované evidence tedy jsou i mimo oblast evidence věcných práv. Zatímco význam daňového aspektu, který byl prvním impulsem vytváření pozemkových katastrů, dnes klesá úměrně s podílem výnosu daní vázaných na nemovitosti ve veřejných rozpočtech, rostl a i nyní zůstává velmi významným aspektu využití pozemků, využití území. Namísto evidence uživatelů, která charakterizovala dřívější evidenci nemovitostí, a která u některých dlouhodobých nájemních vztahů není cizí ani pozemkovým evidencím v jiných zemích, v 90. letech minulého století poslila snaha zaznamenávat v katastru nemovitostí mnohá veřejnoprávní omezení. Evidované druhy pozemků sice rozšířeny nebyly, utrpěla pouze spolehlivost jejich evidence především kvůli změnám v zemědělském hospodaření. Výrazně však narostla evidence způsobů využití nemovitostí a zejména způsobů ochrany nemovitostí z hledisek ochrany přírody a krajiny, kulturních památek aj. Omezení v užívání pozemků vyplývající z vedení různých technických sítí pod nebo nad těmito pozemky se dokonce začala nově označovat v právních předpisech jako věcná břemena a reálně hrozí zabřemenit celý katastr nemovitostí. Údaje katastru nemovitostí tak nejen kvůli informacím o věcných právech, ale také kvůli dalšímu obsahu katastru našly v posledním desetiletí využití jako důležitá součást řady jiných informačních systémů o území.

2. Informační systém katastru nemovitostí

Fungování katastru nemovitostí v posledních letech zcela zásadně ovlivnil rozvoj informačních technologií. Tato skutečnost nepřekvapí, jestliže si uvědomíme, že pozemkové evidence vždy patřily mezi datově nejrozsáhlejší a technologicky nejkomplikovanější evidence. Jak jsem již zmínil, k 31. 12. 2004 bylo v katastru nemovitostí evidováno téměř

22 mil. parcel, 3,6 mil. budov a 1,2 mil. bytů a nebytových prostor vymezených v bytových domech. Někoho však možná poněkud překvapí, jak velký je rozsah změn promítaných každoročně do katastru nemovitostí. Počet podání obsahujících listiny pro provedení změn v obsahu katastru dosáhl v roce 2004 úctyhodného počtu 1 140 tis. (560 tis. vkladů a 580 tis. záznamů a poznámek) a změnou bylo dotčeno téměř 4 mil. evidovaných nemovitostí (pozemků, budov a bytů). Bez komplexního celorepublikového informačního systému by takový objem změn nebylo reálné vůbec zvládnout. Zvláště užitečné pak jsou informační technologie při poskytování údajů z katastru nemovitostí. Ročně je vyřizováno více než 2 mil. požadavků na poskytnutí informací z katastru nemovitostí. Přibližně 1,7 mil. žadatelů se obrací přímo na katastrální úřady a 400 tis. požadavků bylo loni vyřízeno dálkovým přístupem do centrální databáze katastru nemovitostí. Tento způsob získávání informací o nemovitostech a právech k nim se stále více prosazuje v bankovním a realitním sektoru, kde pro některé banky a realitní kanceláře je již hlavním způsobem získávání informací z katastru. V letošním roce bude zavedeno označování elektronických výpisů z katastru nemovitostí ekvivalentem elektronického podpisu (elektronickou značkou) a elektronická forma výpisů se tak dostane na úroveň veřejných listin. Kromě toho je uživatelům údajů katastru nemovitostí bezplatně přístupné internetové Nahlížení do katastru nemovitostí, kterým se zpřístupňují informace o jednotlivých nemovitostech (pozemcích, budovách či bytech) a údaje o průběhu zápisů do katastru nemovitostí vkladem nebo záznamem. Aplikace zobrazuje informace aktuální k předcházejícímu dni. Pro svoji jednoduchost a pohotovost nachází oblibu statisíců uživatelů, počet obsloužených zájemců o informace dosahuje několika mil. ročně. Možnost bezplatně získat přes internet informaci o jednotlivém pozemku, budově či bytu, znám-li územní jednotku a číslo parcely, budovy či bytu, je pro současnou společnost tím nejpraktičtějším naplněním zásady veřejnosti katastru. Možnost sledovat jednotlivé kroky v průběhu správního řízení, a to i v kontextu s ostatními řízeními vedenými stejným pracovištěm katastrálního úřadu, je různým vykročením směrem k transparentnosti správních procesů a tím k posílení důvěry občanů k úřadům.

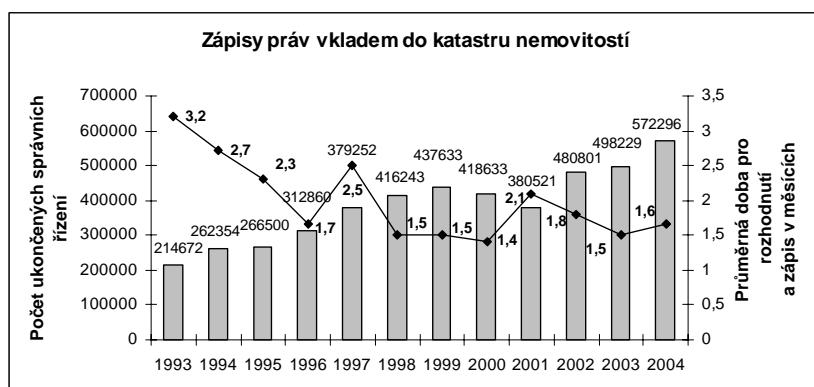
Údaje katastru nemovitostí pro potřebu výkonu veřejné správy jsou poskytovány vesměs bezplatně. Obce a kraje, tedy subjekty, na které je přeneseno široké spektrum činností vyžadujících údaje katastru nemovitostí, mají tyto údaje bezplatně k dispozici nejen v podobě kopíí datových souborů z jimi spravovaných území, ale i ve formě dálkového

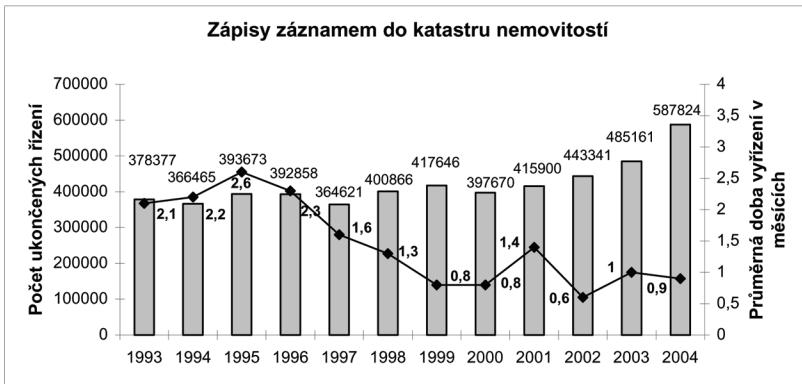
přístupu ke zcela aktuálním údajům. Přesto však ve většině případů vyžadují od občanů výpisu vydávané katastrálními úřady. Odvážné záměry e-Governmentu tak zůstávají nenaplněny i tam, kde k jejich naplnění jsou technické podmínky vytvořeny. Přesto jsem přesvědčen, že v blízké době budeme svědky postupné změny. Klienti veřejné správy budou ve svých podáních uvádět nemovitosti podle údajů katastru a úředníci si budou potřebné údaje ověřovat dálkovým přístupem do aktuální databáze katastru. Občané ušetří zbytečnou cestu na katastrální úřad pro výpis, úředníci budou vycházet z aktuálního zápisu v katastru a na katastrálních úřadech zmizí fronty.

3. Rychlosť zápisů do katastru se stává klíčovým problémem

Nejsledovanější úřední agendou katastrálních úřadů je bezpochyby provádění vkladů a záznamů práv k nemovitostem. Počet provedených zápisů práv vkladem do katastru nemovitostí, na základě kterých vzniká vlastnické právo, se za uplynulých 10 let více než zdvojnásobil, a v posledních letech roste průměrným tempem o 15 % ročně. Spolu se zápisem záznamem a zápisem poznámkou jde o kapacitně a tedy i výdajově nejnáročnější činnosti státní správy katastru nemovitostí.

Výrazně se zvyšuje i počet deklatorních zápisů záznamem, ve druhé kapacitně a výdajově nejnáročnější činnosti státní správy katastru nemovitostí, kde počet zápisů v roce 2004 meziročně vzrostl o 19 %.





Dynamika nárůstu požadavků kladených na katastrální úřady je rozdílná v různých oblastech ČR. V Praze došlo k nárůstu počtu vyřízených návrhů na vklad práv k nemovitostem z 9 200 v roce 1993 na 56 665 v roce 2004. Počet podání k záznamu v Praze vzrostl jen za poslední 2 roky o 100 %. Zabránit za této situace prodlužování lhůt při vyřizování vkladů práv do katastru nemovitostí je velmi komplikované, neboť veřejná správa v České republice nezná výkonové rozpočtování a finanční plánování vychází z přesvědčení o existenci prakticky neomezených rezerv ve všech oblastech veřejné správy.

V roce 1993, kdy katastrální úřady zahájily rozhodování o vkladech práv k nemovitostem, byla akceptována lhůta obvyklá u registrace smluv o nemovitostech státními notářstvími, která dosahovala několika měsíců. Během dalších let se očekávání ohledně doby, za kterou má být návrh na vklad práva k nemovitosti posouzen a vydáno rozhodnutí, výrazně posunulo směrem k požadavku na rychlé vyřízení v průběhu maximálně několika týdnů. Státní správa katastru nemovitostí je proto velmi sledována právě z hlediska lhůt vyřizování jednotlivých podání. Důvod je prostý, dokud není proveden zápis do katastru nemovitostí, nelze s nemovitostí disponovat, není uhrazena kupní cena, nejsou uvolněny finanční prostředky z hypotečního úvěru apod.

V posledních letech je výrazný růst počtu zápisů do katastru nemovitostí odrazem rozvoje trhu s nemovitostmi. Transformačními změnami se změnil přístup k vlastnictví a výrazně vzrostl počet dobře obchodovatelných nemovitostí, jen u bytů o více než 1,2 mil. bytů a nebytových prostorů vymezených ve smyslu zákona č. 72/1994 Sb. Další výrazný

vliv na objem práce zajišťované katastrálními úřady má rozvoj hypotéčního úvěrování. Zatímco v roce 2002 bylo zapsáno 50 tis. vkladů zástavních práv, v roce 2003 to bylo již 73 tis. a v roce 2004 již více než 100 tis. Nárůstu požadavků na správní činnosti zajišťované katastrálními úřady se částečně daří čelit růstem výkonnosti, který byl umožněn nasazením nových informačních technologií. Zvláště je to patrné v případě poskytování údajů z katastru nemovitostí, kde za posledních 5 let stouplo počet uspokojených požadavků téměř o 100 % při poklesu počtu zaměstnanců tyto činnosti zajišťujících o 20 %.

Závěr

K praktickému naplnění dobré správy v konkrétní oblasti veřejné správy je třeba nejen vhodná právní úprava, ale především přiměřené podmínky organizační, personální a ekonomické. Svědčí o tom i skutečnost, že rychlosť vyřizování podání k zápisu práv a dalších údajů do katastru nemovitostí se stává klíčovým problémem k řešení a zastiňuje dříve frekventovanou otázku kvality rozhodovací činnosti katastrálních úřadů.

Přestože otázku kvality rozhodovací činnosti není snadné posoudit, ze statistik o podaných opravných prostředcích proti zamítavým rozhodnutím katastrálních úřadů o vkladu práv sledovaných do r. 2002 vyplývá, že podané opravné prostředky představovaly přibližně 0,2 % z celkového počtu vydaných rozhodnutí a soudy rušily méně než 20 % z napadených rozhodnutí (od r. 2002 po změně OSŘ zatím nejsou věrohodné údaje k dispozici). Jistě nejde o ukazatel plně postihující kvalitu rozhodovací činnosti, určitou vypovídající schopnost však má a dalo by se říci, že charakterizuje nespokojenosť navrhovatelů s věcnou stránkou rozhodnutí o vkladu práva.

Naproti tomu doba vyřizování podání k zápisu má své finanční důsledky, které nesou kupující a prodávající či zástavní dlužníci. Čekání na vklad práva k nemovitosti za 2 mil. Kč po dobu 1 měsíce může znamenat náklady až 10 tis. Kč. Přestože nejsou sledovány údaje o ceně převáděných nemovitostí, lze odhadovat, že 1 měsíc čekání na vklad práv stojí v České republice účastníky smluv minimálně 2 mld. Kč, což je více než celoroční rozpočet katastrálních úřadů. Není tedy divu, že požadavek na zrychlení procesu zápisu práv do katastru nemovitostí zní z mnoha stran.

Je proto zcela namístě uvažovat o nových modelech pozemkových evidencí s významným vlivem hlavních klientů na klíčová rozhodnutí o tom, jaké parametry má poskytovaná služba mít, modelech, postavených na principu pokrytí výdajů z poplatků za poskytované služby. Takové modely pozemkových evidencí se osvědčují v řadě evropských zemí a vedou k větší spokojenosti se službami pozemkové evidence a k úsporám státního rozpočtu. Z dlouhodobého pohledu pak naplňují základní principy dobré správy.

Živnostenské úřady a jejich role v soustavě orgánů státní správy

Bohumila Páleníková *

1. Vývoj živnostenského podnikání

Základním předpisem, který v období tzv. první republiky upravoval živnostenské podnikání v podmínkách tržní ekonomiky v českých zemích, byl živnostenský řád č. 227/1859 ř. z., který byl ovládán zásadou živnostenské svobody. Byl mnohokrát novelizován. Nejdůležitější byla řemeslnická novela z roku 1883, která byla reakcí na vznikající úpadek maloživnosti a měla za cíl zlepšit postavení řemesel, a dále pak nejrozsáhlejší novela z roku 1907. Tyto novely proložily zásadu živnostenské svobody. Živnostenské předpisy dále upravovaly rozsah a zánik živnostenského oprávnění a problematiku živnostenských provozoven, živnostenských společenstev a živnostenských zaměstnanců. Součástí živnostenského práva bylo též trestní právo živnostenské.

Živnostenská správa byla do roku 1918 v souladu s příslušnými ustanoveními živnostenského řádu vykonávána politickými správními úřady první stolice, zemskými politickými úřady (stolice druhá), Ministerstvem obchodu a resortními ministerstvy. Živnostenský řád i s příslušnými změnami a doplňky byl převzat jako platná právní norma samostatným Československým státem článkem 2 zákona ze dne 28. října 1918 č. Sb. z. a n., o zřízení samostatného státu Československého. Státní správu pro oblast živnosti vykonávaly živnostenské úřady, tj. okresní a zemské politické úřady a Ministerstvo obchodu, jakož i resortní ministerstva.

Zákonem č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy došlo k 1. 12. 1928 ke změně na okresní úřady jako prvostupňové správní orgány a zemské úřady jako orgány druhostupňové.

Platnost živnostenského řádu přešla i do zákonodárství Československé republiky po roce 1945 (článkem 1 odst. I Ústavního dekretu prezidenta republiky č. 11). Živnostenské úřady první stolice se staly okresními národními výbory. Pravomoc vykonávanou dříve politickými

* Ing. Bohumila Páleníková, ředitelka odboru živnosti, Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR

(zemskými) úřady vykonávaly (podle vládního nařízení č. 4/1945 Sb. a č. 45/1945 Sb.) nově zemské národní výbory a posléze krajské národní výbory. Vlastní živnostenskou správu zabezpečovaly jednotlivé výkonné orgány okresních nebo krajských národních výborů. Živnostenská správa však byla vykonávána vždy úřady státní správy, a to až do roku 1948. Poté byl výkon této agendy paralyzován.

K částečnému uvolnění došlo v 80. letech a v roce 1990 byl přijat zákon č. 105/1990 Sb., o soukromém podnikání občanů. Státní správu zajišťovaly okresní národní výbory a posléze okresní úřady, obdobně v hlavním městě Praze obvodní národní výbory.

Od 1. ledna 1992 je oblast živnostenského podnikání upravena zákonem č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon). Jedná se o veřejnoprávní předpis, který upravuje vztahy podnikatelů a státu a stanovuje základní podmínky pro převážný počet podnikatelských aktivit. Jde tedy o obecnou právní normu, která upravuje pouze základní podmínky podnikání a kontrolu nad jejich dodržováním.

Zároveň jsou zákonem č. 570/1991 Sb., o živnostenských úřadech, zřízeny živnostenské úřady v rámci systému obecních a okresních úřadů a v Praze stanovených úřadů městských částí a Magistrátu hl. m. Prahy a Živnostenský úřad České republiky, který nebyl zřízen a jeho působnost vykonávalo Ministerstvo vnitra (posléze Ministerstvo obchodu a cestovního ruchu, Ministerstvo hospodářství, Ministerstvo průmyslu a obchodu).

2. Struktura a příslušnost živnostenských úřadů v současnosti

S ukončením činnosti okresních úřadů k 31. 12. 2002 došlo od 1. ledna 2003 právní úpravou (novelizací zákona o živnostenských úřadech) ke změnám ve struktuře a činnosti živnostenských úřadů. Zásadním průlomem pak bylo přenesení veškeré živnostenskoprávní agendy z okresních živnostenských úřadů a pověřených obecních úřadů do působnosti 205 nově vzniklých obecních úřadů s rozšířenou působností, kde vznikly obecní živnostenské úřady (prvostupňové). Současně vznikají ve všech krajích republiky také krajské živnostenské úřady (jako druhostupňové). Na území hl. m. Prahy je 22 obecních živnostenských úřadů a živnostenský odbor magistrátu (jako krajský živnostenský úřad). Působnost Živnostenského úřadu ČR nadále vykonává Ministerstvo průmyslu a obchodu.

3. Živnostenské úřady a jejich úloha v rámci připravovaného projektu „Zjednodušení administrativních postupů při zahájení a v průběhu podnikání“

V loňském roce vláda projednala a schválila usnesením č. 1006 ze dne 20. října materiál „Zjednodušení administrativních postupů při zahájení a v průběhu podnikání“ předložený ministrem průmyslu a obchodu. Hlavním cílem vytýčené koncepce, zkráceně nazývané ZAP, je odstranění administrativních bariér souvisejících s podnikáním fyzických a právnických osob a maximální zjednodušení jejich styku s úřady jak při zahájení, tak v průběhu podnikání. Realizací této koncepce je sledováno především usnadnění plnění administrativních povinností těm osobám, které se chystají podnikat nebo již podnikají v režimu živnostenského zákona.

Základním krokem realizace tohoto záměru, patřícího mezi programové priority Ministerstva průmyslu a obchodu, je vznik centrálních registračních míst (dále CRM), tvořených stávající sítí živnostenských úřadů. Do jejich kompetence dnes spadá zabezpečení všech procedurálních záležitostí na úseku živnostenského podnikání, a to v oblastech správního řízení, kontrolní činnosti, vydávání živnostenských oprávnění a samotná evidence a registrace podnikatelských subjektů podnikajících v režimu živnostenského zákona, v jehož rámci se uskutečňuje převážná většina (cca 90 %) podnikatelských aktivit. Zřízením CRM na živnostenských úřadech je sledováno dosažení modernizace živnostenské správy na území České republiky s cílovým stavem vytvoření komfortních podmínek pro podnikatelskou veřejnost při všech administrativních úkonech souvisejících s podnikáním.

Projekt zároveň počítá s tím, že efektivita činnosti CRM by měla být založena především na koncentraci všech administrativních úkonů, souvisejících zejména se vstupem do podnikání, způsobem, jehož prostřednictvím, při předpokládaném využití možnosti přímého vstupu do příslušných odvětvových registrů, bude možno v relativně krátké době dosáhnou v této oblasti srovnatelného standardu se zeměmi Evropské unie. Základní myšlenkou je zabezpečení a zejména zkvalitnění systému evidencí a registrací podnikatelských subjektů na základě vzájemné výměny potřebných informací prostřednictvím příslušných informačních systémů veřejné správy.

Realizace projektu je rozložena do tří vzájemně se prolínajících etap v období od října 2004 do konce roku 2007.

I. etapa představuje organizačně-technickou přípravu realizačních opatření u CRM, zabezpečení formulářů vyžadovaných v souvislosti se zahájením podnikatelské činnosti finančními orgány a orgány sociálního zabezpečení, a ve spolupráci s dotčenými ústředními správními úřady zabezpečení proškolení pracovníků živnostenských úřadů.

II. etapa předpokládá postupné upřesňování návrhů na provedení potřebných legislativních změn, souvisejících s realizací dalších částí projektu. Hlavním realizačním opatřením bude přijetí příslušných právních úprav, umožňujících plné fungování projektu na CRM, odstranění překážek v propojení jednotlivých registrů veřejné správy a zakotvení právní možnosti provádění příslušných registračních úkonů již přímo a trvale na jednotlivých CRM.

III. etapa bude souběžně probíhat s II. etapou, a její podstatou bude především snaha o přijetí hlubších legislativních změn, které by vedly ke zjednodušení administrativy v podnikání.

Cílem bude realizace takových specifických kroků, jako například sjednocování právní úpravy jednotlivých druhů podnikání (§ 2 obchodního zákoníku) a zejména pak provedení analýzy možnosti finálního propojení registru živnostenského podnikání s dalšími informačními systémy veřejné správy, které vedou primární údaje o podnikatelích podnikajících na základě jiných právních úprav než živnostenského zákona a právnických osob s cílem vytvořit základ jednotného hospodářského registru.

Úloha úřadů práce a dotační politiky při podpoře rozvoje podnikání v regionech

Petr Bukovjan *

Několik slov úvodem

Kdybych si vedl podrobný deník kontrolního pracovníka úřadu práce, nejspíše by se v něm objevily též autentické zápisky typu: „Úřad práce podporuje pouze lidi, kteří nechtějí pracovat.“ nebo „Úřad práce stojí vždy na straně zaměstnanců a zaměstnavatelům tak brání v jejich podnikatelské činnosti.“ anebo třeba „Místo aby úřad práce dával podnikatelům více peněz, tak jim je prostřednictvím pokut raději ubírá.“

Výše zmíněné citace potvrzují to, jak jsou dle mého názoru úřady práce vnímány především, totiž jako orgány státní správy, které finančně zabezpečují fyzické osoby po určitou dobu jejich vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání a které se snaží tyto uchazeče o zaměstnání umístit na trh práce, mj. s využitím finančních nástrojů adresovaných jejich potencionálním zaměstnavatelům, popřípadě uchazečům o zaměstnání samotným, jestliže hodlají začít podnikat. Zmínka o pokutě budiž pak důkazem zakořeněné představy, že kontrolní činnost prováděná úřady práce je apriori namířena proti zaměstnavatelům a neshody v pracovněprávních vztazích řeší zásadně ve prospěch zaměstnanců. I s těmito názory budu nepřímo polemizovat. Ačkoliv jsou totiž úřady práce poskytovateli podpory v nezaměstnanosti, potažmo dávek státní sociální podpory, a i do budoucna mají hrát při změnách sociálního systému nezanedbatelnou roli, není možné je charakterizovat jako typické sociální úřady, které „jenom“ uspokojují oprávněné nároky občanů v těživých sociálních situacích.

Finance a informace

Domnívám se, že právě tato dvě slova vyjadřují to, čeho je podnikatelům od úřadů práce – a nejen od nich – nejvíce potřeba. Uvedená posloupnost není přitom daná a nemá rozhodně odrážet význam obou

* Mgr. Petr Bukovjan, vedoucí kontrolního oddělení Úřadu práce Brno-venkov

oblastí. Zvláště pak, jsou-li tyto při podpoře podnikání spojitymi nádobami, protože získání finančních prostředků od úřadu práce předpokládá alespoň základní informovanost o stanovených podmínkách a včasná a výstižná informace naproti tomu šetří nejen čas.

Co se týče finanční podpory podnikatelům ze strany úřadu práce, její rámec vymezuje zejména zákon o zaměstnanosti, účinný od 1. října 2004. Souhrnně jsou taková opatření nazývána aktivní politikou zaměstnanosti. Výčet nástrojů, jejichž prostřednictvím dochází k realizaci aktivní politiky zaměstnanosti, je poměrně rozsáhlý. Zákon o zaměstnanosti mezi ně zařazuje kupříkladu investiční pobídky, jimiž rozumí hmotnou podporu vytváření nových pracovních míst a rekvalifikace nebo školení nových zaměstnanců u zaměstnavatelů, kterým bylo podle zákona o investičních pobídkách vydáno rozhodnutí o příslibu, dále společensky účelná pracovní místa, veřejně prospěšné práce nebo třeba příspěvek při přechodu na nový podnikatelský program, kterým úřad práce napomáhá zaměstnavateli přestát období, v němž není tento z výše uvedeného důvodu schopen zabezpečit pro své zaměstnance práci v rozsahu stanovené týdenní pracovní doby a vyplácí jim náhradu mzdy.

Krom těchto již osvědčených nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti přinesl ovšem nový zákon o zaměstnanosti i nástroje další, doposud legislativou neupravené, a to příspěvek na dopravu zaměstnanců, podporující zaměstnavatele, kteří v rozsahu odpovídajícím svým potřebám zajišťují každodenní dopravu zaměstnanců do a ze zaměstnání, příspěvek na zapracování, určený k úhradě nákladů zaměstnavatele vynaložených na zapracování uchazeče o zaměstnání, jemuž úřad práce věnuje zvýšenou péči, a překlenovací příspěvek, směřující k uchazečům o zaměstnání, kteří po dohodě s úřadem práce zřídili pro sebe společensky účelné pracovní místo za účelem výkonu samostatné výdělečné činnosti a kterým lze takto pomoci v začátcích jejich podnikání.

Specifickou součástí aktivní politiky zaměstnanosti je podpora zaměstnávání osob se zdravotním postižením. Jelikož podnikatelé příliš velký zájem zaměstnávat handicapované osoby neprojevují a míra nezaměstnanosti těchto osob proto roste, budou finanční prostředky investované státem do této oblasti stále důležitější. Zatím se tak děje zejména prostřednictvím úhrady nákladů na zabezpečení pracovní rehabilitace osob se zdravotním postižením a příspěvků na vytváření chráněných pracovních míst a chráněných pracovních dílen, popřípadě na částečnou úhradu jejich provozních nákladů.

Nutno podotknout, že každý úřad práce si v rámci své působnosti a s ohledem na konkrétní problémy regionu vymezuje vlastní a podrobnější zásady realizace aktivní politiky zaměstnanosti. Tyto zásady projednává s tzv. poradním sborem, složeným především ze zástupců odborových organizací, organizací zaměstnavatelů, družstevních orgánů, organizací zdravotně postižených a územních samosprávných celků.

Vedle zmíněných opatření mohou úřady práce samy vytvářet nebo ve spolupráci s jinými orgány veřejné správy či organizacemi participovat na programech sledujících zvýšení zaměstnanosti. V této souvislosti lze poukázat např. na Program pro podporu tvorby nových pracovních míst v regionech nejvíce postižených nezaměstnaností, zaměřený na zaměstnavatele, kteří se v dohodě s ministerstvem práce a sociálních věcí nebo příslušným úřadem práce zavážou ke zřízení minimálně 10 nových pracovních míst na území okresů s mírou nezaměstnanosti nad 14 %. Nemohu pominout ani Dotační program Jihomoravského kraje pro začínající podnikatele, který si klade za cíl rozvíjet podnikatelské prostředí, je určen pro drobné podnikatele s bydlištěm nebo trvalým pobytom v tomto kraji a jako jednu z podmínek pro poskytnutí dotace stanoví, že tito byli nejdéle šest měsíců před podáním žádosti o dotaci vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání a že absolvovali rekvalifikační kurz pro začínající podnikatele organizovaný úřadem práce. Přílohou svého projektu musí přitom žadatelé učinit nejen doklad o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání a osvědčení o rekvalifikaci ne starší půl roku, ale též vyjádření úřadu práce k projektu samému.

Provázanost těchto podpůrných procesů s opatřeními aktivní politiky zaměstnanosti lze názorně ukázat také na programech nazvaných START a CEPAC, s nimiž má Úřad práce Brno-venkov dobré zkušenosť. Oběma je společné to, že usnadňují fyzickým osobám včetně uchazečů o zaměstnání vstup do podnikání. Výmluvné je v tomto smyslu heslo posléze jmenovaného programu, a to „Zaměstnej sám sebe založením vlastního podniku“. Program CEPAC je postaven na francouzském modelu umět realizovat svůj podnikatelský záměr. Jeho úspěšní absolventi obdrží osvědčení a měli by být připraveni si podnikání vyzkoušet takříkajíc „naostro“. Jestliže u tohoto programu je certifikát jediný, ale pro následné uvažování úřadu práce o poskytnutí případného příspěvku z aktivní politiky zaměstnanosti zásadním výstupem, program START, navržený ministerstvem průmyslu a obchodu a pohybující se v režimu zákona o podpoře malého a středního podnikání, umožňuje na základě

absolvování příslušného akreditovaného vzdělávacího kurzu pro začínající podnikatele a splnění dalších podmínek získat od Českomoravské záruční a rozvojové banky bezúročný úvěr s dobou splatnosti maximálně 6 let, především na pořízení dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku. Na dosažení cílů avizovaných předmětnými programy se úřady práce podílejí tím, že jak vzdělávacím zařízením, tak vzdělávaným uchazečům či zájemcům o zaměstnání hradí v rámci dohody o rekvalifikaci některé náklady s ní spojené.

Nové příležitosti k čerpání finančních prostředků se otevřely po vstupu České republiky do Evropské unie. Jedním ze čtyř tzv. strukturálních fondů, jimiž Evropská unie podporuje Politiku hospodářské a sociální soudržnosti, je Evropský sociální fond. Finanční podpora z tohoto fondu je určena na „investice do lidských zdrojů“ a je poskytována podle konkrétních požadavků jednotlivých regionů. Z programových dokumentů, které byly za tímto účelem zpracovány ministerstvem práce a sociálních věcí, se zmíním o Operačním programu Rozvoj lidských zdrojů. Činí tak proto, že orgány, které budou rozhodovat o rozdělení vyhrazených finančních prostředků na předložené projekty, jsou úřady práce pověřené koordinací politiky zaměstnanosti v kraji a že jedním z cílů, resp. opatření programu je zvýšení adaptability zaměstnavatelů a zaměstnanců na změny ekonomických a technologických podmínek a posílení konkurenceschopnosti českých podniků a pracovní sily, s důrazem na vzdělávání, uplatňování nových forem organizace práce a řízení lidských zdrojů. Jestliže tak např. zaměstnavatel předloží projekt, jehož realizace bude zaměřena na cílové skupiny v příslušném kraji, a projde coby žadatel výběrovým řízením, může obdržet od úřadu práce finanční podporu ve výši až 6.200.000 Kč.

Pokud jde o sdělování informací, a tedy i poradenskou a konzultační činnost, zjišťuji, že v tomto směru je státní správa občanům pořád leccos dlužna. A to přesto, že osobně považuji tuto činnost za jednu z nejdůležitějších vůbec.

Aniž bych tím chtěl vyzdvihovat význam dozoru prováděného úřady práce, nahlíženo vztahem správní úřad – podnikatel je to právě kontrolní činnost, kde se stává poradenství neodmyslitelnou součástí výkonu práce a kde se dle mého názoru také výrazně osvědčuje. Nemohu souhlasit s přístupy některých svých kolegů z jiných úřadů práce, kteří chápou tuto činnost pouze jednostranně a odmítají kontrolovaným osobám poskytovat jakékoli informace, popřípadě jím v pracovněprávních vztazích byť

třeba v omezené míře radit. Neuvědomují si, že brání tomu, aby byl úřad práce vnímán nikoli jako protivník, ale jako partner. A abych i já ve svém fiktivním deníku kontrolního pracovníka úřadu práce nacházel negativní ohlasy jenom sporadicky.

Tržní řády obcí – místní regulace živnostenského podnikání¹

Stanislav Kadečka *

Letošní vědecká konference uspořádaná (dne 15. června 2005) v Brně veřejným ochráncem práv a nazvaná „Moderní veřejná správa a ombudsman“ pojala mezi svá téma i – mnohdy (neprávem) poněkud opomíjenou – problematiku moderní veřejné správy se zaměřením na podnikatele. Vycházejí z tohoto nepopiratelně zajímavého tematického zaměření a při vědomí, že jsou to dnes především územní samosprávné celky, jejichž neustále se rozšiřující působnost hraje větší a větší roli v modernizující se české veřejné správě, věnoval bych rád svůj příspěvek aktuálním a mnohdy (v rovině právně teoretické či praktické) palčivým otázkám místní právní regulace živnostenského podnikání. Tento stručný příspěvek přitom jistě nemůže být komplexním a vyčerpávajícím pojednáním o daném tématu. Jeho smyslem je tak především (i s ohledem na nutně omezený rozsah) upozornit čtenáře na základní otázky specificky spojené právě s právní regulací živnostenského podnikání prostřednictvím místních právních předpisů – nařízení obcí, a to i s ohledem na to, že současná živnostenskoprávní literatura se problematice tržních řádů věnuje spíše jen okrajově.²

Úvodem, ještě než přistoupíme k tržním řádům samotným, považuji za vhodné poukázat na **východiska místní právní regulace živnostenského podnikání** de lege lata. Ta tvoří na straně jedné tzv. přenesená působnost obcí³, na straně druhé pak jedno ze základních ústavních práv – právo svobodně podnikat.

¹ Přihlášený referát nebyl z časových důvodů na konferenci přednesen.

* JUDr. Stanislav Kadečka, Ph.D., odborný asistent Právnické fakulty Masarykovy univerzity Brno

² Srov. Staša, J. – Srbová, I.: Zákon o živnostenském podnikání (živnostenský zákon) a předpisy související. Komentář. 4., doplněné a přepracované vydání. Praha : C. H. Beck, 2005, s. 206–208; Horzinková, E. – Kohout, A.: Živnostenský zákon a předpisy související. Poznámkové vydání se vzory. 9. aktualizované a doplněné vydání. Praha : Linde, 2003, s. 58–60; Babická, V.: Živnostenský zákon s komentářem včetně prováděcích a souvisejících předpisů a vzorů podání. 7. aktualizované a zásadně přepracované vydání. Praha : Bova Polygon, 2004, s. 54–55.

³ Podnikatelé jsou jistě konfrontováni i se samostatnou působností obcí (a to jak při jejím výkonu vrchnostenském – viz tak např. různé obecně závazné vyhlášky obcí, tak i při jejím výkonu nevrchnostenském – zajímavá pro podnikatele může být např. otázka

1. Přenesená působnost obcí a jejich právotvorná pravomoc

Přenesená působnost obcí

Zásadní výchozí skutečností je, že postavení a činnost základních územních samosprávných celků – obcí jsou od revitalizace územní samosprávy na počátku 90. let 20. století determinovány z velké části především tím, že v rámci zvoleného spojeného (smíšeného) modelu územní veřejné správy vykonávají obce vedle vlastní působnosti (samosprávy) i **působnost přenesenou** (určitý díl místní státní správy). Tato přenesená působnost obcí je dekoncentrovanou státní správou svěřenou obcím zákony na základě čl. 105 Ústavy České republiky⁴. Vzhledem k její podstatě platí přitom obecně, že při výkonu přenesené působnosti obce vlastně pomáhají státu (státním orgánům) ve výkonu jeho pravomoci (jejich pravomoci) a působnosti a musí se proto řídit jeho (jejich) pokyny a směrnicemi.⁵

Na zákonné úrovni provádí základní vymezení přenesené působnosti obcí, a to v návaznosti na zmínované ustanovení čl. 105 Ústavy České republiky, ustanovení § 7 odst. 2 zákona o obcích⁶: **Státní správu, jejíž výkon byl zákonem svěřen orgánu obce, vykonává tento orgán jako svou přenesenou působnost** (§ 61 a násl.). Bližší rozvedení citované zákonné definice pak představují jednak ustanovení § 61–66 obecního zřízení⁷, jednak zvláštní zákony (a to v množství více než hojném⁸).

hospodaření obcí s jejich majetkem), jelikož však tato je z působnosti veřejného ochránce práv zákonem vyňata (což však de lege ferenda jistě není nesporné), zůstává pro tentokrát ponechána stranou.

⁴ Ústavní zákon ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění úst. zák. č. 347/1997 Sb., úst. zák. č. 300/2000 Sb., úst. zák. č. 448/2001 Sb., úst. zák. č. 395/2001 Sb., úst. zák. č. 515/2002 Sb.

⁵ Obdobně k přenesené působnosti obcí viz již in Klapka, O. – Flögel, J.: Obecní zřízení v Čechách, na Moravě a ve Slezsku. Nejnovější, úplné vydání s vysvětlyvkami. Slaný. Vydavatel Ant. Netolický, 1927, str. 57–58.

⁶ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (**obecní zřízení**), ve znění zák. č. 273/2001 Sb., zák. č. 320/2001 Sb., zák. č. 450/2001 Sb., zák. č. 311/2002 Sb., zák. č. 313/2002 Sb., zák. č. 59/2003 Sb., zák. č. 22/2004 Sb., zák. č. 216/2004 Sb., zák. č. 257/2004 Sb., zák. č. 421/2004 Sb., zák. č. 626/2004 Sb.

⁷ V podrobnostech viz k tomu např. Koudelka, Z. – Ondruš, R. – Průcha, P.: Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. 3. doplněné vydání. Praha : Linde, 2005, s. 207 a násl.

V této souvislosti si dále připomeňme, že obce a jejich orgány jsou dle výslovných zákonných ustanovení ze strany státu vázány při výkonu přenesené působnosti obecně nejen právními předpisy, ale též usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů (tato usnesení a tyto směrnice nemohou však orgánům obcí ukládat povinnosti, pokud nejsou zároveň stanoveny zákonem; podmínkou platnosti směrnic ústředních správních úřadů je jejich publikování ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí) a návrhy opatření, popřípadě rozhodnutím krajského úřadu učiněnými v rámci kontroly výkonu přenesené působnosti⁹.

Nařízení obcí

Součástí přenesené působnosti obcí je tradičně i jejich právotvorná pravomoc – pravomoc **vydávat nařízení obcí**¹⁰. Na rozdíl od jiných forem činnosti obcí v oblasti přenesené působnosti zde přitom zákon o obcích stanovuje vázanost obcí toliko zákony a jinými právními předpisy¹¹ (a tak je obcím – jako nepřímým vykonavatelům státní správy – právě při tvorbě místního práva poskytnuta nezvykle silná míra rozhodovací samostatnosti).

Ústavními předpoklady právotvorby místní samosprávy v oblasti přenesené působnosti jsou jednak čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR, který stanoví, že *orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny* (toto ústavní východisko pro nařízení obcí je zároveň ústavním východiskem pro právní předpisy vydávané v České republice orgány státní správy – správními úřady), jednak čl. 105 Ústavy ČR, dle něhož lze orgánům samosprávy svěřit výkon státní správy (jen tehdy), stanoví-li to zákon. Pokud jde o právní povahu nařízení obcí, je s ohledem na citovanou ústavní normu nesporné, že v jejich případě jde o **tvorbu práva nejen podzákonou, ale navíc i odvozenou** (derivativní).

⁸ V této souvislosti srov. např. zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů.

⁹ Srov. ustanovení § 61 odst. 2 obecního zřízení.

¹⁰ V podrobnostech viz Kadeřka, S.: Právo obcí a krajů v České republice. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2003, s. 161 a násł.

¹¹ Podle ustanovení § 61 odst. 2 písm. a) obecního zřízení se orgány obce při vydávání nařízení obce řídí zákony a jinými právními předpisy.

Vydávání nařízení obce podle čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR je výkonem státní správy v rozsahu stanoveném zvláštními zákony.¹² Vykonává-li tedy obec státní správu jako přenesenou působnost, je oprávněna užít své pravomoci ve formě vydání nařízení obce (jako místního právního předpisu) **za současného splnění tří podmínek stanovených ústavní normou**. Jmenovitě jde o:

- zákonný základ (nařízení obce lze vydat jen na základě zákona),
- zákonné meze (nařízení obce se musí pohybovat v mezích daných zmocňujícími zákony) a
- výslovné zákonné zmocnění (musí jít o konkrétní a výslovné zmocnění k vydání právního předpisu, nepostačuje kdejaký zákonný „pokyn k akci“).

Nařízení obcí jsou tudíž sekundárním derivativním normativním správním aktem (podzákonným odvozeným právním předpisem), z čehož vyplynávají tato další důležitá **pravidla a principy tvorby obecních nařízení**:

- Nařízení obcí mohou obsahovat toliko závazná pravidla chování mající obecnou povahu a vztahující se vždy na celou skupinu případu stejného druhu a neurčitého počtu (normy): pro nařízení obcí tedy platí, že „musí být abstraktní, všeobecné, aby se odlišily od konkrétních správních aktů, pro něž platí zásadně jiná pravidla“¹³ – je proto nutné klást důraz na to, aby nařízení obcí byla „skutečným pravidlem se všemi vlastnostmi s tím spojenými a nikoli jen pravidlem předstíraným, vydaným k usnadnění úředního úkonu“¹⁴ (nařízení obce musí tedy vždy být obecné, proto pokud by se jeho vydáním obcházelo rozhodování v konkrétní věci vůči konkrétním adresátům, bylo by to

¹² Viz též *Nález pléna Ústavního soudu* ze dne 11. června 1996, sp. zn. Pl. ÚS 45/95, ve věci návrhu skupiny poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR na zrušení obecně závazné vyhlášky města Pardubic č. 26/94 ze dne 21. září 1994 o zákazu komunistické, nacistické, fašistické a rasistické propagandy na území města (nález byl vyhlášen pod č. 202/1996 Sb.), in *Ústavní soud* Sbírka nálezů a usnesení – svazek 5., Praha : C. H. Beck, 1997, str. 379–385 (č. 46 Sb. nál. a usn. – sv. 5.).

¹³ *Hoetzl, J.*: Československé správní právo. Část všeobecná. Praha : Melantrich, 1934, s. 44.

¹⁴ *Hendrych, D. a kol.*: Správní právo. Obecná část. 4. změněné a doplněné vydání, Praha : C. H. Beck, 2001, str. 72.

v rozporu se zákonem i ústavou a z tohoto důvodu by muselo být takové nařízení zrušeno¹⁵).

- Nařízení obcí musí vždy respektovat případnou ústavní výhradu zákona, tzn. že v žádném případě nesmí upravovat takové otázky, které jsou svěřeny k úpravě pouze zákonu.
- Nařízení obcí jsou vydávána na základě právní normy jiné a k jejímu provedení, legislativní pravomoc je tedy u nich podmíněná zmocňujícím zákonem, přičemž jako prováděcí předpisy mohou být vydávána jen secundum et intra legem.
- Nařízení obcí nemohou provést další delegaci legislativní pravomoci (subdelegaci).
- Nařízení obcí nesmí odporovat zákonu jako předpisu vyšší úrovně (ve vztahu mezi zákony a nařízeními se uplatní pravidlo lex superior derogat legi inferiori), tudíž ani nesmí právně regulovat ty úseky, které již jsou upraveny dalšími správními předpisy, či věci regulované soukromoprávně, vždy musí proto zkoumat, zda daná oblast již není, třeba i částečně, upravena jakýmkoliv právními předpisy vyšší právní síly.

V obecním zřízení je pak zmocnění k vydávání nařízení obce obsaženo v ustanovení části první hlavy I dílu 1 (pod rubrikou „Povolení obcí“) § 11:

1. *Obec může v přenesené působnosti vydávat na základě zákona a v jeho mezích nařízení obce, je-li k tomu zákonem zmocněna.*
2. *Obec vykonávající rozšířenou působnost (§ 66) může za podmínek stanovených v odstavci 1 vydávat nařízení obce pro správní obvod stanovený zvláštním právním předpisem.¹⁶*

Povšimněme si též, že Ústava ČR ponechává na vůli zákonodárce, kterému orgánu obce tuto právotvornou pravomoc svěří. Vycházejí z toho české obecní zřízení upravuje aktuálně problematiku přijímání nařízení obcí v ustanovení § 102 odst. 2 písm. d): **vydávání nařízení obce je zákonem vyhrazeno radě obce** (toto pravidlo platí již od roku

¹⁵ Srov. Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 5., rozšířené vydání. Praha : C. H. Beck, 2003, str. 65, jakož i francouzskou a rakouskou literaturu tam uvedenou.

¹⁶ K tomu blíže viz Kadečka, S.: Nařízení obcí s rozšířenou působností – nový pramen českého práva. Právní rozhledy : časopis pro všechna právní odvětví, 2003, č. 5, s. 209–216.

1990)¹⁷. Schválení nařízení obce se přitom děje formou usnesení, přičemž obecní zřízení vyžaduje splnění dvou podmínek: 1. rada obce je usnášenischopná za přítomnosti nadpoloviční většiny všech svých členů, přičemž

2. k přijetí platného usnesení je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů rady obce.

Nepovšimnuto by pak nemělo zůstat ani to, že (shodně jako v případě obecně závazných vyhlášek obcí) **je pravomoc k tvorbě nařízení obcí Ústavou ČR konstituována jako pravomoc fakultativní**. To znamená, že jde o možnost oprávněného subjektu územní samosprávy nařízení obce vydat, nikoliv o povinnost. Z pohledu teorie správního práva je to však podstatná chyba: odlišnost mezi obecně závaznými vyhláškami a nařízeními místní samosprávy má totiž spočívat především právě v tom, že v případě samosprávných právních předpisů (obecně závazných vyhlášek) je právotvorným subjektem „přiznána zákonem pravomoc abstraktní akt vydat, ale současně se ponechává na vůli, zda a kdy tak učiní.“¹⁸ Oproti tomu v případě nařízení má být jejich vydání zmocněným subjektem obligatorní. Ústavní a zákonnou úpravu, podle které je právotvorná pravomoc místní samosprávy fakultativní, tudíž nelze považovat za správnou – **ze samotné podstaty nařízení jako předpisů prováděcích vyplývá, že mají být vydávány obligatorně**.

2. Ústavní právo svobodně podnikat

Jakýsi „protipól“ vrchnostenské působnosti obcí vykonávané vůči jejich území či správnímu obvodu svým způsobem představují **základní lidská práva a svobody**, jak jsou vymezena především Listinou základních práv a svobod¹⁹ a jejichž meze mohou být za podmínek stanovene-

¹⁷ V těch obcích, kde se nevolí rada obce, platí však výjimka z obecného pravidla o plnění funkce rady obce starostou (viz aktuálně § 99 odst. 2 obecního zřízení). Podle ustanovení § 102 odst. 4 obecního zřízení je totiž v obcích, kde starosta vykonává pravomoc rady obce, zastupitelstvu obce vyhrazeno též rozhodovat o vydávání nařízení obce.

¹⁸ Hendrych, D.: Normativní činnost veřejné správy (K problematice nařízení a obdobných předpisů, in Soukup, L. (uspřádkař): Pocta prof. JUDr. Karlu Malému, DrSc., Praha : Univerzita Karlova – Vydavatelství KAROLINUM, 1995, str. 314.

¹⁹ Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění úst. zák. č. 162/1998 Sb.

ných Listinou základních práv a svobod upraveny pouze zákonem. Zákonné omezení základních lidských práv a svobod přitom musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky. Mezi uvedená práva a svobody náleží i **právo svobodně podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost** zaručené ustanovením čl. 26 odst. 1, odst. 2 Listiny základních práva svobod: „*Každý má právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost. Zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností.*“

Význam práva svobodně podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost je dán především tím, že citované ustanovení čl. 26 odst. 1, odst. 2 Listiny základních práva svobod vlastně „dále rozvíjí základní právo na rozvoj a ochranu osobnosti vyjádřené v ustanovení čl. 1 o svobodě a rovnosti lidí v důstojnosti i právech“²⁰ Z pohledu zaměření tohoto příspěvku je přitom nezbytně třeba poukázat též na (poněkud rozpornou a i proto nikoliv nespornou) judikaturu Ústavního soudu související zároveň s tímto právem i působností a pravomocí obcí.

Tak předně dle názoru (pléna) Ústavního soudu prezentovaného v jeho nálezu z dubna 1996, *pokud by z omezení základního práva (v daném případě základního práva obsaženého v ustanovení čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) vyplynula právní povinnost, mohlo by se tak stát jen na základě zákona a v jeho mezech. Za meze základních práv a svobod je přitom nutno považovat jakékoli omezení svobodné vůle oprávněného subjektu, tj. též stanovení podmínek omezujících výkon podnikatelského oprávnění.*²¹

Podle názoru (pléna) Ústavního soudu vyjádřeného v jeho nálezu ze srpna 1998 však platí, že: „*podle ustanovení čl. 26 odst. 1 Listiny základních práva svobod má každý právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost, přičemž dle čl. 26 odst. 2 Listiny základních práva svobod podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností může stanovit pouze zákon. Tím, že ustanovení čl. 26 odst. 2 Listiny základních práva svobod deleguje ke stanovení podmínek a*

²⁰ Pavláček, V. a kol.: Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 2. díl: Práva a svobody. 2. doplněné a podstatně rozšířené vydání. Praha : Linde, 2002, str. 226.

²¹ Nález pléna Ústavního soudu ze dne 2. dubna 1996, sp. zn. Pl. ÚS 31/95, ve věci návrhu přednosti Okresního úřadu v Uherském Hradišti na zrušení obecně závazné vyhlášky obce Staré Město u Uherského Hradiště č. 8/95 ze dne 22. 6. 1995, o ochraně nočního klidu (nález byl vyhlášen pod č. 108/1996 Sb.), in Ústavní soud: Sbírka nálezů a usnesení – svazek 5., Praha : C. H. Beck, 1996, (č. 24 Sb. nál. a usn. – sv. 5.), str. 203.

*omezení podnikatelské činnosti pouze zákonodárce, vylučuje jednak subdelegaci a jednak možnou ingerenci jiných orgánů veřejné moci. Není tedy ani úkolem ani v pravomoci obce v oblasti její samostatné působnosti upravovat rozsah podnikatelských aktivit. Opačný postup obce, pak zakládá její rozpor s čl. 26 odst. 2 Listiny základních práv svobod.*²²

3. Tržní řády obcí

Zákonné zmocnění k vydání tržního řádu obce

Problematika vztahu podnikání a právotvorby obcí byla řešena již za první Československé republiky. Snad jen pro zajímavost možno uvést, že tehdy např. Nejvyšší správní soud judikoval takto: „*Stěžovatel byl odsouzen proto, že neoznačil hostinec českým nápisem, jak vyhláškou městské rady v O. z 10. června 1924 bylo na základě § 54 odst. 2. nařízeno. Námítku stížnosti, že tento příkaz nemá v zákoně opory, uznal Nejvyšší správní soud důvodnou, ježto po názoru soudu z ustanovení 2. odst. § 54 v souvislosti s ostatními předpisy živn. řádu, upravnícími provozování živností, nelze vyvodit právo živn. úřadů, aby ve formě živn.- polic. úpravy omezovaly podnikatelskou volnost živnostníků jedině za tím účelem, aby provoz přizpůsoben byl potřebám a požadavkům konsumentů.*²³

Z dnešního pohledu je pak určující, že s účinností od 27. listopadu 1997 je v ustanovení § 18 zákona ČNR č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění předpisů pozdějších²⁴, obsaženo **výslovné zákonné zmocnění k vydání tržního řádu obce**, jež aktuálně (od 1. 5. 2004) zní takto:

(1) Obec může v přenesené působnosti vydat tržní řád formou nařízení obce. Pro nabídku, prodej zboží (dále jen „prodej“) a poskytování služeb mimo provozovnu

²² Nález pléna Ústavního soudu ze dne 25. srpna 1998, sp. zn. Pl. ÚS 14/98, ve věci návrhu přednosti Okresního úřadu v Šumperku na zrušení obecně závazné vyhlášky obce Vikýřovice č. 9/96 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku přijaté dne 22. ledna 1996 (nález byl vyhlášen pod č. 216/1998 Sb.), in Ústavní soud: Sbírka nálezů a usnesení – svazek 11., Praha : C. H. Beck, 1999, (č. 89 Sb. nál. a usn. – sv. 11.), str. 287.

²³ Nález Nejvyššího správního soudu ze dne 19. ledna 1926, č. 1028 ve věci Eduard T. v O. proti zemské správě politické v Brně stran trestního nálezu pro přestupek § 54 živn. řádu, in Sbírka nálezů Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních – 1926, Právnické vydavatelství v Praze, Praha 1927, str. 89–90 (Boh. A 5303/26).

²⁴ Zákon ČNR č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

určenou k tomuto účelu kolaudačním rozhodnutím podle zvláštního zákona tržní rád vymezí:

- a) místa pro prodej a poskytování služeb, jimiž jsou zejména tržnice a tržiště (dále jen „tržiště“), a jejich rozdělení (např. podle druhu prodávaného zboží nebo poskytované služby),
- b) stanovení kapacity a přiměřené vybavenosti tržiště,
- c) dobu prodeje zboží a poskytování služeb na tržišti,
- d) pravidla pro udržování čistoty a bezpečnosti na tržišti,
- e) pravidla, která musí dodržet provozovatel tržiště k zajištění jeho rádného provozu.

(2) Tržní rád se s výjimkou odstavce 1 písm. a), b) a c) vztahuje i na prodej zboží a poskytování služeb na tržích majících charakter stavby podle zvláštního zákona.

(3) Obec může nařízením obce vydaným podle odstavce 1 stanovit, že se toto nařízení obce vztahuje na některé druhy prodeje zboží a poskytování služeb prováděné mimo provozovnu, a stanovit, že některé druhy prodeje zboží nebo poskytování služeb prováděné mimo provozovnu v obci nebo její části jsou zakázány.

I když shora citovaná judikatura Ústavního soudu vede k určitým pochybnostem o možnosti regulace práva svobodně podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost ve smyslu ustanovení čl. 26 odst. 1, odst. 2 Listiny základních práv a svobod nejen přímo zákonem, ale též na základě zákona²⁵, poměrně jednoznačně dnes převažuje (nejen) v odborné veřejnosti právní názor, že **právo svobodně podnikat v případě výslovného zákonného zmocnění lze omezovat též místními podzákonnými právními předpisy**²⁶. Tak se v loňském roce ostatně vyjádřil i Nejvyšší správní soud, který v řízení o žalobě proti rozhodnutí o uložení pokuty za porušení tržního rádu hlavního města Prahy konstatoval: „*Právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost podle čl. 26 Listiny základních práv a svobod může být zákonem omezeno; takovým omezením je i ustanovení § 18 zákona*

²⁵ Viz k tomu Kadečka, S.: (Nejen) tržní rády v ústavní pasti, Časopis pro právní vědu a praxi, Brno, 1/2001, s. 19–23.

²⁶ Ostatně viz k tomu též např. Nález pléna Ústavního soudu ze dne 27. dubna 1999, sp. zn. Pl. ÚS 32/97, ve věci návrhu přednosti Okresního úřadu v Jablonci nad Nisou na zrušení obecně závazné vyhlášky města Jablonce nad Nisou K veřejnému pořádku ze dne 26. 6. 1997 (nález byl vyhlášen pod č. 99/1999 Sb.), in Ústavní soud: Sbírka nálezů a usnesení – svazek 14., Praha : C. H. Beck, 1999, (č. 60 Sb. nál. a usn. – sv. 14.), s. 47 a násł.

č. 455/1991 Sb., živnostenského zákona, které zmocňuje obec k vydání tržního rádu formou obecně závazné vyhlášky, a umožňuje jí tak pro území jejího obvodu stanovit s přihlédnutím k místním podmírkám regulaci prodeje zboží. Nervobočuje-li taková regulace z mezi zákonného zmocnění, nelze ji považovat za zásah do ústavně zaručeného práva podnikat.“²⁷

Citovaným zákonným zmocněním tedy došlo k rozšíření pravomoci obcí o možnost usměrňovat ve svém územním obvodu provoz tržišť (a dalších živnostenských provozoven umístěných mimo stavby určené k tomu kolaudačním rozhodnutím) prostřednictvím tržních rádu²⁸ vydávaných jako nařízení obce. Ostatně takový byl zřejmě i úmysl zákonodárce, když předmětnou novelu živnostenského zákona [zákon č. 280/1997 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů] přijímal.²⁹ Tehdejší důvodová zpráva ještě uvádí, že: „...obce mají v rámci stávajících předpisů velmi omezené možnosti upravit místní podmínky stánkového prodeje mimo provozovny ... Účelem navržené právní úpravy je zkvalitnění stánkového prodeje s ohledem na místní potřeby obyvatel obce a zamezení živelnému rozvoji stánkového prodeje bez možnosti obce regulovat v případě potřeby nežádoucí stav.“ (Poněkud zmatečně však tatáž důvodová zpráva tvrdila, že dosavadní právní úprava dávala možnost vydávat tržní rády pouze pro veřejná prostranství, tj. především obecní pozemky³⁰.)

Povinnosti ukládané v tržním rádu

Regulace prodeje zboží a poskytování služeb na tržištích je citovaným ustanovením začleněna do rámce přenesené působnosti. Z toho vyplývá jednak to, že:

- **obec nemůže regulovat tuto oblast v rámci samostatné působnosti**, jednak to, že

²⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2004, sp. zn 7 A 77/2002 (č. 219/2004 Sb. NSS).

²⁸ Srov. Vláda ČR: Důvodová zpráva k zákonu č. 280/1997 Sb., Praha 1997, str. 2.

²⁹ Zdá se však, že se úmyslu zákonodárce v praxi nedaří zcela bez problémů – viz Macur, P.: Normotvorba obcí a reforma veřejné správy, in Průcha, P. (red.): Aktuální otázky reformy veřejné správy (sborník příspěvků z konference), Brno : Masarykova univerzita v Brně 2000, str. 127.

³⁰ K pojmu „veřejné prostranství“ viz David, O. – Zachariáš, J.: K problémům poplatků za užívání veřejného prostranství, Právník, 1998, č. 2, str. 161–164.

- obec může nařízením ukládat jeho adresátům pouze takové povinnosti, k jejichž uložení je zákonem výslovně zmocněna (§ 18 odst. 1, odst. 3 živnostenského zákona)³¹.

Povinnosti ukládané v tržním rádu se tak mohou vztahovat pouze na „nabídku, prodej zboží a poskytování služeb“ mimo provozovnu určenou k tomuto účelu kolaudačním rozhodnutím a mohou spočívat výhradně ve stanovení místa pro prodej a poskytování služeb, jimiž jsou zejména tržnice a tržiště, a jejich rozdělení, stanovení kapacity a přiměřené vybavenosti tržišť, doby prodeje zboží a poskytování služeb na tržišti, pravidel pro udržování čistoty a bezpečnosti na tržišti, a konečně ve stanovení pravidel, která musí dodržet provozovatel tržiště k zajištění jeho rádného provozu.

Pro „nabídku, prodej zboží a poskytování služeb“ na tržištích majících charakter stavby podle stavebního zákona pak mohou tržní rády ukládat povinnosti spočívající pouze ve stanovení pravidel pro udržování čistoty a bezpečnosti na tržišti a pravidel, která musí dodržet provozovatel tržiště k zajištění jeho rádného provozu.

S účinností další novely živnostenského zákona [zákon č. 356/1999 Sb., kterým se mění zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony], tedy od 1. 3. 2000 pak může obec vedle stanovení podmínek dle § 18 odst. 1 živnostenského zákona v tržním rádu současně stanovit, že se tento nevztahuje na některé druhy prodeje zboží a poskytování služeb prováděné mimo provozovnu, nebo naopak stanovit, že některé druhy prodeje zboží nebo poskytování služeb prováděné mimo provozovnu v obci nebo její části jsou zakázány.

4. Závěrem několik (nejen) praktických problémů jako námět k zamýšlení

Blížíce se k závěru tohoto příspěvku, poukázal bych nyní rád alespoň ve stručnosti na několik teoretických i praktických problémů, když zde nadále – pro nutně omezený rozsah tohoto příspěvku – stranou ponechávám:

³¹ K problematice tržních rádů viz též Neumannová, H.: Vydávání tržních rádů, Právní rádce, 2000, č. 6, s. 20–22.

- (za situace, kdy Ústavní soud konstantně judikuje, že *v případech, kdy obec vystupuje jako subjekt určující pro občana povinnosti jednostrannými zákazy a příkazy, tj. zejména vydává-li obecné závazné vyhlášky, jejichž obsahem jsou právní povinnosti, může tak činit jenom v případě výslovného zákonného zmocnění*³²) problematickou otázku možnosti místní právní regulace podnikání obecně závaznými vyhláškami obcí jako originálními (neodvozenými) právními předpisy³³, jakož i
- stejně tak problematickou otázku možnosti regulace práva svobodně podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost ve smyslu ustanovení čl. 26 odst. 1, odst. 2 Listiny základních práv a svobod nejen přímo zákonem, ale též na základě zákona³⁴.

Následující odstavce by přitom měly sloužit především jako námět k zamýšlení, at' už ze strany zákonodárce samého, či ze strany orgánů právo aplikujících a osob právo realizujících.

Obecná závaznost

Jak bylo uvedeno shora, zákonné zmocnění k vydání tržního řádu jak nařízení obce je zmocněním k vydání normativního správního aktu jako nositele obecně závazných pravidel chování. Z toho nepochybň vyplyná, že se obce i při aplikaci zákonného zmocnění (obsaženého v ustanovení § 18 živnostenského zákona) v místních podmínkách (tedy při stanovování veškerých povinností a omezení) musí vždy důsledně držet požadavku obecné závaznosti veškerých v tržním řádu obsažených pravidel. Tato zásada jeví se na první pohled zcela zřejmá, v praxi však nezřídka (a nejen u tohoto typu místního právního předpisu) vyvolává problémy, někdy je nerespektována či obcházena³⁵.

³² Nález pléna Ústavního soudu ze dne 18. března 1997, sp. zn. Pl. ÚS 37/96, ve věci návrhu přednosti Okresního úřadu v Mladé Boleslaví na zrušení obecně závazné vyhlášky města Mladá Boleslav č. 883 ze dne 17. září 1996 k regulaci individuálních zdrojů znečištění ovzduší na území města (nález byl vyhlášen pod č. 71/1997 Sb.), in Ústavní soud: Sbírka nálezů a usnesení – svazek 7., Praha : C. H. Beck, 1997, (č. 28 Sb. nál. a usn. – sv. 7.), str. 185–190.

³³ K tomu v podrobnostech viz zejm. Kadečka, S.: Právo obcí a krajů v České republice, Praha : C. H. Beck, 2003; či Kadečka, S.: K právní povaze obecně závazných vyhlášek obcí v samosprávné působnosti, Správní právo, 1998, č. 5, str. 276–295.

³⁴ K tomu blíže viz Kadečka, S.: (Nejen) tržní řády v ústavní pasti, Časopis pro právní vědu a praxi, Brno, 2001, č. I, s. 19–23.

³⁵ Neústavní a nezákonní se jeví praxe např. v hlavním městě Praze, kde je sice tržním řádem (č. 27/1998 Sb. hl. m. Prahy, ve znění předpisů pozdějších) stanoveno na

Zákaz diskriminace

S požadavkem na obecnou závaznost stanovovaných pravidel pak neodbytně souvisí to, že – i s ohledem na shora zdůrazněnou skutečnost, že svoboda podnikání je chráněna ustanovením čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod – jakékoliv ustanovení tržního rádu (zasahující do svobody podnikání) musí respektovat zákaz diskriminace. Proto v souladu s ustanovením čl. 4 Listiny základních práv a svobod musí jakákoliv omezení platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky. Rovněž tato zásada se jeví jako bezproblémová a nesporná, avšak opět jen na první pohled. Stává se totiž v praxi nezřídka (aniž by pro to existovalo přijatelného zdůvodnění), že obce např. stanovují odlišná omezení pro jiné osoby na straně jedné (přísnější) a pro vlastní organizační složky či příspěvkové organizace na straně druhé (mírnější).

Obecně závazná vyhláška nebo nařízení

Nikoliv nepodstatnou (byť tentokrát toliko de lege ferenda) se jeví otázka, proč má obec vydávat tržní řád právě jako nařízení obce (tedy přenesené působnosti). Obecně teoreticky totiž platí (jak bylo uvedeno i shora), že oprávnění vydávat obecně závazné vyhlášky je právem obce určeným k regulaci těch otázek, jež obec potřebuje normativně regulovat. Naproti tomu u nařízení obcí jde obecně teoreticky o povinnost určitou otázkou normativně regulovat, přičemž zákoně zmocnění obvykle neumožňuje přijímat obsahově příliš rozdílná řešení. V případě nařízení obcí – tržních řádů vydávaných podle § 18 živnostenského zákona jde však zjevně o oprávnění obce (*obec může*), které navíc umožňuje značně odchylnou úpravu v jednotlivých obcích. I když i toto tvrzení je poněkud problematizováno odchylným zněním prvé a druhé věty § 18 odst. 1 živnostenského zákona (zatímco totiž věta první stanoví oprávnění obce zcela jednoznačně slovy *obec může*, věta druhá užívá odchylnou formulaci,

první pohled obecně, že na území hlavního města Prahy je možno mimo provozovnu určenou k tomuto účelu kolaudačním rozhodnutím podle zvláštního zákona nabízet, prodávat zboží nebo poskytovat služby na místech uvedených v příloze č. 1 k této vyhlášce ..., avšak již po prvním nahlédnutí do oné přílohy č. 1 je zcela zjevné, že hlavní město Praha (rozhodováním, a to naprostě nepřezkoumateLNým a nepředvídatelným, o zařazení či nezařazení daného místa do přílohy) rozhoduje zcela individuálně, jmenovitě o tom, kde je a kde není možno nabízet a prodávat zboží nebo poskytovat služby. Ač zmocněno k přijetí obecně závazné úpravy, hlavní město Praha tedy fakticky rozhoduje v konkrétních věcech vůči konkrétním adresátům.

podle které *tržní řád vymezí*, ne tedy „tržní řád může vymezit“ – striktním výkladem bychom pak museli dospět k názoru, že obec sice nemusí tržní řád přijmout, pokud tak však učiní, musí tržní řád vymezit všechny podmínky obsažené pod písmeny a) až e) prvého odstavce § 18 živnostenského zákona, což je však navýsost absurdní). Každopádně však podle mého právního názoru není žádný důvod pro to, aby vydávání tržního řádu bylo svěřeno obci právě a toliko v její přenesené působnosti. Ba právě naopak, oprávnění vydat tržní řád by mělo dle mého být součástí samostatné působnosti obce, což vyplývá z povahy takového místního právního předpisu.³⁶ Ostatně ani důvodová zpráva nikdy nijak nevysvětlila svěření této pravomoci právě do přenesené působnosti obce.

Regulace podnikání či jen živnostenského podnikání

Další praktický problém (a to de lege lata i de lege ferenda) vyvěrá ze systematického zařazení zmocňovací normy do živnostenského zákona. Podle § 1 živnostenského zákona totiž *tento zákon upravuje podmínky živnostenského podnikání a kontrolu nad jejich dodržováním* (to ostatně vyplývá i z celého obsahu zákona, z něhož je zřejmé, že živnostenský zákon upravuje vztahy týkající se oprávnění k živnostenskému podnikání). Systematickým výkladem tak nelze dojít k jinému závěru než, že pokud živnostenský zákon upravuje podmínky výhradně živnostenského podnikání a § 18 je součástí živnostenského zákona, pak se tržní řád vydaný dle § 18 může vztahovat jen právě na živnostenské podnikání.³⁷ Tento interpretační závěr podporuje i zařazení citované normy do části první (všeobecná ustanovení) hlavy druhé živnostenského zákona nazvané *provozování živnosti*. Také v důvodové zprávě se ostatně mluvilo o úpravě stánkového prodeje jako jedné z forem volné obchodní živnosti nazývané *koupě zboží za účelem jeho dalšího prodeje a prodej* (§ 33 písm. a) živnostenského zákona, dnes tzv. *maloobchod*). Živností však např. není (podle § 3 odst 3 písm. f) živnostenského zákona) *prodej nezpracovaných rostlinných a živočišných výrobků z vlastní drobné pěstitelské a chovatelské činnosti fyzickými osobami*, což je činnost pro tržiště přímo předurčená. Pokud tedy již zákonodárce chtěl právní

³⁶ Shodný názor publikoval Josef Vedral in Vedral, J.: Historie a současnost veřejné správy. K vymezení samostatné působnosti obcí, Veřejná správa, 2000, č. 6, str. 29.

³⁷ Obdobně Staš, J. – Srbová, I.: Zákon o živnostenském podnikání (živnostenský zákon) a předpisy související. Komentář. 4., doplněné a přepracované vydání. Praha : C. H. Beck, 2005, s. 208. Opačně však Horzímková, E. – Kohout, A.: Živnostenský zákon a předpisy související. Poznámkové vydání se vzory. 9. aktualizované a doplněné vydání. Praha : Linde, 2003, s. 59–60.

normy zakotvené nyní v § 18 živnostenského zákona vtělit do českého právního řádu, měl tak dle mého právního názoru učinit nejlépe jejich zakotvením v zákoně o obcích (čímž se zdůrazňuje myšlenka, že v případě tržního řádu má jít o obecně závaznou vyhlášku, nikoliv nařízení).

Pojmové nejasnosti

Podstatným problémem obecních tržních řádů jsou též pojmové nejasnosti plynoucí z legislativně ne zrovna zdařilých formulací zákononného zmocňovacího ustanovení. Pomineme-li komentář živnostenského zákona tradičně zmínovaný fakt, totiž že ani pojem *tržnice* ani pojem *tržiště* nemají v českém právním řádu svou legální definici, možno zde (snad jen namátkově) poukázat na složitou interpretaci sousloví „*druhy prodeje zboží nebo poskytování služeb*“ (co lze vlastně rozumět pod „*druhy prodeje*“?³⁸), či na problematické odlišování „*nabídky zboží*“ od „*rekla my na zboží*“ (kterážto jako regulovaná zvláštním zákonem³⁹ již nemůže být předmětem regulace tržního řádu).

Sankce

Nepovšimnuta pak nemůže zůstat ani otázka sankcionování tržních řádů. In concreto zde jde o to, zda de lege lata možno v případě porušení tržního řádu postupovat jak (v přenesené působnosti) dle ustanovení § 65 odst. 1 písm. c) živnostenského zákona (*Živnostenský úřad může uložit podnikateli pokutu až do výše 100.000 Kč, jestliže podnikatel poruší povinnosti stanovené pro provozování živnosti zvláštními právními předpisy*), tak (v samo-

³⁸ K tomu srov. rozhodnutí č. 219/2004 Sb. NSS, kde se mimo jiné uvádí: pochůzkový či podomní prodej je způsobem provedení prodeje, tedy jeho formou, nikoliv druhem. Není přitom v této souvislosti bez zajímavosti, že hned důvodová zpráva k zákonu (Vláda ČR: Důvodová zpráva k zákonu č. 356/1999 Sb., Praha 1999. K § 18.) však termíny „*druh*“ a „*forma*“ zaměňuje: V § 18 se upřesňuje v souladu s potřebami praxe zmocnění obce upravit v tržním řádu i sortiment prodávaného zboží a zároveň stanovit, že na určité formy prodeje a poskytování služeb (např. pochůzkový či podomní prodej) nebo příležitostné akce se tržní řád nevtahuje. Také v odborné literatuře se pod pojmem „*druhy prodeje*“ někdy rozumí např. prodej pochůzkový či podomní (tak in Babšická, V.: *Živnostenský zákon s komentářem včetně prováděcích a souvisejících předpisů a vzorů podání*. 7. aktualizované a zásadně přepracované vydání. Praha : Bova Polygon, 2004, s. 55).

³⁹ Zákon č. 40/1995 Sb., o **regulaci reklamy** a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů, ve znění zák. č. 258/2000 Sb., zák. č. 231/2001 Sb., zák. č. 256/2001 Sb., zák. č. 138/2002 Sb., zák. č. 320/2002 Sb., zák. č. 132/2003 Sb., zák. č. 217/2004 Sb., zák. č. 326/2004 Sb., zák. č. 480/2004 Sb.

statné působnosti) dle ustanovení § 58 odst. 4 obecního zřízení (*Obec může uložit pokutu až do výše 200.000 Kč osobě uvedené v odstavci 1, která porušíla povinnost stanovenou právním předpisem obce.*)⁴⁰. Zastávám právní názor, že postupovat dle ustanovení § 65 odst. 1 písm. c) živnostenského zákona může živnostenský úřad takto tehdy, když jsou porušeny jiné právní předpisy, než právní předpisy obce, neboť citované ustanovení obecního zřízení má povahu lex specialis vůči velmi obecnému ustanovení § 65 odst. 1 písm. c) živnostenského zákona. Tomuto výkladu zákonů pak dle mého odpovídá i ustanovení § 59 odst. 2 obecního zřízení (*Pokutu podle § 58 nelze uložit, jestliže zákon stanoví za porušení povinností uvedených v § 58 vyšší sankci.*)⁴¹. Zde prezentovanému názoru ostatně odpovídá i stanovisko Ministerstva vnitra zaujaté již v roce 2003 (Ministerstvo vnitra – odbor pro místní správu, č.j. MS-1684/2-2003, dne 1. října 2003).⁴²

Rada obce či snad živnostenský úřad

Tržní rád jako nařízení obce je vyhrazeno vydávat radě obce.⁴³

Úplným závěrem k tomu snad poněkud kacírsky pojmenováním, že s ohledem na charakter rady obce na straně jedné a na to, že vydávání nařízení obce je dekoncentrovaným výkonem státní správy na straně druhé, stálo by za hlubší zamýšlení, zda není na místě svěřit vydávání

⁴⁰ Obdobně viz ustanovení § 29 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze: Poruší-li podnikatel při výkonu své podnikatelské činnosti nebo právnická osoba povinnost stanovenou obecně závaznou vyhláškou nebo nařízením hlavního města Prahy, uloží jí hlavní město Praha nebo městská část pokutu až do výše 200 000 Kč.

⁴¹ Obdobně viz ustanovení § 30 odst. 3 zákona o hlavním městě Praze: Pokutu podle § 29 nelze uložit, jestliže zvláštní zákon přípouští uložit za nesplnění nebo porušení povinností uvedených v § 29 vyšší sankci.

⁴² Obdobně též Babšická, V.: *Živnostenský zákon s komentářem včetně prováděcích a souvisejících předpisů a vzorů podání*. 7. aktualizované a zásadně přepracované vydání. Praha : Bova Polygon, 2004, s. 55. Poněkud jinak však Staša, J. – Srbová, I.: *Zákon o živnostenském podnikání (živnostenský zákon)* a předpisy související. Komentář, 4., doplněné a přepracované vydání. Praha : C. H. Beck, 2005, s. 208.

⁴³ V těch obcích, kde se nevolí rada obce, platí však od roku 2000 výjimka z obecného pravidla o plnění funkce rady obce starostou (viz aktuálně § 99 odst. 2 obecního zřízení). Podle ustanovení § 102 odst. 4 obecního zřízení je totiž v obcích, kde starosta vykonává pravomoc rady obce, zastupitelstvu obce vyhrazeno též rozhodovat o vydávání nařízení obce. Domnívám se přitom, že o důvodnosti takové výjimky lze směle pochybovat.

tržních řádů raději živnostenskému úřadu,⁴⁴ a to tím spíše, že nařízení má charakter pouhých prováděcích předpisů. Na podporu tohoto námětu je přitom možno nahlédnout do právní úpravy minulé i současné. Pokud jde o minulost, poukažme na to, že není žádného principiálního rozdílu mezi nařízeními obcí a dřívějšími nařízeními okresních úřadů (a ta mohla být vydána bez ingerence jakéhokoliv zastupitelského sboru). Z aktuální právní úpravy možno si povšimnout např. institutu tzv. nařízení krajské hygienické stanice⁴⁵.

⁴⁴ Zde by však samozřejmě bylo nutno uvažovat systémově o celkové změně vydávání místních nařízení, rozhodně nikoliv vytrhávat tržní řady z obecné úpravy vydávání místních nařízení.

⁴⁵ Srov. § 85 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění zák. č. 254/2001 Sb., zák. č. 274/2001 Sb., zák. č. 13/2002 Sb., zák. č. 76/2002 Sb., zák. č. 86/2002 Sb., zák. č. 120/2002 Sb., zák. č. 320/2002 Sb., zák. č. 274/2003 Sb., zák. č. 356/2003 Sb., zák. č. 362/2003 Sb., zák. č. 167/2004 Sb., zák. č. 326/2004 Sb., zák. č. 562/2004 Sb., zák. č. 125/2005 Sb.

Několik slov veřejného ochránce práv závěrem

Když jsem v době, která odpovídala časovému harmonogramu, ukončil konferenci, jejíž průběh je zachycen v tomto sborníku, byl jsem si vědom toho, že pro velký počet přihlášených nebylo možno do jejího programu zařadit všechny referáty účastníků a že jsem pro časovou tísň v celém jejím průběhu do jisté míry nějakou další diskusi omezoval.

Nepopírám, že mě velmi těší velký zájem o účast na konferenci, stejně jako zájem o vystoupení s referátem či i v diskusi k tématům, která jsme zvolili. Vnímám ho také jako projev důvěry v instituci, kterou představují. Svědčí totiž o přesvědčení, že slova zde pronesená nezapadnou, ale že myšlenky, které zde zazněly, budou dále rozvíjeny a bude s nimi dále nakládáno jako s myšlenkami koncepčními.

Abych onu shora zmíněnou nezbytnou regulaci délky i počtu vystoupení účastníků konference napravil, obsahuje tento sborník podle slibu, který jsem na konferenci dal, kromě přednesených referátů v plné nezkrácené podobě také ty, na které se nedostalo, a současně zajímavá diskusní vystoupení, která zazněla i ta, která jsem obdržel v písemné podobě.

Věřím, že všichni, kteří se na této konferenci setkali, odcházeli s přesvědčením, že at' už jako učitelé na školách, at' už jako vykonavatelé nebo jako kritici či soudci jsou povinováni o zlepšení veřejné správy usilovat. Jsem si vědom toho, že diskutovat by se mělo při každé příležitosti a častěji. Jsem proto přesvědčen, že třetí konference veřejného ochránce práv rozhodně není poslední a že právě některé poznatky z ní budou pro nás východiskem pro tu příští, pro konferenci čtvrtou.

Ještě jednou děkuji všem, kteří se konference zúčastnili, těm, kteří se svými referáty a diskusními příspěvky podíleli na jejím velmi přínosném a zajímavém průběhu, a když dovolíte, zvláštní dík patří i mým milým spolupracovníkům, kteří se tím či oním způsobem na její organizaci a přípravě podíleli.

Myšlenky, které jsou zachyceny v tomto sborníku, necht' jsou k naplnění jejího záměru všem účastníkům nápomocny.



Moderní veřejná správa a ombudsman

Sborník příspěvků přednesených
na vědecké konferenci

Editor: JUDr. Dana Hrbcová, Ph.D.

Vydala Masarykova univerzita v Brně
pro Kancelář veřejného ochránce práv roku 2005
1. vydání, 2005 náklad 300 výtisků
Tisk Vydavatelství MU, Brno-Kraví Hora

55-973A-2005 02/58 7/RMU

ISBN 80-210-3792-X