

Nový správní řád (nejen) z pohledu osob dotčených rozhodováním

PAVEL ČERNÝ

Obecná právní úprava postupu správních orgánů¹⁾ při výkonu jejich působnosti v oblasti veřejné správy má zásadní význam pro postavení jednotlivců v rámci úředních jednání a procedur, které tvoří nedílnou součást běžných životních situací, do nichž se lidé v moderním státě nutně dostávají. Tato úprava představuje základní záruku zákonnosti výkonu veřejné správy a současně do značné míry určuje charakter či „standard“ ochrany základních lidských práv, zejména práva na spravedlivý proces, ve vztahu mezi jednotlivcem a veřejnou mocí. Jinak řečeno, na obsahu této úpravy do značné míry závisí, zda má občan možnost vystupovat jako sebevědomý partner (nebo i protihráč) vykonavatelů veřejné moci, schopný účinně hájit svá práva a zájmy, případně se v konkrétních případech podílet na ochraně zájmů veřejných, nebo zda se ocitá v pozici poddaného před mocnou a nevypočitatelně fungující úřední vrchností, jejíž jednání může stěží pochopit, tím méně aktivně ovlivnit.²⁾

S ohledem na výše uvedené skutečnosti je pochybitelné, že projednávání několika postupně předklá-

daných vládních návrhů nového správního řádu³⁾ v Parlamentu bylo nejen velmi dlouhé, ale v některých fázích i poměrně dramatické.⁴⁾ Ani po schválení návrhu (v červnu 2004, s datem nabytí účinnosti stanoveným na 1. 1. 2006) a jeho publikaci ve Sbírce zákonů (pod č. 500/2004 Sb.) spory o nový správní řád na parlamentní půdě neskončily, o čemž svědčí dva v závěru roku 2005 podané návrhy na odklad jeho vstupu v účinnost.⁵⁾

³⁾ Dále též jen „správní řád“ nebo „zákon“; k tomuto zákonu se vztahují rovněž citovaná ustanovení, u nichž není název zákona uveden.

⁴⁾ Pro podrobný popis průběhu projednávání obou vládních návrhů správního řádu (z let 2001 a 2003) viz Míkule, V.: Nový správní řád je konečně na světě. In: Právní zpravodaj, č. 9, 2004, str. 1 – 5.

⁵⁾ Zatímco návrh poslance J. Pospíšila na odložení účinnosti nového správního řádu na 1. 1. 2008, předložený v říjnu 2005 jako pozměňovací návrh ke sněmovnímu tisku č. 837 (novele zákona o informačních systémech veřejné správy) byl Poslaneckou sněmovnou 26. 10. 2005 zamítnut, Senát schválil svým usnesením č. 260 ze dne 1. 12. 2005 pozměňovací návrh k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (sněmovní tisk č. 1000, senátní tisk č. 163), spočívající v odkladu účinnosti správního řádu na 1. 1. 2007. Sněmovna však tento návrh dne 3. 2. 2006 zamítla. Pokud by byl tento návrh Senátu schváleným nastala by velice nepřehledná situace, neboť zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, byl na základě § 183 nového správního řádu zrušen (senátní návrh se sice pokouší tuto situaci řešit, jde však o řešení velice nedůsledné – srov. čl. III. pozměňovacích návrhů Senátu na <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=35350>).

¹⁾ Legislativní zkratka „správní orgán“, vymezená v § 1 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, pro účely tohoto zákona zahrnuje orgány moci výkonné, orgány územních samosprávních celků a jiné orgány, právnícké a fyzické osoby, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy.

²⁾ Srov. k tomu např. Čebišová, T.: K východiskům a principům nového správního řádu. In: Nový správní řád. ASPI, Praha 2005, str. 49 – 50, zejména zde obsaženou úvahu o vývoji od autoritativního k participativnímu modelu správy (opírající se mj. o důvodovou zprávu k návrhu nizozemského „Obecného zákona o správním právu“ z roku 1988).

NOVĚ PŘIJATÉ PRÁVNÍ
PŘEDPISY

Mgr. Pavel Černý,
advokátní koncipient,
působí rovněž
v organizaci Ekologický
právní servis

Hlavním cílem tohoto článku je poukázat na některé dílčí – zejména sporné či výkladově nejednoznačné – aspekty a ustanovení nového správního řádu, jež mohou být významné zejména pro ty jeho „uživatele“, označované někdy jako „adresáti výkonu veřejné správy“ – tedy pro soukromé, resp. (v terminologii správního řádu) „dotčené osoby“.⁶⁾ Závěrečná část je pak pokusem o nástin koncepce vztahu veřejné moci a jednotlivce, z níž dle autorova názoru všechny postupně předkládané verze návrhu nového správního řádu (byť v rozdílné míře) vycházely a jejímiž mohou být jednotlivá, v článku rozebíraná ustanovení konkrétními projevy.

Působnost zákona

V úvodu je ovšem nutné se zmínit o vymezení rozsahu působnosti nového správního řádu, neboť jde o patrně nejdůležitější systémovou změnu oproti předchozí právní úpravě.⁷⁾

Z § 1 zákona vyplývá, že se nový správní řád vztahuje na všechny formy výkonu veřejné správy směřující „navenek“, tj. na veškerou „externí, svou povahou vrchnostenskou, aplikační činnost veřejné správy“,⁸⁾ a na všechny subjekty, jimž právní předpisy svěřují pravomoc k výkonu veřejné správy. Správní řád se již nevztahuje pouze na „správní řízení v užším (formálním) smyslu“⁹⁾ ale i na další formy výkonu veřejné správy.¹⁰⁾

⁶⁾ Srov. § 2 odst. 3 správního řádu.

⁷⁾ Tomuto tématu se věnuje – monotematicky nebo v rámci širších pojednání – poměrně značné množství již publikovaných prací, na něž lze v podrobnostech odkázat. Pro podrobný rozbor problematiky viz zejména Vedral, J.: K rozsahu působnosti nového správního řádu. In: Nový správní řád. ASPI, Praha 2005, str. 18 – 42. Dále srov. např. Vopálka V.: Nový správní řád – rozsah působnosti a vztahy k jiným předpisům. In: Právní rozhledy, č. 21, 2004, str. 785 – 788, Staša, J.: O novém správním řádu. In: Bulletin advokacie, č. 4, 2005, str. 8 – 9, a další.

⁸⁾ Průcha, P.: Správní právo na rozcestí. In: Časopis pro právní vědu a praxi, č. 3, 2005, str. 281.

⁹⁾ V § 9 správní řád vymezuje správní řízení jako „postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá“. Srov. také vymezení rozsahu působnosti zákona č. 71/1967 Sb. v jeho § 1 odst. 1.

¹⁰⁾ Tato skutečnost se projevuje i v systematice zákona. Kromě vymezení základních zásad činnosti správních orgánů (část první) a úpravy správního řízení „v užším smyslu“, rozdělené na „obecná“ (část druhá) a „zvláštní“ (část třetí) „ustanovení o správním řízení“, zákon dále obsahuje samostatnou obecnou úpravu, týkající se některých dalších forem činnosti správních orgánů – „vyjádření, osvědčení a sdělení“ (část čtvrtá), veřejnoprávních smluv (část pátá) a opatření obecné povahy (část šestá) Kromě toho pak v rámci společných, přechodných a závěrečných ustanovení (část sedmá) zakotvuje některá pravidla, jejichž prostřednictvím se působnost (některých ustanovení) správního řádu dále rozšiřuje i na ty formy výkonu veřejné správy, které by snad žádnou z předchozích částí zákona pokryty nebyly. Součástí části sedmé zákona je i úprava stížností „proti

Východiskem tohoto širokého¹¹⁾ vymezení působnosti nového správního řádu je nepochybně ústavní zásada, podle níž lze státní (veřejnou) moc vykonávat vždy pouze v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon (srov. čl. 2 odst. 3 Ústavy, resp. čl. 2 odst. 4 Listiny základních práv a svobod). V této souvislosti bývají citovány některé nálezy Ústavního soudu, který opakovaně poukázal na rozpor s citovanou ústavní zásadou (jakož i s článkem 36 odst. 1 Listiny, upravujícím „právo každého na stanovený postup při domáhání se svých práv“), v případech, kdy pro určitý případ uplatňování veřejné moci bylo vyloučeno použití obecných předpisů o správním řízení při současném nedostatku jiné (speciální) procesní úpravy.¹²⁾

Naznačený základní princip, z něhož vymezení působnosti nového správního řádu vychází, lze nepochybně považovat za správný. Konkrétní způsob jeho vyjádření však vyvolává určité pochybnosti, resp. aplikační a výkladové problémy. Týkají se především otázek, která ustanovení správního řádu se použijí na jiné typy činností (postupů) správních orgánů, než na „formální správní řízení“ (viz výše) a jaký je vztah správního řádu k úpravě obsažené ve zvláštních předpisech. Při pokusu nalézt na tyto otázky odpověď je třeba interpretovat – ve vzájemné souvislosti – obsah několika jeho ustanovení, nacházejících se v různých částech zákona – konkrétně především § 1, 9, 154, 170, 174, 177 a 180.

Vyjádření, osvědčení a další postupy správních orgánů

Část čtvrtá správního řádu (§ 154 – 158) se podle svého názvu vztahuje na „vyjádření, osvědčení a sdělení“ správních orgánů (a podle znění § 154 kromě toho ještě na „provádění ověření“). Ve skutečnosti jde ale o obecnou úpravu všech činností (postupů) správních orgánů, které nesměřují k vydání rozhodnutí, opatření obecné povahy nebo se netýkají veřejnoprávních smluv, pokud nejsou z působnosti správního řádu vyloučeny.¹³⁾ Je tomu tak jednak proto, že pojmy „vyjá-

nehodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu, neposkytuje-li tento zákon [správní řád – pozn. aut.] jiný prostředek ochrany“ (§ 175), která k 1. 1. 2006 nahradila „zasloužilou“ vyhlášku č. 150/1958 Ú. 1., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících, zrušenou (k těmto dnem) nařízením vlády č. 370/2005 Sb.

¹¹⁾ Pro srovnání s vymezením rozsahu působnosti obecných předpisů o správním řízení v zahraničních právních úpravách viz Svoboda, K.: Typy obecných úprav správního řízení a postavení nového správního řádu mezi nimi. In: Nový správní řád. ASPI, Praha 2005, str. 90 – 92.

¹²⁾ Srov. zejména nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 14/96 (Sb. n. u. ÚS č. 6, nález č. 114, str. 323 – publikovaný též pod č. 3/1997 Sb.) a Pl. ÚS 24/04, publikovaný pod č. 240/2005 Sb. Blíže viz např. Vedral, J.: K rozsahu působnosti nového správního řádu. In: Nový správní řád. ASPI, Praha 2005, str. 31.

¹³⁾ Srov. např. Vedral, J.: K rozsahu působnosti nového správního řádu. In: Nový správní řád. ASPI, Praha 2005, str. 36 [„Část čtvrtá upravuje procesní režim vydávání a nápravy (přezkumu) takových správních aktů jejichž prostřednictvím správní orgány

dření, osvědčení a sdělení“ správní řád blíže nespecifikuje, především však s ohledem na znění § 177 odst. 2 správního řádu, podle něž „v případech, kdy správní orgán provádí úkony, na které se nevztahují části druhá a třetí tohoto zákona, postupuje obdobně podle části čtvrté“. Ze znění § 154 vyplývá, že na tyto postupy správních orgánů se „přímo“ vztahují základní zásady činnosti správních orgánů a speciální pravidla, obsažená v § 155 – 158 a dále „obdobně“ vyjmenovaná ustanovení části druhé a třetí (například doručování, zastupování, počítání času atd.) a „přiměřeně“ i další ustanovení tohoto zákona, pokud jsou přitom potřebná.¹⁴⁾

Lze tedy dojít k závěru, že pokud to správní orgán „považuje za potřebné“, může na uvedené postupy užít jakékoli ustanovení, upravující „primárně“ pouze „formální správní řízení“. Nevhodnost tohoto řešení lze spatřovat ve značné volnosti úvahy správního orgánu a s tím související nejistotě dotčených osob o tom, která ustanovení se v konkrétním případě použijí.

Veřejnoprávní smlouvy a opatření obecné povahy

Pro postup správních orgánů, související s uzavíráním a dalšími aspekty tzv. veřejnoprávních smluv,¹⁵⁾ se kromě úpravy obsažené v části páté zákona podle jeho § 170 dále použijí „obdobně“ ustanovení části první (obecné zásady), „přiměřeně“ ustanovení části druhé (obecná ustanovení o správním řízení), a „nestanoví-li tento zákon jinak“, pak rovněž „přiměřeně“ ustanovení občanského zákoníku, s výjimkou vyjmenovaných ustanovení. Stejně tak se ustanovení části první „obdobně“ a části druhé „přiměřeně“ podle § 174 odst. 1 použijí pro řízení o vydání opatření obecné povahy.¹⁶⁾

Vztah správního řádu a zvláštních předpisů

Vedle obecné zásady své subsidiarity vůči zvláštním právním předpisům (§ 1 odst. 2) obsahuje správní řád ustanovení, které se tuto zásadu pokoušejí do jisté míry relativizovat. Ve vztahu k předpisům, které nabyly účinnosti před 1. 1. 2006, tak činí v § 180, a to jak pro „formální správní řízení“, tak ostatní postupy správních orgánů. V obou případech platí, že pokud zvláštní předpisy neupravují taková řízení „v plném rozsahu“, uplatní se příslušná ustanovení správního řádu.

plní úkoly veřejné správy, tyto úkony však na rozdíl od správních rozhodnutí nezasahují přímo do ničích práv.“]

¹⁴⁾ K výkladu pojmů „obdobně“ a „přiměřeně“ použít viz např. Ondruš, R.: Správní řád. Linde Praha, 2005, str. 452. Srov. též čl. 41 aktuálního znění Legislativních pravidel vlády (http://wtd.vlada.cz/files/vlada/legislativa/legpravidla_040811.pdf).

¹⁵⁾ Viz § 159 a násl. správního řádu.

¹⁶⁾ Viz § 171 a násl. správního řádu.

V § 177 odst. 1 se pak zákonodárce pokusil vyjádřit „absolutní platnost“ základních zásad činnosti správního řízení (§ 2 – 8), a to i pro případ, že by zvláštní právní předpis (i přijatý až po účinnosti správního řádu) stanovil, že se správní řád jako celek nepoužije, pokud „sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje.“ Je samozřejmě sporné, zda tuto „obrácenou subsidiaritu“ uvedených ustanovení správního řádu budou správní orgány v praxi respektovat.¹⁷⁾

Vzhledem ke všem výše uvedeným skutečnostem nelze než souhlasit s konstatováním, že se při snaze o přesné vymezení rozsahu působnosti nového správního řádu „ocitáme v labyrintu“.¹⁸⁾

Účastníci řízení – definice a základy jejich postavení

Vymezení okruhu účastníků správních řízení, obsažené v § 27 správního řádu, vychází z koncepce dvou základních skupin či „kategorií“ účastníků s rozdílným rozsahem procesních práv. Jedná se o tzv. „účastníky podle § 27 odst. 1“ (jimiž jsou, zjednodušeně řečeno, žadatel v řízení o žádosti a ten, komu má rozhodnutí založit, změnit, zrušit nebo určit právo nebo povinnost, v řízení zahajovaném z moci úřední) a „ostatní“ účastníky, tedy „další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech“ (§ 27 odst. 2) a „osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon“ (§ 27 odst. 3).

Schválené znění správního řádu však – na rozdíl od původních verzí vládního návrhu z volebního období 1998 – 2002 – již neobsahuje explicitně formulovaný obecný princip, podle něž měl rozsah procesních práv „parciálních“ či „vedlejších“¹⁹⁾ účastníků teoreticky vyplývat z obecné formulace o jejich „vztahu k předmětu řízení“, prakticky pak z volného

¹⁷⁾ Podle J. Vedrala má § 177 odst. 1 vzhledem k ústavnímu charakteru základních zásad správního řízení „vlastně jen deklaratorní charakter, neboť tyto zásady by platily v jiných zákonech i bez něj“. (Vedral, J.: K rozsahu působnosti nového správního řádu. In: Nový správní řád. ASPI, Praha 2005, str. 33.). V. Vopálka však upozorňuje, že zásady, uvedené v § 2 – 8 správního řádu, „zdaleka nevyčerpávají“ procesní zásady, vyplývající z ústavního, mezinárodního a evropského práva a z tohoto hlediska úpravu obsaženou v § 177 odst. 1 kritizuje (Vopálka, V.: Nový správní řád – rozsah působnosti a vztahy k jiným předpisům. In: Právní rozhledy, č. 21, 2004, str. 787).

¹⁸⁾ Vopálka, V.: Nová úprava správního řádu. In: Nový správní řád. ASPI, Praha 2005, str. 15. Lze v této souvislosti ještě dodat, že rozdělení úpravy „formálních správních řízení“ mezi část druhou a třetí vedlo v řadě případů k oddělení vzájemně souvisejících ustanovení, týkajících se stejných nebo logicky navazujících procesních institutů a situací. Příkladem může být obecná úprava příslušnosti správních orgánů (§ 10 a 11) a jejich změn (§ 131 a 132), resp. sporů o věcnou příslušnost (§ 134), dále ustanovení o dokazování (§ 51 – 56) a o zajištění důkazů (§ 138) nebo odvolání (§ 81 – 93) a rozkladu (§ 152).

¹⁹⁾ K terminologii užívané pro jednotlivé skupiny účastníků viz např. Staša, J.: O novém správním řádu. In: Bulletin advokacie, č. 4, 2005, str. 10.

uvážení správního orgánu o této otázce.²⁰⁾ Rozdíly v procesním postavení obou výše uvedených skupin účastníků by se proto měly týkat pouze konkrétních případů, výslovně upravených jednotlivými ustanoveními správního řádu. Pouze účastníkům podle § 27 odst. 1 tedy například přísluší nárok (za splnění podmínek § 49 odst. 3) požadovat veřejné ústní jednání; těmto účastníkům se doručují písemnosti jednotlivě (do vlastních rukou) i „v řízení s velkým počtem účastníků,“²¹⁾ v nichž lze ostatním účastníkům doručovat veřejnou vyhláškou (§ 144 odst. 6); pro tyto účastníky neplatí nepřekročitelná lhůta 1 roku pro podání odvolání v případě, že účastníkovi nebylo oznámeno rozhodnutí (§ 84 odst. 1).²²⁾ V řízení o žádosti může navíc pouze žadatel disponovat předmětem řízení, zejména vzít žádost zpět, a vyvolat tak zastavení řízení [§ 66 odst. 1 písm. a)]. V ostatních případech, pokud neexistuje takováto explicitní úprava, by měl být rozsah procesních práv všech účastníků shodný.²³⁾

Tato základní koncepce úpravy účastnění je – na rozdíl od původních verzí vládního návrhu – ústavně konformní a obecně přijatelná. Přesto lze k některým jejím dílčím aspektům a souvislostem uplatnit poměrně zásadní výhrady.

Rovnost účastníků v právech a povinnostech

Zákon především neobsahuje jednoznačné vyjádření principu rovnosti účastníků řízení v procesních právech a povinnostech, odpovídající znění čl. 37 odst. 3 Listiny (a § 4 odst. 2 správního řádu, účinného do konce roku 2005). Nový správní řád v § 7 stanoví, že „dotčené osoby mají při uplatňování svých procesních práv rovné postavení“. Samotná změna použité formulace oproti předchozí úpravě může zavdávat příčinu ke snahám o omezování rozsahu procesních práv některých účastníků nad rámec výslovně stano-

²⁰⁾ Vyjádření tohoto principu se v jednotlivých postupně předkládaných verzích vládních návrhů měnilo, vždy ale navrhovaná formulace směřovala k tomu, aby o rozsahu procesních práv konkrétního účastníka v jednotlivém případě mohl do značné míry na základě volného uvážení rozhodovat správní orgán. Například podle vládního návrhu, předloženého sněmovně na podzim 2001, měly být „další osoby, které mohou být správním aktem přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech, účastníky v rozsahu, v jakém se jich správní akt přímo týká“ a tyto účastníci měli mít „procesní práva potřebná k hájení svých práv“. Na toto obecné vyjádření nerovnosti účastníků v procesních právech navazovala některá další ustanovení, omezující práva „vedlejších účastníků“, z nichž nejpodstatnější byla jejich možnost podat odvolání proti rozhodnutí „pouze z důvodů, pro které jsou účastníky“. Viz blíže Černý, P.: (Těměř) nekonečný příběh nového správního řádu. In: České právo životního prostředí, č. 2, 2002, str. 16 – 19.

²¹⁾ Viz § 144 odst. 1 správního řádu – nestanoví-li zvláštní zákon jinak, jde o řízení s více než 30 účastníky.

²²⁾ Výčet dalších ustanovení, která upravují zvláštní postavení účastníků podle § 27 odst. 1, viz např. In Staša, J.: O novém správním řádu. In: Bulletin advokacie, č. 4, 2005, str. 10.

²³⁾ Viz Ondruš, R.: Správní řád. Linde, Praha 2005, str. 120 – 121.

vených případů (viz výše).²⁴⁾ Jestliže nový správní řád zavedl (samy o sobě vesměs oprávněné) výjimky z obecné zásady rovnosti účastníků řízení v procesních právech a povinnostech, bylo na místě samotnou tuto zásadu formulovat zcela jednoznačně a nezpochybnitelně. V praxi lze očekávat snahu správních orgánů o její „tvůrčí interpretaci“²⁵⁾ způsobem, odpovídajícím spíše obsahu původních vládních návrhů než schválenému znění zákona. Tuto obavu posilují některé formulace, obsažené v důvodové zprávě²⁶⁾ a publikované názory hlavního autora vládního návrhu, týkající se „materiálního pojetí rovnosti účastníků“ a potřeby „přesného dávkování procesních práv“.²⁷⁾

Tvrzené (sporné) účastnění

Odlišně od dřívější právní úpravy je v § 28 odst. 1 nového správního řádu řešena rovněž situace, kdy osoba, s níž správní orgán nejedná jako s účastníkem, prohlásí („tvrdí“), že účastníkem je. Podle citovaného ustanovení platí, že „za účastníka bude v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak“. O této otázce vydává správní orgán usnesení (§ 76), proti němuž může ten, kdo se postavení účastníka domáhá, podat odvolání. To však podle § 76 odst. 5 nemá odkladný účinek (navíc § 28 odst. 1 výslovně stanoví, že jeho podání nebrání dalšímu projednávání a případnému rozhodnutí věci). Jestliže je takovémuto odvolání vyhověno, může podle § 28 odst. 2 účastník učinit úkony, k nimž ostatním účastníkům uběhla lhůta, do 15 dnů od oznámení rozhodnutí o odvolání.

Ve prospěch změny oproti současnému stavu, spočívající ve vyloučení odkladného účinku odvolání proti rozhodnutí (usnesení) „o neúčastnění“ lze argumentovat možným zneužíváním situace, kdy samotné tvrzení jakékoli osoby o tom, že je účastníkem, umožňovalo této osobě až do rozhodnutí odvolacího orgánu využívat všech práv účastníka řízení. Použitá formulace „...bude v pochybnostech (zdůraznil autor) považován...“ však kromě toho umožňuje výklad, podle něž pokud správní orgán „nemá pochybnosti“ o tom, že ten, kdo se postavení účastníka domáhá,

²⁴⁾ A to tím spíše, že k případům nerespektování zásady procesní rovnosti účastníků docházelo i v době platnosti předchozího správního řádu. Některé správní orgány a bohužel i soudy například bez jakéhokoliv zákonného podkladu zastávají názor, že se určití účastníci mohou vyjadřovat pouze k těm aspektům řízení, které souvisí s „důvodem jejich účastnění“.

²⁵⁾ Srov. Kaucký, J.: Účastníci v novém správním řádu – obecná východiska. In: Nový správní řád. ASPI Praha, 2005, str. 125: „...ve formálním správním řízení... je kategorizace účastníků poměrně snadná prostou (někdy ovšem i tvůrčí) interpretací legálního textu...“

²⁶⁾ „Dalším institutem, který nedokázal reagovat na změnu společenských poměrů, je úprava postavení účastníků bez ohledu na intenzitu jejich vztahu k věci...“ viz Ondruš, R.: Správní řád. Linde Praha, 2005, str. 16

²⁷⁾ Viz článek J. Kauckého, citovaný výše v poznámce č. 25, zejména názory prezentované na str. 120, 128 a 131.

účastníkem není, nemusí o této otázce vůbec rozhodovat a prostě s takovou osobou jako s účastníkem jedná (případně jí tuto skutečnost pouze sdělí neformálním přípisem).²⁸⁾ Takový postup by ovšem nebyl v souladu s čl. 36 odst. 1 Listiny, tedy s právem každého na „zákonem stanovený postup“ při rozhodování o jeho právech a povinnostech.²⁹⁾

Poučovací povinnost správního orgánu

Na rozdíl od předchozí úpravy, podle níž bylo povinností správních orgánů poskytovat účastníkům „pomoc a poučení, aby pro neznalost právních předpisů v řízení neutrpěli újmu“,³⁰⁾ má podle nové úpravy (§ 4 odst. 2) správní orgán poskytnout dotčeným osobám „přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech“, a to jen „v souvislosti se svým úkonem“ a „je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné“ („pomoc“ se z nové úpravy zcela „vytratila“). Podle § 4 odst. 3 pak má správní orgán uvědomit dotčené osoby o úkonu, který učiní, „je-li to potřebné k hájení jejich práv“. Použité formulace umožňují široké a potenciálně zneužitelné správní uvážení, resp. mohou vést k neodůvodněným rozdílům v přístupu správního orgánu k jednotlivým účastníkům.

Společný zástupce

V § 35 odst. 2 správní řád umožňuje správnímu orgánu usnesením ustanovit skupině účastníků, kteří (podle názoru správního orgánu) v řízení „uplatňují shodný zájem“ i proti jejich vůli „společného zástupce“, pokud si sami na základě jeho předchozí výzvy nezvolili „společného zmocněnce“. Odvolání proti usnesení o ustavení společného zmocněnce nemá odkladný účinek. V době od výzvy k volbě společného zmocněnce do ustavení společného zástupce může správní orgán účastníkům, které k volbě společného zmocněnce vyzval, „doručovat“ písemnosti v řízení uložením „u sebe sama“.

Tímto postupem může správní orgán značně ztížit nebo zcela znemožnit jednotlivým účastníkům uplatňování jejich procesních práv.³¹⁾ Jde opět o příklad

²⁸⁾ Srov. Kaucký, J.: Účastníci v novém správním řádu – obecná východiska. In: Nový správní řád. ASPI, Praha 2005, str. 124. Autor článku (a zákona) takový postup zřejmě považuje za správný a žádoucí, ačkoli sám cituje nálezy Ústavního soudu, podle nichž zjištění, že osoba nemůže být rozhodnutím přímo dotčena ve svých právních poměrech, musí být vždy „podloženo silou procesního rozhodnutí správního orgánu“ (I. ÚS 600/99 – Sb. n. u. ÚS č. 24, náleze č. 159, str. 167 a II. ÚS 203/94 – Sb. n. u. ÚS č. 4, náleze č. 88, str. 319).

²⁹⁾ Srov. např. náleze Ústavního soudu III. ÚS 226/96 (Sb. n. u. ÚS č. 5, náleze č. 61, str. 467), podle nějž čl. 36 odst. 1 Listiny „vyžaduje pro všechny případy rozhodování o právech stanovený postup, ...garantující rovnost a vyloučení libovůle“.

³⁰⁾ Srov. § 3 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb.

³¹⁾ Protože pro úkony společného zástupce platí „obdobně“ ustanovení § 34 (o úkonech zástupce účastníka na základě zákona nebo plné moci), může se ustavený společný zástupce například

velmi jednoduše zneužitelné možnosti širokého správního uvážení. „Objektivní“ posouzení otázky, zda je právní zájem určitých osob v řízení opravdu tožný, je přitom v podstatě nemožné – jde o subjektivní a v čase proměnlivou kategorii.

Usnesení „podle ustálené praxe“

Podle § 76 odst. 2 lze „druhy“ usnesení, vyjmenované v tomto ustanovení, vydat „bez předchozího řízení, jestliže obdobné usnesení bylo tímž správním orgánem podle ustálené rozhodovací praxe vydáno v téže nebo jiné věci za obdobných skutkových okolností“. Tato možnost se vztahuje mimo jiné i na usnesení o „sporném účastenství“ podle § 28 odst. 1 (viz výše) a usnesení o procesní způsobilosti účastníka podle § 29 odst. 1. Je těžko představitelné, jak může být postup podle tohoto ustanovení v souladu se základními zásadami samotného správního řádu, týkající se povinnosti zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3). „Ustálená“ praxe navíc samozřejmě nemusí být správná a zákonná.

Ochrana proti nečinnosti

Nový správní řád se pokouší o zakotvení prostředku ochrany proti nečinnosti správních orgánů, jehož existenci předpokládá § 79 soudního řádu správního („s. ř. s.“) jako podmínku pro podání tzv. žaloby proti nečinnosti. Tímto prostředkem je „žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti“ podle § 80 odst. 3. Správní řád však neobsahuje dostatečnou úpravu následného postupu po podání této žádosti. Zejména ve vazbě na citovaný § 79 s. ř. s., který podmiňuje přípustnost žaloby k soudu **bezvýsledným** (zdůraznil autor) vyčerpáním prostředků, stanovených správním řádem, neupravuje lhůty pro vyřízení žádosti účastníka podle § 80 odst. 3. Z této skutečnosti vyplývá nejistota účastníků o tom, za jakých okolností jsou splněny podmínky pro podání žaloby, resp. několik možných výkladů.³²⁾

Kromě toho není zřejmé, zda nelze za „bezvýsledné vyčerpání“ považovat i situaci, kdy nadřízený orgán reaguje na žádost účastníka některým ze způsobů, upravených v § 80 odst. 4 – zejména „přiměřeným prodloužením“ zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí.³³⁾

vzdát jménem všech účastníků, jimž byl ustanoven, práva podat odvolání, případně vzít podané odvolání zpět (§ 82 odst. 2 a 3).

³²⁾ Podrobněji viz Pítrová, L.: K pojmu „prostředků k ochraně proti nečinnosti správního orgánu“. In: Nový správní řád. ASPI, Praha 2005, str. 188 – 189.

³³⁾ Ostatně ani otázka, kdy může účastník „úspěšně“ podat samotnou žádost podle § 80 odst. 3, není jednoduše řešitelná, zejména s ohledem na znění § 71 odst. 2 písm. b), podle nějž se k „standardní“ lhůtě pro vydání rozhodnutí připočítává doba „nutná k provedení dožadání podle § 13 odst. 3“. Závisí na volném uvážení správního orgánu, o jakou konkrétní dobu se jedná, přičemž o prodloužení lhůty o tuto dobu není povinen účastníky informovat.

Omezená možnost nových tvrzení a důkazů v odvolacím řízení

Podle § 82 odst. 4 přihlédne odvolací správní orgán k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení „jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve.“³⁴⁾ Posouzení této otázky bude často nejednoznačné a bude (opět) záviset na volném uvážení správního orgánu. Navíc je odvolací správní orgán povinen přihlížet i ke znění § 89 odst. 2 správního řádu, podle nějž musí zákonnost napadeného rozhodnutí vždy přezkoumat v plném rozsahu a jeho správnost tehdy, pokud to vyžaduje veřejný zájem. Toto ustanovení výkladovou obtížnost naznačené situace ještě zvyšuje (účastník uplatňující „novoty“ se jej bude samozřejmě moci dovolávat, resp. tvrdit, že k jeho naplnění je nezbytné, aby se odvolací orgán jeho tvrzeními a návrhy zabýval).

V každém případě je správní řád z hlediska omezení možnosti nových tvrzení a důkazů vůči účastníkům „striktnější“ než občanský soudní řád,³⁵⁾ který obdobný princip zavádí pouze pro sporná řízení a vyžaduje pro jeho uplatnění splnění široké poučovací povinnosti ze strany soudu.³⁶⁾ Ze správního řádu lze tuto povinnost správních orgánů dovozovat pouze výkladem jeho obecných ustanovení, zejména § 4 odst. 2,³⁷⁾ jehož sporné aspekty byly ovšem zmíněny výše.

Vyloučení odkladného účinku odvolání

Jednou z nejzásadnějších a nejspornějších dílčích změn, kterou nový správní řád přinesl, představuje úprava možností vyloučení tzv. odkladného účinku odvolání, obsažená v jeho § 85 odst. 2. Správní orgán může podle tohoto ustanovení odkladný účinek odvolání vyloučit,

- a) jestliže to naléhavě vyžaduje veřejný zájem,
- b) hrozí-li vážná újma některému z účastníků, nebo

³⁴⁾ Jde o prolomení principu jednotnosti správního řízení v prvním a druhém stupni, z něž vycházely dřívější obecné úpravy správního řízení – správní řád z roku 1928 výslovně (srov. § 79 vládního nařízení č. 8/1928 Sb.), správní řád z roku 1967 implicitně. Blíže viz Mikule, V.: Řádné opravné prostředky podle nového správního řádu. In: Nový správní řád. ASPI, Praha 2005, str. 165.

³⁵⁾ Podrobnější kritické hodnocení této skutečnosti viz např. in Vo-pálka, V.: Poznámka k prosazování veřejného zájmu podle nového správního řádu. In: Nový správní řád. ASPI, Praha 2005, str. 71 „U procesů, jejichž převážná část je nesporných, písemných a neveřejných, a kde je účastník v nerovném postavení ke správnímu orgánu, je takové ustanovení jen těžko zdůvodnitelné.“

³⁶⁾ Srov. § 205a odst. 1 písm. d) a e) ve spojení s § 118a a 119a o. s. ř.

³⁷⁾ Viz blíže např. Kopecký, M.: Řízení před správním orgánem v prvním stupni – vybrané otázky. In: Nový správní řád. ASPI, Praha 2005, str. 141, nebo Ryba, J.: Zamyšlení nad novým správním řádem, tamtéž, str. 248. Oba autoři spojují s nespolečným poučovací povinností v daném případě možnost zrušení rozhodnutí pro vadu řízení.

- c) požádá-li o to účastník; to neplatí, pokud by tím vznikla újma jiným účastníkům nebo to není ve veřejném zájmu.

Rozhodnutí se v takovém případě stává podle § 74 odst. 1 nebo 2 předběžně vykonatelným.

Možnost správního orgánu uvážit, že je naplněna některá z uvedených podmínek, je tak široká, že se teoreticky může výjimka (ze zásady suspenzivního účinku odvolání) stát pravidlem. Situace, k nimž dochází po zrušení pravomocného rozhodnutí správního orgánu soudem (tj. zpochybnění právního základu již vykonaného rozhodnutí, například stavebního povolení)³⁸⁾ tak mohou v praxi nastávat ještě mnohem častěji. Protože proti výroku o vyloučení odkladného účinku odvolání není možné se odvolat (§ 85 odst. 4) a s ohledem na znění věty druhé § 94 odst. 1 pravděpodobně nepřipadá v úvahu ani jeho samostatné zrušení v přezkumném řízení, lze se proti těmto důsledkům teoreticky bránit pouze cestou žádosti o předběžné opatření, jímž by odvolací orgán podle § 61 zakázal předběžný výkon rozhodnutí, napadeného odvoláním, jemuž byl odňat odkladný účinek.

Rozklad

Nový správní řád zachovává institut rozkladu,³⁹⁾ zároveň však při doslovném výkladu § 152 odst. 5 pro řadu případů v podstatě znemožňuje jeho praktické použití. Podle citovaného ustanovení lze totiž v řízení o rozkladu rozhodnout pouze dvěma způsoby: buď napadené rozhodnutí zrušit, nebo změnit – to však pouze za podmínky, že tím bude rozkladu plně vyhověno a zároveň tím „nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas“. Ve všech ostatních případech by měl být rozklad zamítnut (tedy mj. i pokud by byl rozklad vyhodnocen jako zčásti odůvodněný nebo pokud bude napadené rozhodnutí shledáno nezákonným, avšak současně s jeho zrušením nebude souhlasit účastník, jemuž by tato skutečnost podle názoru orgánu oprávněného rozhodnout o rozkladu mohla způsobit újmu).

Absurditu tohoto řešení podtrhuje skutečnost, že pokud by byl naznačený výklad shledán správným, nemohla by takováto rozhodnutí o rozkladu (ani jim předcházející – byť zjevně nezákonná – prvostupňová rozhodnutí) být rušena ani správními soudy, neboť rozhodnutí o rozkladu by bylo vydáno v souladu se zákonem.⁴⁰⁾ Nesmyslnost této situace vede i k úva-

³⁸⁾ Viz blíže Franc, P.: Neefektivní ochrana subjektivních práv ve správním soudnictví. In: Via Iuris, č. IV, 2005 (příloha časopisu Právní fórum, č. 11, 2005), str. 86 – 87.

³⁹⁾ Podle § 152 odst. 1 je možné tento řádný opravný prostředek podat proti rozhodnutí, které vydal ústřední správní úřad, ministr, státní tajemník ministerstva, nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu v prvním stupni. Pro řízení o rozkladu platí podle § 154 odst. 4 ustanovení o odvolacím řízení, pokud § 152 neobsahuje speciální úpravu a „nevylučuje-li to povaha věci“.

⁴⁰⁾ Srov. Mikule, V.: Řádné opravné prostředky podle nového správního řádu. In: Nový správní řád. ASPI, Praha 2005, str. 172.

hám o neaplikovatelnosti § 152 odst. 5 a nezbytnosti postupovat i v řízení o rozkladu podle § 90, upravujícího možnosti rozhodnutí odvolacího orgánu.⁴¹⁾ Jinou teoretickou možností je takový výklad podmínek uvedených v § 152 odst. 5 písm a), podle něž zrušením nezákonného či nesprávného nepravomocného rozhodnutí, které bylo napadeno rozkladem, žádnému z účastníků „újma“ nevzniká, resp. vzniknout nemůže.

Přezkumné řízení a obnova řízení

Možnost přezkumu rozhodnutí mimo odvolací řízení, upravenou v § 65 a násl. zákona č. 71/1967 Sb., nahrazuje nový správní řád institutem tzv. přezkumného řízení. Podstatnější než změna názvu tohoto mimořádného opravného prostředku je ale silné oslabení povinnosti příslušného správního orgánu napravit stav, spočívající v existenci nezákonného pravomocného rozhodnutí. Podle bývalé úpravy měl sice správní orgán dbát na ochranu práv nabytých v dobré víře, avšak současně zákon jednoznačně stanovil, že „správní orgán příslušný k přezkoumání rozhodnutí je změní nebo zruší, bylo-li vydáno v rozporu se zákonem“.⁴²⁾ Nový správní řád však v § 94 odst. 4 stanoví, že „jestliže po zahájení přezkumného řízení správní orgán dojde k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví“. Na základě svého prakticky nepřezkoumatelného uvážení může tedy správní orgán (s odkazem na ochranu dobré víry účastníka nebo veřejného zájmu) přezkumné řízení kdykoliv zastavit, ačkoli dojde k závěru o nezákonnosti přezkoumávaného rozhodnutí.

V souladu s § 100 odst. 5 správního řádu se uvedený princip uplatní i na rozhodování o obnově řízení. V této souvislosti lze dále poukázat na omezení zákonných důvodů pro rozhodnutí o obnově (srov. výčet obsažený § 62 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb. a v § 100 odst. 1 nového správního řádu). Tyto změny úpravy mimořádných opravných prostředků jsou výrazem preference principu ochrany dobré víry před požadavkem zákonnosti výkonu veřejné správy.

Další významná ustanovení

Postavení účastníků řízení mohou závažným způsobem ovlivnit i některá další sporná ustanovení nového správního řádu, například úprava podmínek uplatnění námítky podjatosti (§ 14 odst. 2), změn příslušnosti správních orgánů k vedení řízení na základě usnesení nadřízeného orgánu (§ 131), tzv. závazných stanoví-

sek (§ 149), možnosti nahradit rozhodnutí veřejnoprávní smlouvou správního orgánu s účastníkem podle § 27 odst. 1 a další. Jejich podrobnější rozbor přesahuje možnosti tohoto článku. Nový správní řád nepochybně přináší oproti předchozí úpravě i změny z hlediska ochrany práv účastníků (dotčených osob) jednoznačně příznivé, například podrobnou úpravu vedení spisu (§ 17), povinnost všech správních orgánů zveřejňovat obsah úřední desky na internetu (§ 26 odst. 1) nebo výslovné zakotvení povinnosti správního orgánu poskytnout kopii spisu nebo jeho části (§ 38 odst. 4).

Obecnější souvislosti a východiska nové úpravy

Základním argumentem, odůvodňujícím potřebu přijetí nového správního řádu, bylo tvrzení o nutnosti nahradit správní řád z roku 1967 – jako nedostatečný a nevyhovující současným potřebám veřejné správy – úpravou podrobnější a přesnější, vztahující se na veškerou (navenek směřující) veřejnoprávní činnost správních orgánů, lépe chránící práva občanů a jejich právní jistotu.⁴³⁾

Již v průběhu legislativního procesu však řada kritiků jednotlivých verzí vládního návrhu (včetně nakonec schválené) vyslovila přesvědčení, že se předkladatelům tyto ambice nepodařilo naplnit. Nejpodstatnější výhrady jsou shrnuty například ve stanovisku Asociace krajů ČR, podle něž „návrh obsahuje řadu složitých, právně nepřesných formulací, které v praxi mohou poskytovat možnost řady různých výkladů“.⁴⁴⁾

Obdobné výhrady vůči novému správnímu řádu – vesměs až po jeho schválení – prezentovala i řada kritiků z řad odborné veřejnosti,⁴⁵⁾ zpochybňujících rovněž reálnost záměru tvůrců zákona „aby správní řád jako obecná úprava působil v co nejširší míře s nepo-

⁴³⁾ Viz Kaucký, J.: Vládní návrh nového správního řádu In: Veřejná správa č. 22, 2003. Srov. též obecnou část důvodové zprávy k návrhu zákona.

⁴⁴⁾ Usnesení Rady Asociace krajů ČR č. 114 ze dne 16.5. 2003. Právě tento typ výhrad, tedy přesvědčení o tom, že předložený návrh zavádí komplikovanou a současně nejasnou a neurčitou úpravu řady procesních institutů, se stal základem oné „společné řeči všech, kteří se rozhodli zákonu oponovat“, byť se jedná o značně rozmanité subjekty s různými zájmy, která – podle jejich vlastního vyjádření – autory vládního návrhu zaskočila. Viz rozhovor s Mgr. Jiřím Kauckým, Veřejná správa č. 23, 2003, str. 9.

⁴⁵⁾ Viz např. Čebišová, T.: K východiskům a principům nového správního řádu. In: Nový správní řád. ASPI, Praha 2005, str. 65 („Čtenář... si klade otázku, zda se při jeho tvorbě dost myslelo na běžného člověka, který přichází do styku se správními úřady...“); Pomahač, R.: Nový správní řád mezi řádky. Tamtéž, str. 77 („Velkým problémem nového správního řádu je to, že je založen na symbióze velice obecných a velmi detailních ustanovení“); Sládeček, V.: Dozorčí prostředky ve správním řízení: k institutu přezkumného řízení. Tamtéž, str. 180 („S detailností úpravy... kontrastuje neadekvátní, poměrně hojně používání neurčitých právních pojmů“) a další.

⁴¹⁾ Viz Žáčková, M.: K rozhodnutí o podaném rozkladu podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In: Nový správní řád. ASPI, Praha 2005, str. 175 – 176.

⁴²⁾ Viz § 65 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb.

četnými výjimkami“.⁴⁶⁾ Někteří autoři kromě toho kritizují i výše naznačené nedostatky, týkající se úpravy postavení jednotlivců (dotčených osob, účastníků) v některých procesních situacích, a poukazují v této souvislosti mimo jiné na „principy evropského správního práva“ a jejich jednotlivé zdroje⁴⁷⁾, jejichž požadavky zákon (přes proklamace obsažené v důvodové zprávě) v mnoha případech nesplňuje.

Podle názoru autora tohoto článku nespočívá hlavní příčina naznačených sporných aspektů zákona v odlišných teoretických východiscích autorů zákona a jeho kritiků, ale v základním „politickém zadání“, z něž návrh nového správního řádu vycházel. Výše zmíněná původní koncepce „princiální nerovnosti“ jednotlivých „kategorií“ účastníků byla jedním z nejvýraznějších konkrétních projevů tohoto zadání. Přestože se schválený zákon v tomto i některých dalších směrech od dřívějších verzí návrhu poměrně podstatně liší, jsou jeho původní ideová východiska (mimo jiné) z výše citovaných ustanovení stále patrná. Lze je stručně shrnout (slovy autorů původní důvodové zprávy) jako úsilí o „korekci principu absolutizované rovnosti účastníků“, o zamezení „možnosti některých účastníků neustále předkládat další a další důkazy, respektive je navrhopvat, a takovým obstrukčním jednáním poškozovat jak ostatní účastníky, tak veřejný zájem“ a o změnu stavu, kdy (patrně v důsledku uvedeného obstrukčního zneužívání předchozí právní úpravy některými účastníky) „podmínky pro podnikatelské aktivity v ČR patří k nejhorším v Evropě“.⁴⁸⁾

Z pozice jejich názorových oponentů lze pak tato východiska popsat jako snahu o preferenci určitého typu zájmů (vesměs ekonomických) před ostatními, například před zájmy těch, kdo mohou být výsledkem správního řízení dotčení zhoršením stávající kvality svého bydlení nebo životních podmínek (zdravotních, hygienických atd.). Tedy v konečném důsledku jako snahu o diskriminaci, kterou zakazuje čl. 3 odst. 1 Listiny.⁴⁹⁾ Jednotlivec (pokud není pro držitele úřední a politické moci „privilegovaným“ ekonomickým partnerem) je v tomto pojetí chápán jako „soukromý zájemník“, jemuž má zákon „přesně dávkovat“ procesní práva tak, aby postačovala k hájení jeho „reálných práv“ (o nichž má samozřejmě stát a jeho úředník mnohem lepší, resp. „správnější“ představu, než

jednotlivec sám), ale zároveň aby nad nezbytnou míru „nenarušoval“ (sic!) řádný průběh řízení.⁵⁰⁾

Závěr

Cílem tohoto článku bylo především poukázat na některá sporná ustanovení nového správního řádu, jejichž výklad a aplikace mohou v praxi činit problémy nejen správním orgánům, ale zejména účastníkům řízení (resp. dotčeným osobám).

Za poměrně široce přijímaný lze označit názor, že vstup nového správního řádu v účinnost přinese v důsledku kombinace komplikovanosti a nejednoznačnosti mnoha svých ustanovení (viz výše) řadu složitých interpretačních a aplikačních problémů a nepochybně také komplikovaných procesních sporů. Bude nejednoduchým úkolem nejen správních orgánů, ale všech subjektů, vystupujících aktivně v jednotlivých řízeních, aby se „neutopili“ ve složitostech formálního postupu a neztratili ze zřetele jeho cíl – řešení věcných problémů, vyplývajících z praxe a z hmotného práva, či dokonce (v ideálním případě) přijetí „rozumného a spravedlivého“ rozhodnutí.⁵¹⁾

Kromě toho je ovšem možné předpokládat, že v některých případech budou mít spory o výklad jednotlivých ustanovení správního řádu i určitou obecnější či „hlubší“ dimenzi, související s celkovým vývojem vztahu státu (veřejné moci) a jednotlivců. Lze samozřejmě přisvědčit požadavkům některých z výše citovaných autorů, aby se ve správních řízeních prosazovala „vstřícnost úředních osob“⁵²⁾ a „požadavek komunikovat s veřejností“⁵³⁾ aby byl „slovník přizpůsoben uživatelům“ a zdůrazněna „odpovědnost úřadů za kvalitu rozhodování“⁵⁴⁾ atd. Vzhledem k výše naznačeným východiskům nového správního řádu je však na místě připravit se pro jistotu spíše na „tvůrčí interpretaci“ jeho nejednoznačných ustanovení, sledující cíle poněkud odlišné.

Od správních orgánů proto bude nutné vyžadovat především dodržování ústavních principů a závazků, vyplývajících z mezinárodního a evropského práva – a počítat s tím, že toto úsilí může být ještě podstatně náročnější než za účinnosti správního řádu z roku 1967. Pokud se úřední osoby budou navíc chovat zdvořile, jak jim nový správní řád (v § 4 odst. 1) nařizuje, bude to samozřejmě příjemný „bonus“ navíc.

⁴⁶⁾ Svoboda, K.: Typy obecných úprav správního řízení a postavení nového správního řádu mezi nimi. In: Nový správní řád. ASPI, Praha 2005, str. 104.

⁴⁷⁾ Viz např. Pomahač, R.: Nový správní řád mezi řádky. In: Nový správní řád. ASPI, Praha 2005, str. 81 – 82.

⁴⁸⁾ Kontinuitu těchto základních východisek nového správního řádu potvrzují i výroky tehdejšího ministra vnitra Grosse, který schválení zákona komentoval slovy, že hlavní přínos nového správního řádu bude spočívat v zamezení obstrukcím, průtahům a „blokovaní“ správních řízení ze některých jejich účastníků.

⁴⁹⁾ Srov. např. náleze Ústavního soudu ČR č. 16/1996 Sb. n. u. ÚS, sv. 5 (publikován též pod č. 107/1996 Sb.), podle něž „je věci státu stanovit podmínky, za kterých zvýhodňuje určitou skupinu osob, to ovšem za předpokladu, že tak činí ve veřejném zájmu a pro veřejné blaho“.

⁵⁰⁾ Kaucký, J.: Účastníci v novém správním řádu – obecná východiska. In: Nový správní řád. ASPI, Praha 2005, str. 131, resp. 125.

⁵¹⁾ Vopálka, V.: Nová úprava správního řádu. In: Nový správní řád. ASPI, Praha 2005, str. 17.

⁵²⁾ Svoboda, K.: Typy obecných úprav správního řízení a postavení nového správního řádu mezi nimi. In: Nový správní řád. ASPI, Praha 2005, str. 106.

⁵³⁾ Čebišová, T.: K východiskům a principům nového správního řádu. In: Nový správní řád. ASPI, Praha 2005, str. 67.

⁵⁴⁾ Vopálka, V.: Úprava správního řízení. In: Pocta Vladimíru Mikule k 65. narozeninám. ASPI, Praha 2002, str. 274.

Status veřejné prospěšnosti v návrhu nového občanského zákoníku

KATEŘINA RONOVSÁ

JUDr.
Kateřina Ronovská, Ph.D.,
odborná asistentka na
katedře občanského
práva Právnické fakulty
Masarykovy univerzity
v Brně

Úvodem

Pracovní verze návrhu nového občanského zákoníku, která byla publikována na jaře 2005,¹⁾ obsahuje mimo jiné i ustanovení nazvané „veřejná prospěšnost“. Pokud se objeví i ve finální verzi kodexu, a tento bude přijat, bude mít zásadní dopad na postavení subjektů neziskového sektoru. Na tomto místě bych se chtěla zaměřit na některé dílčí otázky, které s tématem veřejné prospěšnosti souvisí.

Dnešní občanský zákoník ani jiný právní předpis neobsahuje zakotvení veřejné prospěšnosti, jedná se tedy o zcela nový pojem, který je nutno vymezit, což je značně složité.²⁾

Patří veřejná prospěšnost do občanského zákoníku?

Nejprve bych se pokusila o vyjasnění jedné zcela zásadní otázky, která má význam pro mé následující úvahy. Jde o to, **zda má být problematika veřejné prospěšnosti zahrnuta do občanského zákoníku či nikoli? Jedná se o záležitost civilně právní či má význam pouze z pohledu práva veřejného?**

Pokud dospějeme k názoru, a já se k tomuto názoru přikláním,³⁾ že se jedná o statusovou záležitost, pak je jisté, že do občanského zákoníku problematika veřejné prospěšnosti patří.

Pokud by totiž došlo, v případě právnických osob, kterým by náležel status veřejné prospěšnosti, k omezení **výkonu vlastnického práva**, co se týče **nakládání s dosaženým ziskem**, došlo by tímto nesporně k zásahu do jejich **osobního stavu (statusu)**.

¹⁾ Viz úřední text Ministerstva spravedlnosti, bez čj., bez vroč. [JARO 2005]. Hlavní zpracovatelé K. Eliáš a M. Zuklínová.

²⁾ Obdobný názor viz Cholenský, R.: Když se řekne veřejná prospěšnost právnické osoby. Právní fórum, č. 5, 2005, příl. Via Iuris, č. II, 2005, str. 25 – 29.

³⁾ Obdobný názor vyjádřili na odborné konferenci k návrhu nového občanského zákoníku i prof. Karel Eliáš (hlavní zpracovatel pracovní verze návrhu nového občanského zákoníku) a prof. Ivo Telec (odborník na právo neziskových organizací, působící na Právnické fakultě Masarykovy univerzity v Brně).

Status veřejné prospěšnosti pouze pro právnické osoby?

Další dílčí otázkou, která vyvstala v souvislosti s přípravou návrhu nového občanského zákoníku, je, **zda je vhodné brát v úvahu pro status veřejné prospěšnosti pouze právnické osoby**. Nebylo by vhodnější, aby se tento status týkal všech osob, tedy aby i fyzická osoba, která koná obecné blaho, mohla získat status veřejné prospěšnosti a mohla by být tímto způsobem zvýhodňována, a tedy i kontrolována?

Domnívám se, že tyto úvahy byly vedeny spíše z pohledu fiskálního, avšak v kontextu civilního statusu veřejné prospěšnosti, tak jak jej chápe návrh nového občanského zákoníku, neobstojí. V každém případě by však bylo vhodné fyzické osoby, jež konají veřejně prospěšnou činnost, zvýhodnit, ale specificky ve finančních předpisech.

Stávající právní úprava a její hlavní problémy

Lze konstatovat, že právními předpisy soukromého práva není otázka veřejné prospěšnosti obecně řešena. Snad jen v zákoně č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech, v aktuálním znění, lze spatřit dílčí pokus o nastavení určitých pravidel.⁴⁾ Rovněž zákon č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech, v aktuálním znění, definuje účel, za jakým mohou být zřizovány nadace a nadační fondy jako obecně prospěšný, s tím, že předkládá demonstrativní výčet aktivit, které za „obecně prospěšné“ považuje.

Z daňového hlediska dnešní český právní stav nerozlišuje mezi veřejnou a soukromou prospěšností, čímž poskytuje veřejné výhody i činnostem soukromým, resp. právnickým osobám, které vyvíjejí ryze

⁴⁾ Viz § 42 zákona č. 248/1995 Sb., v aktuálním znění: „Obecně prospěšná společnost je právnickou osobou, která:

- je založena podle tohoto zákona,
- poskytuje veřejnosti obecně prospěšné služby za předem stanovených a pro všechny uživatele stejných podmínek a
- její hospodářský výsledek (zisk) nesmí být použit ve prospěch zakladatelů, členů jejích orgánů nebo zaměstnanců a musí být použit na poskytování obecně prospěšných služeb, pro které byla obecně prospěšná společnost založena.“

soukromou činností. Daňové zvýhodnění je vázáno spíše na právní formu, nikoli na účel zřízení (či činnost), kterou ta která právnická osoba skutečně vyvíjí. Jednotlivé daňové zákony zároveň stanovují nejednotně (někdy i chaoticky) okruh subjektů, kterým je poskytnuto daňové zvýhodnění.

Dalším paradoxem je, že určitý druh činnosti, v našem případě „sport“ (a to i profesionální, komerčně pojatý), prohlašuje zvláštní zákon⁵⁾ za veřejně prospěšný, aniž by k tomu byl dán systematický nebo jiný důvod s ohledem i na jiné druhy činnosti, které jsou svou povahou bezesporu veřejně prospěšné.

Problémem v praxi je v současné době rovněž nejednotná dotační politika státu, co se týče dotací z veřejných prostředků.

Modely možného řešení *pro futuro*

Pokud ponechám stranou úvahu, že by zůstal zachován současný stav se všemi jeho nedostatky, do budoucna by bylo možno uvažovat o následujících modelových řešeních:

Varianta I. Zachování dosavadního stavu s odstraněním rozporů

Jednou z variant dalšího postupu by bylo **zachování dosavadního** (liberálního) stavu, avšak s **odstraněním rozporů**, které v něm jsou. Tyto rozpory jsou převážně, ne-li výlučně, veřejnoprávní povahy a není věcí občanského zákoníku je řešit. Patří mezi ně např. již výše zmiňovaný problém, že daňové zákony nerozlišují mezi veřejnou a vzájemnou (soukromou) prospěšností, neexistuje jednota při poskytování výhod u jednotlivých daňových zákonů, kasuisticky jsou zvýhodňovány některé právnické nebo fyzické osoby či druhy činností, nejednotnost dotační politiky státu atd.

K nápravě by stačila poměrně jednoduchá novela fiskálního práva, která by mohla být připravena i bez ohledu na uvažované budoucí změny.

Varianta II. Definice veřejné prospěšnosti v občanském zákoníku a přijetí minimálního zákona o veřejné prospěšnosti

Dalším možným řešením by mohlo být přijetí, řekněme minimálního, **zákona o veřejné prospěšnosti** s vazbou na nový občanský zákoník a s důrazem na rozlišování účelu založení, resp. druhu činnosti, nikoli však právních forem právnických osob. Od předchozího modelu by se tento postup lišil **vazbou na občanský zákoník**, do níž by se promítala **soukromoprávní podstata** věci (tedy to, že se jedná o záležitost **osobního stavu právnických osob**).

⁵⁾ Viz zákon č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu, ve znění zák. č. 219/2005 Sb.

Tato varianta se drží navrhovaného znění nového občanského zákoníku. Domnívám se, že by znění § 121 a § 122 mohlo být stručnější a odkázat na samostatný zákon, který by upravoval problematiku veřejné prospěšnosti, a který by měl nabýt účinnosti pokud možno spolu s kodexem samým.

Varianta III. Přijetí odvětvového zákona o veřejné prospěšnosti

Jinou variantou, která by snad mohla přicházet v úvahu, by mohlo být vytvoření a přijetí odvětvového zákona o veřejné prospěšnosti včetně veškerých právních souvislostí.⁶⁾

Navrhované zakotvení veřejné prospěšnosti v návrhu nového občanského zákoníku

Nejprve budu věnovat pozornost stávajícímu navrhovanému znění § 121 a § 122 návrhu nového občanského zákoníku. Uvedu k němu několik kritických poznámek a pokusím se navrhnout i jejich konkrétní korekce.

Dále bych se v této souvislosti chtěla zaměřit především na otázku, **zda by měl status veřejné prospěšnosti náležet osobám ze zákona (*ex lege*) nebo, zda by měl být přiznáván – a pokud ano, kým?**

Současné znění zakotvení veřejné prospěšnosti v návrhu nového občanského zákoníku, tak jak bylo publikováno na jaře 2005, zní:

§ 121 Veřejná prospěšnost

(1) Status veřejné prospěšnosti se přizná právnické osobě, která

- svou činností sleduje dosažení obecného blaha jako veřejně prospěšný cíl,
- vykonává veřejně prospěšnou činnost nebo poskytuje veřejně prospěšnou podporu za předem určených a rovných podmínek pro každého a
- jejíž zisk bude podle zakladatelského právního jednání v podstatné části použit pro výkon těch veřejně prospěšných činností, pro něž je založena.

(2) Status veřejné prospěšnosti se odejme právnické osobě, která se svou činností odchýlí od ustanovení odstavce 1 písm. a) nebo b) nebo svým ziskem naloží v rozporu s ustanovením odstavce 1 písm. c).

⁶⁾ Obdobné diskuse byly vedeny v nedávné době na Slovensku ohledně „zákoníku neziskového sektoru“.

§ 122

(1) Zákon stanoví, za jakých dalších podmínek a jakým způsobem se právnické osobě přizná nebo odejme status veřejné prospěšnosti. Je-li takový status přiznán nebo odňat, vyznačí se to ve veřejném rejstříku, v němž je taková právnická osoba zapsána.

(2) Zákon stanoví, v jakém rozsahu, za jakých podmínek a jakým způsobem se veřejně prospěšná právnická osoba může ucházet o zvláštní výhody, které podle zákona náleží jen osobám se statusem veřejné prospěšnosti.

Výše uvedené navrhované znění § 121 a § 122 prošlo od svého původního zakotvení řadou změn a pravděpodobně ani stávající znění není definitivní.

Základním problémem je především definice samotného pojmu „veřejná prospěšnost“. Definovat veřejnou prospěšnost není jednoduché. Původní návrh občanského zákoníku se o definici pokusil, ale právě z důvodů značné složitosti bylo ve stávajícím znění návrhu upuštěno od definování tohoto pojmu.⁷⁾

Podíváme-li se pro inspiraci do jiných právních řádů, najdeme nejrůznější pojetí toho, co je v jednotlivých zemích chápáno jako veřejně prospěšné. Většinou se setkáme s demonstrativním výčtem nejrůznějších aktivit, které jsou považovány za veřejně prospěšné. Zvláštní důraz je kladen rovněž na zachování majetkových hodnot pro veřejně prospěšný účel (i po zániku právnické osoby, co se týče naložení s likvidačním zůstatkem).

Pokud by měla být při definici veřejné prospěšnosti zvolena výčtová metoda, domnívám se, že by měla pokrýt co nejširší spektrum činností, které lze nazvat veřejně prospěšnými, a ponechat prostor (právě využitím demonstrativního výčtu) pro možné rozšíření zákonem stanoveného okruhu takových činností.

Co se týče úvodní věty § 121, příkláním se k úpravě tohoto ustanovení ve smyslu: „Status veřejné prospěšnosti náleží právnické osobě, která...“.

Domnívám se, že by k nabývání statusu veřejné prospěšnosti mělo docházet *ex lege*, nikoli až konstitutivním rozhodnutím soudu, správního orgánu či jiného subjektu (viz níže).

Co se týče určení základních „kvalitativních“ požadavků na veřejně prospěšnou právnickou osobu stanovených v § 121, považuji za nejdůležitější písm. c);

⁷⁾ Důvodem opuštění zakotvení legální definice pojmu „veřejná prospěšnost“ byla značná složitost vytvoření definice, která by nebyla ani příliš zúžující, ani příliš obecná. V návrhu nového občanského zákoníku se proto objevuje pouze stanovení obecných kritérií, která musí splnit konkrétní právnická osoba pro nabytí statusu veřejné prospěšnosti. S bližší specifikací pojmu veřejná prospěšnost se počítá až v zákoně o veřejné prospěšnosti, na který by měl občanský zákoník odkazovat.

povinnost upravit v základním dokumentu, aby byl zisk v podstatné části použit pro výkon těch veřejně prospěšných činností, pro něž je ta která právnická osoba zřízena.

Domnívám se, ve shodě s navrhovanou právní úpravou, že by mělo být výslovně stanoveno přímo v občanském zákoníku, že status veřejné prospěšnosti nenabude právnická osoba jednou provždy, ale že může dojít i k autoritativnímu odnětí statusu, pokud právnická osoba přestane splňovat požadavky stanovené v § 121 odst. 1.

V § 122 odst. 1, pokud by byla zvolena varianta, že status veřejné prospěšnosti náleží právnickým osobám *ex lege*, byla by nutná revize tohoto ustanovení, neboť hovoří o „přiznání“ statusu; dále počítá pouze s odnětím a nepamatuje na možné dobrovolné pozbytí statusu veřejné prospěšnosti, které by mělo být rovněž možné.

Způsob nabývání a pozbytování statusu veřejné prospěšnosti

Dosud není vyjasněna ani otázka způsobu nabývání a pozbytování statusu veřejné prospěšnosti. **Měl by status veřejné prospěšnosti náležet osobám ze zákona, či by měl být přiznáván, a pokud ano, kým?**

Odpověď na tuto otázku nechávám bez jednoznačné odpovědi. Existuje několik variant možného řešení, uvedla bych dvě z nich:

Varianta I. Status náleží právnické osobě *ex lege*

Podle této varianty by měl status veřejné prospěšnosti náležet *ex lege* každé právnické osobě, která fakticky splní zákonné podmínky stanovené v § 121 návrhu nového občanského zákoníku a případně další podmínky, stanovené ve zvláštním zákoně o veřejné prospěšnosti.

K tomu, aby byl status účinný vůči třetím osobám (tedy i vůči státu), by měla být stanovena povinnost podat návrh orgánu vedoucímu rejstřík, ve kterém je právnická osoba zapsána (rejstříkovému soudu).⁸⁾ Příslušný orgán by zapsal tento údaj (status veřejné prospěšnosti) bez přezkumu – *ex lege*. Šlo by o **deklaratorní** zápis (rejstříkový údaj).

K pozbytí statusu veřejné prospěšnosti by mohlo dojít dobrovolně – na návrh příslušné právnické osoby. V takovém případě by se jednalo opět o **deklaratorní** zápis, důležitý pro účinky vůči třetím osobám.

⁸⁾ Rovněž je zcela nezbytné vyjasnit, kdo bude orgánem vedoucím rejstříky právnických osob. U některých právních forem právnických osob (např. spolků) to dosud není definitivně stanoveno. Otázka zní, zda to má být soud či správní úřad? Domnívám se, že takovým orgánem by měl být soud, a nikoli správní úřad, neboť rozhodování o civilních statusových právech by mělo být svěřeno vždy do agendy nezávislých soudů, nikoli správních úřadů (ministerstev apod.).

K pozbytí statusu by však mohlo dojít i **nedobrovolně** – odejmutím statusu veřejné prospěšnosti. Soud by rozhodoval na návrh toho, kdo osvědčí právní zájem, nebo i bez návrhu. V případě odejmutí by se jednalo o konstitutivní rozhodnutí soudu. K odejmutí by mohlo dojít, pokud by právnická osoba nesplňovala zákonem stanovené podmínky.

V této souvislosti by bylo nutno jednak upravit § 121 a § 122 návrhu nového občanského zákoníku a jednak vytvořit zvláštní procesní pravidla (zda zvláštní postup soudu a zvláštní práva a povinnosti).

Varianta II. O přiznání a pozbytí statusu rozhoduje rejstříkový orgán

Podle druhé by bylo přiznání statusu veřejné prospěšnosti vázáno na **konstitutivní** rozhodnutí příslušného orgánu (orgánu vedoucího rejstřík). Domnívám se, že u této varianty by měl být vždy orgánem, který rozhoduje o přiznání statusu, soud, což podporuje i mé předchozí tvrzení, že o **civilních statusových právech** by měl rozhodovat výhradně nezávislý orgán – soud.

Orgán vedoucí rejstřík by zapsal tento status na návrh právnické osoby, která by splnila zákonem stanovené podmínky (podmínky zakotvené v občanském zákoníku a příp. zákoně o veřejné prospěšnosti).

K pozbytí statusu veřejné prospěšnosti by mohlo dojít buď dobrovolně – na návrh příslušné právnické osoby, nebo nedobrovolně – odejmutím statusu veřejné prospěšnosti. Soud by rozhodoval na návrh toho, kdo osvědčí právní zájem, nebo i bez návrhu. Jednalo by se o konstitutivní rozhodnutí soudu. K odejmutí by mohlo dojít, pokud by právnická osoba nesplňovala zákonem stanovené podmínky.

Některé argumenty odpůrců statusu veřejné prospěšnosti

Na závěr svého pojednání uvedu několik argumentů proti zahrnutí statusu veřejné prospěšnosti do nového občanského zákoníku. Učiním tak především proto, aby zde bylo prezentováno co nejširší spektrum názorů na danou problematiku. Každý z argumentů si však dovoluji okomentovat ze svého úhlu pohledu.

a) Zařazení veřejné prospěšnosti do občanského zákoníku je nadbytečné, zbytečné, špatné. Bylo by vhodnější zachovat stávající stav.

Současný stav není zdaleka ideální (viz výše), nový občanský zákoník má mimo jiné odstranit nesystémové právní formy a rovněž, což je hlavním důvodem zavedení statusu veřejné prospěšnosti, rozšířit používání právních forem spolku, nadace i pro soukromé, rodinné či osobní účely. Jedná se o zjevný posun oproti platné právní úpravě, která především u nadací stanovuje jako jediný možný účel obecně prospěšný.

b) Obavy z možné byrokratizace a možného politického zneužití proti názorově opozičním spolkům a dalším organizacím. Je namítáno rovněž otevření dveří možnému korupčnímu jednání.

Pokud by status nebyl vázán na přiznávání, ale byl by vázán na faktické splnění zákonných podmínek, neměl by být v tomto smyslu problém.

c) Zakotvení veřejné prospěšnosti přinese řadu problémů zejména menším spolkům. Je problematické odpovědět na otázku: Co je obecně prospěšné? Mohou zde nastat interpretační potíže, což může být zneužitelné atd.

Pokud by byla stanovena jasná a přehledná procedurální pravidla a status byl vázán na splnění faktických podmínek, ke zneužití v tomto smyslu může dojít jen těžko. Je třeba si uvědomit, že zneužitelné může být takřka vše. Právní obranou proti eventuálnímu zneužití je soudní ochrana.

d) Existuje zásadní otázka, která nebyla dosud jasně zodpovězena. Míra, jakou musí subjekt splnit, aby jej bylo možno považovat za veřejně prospěšný? Jaký poměr veřejně prospěšných a ostatních činností je dostatečný?

Možná odpověď by mohla znít tak, že veřejně prospěšná činnost by měla být hlavní činností. Vše nad to by bylo jen doplňkové, a to zároveň tak, aby hlavní činnost nebyla ohrožena a doplňková činnost by vedla v prvé řadě k hospodárnému využívání majetku. Význam tohoto rozlišení by mohl být daňový.

e) Danou situaci lze řešit i jiným způsobem, např. korekcí současného platného právního stavu, vyřešením těchto otázek právem veřejným apod.

Samozřejmě, existuje řada možných modelů (viz výše). Definice pojmu veřejné prospěšnosti v občanském zákoníku a následné rozvedení této problematiky je jedním z možných řešení.

Závěrem

Na závěr bych chtěla upozornit na ještě jeden aspekt, který hovoří pro zavedení pojmu veřejné prospěšnosti a domnívám se, že rovněž i pro jeho rozvedení v samostatném zákoně.

Podle návrhu doporučení Evropské komise členským státům Evropské unie⁹⁾ z července roku 2005 se členským zemím doporučuje, aby v zájmu boje proti mezinárodnímu organizovanému terorismu vytvořili uvnitř jednotlivých států mechanismy k zamezení zneužívání neziskových organizací k financování teroristických skupin a organizací.¹⁰⁾

⁹⁾ Draft Recommendations to Member States Regarding a Code of Conduct for Non-profit Organisations to Promote Transparency and Accountability best Practices, z července 2005, JLS/D2/DB/NSK D(2005) 8208.

¹⁰⁾ Je prokázáno, že přes některé neziskové organizace byly prováděny transfery finančních prostředků z veřejných rozpočtů některých členských zemí Evropské unie na konta teroristických organizací.

Evropská komise v tomto smyslu navrhuje vytvoření takového prostředí v členských státech, aby nemohlo docházet ke zneužívání neziskových organizací k nekalým účelům. Doporučuje, mimo jiné, např. i jakýsi „dohled“ ze strany státu nad neziskovým sektorem – ve formě zaznamenávání neziskových organizací do veřejných rejstříků,¹¹⁾ nastavení právní úpravy tak, aby motivovala neziskové organizace k transparentnímu hospodaření a financování, vytvoření systému účinné daňové kontroly pro organizace se zvláštním daňovým režimem apod.

Vyzývá rovněž neziskové organizace k vytváření vlastních pravidel, vlastních kontrolních mechanismů uvnitř neziskového sektoru (*private*

monitoring bodies, NPO umbrella organisations) a rovněž všechny zúčastněné subjekty ke vzájemnému poskytování informací a spolupráci při zjišťování údajů o zneužívání neziskových organizací.

Definování veřejné prospěšnosti v občanském zákoníku, rovněž tak i zákon o veřejné prospěšnosti, by mohlo být tím právním předpisem, který by vymezil postavení neziskových organizací vůči státu. A to je především v zájmu neziskových organizací samotných.

Ve svém pojednání jsem se dotkla některých dílčích problémů, které mohou nastat v souvislosti s definováním pojmu veřejné prospěšnosti i jeho právním zakotvením.

Diskuse o pojmu veřejné prospěšnosti, zakotvení statusu veřejné prospěšnosti v českém právním řádu i dalších souvisejících otázkách je a bude jistě dále vedena na nejrůznějších úrovních.

Nezbývá než věřit, že právní úprava, ať bude přijata navrhovaná či jiná koncepce, přispěje k rozvoji neziskového sektoru v České republice.

¹¹⁾ V dokumentu Evropské komise je zajímavé doporučení týkající se „registrace“; měla by mít spíše formu záznamu skutečnosti, že došlo ke vzniku neziskové organizace (např. spolku), než nutné předchozí schválení příslušného orgánu. Tímto směrem se ostatně zcela správně ubírá i navrhovaná úprava vzniku spolků v návrhu nového občanského zákoníku.

Povolování staveb ve zkrácených postupech podle části IV. nového stavebního zákona

LUDĚK ŠIKOLA

Na stránkách Via Iuris jsme již o připravovaném stavebním zákoně¹⁾ informovali, a to v době jeho předložení Poslanecké sněmovně PČR.²⁾ Od té doby zákon prošel výbory a rekordní rychlostí také plénem ve II. a III. čtení. Tuto skutečnost však nebudu důrazněji komentovat (poslanci např. schválili zkrácení lhůty mezi závěrečnými čteními), i když může u takto zásadní a rozsáhlé změny právní úpravy přinést značné problémy v aplikační praxi, a to zejména z důvodů

¹⁾ Konsolidovaný text předlohy stavebního zákona s pozměňovacími návrhy schválenými v Poslanecké sněmovně je přístupný na webových stránkách Senátu jako tisk 232 (<http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=35676>).

²⁾ Šikola, L.: Několik poznámek k připravované právní úpravě stavebního práva. In: Via Iuris, č. III, 2005 (příloha časopisu Právní fórum, č. 8, 2005), str. 61 – 64.

nedostatečného posouzení dopadů nově zaváděných právních institutů a jejich provázanosti s novým správním řádem (zák. č. 500/2004 Sb.).

Subsidiarita správního řádu ve vztahu ke stavebnímu zákonu je zřejmá. Komplikace při aplikaci nové obecné právní úpravy správního řízení a nového zvláštního předpisu, týkajícího se stavebního práva, se však oproti současné právní úpravě podstatně zvýší. Dobrým příkladem této skutečnosti je např. úprava tzv. zkráceného stavebního řízení, na němž se ji pokusím ilustrovat.

Zkrácené stavební řízení

Zkrácené stavební řízení je součástí části IV. Stavebního zákona (stavebního řádu), vymezené § 103 – 157,

Mgr. Luděk Šikola,
advokát působící v Brně

kteřá dále obsahuje povolení a ohlášení staveb, změnu stavby, užívání staveb a kolaudační souhlas, odstraňování staveb a dodatečné stavební povolení, povinnosti autorizovaného inspektora a náležitosti stavebního deníku.

Zkrácené stavební řízení upravuje § 117 nového stavebního zákona. Tento institut umožňuje stavebníkovi nežádat o stavební povolení, nemusí stavbu ani ohlašovat, stačí když ji stavebnímu úřadu pouze oznámí. Tento postup je možné využít u jakékoli stavby s výjimkou těch, které zvláštní právní předpis, územně plánovací dokumentace nebo rozhodnutí orgánu územního plánování z takové procedury vyloučí. Minimálně v době nabytí účinnosti zákona tak okruh stavebních záměrů pro oznámení nebude omezen, neboť uvedená omezení se budou moci začít uplatňovat až právě s nabytím účinnosti nového stavebního zákona.

Základním předpokladem pro pouhé oznámení stavby stavebnímu úřadu je nutnost najmout si tzv. autorizovaného inspektora. Autorizované inspektoři jmenuje ministr pro místní rozvoj a učiní tak za předpokladu dosažení požadovaného vzdělání, praxe, doložení bezúhonnosti a po úspěšném složení odborné zkoušky. Činnost autorizovaného inspektora mohou vykonávat i právnické osoby, zabezpečí-li výkon své činnosti prostřednictvím autorizovaných inspektorů – fyzických osob.

Autorizovaný inspektor ve zkráceném stavebním řízení ověří stavební dokumentaci, zajistí souhlasná závazná stanoviska dotčených orgánů³⁾ a obstará vyjádření osob, které by byly účastníky „běžného“ stavebního řízení, kdyby se konalo. Poté stavbu oznámí stavebnímu úřadu. Tím stavebníkovi vznikne právo realizovat stavbu.

Zároveň ovšem vzniknou již avizované výkladové problémy se subsidiární aplikací správního řádu, konkrétně s povahou zkráceného řízení a aktů autorizovaného inspektora a stavebního úřadu (i když posledně jmenovaný má ve zkráceném stavebním řízení v zásadě pouze roli „archiváře oznámení“ a k němu připojených příloh, jen v některých případech řeší námítky účastníků – viz níže).

První podstatnou otázkou k řešení je, zda zkrácené stavební řízení podléhá části II. a III. správního řádu, tedy zda je správním řízením v užším (formálním) smyslu. Ust. § 9 správního řádu stanoví, že správním řízením je postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti. Ve zkráceném stavebním řízení se nepochybně nevydává rozhodnutí ve formálním smyslu.⁴⁾ Certifikát, jímž autorizovaný inspektor ověřuje dokumentaci, nemá totiž vyžadované náležitosti jako výrok rozhodnutí, odůvodnění nebo poučení o opravném prostředku. Materiálně, svým obsahem, se ale o rozhodnutí jedná, neboť stavebníkovi zakládá

právo realizovat stavbu a stanoví povinnost dodržet např. podmínky dané souhlasnými závaznými stanovisky dotčených orgánů. Soudní judikatura již několikrát potvrdila, že není podstatné, zda správní akt orgánu veřejné moci byl učiněn ve správním řízení, ale že jím bylo rozhodnuto o právech a povinnostech.⁵⁾

Stejně tak postup autorizovaného inspektora je možné považovat za postup správního orgánu, neboť tato legislativní zkratka v sobě zahrnuje rovněž postup fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy.⁶⁾ Autorizovaný inspektor musí posoudit projektovou dokumentaci ze stejných hledisek jako stavební úřad ve stavebním řízení. Dále má kompetenci hodnotit vyjádření osob, které by byly účastníky ve stavebním řízení. Z těchto příkladů je zřejmé, že na něj byla přenášena určitá působnost stavebního úřadu.

Argumentem proti tomu, aby zkrácené stavební řízení spadalo pod vymezení formálního správního řízení, může být smysl tohoto postupu explicitně vyplývající již z pojmu „zkrácené“. Pokud by měl mít certifikátu autorizovaného inspektora náležitosti rozhodnutí podle správního řádu, pokud by se proti němu mohly dotčené osoby odvolat atd., nemělo by žádné opodstatnění, aby takový postup existoval vedle standardního stavebního řízení. Mimo to, stavební zákon neurčuje žádnému správnímu orgánu působnost k rozhodování o odvolání proti verdiktu autorizovaného inspektora a nelze ji dovodit ani z obecných právních předpisů. (V případě nedohody dotčených osob se stavebníkem rozhodne o námitkách stavební úřad.⁷⁾ Zkrácený postup umožňující realizaci stavby by proto bylo vhodné využívat zejména v případech, kdy je možné dosáhnout dohody stavebníka s dotčenými osobami a dotčenými orgány, a kdy tudíž stavební záměr není v rozporu s dalšími veřejnými zájmy jako je ochrana památkové péče nebo ochrana životního prostředí.)

Předpokládám, že zkrácené stavební řízení podle § 117 předlohy stavebního zákona nemůže být z výše uvedených důvodů vedeno podle ustanovení II. a III. části správního řádu. Možný je ovšem i výklad opačný. Autorizovaný inspektor nepochybně vystupuje v roli „správního orgánu“ (ve smyslu § 1 odst. 1 spr. ř.) a jím vydaný certifikát můžeme považovat za osvědčení podle § 154 (části IV.) správního řádu.⁸⁾ Pak by bylo ovšem nutné obdobně použít pro postup autorizovaného inspektora i vyjmenovaná ustanovení

⁵⁾ Srov. např. nález Ústavního soudu II. ÚS 75/93 nebo rozsudek Vrchního soudu v Praze čj. 6 As 29/2003 – 97, publikovaný pod č. SJS 415/2004.

⁶⁾ Srov. § 1 odst. 1 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád.

⁷⁾ Srov. § 117 odst. 4 ve spojení s ust. § 114 předlohy stavebního zákona.

⁸⁾ § 154 správního řádu zní: Jestliže správní orgán vydává vyjádření, osvědčení, provádí ověření nebo činí sdělení, která se týkají dotčených osob, postupuje podle ustanovení této části, podle ustanovení části první, obdobně podle těchto ustanovení části druhé: § 10 až 16, 19 až 26, 29 až 31, 33 až 35, 37,

³⁾ Viz § 149 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád.

⁴⁾ Srov. § 67 – 69 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád.

části II. a III., tzn. že postup by se velmi přiblížil formálnímu správnímu řízení (včetně např. shodného postupu při doručování).

Zůstanu-li u prvního z uvedených výkladů, tj. že nepůjde o formální správní řízení, pak z něj dle mého názoru vyplývá skutečnost, kterou si pravděpodobně předkladatelé zákona neuvědomili. Autorizovaný inspektor certifikátem ověřuje projektovou dokumentaci a společně s ní předkládá vyjádření dotčených osob a dokládá také souhlasná závazná stanoviska dotčených orgánů. Tato stanoviska jak podle obecné úpravy, tak podle § 4 odst. 2 návrhu stavebního zákona nejsou vydávána v samostatném správním řízení, jestliže mají být podkladem rozhodnutí (které je výsledkem formálního správního řízení) a jestliže zvláštní zákony, podle kterých jsou vydávána, nestanoví jinak. Povahou certifikátu autorizovaného inspektora jako rozhodnutí je, jak jsem uvedl, sporná. Zvláštní právní předpisy, měněné v souvislosti s novým stavebním zákonem (např. zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zák. č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, nebo zák. č. 289/1995 Sb., o lesích) s touto variantou u zkráceného stavebního řízení nepočítají (i z toho lze dovodit, že zkrácené stavební řízení není formální správní řízení). Výslovně totiž uvádějí, které správní akty podle nového stavebního zákona jsou podmíněny vydáním závazného stanoviska orgánu ochrany životního prostředí (jsou to územní a stavební rozhodnutí, územní souhlas a ohlášení). Certifikát autorizovaného inspektora mezi ně tedy nepatří.

Tato situace vede k závěru, že ačkoli stavební zákon i pro zkrácené stavební řízení používá termín „závazné stanovisko“, budou stanoviska dotčených orgánů v tomto případě vydávána v samostatném správním řízení, zakončeném rozhodnutím v materiálním i formálním pojetí. Dotčené osoby se budou moci účastnit těchto podkladových řízení se všemi právy, vyplývajícími z části II. správního řádu.

Jsem přesvědčen, že opačné řešení by vedlo k značné právní nejistotě stavebníka na straně jedné a k ohrožování veřejných zájmů na straně druhé. U stavebního povolení se ve výrokové části musí objevit podmínky závazných stanovisek a pak je lze v odvolání napadnout. Právní úkony autorizovaného investora, spočívající ve vydání „ověřeného certifikátu“ a v oznámení stavby stavebnímu úřadu však výrok nemá. Prof. Hendrych k této situaci uvádí: „Vydávání správních aktů je při subsumpci koncentrováno. Na první pohled je toto řešení pro adresáta aktu výhodné, musí však být procedurálně propracováno, aby poskytovalo dostatečnou právní jistotu a bylo efektivní,“ a pokračuje: „Ke komplikacím dochází, když je navazující správní akt vydán v rozporu s podmiňujícím aktem, popřípadě vůbec bez podmiňující-

ho aktu. Lze argumentovat jak ve prospěch řešení, podle něhož je vydáním navazujícího aktu nedostatek zhojen, tak i pro opačný závěr, který akcentuje nezákonnost navazujícího správního aktu.“⁹⁾ Tyto na právně teoretické rovině uváděné komplikace lze odvrátit procesně jednoznačným postupem, kdy dotčené orgány vydají samostatné rozhodnutí, které stavebník přiloží k oznámení stavebnímu úřadu. Nebo také zcela odlišnou úpravou procedurálních otázek zkráceného stavebního řízení.

Soudní přezkum

Bylo již uvedeno, že vydání certifikátu autorizovaného inspektora podle ustanovení stavebního zákona o zkráceném stavebním řízení není správním řízením v užším smyslu. Dále jsem zdůraznil, že tímto správním aktem se zakládají stavebníkovi práva a povinnosti. Na svých právech mohou být dotčeny rovněž osoby, které by byly účastníky stavebního řízení.

Domnívám se proto, že ověřený certifikát autorizovaného inspektora podle § 117 nového stavebního zákona naplňuje předpoklady žalobní legitimace podle § 65 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. je úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti určitého subjektu. Procesně legitimován k žalobě je ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu (rozhodnutím).¹⁰⁾

Ověřený certifikát autorizovaného inspektora zakládá stavebníkovi a dotčeným osobám práva a povinnosti, a musí být proto považován za rozhodnutí ve smyslu soudního řádu správního. Vyloučení soudního přezkumu by bylo v rozporu s ústavním pořádkem České republiky.¹¹⁾ Okamžikem rozhodným pro počítání lhůt podle soudního řádu správního je pak oznámení stavby stavebnímu úřadu.

Otázkou ještě může být, zda dotčená osoba v případě, že se o zkráceném stavebním řízení dozvěděla, a mohla tudíž podat nesouhlasné vyjádření, nemůže žalovat pouze pravomocné rozhodnutí stavebního úřadu, jímž nebylo vyhověno její námitce. Přikláním se spíše k tomu, že tomu tak je, že tedy po úspěšné správní žalobě proti rozhodnutí o zamítnutí uplatněné námitky by ztratilo oznámení povahu bezvadného

⁹⁾ Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 4. vydání. C. H. Beck, Praha 2001.

¹⁰⁾ Srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze čj. 5 A 14/2003 – 35, publikovaný pod č. SJS 287/2004.

¹¹⁾ Srov. nález Ústavního soudu III. ÚS 226/95, kde bylo konstatováno, že podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. Uvedené ustanovení Listiny základních práv a svobod vyžaduje pro všechny případy rozhodování o právech stanovený postup, čili procesní úpravu garantující rovnost a vyloučení libovůle.

40, 62, 63, a obdobně podle těchto ustanovení části třetí: § 134, § 137 a § 142 odst. 1 a 2; přiměřeně použije i další ustanovení tohoto zákona, pokud jsou přítom potřebná.

právního aktu a stavebník právní titul k realizaci stavby. Stavební úřad by musel v rámci své dozorové činnosti zahájit řízení o odstranění stavby. V průběhu tohoto řízení může podat stavebník žádost o dodatečné povolení stavby. Pokud je jí vyhověno, řízení o odstranění stavby se zastaví.¹²⁾

Z popsané konstrukce žalobní legitimace dále plyne, že žalovat přímo certifikát autorizovaného inspektora by mohla dotčená osoba v případě, že jí nebylo umožněno podat vyjádření ke stavbě.

Soudní přezkum podle Aarhuské úmluvy

Bezpochyby musí být správní akt autorizovaného inspektora také žalovatelný podle Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně ve věcech životního prostředí (Aarhuská úmluva).¹³⁾

Základním obsahem této mezinárodní smlouvy je posílení práv veřejnosti (jednotlivců i nevládních organizací) ve třech vzájemně souvisejících okruzích:

- **zpřístupňování informací o životním prostředí (čl. 4 – 5),**
- **účast v rozhodovacích procesech týkajících se životního prostředí (čl. 6),**
- **přístup k soudní ochraně ve věcech životního prostředí (čl. 9).**

V oblasti právní ochrany mají signatářské státy povinnost zajistit pro fyzické a právnické osoby dotčené záměry vyjmenovanými v příloze Úmluvy efektivní přezkum aktů, jimiž byly tyto záměry povoleny.¹⁴⁾

Závěr

Koncepce zjednodušeného stavební řízení je podle mého názoru vystavěna velmi nešťastně. Nedostatečně vymezená role stavebního úřadu, dotčených orgánů a nedostatečná ochrana práv stavbou dotčených osob povede ve svém důsledku k velké právní nejistotě samotného stavebníka. Budeme čekat několik let, než se ustálí v tomto směru aplikační praxe a soudní judikatura a zavede mantinely, které v předloze stavebního zákona chybí. Právní teorie nemá jednoznačnou odpověď.

¹²⁾ Viz § 129 odst. 3 vládního návrhu stavebního zákona.

¹³⁾ Publ. pod č. 124 /2004 Sb. m. s.

¹⁴⁾ Viz Černý, P. – Motzke, R.: K nedostatečné transpozici směrnice ES „o účasti veřejnosti“. In: Via Iuris, č. III, 2005 (příloha časopisu Právní fórum, č. 8, 2005), str. 57 – 61.

Přitom sám nový stavební zákon nabízí vhodnější a méně rizikový vzor pro zkrácené stavební řízení. Je jím zjednodušené územní řízení.¹⁵⁾ Princip spočívá v tom, že se nezahajuje správní řízení podle § 44 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, ale stavební úřad rovnou zveřejní návrh výroku územního rozhodnutí. Námitky dotčených orgánů, účastníků řízení a připomínky veřejnosti¹⁶⁾ se podávají ve lhůtě 15 dnů ode dne zveřejnění návrhu. Pokud jsou podány, provede stavební úřad územní řízení, pokud nejsou podány, nabude výrok právní moci. Takové řešení je rychlé, bezkonfliktní a nabízí žadateli právní jistotu.

Podobně by bylo možné upravit i zkrácené stavební řízení. I s tím, že by zůstala zachována role autorizovaného architekta. Ten by společně s ověřenou stavební dokumentací předložil i návrh výroku rozhodnutí, který by stavební úřad doručil účastníkům řízení a dotčeným orgánům. Posledně jmenovaným by vždy doručil jednotlivě. Pokud by byla podána námitka účastníka řízení nebo stanovovány podmínky ze strany dotčených orgánů, stavební úřad by zkrácené stavební řízení usnesením zastavil, zahájil stavební řízení a stanovil datum ústního jednání.

Popsaným postupem by následně nedocházelo ke zpochybňování právní jistoty stavebníka. Veřejné zájmy by byly dostatečně ochráněny a nemohlo by ani docházet k porušování práv (zejména vlastnických) dotčených osob, účastníků řízení. Zároveň by se posílila i vlastní role autorizovaného inspektora (nebyl by pouze draze placeným „úředníkem“ s razítkem), neboť by byl nucen pečlivě formulovat návrh výroku rozhodnutí, aby v důsledku podávaných námitek nedocházelo k zastavení zkráceného stavebního řízení. Výsledkem by také mohla být redukce počtu případů konfliktních povolování staveb, neboť inspektor by od samého počátku přípravy stavby, ve výše uvedené souvislosti, vyjednával s dotčenými osobami a dotčenými orgány. V neposlední řadě by se ulevilo stavebním úřadům, které by ve zbytkových stavebních řízeních začaly rozhodovat ve stanovených lhůtách.

¹⁵⁾ Viz § 96 předlohy nového stavebního zákona.

¹⁶⁾ Územní řízení je podle nového stavebního zákona veřejné.

Právo na bydlení

(Část I.)

MICHAELA TOMISOVÁ

Mgr. Michaela Tomisová,
doktorandka na katedře
mezinárodního
a evropského práva
Právnické fakulty
Masarykovy univerzity
v Brně, působí
v organizaci IQ Roma
servis

Úvod

Ačkoliv v současné době vyvolávají soucit více pronajímatelé, kteří z vybraného nájemného mnohdy ani nemohou pokrýt náklady na udržování svého vlastnictví, faktem zůstává, že za určitých okolností mohou být porušována práva a oprávněné zájmy i vůči nájemníkům. Přiměřené bydlení vždy bylo základním předpokladem spokojeného života jednotlivce, rozvoje rodiny a rodinných vztahů a dle různých teorií může výrazně ovlivňovat psychickou stránku jedince. Následkem toho pak má dopad na vývoj společnosti jako celku. V podmínkách České republiky platí, že pořízení vlastního bytu je poměrně dostupným prostředkem k zajištění slušného bydlení, dokonce i pro mnoho mladých párů. Co se týče výše nájmu, ten je naopak pro mnoho lidí relativně vysoký, zejména pokud porovnájí výši splátek při koupi vlastního bytu a výši nájemného. Za těchto okolností pak ti šťastnější získají bydlení děděním či s pomocí majetných rodičů, ti méně šťastní pomocí úvěru či hypotéky a daleko za nimi se rýsuje startovací čára dětí sociálně vyloučených obyvatel.

Jelikož kvalitu demokratického právního státu lze měřit rovněž podle podmínek, které je schopen zaručit nejchudším a nejméně mocným občanům, zaměřím se právě na bydlení sociálně vyloučených rodin – zejména Romů. Upozorňuji, že v žádném případě neschvaluji soustavné nehrazení nájemného a služeb bez existence objektivních důvodů, nicméně nejen jako žena nemohu zcela lhostejně přihlížet rozvratům rodin, které politika některých obcí v řadě případů vyvolává. Cílem tohoto článku je ukázat, že je zapotřebí rozlišovat případy s různým sociálním pozadím, neboť spravedlnost nespočívá jen v technicistní aplikaci vnitrostátního práva, ale v něčem o třídu vyšším, např. podle H. L. A. Harta, schopnosti zacházet se stejným stejně a s různým různě.¹⁾

Současný stav

Pro ilustraci problému jsem vybrala dva případy, o nichž se domnívám, že ačkoliv obce, resp. soud postupuje v souladu s vnitrostátním právem, může se dostat do určitého konfliktu s mezinárodním standardy. První případ vychází z mé praxe, druhý z praxe jiných nevládních organizací.

1) Uživatelé bytu, pan a paní H., bydlí s pěti dětmi v bytě velikosti 1 + 1 (4. kategorie), který získali tím

způsobem, že v průběhu 80. letch přišli ze slovenské osady, vylomili dveře bytu a za tichého respektování tehdejšího Národního výboru v něm zůstali bydlet. Po zhruba sedmnácti letech byla proti nim podána žaloba na vyklizení bez náhrady ze strany pronajímatele – obce. V polovině 90. let pan H. přišel o práci a nepodařilo se mu již najít novou. Úřednice na bytovém odboru jim opakovaně tvrdila, že „z bytu půjdou“, jelikož nemají nájemní smlouvu. Pan a paní H. tedy přestali hradit poplatek za užívání, jelikož si mysleli, že brzo přijde exekutor a vystěhuje je z bytu, a raději si šetřili na jiné ubytování. Před několika lety je kontaktovala sociální pracovníce nevládní neziskové organizace, přiměla je znovu začít platit částku odpovídající nájemnému a zároveň splácet dluh. V průběhu splácení obec podala žalobu na vyklizení bez náhrady u příslušného soudu. Obci byla prostřednictvím bytového odboru a bytové komise postoupena žádost o smírné urovnání bytových poměrů s tím, aby obec ponechala rodinu bydlet v již tak velmi zanedbaném domě, když ta uhradí částku odpovídající nájmu i s úroky z prodlení. Bytová komise tento postup zamítla a trvá na vystěhování bez náhrady. Pan a paní H. i tak splatili celý dluh včetně úroků z prodlení. Manželům byly již nyní odebrány tři starší děti, mimo jiné z důvodu nevyhovujících podmínek bydlení. Pokud bude rodina vystěhována, budou pravděpodobně odebrány i mladší děti, neboť rodina nemá reálné naděje najít jiné vhodné bydlení.

2) Od druhé poloviny roku 2005 čelili okamžitěmu vystěhování bez náhrady obyvatelé města B. žijící v hotelovém domě, který jim sloužil jako ekvivalent normálního dlouhodobého bydlení, a to poté, co byl dům převeden do vlastnictví města. Město hodlá z domu vybudovat malometrážní byty a vyzvalo obyvatele, aby se vystěhovali, aniž by vzalo v úvahu, že najít urychleně jiné vhodné ubytování je pro 250 nemajetných lidí, převážně Romů, v menším městě téměř nemožné. Město B. sice veřejně tvrdí, že pomáhá obyvatelům hotelového domu situaci řešit, ale ze zpráv nevládních organizací vyplývá, že se jedná pouze o zprostředkování bydlení v ubytovnách mimo město, kde by museli bydlet odděleně muži a ženy s dětmi, navíc ve velice špatných hygienických podmínkách. Mnoho rodin se pod tlakem města vystěhovalo, někteří odcestovali do zahraničí. V domě zůstaly čtyři rodiny, které jsou ochotny čelit žalobám města. V první instanci zatím soud rozhodl, že obyvatelé mají povinnost vystěhovat se bez náhrady. Proti rozhodnutí byla podána odvolání.

¹⁾ Hart, H. L. A.: Pojem práva. Prostor, 2004, str. 161.

Mezinárodní standardy

Právo na bydlení jako sociální právo je do určité míry závislé na možnostech a materiálních zdrojích dotyčného státu. Stát však zpravidla nebude úspěšný, pokud se bude obhajovat za porušování lidských práv z důvodu nedostatku hmotných zdrojů²⁾. Ať už jsou materiální možnosti státu jakékoli, musí být vždy splněny následující podmínky, aby stát dostal svým závazkům vůči právu na bydlení:

1) Právní jistota držby. Držba v tomto smyslu může mít různé podoby – nájem obecních nebo soukromých bytů, družstevní nájem, vlastnictví, užívání na základě jiných smluv. Bez ohledu na formu musí mít držitel určitý stupeň jistoty, že nebude násilím vystěhován či obtěžován. Státy mají povinnost přijímat opatření k zajištění právní jistoty držby u těch osob, které takovou ochranu nepoživají.

2) Dostupnost služeb, zařízení a infrastruktury. Adekvátní dům musí obsahovat zařízení, která jsou nezbytná pro zdraví, bezpečí, pohodlí a výživu (zejména přístup k pitné vodě, energii nezbytnou pro vaření, vytápění a osvětlení, kanalizaci atd.).

3) Cenová dostupnost. Náklady na bydlení mají být takové, aby nebylo ohroženo uspokojování základních potřeb nebo aby rodiny nečinily příliš kompromisní řešení. Státy mají zajistit, aby náklady na bydlení byly obecně úměrné výši příjmů a také poskytovat dotace pro ty, kteří nejsou schopni získat dostupné bydlení. Nájemníci mají být chráněni všemi vhodnými prostředky před nepřiměřenou hladinou nájemného nebo nepřiměřeným vzrůstem nájemného.

4) Obyvatelnost. To znamená ochrana fyzické integrity obyvatele domu před chladem, vlhkem, horkem, deštěm, větrem nebo jinými hrozbami či živly.

5) Přístupnost. Adekvátní bydlení musí být přístupné těm, kteří mají právo jej obývat, zejména pro znevýhodněné osoby, jako jsou starší občané, děti, lidé se zdravotními problémy, invalidní osoby, homosexuálové aj. Jak bytové právo, tak bytová politika mají brát ohled na zvláštní potřeby těchto skupin.

6) Poloha. Adekvátní bydlení musí být umístěno tak, aby umožňovalo přístup k práci, vzdělání, zdravotnickým službám aj. Obydli nemají být umístěna blízko znečištěným oblastem.

7) Kulturní přiměřenost. Způsob, jakým jsou domy stavěny, a materiály ke stavbě používané mají umožňovat kulturní diverzitu.³⁾

Právo na bydlení je obsaženo v několika závazných mezinárodních smlouvách⁴⁾ a mnoha dokumen-

tech tzv. *soft law*.⁵⁾ Závazky, které státům plynou z těchto dokumentů, nezahrnují ani povinnost stavět domy pro všechny obyvatele na území státu, ani povinnost zjistit bydlení bezplatně. Závazky státu spíše zahrnují:

- usilovat o to, aby měl každý přístup k bydlení, které je dostupné z hlediska ceny a přijatelné z hlediska kvality,
- přijmout opatření, které bude znamenat politické a legislativní uznání každého podstatného aspektu práva na bydlení,
- zvelebovat domy a čtvrtě místo toho, aby je ničil a poškozoval.⁶⁾

Pro ilustraci mezinárodněprávního výkladu práva na bydlení jsem zvolila obecné výklady Výboru pro hospodářská, sociální a kulturní práva (dále jen „Výbor“) a výklad Evropského výboru pro sociální práva (jako představitele partikulárního – evropského – systému mezinárodního práva).

Výbor pro hospodářská, sociální a kulturní práva⁷⁾

Výbor jako monitorující mechanismus Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech (dále jen „Pakt“) se ve svých obecných komentářích č. 4 a 7 vyjádřil k právu na bydlení, vyplývajícího z práva na přiměřený životní standard obsaženému v Paktu:

„Státy, smluvní strany Paktu, uznávají právo každého jednotlivce na přiměřenou životní úroveň pro něj a jeho rodinu, zahrnující v to dostatečnou výživu, šatstvo, byt, a na neustálé zlepšování životních podmínek. Smluvní státy podniknou odpovídající kroky, aby zajistily uskutečnění tohoto práva, uznávajíce pro dosažení tohoto cíle zásadní důležitost mezinárodní spolupráce, založené na svobodném souhlasu.“

Výbor, na rozdíl od evropských monitorovacích mechanismů, jak bude dále ukázáno, zkoumá naplňování závazku států optikou celosvětové situace, kdy (dle odhadu OSN) žije cca 100 miliónů osob bez domova a cca 1 bilión obyvatel planety v neuspokoji-

o odstranění všech forem diskriminace žen – čl. 14 (publikována pod č. 62/1987 Sb.), Úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace – čl. 5 (publikována pod č. 95/1974 Sb.), Úmluva o právech dítěte – čl. 27 (publikována pod č. 104/1991 Sb.), Evropská sociální charta – čl. 16 (publikována pod č. 14/2000 Sb.).

⁵⁾ Např. Všeobecná deklarace lidských práv – čl. 25, Deklarace o pokroku a rozvoji v sociální oblasti, část. II – čl. 10 (Declaration on Social Progress and Development, 1969), Deklarace o právech postižených osob - čl. 9 (Declaration on the Rights of Disabled Persons, 1975), a další.

⁶⁾ [Http://www1.umn.edu/humanrts/edumat/IHRIP/circle/modules/module13.htm](http://www1.umn.edu/humanrts/edumat/IHRIP/circle/modules/module13.htm).

⁷⁾ Výbor pro hospodářská, sociální kulturní práva je monitorující orgán k Mezinárodnímu paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, který je složen z nezávislých expertů. Jeho pravomoce a složení nejsou upraveny v textu Paktu, byl založen rozhodnutím ECOSOC 1985/17 ze dne 28. 5. 1985.

²⁾ Viz Rozsudek ESLP Kalašnikov v. Rusko ze dne 15. července 2002.

³⁾ Obecný komentář Výboru pro hospodářská, sociální a kulturní práva k čl. 11 odst. 1 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.

⁴⁾ Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech – čl. 11 (publikován pod č. 120/1976 Sb.), Úmluva

vých podmínkách. I tak ovšem uznává, že problém v naplňování závazku vyplývajícího z práva na bydlení se zdaleka netýká jen rozvojových zemí, ale existuje i v hospodářsky nejvyspělejších zemích světa.⁸⁾

Pokud jde o obsah práva na bydlení, Výbor zastává názor, že se nejedná jen o zajištění střechy nad hlavou, ale o **právo žít někde v bezpečí, klidu a důstojnosti**.⁸⁾ Výbor připomíná, že právo na bydlení je vzájemně provázáno s dalšími lidskými právy, především pak právem na respektování soukromého a rodinného života, ale také svobodou projevu, sdružování či pobytu a právo podílet se na veřejném rozhodování.

Závazky vyplývající z Paktu trvají i v dobách hospodářského poklesu. Všeobecný úpadek týkající se podmínek bydlení, který je přímo přičitatelný politice nebo legislativě státu a není doprovázen vyrovnávacími opatřeními, je považován Výborem za neslučitelný s Paktem.

Naplňování závazku Států bude zpravidla vyžadovat přijetí národní strategie týkající se bydlení, která bude definovat cíle pro rozvoj bydlení, označovat dostupné zdroje k dosažení těchto cílů a nejvíce ekonomické způsoby jejich použití stejně jako stanovení odpovědnosti a časového rámce implementace těchto opatření.⁹⁾

Dle Výboru by měly být ve vnitrostátních právních řádech, mimo jiné, minimálně tyto prostředky: a) odvolání proti zamýšlenému vystěhování nebo demolici, b) stížnosti proti protiprávnímu jednání pronajímatelů ohledně výše nájmu, udržování obydlí nebo rasové či jiné diskriminaci, c) žaloby proti diskriminaci v přístupu k bydlení nebo přidělování bydlení, d) stížnost proti pronajímatelům ohledně nezdavých, škodlivých bytových podmínek aj. Výbor doporučuje, aby v některých právních systémech byla také zaručena možnost kolektivních žalob pro situace, kdy podstatně vzrůstá míra bezdomovectví.

Článek 11 odst. 1 neklade požadavek jen na bydlení jako takové, ale především na kvalitu bydlení, tedy adekvátní podmínky. Adekvátní přístřeší pak v sobě obsahuje tyto vlastnosti: adekvátní soukromí, adekvátní prostor, adekvátní bezpečí, adekvátní osvětlení a ventilaci, adekvátní základní infrastrukturu a adekvátní lokaci s ohledem na práci a základní zařízení – a to vše za rozumnou cenu.⁸⁾

Ve svém obecném komentáři č. 7 se pak Výbor zajímá o otázku tzv. nuceného vystěhování (*forced eviction*), který tvoří nejzávažnější zásah do práva na bydlení. Nucené vystěhování, jak už sám pojem naznačuje, je vystěhování proti vůli uživatele (nájemníka, vlastníka atd.). Samozřejmě se musí pojit ještě s další podmínkou – spočívající v neexistenci zákonného podkladu vystěhování – tedy vystěhování probíhá bez pravomocného soudního rozhodnutí, které se samo zakládá na ustanovení zákona. A ve středu jádra, od něhož začíná linie legitimacy, musí být samozřejmě, jako předpoklad všeho, zákonné ustanovení,

⁸⁾ Obecný komentář č. 4.

⁹⁾ Čl. 32 tzv. Celosvětové strategie pro přístřeší do roku 2000.

kteří respektuje základní požadavky demokratického právního státu. Jako takové musí být přijato náležitým způsobem, musí respektovat lidskou důstojnost a nebyť diskriminační, tedy záměrně či *de facto* vyjmat určité skupiny obyvatel. Důležitý je také faktický důsledek vystěhování, který může působit vůči některým skupinám osob daleko tíživěji než vůči jiným, např. vystěhování ženy samoživitelky s nezletilými dětmi bez náhrady. Vyklizení by nemělo způsobit, že vyklizené osoby se stanou bezdomovci nebo budou vydány napospas porušování jejich dalších práv. Když nejsou vyklizené osoby schopny zajistit si další ubytování samy, stát musí přijmout všechna vhodná opatření k zajištění alternativního náhradního bydlení. To neznámá, že stát musí vždy poskytnout náhradní bydlení, ale měly by minimálně existovat konzultace a pomoc takovým osobám, zařízení, ve kterých mohou vystěhované osoby najít provizorní bydlení respektující jejich rodinný život. Ta by pak zejména v případě převládající diskriminace v přístupu k bydlení měla být zajišťována státem.

O nuceném vystěhování se tedy dá hovořit nejen tehdy, když je prováděno v rozporu s výše uvedeným, ale za určitých okolností také tehdy, když se sice zakládá na pravomocném rozhodnutí soudu, ale vystěhovaná osoba nemá možnost uchýlit se jinam, byť do horšího, ale stále adekvátního přístřeší. Státy mají podle Výboru tyto povinnosti před provedením vyklizení, zejména rozsáhlým vyklizením většího počtu osob:

1) zajistit, aby byly prozkoumány všechny možné alternativy při poradách s dotčenými osobami za účelem zabránění nebo alespoň minimalizace použití donucení;

2) osobám dotčeným exekučním příkazem by měly být poskytnuty opravné prostředky, adekvátní a rozumné upozornění před samotným provedením vyklizení;

3) výbor vyjadřuje zákaz provádění vyklizení za obzvláště špatného počasí nebo v noci;

4) tam, kde je to možné, by měla být poskytnuta právní pomoc osobám, které ji potřebují, aby se mohly dovolávat nápravy.¹⁰⁾

Právo na bydlení v kontextu Evropské sociální charty¹¹⁾

Evropská sociální charta (dále jen „Charta“) zmiňuje právo na uspokojivé bydlení na několika místech. Jedná se zejména o články 16 (právo rodiny na soci-

¹⁰⁾ Obecný komentář č. 7.

¹¹⁾ Evropská sociální charta garantuje sociální a hospodářská lidská práva. Byla přijata v roce 1961 a revidována v roce 1996. Její naplňování ze strany smluvních stran je monitorováno Evropským výborem pro sociální práva. Každá smluvní strana, mezi něž patří i Česká republika se zavazuje, že se bude považovat za vázanou nejméně pěti z následujících článků Části II této Charty.

ální, právní a hospodářskou ochranu), 19, (práva migrujících pracovníků), 30 (právo na ochranu před chudobou a sociálním vyloučením), 31 (právo na bydlení).

Evropský výbor pro sociální práva (dále jen „Evropský výbor“) monitoruje dodržování práv v Chartě upravených. Dodatkový protokol¹²⁾ navíc ustavil systém kolektivních stížností na porušení práv stanovených Chartou, které je podle tohoto protokolu příslušný přijímat také Evropský výbor.¹³⁾

V právním řádu České republiky, příp. dalších zemí, které zatím neratifikovaly „revidovanou Chartu“,¹⁴⁾ právo na bydlení vyplývá z ustanovení čl. 16. Prostřednictvím výkladu čl. 16 jsou chráněny rodiny před vyklizením za okolností, jež mohou znamenat závažný zásah do jejich práva na respektování rodinného života. Porušení práva na bydlení podle čl. 16 bylo již namítáno před Evropským výborem prostřednictvím dvou kolektivních stížností¹⁵⁾ právníků nevládní organizace Evropské centrum pro práva Romů. Třetí stížnost argumentovala porušením čl. 31.¹⁶⁾ Z těchto byla doposud Evropským výborem rozhodnuta jen stížnost proti Řecku. Evropské centrum pro práva Romů namítlo porušení čl. 16, mimo jiné, v těchto aspektech: a) nedostatečný počet dlouhodobého bydlení přijatelné kvality pro uspokojení potřeb usedlých Romů, b) systematické vystěhovávání Romů z míst, která nelegálně obývají.

¹²⁾ Byl otevřen k podpisu v roce 1995 a v účinnost vstoupil 1998. Česká republika tento protokol pouze podepsala.

¹³⁾ Dodatkový protokol doposud ratifikovaly tyto země: Belgie, Chorvatsko, Kypr, Finsko, Francie, Irsko, Itálie, Řecko, Portugalsko, Švédsko a Norsko.

¹⁴⁾ „Revidovaná Charta“ byla sjednána v roce 1996, v účinnost vstoupila roku 1999. Ratifikovalo jí doposud 21 států. Jedná se o Albánii, Andorru, Arménii, Azerbajdžán, Belgii, Bulharsko, Estonsko, Finsko, Francii, Gruzii, Irsko, Itálii, Kypr, Litvu, Maltu, Moldávii, Norsko, Portugalsko, Rumunsko, Slovinsko a Švédsko.

¹⁵⁾ Kolektivní stížnost č. 15/2003 (ERRC v. Řecko) a č. 31/2005 (ERRC v. Bulharsko).

¹⁶⁾ Kolektivní stížnost č. 27/2004 (ERRC v. Itálie). V tomto případě byla argumentace čl. 31 možná vzhledem k ratifikaci „revidované Charty“ ze strany Itálie.

Evropský výbor k případu poznamenal, že jedním z hlavních cílů Charty je zamezení sociálnímu vyloučení a naopak podpora solidarity.¹⁷⁾ Státy mají povinnost zajistit, aby sociální opatření nevedla k sociálnímu vyloučení. Právo na bydlení umožňuje výkon jiných práv – jak občanských a politických, tak hospodářských, sociálních a kulturních, a pro rodinu má zásadní význam.¹⁸⁾ Stát má povinnost zajistit přiměřenou nabídku bydlení pro rodiny, brát zřetel na potřeby rodin při vytváření bytové politiky a zajistit, aby bydlení mělo přiměřenou úroveň a zahrnovalo základní služby (topení, elektřina). Výbor konstatuje, že pojem „přiměřené bydlení“ se nevztahuje jen k dostatečné kvalitě obydlí, ale také k vhodné velikosti s ohledem na složení rodiny, která v něm bydlí.

Evropský výbor shledal porušení Charty ve skutečnosti, že přibližně 100 000 Romů v Řecku žilo v neuspokojivých podmínkách a Řecko nepřijalo dostatečná opatření ke zlepšení. Ta opatření, která byla přijata dosud, nedosáhla zatím cílů vyžadovaných Chartou z důvodu nedostatečného vymezení limitů činnosti orgánů místní samosprávy a absence sankcí pro tyto orgány.¹⁹⁾ Ve světle zásady, že účelem Charty je dosažení sociálního začlenění, Výbor shledal porušení čl. 16 Charty v daném případě. Pokud jde o vystěhování Romů z míst, která protiprávně užívají, Evropský výbor poznamenal, že stát má právo takové nelegální uživatele vystěhovat, stanovil však určitá kritéria ohledně posuzování nelegálního užívání ze strany státu:

a) posouzení takového užívání nesmí být nepřiměřeně široké,

b) vystěhování musí probíhat v souladu s procesními předpisy a šetřit práva dotčených osob.²⁰⁾

V druhé části tohoto článku bude přiblížena jak judikatura Evropského soudu pro lidská práva, tak judikatura soudů vnitrostátních s ohledem na právo na bydlení.

(Dokončení příště)

¹⁷⁾ ERRC v. Řecko, odst. 19.

¹⁸⁾ ERRC v. Řecko, odst. 24.

¹⁹⁾ ERRC v. Řecko, odst. 42.

²⁰⁾ ERRC v. Řecko, odst. 51.

Via Iuris, čtvrtletní příloha věnovaná ochraně veřejných zájmů cestou práva, I/2006.

Připravuje Public Interest Lawyers Association (PILA) ve spolupráci s ASPI, a. s. Vychází dne 28. 2. 2006 v časopisu Právní fórum.

Adresa redakce: Public Interest Lawyers Association, Bratislavská 31, 602 00 Brno.
Tel.: 545 210 446, fax, 545 240 012, e-mail: info@pilaw.cz, www.pilaw.cz.