

# „Správní řád v praxi krajských úřadů“

## 10. jubilejní konference-workshop

Také v tomto roce se v Jihlavě uskutečnila jubilejní, již desátá, konference-workshop z oblasti správního práva a veřejné správy, s tradičním názvem „*Správní řád v praxi krajských úřadů*“. Konference, jež se konala ve dnech 17. a 18. března, se stala příležitostí široké odborné veřejnosti k výměně názorů a porovnání pohledů na řešené otázky a rovněž pomyslnou oslavou desátých narozenin účinnosti správního řádu.

Konference se konala v sídle Krajského úřadu Kraje Vysočina v Jihlavě, pod záštitou spoluorganizátorů, kterým byl Kraj Vysočina a Právnická fakulta Masarykovy univerzity. I letos organizátoři pojali konferenci tak, aby v úvodní den byl dán prostor hostům s jejich příspěvky a druhý den patřil specializovaným workshopům probíhajícím v pracovních skupinách, které se věnovaly veřejné správě na úseku správního trestání (mj. se zaměřením na přestupky v dopravě, které obecně v říjnu 2015 prošly změnou v otázce prekluze a otázkám plánované reformy správního trestání) a veřejné správě na úseku územního plánování, stavebního řádu a ochrany životního prostředí.

Konference svou tematikou navazovala na aktuální otázky týkající se nejen správního řádu, ale účastníci svými postřehy ze své praxe iniciovali velmi zajímavou a podnětnou rozpravu. Konference proběhla na velmi kvalitní odborné úrovni, o čemž svědčí i hosté, kteří se svými příspěvky vystoupili a přispěli do odborné diskuse, přičemž za úroveň a za podnětnost akce se sluší organizátorům poděkovat. Konference proběhla mj. za účasti zástupců krajů a krajských úřadů, ministryně školství mládeže a tělovýchovy, ombudsmanky a jejích kolegů, zástupců Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, doplněné o odborníky z akademické půdy nejenom ze spolupřátel Právnické fakulty Masarykovy univerzity.

Konferenci slavnostně zahájil a ve své řeči přivítal hosty hejtman MUDr. Jiří Běhounek, který společně s ředitelem krajského úřadu Mgr. Ing. Zdeňkem Kadlecem, dr.h.c. měli na starost tradiční slavnostní přivítání jménem Kraje Vysočina. Druhý ze zmiňovaných řečníků poukázal mj. na tendenci formalismu správních řízení a vytrácení spravedlivých a přiměřených řešení. Vedle toho upozornil na stále se zvyšující nároky kladené na odůvodnění správních rozhodnutí, kdy průměrný počet stran se v praxi zvýšil několikanásobně (ze tří na sedm až dvacet sedm stran). Následovalo úvodní slovo JUDr. Stanislava Kadečky, Ph.D. (z Právnické fakulty Masarykovy univerzity), který moderoval všechny bloky příspěvků prvního dne, o „*přemítání o krajských úřadech, krajském zřízení a správním řádu*“. I on ve svém přemítání rovněž poukázal na to, že „proces“ je tu kvůli „hmotě“ a nemělo by to být naopak, a zvláště ve vztahu, kdy délka v rozhodnutí ještě nezaručí jeho kvalitu.

S dalším úvodním slovem týkajícím se „*justičního poselství krajům a krajským úřadům*“ vystoupil předseda Nejvyššího správního soudu JUDr. Josef Baxa.

Ten se v příspěvku dotknul problematiky systémových chyb a poukázal na potřebnost nezávislého a nestranného rozhodování, jež dodržuje princip transparentnosti veřejné správy jako služby veřejnosti, a potřebnost řízení s plným respektem k právům účastníků. Velmi zajímavou a přínosnou byla prezentovaná statistika případů řešených ve správním soudnictví za posledních pět let. Přibližně 10-13 tisíc rozhodnutí správních orgánů jsou přezkoumávána krajskými soudy a z těchto případů se přibližně 30-40% dostane před Nejvyšší správní soud. Ve čtvrtině případů jde o rozhodování v oblasti samosprávy. Na Nejvyšší správní soud se s kasační stížností obrací správní orgány v 15% a jejich úspěšnost u podaných kasačních stížností je přibližně 38%.

Úvodní blok svým slovem zakončila veřejná ochránkyně práv *Mgr. Anna Šabatová, Ph.D.* Poukázala na aktivní přístup ze strany Kanceláře veřejného ochránce práv být správním úřadům dobrým partnerem, snahu dospět při spolupráci ke spravedlivým řešením a vyzdvihla s tím i související projekt „*Společně k dobré správě*“, a to zejména při řešení velmi aktuální otázky systémové podjatosti, která nemůže být považována za automatickou, ale vždy tu je automatické systémové riziko.

První jednací den konference tvořily tři hlavní konferenční bloky. První nesl název „*Opravné a dozorčí prostředky deset let po nabytí účinnosti 'nového' správního řádu*“. Ten zahájil *JUDr. Josef Vedral, Ph.D. (Právnická fakulta Univerzity Karlovy a Úřad vlády České republiky)* příspěvkem zaměřujícím se na problematiku místa právní úpravy týkající se opravných prostředků, které „nový“ správní řád před deseti lety přinesl. Takovými otázkami byly například náležitosti odvolání, jejichž absence má být vadou vedoucí k zastavení odvolacího řízení, koncentrační zásada, nebo aktuální otázka možnosti a nutnosti odvolání proti nicotnému rozhodnutí.

Na toto téma plynule navázal další vystupující *doc. JUDr. Pavel Mates, CSc.* (z Vysoké školy finanční a správní) s tématem řádných opravných prostředků, který se rovněž dotkl mj. problematiky nicotnosti rozhodnutí ve vztahu k opravným prostředkům a dále tematikou dotváření práva judikaturou Nejvyššího správního soudu.

Blok zakončila svým vystoupením *doc. JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.* (z Právnické fakulty Masarykovy univerzity) s problematikou správnosti jako hlediska přezkumu zákonnosti z pohledu hledání vyváženého a správného řešení.

V rámci diskuze k tomuto bloku příspěvků byla mj. akcentována protichůdnost judikatury Nejvyššího správního soudu, v podobě rozsudku ze dne 23. 5. 2014, č. j. 4 As 42/2014-69, jehož právní věta říká: „*Rozhodnutí, kterým bylo v přezkumném řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu z roku 2004 zrušeno či změněno závazné stanovisko, není vyloučeno ze soudního přezkumu [§ 70 písm. a) soudního řádu správního].*“ Vedle toho rozhodnutí ze dne 8. 7. 2015, č. j. 10 As 97/2014-127 uvádí, že rozhodnutí, kterým se mění nebo ruší závazné stanovisko nelze považovat za samostatné rozhodnutí, proti němuž je možné podání opravných prostředků, ale je potřeba na něj nahlížet jako na jeden celek se závazným stanoviskem, na které navazuje.

Z diskuze vyplynulo, že prozatím není třeba aktivizovat rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, jsou-li oba právní názory vedle sebe udržitelné. Druhá

část diskuse se věnovala problematice nutnosti, resp. vhodnosti vyjadřování se soudu ke hmotněprávním námitkám i za okolností, že soud věc vrací zpět správnímu orgánu k dalšímu jednání z důvodů procesních pochybení. Na toto reagoval *Dr. Filip Dienstbier*, který poukázal na to, že soud se nemůže vyjádřit věcně, nemůže-li pro nepřezkoumatelnost seznat, proč správní orgán rozhodl daným způsobem, nad to poukázal, že dle § 2 s. ř. s. tu soudy nejsou pro výklad *pro futuro*, ale pro ochranu subjektivních veřejných práv.

Druhý jednací blok byl věnován „*správnímu trestání před rekonstrukcí a jeho zamýšlená rekonstrukce*“. Na úvod vystoupil s hlavním referátem *Prof. JUDr. Petr Průcha, CSc.* (z Právnické fakulty Masarykovy univerzity a Nejvyššího správního soudu), který ve svém příspěvku poukázal na nutnost rozlišování správně právní odpovědnosti jako odpovědnosti odvětvově právní a odpovědnosti za porušení norem správního práva, jež může vést nejen k odpovědnosti správně právní, ale i trestně právní nebo majetkově právní. Dále poukázal na prolamování koncentrace, kdy je na základě analogie soudního trestání potřeba zvažovat nové skutečnosti a důkazy ve prospěch i v neprospěch pachatele, a to i v odvolacím řízení.

Na problematiku správního trestání navazoval se svým příspěvkem *JUDr. Ing. Filip Dienstbier, Ph.D.* (z Nejvyššího správního soudu a z Právnické fakulty Univerzity Palackého), který poukázal na aktuální rozhodovací praxi, mj. poukázal na vyšší požadavky na odůvodnění omluvy z ústního jednání, jedná-li se o opakovanou omluvu, doručování do zahraničí nebo na emailové adresy, jež obsahují netypické znaky, či sdělování pachatele, jež je osobou zemřelou. Jako poslední v tomto bloku vystoupil *Mgr. Jiří Kaucký* (z Ministerstva vnitra), který poukázal na různost typové společenské nebezpečnosti, kdy v jednom předpise je stanovena sankce a v druhém je za stejné jednání stanovena sankce desetkrát vyšší. Stěžejní část příspěvku tvořilo poukázání na nejzásadnější změny, se kterými oproti aktuální právní úpravě počítá návrh nového přestupkového zákona dle sněmovního tisku 555.

Další blok příspěvků se zaměřil na ožehavé téma transparentnosti veřejné správy. S hlavním referátem v něm vystoupila *JUDr. Kateřina Šimáčková, Ph.D.* (za Ústavní soud a Právnickou fakultu Masarykovy univerzity) ohledně poměrování ochrany soukromí úředníků a práva na poskytnutí informace. Referující poukázala na problematiku zveřejňování platů z pohledu demokratického právního státu, v jehož zájmu by mělo být zabránění libovůle a svévole, resp. zneužívání moci a korupce. Přednášející potřebu transparentnosti velmi přílehlavým způsobem přirovnala k běžnému lidskému životu, kdy člověk, jež si není jistý, zda není kontrolován společností, si spíš dá pozor na to, co dělá.

Následovalo vystoupení *Mgr. Františka Korbela, Ph.D.* (z advokátní kanceláře HAVEL, HOLÁSEK & Partners s. r. o. a Právnické fakulty Univerzity Karlovy), jež se ve svém příspěvku věnoval velmi aktuální problematice registru smluv. Upozorňoval mj. na to, že registr smluv porušuje zásadu *pacta sunt servanda*. Příspěvek následně uzavřel analýzou problematiky tohoto nového institutu. Po jeho vystoupení následovalo vystoupení *Mgr. Lukáše Rothanzla* (z advokátní kanceláře KVB) který ve svém příspěvku zaměřil pozornost na neposkytování

informací správními orgány, vzájemný vztah se soudní kontrolou a s náhradou škody.

Poslední blok se nesl v duchu legislativního poselství směřovaného krajům a krajským úřadům. V něm vystoupila *Mgr. Kateřina Valachová, Ph.D.* (ministryně školství mládeže a tělovýchovy) s večerním přemítáním nad tématem Kraje, krajské úřady a české školství v roce 2016. První den konference uzavřela *Doc. JUDr. Markéta Selucká, Ph.D.* (děkanka Právnické fakulty Masarykovy univerzity) akademickým poselstvím, aby byly navázány užší vztahy studentů s praxí a ti se podíleli na profesionalizaci veřejné správy.

Můžeme shrnout, že první den konference byl po obsahové stránce opravdu velmi přínosný a poukázal na problematická místa v současné i plánované právní úpravě. O tom, že témata byla zvolena vhodně, svědčilo i množství navazujících diskuzí.

Jak je uvedeno výše, tento rok byla v druhý jednací den konference zahájena jednání ve specializovaných pracovních skupinách. Jako již tradičně se účastníci rozdělili do dvou pracovních skupin, podle oblasti zájmu, přičemž své náměty k diskusi, a tím i možnost ovlivnění záběru diskuse, mohli účastníci ovlivnit při zaslání přihlášky na konferenci. První skupina se věnovala již tradičně správnímu trestání, druhá potom úseku územního plánování, stavebnímu řádu a ochrany životního prostředí. Pracovní skupina z oblasti správního trestání zaměřená na oblast přestupků v dopravě byla vedena *Doc. JUDr. Helenou Práškovou, CSc., JUDr. Janem Kněžínkem, Ph.D. a JUDr. Stanislavem Kadečkou, Ph.D.* Tato skupina se v průběhu druhého jednacího dne věnovala problematickým otázkám aktuální i plánované právní úpravy, mj. prekluzivní lhůt dle přestupkového zákona, včetně poukázání na problematiku počítání lhůt v praxi, absorpční zásadě a společném řízení, nebo pravomoci správního orgánu rozhodovat o nemateriální újmě. Druhá pracovní skupina rovněž vedená odbornými lektory *Doc. JUDr. Ivanou Průchovou, CSc., JUDr. Ing. Josefem Stašou, CSc., JUDr. Josefem Vedralem, Ph.D. a JUDr. Ing. Filipem Dienstbierem, Ph.D.* se věnovala otázkám týkajících se mj. aktům na úseku územního plánování nebo třeba i otázkami týkajícími se opatření obecné povahy.

Celkově lze shrnout, že konference přinesla mnoho zajímavých podnětů a nastínila nespočet problematických míst v aktuální i plánované právní úpravě, přičemž sami účastníci se neváhali pouštět do odborné diskuse a navrhopvat jejich řešení.

Na závěr přejí organizátorům mnoho sil i do dalších neméně úspěšných let pokračování této odborně zaměřené konference.

*Mgr. Nikola Jílková*