

Soudní přezkum výtky ukládané dle zákona o státní službě

1. Úvod

Usnesením ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016-41, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) rozhodl prvním výrokem, že „[v]ýtka podle § 30 odst. 3 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění účinném od 1. 3. 2002, je rozhodnutím ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního. Soudní ochrana proti výtce musí být proto poskytnuta formou žaloby proti tomuto rozhodnutí podle § 65 a násl. soudního řádu správního.“ Druhým výrokem poté NSS konstatoval, že „[n]a ukládání výtky podle § 30 odst. 3 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění účinném od 1. 3. 2002, se použijí pouze základní zásady činnosti správních orgánů podle § 2 až 8 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.“ Rozšířený senát navíc zmínil, že charakter výtky je nutné vykládat shodně pro všechny právnické profese, jímž může být výtka uložena, tím měl na mysli státní zástupce, soudce, notáře i soudní exekutory.¹⁾

Rozšířený senát byl aktivován usnesením devátého senátu. Devátý senát se totiž zamýšlel odchylnit od právního názoru vyjádřeného v rozsudku čtvrtého senátu NSS ze dne 27. 11. 2015, č. j. 4 As 173/2015-33. V tomto rozsudku čtvrtý senát dospěl k závěru, že výtky ukládané právnickým profesím²⁾ jsou přezkoumatelné žalobou proti rozhodnutí dle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále také „s.ř.s.“). Devátý senát byl však názoru, že takové výtky by měly být přezkoumatelné žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu ve smyslu § 82 s.ř.s. Rozšířený senát se přiklonil k názoru čtvrtého senátu, tedy k názoru o přezkoumatelnosti výtek v rámci žaloby proti rozhodnutí dle § 65 s.ř.s.

Rozšířený senát svou argumentaci založil především na materiálním pojetí rozhodnutí ve smyslu § 65 s.ř.s. Připomněl však, že k tomu, aby byl akt veřejné správy přezkoumatelný konkrétně jako rozhodnutí (ve smyslu § 65 s.ř.s.), musí splnit i formální požadavky. Za ty v souladu s komentářovou literaturou označil tyto:

¹⁾ Někdy jsou tyto profese společně s profesí advokáta označovány jako kvalifikované právnické profese – srov. rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2018, č. j. 6 As 102/2018-39.

²⁾ Ačkoliv v uvedeném rozsudku čtvrtý senát posuzoval primárně výtku udělenou soudnímu exekutorovi, jeho závěry se vztahují i na výtky ukládané podle příslušných právních předpisů notářům, soudcům a státním zástupcům.

„i) předepsaná formalizovaná podoba úkonu, který obvykle obsahuje výrok a odůvodnění; ii) skutečnost, že úkon je vydáván v rámci formalizovaného postupu, byť nemusí jít o řízení ve smyslu správního řádu či daňového řádu; iii) o průběhu a výsledku postupu je pořizována dokumentace, iv) výsledný úkon je oznamován účastníkům řízení ...“³⁾

K materiálnímu pojetí výtka u právnických profesí rozšířený senát uvedl, že výtka ukládá dohledový orgán, který tak zajišťuje výkon veřejné správy na daném úseku. Výtka je přitom způsobilá zasáhnout do sféry dotčené osoby, a to například tak, že vyvolá pochybnosti o profesních či osobnostních kvalitách dané osoby, omezí ji v kariéřním postupu, bude k ní přihlíženo jako k přítěžující okolnosti v dalším kárném řízení, a nelze ani vyloučit její zneužití k šikaně či dehonestaci. Výtka tak splňuje materiální požadavky na přezkoumatelnost ve smyslu § 65 s.ř.s.

U posouzení toho, zda výtka splní i formální definiční znaky soudně přezkoumatelného rozhodnutí, rozšířený senát vycházel především z praxe dohledových orgánů (orgánů ukládajících výtka), která je bohatě reflektována v rozhodnutích kárných senátů NSS.⁴⁾ Právní úprava totiž ukládání výtka reguluje velice stroze, náležitá formalizace tohoto procesu je prováděna až praxí. „Výtka je buď písemná, nebo ústní. O ústní výtce musí existovat písemný záznam o jejím udělení; v obou případech musí být vymezen skutek (včetně jeho právního posouzení) a alespoň stručné odůvodnění (ad i); výtka je vydávána (udělována, ukládána) v rámci určitého formalizovaného postupu, v němž jsou respektovány základní zásady činnosti správních orgánů dle § 2 až 8 správního řádu – státní zástupce, soudce, notář nebo soudní exekutor zejména musí dostat prostor k vyjádření (ad ii); výtka je samostatně zadokumentována a rozhodnutí (záznam) o jejím udělení jsou založena do osobního, případně jiného spisu (ad iii); k tomu též přiměřeně srov. § 23 odst. 1 zákona o kárném řízení; rozhodnutí o udělení výtce je dotčené osobě oznamováno ústně v její přítomnosti nebo doručení písemného vyhotovení (ad iv)...“⁵⁾ Rozšířený senát tak uzavřel, že i formální podmínky jsou splněny, a proto jsou zmíněné výtky přezkoumatelné v rámci žaloby proti rozhodnutí.

Tolik ve zkratce k posouzení přezkoumatelnosti výtky ukládané právními profesím. Lze však z tohoto závěru rozšířeného senátu usuzovat, že obdobně bude ve správním soudnictví přezkoumatelná výtka uložená podle § 88 odst. 3 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní službě“)? Právě na to se pokusím odpovědět v tomto příspěvku.

³⁾ Srov. bod [78] usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 9 As 79/2016–41, či JEMELKA, L. et al.: *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 1168 s. ISBN 978-80-7400-498-8, s. 499.

⁴⁾ Nutno na tomto místě podotknout, že NSS formalizovanou praxí reflektovanou v rozhodnutích kárných senátů vztáhl automaticky (aniž by tak však nevyřkl výslovně) i na notáře, navzdory tomu, že kárné senáty NSS v kárných věcech notářů nerozhodují.

⁵⁾ Srov. bod [79] usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 9 As 79/2016–41.

2. Právní základ výtky dle zákona o státní službě

Institut výtky je v zákoně o státní službě zařazen do části čtvrté věnující se kárné odpovědnosti. Konkrétně ustanovení § 88 odst. 3 zákona o státní službě zní: „*Drobné nedostatky ve službě může představený nebo služební orgán vyřídit tak, že je státnímu zaměstnanci ústně nebo písemně vytkne. Písemná výtka se založí do osobního spisu státního zaměstnance na dobu 1 roku; po uplynutí této doby se z osobního spisu státního zaměstnance vyřadí.*“ Znění tohoto ustanovení je podobné znění jednotlivých ustanovení zákonů upravujících ukládání výtky právníkům profesím.⁶⁾

Byť uvedená skutková podstata nepracuje s pojmem služební kázeň, lze analogicky uvažovat o tom, že drobnými nedostatky ve službě zákonodárce myslel nedostatky ve služební kázni, tedy nedostatky v řádném plnění povinností státního zaměstnance vyplývajících mu z právních předpisů, které se vztahují ke službě v jím vykonávaném oboru služby, ze služebních předpisů a z příkazů.⁷⁾ Ostatně, institut výtky je systematicky zařazen k ustanovením o kárném provinění, která operují s pojmem služební kázeň definovaným v § 87 zákona o státní službě. I drobné nedostatky ve službě mohou být formálně považovány za kárné provinění, které může být, namísto uložení kárných opatření, řešeno uložení výtky.⁸⁾

Výtka může uložit jak představený, tak služební orgán. Představeným je podle § 9 odst. 1 zákona o státní službě státní zaměstnanec, který je oprávněn vést podřízené státní zaměstnance, ukládat jim služební úkoly, organizovat, řídit a kontrolovat výkon jejich služby a dávat jim k tomu příkazy. Za představeného se za podmínek stanovených tímto zákonem

⁶⁾ Ustanovení § 88a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů: „*Drobné nedostatky v práci nebo drobné poklesky v chování může orgán státní správy soudů, který je oprávněn podat návrh na zahájení kárného řízení, vyřídit tím, že je soudci, předsedovi soudu, místopředsedovi soudu, předsedovi kolegia Nejvyššího soudu nebo Nejvyššího správního soudu vytkne, je-li to postačující.*“ Ustanovení § 30 odst. 3 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů: „*Drobné nedostatky a poklesky může vedoucí státní zástupce státnímu zástupci písemně vytknout, aniž by podal návrh na zahájení kárného řízení.*“ Ustanovení § 7a zákona č. 120/2001 Sb., soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů: „*(1) Drobné nedostatky v exekuční a další činnosti exekutora, drobné nedostatky v činnosti exekutorského kandidáta (dále jen „kandidát“) nebo exekutorského koncipienta (dále jen „koncipient“) nebo drobné poklesky v chování ministerstvo, Komora nebo předseda okresního soudu exekutorovi, kandidátovi nebo koncipientovi písemně vytkne. (2) Neprokáže-li se, že exekutor provedl veškerá opatření, která lze po něm spravedlivě požadovat při řízení exekutorského úřadu podle § 13 odst. 1, vytkne ministerstvo, Komora nebo předseda okresního soudu exekutorovi i drobné nedostatky v činnosti nebo drobné poklesky v chování kandidáta nebo koncipienta, kteří jsou jeho zaměstnanci.*“ Ustanovení § 47 zákona č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů: „*Drobné nedostatky v činnosti notáře nebo drobné poklesky v chování orgán vykonávající dohled notáři vytkne.*“

⁷⁾ K tomu srov. §§ 87 a 88 zákona o státní službě.

⁸⁾ Obdobně srov. PICHRT, J. et al.: *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015, 984 s., ISBN 978-80-7478-843-7, s. 260.

považuje i fyzická osoba, která je oprávněna na základě zákona dávat státnímu zaměstnanci příkazy k výkonu služby; představeným může být i příslušník bezpečnostního sboru nebo voják z povolání. Kdo je služebním orgánem, pak upravuje ustanovení § 10 zákona o státní službě. Může jím být vláda nebo ministr vnitra na základě pověření vlády vůči náměstkovi ministra vnitra pro státní službu, vláda nebo pověřený člen vlády vůči vedoucímu služebního úřadu, který je ústředním správním úřadem, náměstek pro státní službu vůči vedoucímu služebního úřadu, který nemá nadřízený služební úřad, státnímu tajemníkovi a personálnímu řediteli sekce pro státní službu, vedoucí služebního úřadu nebo státní tajemník vůči vedoucímu podřízeného služebního úřadu, personální ředitel sekce pro státní službu vůči státním zaměstnancům zařazeným v sekci pro státní službu, vedoucí služebního úřadu nebo státní tajemník vůči ostatním státním zaměstnancům. Jen tyto subjekty mohou ukládat výtky.

Možnost udělení výtky obsahoval i původně platný zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), který však nikdy nenabyl účinnosti.⁹⁾

Výtku lze uložit ústně či písemně. Mám za to, že pouze písemná výtka je výtka *stricto sensu* tak, jak o ní uvažoval NSS ve zmíněném usnesení č. j. 9 As 79/2016-41, a naopak, že výtka ústní (tedy výtka bez písemné reflexe) je pouze jedním z mnoha měkčích manažerských prostředků řízení a nápravy. Tento názor rozvedu dále.

3. Přezkoumatelnost služební výtka dle § 65 soudního řádu správního

Sám rozšířený senát NSS v rámci rekapitulace právních úprav regulujících institut výtka u právnických profesí, uvedl, že „[p]ro úplnost je vhodné poukázat rovněž na skutečnost, že podobnou právní úpravu výtka obsahuje i § 88 odst. 3 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, podle něhož „[d]robné nedostatky ve službě může představený nebo služební orgán vyřídit tak, že je státnímu zaměstnanci ústně nebo písemně vytkne. Písemná výtka se založí do osobního spisu státního zaměstnance na dobu 1 roku; po uplynutí této doby se z osobního spisu státního zaměstnance vyřadí.“¹⁰⁾ Lze tak odhadovat, že k možnosti přezkumu výtka dle zákona o státní službě by se NSS postavil stejně jako k přezkoumatelnosti výtek udělovaných právníckým profesím. Ostatně v tomto ohledu by bylo možné argumentovat principem jednoty a bezrozpornosti právního řádu.¹¹⁾

⁹⁾ Srov. znění § 72 odst. 4 tohoto zrušeného předpisu: „Drobné nedostatky ve službě může nadřízený představený, popřípadě služební orgán, vyřídit tím, že je státnímu zaměstnanci vytkne.“

¹⁰⁾ Srov. bod [26] usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 9 As 79/2016-41.

¹¹⁾ K tomuto principu Ústavní soud i NSS konstantně judikují, že „[p]rávní řád, založený na principech jednoty, racionality a vnitřní obsahové bezrozpornosti, s sebou nutně přináší imperativ stejného náhledu na srovnatelné právní instituty, byť upravené v rozdílných právních předpisech či dokonce odvětvích (srov. právní větu rozsudku rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 10. 2005,

Také M. Kopecký ještě před existencí usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 9 As 79/2016-41 dospěl k závěru, že právní názor čtvrtého senátu NSS (shora zmíněný rozsudek č. j. 4 As 173/2015-33) k možnosti přezkoumatelnosti výtky udělené exekutorovi ve smyslu § 65 s.ř.s. bude lze vztáhnout i na výtku ukládanou nejen ostatním právníckým profesím, ale i na výtku ukládanou podle zákona o státní službě.¹²⁾

Tato názorová východiska jsou zajisté opodstatněná a jsou založena na podobnostech mezi výtkami udělovanými právníckým profesím a výtkami dle zákona o státní službě. Avšak k tomu, abychom mohli dospět k jednoznačnému závěru o možnosti přezkumu výtky dle zákona o státní službě v režimu § 65 s.ř.s., je potřeba podrobnější analýzy, která reflektuje nejen všechny podobnosti, ale především i odlišnosti výtek u právníckých profesí a výtek u státních zaměstnanců. Právě o takovou analýzu se nyní pokusím.

Jak jsem již naznačil v úvodu tohoto příspěvku, odůvodnění svědčící pro přezkoumatelnost výtek ukládaných právníckých profesím dle § 65 s.ř.s. založil rozšířený senát primárně na materiálním pojetí rozhodnutí, přičemž ho korigoval nutným naplněním alespoň minimálních formálních znaků. V nejnovější judikatuře se tak již objevuje pojem materiálně-formální pojetí rozhodnutí.¹³⁾ Výtku udělovanou státním zaměstnancům tak podrobím právě testu materiálně-formálního pojetí rozhodnutí.

3.1. Výtka dle zákona o státní službě v materiálním pojetí

Nejdříve je tedy nutné se zabývat materiálním pojetím služební výtky, tedy tím, zda výtka naplní materiální znaky ustanovení § 65 soudního řádu správního.

Ve zmíněném usnesení rozšířený senát shrnul, že „[z]ákladní normy zakládající pravomoc správních soudů k přezkoumání aktu orgánu veřejné moci podle § 2, § 4, § 65 s. ř. s. vyžadují naplnění čtyř podmínek: (i) správní úkon vydal orgán moci výkonné či jiný z orgánů popsanych v definici; (ii) orgán rozhodoval o právech a povinnostech fyzických a právníckých osob; (iii) rozhodování se odehrávalo v oblasti veřejné správy; a (iv) činností správního orgánu musela být dotčena veřejná subjektivní práva fyzických nebo právníckých osob. Žalobní legitimace je založena navíc nejen v případech, kdy je žalobce zkrácen na svých hmotných subjektivních právech, ale i ve všech případech, kdy je dotčena právní sféra žalobce (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005 č. j. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS).“ Druhé a čtvrté kritérium (rozhodování o právech a povinnostech a dotčení právní sféry)

č. j. 2 Afs 81/2004-54, či nález Ústavního soudu ze dne 29. 1. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 72/06, který tuto větu přebírá).

¹²⁾ Srov. KOPECKÝ, M.: K právní povaze výtky drobných nedostatků osobě podléhající kárné odpovědnosti. *Jurisprudence. Ročník 2016, číslo 3*, s. 11-19. ISSN 1802-3843.

¹³⁾ Srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43, ve věci přezkoumatelnosti souhlasů vydávaných stavebním úřadem.

jsou přitom běžně zaměnitelné,¹⁴⁾ a to navzdory tomu, že je judikatura správních soudů někdy posuzuje, dle mého názoru nepřehledně, každé zvlášť.

K první a třetí podmínce (rozhodování orgánu moci výkonné v oblasti veřejné správy) lze uvést následující. Mohou se sice vést polemiky o vhodnosti nastavení vztahu mezi služebníky státu a státem jako vztahu soukromoprávního, či jako vztahu veřejnoprávního,¹⁵⁾ ale správními soudy je od účinnosti zákona o státní službě obecně přijímáno, že poměr mezi státním zaměstnancem a státem, jako jeho zaměstnavatelem, je vztahem veřejnoprávním.¹⁶⁾ Vycházet lze obdobně i z judikatury zabývající se služebními vztahy policistů či vojáků. Pro služební poměr státního zaměstnance je charakteristické, že o právech a povinnostech státního zaměstnance je rozhodováno vrchnostensky, a to v oblasti veřejné správy. Například jak vznik,¹⁷⁾ tak i zpravidla zánik¹⁸⁾ služebního poměru je tedy projevem činnosti autoritativní vrchnostenské správy. Stejně tak i udělení výtky bude projevem veřejnosprávní činnosti. Prostřednictvím institutu výtky

¹⁴⁾ K tomu srov. např. rozsudek NSS ze dne 20. 6. 2019, č. j. 9 As 59/2019-47: „Podle Nejvyššího správního soudu jsou rozporné závěry městského soudu, dle nichž napadeným rozhodnutím bylo rozhodováno o právech a povinnostech fyzických či právnických osob, avšak zároveň nemělo být zasaženo do práv stěžovatelky. Napadeným rozhodnutím, resp. prvostupňovým rozhodnutím nebylo rozhodováno o služebním příjmu nikoho jiného než stěžovatelky, a není tedy zřejmé, jak sice mohlo být rozhodováno o právech a povinnostech fyzické osoby, avšak zároveň nemohlo být zasaženo do práv stěžovatelky. Lze si představit situaci, kdy předmětné rozhodnutí vůbec nemůže zasahovat do práv (či se dotýkat právní sféry) fyzické či právnické osoby, nebo situaci, kdy sice o rozhodnutí zasahující do práv a povinností fyzické či právnické osoby jde, avšak nedotýká se osoby, která se proti němu žalobou brání.“

¹⁵⁾ Např. i NSS v rozsudku ze dne 24. 11. 2011, č. j. 7 As 66/2010-119, na jedné straně uvedl, že povaha určitých typů vztahu mezi služebníkem státu a státem „[p]o dotyčné fyzické osobě vyžaduje obzvláště silnou míru loajality, jakož i připravenost k eventuálnímu sebeobětování a k významným osobním omezením. V těchto případech (typicky vojáci či policisté) i český právní řád vytváří mezi „služebníkem státu“ a státem klasický veřejnoprávní služební poměr s veřejnoprávní metodou právní regulace těchto vztahů, tedy založený mimo jiné na tom, že služební poměr vzniká, mění se a zaniká zásadně veřejnoprávním (správním) aktem správního orgánu.“ Na druhé straně však NSS konstatoval, že „[e]xistence služebních poměrů má v podmínkách moderního právního řádu důvody zřejmě spíše tradiční, politické a emocionální a nelze ji odůvodnit silnými doktrinárními nebo systémovými argumenty. Stabilita a intenzita vzájemného svazku mezi „služebníkem státu“ a státem je totiž zásadně dosažitelná i soukromoprávní metodou právní regulace (zřejmě v kombinaci s ochrannými normami trestněprávními) ...“

¹⁶⁾ Takový závěr vyplývá např. i z rozsudku NSS ze dne 9. 10. 2019, č. j. 8 Ads 301/2018-45: „Věci služebního poměru státních zaměstnanců spadají do oblasti veřejné správy.“

¹⁷⁾ Srov. ustanovení § 31 odst. 1 zákona o státní službě, podle kterého služební poměr vzniká dnem, který je uveden v rozhodnutí o přijetí do služebního poměru. To, že takové rozhodnutí je rozhodnutím správním, lze dovozovat přímo ze znění ustanovení § 30 zákona o státní službě, které i odkazuje na obecné náležitosti rozhodnutí podle správního řádu.

¹⁸⁾ V některých případech služební poměr zaniká přímo *ex lege*, tedy bez vrchnostenského aktu veřejné správy (srov. ustanovení § 74 zákona o státní službě a případ smrti, prohlášení za mrtvého a uplynutí doby určité). Dokonce i na žádost zaměstnance služební poměr skončí až na základě rozhodnutí (srov. § 73). I to dokresluje veřejnosprávní charakter služebního poměru státních zaměstnanců.

veřejná správa zajišťuje kázeň státních zaměstnanců, kterou je třeba vynucovat právě s ohledem na to, že tito zaměstnanci poté svou činností personálně a materiálně zajišťují ochranu veřejných zájmů, ke které jsou orgány státní správy povolávány.¹⁹⁾ Ukládání výtky je výkonem veřejné správy i s ohledem na zbytkovou definici – jedná se totiž o vrchnostenské působení nepodřaditelné pod pojmy zákonodárství či soudnictví.²⁰⁾

Pro úplnost je však vhodné uvést, že někteří autoři veřejnoprávní povahu služebních poměrů (tedy i poměru státně-zaměstnaneckého) jako takových rozporují. Např. V. Kadlubiec²¹⁾ prezentuje kritiku veřejnoprávní teze služebních poměrů a s odkazem na některé další autory (P. Machálek²²⁾ a J. Stránský²³⁾) uvádí názor, zda má vůbec dělení na soukromoprávní a veřejnoprávní charakter vztahu význam. Není předmětem mého příspěvku s tímto názorem podrobně polemizovat, dovolím si však jen zmínit, že se jedná o názor menšinový²⁴⁾ (což sám V. Kadlubiec uvádí) a že autor nutnost toho, aby rozhodnutí zaměstnavatele (služebního orgánu) splňovala všechny požadavky kladené na veřejnoprávní akty, prezentuje jako negativum. Podle mého názoru je však posledně uvedené právě pozitivem, kterým se zákonodárce (tím, že zvolil veřejnoprávní úpravu) rozhodl do státní správy zakotvit principy depolitizace, profesionalizace a stabilizace.²⁵⁾ Je však otázkou, zda uvedené principy nemohou být naplněny i soukromoprávní

¹⁹⁾ Obdobně srov. např. STRÁNSKÝ, J.: *Vývoj a postavení pracovního práva jako soukromoprávního odvětví*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014, 234 s. ISBN 978-80-210-7500-9. s. 65. Nutno ale poznamenat, že autor dále v tomto díle kritizuje některé argumenty pro veřejnoprávní tezi služebního poměru (k tomu hned dále).

²⁰⁾ K negativnímu materiálnímu vymezení veřejné správy srov. např. HENDRYCH, D. et al.: *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 599 s., ISBN 978-80-7400-624-1, s. 3.

²¹⁾ KADLUBIEC, V.: Služební poměr – veřejnoprávní nebo soukromoprávní vztah? *Časopis pro právní vědu a praxi. Ročník 23, číslo 4/2015*, s. 407-413. ISSN 1805-2789.

²²⁾ MACHÁLEK, P.: Služební poměry. In: GALVAS, M.: *Pracovní právo*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2012, 752 s. ISBN 978-80-210-5852-1. s. 135.

²³⁾ Op. cit. sub. 19, s. 65-69.

²⁴⁾ Stejně o menšinovém zastoupení tohoto názoru usuzuje I. Keisler (srov. KEISLER, I.: Výkladové problémy spojené s charakterem služebního poměru a řízení o něm z pohledu zákona č. 82/1998 Sb. *Bulletin advokacie. Ročník 2018, číslo 12*, s. 38-43. ISSN 1210-6348).

²⁵⁾ S ohledem na skutečnost, že důvodová zpráva k zákonu o státní službě v přijatém znění neexistuje (legislativní proces byl nastartován poslancekým návrhem, k němuž byl následně uplatněn komplexní pozměňovací návrh bez důvodových zpráv), je nutno explicitní cíl zákona hledat v jiných zdrojích (formální vady v legislativním procesu konstatoval i Ústavní soud v nálezů ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 21/14). Na cíl zákona spočívající v depolitizaci, profesionalizaci a stabilizaci je např. odkazováno v důvodové zprávě k vládní novele zákona o státní službě, která vyšla ve Sbírce zákonů pod č. 35/2019 Sb. (dostupná zde: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=132&CT1=0>). Snaha o dosažení tohoto cíle bývá zpravidla politickým konsensem a je obecně přijímána. Názory se mohou lišit v tom, nakolik je zákon o státní službě v současném znění schopen naplnit uvedených cíl.

metodou s ochranářskou tendencí pro slabší stranu (zákoník práce).²⁶⁾ Zákodárce se však rozhodl pro úpravu s převažující metodou veřejnoprávní regulace.

Teoretická argumentace pro veřejnoprávní tezi, která zařazuje regulované služební vztahy do oblasti veřejné správy, tak sice nikdy nebude stát na zcela pevných základech, ale před NSS a Ústavním soudem²⁷⁾ tato teze jednoznačně převážila.²⁸⁾ Rozhodující pro tento výklad u služebního vztahu státních zaměstnanců je podle NSS povaha „zaměstnavatele“ jako nositele veřejné moci, potřeba začlenění státního zaměstnance do organismu veřejné moci, účast zaměstnance na výkonu veřejné moci a tvorbu vůle státu a k tomu všemu přístupující kodexová úprava tohoto vztahu, která dříve absentovala a která teprve zakotvila možnost veřejnoprávního rozhodování ve věcech služebního poměru státních zaměstnanců.²⁹⁾

A právě přístup správních soudů je pro posouzení rozhodující. Jelikož je tedy služební poměr státních zaměstnanců poměrem veřejnosprávním, je i výtka vydávána orgánem moci výkonné v oblasti veřejné správy. První a třetí podmínka přezkoumatelnosti jsou tak splněny.³⁰⁾ Je však výtkou rozhodováno

²⁶⁾ Obdobně srov. pozn. č. 15 a v ní zmíněný rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2011, č. j. 7 As 66/2010–119.

²⁷⁾ Srov. náleze ze dne 13. 6. 2014, sp. zn. III. ÚS 2428/13: „... služební poměr policisty vznikající a v posuzovaném případě i zanikající rozhodnutím jako mocenským aktem příslušného služebního funkcionáře, je svojí povahou veřejnoprávním a výrazně se tak odlišuje od poměru pracovního, který je naopak poměrem soukromoprávním (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 17. 6. 2003, č. j. 29 Ca 430/2001–39 [Sb. NSS 588/2005]).“

²⁸⁾ K tomu nutno však poukázat na podle mého názoru vnitřně rozpornou a snad až zmatečnou judikaturu Nejvyššího soudu (usnesení ze dne 21. 3. 2018, sp. zn. 30 Cdo 1405/2016, a rozsudek ze dne 9. 1. 2013, sp. zn. 30 Cdo 2470/2012). Nejvyšší soud *de facto* na jedné straně uvádí, že služební poměr (policisty) je typický vztahem veřejnoprávním. Pro účely zákona č. 82/1992 Sb. však podle mého názoru nepřesvědčivě a zmatečně rozlišuje mezi řízením ve věcech služebních poměrů, které za veřejnosprávní považuje, a samotným hmotněprávním služebním vztahem, který již za výlučně veřejnoprávní nepovažuje. Uvedený názor lze kritizovat již pro jeho vnitřní rozpornost, která je ve zmíněných rozhodnutích evidentní, a pro rozpor s přesvědčivěji působící judikaturou NSS a Ústavního soudu. Podrobněji k tomuto I. Keisler (srov. pozn. č. 24).

²⁹⁾ Srov. bod [63] rozsudku NSS ze dne 9. 10. 2019, č. j. 8 Ads 301/2018–45. V. Kadlubiec ve svém příspěvku (srov. pozn. 21) podrobuje právě i tyto body jednotlivé kritice, ale to podle mého názoru izolovaně. Lze s ním totiž např. souhlasit v tom, že povaha zaměstnavatele (veřejnoprávní či soukromoprávní subjekt) neurčuje sama o sobě povahu jeho vztahu k zaměstnanci, avšak pokud k tomu přistoupí právě participace zaměstnance na výkonu veřejné správy (až jeho prostřednictvím je veřejná správa vykonávána), možnost rozhodovat vrchnostensky ve věcech služební kázně a především kodexová úprava s převažujícími veřejnoprávní metodou regulace atp., příklání se váhavá ručička vah spíše k veřejnoprávní tezi, a to navzdory tomu, že všechny uvedené argumenty lze izolovaně rozporovat (v jejich pospolitosti však již ne).

³⁰⁾ Pro odlehčení lze zmínit, že jasno v charakteru služebního vztahu státního zaměstnance nemá ani Ústřední knihovna Právnické fakulty Univerzity Karlovy, která komentář k zákonu o státní službě od J. Pichrta a kol. řadí do sekce pracovního práva, zatímco komentář k zákonu o státní službě od F. Vavery et al. do sekce práva správního.

o veřejných subjektivních právech a povinnostech adresáta, resp. přesněji - může být výtkou zasaženo do jeho právní sféry (druhá a čtvrtá podmínka)?

Vývojem judikatury docházelo ke stírání rozdílů mezi pojmy veřejná subjektivní práva a povinnosti a rozhodování způsobilé zasáhnout do právní sféry. To přehledně shrnuje komentářová literatura k § 65 s.ř.s. Například komentář nakladatelství Leges uvádí, že „... judikatura dovodila, že žalobní legitimace ve správním soudnictví by napříště neměla být svázána s existencí přesně specifikovaných veřejných subjektivních hmotných práv žalobce, ale „pouze“ s tvrzejším zásahem do právní sféry žalobce. Tyto trendy ostatně navazující judikatura plně podporuje. Důvodem je poskytnutí co největší míry ochrany adresátům veřejné správy.“³¹⁾ Komentář nakladatelství C. H. BECK poté obdobně uvádí: „Pokud jde o materiální vymezení „rozhodnutí“, legální definice v § 65 odst. 1 za ně považuje úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závažně určují práva nebo povinnosti žalobce. Definice blíže nerozlišuje, zda jde o úkon upravující práva, resp. povinnosti hmotné či procesní povahy. Právní praxe původně vycházela z toho, že jsou myšlena pouze (veřejnoprávní) subjektivní práva a povinnosti založené hmotným právem. Judikatura rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu však tuto legální definici v podstatě vymazala, neboť se v praxi nezabývá tím, zda a jaká práva nebo povinnosti žalobce úkon správního orgánu upravil. Svě posouzení omezuje na zjištění, zda je zkoumaný úkon způsobilý zasáhnout právní sféru žalobce.“³²⁾

Pro důkladné posouzení možnosti dotčení právní sféry je podle mého nyní zapotřebí se pokusit rozlišovat mezi výtkou písemnou a ústní. Z usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 9 As 79/2016-41 lze dovodit, že i o ústní výtce musí existovat písemný záznam, má-li se jednat o výtku *stricto sensu*. Tento závěr lze vztáhnout i na výtku ukládanou státním zaměstnancům. V takovém případě se však domnívám, že již nelze hovořit o výtce ústní, nýbrž se tímto záznamem takový úkon stává výtkou písemnou. NSS ve zmíněném usnesení připustil, že hranice mezi ústní výtkou a neformálním pohovorem, je někdy nejasná a může vést ke sporům.³³⁾ Domnívám se však, že z dalšího odůvodnění onoho usnesení plyne, že jakákoliv jiná než písemná výtka (taková, o které existuje písemný záznam) je pouze jedním z neurčitých manažerských prostředků řízení a nápravy, který může mít podobu např. pohovoru, domluvy, krátkého upozornění. Ústní výtka tak není *de facto* považována za výtku *stricto sensu*. Rozhodující pro posouzení možnost přezkumu ústní výtky (resp. obecně postupu představeného či služebního orgánu) bude vždy její celkový charakter (viz dále).

³¹⁾ POTĚŠIL, L. et al.: *Soudní řád správní: komentář*. 1. vydání. Praha: Leges, 2014, s. 1152, ISBN 978-80-7502-024-6, s. 554.

³²⁾ JEMELKA, L. et al.: *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 1168, ISBN 978-80-7400-498-8, s. 502.

³³⁾ Srov. bod [44] usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 9 As 79/2016-41.

Jelikož pouze písemná výtka je zakládána do spisu a obecně je její reálná existence lépe ověřitelná, bude se intenzita dopadu do právní sféry u písemné a ústní výtky značně lišit. Institutu ústní výtky (tak, jak jsem ji popsals shora) se NSS ve zmíněném usnesení nevěnoval.

Nejprve k výtce písemné. Písemná výtka není tak závažným prostředkem jako ostatní kárná opatření, avšak i přesto má potenciál zasáhnout do právní sféry státního zaměstnance. Ostatně z hlediska materiálních dopadů bude velice složité odlišit mezi písemnou důtkou, kterou zákonodárce mezi kárná opatření řadí³⁴⁾ a pravděpodobně nebude pochybností o její přezkoumatelnosti, a písemně udělenou výtka, kterou zákonodárce mezi kárná opatření neřadí. Byť je to samozřejmě jev nežádoucí, ukládání výtek může být zneužíváno i k bossingu či dehonestaci.³⁵⁾ Především však může uložení písemné výtky omezit kariérní růst státního zaměstnance. Písemná výtka je totiž po dobu 1 roku uložena v osobním spisu zaměstnance, a může se k ní tak přihlížet jak při služebním hodnocení, tak v případném kárném řízení. Dopad do právní sféry zaměstnance je tak podle mého ve světle usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 9 As 79/2016-41 u písemné výtky přítomný. Materiální znaky rozhodnutí dle § 65 soudního řádu správního tak u písemné výtky dle zákona o státní službě budou naplněny.

Otázkou tedy zůstává, zda jsou materiální podmínky splněny i u výtky udělené v ústní podobě. Pokud se o výtce nevyhotovuje záznam (a není tedy výtka písemnou, tím pádem výtka *stricto sensu*), nezakládá se do osobního spisu zaměstnance a nepřihlíží se k ní při služebním hodnocení či v dalším kárném řízení. Udělení výtky nebývá medializováno, a proto samo o sobě zpravidla nevyvolá ve třetích osobách pochybnosti o profesní odbornosti nebo osobnostních kvalitách státního zaměstnance. U takových výtek je tedy intenzita zásahu poměrně nízká, na hranici citelnosti. Zásadně se domnívám, že ústní výtka nenaplní kritérium citelného zásahu do právní sféry státního zaměstnance. Nelze však vyloučit situace, kdy ústní výtky představeného nebo služebního orgánu budou např. vedeny soustavně šikanujícím způsobem s úmyslem zaměstnanci bezdůvodně ztěžovat služební podmínky. Navzdory tomu, že tedy nebude takovýto postup formálně reflektován v písemné podobě, lze uvažovat, že u takto soustavného či intenzivního postupu již nelze zásah do právní sféry jednoznačně vyloučit.

K tomu je třeba uvést, že *„Nejvyšší správní soud konstantně judikuje, že „postup podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tedy odmítnutí návrhu usnesením, jestliže návrh byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou, lze vyhradit pouze*

³⁴⁾ Ustanovení § 89 odst. 2 zákona o státní službě: *„Kárným opatřením je a) písemná důtka, b) snížení platu až o 15 % na dobu až 3 kalendářních měsíců, c) odvolání ze služebního místa představeného, nebo d) propuštění ze služebního poměru.“*

³⁵⁾ K dehonestaci ovšem v menším měřítku než u právnických profesí, neboť udělování výtek státním zaměstnancům zpravidla, oproti udělování výtek právnickým profesím, nebývá medializováno. Avšak medializována nebývá ani udělování výtek notářům, o kterých však NSS usuzoval stejně jako o výtkách ostatních právnických profesí.

případům nedostatku procesní legitimace a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace hmotné, zjistitelným bez pochyb okamžitě, zpravidla již ze žaloby samé. Pokud tomu tak není, musí soud návrh „propustit do řízení ve věci“, kdy teprve, vyjde-li nedostatek akční legitimace najevo, bude s ohledem na tuto skutečnost rozhodnuto ve věci rozsudkem.“ (rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004 - 59, usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, č. 1764/2009 Sb. NSS nebo rozsudek ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007 - 197).³⁶⁾ Ve zmíněném usnesení ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86, rozšířený senát NSS judikoval, že „akční žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu - bude dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo“. I v případě žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu správní soudy judikují, že prostor pro odmítnutí návrhu (pokud zde nejsou jiné překážky přípustnosti – např. včasnost či subsidiarita) je pouze tam, kde je již ze žaloby jednoznačně zřejmé, že vytýkané jednání nemohlo mít citelný dopad do právní sféry žalobce.³⁷⁾

Z těchto závěrů lze dovozovat, že v pochybnostech je třeba o úkonu, resp. postupu, uvažovat tak, že mohl mít potenciál zasáhnout do právní sféry, a tudíž má být ve správním soudnictví přezkoumatelný. Jakým způsobem - zda žalobou proti rozhodnutí, nebo zásahovou žalobou - pak určují formální kritéria, o kterých z důvodu přehlednosti a ucelenosti analýzy pojednávám až níže. Byť jsem tedy shora naznačil, že u valné většiny ústních výtek bude již ze žalobních tvrzení jisté, že ústní výtka nemohla citelně zasáhnout do právní sféry (např. jednorázové vytknutí nesplnění služebního úkolu, jeden neformální vytýkáci pohovor apod.), nelze v ojedinělých případech vyloučit situace opačné. Bude však vždy záležet na konkrétních okolnostech a žalobních tvrzeních státního zaměstnance. Lze si představit např. právě zmíněné tvrzení soustavného a nezákonného udělování ústních výtek s cílem zaměstnanci znepríjemnit služební podmínky a dehonestovat ho. Zároveň nutno zdůraznit, že nelze s jistotou usuzovat, jak by (ne)existenci zásahu do právní sféry v případě ústních výtek posuzoval NSS, neboť NSS pojem zásah do právní sféry používá „nepravděpodobně a v podstatě nahodile.“³⁸⁾ Pravděpodobně by se však vydal cestou zdrženlivosti.

³⁶⁾ Srov. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2014, č. j. 1 Afs 192/2014-25.

³⁷⁾ K tomu srov. např. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160: „Je však třeba zdůraznit, že odmítnout žalobu z uvedeného důvodu (že popsané jednání nemůže být zásahem – doplněno autorem) lze jen tehdy, je-li nemožnost, aby v žalobě torzené jednání bylo nezákonným zásahem, zjevná a nepochybná. (...) Existuje-li rozumná pochybnost, například není-li zcela zřejmé, že jednání osoby, které je za nezákonný zásah označeno, vskutku nelze přičítat veřejné správě, je třeba zkoumat další „procesní“ podmínky věcné projednatelnosti žaloby, a pokud jsou splněny, žalobu věcně projednat.“ Uvedený rozsudek byl sice zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, avšak k tomuto zrušení Ústavní soud přistouplil z důvodů, které na výše poukazovaný právní závěr neměly vliv. Tento názor proto obstojí i po vydání zrušujícího nálezu (s tímto názorem ostatně nadále judikatura pracuje – srov. např. NSS ze dne 13. 11. 2019, č. j. 4 Afs 337/2019-34).

³⁸⁾ Srov. KÚHN, Z. et al.: *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 1104,

Jak jsem však uvedl, nelze předem učinit závěr, že dopad do právní sféry je u institutu ústní výtky vyloučen vždy. Posuzovat ho bude vždy nutné případ od případu. Rozhodující pro případnou pravomoc správních soudů k přezkumu ústních výtek a podobných manažerských prostředků (spíše celkových postupů) bude vždy jejich skutečný obsah a jejich dopad, tedy způsobnost citelně zasáhnout do právní sféry státního zaměstnance, nikoliv jejich označení, resp. ústní uvedení. K tomu samozřejmě musí přistoupit předpoklad, že takový postup bude stále subsumovatelný pod „výkon veřejné správy“ (první a třetí podmínka přezkoumatelnosti),³⁹⁾ respektive, že bude veřejné správě přiřitatelný.⁴⁰⁾ Kategoricky tedy pravomoc správních soudů u ústních výtek vyloučit nelze, ale je možné odhadovat, že ve většině případů zde pravomoc nebude.

Na tomto místě znovu připomínám, že zatím se věnuji pouze materiálnímu pojetí výtky, resp. založení pravomoci soudů ve správním soudnictví. Posouzení formálních definičních znaků, které bude rozhodné pro určení správného typu žaloby, bude následovat.

3.2. Formální definiční znaky výtky

Jak jsem již uvedl shora, pro určení, že výtka je přezkoumatelná ve smyslu § 65 s.ř.s., je nutné, aby výtka splnila i základní formální definiční znaky rozhodnutí.

Již dříve NSS uvedl,⁴¹⁾ „[a]čkoliv judikatura Nejvyššího správního soudu vymezuje rozhodnutí v materiálním smyslu poměrně široce, nelze u soudu přezkoumávat jakýkoliv akt, který učiní orgán veřejné správy vůči jeho adresátu.“ NSS dříve zastával velice široké materiální pojetí pojmu rozhodnutí⁴²⁾. Toto široké pojetí však bylo

ISBN 978-80-7598-479-1, s. 9. Ostatně i v pro tento příspěvek rozhodném usnesení rozšířeného senátu č. j. 9 As 79/2016-41 (a jemu předcházejícím rozsudku č. j. 4 As 173/2015-33) NSS existenci zásahu písemné výtky do právní sféry u právnických profesí odůvodnil poměrně stručně. Nebýt těchto rozhodnutí a jejich závěrů, pravděpodobně by mě bez hlubšího zkoumání nenapadlo ani o písemné výtce u státních zaměstnanců uvažovat jako o institutu schopném zasáhnout právní sféru, natož tak uvažovat o výtce ústní.

³⁹⁾ Lze si totiž představit situaci, kdy se šikana činěná představeným již nebude vztahovat k veřejnosprávnímu rámci služebního vztahu (nebude se dotýkat pouze služebních povinností, resp. vytýkání drobných nedostatků ve službě), ale přesáhne do vztahů stojících vně služebního poměru. Pak se pravděpodobně nebude jednat o postup přezkoumatelný ve větvi správního soudnictví, nýbrž státní zaměstnanec bude muset vyhledat ochranu soukromoprávní (např. žaloba na ochranu osobnosti), či v závažnějších případech trestněprávní.

⁴⁰⁾ Op. cit. sub. 38, s. 723.

⁴¹⁾ Srov. rozsudek NSS ze dne 9. 11. 2017, č. j. 10 Ads 316/2016-50,

⁴²⁾ Přehledně korekci extenzivně širokého materiálního pojetí rozhodnutí shrnul NSS v rozsudku ze dne 20. 12. 2018, č. j. 6 As 102/2018-39, následovně: „... v minulosti zastávaly správní soudy velmi široké materiální pojetí rozhodnutí, které je formulováno např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005-107, č. 923/2006 Sb. NSS. Podle něj je rozhodnutím v materiálním smyslu jakýkoliv individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci v jeho vrchnostenském postavení, bez ohledu na to, zda měl příslušnou formu nebo byl

postupem času korigováno a NSS, byť především stále zdůrazňuje význam materiálního pojetí rozhodnutí, přistoupil při posuzování možností přezkumu aktu veřejné správy jako rozhodnutí i k formálním definičním znakům, přesněji řečeno k minimálním formálním standardům.

Zkoumat formální definiční znaky je rozhodující především pro odlišení toho, zda určitý akt veřejné správy je přezkoumatelný jako rozhodnutí, nebo jako zásah.⁴³⁾ „**Formální definiční znaky** (správního) rozhodnutí definice rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 sice sama o sobě neobsahuje, jsou však přítomny jako znaky vymezující nezbytné vlastnosti přezkoumávaného aktu na těch místech dílu prvního části druhé soudního řádu správního, která se týkají např. časových podmínek podání žaloby (oznámení rozhodnutí jako zásadně písemného formalizovaného aktu) či vlastností, které nutně musí mít, aby obstál v přezkumu (přezkoumatelnost; náležitosti, mj. formální, které vylučují, že by šlo o akt nicotný).“⁴⁴⁾ K tomu, aby byl akt veřejné správy přezkoumatelný ve smyslu § 65 soudního řádu správního, musí podle komentářové literatury splňovat tyto formální podmínky: i) předepsaná formalizovaná podoba úkonu, který obvykle obsahuje výrok a odůvodnění; ii) skutečnost, že úkon je vydáván v rámci formalizovaného postupu, byť nemusí jít o řízení ve smyslu správního řádu či daňového řádu; iii) o průběhu a výsledku postupu je pořizována dokumentace, iv) výsledný úkon je oznamován účastníkům řízení.⁴⁵⁾ Tyto komentářové závěry poté přejímala i judikatura NSS, a to například právě ve věci výtky udělené státnímu zástupci⁴⁶⁾ či ve věci státních maturit.⁴⁷⁾

Uvedené podmínky však nemohou být vykládány striktně, k naplnění postačí splnění minimálního standardu. Při opačném výkladu, kdy by bylo třeba trvat na bezvýjimečném plném naplnění všech uvedených podmínek, by poté mohlo

vydán v řádném (či vůbec nějakém) řízení. Toto pojetí však bylo postupem času korigováno rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu. V usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, k povaze provedení, či neprovedení záznamu do katastru nemovitostí, který posoudil jako jiný úkon dle § 158 odst. 1 správního řádu, rozšířený senát uvedl, že „pro absenci formy správního rozhodnutí, jak mu rozumí doktrína správního práva, zde nepřipadá v úvahu ochrana před chybným provedením, či neprovedením záznamu cestou žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, neboť zde není formální akt naplňující znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (...) Shodné závěry přijal rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rovněž ve věci posouzení povahy souhlasů vydávaných dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), jako úkonů činěných podle části čtvrté správního řádu...“ Nutno však dodat, že nedávno se obrátila i judikatura k souhlasům vydávaným podle stavebního zákona, které jsou nyní přezkoumatelné ve smyslu § 65 s.ř.s. (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43). V judikatuře totiž byly časem snižovány i nároky na formální stránku rozhodnutí. – podrobněji dále.

⁴³⁾ Op. cit. sub. 32, s. 498.

⁴⁴⁾ Srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98.

⁴⁵⁾ Op. cit. sub. 32, s. 499.

⁴⁶⁾ Srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016-41.

⁴⁷⁾ Srov. rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2018, č. j. 6 As 102/2018-39.

naopak materiální pojetí rozhodnutí zcela postrádat smyslu. Navíc z vývoje judikatury NSS lze dovozovat ještě citelnější snižování onoho minimálního standardu.⁴⁸⁾

Splňuje písemná výtka uložená státnímu zaměstnanci formální definiční kritéria rozhodnutí? Při posuzování toho, zda jsou tato kritéria splněna u výtek udělovaných právníkům profesím, NSS vycházel především z praxe dohledových orgánů. Tato praxe je NSS známá z četných rozhodnutí jeho kárného senátu. Taková praxe však již není tak jednoduše dostupná u ukládání výtek státním zaměstnancům.⁴⁹⁾ U státních zaměstnanců může totiž výtka udělit jak služební orgán, tak představený, přičemž těch je velké množství. Zároveň není z veřejných zdrojů zatím známo, že by udělení výtky, resp. praxe při udělování výtky, byla soudy zkoumána.

Jistý projev ustálené a jednotné praxe však mohou představovat pravidla pro udělování výtek obsažená v Metodickém pokynu náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016, kterým se stanoví podrobnosti kárné odpovědnosti státních zaměstnanců a kárného řízení.⁵⁰⁾ Ten sice nebyl vydán jako služební předpis ve smyslu § 11 zákona o státní službě, lze jej však považovat za pokus o nastavení praxe, která bude všeobecně služebními orgány a představenými přijímána, a to právě i s ohledem na to, že byl vydán náměstkem ministra vnitra pro státní službu, který v hierarchii služebních orgánů stojí téměř na vrcholu. Tento metodický pokyn ukládání výtek věnuje celý článek 16. Metodický pokyn v čl. 16 odst. 5 zmiňuje: „Uložení výtky podle § 88 odst. 3 ZSS se neřídí částí druhou a třetí SŘ, nicméně při jejím ukládání je třeba dbát na dodržování základních zásad správního řízení (§ 2 až 8 SŘ). Při ukládání písemné výtky je třeba postupovat podle části čtvrté SŘ. Z uvozeného důvodu by i výtka jakožto nejmírnější stupeň kárného postihu měla být založena na relevantních podkladech, kterými bude případně možná prokázat oprávněnost uložené výtky. Písemná výtka by na základě těchto podkladů měla být i odůvodněna – nejedná se o odůvodnění ve smyslu § 68 odst. 3 SŘ, ale z písemné výtky by pro adresáta výtky měly srozumitelně vyplývat důvody jejího uložení včetně vymezení skutku (včetně jeho časového určení), který je předmětem výtky.“

Je tak zřejmé, že v praxi bude ukládání písemné výtky, byť jen s minimálním standardem, formalizovaným postupem, v němž jsou respektovány základní zásady činnosti správních orgánů. Bude opět potřeba odlišovat mezi výtka písemnou a ústní. Písemná výtka logicky splňuje onu formalizovanou podobu (existuje o ní „záznam“ – je vydána písemně), je založena do osobního spisu

⁴⁸⁾ Srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43: „Zároveň je třeba uznat, že po vydání usnesení ve věci *Kopřivnická vzorkovna další judikatura rozšířeného senátu na úkony považované za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s.ř.s., které je možné přezkoumat v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, již nekladla tak vysoké formální požadavky. Rozšířený senát tento judikatorní vývoj naposledy rekapituloval v usnesení z 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016-41, č. 3779/2018 Sb. NSS, ve věci „Výtka státnímu zástupci“.*

⁴⁹⁾ Stejně však nebyla dostupná pro notářskou profesi, avšak NSS praxi kárných senátů nepřímo vztáhl i na notáře.

⁵⁰⁾ Dostupný zde: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/metodicky-pokyn-c-3-2015.aspx>.

a o uložení musí být zaměstnanec logicky zpraven. Formální definiční znaky rozhodnutí jsou tak dle mého u písemné výtky splněny.

I pokud by však existovaly pochybnosti o tom, nakolik uvedený metodický pokyn zakládá jednotnou praxi, lze o naplnění formálních definičních znaků uvažovat ve světle novější judikatury NSS. Ve věci přezkoumatelnosti stavebních souhlasů dle § 65 s.ř.s.⁵¹⁾ totiž dokonce NSS uvedl: „*K naplnění formálního znaku rozhodnutí tedy zpravidla postačuje to, aby založení, změna, zrušení nebo závazné určení práv individuálně určených jednotlivců (adresátů) bylo vtěleno do aktu správního orgánu, u něž je předepsána písemná forma a k jehož vydání je zákonem dána kompetence správního orgánu při splnění zákonem stanovených podmínek, které je správní orgán povinen posoudit.*“ Lze tak uvažovat, že oproti dřívějším formálním požadavkům (viz shora) NSS nedávno ještě podstatněji snížil jejich standard, a to na (i) písemnost, (ii) zákonem danou kompetenci správního orgánu k vydání aktu při (iii) zákonem splněných podmínkách (postup při vydávání). Písemná výtka udělená služebním orgánem či představeným za drobné nedostatky ve službě daná kritéria splňuje. A pokud by, i přes uvedené, pochybnosti přetrvávaly, bude argumentace ve prospěch toho, že písemná výtka naplní formální kritéria, odpovídat přístupu NSS, podle kterého platí, že „*v případě pochybností o naplnění formálního znaku hraničních či nestandardních úkonů pro jejich klasifikaci jako rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s. má být upřednostněna právě možnost obrany proti takovým úkonům cestou žaloby proti rozhodnutí, a to proto, že právě toto řízení nejlépe naplňuje principy, na nichž je správní soudnictví v České republice vybudováno, zatímco řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem má pouze doplňkovou (subsidiární) povahu.*“⁵²⁾

Písemná výtka je tak v materiálně-formálním pojetí rozhodnutím přezkoumatelným podle § 65 s.ř.s.⁵³⁾

Jak je to však s výtka ústní? Ústní výtka nenaplní formální definiční znaky rozhodnutí primárně proto, že není vydávána písemně a není o ní pořizována dokumentace (ve chvíli, kdy je pořizována dokumentace, stává se z neformálního napomenutí výtka písemná a již o ní nelze uvažovat jako výtce ústní). Vydávání výtky není výsledkem formalizovaného postupu, a to ani v tom nejmenším standardu. Postupy při ústním ukládání se budou totiž vždy lišit. I shora zmíněný metodický pokyn ustaluje praxi ukládání písemných výtek, nikoliv výtek ústních. Formalizovat ukládání výtek ústních je totiž s ohledem na jejich nutnou flexibilitu (např. ústní domluva) téměř nemožné. Ústní výtka tak nebude přezkoumatelná ve smyslu § 65 s.ř.s.

⁵¹⁾ Srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43.

⁵²⁾ Tamtéž s odkazem na usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-48.

⁵³⁾ Byť to není jakkoliv rozhodné, samotný *Metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu* č. 3/2016 v čl. 16 odst. 3 in fine zní: „*S ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu nelze rovněž vyloučit, aby výtka byla předmětem soudního přezkumu na základě žaloby podle § 65 SŘS.*“

Připadá však u ústních výtek v úvahu tzv. zásahová žaloba dle § 82 s.ř.s.? Zatímco u písemných výtek lze s určitou mírou jistoty uzavřít, že budou ve správním soudnictví přezkoumatelné, u ústních výtek se vše bude odvíjet podle toho, zda a jak intenzivně je daným aktem zasahováno do právní sféry žalobce. Již shora jsem naznačil, že se domnívám, že NSS by se k možnosti přezkumu ústních výtek postavil převážně negativně. Ve většině případů bude totiž již ze žalobních tvrzení možné jednoznačně dovodit, že postup žalovaného spočívající v ústním udělení výtky do právní sféry žalobce nemohl zasáhnout citelným způsobem. Jinými slovy, žalované jednání již z povahy věci nebude moci být nezákonným zásahem.⁵⁴⁾ Domnívám se však, že na druhou stranu nelze vyloučit situaci, kdy na základě žalobních tvrzení již nebude možné jednoznačně konstatovat, že akt není způsobilý v oblasti veřejné správy zasáhnout do právní sféry adresáta. Zde již bude takový postup (udělení ústní výtky a tomu podobné) pravděpodobně přezkoumatelný, a to právě v režimu tzv. zásahové žaloby dle § 82 s.ř.s. Tuto situaci si lze však představit spíše výjimečně, a to např. v případě soustavného šikanózního udělování výtek, nikoliv v případě jednorázového udělení výtky. Podmínkou projednatelnosti, jak jsem uvedl již shora, bude samozřejmě i to, aby onen soustavný šikanózní postup byl stále přičitatelný veřejné správě vykonávané představeným či služebním orgánem.

Lze však připomenout, že uvedené je otázkou aktivní žalobní legitimace k podání zásahové žaloby, potažmo projednatelnosti žaloby. Aktivní žalobní legitimace nikterak nepředepisuje šance na meritorní úspěch. Státní zaměstnanec se přitom i v případě, že by správní soud posoudil jeho žalobu jako projednatelnou, zpravidla ocitne ve složité důkazní situaci. Je to právě žalobce, kdo u zásahové žaloby obecně nese důkazní břemeno.⁵⁵⁾ Lze přitom předpokládat, že nebude disponovat velkým množstvím důkazních prostředků (lze si představit svědecké výpovědi, utajené soukromé nahrávky za účelem ochrany svých práv). Prokázat důvodnost žaloby tak bude ve valné většině případů velice složité.

Uvedená úvaha o přezkoumatelnosti ústních výtek je tak možná akademická, až trochu zbytečná, neboť si lze zatím stěží představit, že se správní soudy s takovýmto návrhem setkají. I kdyby se správní soudy s takovým návrhem setkaly, nebudou podle mého názoru moci učinit kategorický závěr o přípustnosti, či nepřípustnosti zásahové žaloby v případě ústních výtek. S ohledem na neformálnost a různorodost ústních výtek (a podobných

⁵⁴⁾ K pojmovému vyloučení aktu jako zásahu srov. bod [63] rozsudku rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160.

⁵⁵⁾ Pouze v případech podrobení špatnému zacházení ze strany státu v rozporu s čl. 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv dochází v případě, že žalobce vznesl hájitelné tvrzení o zásahu, k částečnému obrácení důkazního břemene (srov. náleze Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. II. ÚS 1398/17). To se však logicky nebude vztahovat na udělování výtek.

postupů) budou totiž muset přípustnost posuzovat vždy případ od případu, a to právě s přihlédnutím ke konkrétnímu charakteru a intenzitě postupu představeného či služebního orgánu.

4. Závěr

Lze tedy uzavřít, že s největší pravděpodobností jsou písemné výtky udělované dle zákona o státní službě přezkoumatelné ve smyslu § 65 soudního řádu správního. Byť udělování výtek státním zaměstnancům nebývá medializováno jako ukládání výtek právníkům profesím,⁵⁶⁾ zásah do právní sféry adresáta písemné výtky není zanedbatelný (především založení do spisu a s tím související důsledky). Tento závěr svědčí o principu jednotnosti právního řádu. Stejně přezkoumatelné jsou totiž i písemné výtky udělované soudcům, státním zástupcům, notářům a exekutorům.

Výhodou toho, že písemná výtka je přezkoumatelná dle § 65 soudního řádu správního, není pouze možnost adresáta chránit svá veřejná subjektivní práva u správních soudů, ale možnost podání tzv. žaloby k ochraně veřejného zájmu nejvyšším státním zástupcem nebo veřejným ochráncem práv podle § 66 odst. 2 a 3 s.ř.s. Správní soudy navzdory tomu, že disciplinární delikty nebývají Evropským soudem pro lidská práva považovány za trestní obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy,⁵⁷⁾ uložení písemné výtky právníkům profesím, a tedy pravděpodobně i státním zaměstnancům, považují za založení překážky *ne bis in idem* ve vztahu k dalšímu kárnému postihu.⁵⁸⁾ Žalobou na ochranu veřejného zájmu je tak možné odstranit riziko, že kterýkoliv služební orgán či představený může účelově zabránit kárnému stíhání uložením písemné výtky i za jednání, které dosahuje intenzity, pro niž by bylo vhodné uložit některé z tvrdších kárných opatření.

Naopak udělování ústních výtek zajisté nebude přezkoumatelné dle § 65 s.ř.s. Byť k (ne)přezkoumatelnosti v rámci žaloby dle § 82 s.ř.s. nelze učinit kategorický závěr, lze odhadovat, že ve většině v úvahu přicházejících případů nebudou ústní výtky přezkoumatelné ani v rámci zásahové žaloby. Nelze však vyloučit výjimečné situace, kdy jednání služebního orgánu nebo představeného bude v žalobě vymezeno tak, že soudy nebudou moci ihned na základě těchto tvrzení učinit závěr o nemožnosti onoho jednání citelně zasáhnout do právní sféry. Lze si tak v ojedinělých případech představit

⁵⁶⁾ Nedávno např. zde: <https://www.ceska-justice.cz/2019/11/pripad-postoloprty-soudkyne-dostala-od-benesove-vytku-jejim-udelenim-nesouhlasil/>.

⁵⁷⁾ K tomu blíže CHADIMA, M. *Kárné řízení ve věcech státních zaměstnanců – lze aplikovat čl. 6 EÚLP?* Časopis pro právní vědu a praxi. Ročník 23, č. 4/2015, str. 400-406. ISSN 1805-2789. Nebo KOPECKÝ, M.: *K právní povaze výtky drobných nedostatků osobě podléhající kárné odpovědnosti. Jurisprudence. Ročník 2016, číslo 3, s. 11 – 19.* ISSN 1802-3843.

⁵⁸⁾ Srov. rozhodnutí kárného senátu NSS ze dne 15. 9. 2009, č. j. 12 Ksz 1/2008-97, v němž kárný senát shledal, že „[u]ložení výtky (§ 30 odst. 3 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství) za tentýž skutek, který je obsažen v návrhu na zahájení kárného řízení, představuje překážku podle čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod (*ne bis in idem*) a je důvodem pro zastavení kárného řízení“.

přezkoumatelnost ústní výtky (resp. spíše soustavného a šikanózního udělování) v rámci žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu. Soudy by však logicky musely v otázce přípustnosti nejprve dovodit, že uvedené jednání služebního orgánu nebo představeného je stále podřaditelné pod jejich veřejnosprávní činnost v rámci služebního vztahu. I kdyby však správní soud v konkrétním případě dospěl k závěru o přípustnosti žaloby, jádro meritorního úspěchu žalobce bude ležet v jeho schopnosti tvrzený zásah a jeho nezákonnost prokázat. To bude často nereálné.

Široký přístup správních soudů k ochraně veřejných subjektivních práv (resp. právní sféry) je obecně vítaný, ale kladu si závěrem otázku, zda záměrem správního soudnictví bylo skutečně povolávat soudy k přezkumu všech aktů veřejné správy, které sice do právní sféry fyzické či právnické osoby zasahují, avšak může to být pouze s lehkou, byť zaznamenanou, intenzitou. Na druhou stranu, právě širokým přezkumem (nejen rozhodnutí, které mají za důsledek ukončení služebního poměru, ale právě i výtek), může být účinně zabráněno pokusům o politizaci veřejné správy (například postup, kdy by byl zaměstnanec prostřednictvím šikanózních výtek nucen k ukončení služebního poměru apod.⁵⁹⁾).

Mnou uvedené názory však teprve bude muset soudní judikatura vyvrátit, či potvrdit.⁶⁰⁾

Shrnutí:

Cílem tohoto příspěvku je analyzovat, zda výtka ukládaná podle zákona o státní službě je rozhodnutím přezkoumatelným ve správním soudnictví ve smyslu § 65 soudního řádu správního. Autor se nad tímto tématem zamýšlí především ve světle judikatury Nejvyššího správního soudu k přezkoumatelnosti výtek uložených soudcům, státním zástupcům, exekutorům a notářům.

Judicial Review of an Admonition Imposed under the Civil Service Act – summary:

The aim of the paper is to analyze whether an admonition imposed under the Civil Service Act is a reviewable decision in administrative justice within the meaning of Section 65 of the Code of Administrative Justice. The author contemplates this issue in the light of the case law of the Supreme Administrative Court on the review of admonitions imposed on judges, prosecutors, distrainers and notaries.

⁵⁹⁾ Otázkou jde, zda „vyhraný“ soudní spor napraví nepřátelské služební prostředí. Pravděpodobně nikoliv. A do toho samozřejmě vstupuje možnost personální změny řešit systemizací služebních míst, která je však poměrně aktuálně přezkoumatelná jako podkladový akt rozhodnutí ve věcech státních zaměstnanců (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 10. 2019, č. j. 8 Ads 301/2018-45).

⁶⁰⁾ Jak jsem uvedl shora, judikatura s rozhodujícím pojmem „zásah do právní sféry“ pracuje poměrně nekonzistentně, až nahodile.

Pavel Kopecný¹⁾

K povaze příspěvkové organizace územního samosprávného celku

1. Úvod

Český právní řád přiznává právní osobnost (subjektivitu) řadě entit zřízených prostředky veřejného práva, jejichž právní povaha není zcela jednoznačná. Mezi takové entity, které jsou pozitivním právem považovány za právnické osoby a jejichž povaha je však přinejmenším sporná, můžeme zařadit i příspěvkovou organizaci územního samosprávného celku (dále též „ÚSC“). Příspěvkovou organizaci ÚSC je třeba odlišit od státní příspěvkové organizace, kterou upravuje zejména zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech. Pokud tedy budeme v dalším textu bez dalšího hovořit o příspěvkové organizaci, máme na mysli jen příspěvkovou organizaci ÚSC. Tento článek má ambici se zabývat zejména povahou příspěvkové organizace ÚSC jako právnické osoby a nositele veřejné správy a dalšími problematickými otázkami, které právní úprava příspěvkových organizací vyvolává.

Těžiště právní úpravy příspěvkových organizací se nachází v zákoně č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (dále též „**malá rozpočtová pravidla**“ nebo „**RPÚR**“). Tento zákon upravuje zejména zřízení příspěvkové organizace, pravidla jejího finančního hospodaření a vztah ke zřizovateli. Dalšími klíčovými předpisy jsou obecní zřízení, krajské zřízení a zákon o hlavním městě Praze. Tyto zákony upravují zejména kompetenci orgánů ÚSC vůči příspěvkovým organizacím. Příspěvkovou organizaci může zřídit jak obec, tak i vyšší územní samosprávný celek, tedy samosprávný kraj a hlavní město Praha včetně jeho městských částí. Zřizování příspěvkových organizací spadá do samostatné působnosti ÚSC a patří mezi pravomoci vyhrazené zastupitelstvu územního samosprávného celku,²⁾ tuto pravomoc není možné delegovat na jiný orgán ÚSC. Radě je vyhrazeno plnit vůči právnickým osobám a organizačním složkám založeným nebo zřízeným zastupitelstvem obce úkoly zakladatele nebo zřizovatele podle zvláštních předpisů.³⁾

¹⁾ Autor je interním doktorandem na katedře pracovního práva a práva sociálního zabezpečení Právnické fakulty Univerzity Karlovy a advokátním koncipientem. Příspěvek vznikl díky podpoře poskytované v rámci výzkumného projektu „Soukromé právo a výzvy dneška“, id. č. PROGRES Q03.

²⁾ Viz § 84 odst. 2 písm. d) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), obdobná úprava se nachází v krajském zřízení i zákonu o hl. m. Praze.

³⁾ Viz § 102 odst. 2 písm. b) obecního zřízení.

2. Účel

Dle § 23 odst. 1 písm. b) RPÚR může samosprávný celek ve své pravomoci k plnění svých úkolů, zejména k hospodářskému využívání svého majetku a k zabezpečení veřejně prospěšných činností zřizovat příspěvkové organizace jako právnické osoby, které zpravidla ve své činnosti nevytvářejí zisk. Právní osobnost (subjektivita) je tedy zásadním znakem, který navenek odlišuje příspěvkovou organizaci od organizační složky územního samosprávného celku dle § 23 odst. 1 písm. b) RPÚR, která právní osobnost nemá a nepovažuje se za samostatnou právnickou osobu. Jak příspěvkovou organizaci, tak organizační složku ÚSC můžeme v systematické zákona podřadit pod souhrnný pojem *organizace územních samosprávných celků*.

Určité vodítko pro to, zda má obec či kraj pro zajišťování určité činnosti zřídit organizační složku či příspěvkovou organizaci, nabízí malá rozpočtová pravidla v § 24 odst. 1. Podle tohoto ustanovení formu organizační složky volí pro takové činnosti, které

- a) nevyžadují velký počet zaměstnanců,
- b) nepotřebují složité a rozsáhlé strojní nebo jiné technické vybavení,
- c) nejsou vnitřně odvětvově či jinak organizačně členěné,
- d) nevstupují do složitých ekonomických nebo právních vztahů.

A contrario lze dovodit, že pro činnosti vyžadující vyšší počet zaměstnanců, potřebující složité a rozsáhlé strojní nebo jiné technické vybavení, činnosti vnitřně odvětvově či jinak organizačně členěné nebo pro činnosti, při kterých se vstupuje do složitých ekonomických nebo právních vztahů, má ÚSC zvolit formu příspěvkové organizace. Nutno dodat, že jde o neurčité právní pojmy, jejichž obsah si musí ÚSC jako zřizovatel vyložit.

Další direktiv pro volbu formy je obsažen přímo § 27 odst. 1 RPÚR, který stanoví, že územní samosprávný celek zřizuje příspěvkové organizace pro takové činnosti ve své působnosti, které jsou **zpravidla neziskové** a jejichž rozsah, struktura a složitost vyžadují **samostatnou právní subjektivitu**. Dělicí linie mezi tím, jaká forma organizace ÚSC má být pro kterou činnost zvolena, je neostrá. V praxi je volba formy organizace ÚSC spíše otázkou politického rozhodnutí zastupitelstva, respektive rady, která připravuje podklady pro zasedání zastupitelstva. Pro tytéž činnosti je navíc možné založit i obchodní korporaci podle předpisů soukromého práva, a to konkrétně společnost s ručením omezeným nebo akciovou společnost.

ÚSC zřizuje příspěvkové organizace pro takové činnosti ve své působnosti, které jsou **zpravidla neziskové**. Můžeme tedy dovodit, že příspěvkovou organizaci není možné zřídit pro činnosti, které jsou obvykle ziskové, v tomto případě by ÚSC měl zvolit formu obchodní korporace. Samotná skutečnost, že příspěvková organizace při své činnosti dosáhne zisku, není problémem. Zákon předpokládá, že činnost příspěvkové organizace bude financována zejména z prostředků přijatých z rozpočtu svého zřizovatele (z příspěvku), příspěvkové organizace tedy zpravidla provozují takové činnosti, které

si samy na sebe nedokáží vydělat. Naproti tomu obchodní korporace mohou být financovány ze strany ÚSC pouze pomocí vkladů a dalších soukromoprávních jednání, jako je smlouva o zápůjčce, darovací smlouva atd., zatímco příspěvek z rozpočtu zřizovatele má čistě veřejnoprávní charakter. Příspěvková organizace je oproti obchodním korporacím úzce napojena na rozpočet svého zřizovatele. Důvodem, proč ÚSC volí formu příspěvkové organizace, je zejména možnost efektivně kontrolovat činnost příspěvkové organizace a možnost jednoduše kompenzovat ztrátu díky přímému napojení na rozpočet zřizovatele.⁴⁾

Jak již bylo výše zmíněno, ÚSC zřizuje podle § 27 odst. 1 příspěvkovou organizaci pro činnosti **ve své působnosti**. Působnost územních samosprávných celků se tradičně dělí na působnost samostatnou (vlastní) a působnost přenesenou (cizí, delegovanou).⁵⁾ Malá rozpočtová pravidla v § 27 odst. 1 nespécifikují, zda jde o působnost samostatnou či přenesenou. To však nalezneme v § 35a odst. 2 obecního zřízení, podle kterého „*Obec může pro výkon samostatné působnosti zakládat a zřizovat právnické osoby a organizační složky obce, pokud zákon nestanoví jinak*“. S tím koresponduje i § 23 odst. 1 rozpočtových pravidel, podle kterého může ÚSC zřídit příspěvkovou organizaci (a další právnické osoby nebo organizační celky) *zejména k hospodářskému využívání svého majetku a k zabezpečení veřejně prospěšných činností*.

Podle obecního zřízení do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon (§ 35 odst. 1 obecního zřízení). Využívání vlastního majetku a zabezpečování veřejně prospěšných činností podle tohoto ustanovení jistě spadá do samostatné působnosti obce. Výraz *zejména* v § 23 odst. 1 RPÚR však naznačuje, že jde o demonstrativní výčet a příspěvkovou organizaci je tedy možné zřídit i pro jiné činnosti než k hospodářskému využívání svého majetku a k zabezpečení veřejně prospěšných činností. Lze však dovodit, že příspěvkové organizaci nikdy nemohou být zřizovací listinou svěřeny takové činnosti, které jsou spojeny s nařizovací pravomocí ÚSC – přenos pravomocí z obce na příspěvkovou organizaci by byl nejenom v rozporu se zákonem, ale i s čl. 2 odst. 3 Ústavy.

Vymezení hlavního účelu a tomu odpovídajícího předmětu činnosti je pak jednou z obligatorních náležitostí zřizovací listiny, kterou zřizovatel při zřízení příspěvkové organizace vydává.⁶⁾

⁴⁾ K důvodům zakládání příspěvkových organizací srov. MITWALLYOVÁ, H.: Mají příspěvkové organizace v dnešní době své opodstatnění? In: *Právník*, 2014, roč. CLIII, č. 9, s. 772-792. ISSN 0231-6625.

⁵⁾ Srov. KOPECKÝ, M.: *Právní postavení obcí – základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 166. ISBN 978-90-7552-719-6.

⁶⁾ Viz § 27 odst. 2 písm. c) RPÚZ.

V praxi se nejčastěji setkáváme s tím, že formu příspěvkové organizace mají různé kulturní instituce (muzea, galerie, divadla, kulturní domy), nemocnice, školská zařízení, poskytovatelé sociálních služeb, technické služby, správy lesů atd. Příspěvkové organizace tedy v zásadě vykonávají činnosti, které jsou veřejně prospěšné a které si samy na sebe nezvládnou vydělat.

3. Povaha komunální příspěvkové organizace jako právnické osoby

Zákon příspěvkovou organizaci považuje za právnickou osobu, respektive umožňuje územním samosprávným celkům *zřizovat příspěvkové organizace jako právnické osoby*.⁷⁾ Podle § 118 občanského zákoníku (dále též „OZ“) má právnická osoba právní osobnost od svého vzniku do svého zániku. Právní osobnost je dle OZ způsobilost mít v mezích právního řádu práva a povinnosti.⁸⁾ Právě oddělenost příspěvkové organizace od zřizovatele, byť pouze částečná, a možnost v soukromoprávních vztazích vystupovat jako samostatná osoba je v praxi jedním z hlavních důvodů, proč se ÚSC rozhodují zřizovat příspěvkové organizace. Důsledkem přiznání právní osobnosti (subjektivity) příspěvkové organizaci je možnost pod vlastním jménem vstupovat do právních vztahů. P. Havlan tyto právní vztahy člení na 1) *klasické právní vztahy s fyzickými a právnickými osobami mimo zřizovatele jako subjekt vlastnického práva a jiných majetkových práv*, 2) *specifické právní vztahy s danou obcí nebo krajem (zřizovatelem)*, 3) *specifické právní vztahy s jinými příspěvkovými organizacemi dané obce či kraje*.⁹⁾ Mimo to příspěvková organizace, a nikoliv zřizovatel, vystupuje jako zaměstnavatel vůči svým zaměstnancům.

Při zkoumání právní povahy příspěvkové organizace je třeba se zabývat otázkou, zda se jedná o právnickou osobu soukromého či veřejného práva. Nabízí se vcelku jednoduchá odpověď, že jde o právnickou osobu veřejného práva, neboť je přeci založena podle předpisů veřejného práva a řídí se jimi i během své existence. O způsobu vzniku jako znaku odlišujícího od sebe právnické osoby soukromého a veřejného práva píše například T. Dvořák v komentáři k občanskému zákoníku. Připouští však existenci právnických osob „hybridní povahy“, které nemají výlučně soukromoprávní ani veřejnoprávní povahu. Jako příklad však uvádí politické strany, které vznikají na základě svobodné vůle osob, během své existence však silně podléhají veřejnoprávní regulaci.¹⁰⁾ Příspěvková organizace je však případem opačným – její zřízení podléhá čistě veřejnému právu, stejně tak její vztah se zřizovatelem, při naplňování účelu, pro který byla zřízena, však užívá prostředky práva soukromého. T. Dvořák tak příspěvkovou organizaci, stejně jako například státní podnik, řadí k právnickým osobám „jejichž právní povaha

⁷⁾ Viz § 23 odst. 1 písm. b) RPÚZ.

⁸⁾ Viz § 15 odst. 1 OZ.

⁹⁾ Blíže viz HAVLAN, P. In: HAVLAN, P., JANEČEK, J., a kol.: *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. Praha: Linde, 2013, s. 32. ISBN 978-80-7502-057-4.

¹⁰⁾ Viz DVOŘÁK, T. In: ŠVESTKA, J., DVOŘÁK, J., FIALA J. a kol.: *Občanský zákoník: Komentář, Svazek I, (§ 1-654)*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, str. 105 a násl. ISBN: 978-80-7478-370-8.

se vzpírá jakémukoliv pokusu o jejich přesné zařazení“.¹¹⁾ Podobně komentář k malým rozpočtovým pravidlům autorského kolektivu Bouška/Rigel/Mlynář poznamenává, že zařazení příspěvkové organizace do jedné ze dvou zmíněných kategorií je poměrně komplikované.¹²⁾

Jaký je praktický význam zařazení příspěvkové organizace do kategorie právnických osob soukromého či veřejného práva? Jde především o rozsah aplikovatelnosti obecné úpravy právnických osob v občanském zákoníku. Ustanovení § 20 odst. 2 OZ stanoví následující: „Právnické osoby veřejného práva podléhají zákonům, podle nichž byly zřízeny; ustanovení tohoto zákona se použijí jen tehdy, slučuje-li se to s právní povahou těchto osob.“ První věta tohoto ustanovení má spíše deklaratorní charakter, podle věty druhé se ustanovení občanského zákoníku aplikují v rozsahu, v jakém to připouští právní povaha právnických osob veřejného práva. Občanský zákoník ani jiný zákon neříká, které právnické osoby se považují za právnické osoby veřejného práva. Jejich zařazení do té které kategorie je tak ponecháno na právní praxi a právní vědě. Za určitý nedostatek právního řádu jako celku lze shledat to, že za právnické osoby považuje entity, u nichž není zřejmé, zda je jejich povaha soukromoprávní či veřejnoprávní, zároveň prostřednictvím § 20 odst. 2 OZ stanoví jiná pravidla pro právnické osoby soukromého a veřejného práva, dále však již neříká, jaké právnické osoby jsou právnickými osobami soukromého a jaké veřejného práva, ani neobsahuje žádná vodítka, podle kterých by šlo jejich povahu určit.

Pokud by povaha příspěvkové organizace jako právnické osoby byla veřejnoprávní ve smyslu § 20 odst. 2 OZ, vztahovala by se na ni ustanovení OZ pouze v případě, že by se to slučovalo s její právní povahou. V opačném případě by se na příspěvkovou organizaci vztahoval občanský zákoník, zejména jeho ustanovení o právnických osobách, jako celek. Nesmíme však pominout, že zákon o malých rozpočtových pravidlech by i v případě čistě „soukromoprávní“ povahy příspěvkové organizace byl (stejně jako je například zákon o obchodních korporacích) ve vztahu speciality k OZ a na otázky, které tento zákon upravuje odlišně, by se OZ tak jako tak nevztahoval. Povaha ustanovení zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů je navíc kogentní.

O jaká ustanovení OZ může v praxi jít? Malá rozpočtová pravidla například prakticky vůbec neupravují zastoupení příspěvkové organizace, výjimkou § 27 odst. 2 písm. d), který stanoví *označení statutárních orgánů a způsob, jakým vystupují jménem organizace*, jako jednu z obligatorních náležitostí zřizovací listiny. Na zřizovací listině je ponecháno, jak se bude statutární orgán označovat (ředitel, vedoucí, správní rada atd.), zda půjde o orgán

¹¹⁾ Tamtéž.

¹²⁾ Srov. § 27 Zřizování, změny a zrušení příspěvkových organizací. In: RIGEL, F., BOUŠKA, M., MLYNÁŘ, R.: *Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů: Komentář* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. ISSN 2336-517X.

monokratický či kolektivní, v případě kolektivního orgánu může zřizovací listina určit, že jménem příspěvkové organizace musí vystupovat více členů statutárního orgánu společně. K tomu, abychom zjistili, že statutárním orgánem příspěvkového orgánu náleží generální zástupčí oprávnění, je třeba aplikovat příslušná ustanovení občanského zákoníku. I v případě, že bychom akceptovali čistě veřejnoprávní povahu příspěvkové organizace, lze se domnívat, že aplikace těchto ustanovení není v rozporu s povahou příspěvkové organizace jako právnické osoby veřejného práva.

Myslitelné jsou však i situace, jejichž řešení nebude takto jednoduché. Jde například o otázku možnosti jednat za právnickou osobu jejím jménem ještě před jejím vznikem. Podle § 127 OZ lze za právnickou osobu jednat jejím jménem již před jejím vznikem. Kdo takto jedná, je z tohoto jednání oprávněn a zavázán sám, přičemž právnická osoba může účinky těchto jednání pro sebe do tří měsíců od svého vzniku převzít (ratihabovat). Příspěvkové organizace bývají zřizovací listinou přijatou zastupitelstvem obvykle zřizovány (tedy vznikají) k určitému budoucímu datu, nikoliv s okamžitou účinností. Příspěvkové organizace musí v souvislosti se svým zřízením učinit řadu právních jednání, například uzavřít nájemní smlouvy na prostory, v kterých mají provozovat svou činnost. Může tedy jiná osoba (nejpravděpodobněji zřizovatel) ještě před vznikem příspěvkové učinit tato právní jednání s tím, že je příspěvková organizace následně převezme, nebo je třeba čekat až na den vzniku příspěvkové organizace dle zřizovací listiny, což nemusí být zcela praktické, pokud má příspěvková organizace již v den vzniku začít vykonávat určitou činnost? Na tuto otázku je možné odpovědět v zásadě trojím způsobem:

1) Ačkoliv příspěvková organizace vzniká na základě ustanovení předpisů veřejného práva, budeme ji považovat za právnickou osobou soukromého práva, § 20 odst. 2 OZ na příspěvkovou organizaci aplikovat nebudeme a na příspěvkovou organizaci se tak *a contrario* bude vztahovat obecná úprava občanského zákoníku v plné šíři, a to včetně § 127 OZ, za příspěvkovou organizaci lze tedy jednat jejím jménem již před jejím vznikem, a ta následně může převzít účinky těchto právních jednání.

2) Příspěvková organizace je právnickou osobou veřejného práva, musíme tedy aplikovat § 20 odst. 2 OZ, větu za středníkem. Ustanovení § 127 OZ se však slučuje s právní povahou příspěvkové organizace, a to s ohledem na účel, pro který je možné příspěvkovou organizaci zřídit. Při naplňování účelu, pro který byla zřízena, příspěvková organizace užívá pouze prostředků práva soukromého, nemá žádnou nařizovací pravomoc, navíc v rámci vedlejší činnosti je oprávněna provozovat podnikatelskou činnost. Aplikace ustanovení § 127 OZ je účelná a není v rozporu s veřejným pořádkem, obzvlášť pokud bude jménem příspěvkové organizace jednat sama obec či kraj, která ji zřizuje. Postupovat se tak bude stejně jako v bodě 1).

3) Příspěvková organizace je právnickou osobou veřejného práva, proto opět aplikujeme § 20 OZ, ovšem oproti předchozímu bodu dojdeme k závěru, že použití § 127 OZ se neslučuje s povahou příspěvkové organizace jako

osoby veřejného práva, není tedy možné, aby za ni kdokoli jednal před vznikem její právní osobnosti a ta následně účinky těchto právních jednání převzala.¹³⁾

Domnívám se, že je možné věcně argumentovat pro všechny tři výše uvedené závěry. Osobně bych se přikláněl k závěru prolínajícímu bod 1) a 2), neboť otázka soukromoprávní či veřejnoprávní povahy příspěvkové organizace není v literatuře zcela vyjasněna a použití § 127 OZ dle mého názoru nutně nemusí být v rozporu s právní povahou příspěvkové organizace ani v rozporu s veřejným pořádkem. Cílem těchto úvah není vyřešit možnost jednat za příspěvkovou organizací již před jejím vznikem, na příkladu předběžné právní osoby je však možné demonstrovat, že otázka soukromoprávní či veřejnoprávní povahy příspěvkové organizace a dalších právnických osob nemusí být jen předmětem akademických debat, ale může mít i poměrně praktický význam.

Podle D. Hendrycha mohou být právníckými osobami veřejného práva jen ty subjekty, které jsou originárními nebo delegovanými nositeli veřejné moci nebo veřejných úkolů, podle D. Hendrycha však neplatí, že každý nositel veřejné moci nebo veřejných úkolů je právníckou osobou veřejného práva.¹⁴⁾ Za nositele veřejné moci příspěvkovou organizací označit nelze, za nositele veřejných úkolů ji však označit lze, neboť vykonává některé úkoly, které spadají do samostatné působnosti obce.

Pro posouzení toho, zda je určitý útvar právníckou osobou veřejného práva, je dle názoru D. Hendrycha rozhodující 1) osoba zřizovatele, 2) účel existence (veřejný nebo soukromý) a povaha zamýšlených nebo přikázaných úkolů a 3) forma zřízení (zákon, správní akt, smlouva, zakládací listina).¹⁵⁾ Na základě těchto pojmových znaků by bylo možné příspěvkovou organizací podřadit pod pojem právnícká osoba veřejného práva: Zřizovatelem příspěvkové organizace je vždy obec či kraj, tedy nositel veřejné moci a právnícká osoba veřejného práva. Účelem existence příspěvkové organizace je plnění úkolů, které spadají do samostatné působnosti obce nebo kraje, jde tedy o veřejný účel; podnikatelská činnost, kterou příspěvková organizace může též vykonávat v rozsahu povoleném zřizovací listinou, může být provozována jen jako doplňková činnost a nesmí ohrozit naplňování hlavního účelu.¹⁶⁾

¹³⁾ Pokud budeme příspěvkovou organizací považovat za právníckou osobu veřejného práva, můžeme závěr v bodě 3) podpořit například komentářem T. Dvořáka k § 127 OZ, podle kterého úprava předběžné právní osoby nikdy nedopadá na případ, „kdy se jedná o jakoukoliv právníckou osobu veřejného práva, neboť tam je to vyloučeno z povahy věci“. Je však třeba dodat, že tento autor v jiných částech komentáře řadí příspěvkovou organizací mezi právnícké osoby na pomezí veřejného a soukromého práva a komentář k citace z komentáře k § 127 mluví na právnícké osoby veřejného práva obecně. Blíže srov. DVOŘÁK, T. In: ŠVESTKA, J, DVOŘÁK, J., FIALA J. a kol.: *Občanský zákoník: Komentář, Svazek I, (§ 1-654)*, op. cit., s. 449 an.

¹⁴⁾ Blíže viz HENDRYCH, D.: Právnícké osoby veřejného práva. In: *Správní právo, 1996, roč. XXIX, č. 1, str. 4, ISSN 0139-6005.*

¹⁵⁾ Tamtéž.

¹⁶⁾ Viz § 27 odst. 2 písm. g).

Podle K. Berana se v právní teorii za pojmové znaky právnických osob veřejného práva většinou považuje veřejnoprávní způsob zřízení, plnění úkolů veřejné správy či úkolů ve veřejném zájmu a veřejnoprávní pravomoc. Tyto „tradiční“ pojmové znaky však K. Beran rozporuje. Z pojmových znaků právnických osob veřejného práva je dle jeho názoru třeba eliminovat funkcionální znak spočívající v plnění veřejných úkolů, neboť veřejné úkoly jsou toliko předpokladem pro přípustnost zřízení právnické osoby veřejného práva. Právnické osoby, které nemají žádné pravomoci a pouze plní veřejné úkoly, jsou podle K. Berana právními osobami veřejného práva pouze v nejširším slova smyslu. Právnické osoby veřejného práva v užším smyslu proto podle K. Berana musí být vybaveny určitou nařizovací pravomocí, pomocí které budou plnit veřejné úkoly. V tomto pojetí by šlo příspěvkovou organizaci za právní osobu veřejného práva považovat jen v nejširším smyslu, neboť žádnou nařizovací pravomoc nemá.¹⁷⁾

Jak vidíme, ani v teorii nepanuje úplná shoda na pojmových znacích právnické osoby veřejného práva. Je však třeba dodat, že jak Hendrychův článek, tak Beranova monografie vznikly dávno před přijetím občanského zákoníku č. 89/2012 Sb., který termín *právní osoba veřejného práva* zakotvil v pozitivním právu. Do té doby šlo pouze o teoretický termín.

Nabízí se řada věcných argumentů pro příspěvkovou organizaci jako právní osobu soukromého i veřejného práva. Argumenty pro to, abychom na příspěvkovou organizaci nahlíželi jako na právní osobu veřejného práva, jsou zřejmé. V první řadě je to „veřejnoprávní“ zřízení na základě usnesení zastupitelstva a plnění veřejných úkolů. Příspěvková organizace podléhá jako taková předpisům práva veřejného. Příspěvková organizace hospodáří s veřejnými prostředky, příspěvek z rozpočtu zřizovatele má veřejnoprávní povahu. Soukromoprávní povaze také nenasvědčuje to, že příspěvková organizace je zásadně vlastnický nezpůsobilá a majetek, kterým disponuje, má zásadně pouze svěřený k užívání od svého zřizovatele (ÚSC), který zůstává jeho vlastníkem. Vlastnické (ne)způsobilosti příspěvkové organizace bude věnována bližší pozornost v dalších částech textu. Dále je to například skutečnost, že příspěvková organizace sestavuje rozpočet, který schvaluje zřizovatel, nebo to, že příspěvková organizace je při porušení rozpočtové kázně povinna učinit odvod do rozpočtu svého zřizovatele – nic z toho není typické pro právní osoby soukromého práva.

Existují však i argumenty pro soukromoprávní povahu příspěvkové organizace. V první řadě je to absence jakékoli nařizovací pravomoci, kterou K. Beran považuje za klíčový znak právní osoby veřejného práva. Při naplňování účelu, pro který je příspěvková organizace zřízena, užívá ve vztahu k třetím osobám výhradně prostředky soukromého práva. Dále lze argumentovat tím, že pro stejný účel, pro který je zřizována příspěvková

¹⁷⁾ Viz BERAN, K.: *Právní osoby veřejného práva*. Praha: Linde, 2006, s. 33 a násl. ISBN 80-7201-598-2.

organizace, může být obcí či krajem založena i obchodní korporace, jejíž soukromoprávní charakter je nezpochybnitelný, a to i v případě, že je jejím zakladatelem (resp. společníkem) nositel veřejné moci.

K rozřešení otázky, zda příspěvková organizace je osobou soukromého nebo veřejného práva, se však dle mého názoru musíme vrátit na počátek, a to k samotnému pojmu právnické osoby, a ptát se, zda příspěvková organizace je vůbec právnickou osobou. Je tedy příspěvková organizace právnickou osobou? Z čistě formálního hlediska a z pohledu pozitivního práva ano, neboť zákon tuto entitu za právnickou osobu považuje a přiznává jí tak způsobilost mít práva a povinnosti v rámci právního řádu.

Koncept právnické osoby je historicky produktem práva soukromého. Jak uvádí D. Hendrych v již citovaném článku z roku 1996, „veřejné právo právnickou osobu přijalo, aplikovalo ji na podmínky institucí veřejné moci a vyjádřilo některé specifické znaky právnické osoby v této oblasti“.¹⁸⁾

Teorie občanského práva dělí právnické osoby soukromého práva z hlediska své povahy jako útvaru na korporace jako společenství osob a fundace, které je útvarem, jejichž podstatou je věcná složka – „jde o účelově vyčleněný majetek, oddělený od jakéhokoli jiného majetku“.¹⁹⁾ Společenství osob nebo účelově vyčleněný majetek tvoří určitý substrát, který zákon považuje za právnickou osobu a přiznává mu právní osobnost. Příspěvkové organizaci tento věcný či osobní substrát chybí – příspěvkovou organizaci netvoří společenství osob ani účelově vyčleněný majetek – majetek se příspěvkové organizaci zřizovací listinou pouze svěřuje. Korporace a fundace mají své veřejnoprávní protějšky – veřejnoprávní korporace a veřejnoprávní fundace (označované jako fondy). Právnické osoby kombinující jako osobní, tak věcnou složku, se označují jako ústavy.²⁰⁾

Za jeden ze základních pojmových znaků právnických osob soukromého i veřejného práva považuje například pražská učebnice občanského práva jejich **majetkovou autonomii**, což znamená, že majetek ve vlastnictví právnické osoby je oddělen od majetku členů, zakladatelů či jiných osob nebo od jiného majetkového souboru.²¹⁾ Jak bylo již zmíněno, příspěvková organizace je zásadně nezpůsobilá vlastnit majetek. Majetek ve vlastnictví zřizovatele, který má sloužit k naplňování účelu, pro který byla příspěvková organizace zřízena, se příspěvkové organizaci ve zřizovací listině pouze předává k hospodaření, příspěvková organizace k němu vlastnické právo při svém vzniku nenabývá.

¹⁸⁾ Viz HENDRYCH, D.: Právnické osoby veřejného práva, op. cit., s 4.

¹⁹⁾ Viz ZOULÍK, F. In. DVOŘÁK, J., ŠVESTKA, J., ZUKLÍNOVÁ, M. a kol.: *Občanské právo hmotné. Svazek 1. Díl první: Obecná část, 2.*, aktualizované a doplněné vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. S. 272-3. ISBN 978-80-7552-187-3.

²⁰⁾ Pojem ústav ve smyslu občanského zákoníku nemůžeme zaměnit s ústavem, který teorie správního práva považuje za jednoho z nositelů veřejné správy – obsah těchto pojmů je odlišný.

²¹⁾ Viz ZOULÍK, F. In. DVOŘÁK, J., ŠVESTKA, J., ZUKLÍNOVÁ, M. a kol.: *Občanské právo hmotné*, op. cit., str. 274.

Příspěvková organizace s takto svěřeným majetkem může nakládat pouze v rozsahu, v jakém jí to umožní zřizovací listina. Příspěvková organizace zároveň zásadně nabývá majetek pro svého zřizovatele.

Od novely malých rozpočtových pravidel provedené zákonem č. 477/2008 Sb. sice může příspěvková organizace v taxativně stanovených případech nabýt do svého vlastnictví určitý majetek, může však jít pouze majetek potřebný k výkonu činnosti, pro kterou byla zřízena. Ve všech případech je možnost nabýt majetek do vlastnictví příspěvkové organizace podmíněna souhlasem zřizovatele. Domnívám se, že touto velice omezenou možností získat majetek do svého vlastnictví není možné překonat již zmíněnou vlastnickou nesamostatnost příspěvkové organizace. Tento majetek ve vlastnictví příspěvkové organizace také není možné považovat za účelově vyčleněný majetek tvořící substrát právnické osoby. Majetkovou nesamostatnost příspěvkové organizace navíc podtrhuje to, že v případě, že se tento majetek ve vlastnictví příspěvkové organizace stane trvale nepotřebným, musí ho přednostně nabídnout bezúplatně zřizovateli. Až pokud zřizovatel nabídku nepřijme, může příspěvková organizace po jeho předchozím písemném souhlasu nepotřebný majetek převést do vlastnictví jiné osoby za zřizovatelem stanovených podmínek.²²⁾ Příspěvková organizace tedy ani s majetkem, který je v jejím vlastnictví, nemůže nakládat dle svého uvážení.

Majetkovou způsobilost jako jeden ze základních pojmových znaků subjektu, uvádějí ve svém článku z roku 1999 i J. Švestka a S. Stuna. Podle nich „[p]rávní osoba jako institut soukromého práva, která nemá potenciální způsobilost být nositelem vlastnického práva, nedává v této sféře práva, tj. ve sféře soukromého práva, žádný smysl“. Podle těchto autorů „subjekt jako právnická osoba musí mít právní možnost - oprávnění v mezích zákona majetek nabývat a vlastnit jej a zároveň oprávnění s tímto majetkem svou vlastní zvláštní vůlí (odlišnou od vůle sdružených i jiných osob), vyjadřující její potřeby a zájmy a tvořenou podle předem stanovených pravidel, co nejširším způsobem (generálně) a svrchovaně, tj. neodvozeně od práv kohokoliv jiného, nakládat (nakládání s majetkem je zde chápáno v širokém slova smyslu, a zahrnuje nejen jeho užívání, braní užiteků, vzepření se neoprávněným zásahům, nýbrž zejména to, co je pro vlastnictví klíčové, tj. disponování s ním).“²³⁾ Jak bylo již výše rozebráno, příspěvková organizace jako právnická osoba těmto požadavkům ani zdaleka nevyhovuje a optikou citovaných autorů koncept příspěvkové organizace jako samostatného subjektu práva nedává smysl.²⁴⁾

Nesamostatnost příspěvkové organizace a její bezprostřední vazba na zřizovatele je patrná i v dalších oblastech. Zřizovatel schvaluje rozpočet příspěvkové organizace. Zřizovatel dále může příspěvkové organizaci uložit

²²⁾ Viz § 27 odst. 8 RPÚR.

²³⁾ Viz. ŠVESTKA, J., STUNA, S.: Několik úvah nad státem jako právnickou osobou, zejména nad právní subjektivitou státních orgánů. In: *Právní rozhledy*, 1999, roč. VII, č. 6, s. 289, ISSN 1210-6410.

²⁴⁾ Naopak Beran vlastnickou způsobilost jako pojmový znak právnické osoby odmítá a považuje ji jen za jedno z práv, které může právní řád právnické osobě přiznat.

odvod do svého rozpočtu, jestliže její plánované výnosy překračují její plánované náklady, a to jako závazný ukazatel rozpočtu, nebo její investiční zdroje jsou větší, než je jejich potřeba užití podle rozhodnutí zřizovatele.²⁵⁾ Rozpočet zřizovatele zprostředkovává vztah příspěvkové organizace ke státnímu rozpočtu, k rozpočtu Regionální rady regionu soudržnosti a k Národnímu fondu, v případě příspěvkové organizace též k rozpočtu kraje.²⁶⁾ Řada právních jednání příspěvkové organizace je podmíněna souhlasem zřizovatele. Specifické je, že zřizovatel netvoří žádný z orgánů příspěvkové organizace jako právnické osoby, ale o příspěvkové organizaci rozhoduje „zvnějšku“. Příspěvková organizace je zřizovatelem omezoována jak ve vnějších vztazích, ve kterých často nejedná zcela samostatně a odděleně, tak i ve svém vnitřním řízení.²⁷⁾ Tam, kde je k právnímu jednání příspěvkové organizace vyžadován souhlas zřizovatele, se bez jeho souhlasu k právnímu jednání nepřihlíží. Nejde tak ani o (absolutně) neplatné, ale o zdánlivé právní jednání, na které se hledí, jako by k němu nikdy nedošlo – ani to příliš nekoresponduje s povahou příspěvkové organizace jako právnické osoby, pokud v některých situacích vlastně vůbec nejedná. Pro srovnání: Občanský zákoník za zdánlivé považuje takové jednání, kterému chybí vůle, u kterého nebyla projevována vážná vůle nebo jednání, jehož obsah nelze pro neurčitost nebo nesrozumitelnost zjistit ani výkladem.²⁸⁾ Na úroveň těchto vad dává zákonodárce nedostatek souhlasu zřizovatele, ačkoliv nedostatek souhlasu je v současnosti obvykle sankcionován pouze relativní neplatností, nikoli absolutní neplatností nebo dokonce zdánlivostí.²⁹⁾

S ohledem na absenci substrátu tvořícího právnickou osobu, vlastnickou nezpůsobilost a přílišnou vazbu na zřizovatele se domnívám, že příspěvkovou organizaci nelze považovat za právnickou osobu v materiálním smyslu, tím spíše za právnickou osobu práva soukromého, kterému je koncept právnických osob vlastní, zatímco právo veřejné ho přejímá a přizpůsobuje svým požadavkům. Dle mého názoru je tedy možné o příspěvkové organizaci jako o právnické osobě hovořit pouze v souvislosti s pozitivním právem, v jehož rámci je příspěvková organizace jako organizace ÚSC za právnickou osobu považována, neboť materiálně je příspěvková organizace svou povahou pouze jakousi prázdnou schránkou nadanou právní osobností, nikoliv právnickou osobou v materiálním smyslu. Její postavení je toliko odvozeno od osoby jejího zřizovatele, který je nepochybně veřejnoprávní korporací s vlastním majetkem³⁰⁾ a zároveň právnickou osobou veřejného práva.³¹⁾ Pokud bych měl

²⁵⁾ Viz § 28 odst. 9 RPÚR.

²⁶⁾ Viz § 28 odst. 15 RPÚR.

²⁷⁾ K organizační struktuře a orgánům právnické osoby srov. např. ZOULÍK, F. In. DVOŘÁK, J., ŠVESTKA, J., ZUKLÍNOVÁ, M. a kol.: *Občanské právo hmotné*, op. cit., s. 270.

²⁸⁾ Srov. §§ 551-554 OZ.

²⁹⁾ Srov. např. § 48 zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích.

³⁰⁾ To, že je obec veřejnoprávní korporací, která má vlastní majetek stanoví § 2 odst. 1 obecního zřízení. Prohlášení obce za veřejnoprávní korporaci zákonem má spíše deklaratorní charakter. O územních samosprávných celcích jako o veřejnoprávních korporacích mluví

příspěvkovou organizaci pro účely pozitivního práva zařadit do jedné z kategorií, zařadil bych ji z právé tohoto důvodu mezi právnické osoby veřejného práva. Spíše než jako o právnické osobě by podle mě bylo vhodnější o příspěvkové organizaci mluvit jako o organizační složce ÚSC, které zákon přiznává právní osobnost.³²⁾ Z logiky věci pak organizační složka veřejnoprávní korporace, byť s právní osobností, nemůže být řazena mezi právnické osoby soukromého práva, a to i přesto, že není vybavena žádnou nařizovací pravomocí a ve vztahu k třetím osobám užívá pouze prostředky práva soukromého.

4. Povaha příspěvkové organizace jako nositele veřejné správy

Pokud jsem dospěl k názoru, že příspěvková organizace není právnickou osobou v materiálním smyslu, je na místě se pokusit říci – je-li to vůbec možné – co to příspěvková organizace jakožto určitý organizovaný celek vlastně je. Jako jednodušší se totiž jeví negativní vymezení, tedy určení, čím příspěvková organizace není.

Na příspěvkovou organizaci se však nyní podíváme ne jako na právnickou osobu, jejíž podstatou je způsobilost mít práva a povinnosti v oblasti soukromého práva, ale jako na nositele, popřípadě vykonavatele veřejné správy. Vykonává příspěvková organizace veřejnou správu? Úkoly obvykle zajišťované příspěvkovými organizacemi lze podřadit pod pojem pečovatelské (obstarávací) nevrchnostenské správy. Veřejná správa jako organizovaná činnost musí být přiřaditelná určitému nositeli (subjektu).³³⁾ Bez ohledu na právní osobnost dělí teorie správního práva nositele veřejné správy do několika kategorií. Základním nositelem veřejné správy je stát, od něž se odvíjí veškerá veřejná moc. Mezi další nositele veřejné správy se dle M. Kopeckého řadí *veřejnoprávní korporace* a *veřejnoprávní fondy* (fundace). Příslušnost příspěvkové organizace do jedné z těchto dvou skupin jsem odmítl již v předchozích pasážích tohoto textu, stejně tak s ohledem na dřívější argumentaci můžeme vyloučit skupinu fyzických osob a právnických osob soukromého práva, na které byl delegován určitý výkon veřejné správy. Z nositelů veřejné správy, tak jak je

i Ústava, na tom, že je obec veřejnoprávní korporací panuje shoda napříč právní vědou. Srov. např. ZOULÍK, F., op. cit., s. 274.

³¹⁾ Právní řád naopak nikde výslovně obec neoznačuje obec za právnickou osobou, přesto nelze pochybovat o tom, že obec je právnickou osobou, a to právnickou osobou veřejného práva, neboť naplňuje všechny pojmové znaky, které charakterizují právnickou osobu jako subjekt práva. Srov. např. KOPECKÝ, M. in KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J.: *Zákon o obcích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, s. 4. ISBN 978-80-7478-758-4.

³²⁾ Podobnou konstrukci nalezneme v § 21 OZ, věť první, který stanoví, že „[S]tát se v oblasti soukromého práva považuje za právnickou osobu.“. V tomto případě zákon pouze zavádí fikci, že stát se považuje za právnickou osobu v oblasti soukromého práva, neprohlašuje však, že stát právnickou osobou je.

³³⁾ Blíže viz Kopecký, M.: *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 58. ISBN: 978-80-7400-727-9.

ve své učebnici vymezil M. Kopecký, nám zbývají *veřejné podniky, veřejné ústavy a další veřejnoprávní subjekty*.³⁴⁾

Pokusme se nyní blíže pracovat s pojmy *veřejný ústav* a *veřejný podnik*. Mějme při tom na zřeteli, že účely, pro které jsou příspěvkové organizace zřizovány, jsou různé.

Podle M. Kopeckého je veřejný ústav souhrnem věcných a osobních prostředků, s nimiž tento nositel disponuje za účelem veřejné služby veřejného významu.

Za znaky veřejného ústavu považuje tyto: 1) veřejný ústav nemá členy, ale uživatele, 2) nemá členskou základnu ani demokratickou organizační strukturu, 3) jeho užívání je veřejnoprávní, 4) absence samosprávy, 5) zřízení zákonem nebo jiným vrchnostenským aktem, 6) podléhá nositeli nebo vykonavateli veřejné správy, který ho zřídil, a to státu či veřejnoprávní korporaci. D. Hendrych k veřejnému ústavu dále uvádí, že v případě veřejného ústavu jde o zřízení organizační jednotky, která bude naplňovat veřejný účel doposud uskutečňovaný jiným subjektem nebo jinou složkou téhož subjektu anebo nový veřejný účel.³⁵⁾ Veřejné ústavy mohou být samostatné či nesamostatné, a to v závislosti na tom, zda mají či nemají právní osobnost. M. Kopecký ve své učebnici uvádí, že jednou z právních forem, ve které může veřejný ústav existovat, je i příspěvková organizace. S tímto tvrzením je možné souhlasit, a to i s výhradou, že příspěvková organizace je dle mého názoru právní osobou toliko z pohledu pozitivního práva.³⁶⁾ Neznamená to ovšem, že každá příspěvková organizace by měla být považována za veřejný ústav. Při zkoumání, zda je konkrétní příspěvková organizace veřejným ústavem, se musíme proto zabývat účelem, pro který byla zřízena. Pokud je účelem zřízení příspěvkové organizace provozování muzejní činnosti nebo divadla, jsou výše uvedené znaky veřejného ústavu zřejmě naplněny. Jinak tomu však bude v případě, že je příspěvková organizace zřízena jako technické služby nebo lesní správa za účelem správy obecního majetku, údržby veřejných prostranství atd. V tomto případě se domnívám, že příspěvková organizace nebude disponovat uživateli (destináři), ačkoli činnost, kterou bude provozovat, bude ku veřejnému prospěchu. Typickými uživateli veřejného ústavu jsou studenti veřejných škol, uživatelé v tomto smyslu však tento typ příspěvkových organizací nemá.

³⁴⁾ Mezi další veřejnoprávní subjekty M. Kopecký řadí další zákonem zřízené právní osoby, které jsou zároveň nositeli, tak i vykonavateli některých úkolů veřejné správy. Jako příklad uvádí ČT, ČRO nebo ČTK, pro něž je typická majetková oddělenost od státu (tamtéž).

³⁵⁾ Viz HENDRYCH, D. In HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 70. ISBN 978-80-7400-624-1.

³⁶⁾ Naproti tomu P. Havlan v komentáři k obecnímu řízení popisuje příspěvkovou organizaci jako nesamostatný ústav, a to kvůli její majetkové nesamostatnosti. Oproti M. Kopeckému tak zřejmě upřednostňuje materiální hledisko. (HAVLAN, P. in *Zákon o obcích. Komentář*, op. cit., s. 87).

V tomto případě je na místě zvážit, zda taková příspěvková organizace nemůže být klasifikována jako jiný typ nositele veřejné správy.

Z vykonavatelů veřejné správy, kteří v případě příspěvkové organizace připadají v úvahu, nám zbývá veřejný podnik. Obsah pojmu veřejný podnik je nejednoznačný a v literatuře bývá definován různými způsoby. Podle D. Hendrycha může veřejný podnik v užším smyslu znamenat 1) soukromý podnik obstarávající určitou část úkolů veřejné správy, 2) výkon určitého vrchnostenského práva soukromou osobou, 3) každou hospodářskou činnost veřejnoprávních subjektů, kterou by mohli provozovat i soukromníci. Souhrnně pak veřejný podnik považuje za takový podnik, jehož činnost je spojena s veřejným zájmem. Za znak odlišující veřejný podnik od veřejného ústavu volí D. Hendrych zisk.³⁷⁾ Ziskovost jako znak odlišující veřejný podnik a veřejný ústav vnímá i V. Sládeček.^{38), 39)} Modelový příklad s příspěvkovou organizací zřízenou jako technické služby můžeme podřadit pod pojetí v bodě 3): Činnost provozovaná takovou příspěvkovou organizací je svou povahou hospodářskou činností, kterou mohou pro obce zajišťovat i soukromé osoby na základě smluvního vztahu. Musíme se však pozastavit u znaku ziskovosti, který má odlišit veřejný podnik od veřejného ústavu. Podle § 27 odst. 1 malých rozpočtových pravidel územní samosprávné celky zřizují příspěvkové organizace pro takové činnosti, které jsou zpravidla neziskové. Toto ustanovení však musíme chápat tak, že příspěvkové organizace nemají být zakládány za účelem přinášení zisku do rozpočtu svého zřizovatele – pro tyto účely je třeba zvolit formu obchodní korporace. Příspěvkové organizace jsou ve většině případů závislé na příspěvku z rozpočtu svého zřizovatele, bez kterého by jen stěží mohly naplňovat účel, pro který byly zřízeny. Naplňuje jimi provozovaná činnost znak ziskovosti? V případě, že jde o činnost, kterou by pro tutéž obec byly ochotny zajišťovat soukromé osoby na základě soukromoprávního závazku podnikatelsky za účelem dosažení zisku, se domnívám, že ano. Může jít právě o modelový případ technických služeb – pro konstatování ziskovosti činnosti není překážkou, že příspěvková organizace nedosahuje zisku, ale její činnost je „dotována“ pomocí příspěvku z rozpočtu zřizovatele.

³⁷⁾ Viz HENDRYCH, D. In HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*, op. cit., s. 71.

³⁸⁾ Srov. SLÁDEČEK, V.: *Obecné správní právo*. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 258. ISBN 978-80-7598-565-1.

³⁹⁾ Podle M. Kopeckého lze chápat veřejný podnik jako takový subjekt, jemuž jsou svěřeny věcné a osobní prostředky za účelem zajišťování veřejných potřeb způsobem podnikatelské činnosti. Příkladem veřejného podniku podle něj mohou být některé státní podniky, jako např. Řízení letového provozu, s. p. nebo jednotlivá povodí (Povodí Vltavy, s. p., atd.). Zejména činnost zajišťovaná jednotlivými povodími není svou povahou nepodobná činnostem zajišťovanými některými příspěvkovými organizacemi obcí, byť pouze v komunálním měřítku (KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*, op. cit., s. 63).

5. Konsekvence vlastnické (ne)způsobilosti příspěvkových organizací

Příspěvková organizace hospodaří s majetkem dvojího druhu – majetkem ve svém vlastnictví a majetkem ve vlastnictví zřizovatele, který jí byl svěřen k hospodaření. Jak jsem výše již několikrát uvedl, příspěvková organizace je v zásadě vlastnický nezpůsobilá, neboť majetek zásadně nabývá pro svého zřizovatele, a ani s majetkem ve svém vlastnictví nemůže disponovat nezávisle na zřizovateli, omezené jsou i možnosti jeho nabývání. Typickým znakem právnických osob je způsobilost být subjektem vlastnického práva a majetková oddělenost od svých zakladatelů. Příspěvková organizace zásadně nabývá majetek pro svého zřizovatele, ten navíc může určit, v jakých případech je k tomu potřeba jeho souhlas.⁴⁰⁾

V souvislosti s vlastnickou nezpůsobilostí se lze například věnovat postavení věřitelů příspěvkové organizace v případě, že tato dobrovolně neplní své závazky.⁴¹⁾

Příspěvková organizace je způsobilá být účastníkem řízení dle občanského soudního řádu, je možné ji tedy žalovat i proti ní vést výkon rozhodnutí (resp. exekuci).

Nejvyšší soud dospěl k závěru, že při výkonu rozhodnutí vůči příspěvkové organizaci zřizovateli nenáleží aktivní legitimace k uplatnění práva k majetku návrhem na vyloučení majetku z výkonu rozhodnutí (vylučovací žaloba).⁴²⁾

To znamená, že při výkonu rozhodnutí (resp. exekuci) je dle názoru Nejvyššího soudu možné postihnout i majetek ve vlastnictví zřizovatele, který byl příspěvkové organizaci pouze svěřen k hospodaření a zřizovatel je toto postižení majetku povinen strpět. Tento závěr v jiné věci potvrdil i Ústavní soud.⁴³⁾

Ústavní soud (dále také jen „ÚS“) shledal exekuci proti příspěvkové organizaci realizovanou postižením majetku ve vlastnictví zřizovatele za ústavně konformní. V odůvodnění ÚS argumentoval zejména specifickou povahou příspěvkové organizace jako právnické osoby bez vlastnické subjektivity. Podle ÚS *„vlastnické právo žalobce (zřizovatele, pozn. aut.) nemůže být jediným rozhodujícím hlediskem pro rozhodování o vyloučení věci z exekuce, musí být přihlédnuto i k dalším okolnostem“*. Tento výklad je logický a pro ochranu práv věřitelů příspěvkových organizací také jediný možný. ÚS dále konstatoval, že *„[p]ojmům správa a vlastní hospodářské využití je v tomto kontextu nutno*

⁴⁰⁾ Viz § 27 odst. 6. RPÚR.

⁴¹⁾ Podobné problémy související s majetkovou nezpůsobilostí příspěvkových organizací se mohou objevovat i na Slovensku, srov. MOLITORIS, P.: Niekoľko poznámok k právnemu postaveniu príspevkových organizácií obcí. In: *Kompetencie obecnej samosprávy a podiel štátu na ich uskutočňovaní*. Košice: ŠafárikPress. 2019, str. 154-163. ISBN 978-80-8152-782-1.

⁴²⁾ Srov. rozsudek NS ze dne 14. 4. 2005, sp. zn. 20 Cdo 2791/2004.

⁴³⁾ Srov. usnesení ÚS ze dne 2.11.2005, sp. zn. IV. ÚS 455/05.

rozumět tak, že pojem správa na jedné straně vyjadřuje vlastnickou nezpůsobilost příspěvkové organizace, tedy vyjadřuje, že není vlastníkem svěřeného majetku, pojem vlastní hospodářské využití však na straně druhé vyjadřuje skutečnost, že příspěvková organizace využívá do správy svěřený majetek k vlastní hospodářské činnosti, a to v tom smyslu, že majetková práva s touto hospodářskou činností spojená vykonává namísto vlastníka, přičemž vlastník majetku by měl vymezit rozsah těchto práv ve zřizovací listině. Kraj jako vlastník majetku tedy musí strpět to, že část jeho vlastnického práva k předmětnému majetku vykonává příspěvková organizace jako právnická osoba, která je na kraj úzce napojena.⁴⁴⁾ Svěřením se z majetku zřizovatele stává nuda proprietas. Musíme si však uvědomit, že obsah správy může být různý. Příspěvkové organizaci může náležet plná správa, tedy i oprávnění majetek zcizovat nebo zastavovat, ale i správa omezená, kdy může být příspěvková organizace oprávněna svěřený majetek pouze užívat. Za chybu právního řádu považují to, že zavádí právnické osoby, které v zásadě nemohou vlastnit majetek, a na druhou stranu však již neřeší, jaký je vztah příspěvkové organizace ke svěřenému majetku pro účely výkonu rozhodnutí či exekuce v případě, že tato dobrovolně neplní své závazky. Domnívám se, že tuto otázku by měla výslovně řešit právní úprava, a nikoliv až judikatura, jako je tomu nyní.

V obtížnější situaci se věřitel nachází v případě, kdy je svěřený majetek i vlastní majetek příspěvkové organizace nedostatečný, stejně tak její rozpočtové prostředky uložené na bankovních účtech a nedostatečné jsou jak její vlastní příjmy, tak příspěvek z rozpočtu zřizovatele. Za takové situace může dojít k uspokojení věřitele jen stěží, neboť tento věřitel nemůže svou pohledávku za existence příspěvkové organizace uplatnit vůči jejímu zřizovateli. Za deficit zákonné úpravy lze označit to, že není zavedena jakákoli forma zákonného ručení zřizovatele za dluhy příspěvkové organizace. Závazky na zřizovatele ze zákona přecházejí až v případě, kdy je příspěvková organizace zrušena a nedochází k fúzi s jinou příspěvkovou organizací nebo k jejímu rozdělení.⁴⁵⁾ Za její existence však zřizovatel za dluhy příspěvkové organizace neručí (může ovšem dobrovolně vydat ručitelské prohlášení a ručení převzít).⁴⁶⁾ Za situace, kdy má zřizovatel vůči příspěvkové organizaci značné pravomoci, provádí její finanční kontrolu, schvaluje její rozpočet, určuje výši příspěvku, jmenuje členy statutárního orgánu a má široké možnosti ovlivňovat její hospodaření, se toto řešení jeví jako neproporcionální. V případě, kdy zřizovatel nechce, aby na něj přešly dluhy příspěvkové organizace, má možnost nepřidělovat jí žádný příspěvek, ale nezrušit ji. Zřejmě neexistuje právní prostředek, který by donutil zřizovatele (resp. zastupitelstvo obce či kraje) příspěvkovou organizaci formálně zrušit a umožnit přechod dluhů na zřizovatele. Jsem toho názoru, že z důvodu ochrany osob vstupujících do závazkových právních vztahů

⁴⁴⁾ Tamtéž.

⁴⁵⁾ Srov. § 27 odst. 9 RPÚR.

⁴⁶⁾ Srov. § 38 odst. 3 obecního zřízení.

s příspěvkovými organizacemi by zřizovatel měl ze zákona ručit za dluhy příspěvkové organizace.

Za současné úpravy mohou být některé pohledávky vůči příspěvkové organizaci nevymahatelné – zřizovatel může omezit příspěvek ze svého rozpočtu, změnou zřizovací listiny odejmout svěřený majetek ze správy příspěvkové organizace a štít tvořený právní osobností příspěvkové organizace ho ochrání před povinností plnit.

6. Závěr

Cílem tohoto textu bylo provést rozbor příspěvkové organizace jako subjektu *sui generis*, pokusit se ji zařadit do některé z kategorií jako právnickou osobu a nositele (vykonavatele) veřejné správy a ukázat na některé otázky, které s její spornou povahou souvisí. Pokud mluvíme o příspěvkové organizaci jako o právnické osobě, domnívám se, že příspěvková organizace je právnickou osobou toliko z pohledu pozitivního práva, nikoliv však materiálně. Příspěvková organizace není tvořena ničím, co by se dalo považovat za „substrát“ právnické osoby, má pouze velmi omezenou vlastnickou způsobilost, která je jedním z pojmových znaků právnických osob a její právní osobnost je víceméně odvozena od právní osobnosti jejího zřizovatele. Spíše než jako o právnické osobě, bychom měli o příspěvkové organizaci hovořit jako o organizační složce ÚSC, které zákon z určitých politicko-organizačních důvodů přiznává právní osobnost. Příspěvkovou organizaci jako právnickou osobu je pak možná i z tohoto důvodu obtížné zařadit mezi právnické osoby soukromého nebo veřejného práva, literatura ji proto obvykle zařazuje někam do prostoru „mezi“. Pokud se však na příspěvkovou organizaci podíváme jako na právní osobnost nadanou organizační složkou územního samosprávného celku, který je sám právnickou osobou veřejného práva, jen stěží můžeme příspěvkovou organizaci řadit mezi právnické osoby soukromého práva. Vzhledem k tomu a také s ohledem na silnou vazbu na zřizovatele, který má vůči příspěvkové organizaci významné pravomoci ovlivňovat její hospodaření, bych pro účely aplikace pozitivního práva příspěvkovou organizaci řadil spíše mezi právnické osoby veřejného práva.

Příspěvková organizace je nositelem a zároveň i vykonavatelem nevrchnostenské veřejné správy. Jako nositele veřejné správy ji můžeme nejlépe charakterizovat jako veřejný ústav nebo veřejný podnik, a to vždy v závislosti na povaze činnosti, kterou vykonává.

Za nedostatek právní úpravy lze označit například nedostatečnou ochranu věřitelů příspěvkových organizací. V krajním případě může dojít k situaci, že zřizovatel příspěvkové organizaci změnou zřizovací listiny odejme svěřený majetek a zároveň ze svého rozpočtu nepřidělí příspěvkové organizaci žádný příspěvek. Ani v tomto případě však věřitel svůj nárok nemůže před zrušením příspěvkové organizace uplatnit vůči zřizovateli, neboť ten za závazky příspěvkové organizace neručí.

De lege ferenda lze uvažovat o dílčích změnách právní úpravy příspěvkových organizací, zejména o odstranění některých mezer a vnitřních rozporů, a vzhledem ke zcela specifické povaze též o zlepšení vazby na další právní předpisy, které nezohledňují specifickou právní povahu příspěvkové organizace. Stejně tak lze ale na odborné úrovni diskutovat, zda je nutné, aby tato atypická forma právnické osoby i nadále přetrvávala v našem právním řádu, a zda by nebylo postačující, kdyby územní samosprávné celky pro ty samé účely zakládaly pouze obchodní korporace. Výhodou obchodních korporací je jejich flexibilita, širší využití, větší samostatnost, lepší možnost manažerského řízení, nelimitovaná odpovědnost členů statutárních orgánů za výkon jejich funkce s péčí řádného hospodáře a především komplexní právní úprava, kterou příspěvkové organizace postrádají. Jsem si ovšem vědom toho, že každá ze zmíněných výhod obchodních korporací může být při jiném úhlu pohledu chápána právě jako jejich nevýhoda a může být vnímána jako klíčový argument pro zakládání příspěvkových organizací. Koncept příspěvkových organizací se vymyká tomu, co je právní teorií považováno za právnickou osobu, a spíše než o samostatnou právnickou osobu jde o jakousi prodlouženou ruku obcí či krajů, která vstupuje do soukromoprávních vztahů pod vlastním jménem, otázkou je, do jaké míry i na vlastní účet. I přes tyto teoretické rozpory a nedostatečnou právní úpravu praxe ukazuje, že příspěvkové organizace mají i v současné době své opodstatnění a ÚSC je nadále zakládají. Pokud by se zákonodárce rozhodl příspěvkové organizace z právního řádu vypustit, bylo by zřejmě nutné zavést zvláštní právní úpravu pro „komunální“ obchodní korporace, zejména v oblasti soutěžního práva a zadávání veřejných zakázek.

Shrnutí:

Příspěvková organizace územního samosprávného celku podle zákona č. 250/2000 Sb. je zvláštním druhem právnické osoby, kterou mohou zřídit obce a kraje, zejména k hospodářskému využívání svého majetku a k zabezpečení veřejně prospěšných činností. V tomto článku se autor zabývá zejména účelem příspěvkové organizace, její povahou jako právnické osoby a vykonavatele veřejné správy. Autor dále ukazuje na některé konsekvence, které souvisí s nejistou povahou příspěvkové organizace jako právnické osoby nebo s její vlastnickou nezpůsobilostí.

A funded organisation of territorial self-government units – summary:

A funded organisation of territorial self-government units (i.e. municipals and regions) under the act nr. 250/2000 Coll. is atypical form of legal entity, which can be established by municipals or regions mainly for commercial use of property or for providing of community service. Author of this paper deals with purpose of funded organisation and its character as legal entity and public administrative body. The author further shows some consequences related to unclear character of funded organisation as legal entity or disability to be owner of property.

DISKUSE

Tereza Sylvestrová

Krátce ke správnému trestání ze strany Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí

S přijetím novely č. 302/2016 Sb. zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a hnutích (dále jen „zákon o sdružování v politických stranách“) došlo ke zřízení nového ústředního orgánu státní správy – Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (dále jen „Úřad“). Zřízení úřadu, který by měl na starost kontrolu transparentnosti financování politických stran, bylo dlouhodobým politickým cílem, který vycházel především z externích tlaků států GRECO.¹⁾ Do této chvíle fungující model, kdy kontrolu nad financováním politických stran vykonával Kontrolní výbor Poslanecké sněmovny, byl shledán nedostačujícím, a to zejména s ohledem na skutečnost, že kontrolní výbor nemohl za nesplnění zákonných povinností politickým stranám udělit jakoukoliv sankci, která by byla navíc přezkoumatelná soudy. Cesta k přijetí novely č. 302/2016 Sb. a ke zřízení Úřadu však nebyla jednoduchá.

V prvním čtení v Poslanecké sněmovně při projednávání novely později přijaté pod číslem 302/2016 Sb. se proti návrhu zákona ostře vyjádřil poslanec Filip (KSCM), který brojil proti zřízení nového Úřadu se slovy: „...a necháte se řídit pěti nebo sedmi byrokraty, kteří budou kontrolovat to, co ty politické strany dělají, a budou postaveni nad celý ústavní systém?“. Proti zřízení Úřadu se vymezil například i poslanec Tejc (ČSSD) avšak z jiného důvodu – kontrolu financování politických stran totiž shledal potřebnou, pouze navrhoval, aby tyto pravomoci byly svěřeny již existujícímu Nejvyššímu kontrolnímu úřadu (dále jen „NKÚ“), nikoliv aby se zřizoval úřad nový (obdobně poslanec Plíšek za TOP 09, poslanec Benda za ODS či poslanec Stanjura za ODS). Poslanec Hovorka za vládní KDU-ČSL navrhoval ponechání kontroly financování na kontrolním výboru Poslanecké sněmovny, jako tomu bylo dopsud.²⁾

¹⁾ Skupina států proti korupci (Group of States against Corruption) Rady Evropy.

²⁾ Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna. *Poslanecká sněmovna 2013-2017. Stenoprotokol z 33. schůze* [online] Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, [cit. 17. 9. 2019]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/033schuz/s033221.htm>.

Proč nadále kontrolu financování nemohl provádět Kontrolní výbor Poslanecké sněmovny, je zřejmé. Výbor neměl žádná sankční oprávnění, navíc jsou při způsobu této kontroly dány závažné pochybnosti o její nezávislosti, a tedy i transparentnosti, neboť Kontrolní výbor Poslanecké sněmovny je součástí politické struktury. S ohledem na skutečnost, že Kontrolní výbor není nadán oprávněními, která náleží klasickému správnímu orgánu, přicházelo by v úvahu, aby sankční pravomoc náležela na základě zjištění Kontrolního výboru Poslanecké sněmovny příslušnému finančnímu úřadu. V případě přijetí této varianty by úkol Kontrolního výboru na tomto procesu v podstatě spočíval toliko v plnění funkce vyhledávacího orgánu nadaného oprávněním požadovat na stranách a hnutích, aby poskytly pravdivé a úplné informace o zjišťovaných a souvisejících skutečnostech a předložily potřebné doklady, ať již jde např. o originály darovacích smluv, doklad prokazující členství příslušného dárce ve straně a hnutí či uzavření vykazované úvěrové smlouvy. Jeho úkolem by bylo upozorňovat formou podnětů, adresovaných již zmíněným finančním úřadům, na existující problémy.³⁾

U návrhu o rozšíření kontrolních pravomocí NKÚ je situace obdobná, avšak důvody pro odmítnutí této varianty jsou jiné. Otázkou převedení kontrolních pravomocí ohledně financování politických stran a hnutí na NKÚ se již v 90. letech zabýval Ústavní soud,⁴⁾ neboť v zákoně o sdružování v politických stranách se již snaha o kontrolu financování politických stran ze strany NKÚ v minulosti objevila (novela č. 117/1994), ač následně byla tato změna ze zákona o sdružování v politických stranách po výše zmíněném derogačním zásahu Ústavního soudu odstraněna. Ústavní soud tehdy s odkazem na čl. 97 Ústavy uvedl, že NKÚ vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu, přičemž toto jednoznačné ústavní vymezení nelze změnit jinak, než ústavním zákonem, a proto již z procesně-ústavního hlediska je změna zákonodárců protiústavní. Nadto však zdůraznil, že tato změna není přijatelná ani z materiálně-ústavního hlediska, protože „zestátnění“ kontroly hospodaření politických stran a hnutí by bylo zásahem, který ohrožuje princip oddělení politických stran a hnutí od státu.⁵⁾ Debata některých poslanců stran převedení pravomoci kontroly na NKÚ tak pravděpodobně pramenila z neznalosti této existující judikatury Ústavního soudu. Vláda jako navrhovatel novelizačního zákona č. 302/2016 Sb. se však s touto námitkou vypořádala nejen odkazem na výše citovaný plenární náleží Ústavního soudu, ale rovněž uvedla, že: „...charakteru Nejvyššího kontrolního úřadu by zřejmě neodpovídalo jeho vybavení též sankční pravomocí. Její založení vůči stranám a hnutím by vybočovalo ze skutečnosti, že kromě pořádkových pokut ji Nejvyšší kontrolní úřad ve vztahu ke kontrolovaným subjektům dle současné právní úpravy nemá. Byla by tudíž nezbytná dělba pravomocí na daném úseku mezi dva orgány, Nejvyšší kontrolní úřad a finanční úřady, a s tím spojené určité zvýšení nákladů

³⁾ Důvodová zpráva k zákonu č. 302/2016 Sb.

⁴⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 18. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 26/94.

⁵⁾ Tamtéž.

na činnost finančních úřadů, které by sankční pravomoc vykonávaly.“ Jakkoliv tedy nebylo možné vyloučit převedení pravomoci kontroly financování politických stran na NKÚ (a potažmo soustavu finančních úřadů), znamenalo by to současně v souladu s výše citovaným nálezem Ústavního soudu předložit i novelu Ústavy a rozsáhlejší novelu zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.⁶⁾

Výkon sankčních pravomocí ze strany Úřadu

Obsahovou náplní předkládaného textu je rozbor základních požadavků, které by měly být Úřadem dodrženy, aby bylo možné dospět k závěru, že rozhodnutí o udělení sankce – pokuty – za spáchání správního deliktu/přestupku nevybočuje ze zákonných mantinelů správního uvážení a sankce je udělena při dodržení principů proporcionality a předvídatelnosti. Současně tento text vychází z předpokladu, že častým problémem správních orgánů, tj. nejen Úřadu, je ukládání nepřiměřeně nízkých sankcí. Při ukládání sankcí správním orgánem hraje zásadní roli jeho diskreční pravomoc. Prostřednictvím diskreční pravomoci dochází k individualizaci uloženého trestu, neboť samotné naplnění skutkové podstaty správního deliktu/přestupku dostatečně nevyovídá o společenské škodlivosti daného jednání.

Jsou to zejména zákon o politických stranách a hnutích a zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky (dále jen „volební zákon“), které obsahují hmotněprávní vymezení konkrétních správních deliktů a přestupků, kterých se mohou dopustit zejména politické strany a hnutí a další zákonem specifikované subjekty, přičemž tyto zákony současně obsahují informaci o sankci, která může být za spáchání toho kterého správního deliktu/přestupku uložena. Zatímco v případě zákona o politických stranách a hnutích jsou tresty stanoveny pouze horní sazbou sankce, v případě správních deliktů a přestupků podle volebního zákona jsou sankce vymezeny i s pomocí spodní hranice sankční sazby.⁷⁾

Ve vztahu k uloženým pokutám Úřadu je jistě jednou z nejpálčivějších otázek efektivnost uložených sankcí, resp. pokut. Obecně je podle teorie nutné, aby sankce odpovídala závažnosti deliktu a současně odrážela i další zásadní okolnosti, včetně subjektu, který se dopustil porušení zákona, a jeho poměru. Sankce musí představovat dostatečně nepříznivý důsledek pro protiprávně jednající subjekty – v daném případě Úřadu nejčastěji (ale ne výlučně) politické strany a hnutí.⁸⁾ Při ukládání pokut je za další na místě zdůraznit

⁶⁾ Důvodová zpráva k zákonu č. 302/2016 Sb.

⁷⁾ K otázce toho, zda zákon může stanovit pouze horní sankční sazbu, či zda může určit též spodní hranici sazby, se již vyjadřoval Ústavní soud v plenárním nálezu ze dne 25. 10. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 14/09.

⁸⁾ RADWANOWITZ – WANCZEWSKA J.: Administrative Coercion and Administrative Sanction, in: POPLAWSKI, M., ŠRAMKOVÁ, D.: *Legal Sanctions: Theoretical and Practical Aspects in Poland and the Czech Republic*. Brno: Masarykova univerzita, 2008. s. 49.

zásadu přiměřenosti, která klade důraz na úměrnost sankce vůči spáchanému správnímu deliktu a osobě pachatele. Tento příspěvek cílí na určitý fenomén ukládání možná až excesivně nízkých sankčních pokut. Zatímco v opačném případě, kdy by byla pachateli uložena nepřiměřeně vysoká pokuta, má tento pachatel možnost využít právní prostředky k nápravě tohoto stavu, kdy i Ústavní soud již judikoval, že ukládaná sankce nesmí mít likvidační charakter,⁹⁾ v případě uložení nepřiměřeně nízké pokuty proti tomuto rozhodnutí nemá kdo brojit. Opakovaným ukládáním nepřiměřeně nízkých pokut pak vzniká již zavedená rozhodovací praxe, která vyvolává u pachatelů dalších správních deliktů legitimní očekávání, čímž dochází k deformaci celého sankčního systému.

K posouzení efektivity Úřadu při výkonu dohledu nad hospodařením politických stran a hnutí a při projednávání správních deliktů a ukládání sankcí má veřejnost k dispozici stále více informací. K ilustraci činnosti Úřadu, resp. k jeho vynucování dodržování povinností uložených na základě zákona o politických stranách a hnutích po novele č. 302/2016 Sb. a na základě volebního zákona po novele č. 322/2016 Sb. nejlépe poslouží Úřadem publikované tiskové zprávy. Úřad má postavení ústředního orgánu státní správy (§ 19 odst. 1 zákona o sdružování v politických stranách), při výkonu svých pravomocí tedy postupuje podle zákona č. 255/2012 Sb., kontrolní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“). Podle § 28 kontrolního řádu pak platí, že nestanoví-li zákon jinak, postupuje se při kontrole podle správního řádu. Na řízení Úřadu o správních deliktech se tedy aplikuje správní řád.

Kontrola výročních finančních zpráv za roky 2017 a 2018

V roce 2018 byla podle uveřejněné tiskové zprávy v zákonné lhůtě do 31. 5. 2018 skončena kontrola předložených výročních finančních zpráv za rok 2017, které měly politické strany povinnost předložit nejpozději k 1. 4. 2018. Jednalo se o kontrolu pouze formální, tzn. kontrolu úplnosti výročních finančních zpráv, nikoliv o kontrolu správnosti, která následuje a při zjištění nedostatků může vést až k zahájení správního řízení.¹⁰⁾ Podle tiskové zprávy z počátku září roku 2018 byl Úřad nucen se 109 subjekty zahájit správní řízení pro porušení pravidel hospodaření politických stran a hnutí. Jak se podává z tiskové zprávy, v 83 případech úřad vydal příkazy, kterými uložil celkem 67 pokut v rozmezí 3 – 30 tisíc korun. V souhrnu pokuty dosáhly sumy 1,19 milionu korun.¹¹⁾ Obdobně podle tiskové zprávy zveřejněné

⁹⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02.

¹⁰⁾ Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. *Úřad ukončil formální kontrolu Výročních finančních zpráv politických stran a politických hnutí za rok 2017, tisková zpráva z 13. 6. 2018* [online]. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí ©2019. [cit. 25. 9. 2019]. Dostupné z: <https://www.udhpsch.cz/aktuality/>.

¹¹⁾ Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. *Úřad dokončil 109 řízení týkající se hospodaření politických stran a 7 řízení týkajících se volební kampaně do Poslanecké sněmovny, tisková zpráva z 5. 9. 2018* [online]. Úřad pro dohled nad hospodařením

dne 5. 6. 2019 byla v zákonné lhůtě, tj. do 31. 8. 2019, skončena kontrola veškerých výročních finančních zpráv za rok 2018.¹²⁾ Veškerá správní řízení o správních deliktech se stranami byla podle vyjádření Úřadu skončena ke konci srpna roku 2019.¹³⁾ Asi nemůže být pochyb o tom, že tento postup byl v souladu se zásadou rychlosti zakotvenou v § 6 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Mnohem složitějším problémem je tedy otázka výše ukládaných pokut.

Z kontroly výročních finančních zpráv za rok 2017, resp. rok 2018, se podává, že celková výše udělených pokut dosáhla v roce 2017 částky 1 190 000 Kč a v roce 2018 částky 1 596 000 Kč. Částka 1,19 milionů Kč se ve vztahu k hospodaření za rok 2017 rozměnila mezi 67 pokutovaných subjektů, výše pokuty se pohybovala v rozmezí 3 – 30 tisíc Kč. Souhrnná výše pokut udělených za rok 2018 se rozměnila mezi téměř 70 politických stran či hnutí. Ze zprávy se současně podává, že nejvyšší pokuta dosáhla částky 35 tisíc Kč. Pokuta v této výši byla udělena jen těm politickým stranám či hnutím, které se porušení zákonných povinností dopustily již opakovaně. Nejčastějším prohřeškem bylo nedodání výroční finanční zprávy či ani po výzvě neodstranění chyb v dodané zprávě. Podle zákona však za nedodržení zmíněných povinností hrozila sankce mnohem vyšší. V případě neodevzdání výroční finanční zprávy mohla pokuta činit až 200 tisíc Kč, v případě neodstranění chyb se mohla sankce vyšplhat dokonce na 2 miliony Kč. Je tedy naprosto zřejmé, že Úřad uděluje pokuty velice mírné, a to i v případě, kdy se jedná o opakované pochybení. Podle zákona o sdružování v politických stranách je zastropovaná pouze nejvyšší možná udělená pokuta, zákon ponechává na uvážení Úřadu, který o sankci rozhoduje, v jaké minimální výši pokutu udělí. Je plně v dispozici Úřadu např. udělovat i pokuty čistě symbolické, případně udělovat pouze napomenutí, kdy Úřad tento postup sám potvrdil. To ovšem může souviset i s tím, že podle vyjádření Úřadu se tyto prohřešky týkaly menších politických uskupení, která nemají zastoupení v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR.¹⁴⁾

politických stran a politických hnutí ©2019. [cit. 25. 9. 2019]. Dostupné z: <https://www.udhphsh.cz/aktuality/>.

¹²⁾ Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. *Více než čtvrtina existujících politických stran má neprůhledné hospodaření, tisková zpráva z 5. 6. 2019* [online]. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí © 2019. [cit. 25. 9. 2019]. Dostupné z: <https://www.udhphsh.cz/aktuality/>.

¹³⁾ Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. *Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí rozdál pokuty přes 1,5 milionu Kč za neprůhledné hospodaření politických stran za loňský rok, tisková zpráva ze 4. 9. 2019* [online]. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí © 2019. [cit. 25. 9. 2019]. Dostupné z: <https://www.udhphsh.cz/aktuality/>.

¹⁴⁾ Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. *Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí rozdál pokuty přes 1,5 milionu Kč za neprůhledné hospodaření politických stran za loňský rok, tisková zpráva ze 4. 9. 2019* [online]. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí © 2019. [cit. 25. 9. 2019]. Dostupné z: <https://www.udhphsh.cz/aktuality/>.

Zprávy politických stran a hnutí o financování volební kampaně

Zatímco přestupky za porušení zákonných povinností při zveřejňování a sestavování výročních finančních zpráv spadají do působnosti zákona o sdružování v politických stranách, správní delikty a přestupky při porušení pravidel stanovených pro financování volební kampaně spadají do působnosti volebního zákona.

První kontrolu dodržování pravidel vedení volební kampaně provedl Úřad v souvislosti s předvolební kampaní pro volby do Poslanecké sněmovny v roce 2017. První trest za porušování pravidel volební kampaně byl uložen v souvislosti s porušením § 16 odst. 6 ve spojení s § 16h odst. 1 písm. c) volebního zákona. Za tento správní delikt bylo možné uložit pokutu v rozmezí 10 – 100 tisíc Kč, přičemž historicky první pokuta uložená Úřadem dosahovala výše 19 tisíc Kč.¹⁵⁾ Další pokuta byla udělena právnické osobě za porušení § 16 odst. 2 ve spojení s § 16h odst. 1 písm. a) volebního zákona ve výši 23 tisíc Kč, přičemž Úřad byl při své diskreci vázán zákonným rozmezím 10 – 100 tisíc Kč.¹⁶⁾ Ve volbách do Poslanecké sněmovny konaných na podzim roku 2017 pak pokutoval ještě dalších 18 kandidujících politických stran a hnutí, kterým rozdál pokuty v souhrnné výši 600 tisíc Kč. V jedné z tiskových zpráv pak Úřad blíže specifikoval, že za porušení povinnosti podle § 16c odst. 4 volebního zákona, kdy kandidujícímu subjektu hrozí podle § 16h odst. 2 písm. k) volebního zákona pokuta ve výši 20 – 300 tisíc Kč, pokutoval 10 kandidujících subjektů a udělil pokuty v rozmezí od 15 – 55 tisíc Kč. Za porušení povinnosti podle 16d odst. 1 volebního zákona ve spojení s § 16h odst. 2 písm. l) volebního zákona uložil pokuty v rozmezí od 3 – 25 tisíc Kč, přičemž kandidující subjekty byly ohroženy pokutou v rozmezí 10 – 100 tisíc Kč. A konečně za porušení obou výše jmenovaných zákonných povinností v souběhu byly potrestány 3 kandidující subjekty, přičemž zde byly uloženy pokuty v rozmezí 5 – 68 tisíc Kč.¹⁷⁾ Další tresty v souvislosti s touto předvolební kampaní pak Úřad uděloval v obdobném rozmezí.¹⁸⁾ Nelze

¹⁵⁾ Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. *Úřad udělil první trest za porušování pravidel volební kampaně, tisková zpráva z 18. 9. 2017* [online]. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí ©2019. [cit. 25. 9. 2019]. Dostupné z: <https://www.udhphsh.cz/aktuality/>.

¹⁶⁾ Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. *Úřad udělil trest za porušování pravidel volební kampaně, tisková zpráva z 31. 10. 2017* [online]. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí ©2019. [cit. 25. 9. 2019]. Dostupné z: <https://www.udhphsh.cz/aktuality/>.

¹⁷⁾ Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. *Úřad udělil tresty za nezveřejnění povinných údajů ohledně financování volební kampaně, tisková zpráva z 16. 11. 2017* [online]. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí ©2019. [cit. 25. 9. 2019]. Dostupné z: <https://www.udhphsh.cz/aktuality/>.

¹⁸⁾ Srov. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. *Úřad udělil další dva tresty za porušování pravidel volební kampaně, tisková zpráva z 23. 11. 2017* [online]. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí © 2019. [cit. 25. 9. 2019]. Dostupné z: <https://www.udhphsh.cz/aktuality/>.

přehlédnout ani situaci, kdy v případě podání odporu proti příkazu Úřadu byla v některých případech výše pokuty snížena, a to s odůvodněním, že tyto kandidující politické strany či hnutí nezískaly mandáty ve volbách do Poslanecké sněmovny a ani ve volbách nezískaly dostatek hlasů, aby jim byl vyplacen příspěvek za získané hlasy.¹⁹⁾

Obdobné prohřešky pak kandidující subjekty páchaly i v souvislosti s kampaní pro senátní volby 2018. Nejčastějším prohřeškem bylo neoznámení adresy internetových stránek, na kterých je přístupný volební účet, a internetových stránek, kde jsou zveřejňovány informace o financování volební kampaně. Tuto zákonnou povinnost nesplnilo 13 politických stran a hnutí, 10 koalic a 8 nezávislých kandidátů. V souhrnu bylo uděleno celkem 20 pokut v celkové sumě 280 500 Kč.²⁰⁾ Zohledníme-li, že za tato porušení zákonná je možné uložit pokuty v rozmezí 10 – 100 tisíc Kč,²¹⁾ výše průměrné pokuty, která odpovídala přibližně částce 14 tisíc Kč, byla opět nízká. Obdobná situace nastala i u voleb do Evropského parlamentu v roce 2019, kde výše udělených pokut odpovídala již nastolenému trendu. Při ukládání pokut podle volebního zákona je ve všech případech výše pokuty ohraničena minimální i maximální možnou výší a Úřad pokuty uděluje v tomto explicitně stanoveném rozmezí. Prostor pro vlastní uvážení je zde tedy v porovnání s trestáním podle zákona o sdružování v politických stranách omezenější, přesto ne nevýznamný.

Pro srovnání a činění závěrů stran efektivity uložených sankcí je možné se podívat, jaké pokuty při svém vlastním uvážení uděluje Úřad pro ochranu osobních údajů (dále jen „ÚOOÚ“) jako další ústřední orgán státní správy. Z některých dostupných rozhodnutí se podává, že ÚOOÚ byl ve výměře jednotlivých pokut uložených podle § 45 odst. 3 nebo 45a odst. 3 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, obdobně mírný.²²⁾ Při možnosti uložení pokuty do výše 5 milionů Kč rozhodl ÚOOÚ o uložení pokuty ve výši 240 tisíc Kč²³⁾ (řízení vedeno proti nakladatelství Mafra),

¹⁹⁾ Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. *Úřad dokončil všechna řízení týkající se nezveřejnění povinných údajů ohledně financování volební kampaně, tisková zpráva z 8. 2. 2018* [online]. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí ©2019. [cit. 25. 9. 2019]. Dostupné z: <https://www.udhphsh.cz/aktuality/>.

²⁰⁾ Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. *Celkem 23 politických stran a hnutí a 8 nezávislých kandidátů nedodrželo základní pravidla transparentnosti volební kampaně, tisková zpráva z 22. 10. 2018* [online]. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí ©2019. [cit. 25. 9. 2019]. Dostupné z: <https://www.udhphsh.cz/aktuality/>.

²¹⁾ Viz § 16d volebního zákona ve spojení s § 16h odst. 2 písm. l), odst. 5 písm. a) volebního zákona.

²²⁾ Jedná se o ukládání sankcí za správní delikty právnických osob nebo podnikajících fyzických osob, blíže viz zákon č. 101/2000 Sb.

²³⁾ Rozhodnutí Úřadu pro ochranu osobních údajů ze dne 30. 7. 2014, č. j. UOOU-05185/14-13. Dostupné z: <https://www.uouu.cz/poskytnuti-informaci-o-rozhodnutich-uradu-o-sankcich-podle-45-nebo-45a-zakona-c-101-2000-sb-ze-dne-16-prosince-2016/ds-4254/archiv=0&p1=2567>.

ve výši 60 tisíc Kč²⁴⁾(řízení vedeno proti Ministerstvu vnitra ČR), ve výši 10 tisíc Kč²⁵⁾ (řízení vedené proti Vězeňské službě ČR) nebo ve výši 30 tisíc Kč²⁶⁾ (řízení vedené proti občanskému sdružení SPKFree.Net). Z výše uvedeného je tedy patrné, že ani Úřad pro ochranu osobních údajů, který je úřadem již etablovaným s delší historií a praxí (v porovnání s Úřadem), ukládá sankce velice mírné, vezmeme-li v potaz, jaká je horní zákonná limitace těchto sankcí.

Závěry

Závěrem je třeba zdůraznit, že výše nastíněný přehled sankční politiky Úřadu vychází toliko z uveřejněných tiskových zpráv, nikoliv ze samotných správních rozhodnutí, a proto je na místě jistá opatrnost při činění zevšeobecnujících závěrů vztahujících se k činnosti Úřadu. Dále je třeba zmínit, že aby tento krátký příspěvek nevyzněl ve vztahu k Úřadu jen kriticky, nelze pominout, a Úřad to sám zdůrazňoval, že v případě udělených pokut ve vztahu k výročním finančním zprávám politických stran a hnutí byly pokuty doposud ukládány mimoparlamentním subjektům. V momentě, kdy by se obdobného porušení zákonných povinností dopustily strany s účastí v Parlamentu, měl by Úřad možnost se od své dosavadní rozhodovací praxe - právě s poukazem na parlamentní účast strany - odchýlit, a to i v souladu s normativem upraveným v § 19l odst. 1, podle kterého má být uložena pokuta a její výše dostatečně individualizovaná, aby neohrozila další existenci strany nebo hnutí. V případě uložených pokut za porušení povinností při vedení volební kampaně pak byly tyto pokuty ukládány především kandidujícím subjektům, tzn. nejčastěji politickým stranám a hnutím.²⁷⁾ Pokutované prohřešky v tomto případě však spadaly pod peněžitou sankci stanovenou volebním zákonem v rozmezí 10 – 100 tisíc Kč a v tomto případě tak asi nelze na udělené pokuty pohlížet jako na nepřiměřeně nízké, byť takřka všechny byly uloženy ve spodní polovině této výměry. Ostatně podíváme-li se na přístup ÚOOÚ k pokutování, zjistíme, že ani ten neukládá peněžité pokuty

²⁴⁾ Rozhodnutí Úřadu pro ochranu osobních údajů ze dne 18. 4. 2014, č. j. UOOU-01670/14-11. Dostupné z: <https://www.uouu.cz/poskytnuti-informaci-o-rozhodnutich-uradu-o-sankcich-podle-45-nebo-45a-zakona-c-101-2000-sb-ze-dne-16-prosince-2016/ds-4254/archiv=0&p1=2567>.

²⁵⁾ Rozhodnutí Úřadu pro ochranu osobních údajů ze dne 21. 5. 2014, č. j. VER-2821/09-34. Dostupné z: <https://www.uouu.cz/poskytnuti-informaci-o-rozhodnutich-uradu-o-sankcich-podle-45-nebo-45a-zakona-c-101-2000-sb-ze-dne-16-prosince-2016/ds-4254/archiv=0&p1=2567>.

²⁶⁾ Rozhodnutí Úřadu pro ochranu osobních údajů ze dne 18. 8. 2014, č. j. UOOU-04741/13-30. Dostupné z: <https://www.uouu.cz/poskytnuti-informaci-o-rozhodnutich-uradu-o-sankcich-podle-45-nebo-45a-zakona-c-101-2000-sb-ze-dne-16-prosince-2016/ds-4254/archiv=0&p1=2567>.

²⁷⁾ V senátních volbách byly některé pokuty uloženy i nezávislým kandidátům, otázce vedení volební kampaně u prezidentských voleb se tento článek záměrně vyhnul s odůvodněním, že předkládaný text se soustředí především na pokutování politických stran a hnutí.

v maximální možné výši. Účelem prováděné kontroly je především náprava protiprávního stavu, nikoliv okamžitá represe a uložení pokuty, čímž pravděpodobně oba úřady kladou důraz na zásadu subsidiarity trestní represe, která brání nadužívání správního trestání státem.

Kromě vylíčení základních požadavků, které jsou kladeny na správní orgány obecně při ukládání sankcí, bylo cílem tohoto krátkého zamyšlení poukázat na trend orgánů veřejné správy, kterým je ukládání možná až neadekvátně nízkých sankcí. Tento negativní jev se však neobjevuje jen u Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. V této souvislosti bylo v akademické rovině již poukázáno na to, že tento nepříznivý trend je dost možná zapříčiněn i tím, že ve správním řízení není žádný institut nebo orgán, který by na ukládání neadekvátně nízkých sankcí poukazoval a mohl proti správním rozhodnutím podávat opravné prostředky (obdoba institutu státního zástupce v trestním řízení).²⁸⁾

Ve všech uvedených případech je výše uložené pokuty otázkou správního uvážení, na druhou stranu je nutné si klást otázku, zda takovéto pokutování může vést k systematické nápravě a k jakési kultivaci politického a stranického systému obecně. Podle § 19l odst. 1 zákona o sdružování v politických stranách v aktuálním znění sice platí, že při určení výměry pokuty se přihlédne též k dopadu uložené pokuty na možnost další existence strany a hnutí, přesto nelze od uložených pokut a jejich výše odhlédnout. Závažnost porušení zákonných povinností nelze omlouvat tím, že těchto porušení se dopustily mimoparlamentní subjekty, zvláště za situace, kdy česká zákonná úprava mnohdy i tyto mimoparlamentní subjekty opravňuje k čerpání přímých státních subvencí.

Jakkoli lze tedy rozumět snaze Úřadu subjekty, na něž dopadá jeho rozhodovací činnost, motivovat k budoucímu odstranění vytýkaných nedostatků, a tedy snaze svými rozhodnutími spíše edukovat a apelovat na subjekty k bezvadnému plnění svých zákonných povinností, je otázkou, jestli jsou tyto snahy namísto u opakovaných prohřešků. Dále je nutné uvážit, že Úřad je činný již pár let, podle výše nastíněného přehledu se ale vytýkané prohřešky často opakují a snahy o zavedení dobré praxe formou apelu a mírných trestů ze strany Úřadu tedy nejspíše selhávají. Samozřejmě platí, že pokuty uložené Úřadem byly uloženy na základě zákona, a tedy v jeho mezích. Z formálně právního hlediska je tedy vše v pořádku a zákonem stanovené meze správního uvážení překročeny nebyly. Na akademické úrovni je ale možné se tázat, zda nebyl institut správního uvážení při stanovování sankcí zneužit, a to ve prospěch politických stran či hnutí, kterým byly sankce na samé spodní hranici zákonné sazby uloženy. Svým shovívavým rozhodováním při ukládání

²⁸⁾ Viz KRÁL, J.: Legitimní očekávání při ukládání sankcí. In: KOTÁSEK, J. – BEJČEK, J. – KRATOCHVÍL, V.: Dny práva 2012 – Days of Law 2012. Sborník. Brno, Masarykova univerzita, 2013, s. 946 – 954.

pokut navíc Úřad zakládá právní očekávání i u ostatních politických stran, neboť i při respektování volnosti správního uvážení je vázán základními principy správního rozhodování, včetně povinnosti rozhodovat v obdobných případech obdobným způsobem.²⁹⁾

²⁹⁾ Srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2005, sp. zn. 8 As 5/2005.

Jitka Jelínková

Stromoví v tzv. dopadové vzdálenosti od dráhy – vztah novely § 10 zákona o drahách k zákonu o ochraně přírody a krajiny

Úvod

Řadu let probíhající tlak na usnadnění právního režimu kácení dřevin rostoucích mimo les u železničních drah se již před časem promítl v novele zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, již došlo k nahrazení režimu povolování kácení orgánem ochrany přírody režimem pouhého oznámení tomuto orgánu 15 dnů předem (zákon č. 319/2016 Sb. s účinností od 1. 4. 2017). Správní soudy i Ústavní soud se vyjádřily jak k otázce vztahu zákona o drahách a zákona o ochraně přírody a krajiny, pokud jde o mimolesní dřeviny, tak k otázce nařízení kácení (především lesních) stromů jako odstranění zdroje ohrožení dráhy a provozu na ní podle § 10 odst. 1 zákona č. 266/1994 Sb., o drahách. Pozornost byla samozřejmě věnována rovněž související otázce zásahu do vlastnického práva vlastníků stromů v okolí dráhy a náhrady škody, pokud k pádu stromu na dráhu s následnou škodní událostí došlo v důsledku vnějších přírodních sil typu vichřice (neodvratitelné události).

Veškerá dosavadní judikatura hovoří o nutnosti každý případ pečlivě posuzovat s přihlédnutím ke všem konkrétním skutkovým okolnostem, ať již jde o požadavek na odstranění stromů, nebo otázku hrazení nákladů nezbytných opatření vlastníky pozemků či otázku případné odpovědnosti za škodu vzniklou v důsledku pádu stromu nebo jeho části.

Cílem článku je rozebrat některé otazníky¹⁾ vyvolané nedávnou novelou § 10 zákona o drahách (zákon č. 367/2019 Sb. s účinností od 15. 1. 2020), která veškeré stromoví a jiné porosty v tzv. dopadové vzdálenosti od dráhy prohlásila za ohrožující bezpečnost. Konkrétně půjde o vztah k regulaci kácení dřevin rostoucích mimo les podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny (dále též „ZOPK“), respektive k ochraně dalších zájmů podle tohoto zákona, které mohou být a v případě plošného kácení by často byly dotčeny

¹⁾ Novela § 10 zákona o drahách dopadá i na lesní porosty, ovšem vztah k úpravě v lesním zákoně není předmětem tohoto článku.

(například ochrana významných krajinných prvků, krajinného rázu, zvláště chráněných území, území soustavy Natura 2000, památných stromů, zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin).

Vývoj právní úpravy v § 8 zákona o ochraně přírody a krajiny

Zákon o drahách (resp. stejnojmenný předchůdce dnešního zákona č. 266/1994 Sb., tj. zákon č. 51/1964 Sb., o drahách) patřil mezi předpisy uvedené příkladným výčtem v poznámce pod čarou k § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění účinném před 1. 12. 2009. Do novely zákona o ochraně přírody a krajiny provedené zákonem č. 349/2009 Sb. se kácení dřevin pro potřeby plynulé a bezpečné drážní dopravy dělo na základě oznámení podle § 8 odst. 2 ZOPK jako tzv. výkon oprávnění podle zvláštního předpisu, přičemž orgán ochrany přírody mohl oznámené kácení pozastavit, omezit nebo zakázat, pokud odporovalo požadavkům na ochranu dřevin nebo rozsahu zvláštního oprávnění.

Od 1. 12. 2009 do 31. 3. 2017 platilo, že ke kácení dřevin u železničních drah²⁾ je třeba povolení orgánu ochrany přírody podle § 8 odst. 1 ZOPK.³⁾ Věta třetí § 8 odst. 1 dále stanovila, že „povolení ke kácení dřevin u železničních drah může orgán ochrany přírody vydat jen po dohodě s drážním správním úřadem“.

S účinností od 1. 4. 2017 došlo k významné změně právní úpravy. Zákon č. 319/2016 Sb., který byl primárně novelou zákona o drahách, novelizoval částí čtvrtou také zákon o ochraně přírody a krajiny. V § 8 odst. 1 ZOPK byla zrušena část o povolování kácení dřevin u železničních drah a do § 8 odst. 2 byl vložen nový oznamovací důvod „odstraňování dřevin za účelem zajištění provozuschopnosti železniční dráhy nebo zajištění plynulé a bezpečné drážní dopravy na této dráze“. Zásadní odchylkou od všech ostatních důvodů kácení na oznámení se stalo zakotvení silné pozice drážního správního úřadu, neboť orgán ochrany přírody může kácení oznámené z „drážního“ důvodu pozastavit, omezit nebo zakázat jen na základě (souhlasného) závazného stanoviska drážního správního úřadu. Současně bylo do zákona o drahách vloženo ustanovení odst. 2 § 56a, podle nějž „Drážní správní úřad vydává závazné stanovisko v řízení o pozastavení, omezení nebo zákazu kácení dřevin podle zákona o ochraně přírody a krajiny, jde-li o kácení dřevin za účelem zajištění provozuschopnosti železniční dráhy nebo zajištění plynulé a bezpečné drážní dopravy na této dráze. Pokud by pozastavením, omezením

²⁾ Pojem „u železničních drah“ ne zcela korespondoval s terminologií zákona o drahách, uplatňován byl výklad, že kácením u železničních drah se rozumí kácení dřevin na stavbě, v obvodu dráhy a v ochranném pásmu dráhy, jakož i na pozemcích v sousedství dráhy. Pojmy stavba dráhy (a stavba na dráze), obvod dráhy, ochranné pásmo dráhy i sousedství dráhy jsou vymezeny v zákonu o drahách (§ 5, § 4, § 8, § 10).

³⁾ Samozřejmě při kácení dřevin u železničních drah platilo a stále platí, že nejsou dotčena ust. § 8 odst. 2 (ostatní oznamovací důvody vedle od 1. 4. 2017 existujícího „drážního“ oznamovacího důvodu, tj. zejména oznámení v ochranném pásmu zařízení elektrizační soustavy), 3 a 4 ZOPK.

nebo zákazem kácení došlo k ohrožení tohoto účelu, vydá drážní správní úřad nesouhlasné závazné stanovisko.“. Uvedená právní úprava nebyla aktuální novelou § 10 zákona o drahách dotčena.

Vývoj právní úpravy v § 10 zákona o drahách

Do novely č. 367/2019 Sb. se opatření k zabránění padání stromů nebo jejich částí týkal odstavec první § 10 Ochrana dráhy.⁴⁾ Podle něj platilo (a s výjimkou vypuštěných slov „stromů nebo jejich částí“ platí nadále), že *„Vlastníci nemovité věci v sousedství dráhy jsou povinni strpět, aby na jejich pozemcích byla provedena nezbytná opatření k zabránění sesuvů půdy, padání kamenů, lavin a stromů nebo jejich částí, vznikne-li toto nebezpečí výstavbou nebo provozem dráhy nebo přírodními vlivy; vznikne-li toto nebezpečí z jednání těchto vlastníků, jsou povinni učinit nezbytná opatření na svůj náklad. O rozsahu a způsobu provedení nezbytných opatření a o tom, kdo ji provede, rozhodne drážní správní úřad.“*

Podle odstavce druhého § 10 beze změny platí, že *„Drážní správní úřad zjišťuje zdroje ohrožování dráhy a zdroje rušení drážního provozu na nich. Zjistí-li zdroj ohrožení jiný, než je uveden v odstavci 1, nařídí drážní správní úřad jeho provozovateli nebo vlastníku odstranění zdroje tohoto ohrožení. Nevyhoví-li provozovatel nebo vlastník zdroje ohrožení, drážní správní úřad rozhodne o odstranění zdroje ohrožení na jeho náklady.“*

Dne 15. 1. 2020 nabyla účinnosti rozhodující část zákona č. 367/2019 Sb., kterým se mění zákon o drahách a další související zákony.

Jako poslanecký pozměňovací návrh byla přijata změna § 10 Ochrana dráhy. Tato změna spočívá v tom, že dosavadní odstavec 1 se již nevztahuje na padání stromů nebo jejich částí, kterých se týkají nově vložené odstavce 3 až 5. Pro vztah k veřejnoprávní ochraně přírody a krajiny a lesa je rozhodující odst. 3, který zní: *„Provozovatel dráhy má právo odstraňovat a oklešťovat stromoví a jiné porosty ohrožující bezpečnost nebo plynulost drážní dopravy anebo provozuschopnost dráhy v případě, kdy tak po předchozím upozornění provozovatele dráhy neučinil jejich vlastník v přiměřené lhůtě a v rozsahu, které jsou stanoveny v tomto upozornění. **Stromoví a jiné porosty, které při svém pádu mohou zasáhnout do průjezdného průřezu dráhy, jsou stromovím ohrožujícím bezpečnost nebo plynulost drážní dopravy nebo provozuschopnost dráhy.“***

Pokud jde o vztah provozovatele dráhy a vlastníků pozemků s dřevinami, inspirací pro nové odstavce 3 až 5 § 10 zákona o drahách byla zjevně ustanovení

⁴⁾ K rozčlenění § 10 Zdroj ohrožení dráhy (nyní Ochrana dráhy) do dvou odstavců došlo s účinností od 9. 5. 2002 (zákonem č. 175/2002 Sb.) na základě nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 11/01 ze dne 6. 3. 2002, č. 144/2002 Sb. Ten podstatnou část předchozího znění § 10 zrušil, neboť shledal jako nepřiměřené, aby se odstranění zdroje ohrožení dráhy děllo vždy na náklady jeho majitele či provozovatele. Ustanovení obdobné pozdějšímu znění § 10 Ochrana dráhy obsahuje zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v § 35 Ochrana dálnice, silnice a místní komunikace.

energetického zákona č. 458/2000 Sb., která zakotvují oprávnění provozovatele soustavy odstraňovat a oklešťovat stromové a jiné porosty, provádět likvidaci odstraněného a okleštěného stromové a jiných porostů ohrožujících bezpečně a spolehlivě provozování zařízení soustavy v případech, kdy tak po předchozím upozornění a stanovení rozsahu neučinil sám vlastník či uživatel [např. v oblasti elektroenergetiky oprávnění provozovatele přenosové soustavy podle § 24 odst. 3 písm. g) a oprávnění provozovatele distribuční soustavy podle § 25 odst. 3 písm. g) energetického zákona]. Z pohledu ochrany veřejných zájmů přírody a krajiny a ochrany lesa a tedy i ústavně zaručeného práva na příznivé životní prostředí je krajně sporná druhá věta nového odstavce 3 § 10 zákona o drahách, která paušálně⁵⁾ prohlašuje, že stromové a jiné porosty, které při svém pádu mohou zasáhnout do průjezdného průřezu dráhy, jsou stromovým ohrožujícím bezpečnost nebo plynulost drážní dopravy nebo provozuschopnost dráhy. Právě tuto větu navrhol vypustit Senát, byl však Poslaneckou sněmovnou přehlasován.

Klíčová judikatura

Z hlediska zaměření tohoto článku na vztah veřejnoprávní úpravy odstraňování stromové v § 10 zákona o drahách a právního režimu kácení dřevin rostoucích mimo les v § 8 zákona o ochraně přírody a krajiny, respektive ochrany jiných zájmů podle tohoto zákona, je za prvé významná judikatura, která vznikla v době, kdy ke kácení mimolesních dřevin bylo potřeba povolení podle § 8 odst. 1 ZOPK, a která se obecně vyjádřila ke vztahu zákona o drahách a zákona o ochraně přírody a krajiny. Za druhé je významná judikatura, již bylo vyhověno žalobám vlastníka (Lesů České republiky, s. p.) na zrušení rozhodnutí drážního správního úřadu, respektive Ministerstva dopravy, jimiž bylo podle § 10 odst. 1 zákona o drahách ve znění účinném do 14. 1. 2020 nařizováno na určitých pozemcích podél tratí kácení všech stromů v tzv. dopadové vzdálenosti jako opatření k odstranění zdroje ohrožení dráhy a provozu na ní.

Pokud jde o kácení dřevin rostoucích mimo les, vztah zákona o drahách a zákona o ochraně přírody a krajiny a pravomoci orgánů ochrany přírody, správní soudy jednoznačně odmítly, že by zákon o drahách byl speciálním vůči zákonu o ochraně přírody a krajiny a že by nebyla dána pravomoc orgánů ochrany přírody. Jak konstatovaly, „Nelze dovozovat vztah speciality

⁵⁾ Tato „příliš strohá, jednoznačná a nediferencovaná“ úprava (vypůjčím-li si příklady z nálezů Ústavního soudu Pl. ÚS 11/01 ze dne 6. 3. 2002, č. 144/2002 Sb.) je problematická samozřejmě rovněž z hlediska odpovědnosti za škodu, pokud vznikne pádem stromu v důsledku živelní události; občanskoprávní důsledky však nejsou předmětem tohoto článku. Podle ustálené rozhodovací praxe k § 420a odst. 3 „starého“ občanského zákoníku je neodvratitelnou událostí nemající důvod v provozu (liberačním důvodem) událost způsobená zejména vnějšími přírodními silami (pád stromu na dráhu například v důsledku vichřice a příválových dešťů), srov. např. usnesení Nejvyššího soudu České republiky sp. zn. 23 Cdo 4080/2016 ze dne 2. 1. 2017.

zákona o drahách k zákonu o ochraně přírody a krajiny. Žalobce (Správa železniční dopravní cesty, státní organizace) musí povinnost zajistit bezpečnost drážního provozu vykonávat též v souladu s právní úpravou týkající se ochrany přírody a krajiny, která povoluje kácení dřevin za splnění zákonem stanovených podmínek, jejichž posouzení spadá do gesce příslušného orgánu ochrany přírody, jehož povolení je žalobce povinen vyžádat.“⁶⁾ „Problematiku ochrany a kácení dřevin rostoucích mimo les, jimiž jsou stromy a keře rostoucí jednotlivě i ve skupinách ve volné krajině i v sídelních útvech na pozemcích mimo lesní půdní fond, výlučně upravuje zákon o ochraně přírody a krajiny. Tento zákon tedy dopadá na všechny dřeviny rostoucí na pozemcích mimo lesní půdní fond, tj. i na dřeviny rostoucí na pozemcích v obvodu dráhy. Pokud je úmyslem zákonodárce vyjmout dřeviny rostoucí mimo les z působnosti orgánů ochrany přírody, činí tak výslovně [viz např. ust. § 59 odst. 1 písm. j) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů]. V zákoně o dráhách však žádné ustanovení shodného či obdobného obsahu není. Vzhledem k tomu, že zákon o dráhách a zákon o ochraně přírody a krajiny mají odlišný předmět úpravy, nelze mezi těmito zákony stanovit poměr obecného a zvláštního.“⁷⁾ S právními závěry obecných soudů se ztotožnil i Ústavní soud.⁸⁾

V rozsudcích, jimiž bylo vyhověno žalobám vlastníka (Lesů České republiky, s. p.) na zrušení rozhodnutí drážního správního úřadu, resp. Ministerstva dopravy, podle § 10 odst. 1 zákona o drahách ve znění účinném do 14. 1. 2020, o nařízení odstranění všech stromů, „*kteřé svojí výškou a dopadovou vzdáleností mohou způsobit vznik mimořádné události na dráze*“, soudy odmítly tento paušalizují přístup. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud⁹⁾, „*při výkladu § 10 zákona o drahách je třeba zohlednit princip proporcionality, který je ostatně nutno uplatnit vždy při řešení střetu základních práv, resp. veřejných zájmů (v daném případě veřejného zájmu na ochraně zdraví a bezpečnosti cestujících na straně jedné a vlastnického práva, jakož i práva na ochranu životního prostředí na straně druhé). Také tomuto principu proto odpovídá výklad, který pod pojmem nebezpečí pro dráhu rozumí skutečně a reálně hrozící nebezpečí, které lze předem předvídat, nikoliv pouze potenciální hrozba spojená s tím, že se stromy nacházejí v dopadové vzdálenosti od dráhy.*“ (bod 20 citovaného rozsudku). Opačný závěr, podle něž by měly být vykáceny všechny stromy v okolí všech drah v České republice, „*kde někdy došlo k pádu stromu do kolejiště*“, bez ohledu na konkrétní skutkové okolnosti (např. stáří či zdraví stromu, morfologii terénu či stav

⁶⁾ Podle rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích č. j. 10A 59/2014 – 27 ze dne 28. 5. 2015.

⁷⁾ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 162/2015 ze dne 5. 11. 2015, kterým byla zamítnuta kasační stížnost SŽDC proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích citovanému v poznámce výše.

⁸⁾ Srov. usnesení Ústavního soudu II. ÚS 3669/16 ze dne 22. 11. 2016, kterým byla odmítnuta ústavní stížnost SŽDC proti rozsudku Krajského soudu v Brně č. j. 31 A 69/2013 – 83 ze dne 25. 11. 2015, a proti rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 1/2016 – 57 ze dne 24. 8. 2016.

⁹⁾ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 299/2019 – 42 ze dne 18. 12. 2019, k němuž byla téhož dne vydána tisková zpráva soudu.

podloží), označil soud za „absurdní“.¹⁰⁾ Správní orgány byly povinny zjišťovat okolnosti, z nichž se nebezpečí podává, tj. zda vzhledem ke konkrétnímu stavu stromů a konkrétním poměrům lokality jde o ohrožení pouze hypotetické, nebo skutečné nebezpečí.

Musí být nadále posuzována míra ohrožení podle konkrétních skutkových okolností?

Nová právní úprava obsažená ve větě druhé odstavce 3 § 10 zákona o drahách umožňuje v podstatě jen dva výklady.

Podle prvního výkladu zákonodárce tím, že prohlásil stromoví a jiné porosty, které při svém pádu mohou zasáhnout do průjezdného průřezu dráhy, za stromoví ohrožující bezpečnost nebo plynulost drážní dopravy nebo provozuschopnost dráhy, pouze neobratně vyjádřil svůj úmysl, tj. že se žádné takové stromoví nesmí u dráhy nacházet. Míra ohrožení podle konkrétních skutkových okolností tak nemusí, resp. ani nemůže být správními orgány, ale například ani civilními soudy v budoucích sporech o náhradu škody, zjišťována a posuzována.

Domnívám se, že takový výklad neodpovídá ani samotnému znění nové úpravy, a doufám, že ani úmyslu zákonodárce, když přijatému pozměňovacímu návrhu byla dána přednost před pozměňovacím návrhem ještě „radikálnějším“, který by mj. výslovně vylučoval působnost zákona o ochraně přírody a krajiny na odstraňování dřevin v tzv. dopadové vzdálenosti od dráhy, s výjimkou ochrany památných stromů.

Podle tohoto „alternativního“ pozměňovacího návrhu měly nové odstavce 3 až 5 § 10 zákona o drahách znít: (3) *Provozovatel dráhy je povinen odstraňovat dřeviny, které se nacházejí v obvodu dráhy a které ohrožují nebo mohou ohrozit dráhu nebo bezpečnost provozu drážní dopravy.* (4) *Vlastník nebo uživatel pozemku v ochranném pásmu dráhy je povinen na základě písemného pokynu provozovatele dráhy odstranit na vlastní náklady dřeviny, které ohrožují nebo mohou ohrozit dráhu nebo bezpečnost provozu drážní dopravy, případně činit jiná nezbytná opatření nutná k zajištění bezpečnosti dráhy nebo drážní dopravy. V případě, že vlastník nebo uživatel pozemku v ochranném pásmu dráhy pokynu provozovatele dráhy nevyhoví ani ve lhůtě 30 dnů od doručení pokynu nebo se pokyn v této lhůtě nepodaří vlastníkově nebo uživateli pozemku doručit, rozhodne o odstranění dřeviny či jiných nezbytných opatřeních drážní správní úřad.* (5) *Na odstraňování dřevin, které se nacházejí v obvodu dráhy nebo v ochranném pásmu dráhy a které ohrožují nebo mohou ohrozit dráhu nebo bezpečnost provozu drážní dopravy, se nevztahuje zákon o ochraně přírody a krajiny, s výjimkou ochrany památných stromů. Dřevina, která při svém pádu může zasáhnout do průjezdného průřezu dráhy, je dřevinou ohrožující bezpečnost dráhy*

¹⁰⁾ Podle rozsudků Městského soudu v Praze č. j. 10 A 28/2017 – 61 ze dne 17. 4. 2019 a č. j. 11 A 25/2017 – 65 ze dne 30. 8. 2018.

nebo bezpečnost provozu drážní dopravy. Drážní správní úřad je dotčeným správním orgánem při vyhlásování památných stromů dle zvláštního právního předpisu.“

Druhým a podle mého názoru jedině správným a ústavněkonformním výkladem je ten, že ani přijaté ustanovení, podle něž všechno stromoví v tzv. dopadové vzdálenosti ohrožuje bezpečnost nebo plynulost drážní dopravy nebo provozuschopnost dráhy, nezbavuje orgány veřejné moci i provozovatele dráhy práva a povinnosti pečlivě posuzovat míru ohrožení podle konkrétních skutkových okolností. **Uvedenou větu snad lze chápat tak, že ještě zvyšuje nároky na zjišťování a posuzování konkrétní míry ohrožení a volbu vhodných opatření k jejímu snížení, nejde-li o ohrožení pouze hypotetické.**

Pro tento výklad podle mého názoru svědčí za prvé sama dikce § 10 odst. 3 zákona o drahách. Nestanoví se, že stromoví a jiné porosty se v tzv. dopadové vzdálenosti od drah nacházet nesmějí, že provozovatel dráhy nebo vlastník je povinen je odstraňovat, jako opatření ke snížení míry ohrožení se připouští nejen odstraňování, ale i oklešťování stromoví (ořezy), provozovatel dráhy je oprávněn (a tedy i povinen) určit vlastníkově dřevin přiměřenou lhůtu a rozsah zásahu.

Za další podstatný argument považuji to, že pokud by stromy v tzv. dopadové vzdálenosti musely být jako ohrožující bezpečnost paušálně odstraňovány, ztratilo by smysl oznamování kácení mimolesních dřevin podle § 8 odst. 2 ZOPK, stalo by se pouhou vyprázdňenou formalitou. Orgán ochrany přírody by nemohl přihlídnout ke konkrétním skutkovým okolnostem a na jejich základě zvážit míru ohrožení ve vztahu k zájmu na ochraně dřevin, neboli reálně by nemohl uplatnit pravomoc oznámené kácení pozastavit, omezit, zakázat, pokud odporuje požadavkům na ochranu dřevin; a stejně tak drážní správní úřad by vždy musel vydat nesouhlasné závazné stanovisko k jakémukoli omezení kácení.

Rovněž případné vydávání jiných správních aktů vyžadovaných zákonem o ochraně přírody a krajiny, pokud by kácení znamenalo dotčení dalších chráněných zájmů, včetně např. výjimky z přísné ochrany zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin a památných stromů, by bylo formalitou s předem daným výsledkem (povolení, souhlas), pokud by byl podáván výklad, že zákonodárce větou o ohrožujícím stromoví předurčil úvahu orgánu ochrany přírody o střetávajících se veřejných zájmech.

Takový výklad by měl stejný dopad jako výslovné vyloučení působnosti zákona o ochraně přírody a krajiny (pravomoci orgánů ochrany přírody) na odstraňování dřevin v tzv. dopadové vzdálenosti od dráhy, což však § 10 zákona o drahách nestanoví.

Především pak výklad, že § 10 odst. 3 zákona o drahách nově vyžaduje odstraňovat všechny dřeviny rostoucí mimo les a všechny lesní porosty, které hypoteticky mohou při pádu zasáhnout do průřezného průřezu dráhy, považuji za rozporný s ústavním principem proporcionality, v daném případě

nutnosti poměřovat míru ohrožení zájmu na ochraně zdraví a bezpečnosti cestujících s mírou ohrožení zájmu na ochraně životního prostředí, a to podle konkrétních skutkových okolností. Jak bylo zmíněno výše, judikatura označila výklad, podle něž by měly být vykáceny všechny stromy v okolí všech drah v České republice, za ve svých důsledcích absurdní.

Postup orgánů ochrany přírody podle § 8 ZOPK, případně § 66 a dalších dotčených ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny

Jsem tedy přesvědčena, že orgány ochrany přírody, v součinnosti s drážními správními úřady, ani po novele § 10 zákona o drahách nejsou zbaveny povinnosti posuzovat míru ohrožení bezpečnosti nebo plynulosti drážní dopravy nebo provozuschopnosti dráhy stromy v tzv. dopadové vzdálenosti od dráhy a poměřovat ji s intenzitou zájmu na ochraně dřevin, krajinného rázu, zvláště chráněných území, území soustavy Natura 2000, památných stromů, zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin apod.

K tomu musí zjistit všechny skutkové okolnosti a pečlivě je zvážit, v první řadě stav stromů (např. zda jde o zdravé a řádně zakořeněné stromy, u nichž nic nenavzděčuje nebezpečí pádu stromu, a případný pád by byl důsledkem nepředvídatelných klimatických podmínek, které běžně chápeme jako „vyšší moc“) a případné dotčení dalších chráněných zájmů (například výskyt zvláště chráněných druhů), dále pak situaci konkrétního místa (morfologie terénu, stav podloží atp.).

Základním nástrojem regulace nedůvodného plošného kácení dřevin rostoucích mimo les v okolí železničních drah¹¹⁾ je pozastavení, omezení nebo zákaz kácení oznámeného podle § 8 odst. 2 ZOPK za účelem zajištění provozuschopnosti železniční dráhy nebo zajištění plynulé a bezpečné drážní dopravy na této dráze. Orgán ochrany přírody může oznámené kácení pozastavit, omezit nebo zakázat, pokud odporuje požadavkům na ochranu dřevin, avšak jen na základě závazného stanoviska drážního správního úřadu. Vznikne-li v řízení o regulaci kácení podle § 8 odst. 2 ZOPK rozpor mezi názorem obou správních orgánů na nutný rozsah kácení, měl by být řešen především ve vzájemné součinnosti v souladu s principy dobré správy.

Kácení mimolesních dřevin a samozřejmě rovněž lesních porostů se může dotýkat dalších zájmů chráněných podle zákona o ochraně přírody a krajiny (např. krajinný ráz, významné kraji prvky, zvláště chráněná území, území soustavy Natura 2000, památné stromy, zvláště chráněné druhy živočichů a rostlin.).

V takových případech nelze kácení provést bez získání potřebných povolení (výjimek), souhlasů, závazných stanovisek orgánů ochrany přírody. Příslušné

¹¹⁾ Kácení dřevin rostoucích mimo les v okolí jiných než železničních drah, tj. drah tramvajových, trolejbusových a lanových [srov. předmět úpravy podle § 1 písm. a) zákona o drahách], vyžaduje povolení orgánů ochrany přírody podle § 8 odst. 1 ZOPK.

orgány ochrany přírody musí do doby jejich event. opatření takové kácení omezit nebo zakázat podle § 66 ZOPK jako činnost, která by mohla způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody. V řízení podle § 66 ZOPK, resp. v řízeních o získání potřebných povolení, výjimek a souhlasů orgánů ochrany přírody k zásahům do dalších chráněných zájmů sice není zakotveno postavení drážního správního úřadu jako dotčeného orgánu, natožpak orgánu vydávajícího závazné stanovisko, jistě je ale žádoucí, aby orgány ochrany přírody vyjádření drážního správního úřadu z pohledu jím chráněných zájmů opatřovaly a pečlivě zvažovaly.

Závěr

Z pohledu prevence nedůvodného plošného kácení stromů v tzv. dopadové vzdálenosti především od železničních drah lze jistě přivítat, že Ministerstvo životního prostředí na novelu § 10 zákona o drahách reagovalo vydáním Aktualizované metodické instrukce odboru obecné ochrany přírody a krajiny a odboru legislativního k aplikaci § 8 a § 9 zákona o ochraně přírody a krajiny (Věstník MŽP 1/2020). Podává v ní pro orgány ochrany přírody výklad v podstatě shodný s mým výše nastíněným právním názorem. Zda tento výklad obstojí před soudy, ukáže čas.

Shrnutí:

Novela § 10 zákona o drahách, přijatá jako poslanecký pozměňovací návrh k vládnímu návrhu novely zákona o drahách a dalších souvisejících zákonů (zákon č. 367/2019 Sb.), s účinností od 15. 1. 2020 vyčlenila padání stromů a jejich částí ze zdrojů ohrožení dráhy podle dosavadního odstavce 1 tohoto ustanovení.

Pro odstraňování a oklešťování stromů a jiných porostů ohrožujících bezpečnost nebo plynulost drážní dopravy anebo provozuschopnost dráhy zavedla speciální režim v nových odstavcích 3 až 5.

Z pohledu zákona o ochraně přírody a krajiny vyžaduje výklad druhá věta odstavce 3 § 10 zákona o drahách, podle níž stromové a jiné porosty, které při svém pádu mohou zasáhnout do průjezdného průřezu dráhy, jsou stromovým ohrožujícím bezpečnost nebo plynulost drážní dopravy nebo provozuschopnost dráhy.

Autorka na základě znění nové úpravy i v komparaci s „alternativním“ pozměňovacím návrhem, který výslovně vylučoval působnost zákona o ochraně přírody a krajiny na odstraňování dřevin v tzv. dopadové vzdálenosti od dráhy s výjimkou ochrany památných stromů, dospívá k názoru, že ani inkriminovaná věta nezbavuje správní orgány i provozovatele dráhy práva a povinnosti pečlivě posuzovat míru ohrožení podle konkrétních skutkových okolností (stavu stromů, poměrů v konkrétním místě). Opačný výklad, který by vedl k povinnosti odstranění všech stromů v tzv. dopadové vzdálenosti od všech drah v České republice, nepovažuje

za ústavně konformní s ohledem na princip proporcionality, tj. nutnosti poměřovat míru ohrožení zájmu na ochraně zdraví a bezpečnosti cestujících s mírou ohrožení zájmu na ochraně životního prostředí, a to podle konkrétních skutkových okolností.

RECENZE

SLÁDEČEK, V.: *Obecné správní právo. 4. aktualizované vydání.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 512 s.

Správní právo patří bezesporu k nejvýznamnějším, ale také nejsložitějším odvětvím veřejného práva. Jde o nepostradatelné právní odvětví (nejen) českého práva, které v mnohém zajišťuje a reguluje chod činnosti státu, jeho orgánů a institucí, ale i územní samosprávy (obcí, krajů) jakožto nezbytného prvku decentralizace veřejné moci ve státě. Normy správního práva upravují realizaci řady práv a svobod občanů, resp. zajišťují jejich výkon či ochranu a prosazení, a v neposlední řadě pak i prosazení a ochranu veřejných, celospolečenských zájmů. Pro porozumění a schopnost vůbec normy správního práva zákonně a spravedlivě aplikovat (ze strany veřejné správy), jakož na základě nich realizovat svá práva, svobody či oprávnění, popřípadě plnit povinnosti (ze strany adresátů), je nezbytné vždy porozumět především tzv. obecné části správního práva, které je věnována předmětná učebnice. Tato totiž osvětluje a popisuje vše obecné a společné pro daný obor, tj. vymezuje základní instituty, pojmy a jevy jakožto výsledek jisté abstrakce rozsáhlé masy platného a účinného správního práva.

Publikaci *Obecné správní právo*, respektive její už 4. vydání, lze bezesporu zařadit do skupiny základních učebnic obecného správního práva v České republice. Autorem učebnice je přední dlouholetý odborník, vysokoškolský pedagog i praktik – soudce Ústavního soudu, prof. JUDr. Vladimír Sládeček, DrSc. Autor zde zúročil své opravdu bohaté a hluboké znalosti a zkušenosti, učebnice se vyznačuje provázaností a vyvážeností jednotlivých částí celku, má jednotnou obsahovou linku, jakož i bezesporu jednotný (vysoký) standard kvality textu. V této souvislosti je taktéž zřejmým přínosem, že autor publikace je nejen významným představitelem vědy správního práva, ale také práva ústavního, což s ohledem na skutečnost, že správní právo je považováno za jistou „konkretizaci“ práva ústavního, umožňuje autorovi v řadě případů propojit a precizně osvětlit vzájemné vztahy, respektive zejména vliv ústavního práva na tvorbu, aplikaci i interpretaci norem práva správního.

Pokud jde o zvolenou strukturu učebnice, odpovídá tomu, jak je obecné správní právo standardně pojímáno. Publikace je rozdělena do jednotlivých kapitol, které postupně čtenáře seznámí se základními pojmy, právními instituty a jevy obecné části správního práva. Jelikož jde již o několikáté vydání předmětné učebnice, autor ji postupně doplňuje o další relevantní témata obecného správního práva (např. veřejná služba, či náhrada veřejnoprávní škody), což lze jen přivítat. Taktéž se v ní odráží vývoj právní úpravy v ČR, jakož i změny či posuny v oblasti správně právní praxe (tj. v rozhodovací činnosti jak správních orgánů, tak i soudů).

V rámci 1. kapitoly se autor - jak už bývá tradicí v takovýchto publikacích - věnuje vymezení a charakteristice základních pojmů, tj. zejména pojmu veřejné správy, jejím znakům a členění, jakož i vymezení správního práva jako právního odvětví, jež zasazuje do širšího rámce problematiky právního dualismu, vč. reflexe řešení této otázky v novém občanském zákoníku. Navazující 2. kapitola se pak zabývá otázkou systému pramenů správního práva, jakož i dalších „zdrojů“ správního práva. Následující kapitola pak zřetelně demonstuje význam vzájemného působení a ovlivňování správně právní teorie a praxe, což se zřetelně projevuje právě v oblasti tvorby práva ve veřejné správě, jíž se tato kapitola velmi podrobně věnuje. Autor zde přibližuje jednotlivé způsoby, jimiž se veřejná správa může podílet na normotvorné činnosti v České republice, přičemž hlavní díl pozornosti je věnován samotnému procesu normotvorby, resp. jeho jednotlivým stádiím. V souvislosti s touto problematikou autor upozorňuje na některé problematické aspekty stávající legislativy a praxe (např. právní forma Legislativních pravidel vlády, tzv. přílepký či neadekvátní doba legisvakance).

Další kapitoly se věnují problematice správního aktu jakožto jedné ze základních forem činnosti veřejné správy, vč. postupu při jeho vydávání. Velmi podrobně je rozpracována kupříkladu problematika nicotnosti správních aktů, vč. poukazu na rozlišení aktu neplatného, nezákonného a nicotného, kdy danou problematiku přibližuje autor čtenáři na základě řady příkladů z rozhodovací praxe. Významný prostor je v učebnici věnován i dalším formám činnosti veřejné správy, jako jsou opatření obecné povahy, veřejnoprávní smlouvy, bezprostřední zákroky či tzv. jiné správní úkony.

Téměř zcela nově musel pojmout autor kapitolu věnující se správnímu trestání, a to s ohledem na rozsáhlou rekodifikaci správního práva trestního, ke které došlo v roce 2017. V jejím důsledku byla odstraněna řada nedostatků v hmotněprávní i procesněprávní úpravě postihu správních deliktů, došlo ke zjednodušení celého systému správně právní odpovědnosti, jakož i k zcela novému pojetí přestupku. V řadě ohledů byla správně právní úprava trestání doplněna či upřesněna, kdy zjevnou inspiraci zákonodárce čerpal v úpravě trestně právní. Dále je v učebnici věnován široký prostor správnímu dozoru a dalším kontrolním činnostem veřejné správy, tj. zejména služebnímu dohledu a instančnímu dozoru. Stranou pozornosti nezůstává ani dozor státu nad veřejnoprávními korporacemi či finanční kontrola.

Velmi rozsáhlá je pak kapitola zabývající se organizací veřejné správy v České republice. Jistým specifikem a bezesporu vítanou zajímavostí oproti jiným učebnicím je pak v rámci kapitoly věnované samosprávě skutečnost, že spíše než na samosprávu územní (k níž v současné době existuje poměrně velké množství odborné literatury), se autor věnuje podrobně dosud poněkud opomíjené problematice samosprávy profesní. Zcela nově pak autor zařazuje do učebnice pojednání o veřejné službě, což lze jen přivítat. Vedle vymezení základních pojmů a institutů je věnována pozornost především úpravě služebního zákona.

Závěrem učebnice je v několika kapitolách věnována tradičně pozornost široké problematice kontroly veřejné správy, a to konkrétně kontrole vykonávané soudy, Parlamentem, Veřejným ochráncem práv, Nejvyšším kontrolním úřadem, orgány státního zastupitelství, jakož v podstatě i samotnými občany na základě petic, stížností či jiných podnětů. Předposlední kapitola učebnice velmi přehledně a souhrnně přiblíží čtenáři jednotlivé prostředky a možnosti ochrany práv jednotlivce ve veřejné správě. Závěrečná kapitola je věnována evropským aspektům správního práva, kde autor reflektuje zejména změny, respektive přijetí nových významných evropských dokumentů vztahujících se k problematice veřejné správy.

Poněvadž rozsáhlou materií obecné části správního práva nelze zpracovat zcela vyčerpávajícím způsobem, autor uvozuje každou kapitolu přehledem základní odborné literatury k danému tématu, současně pak publikace disponuje i velmi bohatým poznámkovým aparátem, což ve svém souhrnu umožňuje čtenáři v případě zájmu získat řadu dalších, hlubších informací k dílčím otázkám. Hojně (nicméně současně i kriticky) pak autor pracuje i s judikaturou (nejen) Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, která velmi často podstatně „dotváří“ výklad a tím i následnou aplikaci norem správního práva. Stranou pozornosti však nezůstává ani relevantní evropská judikatura. Poněvadž lze správní právo považovat za poměrně „dynamické právní odvětví“, musel autor samozřejmě zohlednit řadu změn právních úprav, novou (a nezdá se, že by se stala vyvíjející) judikaturu, jakož i nově publikovanou odbornou literaturu.

Publikace má sloužit především k pedagogickým účelům, kdy znalost obecné části je nezbytným základem pochopení další materie správního práva, především pak jeho zvláštní části. Primární cílovou skupinu adresátů této publikace představují především studenti pregraduálního bakalářského a magisterského studia právního zaměření. Nicméně jistou míru právního vědomí by měl mít každý člověk, a poněvadž veřejná správa provází občana v podstatě po celý jeho život, bude jistě přínosem i pro veřejnost (ať již odbornou, či laickou), a taktéž i pro potřeby praxe ve veřejné správě.

doc. JUDr. Kateřina Frumarová, Ph.D.

ZÍDEK, M., TUPÝ, M., KLUSOŇ, J.: *Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 628 s., ISBN 978-80-7598-381-7 (váz.), 978-80-7598-382-4 (e-Pub), ISBN 978-80-7598-383-1 (Mobi)

Vytváření a ochrana kulturního bohatství společnosti je jedním z významných veřejných zájmů realizovaných a chráněných státem. Zatímco podpora „živých“ kulturních aktivit (např. divadlo, film) napomáhá vytváření nových kulturních hodnot, slouží ochrana kulturních památek (vedle např. muzejnictví či archivnictví) k ochraně v minulosti vytvořených hodnot, jejichž zachování považuje společnost za důležité pro svůj další vývoj. Základním právním předpisem upravujícím v České republice ochranu kulturních památek a památkově cenných území (památkových rezervací a zón) je zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, který deklaruje veřejný zájem na ochraně kulturních památek, předepisuje orgánům veřejné správy úkoly, které mají pro účely ochrany kulturních památek plnit, a současně také upravuje práva a povinnosti vlastníků a dalších uživatelů kulturních památek.

Návod, jak se vyznat v platné právní úpravě na úseku památkové péče, nabízí praktický komentář aktuálního znění zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči. Publikaci vydalo nakladatelství Wolters Kluwer ČR v tzv. žluté řadě praktických komentářů v prosinci roku 2019, její text vychází z právního stavu k 31. 8. 2019.

Publikace je společným dílem osvědčeného a renomovaného autorského kolektivu. V jeho čele stál JUDr. Martin Zídek, který je ředitelem Památkové inspekce Ministerstva kultury. Autorsky jej doplnili JUDr. et Mgr. Michal Tupý, který je vedoucím oddělení v odboru Památkové inspekce Ministerstva kultury, a Mgr. Jiří Klusoň, který působí jako vedoucí oddělení v odboru umění, literatury a knihoven Ministerstva kultury. Všichni tři autoři se dlouhodobě věnují problematice památkové péče, mají bohaté zkušenosti se zákonem a jeho aplikací v praxi díky jejich působení v ústředním orgánu státní správy, do jehož kompetence kulturní památky spadají (Ministerstvo kultury), ale i na Krajském úřadu Středočeského kraje (pokud jde o první dva autory). Na první pohled je zřejmé, že se v textu komentáře promítají praktické zkušenosti autorů související s působností Památkové inspekce, která vykonává ústřední dozor nad dodržováním zákona o státní památkové péči a předpisů vydaných k jeho provedení. Všichni tři autoři v této oblasti publikovali řadu odborných článků a publikací a působí též jako lektori vzdělávacích a oborových institucí. Tato skutečnost skýtá nemalé záruky, že jde o fundovaný pohled na celou problematiku podloženou osobními zkušenostmi, jenž se neomezuje pouze na parafrázování důvodových zpráv k jednotlivým změnám zákona o státní památkové péči.

Jedná se teprve o třetí, takto komplexně pojatý, autorský počín k zákonu o státní památkové péči od doby přijetí tohoto zákona v roce 1988. Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, nabyl účinnosti ke dni 1. 1. 1988 a dosud byl změněn celkem 25 zákony a 1 nálezem Ústavního soudu (č. 240/2005 Sb.). Během uplynulých 32 let byly publikovány pouze dva ucelené komentáře k zákonu o státní památkové péči.

V roce 2005 byl v nakladatelství ABF – Arch vydán komentář k tomuto zákonu, na němž se podíleli dva ze tří autorů současného praktického

komentáře (M. Zídek a J. Klusoň), a v roce 2011 vydalo nakladatelství Wolters Kluwer ČR v jeho fialové řadě komentář k zákonu č. 20/1987 Sb., jehož autory byly J. Varhaník a S. Malý.

Další návrhy změn zákona o státní památkové péči jsou v různých fázích legislativního procesu (např. v souvislosti s rekodifikací veřejného stavebního práva). V Poslanecké sněmovně PČR je též aktuálně projednáván vládní návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s další elektronizací postupů orgánů veřejné moci (sněmpvní tisk č. 756/0). V návaznosti na nová obecná pravidla využívání údajů ze základních registrů a agendových informačních systémů obsažená v zákoně č. 111/2009 Sb., o základních registrech, se navrhuje mj. dílčí změna zákona o státní památkové péči spočívající ve zrušení jeho ustanovení § 43a, které dosud upravuje přístup orgánů památkové péče do základních registrů a informačních systémů veřejné správy.

Ve stručné předmluvě autoři praktického komentáře rekapituluji dosavadní snahy o přijetí nové právní úpravy na úseku památkové péče, které se datují již od samého počátku přelomových událostí v roce 1989. Autoři uvádí, že významných pokusů o přijetí nové právní úpravy bylo více (pocházejí zejména z let 1992, 2002 nebo 2008). Zatím poslední pokus o přijetí nové právní úpravy na úseku památkové péče skončil dne 12. 7. 2017, kdy Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR ve třetím čtení zamítla vládní návrh zákona o ochraně památkového fondu. Tato takřikající poslední kapka přiměla autory k sepsání tohoto komentáře, neboť dle jejich slov „došli k závěru, že zákon č. 20/1987 Sb. bude ještě nějakou dobu platný a účinný“.

Praktický komentář k zákonu č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, přináší na celkem 628 stranách ucelený výklad tohoto zákona, který má v rámci jeho šesti částí celkem 47 paragrafů a 4 přílohy. V první části (§ 1 – 8) je vymezen účel zákona, definice kulturních a národních kulturních památek a proces jejich prohlašování a evidence, jakož i rušení památkové ochrany. Současně jsou zde vymezeny podmínky územní památkové ochrany v podobě prohlášení památkových rezervací (§ 5) a památkových zón (§ 6) a vydávání plánů jejich ochrany (§ 6a). V této části komentáře postrádám úplné výčty platných prováděcích předpisů vydaných k provedení § 4, 5 a 6 zákona o státní památkové péči. Konkrétně u komentáře k § 4 (národní kulturní památky) bylo vhodné uvést výčet, popř. základní informace (např. vymezené podmínky ochrany) o veškerých nařízeních vlády, kterými dosud byly některé kulturní památky prohlášeny za národní kulturní památky. Z poslední doby se jedná se například o nařízení vlády č. 289/2019 Sb., o prohlášení některých kulturních památek symbolizujících úsilí a boj za svobodu a demokracii na území České republiky za národní kulturní památky, nařízení vlády č. 33/2019 Sb., o prohlášení Usedlosti Bertramka v Praze za národní kulturní památku, nebo nařízení vlády č. 23/2018 Sb., o prohlášení některých kulturních památek za národní kulturní památky. Obdobně u komentáře k § 5 (památkové rezervace) by bylo uživatelsky příznivější, kdyby autoři uvedli výčet, popř. základní informace o dosud vydaných nařízeních vlády, kterými byly prohlášeny části měst a obcí za památkové rezervace. Jedná se například o nařízení vlády č. 430/2017 Sb., o prohlášení území vybraných částí měst Františkovy Lázně, Cheb, Karlovy Vary a Mariánské Lázně a obce Valy

s lázeňskou kulturní krajinou za památkové rezervace a o změně nařízení vlády č. 443/1992 Sb., o prohlášení území historického jádra města Františkovy Lázně a území pevnosti Terezín za památkové rezervace, nařízení vlády č. 127/1995 Sb., o prohlášení území ucelených částí vybraných měst a obcí s dochovanými soubory lidové architektury za památkové rezervace, nebo nařízení vlády č. 54/1989 Sb., o prohlášení území historických jader měst Kolína, Plzně, Brna, Lipníku nad Bečvou a Příboru za památkové rezervace. A konečně u komentáře k § 6 (památkové zóny) by bylo uživatelsky příznivější, pokud by autoři uvedly výčet, popř. i základní informace (jako např. podmínky ochrany) o dosud vydaných vyhláškách Ministerstva kultury a opatřeních obecné povahy Ministerstva kultury (vydávaných od roku 2014), kterými byly prohlášeny území vybraných měst, obcí nebo krajinných celků a jejich částí za památkové zóny. V případě vyhlášek Ministerstva kultury se jedná například o vyhlášku č. 476/1992 Sb., o prohlášení území historických jader vybraných měst za památkové zóny, vyhlášku č. 484/1992 Sb., o prohlášení lednicko-valtického areálu na jižní Moravě za památkovou zónu, nebo vyhlášku č. 208/1996 Sb., o prohlášení území vybraných částí krajinných celků za památkové zóny.

Druhá část komentovaného zákona (§ 9 – 20) se věnuje péči o kulturní památky. Text komentáře se zde věnuje zejména právům a povinnostem vlastníků, jakož i dalších uživatelů kulturních památek při nakládání s nimi (ať již jde o jejich běžné užívání, obnovu, restaurování, přemísťování, užívání pro vědecký výzkum nebo účely výstavní, jakož i o jejich vyvážení do zahraničí). Stranou zájmu autorů komentáře nezůstává ani proces ukládání opatření k zajištění péče o kulturní památky (§ 15) nebo vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky, památkové rezervace nebo památkové zóny (§ 17). V komentáři k části třetí (§ 21 – 24), která se týká archeologických výzkumů a nálezů, autoři příležitostně pojednávají o osobách oprávněných provádět archeologické výzkumy, postavení Archeologického ústavu Akademie věd ČR, procesu povolování provádět archeologické výzkumy, jakož i o oznamovacích povinnostech spojených s prováděním archeologických výzkumů a s archeologickými nálezy. V rámci komentáře k části čtvrté (§ 25 – 34) se jeho autoři detailně věnují organizačnímu uspořádání státní památkové péče a vymezení věcné působnosti jednotlivých orgánů státní památkové péče (Ministerstva kultury, celních úřadů, krajských úřadů a obecních úřadů s rozšířenou působností). Samostatně je v této části pojednáno o Památkové inspekci, krajích a obcích v samostatné působnosti a odborné pomoci poskytované Národním památkovým ústavem. Komentář k části páté (§ 35 – 40) podrobně popisuje, v návaznosti na zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, skutkové podstaty přestupků právnických a podnikajících fyzických osob (§ 35 – 36) a osob fyzických (§ 39 – 40), jakož i podmínky pro vymezení odpovědnosti za přestupky. A konečně část šestá (§ 42 – 47) zahrnuje ustanovení společná, přechodná a závěrečná.

Pro aplikační praxi je účelné, že komentář obsahuje i vysvětlení přechodných ustanovení čtyř zásadních novel zákona o státní památkové péči (zákonů č. 361/1999 Sb., č. 1/2005 Sb., č. 303/2013 Sb. a č. 127/2016 Sb.), které přispívají ke zvolení správné předpisové základny pro daný časový okamžik rozhodování. Součástí publikace je též úplné znění tří prováděcích předpisů

vydaných Ministerstvem kultury k zákonu o státní památkové péči - vyhlášky č. 66/1988 Sb., kterou se provádí zákon ČNR č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, vyhlášky č. 187/2007 Sb., kterou se stanoví obsah a náležitosti plánu území s archeologickými nálezy, a vyhlášky č. 420/2008 Sb., kterou se stanoví náležitosti a obsah plánu ochrany památkových rezervací a památkových zón.

V závěru je kniha doplněna seznamem odborné literatury, medailonky autorů a věcným rejstříkem. Součástí příloh je též úplné znění dvou mezinárodních smluv sjednaných v rámci Rady Evropy v oblasti památkové péče, jejichž smluvní stranou je i Česká republika – Úmluvy o ochraně architektonického dědictví, Granada, 3. 10. 1985 (č. 73/2005 Sb. m. s.) a Úmluvy o ochraně archeologického dědictví Evropy (revidovaná), Valletta, 16. 1. 1992 (č. 99/2000 Sb. m. s.). Na závazky vyplývající z těchto mezinárodních smluv autoři v textu komentáře průběžně upozorňují (např. v komentáři k § 1 v souvislosti s vymezením účelu zákona a otázkou zachování, užívání a zpřístupňování kulturních památek nebo v souvislosti s právními režimy udělování povolení k provádění archeologických výzkumů podle § 21 až 21b).

Ačkoli autoři komentáře pracovali i s dalšími souvisejícími mezinárodními úmluvami sjednanými v rámci organizace UNESCO, zejména s Úmluvou o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví z roku 1972 (č. 159/1991 Sb.) a Úmluvou o opatřeních k zákazu a zamezení nedovoleného dovozu, vývozu a převodu vlastnictví kulturních statků z roku 1970 (č. 15/1980 Sb.), jejich úplné znění mezi přílohami publikace chybí. Jistý nedostatek shledávám taktéž v absenci úplného výčtu všech prováděcích předpisů vydaných k provedení zákona o státní památkové péči. Důvodem však pravděpodobně bylo dodržení limitovaného rozsahu knihy.

Na druhé straně je třeba ocenit přehlednost vykládané materie. Jak je již u této řady komentářů vycházejících v nakladatelství Wolters Kluwer ČR zvykem, pro uživatelskou přehlednost je v úvodu komentáře obsažen seznam zkratk a seznam předpisů citovaných v komentáři. Vlastní text komentáře k jednotlivým ustanovením zákona o státní památkové péči je vždy členěn do několika podkapitol, v rámci nichž jsou podrobně rozebírané jednotlivé okruhy či dílčí otázky. Nespornou výhodou je zahrnutí (graficky odlišených) praktických příkladů, na jejichž základě autoři vysvětlují jednotlivá ustanovení zákona a zároveň vyvracejí obecně panující domněnku, že komentář k zákonu musí být suchopárný a prostý vtipu (viz např. příklady s vycpanou kachnou nebo nově natřenou parní lokomotivou). Autoři komentáře zároveň reflektují i bohatou soudní judikaturu, která s touto problematikou souvisí. Je to právě pečlivě zpracovaný rozbor soudní judikatury vztahující se k zákonu o státní památkové péči, kterým se tento praktický komentář odlišuje od předchozích autorských počínů v této oblasti. V této souvislosti musím vyzdvihnout zejména komplexně zpracovanou judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Autoři však citují i celou řadu rozhodnutí soudů nižších instancí, jakož i některé judikáty soudů zahraničních (např. Vrchního správního soudu spolkové země Dolní Sasko).

Autoři komentáře vhodně poukazují na závazky v oblasti památkové péče vyplývající pro Českou republiku z práva EU. V této souvislosti zmiňují (zejména v souvislosti s výkladem k § 20, který se týká kulturních památek

ve vztahu k zahraničí) nařízení Rady (ES) č. 116/2009 o vývozu kulturních statků nebo směrnici Evropského parlamentu a Rady 2014/60/EU o navrácení kulturních statků neoprávněně vyvezených z území členského státu a o změně nařízení (EU) č. 1024/2012.

Autoři se ve svém komentáři vypořádávají a nevyhýbají se ani odpovídat na mnoho problematických otázek, které vychází z požadavků praxe. Jako příklad lze uvést otázku prohlašování věcí za kulturní památky. Autoři se v rámci komentáře k § 2 (kulturní památky) zabývají pojetím kulturní památky jako věci ve smyslu občanského práva a nového občanského zákoníku (zákon č. 89/2012 Sb.), naplněním hodnotových kritérií, souborem věcí nebo staveb jako jedné kulturní památky, jakož i ústavním rámcem (odkazují v této souvislosti na nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 35/94 a usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3244/15). V návaznosti na to se dále věnují procesním aspektům souvisejícím s prohlašování věcí nebo staveb za kulturní památku. Postupují přitom systematicky a vhodně poukazují na odlišnosti od obecné právní úpravy obsažené ve správním řádu (zákon č. 500/2004 Sb.). Nejdříve se věnují zahájení řízení (to může být zahájeno výlučně z moci úřední), dále vymezují povinnosti vlastníka věci nebo stavby po dobu řízení, pojednávají o dokazování, náležitostech rozhodnutí o prohlášení věci nebo stavby za kulturní památku, jakož i o speciálním postupu v případě vývozu předmětů kulturní hodnoty. Vyzdvihnout je třeba též snahu autorů o nastínění odlišností při prohlašování kulturních památek podle dřívější právní úpravy platné v letech 1988 až 2005, kdy toto řízení nebylo podřízeno režimu správního řádu (ke změně došlo až v důsledku nálezu Ústavního soudu publikovaného pod č. 240/2005 Sb.).

Závěrem je možné shrnout, že praktický komentář k zákonu o státní památkové péči (č. 20/1987 Sb.) představuje užitečnou příručku pro laiky i odborníky v oblasti památkové péče. Je proto určen nejen všem vlastníkům a uživatelům kulturních památek, zástupcům investorů, pracovníkům orgánů památkové péče, dalších dotčených správních orgánů a Národního památkového ústavu, ale i všem ostatním osobám, které mají zájem proniknout do právní úpravy památkové péče. Vedle toho jej lze považovat za významné vodítko pro právní úpravu *de lege ferenda*, což mu významně přidává na atraktivitě v době, kdy jsou připravovány změny právní úpravy na úseku památkové péče v souvislosti s rekonstrukcí veřejného stavebního práva nebo v souvislosti s plánovanou přípravou zcela nového památkového zákona.

JUDr. Ondřej Vicha, Ph.D.

2020

SPRÁVNÍ
PRÁVO

4

SPRÁVNÍ PRÁVO

odborný časopis pro oblast státní
správy a správního práva

Ročník LIII

4/2020

Vedoucí redaktorka:

JUDr. Petra Gronwaldtová Wagnerová

Redakční rada:

JUDr. Václav Henych (předseda)

JUDr. Jan Bárta, CSc.

prof. JUDr. Dušan Hendrych, CSc.

prof. JUDr. Kristina Koldinská, Ph.D.

Mgr. František Korbek, Ph.D.

prof. JUDr. Jan Kysela, Ph.D., DSc.

JUDr. PhDr. Petr Mlsna, Ph.D.

JUDr. Jitka Morávková

doc. JUDr. Helena Prášková, CSc.

prof. JUDr. Petr Průcha, CSc.

JUDr. Martin Řezáč

prof. JUDr. Vladimír Sládeček, DrSc.

prof. JUDr. Petr Tröster, CSc.

JUDr. Petr Voříšek, Ph.D.

JUDr. Pavel Zářecký, CSc.

Technická redaktorka a tajemnice redakce:

Renáta Pilzová

Mgr. Pavel Kopecký,

interní doktorand na katedře pracovního
práva a práva sociálního zabezpečení
Právnické fakulty Univerzity Karlovy
a advokátní koncipient,

Mgr. et Mgr. Tereza Sylvestrová,

asistentka soudce Ústavního soudu,
Právnická fakulta MU Brno,

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.,

Katedra správního práva a finančního práva,
Právnická fakulta Univerzity Palackého
v Olomouci

OBSAH:

Marek Chadima:

Soudní přezkum výtky ukládané dle
zákona o státní službě 201

Pavel Kopecký:

K povaze příspěvkové organizace
územního samosprávného celku 219

DISKUSE:

Tereza Sylvestrová:

Krátce ke správnímu trestání ze strany
Úřadu pro dohled nad hospodařením
politických stran a politických hnutí ... 237

Jitka Jelínková:

Stromoví v tzv. dopadové vzdálenosti
od dráhy – vztah novely § 10 zákona
o drahách k zákonu o ochraně přírody
a krajiny 247

AUTOŘI V TOMTO ČÍSLE:

doc. JUDr. Kateřina Frumarová, Ph.D.,
Právnická fakulta UP v Olomouci, Katedra
správního práva a finančního práva,

Mgr. Marek Chadima,

advokát a externí doktorand na katedře
správního práva a správní vědy PF UK,

JUDr. RNDr. Jitka Jelínková, Ph.D.,
poradkyně, konzultantka, lektorka, v letech
2001-2015 České inspekce životního
prostředí, externí VŠ učitelka,

RECENZE:

Kateřina Frumarová:

SLÁDEČEK, V.: *Obecné správní právo.*
4. aktualizované vydání. Praha: Wolters
Kluwer ČR, 2019, 512 s. 257

Ondřej Vícha:

ZÍDEK, M., TUPÝ, M., KLUSOŇ, J.:
*Zákon o státní památkové péči. Praktický
komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR,
2019, 628 s., ISBN 978-80-7598-381-7
(váz.), 978-80-7598-382-4 (e-Pub),
ISBN 978-80-7598-383-1 (Mobi) 260

SPRÁVNÍ PRÁVO, číslo 4/2020, ročník LIII

Vydává: Ministerstvo vnitra České republiky, IČO: 00007064

Adresa: Redakce „Správní právo“, náměstí Hrdinů 3, 140 21 Praha 4

telefon: 974 816 466, +420 777 986 964

e-mail: redakceSP@mvcz.cz

www.mvcz.cz/clanek/spravni-pravo.aspx.

Sazba a tisk: Tiskárna Ministerstva vnitra, s.p.o., Bartůňkova 1159/4, 149 01 Praha 4

Předplatné a distribuce ČR: Tiskárna MV, s.p.o., Bartůňkova 1159/4, 149 01 Praha 4,
predplatne@tmv.cz, tel.: 974 887 314, www.tmv.cz

Předplatné a distribuce SR: MediaCall, s.r.o., Vídeňská 546/55, 639 00 Brno,
export@mediacall.cz, tel.: 532 165 165, www.predplatnedozahranici.cz

Správní právo vychází osmkrát ročně.

Cena jednoho čísla je 52 Kč a dvojčísla 104 Kč

Roční předplatné 416 Kč (Cena je uvedena včetně DPH a poštovného)

Registrační značka RM 5008-III/2 č. 2331/1970

ISSN 0139-6005

Dáno do tisku 6. 5. 2020. Toto číslo vyšlo v Praze dne 30. 6. 2020.

© Ministerstvo vnitra