

Letní mezinárodní workshop

„Nový správní řád a místní samospráva II“*

(Kroměříž, 18. – 19. června 2007)

Stanislav Kadečka, Lukáš Potěšil**

Ve dnech 18. a 19. června 2007 se v Kroměříži, v budově Justiční akademie, uskutečnil již **3. letní mezinárodní workshop z oblasti správního práva a veřejné správy**, který se i letos zabýval dopadem nového správního řádu¹ na místní samosprávu v České republice. Tím z hlediska svého obsahového zaměření takřka plynule navázal na úspěšné mezinárodní workshopy věnované novému českému správní-

mu řádu a územní samosprávě, jež proběhly na akademické půdě Právnické fakulty Masarykovy univerzity v červenci 2005 a posléze i v červnu 2006² (tyto se věnovaly jak vlastnímu novému správnímu řádu jako takovému a jeho interpretaci, tak posléze i zevrubněji jeho jednotlivým institutům obsaženým především v jeho částech druhé, třetí a páté, a to s důrazem na jejich dopad na územní samosprávu), tedy v době sbírá-

* Příspěvek byl zpracován za podpory Grantové agentury České republiky – grantový projekt reg. č. 407/06/1159.

** JUDr. Stanislav Kadečka, Ph.D., Mgr. Lukáš Potěšil, Katedra správní vědy, správního práva a finančního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

¹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

² K tomu v podrobnostech viz KADEČKA, S. – KLIKOVÁ, A. (eds.): Nový správní řád a místní samospráva. Sborník z letního mezinárodního workshopu (Brno, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, 28. června 2006). 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2006. 320 s. (Spisy Právnické fakulty MU. Řada teoretická ; 306.).

ní prvních počátečních zkušeností s interpretací a posleze i aplikací zcela nového kodexu činnosti veřejné správy v České republice.

Letošní (3.) letní mezinárodní workshop (*realizovaný v rámci standardního grantového projektu Grantové agentury České republiky „Právní regulace místní samosprávy v ČR“, reg. č. 407/06/1159*) byl pod názvem „Nový správní řád a místní samospráva II“ spolupořádán Právnickou fakultou Masarykovy univerzity, katedrou správní vědy, správního práva a finančního práva, a Veřejným ochráncem práv. Tematické okruhy byly přitom zvoleny s ohledem na předělané akce, a tak předmětem letošního *letního přemítání*, jak jej sami pořadatelé označili, byla především problematika opravných a dozorčích prostředků, správní exekuce, opatření obecné povahy, veřejnoprávních smluv a tzv. jiných úkonů správních orgánů, a to vše v kontextu jejich dopadu na místní samosprávu a její orgány.

Smyslem i tohoto letního workshopu pak bylo společné přemítání a hlubší výběrové zamýšlení se představitelů české i zahraniční administrativistiky, správní justice a veřejnosprávní praxe nad novou právní úpravou, vzájemné názorové obohacení se a definování odborných právních stanovisek k otázkám, které se jeví jako zásadní či obzvláště palčivé, ať již je tomu tak *de lege lata* či *de lege ferenda*. Nutno poznamenat, že tento prezentovaný záměr pořadatelům beze zbytku vyšel a jejich očekávání, stejně jako očekávání ostatních účastníků, snad byla úspěšně naplněna. Především díky široké skladbě účastníků, jejichž počet letos již převýšil sto, a vystupujících, zahrnující jak významné představitele české i zahraniční akademické sféry v oboru správního práva a veřejné správy, veřejnosprávní praxe (především z krajských úřadů), ale také českého i slovenského ombudsmana a správního soudnictví, došlo k pestré výměně fundovaných názorů a mnoha podnětným expertním diskuzím. Nelze jistě opomenout ani inspirativní účast a vystoupení zahraničních hostů.

Tematicky byl dvoudenní workshop rozčleněn do šesti částí. Každé části byl nejprve věnován hlavní vstupní referát vybraného experta, na který posleze již ve stručnější formě navázaly koreferáty vystupujících účastníků a celou část potom vždy uzavřela společná otevřená odborná kritická diskuze k dané problematice, ale i k otázkám s ní úzce souvisejícími.

Celý workshop byl v prostorách Justiční akademie v Kroměříži zahájen **přivítáním účastníků a vstupním přemítáním** nad novým správním řádem a jeho dopadem na místní samosprávu v České republice, jež obstarali *JUDr. Otakar Motejl* (Veřejný ochránce práv), *doc. JUDr. Pavel Kandrác, CSc.* (veřejný ochránce práv), *doc. JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.* (vedoucí katedry správní vědy, správního práva a finančního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity) a *Mgr. František Korbel, Ph.D.* (náměstek ministra spravedlnosti ČR).

Po úvodním přivítání účastníků již následoval první blok na téma **opravné a dozorčí prostředky a místní samospráva**. Hlavní referát zde přednesl *doc. JUDr. Vladimír Mikule* (Právnická fakulta Univerzity Karlovy, katedra správního práva a správní vědy), který po krátkém ohlednutí se za předělanou právní úpravou především analyzoval odlišnosti mezi řádnými a mimořádnými opravnými prostředky a současně provedl jejich výčet, přičemž zdůraznil, že za opravné prostředky nepovažuje podnět k přezkumnému řízení, podnět k prohlášení nicotnosti či k ochraně proti nečinnosti. Svůj vstupní příspěvek uzavřel výkladem právní úpravy dozoru nad činností územní veřejné správy. *JUDr. Ing. Radek Jurčík, Ph.D.* (Provozně ekonomická fakulta Mendelovy zemědělské a lesnické univerzity, ústav práva a humanitních věd) se posleze věnoval charakteristice mimořádných opravných prostředků ve správním řádu. Blok byl uzavřen kritickým diskurzem nad právní úpravou rozkladu a rozkladového řízení, které je pro svou aktuální pozitivněprávní úpravu, žel při doslovné aplikaci § 152 správního řádu v celém jeho znění, v praxi vskutku jen velmi stěží aplikovatelné.

Druhá dopolední část prvního dne letního workshopu byla, shodně se systematickou správního řádu, zasvěcena **správní exekuci** (a to především ve vztahu k místní samosprávě), jako možné, ale nikoli vždy nutné fázi následující po správním řízení a vydání exekučního titulu. S hlavním příspěvkem vystoupil *JUDr. Stanislav Kadečka, Ph.D.* (Právnická fakulta Masarykovy univerzity, katedra správní vědy, správního práva a finančního práva), který se v něm i.a. věnoval otázce oznamování a vlastností exekučních titulů a problematikou tzv. odkladného účinku odvolání/rozkladu i správní žaloby, včetně vyloučení dodatečného, a tzv. odložení vykonatelnosti ve specifickém režimu přestupkového zákona. Na něj pak se svými koreferáty navázaly *Mgr. Kateřina Valachová, Ph.D.* (Kancelář Veřejného ochránce práv) a *Mgr. Katarína Drábíková* (Kancelária verejného ochrancu práv) s poznatky z činnosti veřejného ochránce práv u nás a ve Slovenské republice, s přihlédnutím k vedení exekučního řízení orgány územní samosprávy.

Odpolední blok se pak nesl ve znamení části čtvrté a části páté nového správního řádu. První díl odpoledního přemítání zaměřený na tzv. **jiné správní úkony** (a jejich význam na úrovni místní samosprávy) uvedl *doc. JUDr. Petr Průcha, CSc.* (Nejvyšší správní soud a Právnická fakulta Masarykovy univerzity, katedra správní vědy, správního práva a finančního práva), který se nejprve zabýval vymezením individuálních správních aktů a správních rozhodnutí, jak je poskytuje správní řád a soudní řád správní. Poukázal dále na právní povahu těchto jiných úkonů, jejich rozličné druhy, ale i na nejednotnou terminologii užívanou v právních předpisech pro jejich označení. Dospěl přitom k závěru, že „vzhledem k tomu, že u tzv. jiných správních úkonů nejde o úkony s vlastními právními

účinky, je otázkou, nakolik bylo třeba jít cestou formalizované úpravy, a zda by i nadále nebylo případně možno vystačit s přiměřeným využitím ustanovení o základních zásadách činnosti správních orgánů. Užitečnost, ale také užítost a současně i průchodnost, této úpravy nepochybně ukáže teprve praxe.“ Následující příspěvky navázaly na toto téma, s tím, že *Mgr. Jiří Kaucký (Ministerstvo vnitra ČR, odbor legislativy a koordinace předpisů)* především rozlišil formální správní řízení podle části druhé a třetí od tzv. neformálního správního řízení podle části čtvrté správního řádu, přičemž poukázal i na legislativní vývoj v této oblasti a specifika postupů realizovaných v režimu části čtvrté nového správního řádu, jakož i na závěry poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a vybraná stanoviska odboru legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra vztahující se právě k části čtvrté nového správního řádu. Dále v této části letního workshopu vystoupili se zajímavými příspěvky i *doc. JUDr. Pavel Mates, CSc. (Národohospodářská fakulta Vysoké školy ekonomické, katedra práva)* na téma obcí a práva na informace a *Mgr. Vítězslav Šemora (Ministerstvo vnitra ČR, odbor dozoru a kontroly veřejné správy)*, který s koreferátem věnovaným institutu dozoru a kontroly tuto část diskusního blok uzavřel.

Posledním tématem náročného, avšak obsahově velmi bohatého prvního dne letního mezinárodního workshopu, byl institut **veřejnoprávních smluv** a jejich význam a uplatnění na úrovni místní samosprávy. Hlavní referát zde přednesl *doc. JUDr. Petr Havlan, CSc. (Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových a Právnická fakulta Masarykovy univerzity, katedra správní vědy, správního práva a finančního práva)*, který se věnoval aktuální právní úpravě veřejnoprávních smluv a jejich uplatnění v podmínkách územní samosprávy. Po něm posléze vystoupil *Mgr. Rudolf Rys (Ministerstvo vnitra ČR, odbor územní veřejné správy)* s příspěvkem o tom, jak je tomu s právní úpravou veřejnoprávních smluv v okolních státech. Konečně pak *Mgr. Ing. David Bohadlo (Krajský úřad Pardubického kraje, odbor organizační a právní)* se (na příkladu Pardubického kraje) zaměřil na praktické využívání institutu veřejnoprávních smluv, a to především při přesunu vyřizování přestupkové agendy mezi jednotlivými obcemi.

Druhý a současně i poslední jednací den workshopu byl zaměřen na téma vskutku aktuální, problémové a zásadní, totiž na rozbor institutu **opatření obecné povahy** (který je výchozím obecným způsobem upraven v části šesté nového správního řádu). Vzhledem k tomu, že již u samotného pojetí/chápání opatření obecné povahy v došlo ke zřetelným teoretickým i judikatorním rozporům (čemuž ostatně nahrává i sama negativní „polodefinice“ opatření obecné povahy, kterou přinesl nový správní řád³ a celá nová právní

úprava, zdá se, obsahuje spíše více nejasností, než návodů k řešení, inspirativním se tak čím dál více jeví pohled do zahraničních právních úprav i literatury a judikatury prvorepublikové. Hlavní referát přednesl *prof. JUDr. Dušan Hendrych, CSc. (Právnická fakulta Univerzity Karlovy, katedra správního práva a správní vědy)*, který se opatřením obecné povahy věnoval na pozadí pojetí tzv. obecného opatření v zahraničí. Na něj posléze obsahově navázal *JUDr. Josef Baza (Nejvyšší správní soud, předseda)*, který v hlubší kritické analýze s komparativními prvky poukázal na recentní judikaturu Nejvyššího správního soudu, jež vymezila znaky opatření obecné povahy a tzv. algoritmus jeho soudního přezkumu. *JUDr. Ing. Filip Dienstbier, Ph.D. (Právnická fakulta Univerzity Palackého, katedra správního práva a správní vědy)* se následně ve svém příspěvku vyslovil pro přijetí a preferenci materiálního pojetí opatření obecné povahy, před pojetím formálním. Blok věnovaný tomuto institutu pak uzavřela *Mgr. Eva Hamplová (Kancelář Veřejného ochránce práv)*, která se zabývala praktickými otázkami aplikace opatření obecné povahy, je-li toto pojato jako jeden z podkladů pro správní řízení.

Letošní letní mezinárodní workshop následně uzavřel blok zahraničních příspěvků, ve kterém se svými příspěvky vystoupili *doc. JUDr. Soňa Košičiarová, Ph.D. (Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, katedra s právného práva, práva životního prostředí a finančního práva)* s příspěvkem na téma „Územní samospráva a příprava nového správního poriadku v Slovenskej republike“, *JUDr. Martin Vernarský, Ph.D. a JUDr. Peter Molitoris (Fakulta verejnej správy Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach)* se společným příspěvkem nazvaným „Opravné prostriedky pri správe miestnych daní v Slovenskej republike“ a *JUDr. Katarína Čulíková (Kancelária slovenského ochrancu práv)* na téma „Poznatky verejného ochrancu práv na úrovni miestnej samosprávy“. Nutno v této souvislosti konstatovat, že vzhledem k tomu, že slovenská právní úprava správního práva procesního se aktuálně připravuje na rekonstrukci a nový správní řád (a jeho dopad na veřejnou správu, včetně správy místní), bylo jistě zajímavé sledovat, jakou cestu při úpravě správního řízení a činnosti veřejné správy hodlá Slovenská republika zvolit. Na straně druhé pak jistě i slovenským účastníkům byla jejich účast přínosem, neboť mohli být svědky diskuze nad problémovými místy české právní úpravy, kterým snad i šlo v legislativním procesu zabránit.

Závěrem konstatujeme, že celý letní mezinárodní workshop se nesl v duchu zdravě kritického pohledu na nový český kodex správní činnosti, kdy již více než rok a půl dlouhá doba účinnosti nového správního řádu umožňuje nejen seznámit se podrobně se samotným zákonným textem a tento odpovídajícími metodami

³ § 171 správního řádu: Podle této části postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím.

interpretovat a analyzovat, ale též s praktickými výsledky a dopady aplikace jednotlivých ustanovení nové právněnormativní regulace na veřejnoprávní praxi. Celá řada přednesených příspěvků, z nichž je aktuálně sestavován sborník, jehož vydání Právnickou fakultou Masarykovy univerzity se předpokládá na listopad letošního roku, může sloužit i jako vodítko pro právní úpravu de lege ferenda a případnou novelizaci správního řádu. Jsme přesvědčeni o tom, že široké fórum posluchačů a účastníků odjelo jistě obohaceno o celou

řadu nových poznatků či alespoň námětů, které posléze v oblasti, jíž se věnují, mohou v plném rozsahu využít. Současně věříme, že stejně úspěšným a přínosným mezinárodním odborným setkáním bude i 4. letní mezinárodní workshop, který by se měl (opět za spolupřátelství Právnické fakulty Masarykovy univerzity a Veřejného ochránce práv) konat v červnu příštího roku pod názvem „Právní regulace místní (a regionální) samosprávy“.