

## „Úprava správního řízení na Slovensku“

Soňa Košičiarová: *Správny poriadok, komentár, Heuréka, Šamorín, 2004,*  
s. 322, ISBN 80-89122-14-0

Petr Průcha \*

O „správním řádu“ lze s mírnou nadsázkou říci, že je „biblí úředníka veřejné správy“. Význam správního řádu, jako obecného procesního právního předpisu pro rozhodování o právech, právech chráněných zájmech a povinnostech v oblasti veřejné správy, souvisí s tím, že řadu ustanovení tzv. hmotněprávní úpravy správního práva nelze v praxi veřejné správy realizovat bez příslušné procesně právní úpravy.

Správní řízení a jeho právní úprava je výrazem potřeby ošetřit a doplnit hmotně právní režim veřejné správy vlastním veřejnoprávním procesním režimem. (Vedle toho se podle této procesněprávní úpravy rozhoduje také v některých procesních otázkách).

Na významu správního řádu přitom nijak neubírá skutečnost, že některé specifické hmotněprávní režimy počítají i s procesními odchylkami a zakládají tak tzv. zvláštní úpravy správního řízení (např. řízení stavební, řízení přestupkové, apod.) za tzv. subsidiární využití úpravy obsažené ve správním řádu (výjimkou v tomto směru je řízení ve věcech správy daní a poplatků, kde subsidiární využití správního řádu v úvahu nepřichází).

Současný správní řád je na Slovensku představován zákonem č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a jako takový byl ve své době „shodnou procesní úpravou“ pro rozhodování ve veřejné správě v obou nyní samostatných republikách, přičemž po jejich konstitování jako samostatných unitárních států se tato úprava stala východiskem pro další již odchýlně se vyvíjející a realizované změny.

V České republice po několika spíše „kosmetických novelizacích“ legislativní vývoj vyústil v přijetí koncepčně širší konstituovaného nového správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.), jehož účinnost nastala ke dni 1. 1. 2006, naproti tomu ve Slovenské republice se další legislativní vývoj v této oblasti „omezil“ na „významnější“ novelizaci v dané době dosavadního stavu právní úpravy, s účinností od 1. 1. 2004 (provedenou, v návaznosti na novelu realizovanou zákonem č. 215/2002 Z.z., která aktualizovala toliko formu podání ve smyslu § 19 odst. 1, zákonem č. 527/2003 Z.z., jímž byly řešeny nejčastěji vytýkané koncepční nedostatky správního řádu).

Představovaná publikace je komentářem takto „novelizovaného“ správního řádu ve slovenských podmínkách, a jako taková myslím není nevýznamná ani v současných podmínkách českých. Spíše naopak. To nejen pod zorným úhlem do nedávna platné a účinné právní úpravy správního řízení, která byla ve své době se slovenskou úpravou „identická“, ale stejně tak, a patrně aktuálněji, i pod zorným úhlem nové české úpravy správního řízení, jejíž některá ustanovení mají svoji menší či větší obdobu v úpravě slovenské.

Přibližovaný komentář slovenského správního řádu vychází z dlouholeté odborné a vědecké práce jeho autorky, docentky správního práva na Právnické fakultě Komenského Univerzity v Bratislavě, která se pedagogicky a vědecky dlouhodobě systematicky (vedle zájmu o „právo životního prostředí“) zabývá problematikou obecného správního práva, a v jeho rámci mj. právě i problematikou správního práva procesního. Proto ani nyní anotovaná, či recenzovaná monografie není první takto orientovanou autorčinou publikací, naopak je monografií navazující na předchozí autorčiny tématicky související publikační výstupy.

Z obsahu předmětné publikace vyplývá, že tak, jak je pro „komentářovou“ literaturu příznačné, je především zaměřena na instruktivní vložení obsahu jednotlivých zákonných ustanovení správního řádu pro potřeby jeho studia a využití v praxi veřejné správy. Autorka přitom zdaleka nesetrvává na popisu obsahu jednotlivých komentovaných ustanovení, jak tomu v řadě komentářů nejrůznějších právních předpisů často je, ale usiluje, a to velmi zdařile, také o podrobnější teoretické rozbory, úvahy a argumentaci. Pozitivem přitom je, že tak systematicky činí ve spojení s využitím příslušné odborné literatury a stejně tak i s reflexí relevantní judikatury, čímž její výklad nabývá na přesvědčivosti, opodstatněné propojením východisek, potřeb a poznatků teorie a praxe.

Z pohledu českého čtenáře je jistě zajímavé zjištění, že se autorka vedle slovenské, opírá také o vybranou českou odbornou literaturu a judikaturu, což ostatně jen potvrzuje stále ještě vysokou míru „obdobnosti“ slovenské a české předmětné úpravy.

Za situace, kdy je pro celou publikaci společné vy-

\* Doc. JUDr. Petr Průcha, CSc., Katedra správní vědy, správního práva a finančního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno, Nejvyšší správní soud

soce korektní, odborně fundované, a přitom srozumitelné a sdělné vyložení obsahu platné právní úpravy správního řízení, v převážné části obdobné s předchozí úpravou českou, není zřejmě nutné postupně charakterizovat autorčin výklad ke všem jednotlivým částem, oddílům či ustanovením správního řádu. Spíše se nabízí, a to i s ohledem na výše poznamenanou skutečnost, že slovenská úprava díky své „významnější novelizaci“ (provedené s účinností k 1. 1. 2004), jíž byly řešeny nejčastěji vytýkané koncepční nedostatky správního řádu, zavedla některé instituty, řešící otázky, jejichž řešení (byť ne vždy zcela shodné) přináší i nový český správní řád, poukázat právě na alespoň některá tato ustanovení a jejich komentářový výklad.

Na prvním místě se tak nabízí poukázat na ust. § 3 odst. 4, které bylo doplněno v tom smyslu, že správní orgány dbají na to, aby v rozhodnutí o skutkově shodných nebo podobných případech nevznikaly neodůvodněné rozdíly. Obdobné pravidlo obsahuje i ust. § 2 odst. 4 nového českého správního řádu. Autorka komentáře v rámci detailního výkladu tohoto ustanovení trefně poznamenává, že správní orgán je s ohledem na toto pravidlo povinen při rozhodování o skutkově shodných nebo obdobných případech používat „rovnaký meter“, což od veřejné správy vyžaduje „kontinuitu rozhodování“. Toto pravidlo autorka blíže interpretuje i ve spojení s Doporučením Rady Evropy č. 80 (2), které mří k přezkoumání rozhodnutí správního orgánu soudem nebo jiným nezávislým orgánem. Obdobně významné je i nové ust. § 3 odst. 5, které zakotvilo zásadu informovanosti veřejnosti při rozhodování ve věcech veřejného zájmu, a to ve spojení s úřední deskou a s internetem. V nové české úpravě se jistý ekvivalent této úpravy objevuje v ust. § 47 odst. 3, v němž se stanoví, že oznámení o zahájení řízení vedle jmenovitého vyrozumění účastníků lze zveřejnit též na úřední desce správního orgánu. Z povahy věci lze dovodit, že tak tomu bude zejména právě tehdy, pokud bude rozhodování výrazněji determinováno veřejnými zájmy. Autorka komentáře tak při svém rozboru mj. připomíná, že půjde zejména o případy spojené s ochranou životního prostředí, a tato zásada se automaticky použije tam, kde bude mít postavení účastníka řízení nebo zúčastněné osoby zájmové sdružení.

Dále je nutno poznamenat, že slovenská úprava i u nás diskutovaný problém širšího pojetí účastníků řízení řešila zakotvením institutu „zúčastněných osob“ v ust. § 15a. Naše nová úprava naproti tomu po složitých diskusích nakonec šla cestou výraznější diferenciace v postavení účastníků, provedené v ust. § 27, a to ve spojení s odkazovanou úpravou obsaženou ve zvláštních právních předpisech. Autorka komentáře blíže charakterizuje tento institut slovenské úpravy, který taktéž počítá s úpravou ve zvláštních právních předpisech, přičemž autorka výslovně připomíná, že zákonem přiznané postavení zúčastněné osoby součas-

ně nevyklučuje možnost, aby tato osoba měla postavení plnoprávního účastníka řízení a naopak.

Přesnější úpravu přinesla i úprava doručování v ust. § 25, která je v mnohém obdobná (i když ne tak podrobná) jako úprava v naší nové právní úpravě, obsažená v ust. § 19 a násl. Zajímavé v porovnání s naší právní úpravou je, že úprava slovenská, přes provedené změny zůstala u třídní úložní lhůty v případě nezastižení adresáta, jako lhůty, v důsledku jejíhož marného uplynutí nastává právní fikce doručení. To platí v některých případech, i když se zásilka vrátí jako nedoručitelná, a to opět po uplynutí tří dnů, tentokrát ode dne vrácení zásilky správnímu orgánu. Autorka v této souvislosti detailně interpretuje dopad těchto ustanovení na praxi a současně prezentuje a také vyhodnocuje možné modelové situace, na něž úprava dopadá. Současně charakterizuje i důvody, pro které byla daná úprava zvolena.

Zvláštní pozornost si dále zasluhuje rozšířený okruh důvodů pro zastavení řízení v ust. § 30. Mezi nimi zaujímají zvláštní postavení důvod překážky běžícího řízení a překážky věci pravomocně rozhodnuté. Tyto otázky v nové české úpravě řeší ust. § 48, a to v případě překážky věci pravomocně rozhodnuté odchylně od úpravy slovenské. Slovenská úprava stojí na pozici, že překážkou (důvodem pro zastavení řízení) je každé pravomocné rozhodnutí ve stejné věci za předpokladu, že se skutkový stav podstatně nezměnil. Úprava česká pravomocné rozhodnutí ve věci za překážku řízení považuje jen v tom smyslu, že z téhož důvodu lze téže osobě přiznat totéž právo, nebo uložit tutéž povinnost jen jednou. Autorka komentáře podrobně a argumentačně přesvědčivě poukazuje nejenom na účel a poslání této slovenské úpravy, ale současně blíže poukazuje na okolnosti, podmiňující využití daných ustanovení.

V ust. § 47 se nově, s odkazem na zvláštní předpisy pamatuje na případy, kdy se místo písemně vyhotoveného rozhodnutí účastníkům řízení vydává zvláštní doklad, nebo se poskytuje plnění, přičemž ust. § 51 pro tyto případy stanoví, že dnem oznámení rozhodnutí je den převzetí dokladu. Obdoba tohoto institutu je v nové české úpravě správního řízení obsažena v § 151. I v tomto případě autorka komentáře náležitě podrobně interpretuje takto nově koncipovanou slovenskou právní úpravu s tím, že zejména poukazuje na podstatné otázky a okolnosti dopadu této úpravy do praxe.

Z dalších zajímavých ustanovení, kterými byla takto novelizována slovenská verze správního řádu považují za nutné ještě alespoň poukázat na ust. § 77 k výkonu rozhodnutí, které zavedlo, že výkon rozhodnutí se uskutečňuje na základě exekučního příkazu. To obdobně jako nová úprava česká v ust. § 110. Na rozdíl od nové české úpravy, která výkon rozhodnutí na peněžitá plnění „odsunula“ do režimu „správy daní“, úprava slovenská ponechala celou úpravu výkonu rozhodnutí

v režimu správního řádu. Tady autorka komentáře toto nové ustanovení také náležitě interpretuje, a jeho dopad promítá v souvislostech i u návazných ustanovení správního řádu.

Po této ilustraci vybraných novelizujících ustanovení slovenského správního řádu v podmínkách představovaného komentáře, lze myslím prezentaci předmětné publikace pomalu uzavřít.

Na doplnění dosud uvedeného je snad ještě vhodné dodat, že z formálně technického hlediska je potom na dané publikaci (vedle úpravnosti, přehlednosti – spojené s vlastní technickou stránkou zpracování) pozitivní to, že je doplněna či opatřena také seznamem odkazů na použitou (svou povahou rozšiřující) literaturu, jakož i seznamem souvisejících předpisů, což posiluje „informační rozměr“ dané publikace a umožňuje čtenářům se pohotově orientovat a nasměrovat se k pramenům, v nichž lze nalézt další či bližší osvětlení těch kterých otázek dané problematiky.

Celkový pohled na představovanou publikaci tak

ukazuje, že tato monografie, vedle odborného výkladu objasňujícího podstatu a obsah slovenské úpravy správního řízení v aktuálním znění, s příslušným teoretickým rozbohem a argumentací, také formuluje či koncipuje účelná a srozumitelná doporučení pro aplikaci zákonných ustanovení v praxi veřejné správy. Danou publikaci je tak mimo jakoukoliv pochybnost možno považovat, a také označit, za zdařilé dílo, plně využitelné jak při studiu správního práva, tak dále také za více než způsobilé vybavit orgány veřejné správy (a nejen je) potřebnými informacemi pro kvalifikovanou rozhodovací činnost ve správním řízení. Proto ji lze plně doporučit k využití nejen pro studijní účely, ale stejně tak i pro praktické využití rozhodovací praxe, a to i v podmínkách České republiky. S ohledem na výše uvedené je v mnoha otázkách představovaný komentář svým výkladem a tam uváděnými stanovisky inspirující i pro výklad a aplikaci řady ustanovení nového českého správního řádu.

\* Mgr. Ing. Renáta Ježková, PhD., Stredisko pre výskum regionálneho rozvoja, Západočeská univerzita Plzeň