

AKTUALITY PRO PRÁVNÍ PRAXI

Správní právo procesní na rozcestí

aneb „je tu nový správní řád“

Petr Průcha*

ÚVODNÍ POZNÁMKA

Správní právo jakožto „právní řád veřejné správy“ je ve svých „proměnách“ zákonitě spojeno se změnami ve veřejné správě.¹ Naše veřejná správa prochází od přelomu 80. a 90. let uplynulého století reformními procesy, z nichž je evidentní, že páteří celé probíhající reformy veřejné správy dosud byla reforma v její tzv. organizační sféře, která byla či je představována již ukončenými *fázemi* (tzv. *první a druhou*) reformy územní veřejné správy.

Za tzv. první fázi územní reformy veřejné správy je, či bylo, považováno období a obsah jejího postupu od revitalizace obcí na samosprávných principech v r. 1990 (navazující na ukončení činnosti dřívějších národních výborů) do ustavení orgánů krajských samospráv na sklonku roku 2000, tzv. druhou fází reformy územní veřejné správy se potom rozumí, či rozuměl, navazující vývoj v této oblasti, spočívající v ukončení činnosti okresních úřadů ke dni 31. 12. 2002 a převedení jejich agendy dílem na obce a dílem na kraje.

Pokud jde o obsah a rozsah současné reformy veřejné správy, bylo od jejího počátku vcelku zřejmé, že reforma není nasměrována jen do *organizační roviny* veřejné správy, ale že stejně tak směřuje k veřejné správě v jejím *funkčním pojetí*. Tady potom, vedle postupných změn hmotněprávních režimů na jednotlivých úsecích výkonu veřejné správy, reformní úsilí zákonitě směřovalo také k optimalizaci *procedurálních re-*

žimů při výkonu veřejné správy, a ve spojení s tím i ke komplexnější úpravě *soudní kontroly veřejné správy*.

Zatímco soudní kontrolu veřejné správy v zamýšleném pojetí se podařilo uvést do praxe s účinností od 1. 1. 2003², na *novou* procedurální, resp. *procesní úpravu* si veřejná správa musela počkat ještě o něco déle, přijata byla v roce 2004³, přičemž nabytí její účinnosti je stanoveno na 1. 1. 2006.

Již zběžný pohled na tuto novou procesní úpravu pro oblast veřejné správy ukazuje, že její aspirace je podstatně širší, než koresponduje rozsahu působnosti stávající procesní úpravy, již je správní řád z roku 1967, což ve svém důsledku zásadním způsobem mění rozměr *správního práva procesního*, jakožto subsystému správního práva coby jednotného právního odvětví.

Při vymezování správního práva procesního ve smyslu pozitivněprávním dosud v našich podmínkách platilo, že tato oblast práva upravovala, či zejména upravovala, procesně právní postavení subjektů tzv. správního řízení, jakož i vlastní procesně právní postup při rozhodování o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech tzv. účastníků správního řízení, konaného před orgány veřejné správy. Pohled na předmět právní regulace správního práva procesního v režimu nové právní úpravy však ukazuje, že z procedurálního hlediska předmětné právní normy neupravují jen postupy při tzv. *správním řízení*. „Nový“ správní řád⁴ je základem úpravy nejen tzv. *správního říze-*

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

¹ Prvního ledna příštího roku, má nabýt účinnosti nový správní řád, který se v mnohém zásadním způsobem odlišuje od správního řádu současného. Tato právní úprava výrazně inovovala režim správního řízení, a dále přinesla v našich podmínkách zcela nový pohled na některé další, dosud jmenovitě procedurálně neupravené, postupy při výkonu veřejné správy tím, že i pro ně stanovila výslovné procesní režimy. Nepochybně jde o významnou změnu v podmínkách našeho správního práva procesního, a proto tento příspěvek chce, byť jen, či alespoň, stručně poukázat na to, co nového tato „nová“ právní úprava obsahuje a znamená, či bude znamenat pro výkon veřejné správy.

² Zákon č. 150/2002 Sb. soudní řád správní, zákon č. 151/2002 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního, zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů.

³ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

⁴ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, byla přijat dne 24. června 2004, s účinností od 1. 1. 2006. Tento zákon, je, v návaznosti na předchozí zákon č. 71/1967 Sb. v naší historii úpravy správního řízení, v pořadí druhou právní úpravou procesních postupů ve veřejné správě ve formě zákona. Předchozí úpravy správního řízení měly vždy toliko „prováděcí“ charakter k zákonu o organizaci politické správy či k zákonům o národních výborech a byly vydávány ve formě vládního nařízení, resp. nařízení vlády. Správnímu řádu z r. 1967 tak bezprostředně předcházel správní řád ve formě nař.vl. č. 91/1960 Sb., vydaný k provedení zák.č. 65/1960 Sb.,

ní, ale dále je i základem procedurální úpravy *dalších četných procesních postupů ve veřejné správě*. V podmínkách platnosti našeho bezprostředně předchozího správního řádu, tj. zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), sice také platilo, že procesní úprava rovněž počítala s některými postupy, které neměly povahu správního řízení, avšak tato úprava byla jen rámcová. Šlo zejména o režimy vydávání nejrůznějších osvědčení, posudků, vyjádření, doporučení a jiných podobných opatření, nebo o provádění faktických úkonů s přímými právními důsledky, operativně organizačních činností, materiálně technických operací apod., u nichž platilo, že na postupy při jejich vydávání se příměřeně použijí ustanovení o základních pravidlech řízení. Krom toho bylo pro řadu postupů typické, že zvláštní právní úprava u nich použití správního řádu výslovně vylučovala, aniž by obsahovala procedurální úpravu vlastní.

Nový správní řád přivedl naše správní právo procesní (v rozměru pozitivněprávním) v dobrém slova smyslu *na rozcestí*, kde je opouštěno jeho dosavadní užší pojetí, a kde či kdy se úprava správního procesu vydává, vedle *sofistikovanější úpravy správního řízení*, cestou procedurální reglementace prakticky *všech postupů při výkonu veřejné správy navenek*, s výjimkou procedury přípravy, projednání a schvalování normativních správních aktů. Jmenovitě tak daná úprava vedle úpravy vydávání správních rozhodnutí zcela nově zahrnuje výslovnou obsahovou úpravu *vydávání vyjádření, osvědčení, sdělení* apod. aktů, dále úpravu *uzavírání veřejnoprávních smluv* a stejně tak i úpravu vydávání tzv. *opatření obecné povahy*. Nový správní řád je přitom, obdobně jako správní řád dosavadní, koncipován jako subsidiární procesní úprava, tzn., že i nadále se počítá s možností přednostního využití příp. zvláštních úprav (v praxi jde zpravidla o dílčí otázky či instituty) ve speciálních předpisech.

Naše správní právo procesní tak dnes ve větším nebo menším rozsahu upravuje proces všech nenormativních⁵ procedurálních forem realizace veřejné správy, na čemž nic nemění to, že přece jen největší pozornost je platnou právní úpravou i nadále věnována procesu přípravy a vydávání správních rozhodnutí ve správním řízení.

Právní úprava správního práva procesního tedy nadále nezahrnuje jen *správní řízení*, ale reguluje i další aplikační procesy ve veřejné správě. Takto po-

jaté **správní právo procesní** je však, i přes své „rozšíření“ ve smyslu pozitivněprávním, ze systémového hlediska ve smyslu teorie správního práva třeba vnímat jako **správní právo procesní v užším resp. klasickém slova smyslu**, které zahrnuje jen ty procesní normy správního práva, jež upravují tzv. vnější *aplikační procesy* ve veřejné správě. To vedle v teorii správního práva vymezovaného **správního práva procesního v širším slova smyslu**, zahrnujícího kromě úpravy procesů aplikace správního práva ještě další správní procesy, a to zejména proces přípravy a vydávání normativních správních aktů, a stejně tak i procesy ve vnitřní činnosti organizačního systému veřejné správy, zahrnující přípravu a vydávání interních normativních aktů a individuálních služebních pokynů a příkazů. V těchto případech však jde o relativně samostatné správní procesy, jednoznačně odlišitelné od postupů v procesu aplikace hmotného správního práva vně zaměřenou výkonnou činností správních orgánů.

Zaměření a rozsah **správního práva procesního** ve smyslu jeho úpravy zahrnuté v novém správním řádu jsou zřetelné, či zřejmé, již z jeho systematiky. Text zákona je členěn do osmi částí:

- úvodní ustanovení (§§ 1–8)
- obecná ustanovení o správním řízení (§§ 9–129)
- zvláštní ustanovení o správním řízení (§§ 130–153)
- vyjádření, osvědčení, sdělení (§§ 154–158)
- veřejnoprávní smlouvy (§§ 159–170)
- opatření obecné povahy (§§ 171–174)
- společná, přechodná a závěrečná ustanovení (§§ 175–183)
- účinnost (§ 184)

Těžiště úpravy je přitom obsaženo v části druhé a části třetí, věnovaných úpravě *správního řízení*, které jsou dále ještě výrazně podrobně členěny, a z nichž podpůrně vychází i další části správního řádu.

Cílem nového správního řádu, i když není „prováděcím předpisem“ k tzv. organizačním zákonům předpisům, jak to bylo ve všech případech předchozích „správních řádů“ (bezprostředně předchozí správní řád byl doslova „šit na míru“ národním výborům, ve smyslu úpravy jejich postavení taktéž z r. 1967), je především potřeba reagovat na zásadní

o národních výborech, před tím šlo o správní řád ve formě nař. vl. č. 20/1955 Sb., vydaný k provedení zák. č. 13/1954 Sb., o národních výborech, a ještě před tím šlo o „prvorepublikový“ správní řád ve formě vl. nař. č. 8/1928 Sb. z. a n., vydaný k provedení zák. č. 125/1927 Sb. a z. n., o organizaci politické správy.

⁵ V této souvislosti je nutno ještě poznamenat, že „nový“ správní řád, tedy zákon č. 500/2004 Sb., „nahrazuje“ správní řád, který v našich podmínkách z dosud všech předchozích správních řádů platil nejdelší dobu, v praxi se vžil a je jenom dobře, že nový správní řád se svým řešením od bezprostředně srovnatelných procesních institutů příliš neodlišuje.

⁶ T.j. nejen tzv. individuálních aktů, ale i aktů tzv. smíšené povahy. **Správní akty smíšené povahy** jsou vždy výsledkem speci-
fické procedury, což souvisí s tím, že tyto akty vykazují jak některé znaky aktů normativních, tak některé znaky aktů individuálních, avšak ani normativními, ani individuálními akty nejsou. Nejčastěji jde o případy aktů, vztahujících se na blíže neurčený okruh adresátů, ale v konkrétně určené či určité věci. Procedurální úprava jejich vydávání byla před přijetím zákona č. 500/2004 Sb. v dosavadní právní úpravě, byla jen taktéž jako u výše zmiňovaných vyjádření, osvědčení, apod. útržkovitá a nesystematická. Tento správní řád přinesl pro předmětné případy úpravu procesu přípravy a vydávání tzv. **opatření obecné povahy**.

změny v koncepci veřejné správy, včetně její organizace (pojetí územní všeobecné veřejné správy jako samosprávných korporací se samostatnou a přenesenou působností) a prohloubit některé dnešní, příp. zavést některé nové potřebné, procesní instituty. To zejména proto, aby tato úprava mohla sloužit jako obecná úprava pro prakticky veškerý vnější výkon působnosti celé veřejné správy, a ve spojení s tím posílit zásadu zákonnosti v tom smyslu, aby procesy ve veřejné správě byly realizovány jen zákonem stanoveným způsobem, a nadále nebyly užívány mimoprávní prostředky⁶. To koresponduje i důvodům, které vedly k přípravě této právní úpravy, což souviselo s tím, že, jak bylo ostatně výše zmíněno, již od počátku devadesátých let byla „reforma“ procesní úpravy ve veřejné správě zamýšlenou součástí vytčených reformních postupů ve veřejné správě.⁷

Výsledkem reformních snah na tomto úseku, resp. výsledkem legislativního úsilí, směřovaného k nové procesní úpravě ve správním právu, tak je, jak ostatně bylo již výše poznamenáno, jednak zpřesnění (*s některými novými instituty*) a zpodrobnění úpravy správního řízení, a dále rozšíření dosavadních pohledů na procesní problematiku ve veřejné správě o procedurální úpravu dalších svou povahou správnímu řízení více či méně blízkých jmenovitých postupů ve veřejné správě.⁸

Nová právní úprava přirozeně respektuje i evropsko-unijní právní prostředí. K tomu je třeba uvést, že problematika správního řízení, a stejně tak dalších ve správním řádu upravených procedur, není v obecné formě upravena závaznými předpisy ES, resp. EU. Ve vztahu k ní přichází v úvahu jen některé doporučující úpravy dílčí.⁹ To se v novém správním řádu promítlo zejména do ustanovení o základních zásadách činnosti správních orgánů, a ze jmenovitých ustanovení správního řádu potom do ustanovení o tzv. řízení s velkým počtem účastníků.

Obsah předmětné úpravy, jak bylo výše připomínáno, tak v zásadě směřuje na straně jedné ke *správnímu řízení*, a na straně druhé k *dalším procesním postupům ve veřejné správě*, vztahujícím se

k *vyjádřením osvědčením a sdělením*, k *veřejnoprávním smlouvám* a k *opatřením obecné povahy*.

Ještě předtím, než přistoupíme ke stručné charakteristice „novot“, které přinesla tato úprava *správního řízení* na straně jedné, a k charakteristice příslušných *dalších procesních postupů ve veřejné správě* ve smyslu této právní úpravy na straně druhé, je třeba připomenout, že společně pro celou úpravu obsaženou ve správním řádu bezevýtku platí, jak tzv. *vymezení rozsahu působnosti správního řádu*, tak potom tzv. *základní zásady činnosti správních orgánů*.

Pokud jde o vymezení rozsahu působnosti (§ 1) správního řádu, platí, že se správní řád vztahuje na externí, svou povahou vrchnostenskou, aplikační činnost veřejné správy realizovanou správními orgány, a stejně tak i subjekty, na něž byl takový výkon působnosti veřejné správy zákonem delegován. V podmínkách územních samosprávných korporací správní řád jako celek platí jak pro postupy při výkonu přenesené působnosti, tak také pro postupy při výkonu samostatné působnosti. Rozsah působnosti správního řádu je přitom nutno dovozovat ve spojení s několika ustanoveními (§ 1, § 158, § 177 a § 180), které pamatují jak na případy správnímu řádu dosud podřazované, tak i na případy takto dosud neošetřené.

Úprava základních zásad činnosti správních orgánů (§§ 2–8) zejména akcentuje zásadu zákonnosti, a to v návaznosti na Ústavu a Listinu základních práv a svobod, dále zásadu ochrany práv nabytých v dobré víře a oprávněných zájmů dotčených osob v kontrapozici k ochraně veřejného zájmu, ve skutkově shodných nebo podobných případech potřebu čelení nedůvodným rozdíly v obdobných případech, zásadu zjišťování skutkového stavu *do míry, která je bez důvodných pochybností*, zásadu pojetí výkonu veřejné správy jako *veřejné služby*, zásadu součinnosti správních orgánů s dotčenými osobami, zásadu smírného odstraňování rozporů, zásadu rychlosti a hospodárnosti, zásadu procesní rovnosti dotčených osob (účastníků) s *modifikacemi* a zásadu koordinace souvisejících postupů a spolupráce správních orgánů.

Z dikce dalších ustanovení ve vztahu k jednotli-

⁶ To souviselo s tím, že v některých případech se bývalý správní řád neuplatnil ani tzv. subsidiárně, a dále v některých případech dokonce právní předpisy vylučovaly použití správního řádu, aniž by samy obsahovaly jinou úpravu předmětného správního řízení, což bylo v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (viz např. nálezy Ústavního soudu č. 3/1997 Sb., ve věci návrhu na zrušení části ustanovení § 90 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů).

⁷ Po odkladech v devadesátých letech se počítalo s tím, že správní řád bude přijat a nabude účinnosti k 1. 1. 2003, ve spojení s ukončením tzv. druhé fáze reformy územní veřejné správy. Tomu korespondovaly m.j. i práce na soudním řádu správním, který jde v řadě ustanovení „naproti“ dnešnímu správnímu řádu, a který se v dané době přijmout s účinností od 1. 1. 2003 podařilo.

⁸ Správní řád z roku 1967 má 85 paragrafů, nový správní řád má 184 paragrafů.

⁹ Tzv. evropský standart právní úpravy správního řízení je obsažen především v dokumentech Rady Evropy. Základním dokumentem v tomto směru je Rezoluce Výboru ministrů Rady Evropy (77) 31 o ochraně jednotlivce v souvislosti s rozhodnutími správních orgánů. Na tuto rezoluci potom navazují Doporučení (80) 2 Výboru ministrů pro členské státy, týkající se správní úvahy, Doporučení (81) 19 o přístupu k informacím, jež mají k dispozici orgány veřejné moci, Doporučení (84) 15, týkající se odpovědnosti orgánů veřejné moci za škodu způsobenou při výkonu jejich pravomoci, Doporučení (87) 16, týkající se správního řízení ve vztahu k velkým skupinám osob, Doporučení (89) 8, týkající se předběžných soudních opatření, Doporučení (91) 1, týkající se správního trestání a Doporučení (91) 1, týkající se předávání osobních údajů, zpracovávaných orgány veřejné moci třetím osobám.

vým institutům lze v obsahu dané právní úpravy dále dovodit zásadu písemnosti kombinovanou zásadou ústnosti (*vedení řízení § 15, jednací jazyk § 16, spis § 17, protokol § 18, ústní jednání § 49*), zásadu dispozitivní modifikovanou zásadou oficiality (*počítaje zahájením řízení § 44 a násl, dále § 45 odst. 1 – zřízení či zpětvzetí návrhu do vydání provostupňového rozhodnutí – význam i z hlediska koncentrace, u „jiných podání“*), zásadu dvouinstančnosti (*odvolací řízení § 81 a násl.*), a zásadu jednotnosti řízení, modifikovanou zásadou „fakultativní“ koncentrace (*§ 36 odst. 1 ve spojení s § 82 odst. 4 – k novým skutečnostem se přihlédně, jen nemohly-li být uplatněny dříve*).

Pro všechny uváděné zásady činnosti je přitom z obsahu a souvislostí úpravy dovoditelné, že mají být vnímány a zohledňovány ve smyslu *principu dobré správy* (a to jak v jeho vnějším, tak i v jeho vnitřním rozměru či zaměření), přičemž u některých z nich, zejména u zásady zjišťování skutkového stavu a zásady procesní rovnosti dotčených osob (účastníků) je oproti úpravě předchozí zřejmý i věcný posun.

K CHARAKTERISTICE SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ

Správní řízení a jeho právní úprava představuje těžiště úpravy v novém správním řádu, což má svůj význam nejen pro správní řízení samotné, ale což současně souvisí s tím, že tato úprava je v mnohém základem pro úpravu postupů při výkonu veřejné správy, obsaženou v jeho ostatních částech, kde se ve značné míře počítá dílem s obdobným a dílem s přiměřeným využitím ustanovení o správním řízení.

Správní řízení se obvykle člení na tzv. správní řízení *obecné* a správní řízení *zvláštní*. Tomu také plně odpovídá naše dnešní právní úprava správního řízení, která vychází z kombinace úpravy obecné a úpravy zvláštní. **Obecné správní řízení** je u nás upraveno právě ve správním řádu a představuje postup správních orgánů, který přichází v úvahu při rozhodování jak prakticky na všech úsecích státní správy, tak také v oblasti územní samosprávy, v určitých případech s výjimkami, u některých dílčích otázek, stanovenými ve zvláštních předpisech. Tato úprava je jmenovitě obsažena v části druhé správního řádu, nazvané „Obecná ustanovení o správním řízení“, a to společně s částí třetí, která vzdor svému názvu „Zvláštní ustanovení o správním řízení“ dále rozšiřuje „zaměření a rozsah“ tzv. obecné úpravy správního řízení. Předmětná třetí část správního řádu je výrazem snahy pojmut do obecné úpravy i nejčastější či nejpotřebnější procesní zvláštnosti, které byly před přijetím zákona č. 500/2004 Sb. rozptýleny ve zvláštních zákonech mi-

mo správní řád. V důsledku tohoto přístupu se v porovnání s předchozím stavem obsah tzv. zvláštní úpravy správního řízení redukoval¹⁰, nicméně i nadále platí, a správní řád s tím výslovně ve svém textu počítá¹¹, že úprava v něm obsažená se použije, pokud zvláštní zákon nestanoví jiný postup.

Právní úpravu správního řízení obsaženou v novém správním řádu je, i přes šíři jeho záběru, tedy nutno vnímat jako systémovou součást širěji pojaté právní úpravy (a to nejen ve vztahu ke správnímu řádu samotnému) a vykládat ji jednak v souvislostech se zvláštními právními úpravami a jednak v souvislostech s organizačně právní úpravou postavení příslušných orgánů veřejné správy.

V porovnání s úpravou obsaženou v předchozím správním řádu obsahuje nová úprava *správního řízení* řadu novinek, které dílem jen „pojmenovávají“ to, co bylo dovozováno výkladem existujících ustanovení, dílem přináší změny stávajících institutů a dílem výslovně upravují otázky dosud neupravené. Jejich korektní rozbor přísluší obsáhlým komentářům k zákonu, v tomto příspěvku nelze jinak, než se omezit na heslovité připomenutí základních změn.

Především je třeba poznamenat, že *správní řízení* je zákonnou úpravou výslovně pojímáno jako postup rozhodovací činnosti ve veřejné správě, jehož výsledkem je vydání tzv. konstitutivního nebo tzv. deklaratorního rozhodnutí o tzv. subjektivních právech či povinnostech, popř. vydání rozhodnutí o procesních otázkách (§§ 9, 67 odst. 1).

Pokud jde o pravidla pro *stanovení příslušnosti* správních orgánů ke správnímu řízení, nově právní úprava přináší zejména úpravu změn příslušnosti (*atrakce, delegace, postoupení* – což je praktické např. při námítce podjatosti pracovníků „celého úřadu“), a spory o věcnou příslušnost (zatímco základ otázek příslušnosti, zejm. příslušnosti místní je v části druhé, uváděná specifika jsou upravena v části třetí – §§ 131–133).

Řadu novinek přináší pravidla pro *vedení řízení úkony správních orgánů* (§§ 15–18). Nově zahrnují úpravu ustanovení tzv. oprávněné úřední osoby pro každé jednotlivé řízení, dále úpravu jednacího jazyka (čeština, slovenština, národnostní menšiny, tlumočník, osoby neslyšící a hluchoslepé), spisu (obsah spisu, spisová značka, přílohy na elektron. médiích) a protokolu.

Režim *doručování* (§§ 19–26) představuje podrobnější úpravu než dosud, upřesňuje se zejména kdo doručuje a jak se doručuje. Úprava tak zahrnuje doručování fyzickým osobám, doručování právníckým osobám (*kdo přebírá za právníckou osobu*), doručování do ciziny.

V souvislosti s úpravou „uložení“ písemností a pře-

¹⁰ K tomu srov. zákon č. 501/2004 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím správního řádu, jímž bylo změněno celkem třicet zvláštních zákonů způsobem, který souvisel s podřazením příslušných zvláštností přímo obsahu správního řádu.

¹¹ Viz § 1 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

kázkami doručování je nově stanovena lhůta pro nastoupení účinků fikce doručení při „nevzvednutí“ písemností, a to 10 dnů, přičemž již není rozhodné, zda se adresát na předmětné adrese zdržuje. Při doručování veřejnou vyhláškou na úřední desce (správní řád výslovně upravuje institut úřední desky) musí být písemnost současně zveřejněna způsobem umožňujícím dálkový přístup („internet“). Právní úprava přitom výslovně počítá i s individuálním „oboustranným“ elektronickým doručováním písemností, a to včetně elektronického doručování rozhodnutí ve věci. Pro případ, že by správní orgán nebyl schopen provozovat „internetovou“ verzi úřední desky, nebo elektronickou podatelnu, je třeba tuto činnost zajistit buďto na základě veřejnoprávní smlouvy, nebo z rozhodnutí nadřízeného orgánu.

Novém právní úpravy je i pojetí *účastníků řízení* a jejich *zastoupení* (§§ 27–38). Vymezení účastníků řízení výrazněji diferencuje v jejich postavení, z úpravy tak lze dovodit tzv. *nepominutelné účastníky*, dále *vedlejší účastníky* a *účastníky dle zvláštních zákonů*. Tzv. nepominutelní účastníci (dle § 27 odst. 1) mají procesně nejprivilegovanější postavení, což ve svém důsledku znamená, že *zásada procesní rovnosti účastníků řízení* platí jen v rámci „srovnatelných“ skupin účastníků.

Zvláštní pozornost je věnována *zastoupení účastníků*. Jmenovitě je tak blíže upraveno zastoupení na základě zákona o opatrovnictví, zastoupení na základě plné moci (nově již nelze ve zřejmých případech od průkazu plné moci upustit), úprava obsahuje také institut společného zmocněnce a společného zástupce.

Novém úpravy je také *postup před zahájením řízení* (§§ 42–43), kde tato úprava zahrnuje *přijímání podnětů k zahájení řízení* a *odložení věci* (s doplněním zvláštními ustanoveními v části třetí – *vysvětlení, zajištění důkazu a předběžná informace*).

Při *zahájení řízení* (§ 44 a násl.) úprava rozlišuje zahájení řízení o *žádosti (řízení je zahájeno dnem, kdy žádost došla příslušnému orgánu, v případě společenství účastníků je rozhodné, kdy žádost podal poslední z nich)* a zahájení řízení z moci úřední (*řízení je zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení prvněmu z neopominutelných účastníků; pokud by takový účastník nebyl správnímu orgánu znám, potom je pro zahájení řízení rozhodné oznámení kterémukoliv z dalších účastníků*).

Úprava výslovně zavádí jako *překážky řízení* tzv. *překážku litispendence*, a dále v modifikované podobě i *překážku věci rozhodnuté* (§ 48). To dosavadní úprava nevymezovala a tyto překážky se poměrně složitě dovozovaly na základě poznatků teorie správního práva a dále i judikatury ve správních věcech. Nutno poznamenat, že překážka věci rozhodnuté (tady *res administrata*) je touto úpravou vázána toliko na případy kladných rozhodnutí (*bylo přiznáno právo, byla uložena povinnost*), a nikoliv např. na nevyhovění žádosti. Tím se otevírá prostor, aby i po neúspěšném

opravném řízení o žádosti, žadatel znovu žádal o nové rozhodnutí (viz § 101), avšak s ohledem na dikci § 51 odst. 3 by zřejmě při zjištění, že stav je „setrvalý“, byla žádost zamítna.

Pokud jde o *podklady pro vydání rozhodnutí* (§§ 50–57) a jejich zjišťování, úprava vychází ze zásady objektivní pravdy (§ 3), a povinnosti zjišťovat okolnosti *ve prospěch i v neprospěch*, stejně jako z volného hodnocení důkazů. Novem je povinnost správního orgánu k žádosti účastníka obstarat namísto něj požadované podklady, lze-li údaje získat z úřední evidence, kterou daný orgán vede (§ 6 odst. 2), stejně jako možnost připustit, aby za správní orgán příslušné podklady opatřil účastník (§ 50 odst. 2). Stejně tak je třeba poukázat na tzv. fakultativní koncentraci, kdy je správnímu orgánu dána možnost, aby dle potřeby usnesením omezil navrhování důkazů a předkládání jiných návrhů s tím, že prohlásí, dokdy mohou účastníci činit své návrhy (§ 36 odst. 1).

Z dalších procesních institutů se změny právní úpravy významněji dotkly i „rozhodnutí“ *Rozhodnutí* (§§ 67–76) je v novém správním řádu pojmem, užívaným jak v tzv. širším, tak i v tzv. užším smyslu. Úprava vedle „rozhodnutí“ zavádí jako jednu ze základních forem rozhodnutí dále „usnesení“ (zpravidla rozhodnutí procesní povahy), přičemž, v některých ustanoveních správního řádu se sice bez dalšího hovoří o „rozhodnutí“, avšak z jejich kontextu přitom lze, či je nutno dovodit, že se tím myslí rozhodnutí v širším slova smyslu, tedy včetně „usnesení“. To platí zejména o ustanoveních §§ 67–75.

Nově zákon jako povinnou formální náležitost vyhotovení rozhodnutí předepisuje *číslo jednací*, což má souvislost se *spisovou značkou*, požadovanou ustanovením o vedení spisu.

Oznamování rozhodnutí je vázáno na doručení *stejnopisu* nebo na ústní vyhlášení rozhodnutí. Rozhodnutí podepisuje „oprávněná úřední osoba“ (tj. osoba, již byla věc přidělena k vyřízení – dnes často podepisuje vedoucí správního orgánu, i když věc vyřizuje odborný referent), stejnopis může podepsat jiná pověřená úřední osoba tzv. za správnost.

Zákonná úprava výslovně nově stanoví i to, co se rozumí „vydáním rozhodnutí“ (§ 71 odst. 1).

V spojení s instituty právní moci a vykonatelnosti správní řád výslovně upravuje institut *doložky právní moci* příp. *vykonatelnosti* a jejího vyznačování.

Usnesení (§ 76) jako jedna ze základních forem rozhodnutí ve správním řízení za určitých podmínek přichází v úvahu bez předchozího řízení. Usnesení se oznamuje (obdobně jako „rozhodnutí“) doručením stejnopisu písemného vyhotovení nebo ústním vyhlášením, pokud ovšem zákon nestanoví, že se usnesení pouze poznamenává do spisu. Odvolání proti usnesení nemá odkladný účinek. Proti usnesení, které se pouze poznamenává do spisu a proti usnesení, o němž to stanoví zákon, se nelze odvolat.

Pro formu a obsah rozhodnutí mají význam

i zvláštní ustanovení o některých rozhodnutích (§§ 148–151) – *mezitímní rozhodnutí a rozhodnutí v části věci, rozhodnutí podmíněně závazným stanoviskem, příkaz a vydání dokladu*.

Nově správní řád upravuje institut *nicotnosti rozhodnutí* (§§ 77–78), a to s bezprostřední vazbou na soudní řád správní.

Správní orgán (nadřízený orgánu, který rozhodnutí vydal) prohlašuje nicotnost z důvodu nedostatku věcné příslušnosti. Jinak se nicotnost prohlašuje ve správním soudnictví.

Nicotnost se prohlašuje (deklaruje) z moci úřední, a to kdykoliv. Účastníci řízení mohou dát k prohlášení nicotnosti podnět. Proti rozhodnutí jímž správní orgán prohlásil nicotnost nelze podat odvolání.

Jak bylo již výše poznamenáno správní řád obsahuje úpravu tzv. *zvláštních ustanovení ve správním řízení*, která je zahrnuta v části třetí správního řádu, přičemž v řadě upravovaných otázek navazuje na, či doplňuje, úpravu tzv. obecných ustanovení o správním řízení (část druhá). Tato úprava (část třetí) je důsledkem záměru zákonodárce postihnout co největší rozsah úpravy správního řízení přímo správním řádem, a pro tzv. zvláštní či speciální zákony ponechat úpravu jen skutečně specifických zvláštností pro ten který úsek výkonu veřejné správy.

Předmětná část správního řádu (§§ 130–153) zahrnuje: *zvláštní ustanovení o správních orgánech, dotčené orgány, zvláštní ustanovení o postupu před zahájením řízení, zvláštní ustanovení o některých řízeních, zvláštní ustanovení o zajištění průběhu a účelu řízení, zvláštní ustanovení o některých rozhodnutích, zvláštní ustanovení o přezkoumávání rozhodnutí*.

Ta ustanovení, která navazují na, či doplňují, úpravu obsaženou v části druhé správního řádu, je třeba vnímat a vykládat v souvislostech s těmito ustanoveními.

Pokud jde o *zvláštní ustanovení o správních orgánech* (§§ 130–135), tato úprava navazuje na úpravu obsaženou v §§ 10–14 správního řádu (věcná příslušnost, místní příslušnost, postoupení pro nepřislušnost, dožadání, vyloučení z projednávání a rozhodování věci).

Věcná příslušnost správních orgánů ve správním řízení obecně vymezená v § 10 je doplněna konkretizací věcné příslušnosti orgánu veřejnoprávní korporace nebo jiné právnické osoby, a to ve spojení s příslušností funkční. V případě veřejnoprávních korporací, není-li stanoveno jinak, je věcně ke správnímu řízení příslušný v případě kraje krajský úřad a v případě obce obecní úřad (u obcí podle povahy věci obecní úřad, I., II. či III.).

U tzv. jiných právnických osob je tímto orgánem zpravidla její statutární orgán, nebo orgán či zaměstnanec jím pověřený.

Úprava výslovně počítá s tím, že nadřízený orgán za zákonem stanovených podmínek může, v rámci *změn příslušnosti*, rozhodování ve věci atrahovat na

sebe, může pověřit místo příslušného orgánu jiný orgán (to však nelze v případech výkonu samostatné působnosti ÚSC), může pověřit místo nezpůsobilého orgánu z důvodu vyloučení všech jeho úředních osob orgán sousedící svým obvodem se správním obvodem nezpůsobilého orgánu. Příslušný orgán potom může věc postoupit z důvodu vhodnosti i v jiných případech (tzv. *delegace vhodná*).

Spory o věcnou příslušnost řeší v případě tzv. pozitivního sporu nadřízený orgán, příp. ústřední správní úřady. Nedojde-li u ústředních správních úřadů k dohodě (*povinné dohodovací řízení*), spor řeší Nejvyšší správní soud. V případě tzv. negativního sporu je třeba podat žalobu ke správnímu soudu.

V případech výkonu samostatné působnosti přichází v úvahu řešení kompetenčních sporů přímo ve správním soudnictví.

Zákon dále stanoví rámcová pravidla pro *řízení před kolegiálním orgánem* (role předsedajícího, kvórum, hlasování, jednací řád), a pro součinnost Policie ČR při provádění úkonů správních orgánů (správní orgán může požádat policii o součinnost).

Postavení *dotčených orgánů* (§ 136) dosud řešily výlučně zvláštní právní předpisy (typicky stavební zákon apod.).

Dotčenými orgány jsou ty orgány o nichž to stanoví *zvláštní zákon* a dále ty, které vydávají podkladová „rozhodnutí“, v případě samosprávy jsou dotčenými orgány *územní samosprávné celky vždy, jestliže se věc týká práva na samosprávu*.

Zvláštní ustanovení o postupu před zahájením řízení (§§ 137–139) navazují na instituty *přijímání podnětů k zahájení řízení* (§ 42) a *odložení věci* (§ 43). Jmenovitě se takto upravují institut *vysvětlení*, institut *zajištění důkazu* a institut *předběžné informace*.

Vysvětlení má podpůrnou funkci, podání vysvětlení lze požadovat jen, nelze-li rozhodné skutečnosti zjistit jiným úředním postupem. Bezdůvodné odepření podání vysvětlení lze sankcionovat pořádkovou pokutou do 5000,- Kč, o podání vysvětlení se pořizuje záznam.

Zajištění důkazu lze provést z moci úřední, hrozí-li nebezpečí zmaření důkazu. O zajištění důkazu se vydává usnesení a sepisuje se protokol.

Poskytnutí předběžné informace přichází v úvahu, stanoví-li tak zvláštní zákon. Jejím obsahem je zda lze záměr uskutečnit jen na základě rozhodnutí či podmínujícího úkonu, nebo podle jakých hledisek bude žádost posuzována, či za jakých předpokladů lze žádosti vyhovět.

Jako *zvláštní ustanovení o některých řízeních* (§§ 140–146) jsou jmenovitě specifikována následující řízení: *společné řízení, sporné řízení, řízení o určení právního vztahu, řízení na místě, řízení s velkým počtem účastníků (více než 30 účastníků), řízení s předstihem žádosti, řízení o výběru žádosti*.

Zvláště je třeba poukázat na „*řízení na místě*“,

které je novou formou tzv. *zkráceného řízení*. Připomíná blokové řízení (to správní řád neupravuje – podobně má k blokovému řízení blízko příkazní řízení na místě), ale blokovým řízením není.

Rozhodnutí se vyhláší ústně, o ústním vyhlášení se vydá písemné potvrzení, písemné vyhotovení se doručuje bez zbytečného odkladu dodatečně. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, odvolání nemá odkladný účinek.

Zvláštní ustanovení o zajištění průběhu a účelu řízení (§ 147) navazují či navazuje na instituty: předvolání, předvedení, předběžné opatření, pořádková pokuta, vykázaní z místa konání úkonu (§§ 59–63).

Zvláštním institutem je v tomto případě *záruka za splnění povinnosti*, která může být v řízení uložena, nebo vznikne v důsledku využití oprávnění z rozhodnutí. Peněžitou či nepeněžitou záruku může na požádání účastníka přijmout, nebo, pokud tak stanoví zvláštní zákon, uložit, správní orgán, pokud to může přispět k zajištění účelu řízení.

Pokud jde o **zvláštní ustanovení o některých rozhodnutích** (§§ 148–151), takto jsou jmenovitě upravena *mezitímní rozhodnutí a rozhodnutí v části věci, rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem, příkaz a vydání dokladu*.

Ve své podstatě jde o instituty, které jsou více méně dovoditelné z nejrůznějších zvláštních právních předpisů. Touto novou úpravou došlo k jejich sjednocení stanovením jejich společného základu.

Mezitímní rozhodnutí a rozhodnutí v části věci (dnes prakticky jen některá procesní rozhodnutí) umožňuje více zohlednit potřeby účelu řízení, a směřují i do hmotněprávní sféry.

Rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem je známo z řady zvláštních právních předpisů (zejm. stavební věci ve spojení s ochranou přírody apod.), chyběla však jasná pravidla např. pro jejich přezkoumání. Nyní platí specifický postup při odvolání proti rozhodnutí podmíněnému závazným stanoviskem, a dále se stanoví, že nezákonné závazné stanovisko lze samostatně zrušit nebo změnit v přezkumném řízení, to je pak důvodem obnovy řízení ve vztahu k „podmíněnému rozhodnutí“.

Příkaz je znám z přestupkové úpravy, nyní je obecně upravovanou formou rozhodnutí pro ukládání povinnosti z moci úřední a ve sporném řízení. Přichází v úvahu jen při dostatečném skutkovém zjištění a za této situace je prvním úkonem v řízení. Proti příkazu se podává odpor ve lhůtě do 8 dnů od oznámení příkazu. Za podmínek stanovených zákonem přichází v úvahu i vydání příkazu na místě.

V případě přiznání práva (zcela), jehož existence se osvědčuje zákonem stanoveným dokladem, lze místo písemného rozhodnutí vydat pouze tento doklad (např. se toto řešení nabízí u *koncesní listiny*).

V rámci **zvláštních ustanovení o přezkoumávání rozhodnutí** (§§ 152–153) jsou vymezena usta-

novení, která navazují na úpravu *odvolacího řízení, přezkumného řízení, obnovy řízení a nového rozhodnutí* (§§ 81–102), a zahrnují úpravu *rozkladu a uspokojení účastníka řízení po podání žaloby ve správním soudnictví*.

Institut *rozkladu* je upraven obdobně jako v současné úpravě. Úprava je podrobnější, jmenovitě je mj. upraveno složení rozkladové komise. Specifikem je, že zrušení či změna rozhodnutí přichází v úvahu jen tzv. „ve prospěch“.

Uspokojení účastníka správního řízení po podání žaloby ve správním soudnictví přichází ze strany žalovaného správního orgánu v případech, kdy se žalobce domáhá ve správním soudnictví zrušení rozhodnutí správního orgánu, vyslovení nicotnosti rozhodnutí správního orgánu, nebo snížení trestu nebo upuštění od trestu uloženého rozhodnutím správního orgánu. Následně, po uspokojení žalovaným správním orgánem, soud řízení o žalobě zastaví. Tato úprava má bezprostřední návaznost na soudní řád správní (§ 62 s.ř.s.).

Úprava tzv. *správního řízení ve II. stupni* nadále počítá s přezkoumáním rozhodnutí v režimu tzv. *řádných* a v režimu tzv. *mimořádných opravných prostředků*. Přesto oproti stávající právní úpravě dochází k určitým změnám.

K řádným opravným prostředkům se nadále řadí *odvolání a rozklad*.

Úprava *odvolacího řízení* (§§ 81–93) v novém správním řádu obsahuje oproti stávající právní úpravě správního řízení řadu dílčích změn. Odvolací lhůta je obecně 15 dnů od doručení rozhodnutí. Specificky jsou řešeny případy lhůt pro podání odvolání při chybějícím či neúplném nebo nesprávném poučení o odvolání (u všech účastníků řízení) a případy neoznámení rozhodnutí (neplatí pro účastníky řízení dle § 27 odst. 1).

Náležitosti odvolání upravuje § 82 odst. 2. Odvolání je zásadně třeba vždy odůvodnit, nedostatek odůvodnění však nemusí vždy bránit jeho projednání. Odvoláním se napadá výroková část, odvolání jen proti odůvodnění rozhodnutí je nepřipustné. V zásadě se odvolací řízení řídí jen uplatněnými námitkami.

Zásadním novém je, že k návrhům a skutečnostem, které byly uplatněny až v odvolání, aniž by byly uplatněny v řízení v I. stupni, se nepřihlíží (*princip tzv. neúplné apelace*).

Pro odvolací řízení platí zákaz tzv. *reformatio in peius* s výjimkami.

Institut *rozkladu* (§ 152) je, jak bylo již výše poznamenáno, řešen v rámci **zvláštních ustanovení o přezkoumávání rozhodnutí**.

K mimořádným opravným prostředkům patří převážně případy *přezkumného řízení a obnova řízení*.

Přezkumné řízení (§§ 94–99) zaujímá v systému opravných prostředků specifické postavení. Vzdor svému uplatnění převážně jako tzv. mimořádného oprav-

ného prostředku ve jmenovitých případech přichází v úvahu i v případě tzv. nepravomocných rozhodnutí.

Je v jistém směru obdobou přezkumného řízení mimo odvolací řízení podle úpravy stávající. Základní změny jsou v tom, že řízení se zahajuje usnesením vydávaným ve lhůtách 2 měsíce/1 rok, rozhodnout je nutno do 15ti měsíců od právní moci rozhodnutí.

Obnova řízení (§§ 100–102) je „doplněna“ i tzv. novým rozhodnutím, způsobilým vystupovat tzv. samostatně.

Obnova řízení jako mimořádný opravný prostředek je zaměřena na „rozhodnutí ve věci“. Výčet důvodů obnovy řízení je v porovnání se stávající úpravou užší, čímž dochází ke zvýraznění rozdílů mezi obnovou řízení a přezkumným řízením (fakticky nahrazujícím „přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení“). Novým důvodem obnovy je zrušení podkladového rozhodnutí.

Obnova řízení nadále má nadále dvě stadia, a to řízení o povolení, resp. nařízení obnovy správním orgánem (*iudicium rescindens*), a nové řízení ve věci (*iudicium rescissorium*).

Vedle tzv. „nového řízení“ jako tzv. druhého stadia obnovy řízení nový správní řád počítá i s tzv. „novým řízením“ a „novým rozhodnutím“ (§§ 101, 102) – (viz výše zmíněná spojitost s překážkou věci rozhodnuté), které může vystupovat za zákonných podmínek i samostatně, tzn. nezávisle na obnově řízení. Jeho příp. vydání není vázáno na žádnou lhůtu.

Zákonná úprava po složitých názorových a projednáních peripetiích i nadále zahrnuje režim **exekuce** (§§ 103–129). Úprava přitom již nepracuje primárně s pojmem „výkon rozhodnutí“, ale vrací se ke klasickému pojmu „exekuce“. **Exekuce na peněžité plnění** je realizována plně v exekučním režimu správy daní a poplatků (ZSDP).

Exekuce na nepeněžité plnění je upravena přímo správním řádem. Úprava zahrnuje tzv. obecná ustanovení a dále režimy jednotlivých druhů či způsobů exekuce. Jmenovitě jde o exekuci provedením náhradního výkonu, exekuci přímým vynucením a exekuce ukládáním donucovacích pokut. Úprava je podrobnější než doposud, se současným stanovením režimu nákladů exekuce.

K TZV. DALŠÍM PROCESNÍM POSTUPŮM VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Právní úprava obsažená v novém správním řádu, jak bylo již výše zdůrazněno na rozdíl od úpravy dosavadní, výslovně zahrnuje, vedle úpravy vlastního „správního řízení“ jako konstitutivního či deklaratorního rozhodování o subjektivních právech a povinnostech jmenovitě určené osoby v určité věci, (obecná ustanovení o správním řízení – část druhá, zvláštní ustanovení o správním řízení – část třetí), také úpravu dalších „správních úkonů“, jimiž jsou *vyjádření, osvědčení a sdělení* (část čtvrtá), *veřejnoprávní smlouvy* (část pátá), *opatření obecné povahy* (část šestá).¹²

Na úpravě těchto správních úkonů není zdaleka zajímavé jenom to, že daná úprava je pojata jako „meritorní“ a jako taková je včleněna do správního řádu, ale dále je na ní zejména zajímavé její vlastní pojetí a specificky diferencované vyjádření pravidel jejich procedury. V dalším textu proto bude, a to pro výslovné novum této úpravy o něco konkrétněji, než v pasáži předchozí, poukázáno na tuto ve své podstatě v našich podmínkách „novou“ úpravu, s důrazem na některé její zvláštnosti.

VYJÁDRĚNÍ, OSVĚDČENÍ A SDĚLENÍ (§§ 154–158)

Tato úprava směřuje na správní úkony příkladmo pojmenované s tím, že její užití přichází v úvahu i u správních úkonů obdobných, výslovně správním řádem nepojmenovaných.¹³ To koresponduje skutečnosti, že náš právní řád se správními úkony obdobného řádu, jako jsou *vyjádření, osvědčení a sdělení*, poměrně hojně počítá či pracuje, přičemž pro jejich označení používá nejrůznější názvy. Sám nový správní řád v této souvislosti ještě hovoří o „*ověřeninách*“. Ve zvláštních právních předpisech se u nás lze takto dále setkat zejména s různými stanovisky, vyzrozuměními, doporučeními, posudky a jinými podobnými opatřeními. Doposud pro procedurální režim při uskutečňování těchto správních úkonů přicházelo v úvahu jen přiměřené užití ustanovení o základních pravidlech správního řízení.¹⁴

¹² Tady je třeba poznamenat, že možná poněkud nezaslouženě zůstala stranou procedurální úprava podávání a vyřizování „stížností“, na niž je jen okrajově pamatováno ustanovením § 175 nového správního řádu.

¹³ Úprava výslovně počítá s tím, že její režim se vztáhne i na jiné úkony, které nejsou správním řádem upraveny – k tomu viz ust. § 158, odst. 1 správního řádu ve spojení s do jisté míry „duplicitním“ ust. § 177, odst. 2 správního řádu. Současně je třeba poznamenat, že k do jisté míry obdobným závěrům o subsidiárním užití tohoto režimu, tedy režimu částí čtvrté, na „správní úkony“ správním řádem neupravené, lze dospět na základě díkce ust. § 180 odst. 2 správního řádu.

¹⁴ Srov. ust. § 3, odst. 5 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů.

Zatímco předchozí úprava procedurálního režimu těchto správních úkonů tak byla ve své podstatě „neformální“, nová úprava přináší jistou míru formalizace tohoto režimu s tím, že sebou přináší pro adresáty těchto správních úkonů také příslušnou míru právní jistoty. Tato procedurální úprava sice neuvádí, že se užije ve vztahu k předmětným úkonům tam, kde s nimi počítají jednotlivé zákony, nicméně z logiky, resp. povahy věci, jednoznačně plyne, že správní řád k tomu nesporně míří. To lze ne přímo dovést jak z díkce jeho ust. § 154, kde se uvádí „*Jestliže správní orgán vydává vyjádření, osvědčení, provádí ověření nebo činní sdělení, která se dotýkají dotčených osob, postupuje podle ustanovení této části...*“, tak ze skutečnosti, že správní řád sám sice s některými z těchto pojmů pracuje, užívá je¹⁵, ale je přitom zřejmé, že jenom pro jejich potřeby předmětná část čtvrtá správního řádu připravena a přijata nebyla.

To, že jde o „jiné správní úkony“, než o rozhodnutí ve správním řízení, je logicky v dané právní úpravě vyjádřeno i tím, že namísto o „účastnících řízení“ se zde hovoří o „dotčených osobách“, což odpovídá záměru a díkci ust. § 2 odst. 3 správního řádu.

Z díkce právní úpravy vyplývá, že na postup při uskutečňování těchto správních úkonů se zdaleka nevztahuje jenom výslovný obsah „pěti“ paragrafů, které jsou této problematice ve správním řádu věnovány, ale, že s ohledem na díkci § 154 správního řádu, která odkazuje na obdobné *užití části první*, a dále na obdobné užití „číselné řady“ *ustanovení z části druhé a části třetí* správního řádu, a která stejně tak hovoří o možnosti užití *dalších ustanovení správního řádu*, pokud jsou přitom potřebná, se na tento postup, a to do jisté míry snad i paradoxně, příp. užije „celý správní řád“.

K ustanovením správního řádu, která se užijí obdobně, patří i ustanovení o věcné a místní příslušnosti správních orgánů. Tzv. výslovná právní úprava procedury u těchto správních úkonů přitom počítá s možností „průlomu“ místní příslušnosti tam, kde pro uskutečnění (vydání, provedení) takového úkonu není třeba čerpat z evidence vedené určitým úřadem, či zkoumat skutkový stav. V takových případech daný správní úkon může uskutečnit *kterýkoliv věcně příslušný správní orgán*. I v těchto případech však platí, že přitom nelze nerespektovat ostatní související ustanovení správního řádu, jejichž přímé či obdobné užití tady přichází v úvahu, a to včetně ustanovení o základních zásadách činnosti správních orgánů.

Pro uskutečňování předmětných správních úkonů přitom platí, že je-li příslušný správní orgán o provedení takového úkonu požádán, a jsou-li splněny zákonné podmínky pro jeho provedení, zpravidla nepřichází

v úvahu správní uvážení a správní orgán úkon musí provést. Pokud tak v jednotlivých případech právní úprava stanoví, je třeba úkon provést (vydat) i tzv. ze zákona, tj. bez žádosti. Pro případ, že jde o správní úkon na žádost, a nelze-li jej z jakéhokoliv důvodu uskutečnit, potom obecně platí, že je-li o to správní orgán požádán, musí žadateli písemně sdělit důvody, pro které nemohl žádosti vyhovět. V materiálním slova smyslu jde v takových případech o „negativní rozhodnutí o žádosti“, ve formálním slova smyslu však jde toliko o „sdělení“.¹⁶ Nejen z této skutečnosti lze dovést, že pro tyto tzv. jiné správní úkony platí *zásada písemnosti*, a pokud to povaha věci vyžaduje, že musí být také přiměřeně *odůvodněny*.

Přesto, že pro předmětné jiné správní úkony zákon nepředepisuje žádnou formu (rozhodnutí, usnesení, apod.), pro případ opravy event. nesprávnosti ve vyhotovení takových úkonů se již počítá s formou *usnesení*. To přichází v úvahu, zřejmě jak na žádost, tak z moci úřední, pokud tím nevznikne některé z dotčených osob újma.

Pro případ rozporu těchto správních úkonů s právními předpisy platná právní úprava nepřipouští opravné prostředky, t.j. ani odvolání, ani rozklad, ani obnovu řízení, jedinou formou postupu, umožňujícího zjednaní nápravy je přiměřené užití režimu přezkumného řízení (které je svou povahou nikoliv opravným, ale *dozorčím prostředkem*), za jehož použití lze daný správní úkon v případě jeho rozporu s právními předpisy zrušit. Specifikem přitom je, že zrušení tzv. jiného správního úkonu se v tomto případě realizuje také *usnesením*, proti němu se již odvolat lze, i když toto odvolání nemá odkladný účinek. Dalším specifikem tohoto přezkumného řízení je, že je nepřisluší provádět tzv. nadřízenému správnímu orgánu (jak je tomu v obecné úpravě přezkumného řízení), ale příslušný k němu je orgán, který daný správní úkon uskutečnil či vydal, a to s účinky *ex tunc*. Možnost užití tohoto režimu přezkumného řízení je přitom koncipována jako subsidiární, správní řád s jeho uplatněním počítá jen tam, kde není zákonem příp. stanoven jiný postup.

K tomu je třeba ještě zdůraznit, že tato úprava přezkumného režimu zdaleka nemá význam jen pro tzv. jiné správní úkony ve smyslu části čtvrté (která navíc expanduje i na další případy správních úkonů správním řádem neupravené), ale jak je výslovně ve správním řádu stanoveno, tato úprava *se přiměřeně použije i na úkony správního orgánu prováděné při postupu podle části druhé, třetí, páté nebo šesté, jejichž zrušení není zvlášť upraveno*.¹⁷

Ke zvláštnostem úpravy procedury uskutečňování tzv. jiných správních úkonů ještě patří, že počítá s možností tzv. *konverze* těchto úkonů v jiný úkon,

¹⁵ Tak jmenovitě s vyjádřením počítá ust. § 136, odst. 1 písm. b), se sdělením jmenovitě počítají ust. §§ 42, 78, odst. 1, 94, odst. 1, a s osvědčením počítá ust. § 142, odst. 2 správního řádu.

¹⁶ V těchto případech tak toto „sdělení“ plní poněkud specifickou funkci „jiného správního úkonu“, vystupující namísto původně očekávaného, tedy jiného „jiného správního úkonu“.

¹⁷ Není bez zajímavosti, že daná úprava takto hovoří o přiměřeném použití ustanovení, které samo již hovoří o přiměřeném použití

jehož náležitosti ten který úkon splňuje. To však jen za podmínky, že k uskutečnění či vydání obou takových správních úkonů je příslušný tentýž správní orgán, a není to na újmu žádné z dotčených osob. Tato „změna“ se má prohlašovat *usnesením*. Tady je zřejmě otázkou, nakolik bude tato možnost mít pro praxi reálný smysl a nakolik bude v praxi využívána, když se nepochybně „čistější“ jeví v případě potřeby uskutečnit či vydat „nový“ správní úkon přímo, a správní orgán „původní“ ponechat, pokud nebyl uskutečněn v rozporu s právními předpisy. Jedinou výjimkou v tomto směru je případ, s nímž právní úprava výslovně také počítá (a to poněkud nad rámec povahy úkonů v předmetné kategorii tzv. jiných správních úkonů), kdy je předmětem konverze *nicotné rozhodnutí*. Tady konverze smysl má, a to jak pro samotný takto „vznikající“ jiný správní úkon, tak také pro „zprovození ze světa“ předmětného *nicotného rozhodnutí*.

V porovnání s rozhodnutími vydávanými ve správním řízení vykazují tyto tzv. jiné správní úkony nepochybně zřetelně nižší intenzitu právních účinků, a jako takové nejsou způsobilé zakládat, měnit či rušit subjektivní práva a povinnosti dotčených osob, stejně jako nejsou způsobilé autoritativně prohlašovat, zda dotčené osoby určitá práva nebo povinnosti mají nebo nemají. Přesto je třeba poznamenat, že již v důsledku meritorního přistoupení k jejich procedurální úpravě je zřejmý zájem na jejich souladu s právními předpisy. Tomu svědčí zejména výše připomenutý režim přezkumného řízení.

Tato kategorie tzv. jiných správních úkonů přitom není vyloučena ani z předmětu zájmu právní úpravy správního soudnictví. Ustanovení § 79 odst. 1 zákona č. 150/2004 Sb., soudní řád správní, výslovně počítá s tím, že v případě nečinnosti správního orgánu se lze u soudu za zákonem stanovených podmínek (které jsou m.j. determinovány i ustanovením § 80 správního řádu) žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat osvědčení.

Závěrem k těmto otázkám je, vzdor jistě oprávněnému obecnému požadavku na zakotvení a garanci procesních práv a záruk, třeba poznamenat, že vzhle-

dem k tomu, že u těchto tzv. jiných správních úkonů nejde o úkony s vlastními právními účinky, je otázkou, nakolik bylo třeba jít cestou takto formalizované úpravy, a zda by i nadále nebylo příp. 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.

VEŘEJNOPRÁVNÍ SMLOUVY (§§ 159–170)

Definičně jsou veřejnoprávní smlouvy podle správního řádu *dvou či vícestrannými akty či úkony* konstitutivní povahy ve vztahu k právům a povinnostem v oblasti veřejné správy. Posuzují se vždy podle svého skutečného obsahu.

Veřejnoprávní smlouvy nejsou záležitostí novou, náš dosavadní právní řád s nimi počítá na několika místech, nicméně chybí společný základ úpravy tohoto institutu, a zejména pak chybí tento základ v oblasti procedurální. V předchozích letech se v naší teorii i praxi ve spojení s těmito instituty zpravidla hovořilo jako o *správních dohodách* či o *dohodách správně právního charakteru*.

V posledním období se terminologie teorie i praxe správního práva ve spojení s dohodami správně právního charakteru stále zřetelněji názvem „*veřejnoprávní smlouvy*“¹⁸ vrací k dnes již (v našich podmínkách) historické správně právní terminologii, která pro tuto formu činnosti používala označení „*veřejné smlouvy*“.¹⁹ Tomu koresponduje i naše poměrně nedávné legislativní zavedení či užití pojmu „*veřejnoprávní smlouvy*“ v zákoně o obcích.²⁰

Vydeme-li z obsahu naší dosavadní právní úpravy právní úpravy, lze poznamenat, že veřejnoprávní smlouvy se v našich podmínkách zpravidla uzavírají navzájem mezi subjekty veřejné správy (jako tzv. smlouvy či dohody *koordináční* – např. dohoda sloučení obcí, dohoda o vytvoření svazku obcí,²¹ veřejnoprávní smlouva o transferu přenesené působnosti²² apod.), případně mezi subjektem veřejné správy a od orgánů veřejné správy odlišným subjektem, zpravi-

obecných ustanovení o přezkumném řízení. To je významné z hlediska výkladu tohoto ustanovení, kdy má jít o přiměřené použití pravidla, stávícím na přiměřeném použití pravidla tomuto pravidlu nadřazeného.

¹⁸ Viz HENDRYCH, D.: Správní právo, obecná část, 5. vydání, C. H. BECK Praha 2003, str. 160 a násl.

¹⁹ K tomu srov. např. HOETZEL, J.: Československé správní právo, část všeobecná, Melantrich Praha 1934, str. 272.

²⁰ Viz ust. §§ 63 a 66c zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

²¹ Viz ust. §§ 19, 50 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

²² Viz ust. §§ 63 a 66c zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Na tomto místě je třeba uvést, že zákon o obcích zná jen smlouvy mezi obcemi „stejně kategorie“, a to jmenovitě mezi obcemi běžnými (hovorově obcemi I.) a mezi obcemi s rozšířenou působností (hovorově obcemi III.). Mezi obcemi s pověřenými obecními úřady (hovorově obcemi II.) uzavření veřejnoprávní smlouvy podle zákona o obcích možné není, resp. nebylo. Ze správního řádu již takovéto omezení nevyplývá, dokonce správní řád sám počítá s uzavřením veřejnoprávní smlouvy „diagonálně“, a to mezi obcí I. a obcí III. To přichází v úvahu jednak pro potřeby zveřejňování obsahu úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup (§ 26, odst. 3 správního řádu), a dále pro potřeby provozování elektronické podatelny (§ 37, odst. 7 správního řádu). Bez zajímavosti není ani to, že uzavírání veřejnoprávních smluv mezi obcemi či kraji spadá vždy do jejich samostatné působnosti, a to bez ohledu na to, zda se týkají otázek samostatné či přenesené působnosti. To lze dovodit z pravidel pro vymezení samostatné a přenesené působnosti obcí a krajů tak, jak jsou obsažena v zákoně o obcích a zákoně o krajích. Totéž platí i pro hlavní město Prahu.

dla v postavení soukromé právnické, příp. i fyzické osoby, a směřují k plnění úkolů veřejné správy (jako tzv. smlouva *subordinační* – např. smlouva o závazku veřejné služby v dopravě²³). Při uzavírání smlouvy vystupují její strany (subjekty) v podstatě v rovném postavení, po jejím uzavření se však toto postavení subjektů smlouvy mění na postavení nerovné. Tak je potom nutno od „veřejnoprávních smluv“ odlišovat smlouvy uzavírané veřejnou správou nikoliv k plnění úkolů veřejné správy, ale k uspokojování potřeb subjektu veřejné správy, kdy správní orgán jedná za stát nebo za veřejnoprávní samosprávnou korporaci jako právnickou osobu soukromého práva. Tzn., že termín „veřejnoprávní smlouvy“ je pojmem užším než pojem „smlouvy uzavírané veřejnou správou“.

Veřejnoprávní smlouvy jsou zpravidla uzavírány „ve prospěch“ jednoho ze subjektů (u smluv či dohod koordinačních může jít i o prospěch společný), a to typicky ve prospěch subjektu veřejné správy, který je subjektem příslušným na předmětném úseku veřejné správy, jehož se dané úkoly, k jejichž plnění byla smlouva uzavřena, týkají, a který také za jejich splnění odpovídá. Proto po uzavření veřejnoprávní smlouvy tento subjekt v daném vztahu vystupuje již v mocensky nadřazeném postavení, s oprávněním příp. vynutit na druhém subjektu plnění, vyplývající z obsahu uzavřené smlouvy.

Veřejnoprávní smlouvy, jak bylo již výše poznamenáno, naše historická literatura řadila k uznávaným formám činnosti veřejné správy, i když je třeba přiznat, že se názory představitelů správního práva a jeho vědy na podstatu veřejnoprávních smluv poměrně výrazně lišily.²⁴ Přesto jsou pohledy těchto historických pramenů v mnohém cenné i pro naši současnost. To souvisí zejména s takovými otázkami jako jsou determinace předmětu a subjektů veřejnoprávních smluv a s tím spojená typizace či kategorizace předmětných smluv, náležitosti smluv, včetně tzv. vedlejších ujednání, podmínky platnosti a účinnosti těchto smluv, změnitelnost těchto smluv, rozhodování sporů z těchto smluv, jakož i exekuvatelnost povinností vyplývajících z těchto smluv. Právě na tyto otázky v mnohém dává odpověď nový správní řád.

Tak je třeba zejména poukázat na to, že správní řád především veřejnoprávní smlouvy rozlišuje jako veřejnoprávní smlouvy, uzavírané mezi:

1. vykonavateli veřejné správy (státem, veřejnoprávními korporacemi jinými právnickými osobami zřízenými zákonem a právnickými a fy-

zickými osobami, jimž byl svěřen výkon veřejné správy) navzájem,

- je-li předmětem smlouvy výkon státní správy, smlouvu lze uzavřít, jen stanoví-li tak zvláštní zákon a udělil-li k tomu souhlas nadřízený orgán,
- je-li předmětem smlouvy výkon samostatné působnosti, územní samosprávné celky mohou takové smlouvy uzavírat, jen stanoví-li tak zvláštní zákon,

2. správním orgánem a osobou, která by byla účastníkem řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu, kdyby probíhalo řízení (i namísto vydání rozhodnutí), jen stanoví-li tak zvláštní zákona a souhlasí-li ti, kdo by byli účastníky dle § 27 odst. 2 a 3 správního řádu,
3. těmi, kdo by byli účastníky řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu, kdyby probíhalo řízení, týká-li se smlouva převodu nebo způsobu výkonu jejich práv a povinností (nevylučuje-li to povaha věci, nebo nestanoví-li zvláštní zákon jinak); k uzavření je třeba souhlasu příslušného správního orgánu.

Podle této úpravy obsažené ve správním řádu (část pátá) mohou obdobně postupovat i správní orgány, které jsou organizačními složkami státu, a to při uzavírání veřejnoprávních smluv ve vzájemných vztazích nebo ve vztazích s jinými orgány veřejné moci, popř. ve vztazích s jinými organizačními složkami státu.

Celkově pro procedurální režim veřejnoprávních smluv platí tzv. obdobné použití části první a přiměřené použití části druhé správního řádu. Stejně tak se přiměřeně použijí ustanovení občanského zákoníku, s výjimkou ustanovení i neplatnosti a odporovatelnosti právních úkonů, odstoupení od smlouvy, o změně v osobě dlužníka nebo věřitele, nejde-li o právní nástupnictví a ustanovení o započtení.

Správní řád v části páté pak z procedurálního hlediska stanoví jen několik zvláštních požadavků. Pro uzavírání veřejnoprávních smluv platí písemná forma a tzv. vázanost návrhem, přičemž projevy vůle všech smluvních stran musí být na téže listině. Tam, kde je třeba souhlasu správního orgánu, je veřejnoprávní smlouva uzavřena až dnem, kdy tento souhlas nabude právní moci. Z povahy věci lze dovodit, že tento souhlas se vydává ve správním řízení a je samostatně přezkoumatelný. Veřejnoprávní smlouva sub 2 a 3,

²³ Viz ust. § 19 zák. č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, obdobně ust. § 39 zák. č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů.

²⁴ Jmenovitě Hoetzel, který „veřejné smlouvy“ jako formy činnosti správního práva uznával, poukazoval na to, že „O. Mayer nemohl tyto smlouvy srovnati s podstatou veřejného práva. a rovněž Pražák chová se k veřejným smlouvám skepticky.“ – srov. HOETZEL, J.: Československé správní právo, část všeobecná, Melantrich Praha 1934, str. 272 a násl., obdobně se J. Hoetzel vyjadřoval i ve Slovníku veřejného práva, v rámci hesla „Akt správní“. V této souvislosti se sluší poznamenat, že jak historicky, tak i v současnosti, byla a je teorie a praxe tzv. veřejnoprávních smluv výrazně profilována také tzv. francouzskou doktrínou.

kteřá se přímo dotýká práv a povinností třetí osoby, nabývá účinnosti teprve, když s ní tato osoba vysloví písemný souhlas. Pokud se nepodaří tento souhlas získat, může správní orgán místo uzavírané veřejnoprávní smlouvy vydat rozhodnutí ve správním řízení. Takové rozhodnutí, je jako každé jiné správní rozhodnutí, také meritorně přezkoumatelné.

Pro změny veřejnoprávních smluv platí obdobně režim pro jejich uzavírání. Vypovědět veřejnoprávní smlouvu lze jen tehdy, pokud to bylo ve smlouvě dohodnuto. Připomenout je třeba i to, že ustanoveními správního řádu se řídí i veřejnoprávní smlouvy vzniklé před nabytím účinnosti tohoto zákona. Přitom vznik smluv, jakož i nároky z nich vyplývající, se řídí dosavadní, tj. předchozí úpravou.

Zvláštní pozornost věnuje správní řád přezkoumání souladu veřejnoprávních smluv s právními předpisy, zrušení veřejnoprávních smluv na návrh smluvní strany a řešení sporů z veřejnoprávních smluv.

Pokud jde o přezkoumání souladu veřejnoprávních smluv, či veřejnoprávní smlouvy, s právními předpisy,²⁵ tady platí, že přezkum lze provést toliko z moci úřední. Přitom každá smluvní strana, která není správním orgánem, může dát k provedení přezkumného řízení podnět, přičemž tak musí učinit nejpozději do 30ti dnů ode dne, kdy se o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděla. Výsledkem přezkoumání tam, kde by byl rozpor veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy zjištěn, může být toliko zrušení veřejnoprávní smlouvy. Veřejnoprávní smlouvu takto, tj. v rámci přezkumného řízení, tedy nelze změnit. To ostatně vyplývá již ze samotné „smluvní“ povahy veřejnoprávní smlouvy. Správním orgánem příslušným k přezkumnému řízení je zpravidla ten správní orgán, který je oprávněn řešit spory z veřejnoprávních smluv. Toliko v případě veřejnoprávních smluv, uzavíraných navzájem mezi těmi, kdo by byli účastníky řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu, pokud by se konalo řízení, je příslušným správním orgánem k přezkumnému řízení správní orgán nadřízený správnímu orgánu, jehož souhlasu je k uzavření veřejnoprávní smlouvy třeba. Pro zrušení veřejnoprávních smluv přitom specificky platí, že se nedotýká úkonů učiněných vůči třetím osobám smluvní stranou při výkonu působnosti, převzaté danou veřejnoprávní smlouvou. Ze souvislosti právní úpravy lze dovodit, že proti takovému rozhodnutí, tj. zrušovacímu rozhodnutí jako výsledku přezkumného řízení, lze podat odvolání, příp. rozklad.

Pro případ zrušení veřejnoprávních smluv na návrh smluvní strany právní úprava preferuje konsenzu-

ální postup či přístup smluvních stran, přičemž pro tyto případy počítá se zákonem stanovenými důvody,²⁶ a to včetně důvodu či důvodů ve smyslu příp. ujednání ve vždy dané veřejnoprávní smlouvě. Jestliže by však některá ze stran veřejnoprávní smlouvy s jejím zrušením nesouhlasila, resp. jinak vyjádřeno, jestliže by k návrhu na zrušení smlouvy nepřistoupila, může být veřejnoprávní smlouva zrušena na návrh smluvní strany, která jednání o zrušení veřejnoprávní smlouvy vyvolala, správním orgánem, který jej jinak příslušný rozhodovat spory z veřejnoprávních smluv. V takovém případě opět platí, že daný orgán musí posuzovat, nakolik jsou či nejsou naplněny zákonné důvody pro zrušení veřejnoprávní smlouvy. I v tomto případě je možno usoudit, že proti takto vydanému rozhodnutí, tj. rozhodnutí, kterým se k návrhu některé smluvní strany autoritativně rozhoduje o jejím zrušení, přichází v úvahu odvolání, nebo rozklad.

V případě řešení sporů z veřejnoprávních smluv právní úprava věnuje v této části správního řádu (část pátá) pozornost toliko tomu, kterým správním orgánem přísluší spory dané řešit. Diferencovaně takto jako příslušné správní orgány přichází v úvahu Ministerstvo vnitra, jde-li o veřejnoprávní smlouvu mezi vykonavateli veřejné správy navzájem a je-li alespoň jednou ze smluvních stran kraj nebo jsou-li smluvními stranami obce s rozšířenou působností²⁷, dále příslušný krajský úřad, jde-li o veřejnoprávní smlouvu mezi vykonavateli veřejné správy navzájem a jsou-li smluvními stranami obce, které nejsou obcemi s rozšířenou působností, nepřevezme-li věc Ministerstvo vnitra, nebo správní orgán, který je společně nadřízený smluvními stranám, jde-li o jinou veřejnoprávní smlouvu mezi správními orgány, které v daných smluvních vztazích vystupují jako organizační složky státu, a pokud není takový správní orgán, řeší spor v dohodě ústřední správní úřady nadřízené správním orgánům, které jsou nadřízeny smluvními stranám. V případě veřejnoprávní smlouvy mezi správním orgánem a osobou, která by byla účastníkem řízení podle § 27, odst. 1 správního řádu, kdyby probíhalo správní řízení, by spor příslušelo rozhodovat správnímu orgánu nadřízenému správnímu orgánu, který je stranou veřejnoprávní smlouvy, a konečně v případě veřejnoprávní smlouvy uzavřené mezi těmi, kdo by byli účastníky řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu, kdyby probíhalo správní řízení, je tímto orgánem správní orgán, který k jejímu uzavření udělil souhlas.

Z dikce ustanovení § 141 správního řádu (obsaženého v části třetí správního řádu) potom vyplývá, že

²⁵ Tady je třeba poznamenat, že pro „přezkoumání“ se výslovně hovoří „jen“ o souladu s právními předpisy (§ 165, odst. 1 správního řádu), zatímco při vymezování znaků veřejnoprávních smluv správní řád stanoví, že *veřejnoprávní smlouva nesmí být v rozporu s právními předpisy, nesmí je obcházet a musí být v souladu s veřejným zájmem* (§ 159, odst. 2 správního řádu). K tomu lze poznamenat, že s ohledem na to, že uvedená dikce § 159, odst. 2 správního řádu je dikcí „právních předpisů“, bude třeba v přezkumném řízení zcela zřejmě „soulad s právními předpisy“ posuzovat i s ohledem na požadavky tohoto zákonného ustanovení.

²⁶ Viz ust. § 167 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

²⁷ Ministerstvo vnitra přitom danou věc nejprve projedná s věcně příslušným ministerstvem nebo jiným věcně příslušným ústředním správním úřadem.

se v tomto řízení, tj. v řízení při řešení sporů z veřejnoprávních smluv, postupuje právě podle tohoto ustanovení, které má obecnou platnost pro tzv. *sporná řízení*. Jedinou výjimkou v případě řešení sporu z veřejnoprávních smluv, oproti „obecné“ úpravě sporného řízení přitom je, že proti rozhodnutím vydaným při řešení sporů nelze podat odvolání ani rozklad.

Ve všech těchto případech, t.j. jak v případě rozhodnutí, které je výsledkem *přezkoumání souladu veřejnoprávních smluv s právními předpisy*, tak v případě rozhodnutí, které je výsledkem *řízení o zrušení veřejnoprávních smluv na návrh smluvní strany*, a stejně tak i v případě rozhodnutí, které je *výsledkem řešení sporů z veřejnoprávních smluv*, přichází v úvahu, za zákonem stanovených podmínek, soudní přezkoumání těchto rozhodnutí ve správním soudnictví, a to v režimu řízení o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu.²⁸ To ostatně plně koresponduje tomu, že veřejnoprávní smlouvy jsou *dvou či vícestrannými akty či úkony* konstitutivní povahy s přímými právními účinky.

Předmětnou procedurální úpravu, která v našem právním řádu (na rozdíl od úprav zahraničních) viditelně chyběla, je myslím možno považovat za vcelku transparentní, řešící potřebné základní procedurální otázky, a jako takovou ji lze jenom přivítat.

OPATŘENÍ OBEČNÉ POVAHY (§§ 171–174)

Opatřením obecné povahy se v podmínkách správního řádu rozumí takový *závazný* právní akt orgánu veřejné správy, který *není ani právním předpisem, ani rozhodnutím*. Zákonodárce tedy pro pojmové vymezení „opatření obecné povahy“ zvolil cestu jeho tzv. negativního vymezení, což potom nutně vyžaduje „pozitivně“ představitelný okruh těchto aktů dovozovat výkladem, při vědomí toho, jaké akty správy (zřetelně v daném případě jednostranného charakteru) mohou přicházet, ve srovnatelné kontrapozici vůči rozhodnutím, jako individuálním správním aktům, a vůči právním předpisům, jako normativním správním aktům, v úvahu.

Z pohledu teorie správního práva se takto nabízí představa aktů tzv. *smíšené povahy*, které vykazují

jak některé znaky individuálních správních aktů, tak i některé znaky normativních správních aktů. Zatímco individuální správní akty se týkají konkrétní věci a přichází v úvahu ve vztahu ke jmenovitě individualizovaným subjektům, a normativní správní akty se týkají obecněji vymezených otázek ve vztahu k blíže neurčenému okruhu adresátů, potom tedy pro tzv. akty smíšené povahy platí, že schematicky vzato u nich budou předmětné znaky individuálních a normativních správních aktů přicházet v úvahu „křížem“. Tzn., že buďto půjde o řešení relativně konkrétní správní věci, avšak s dopadem na blíže neurčený okruh adresátů (což je či bude zřejmě častější případ opatření obecné povahy), nebo půjde o řešení obecných otázek se vztahem ke jmenovitě individualizovanému adresátovi či adresátům. Výrazu „akty smíšené povahy“ tak vzhledem k jejich povaze může odpovídat i příp. označení *konkrétně abstraktní akty*, či *abstraktně konkrétní akty*.

Z logiky věci je zřejmé, že zdaleka nejde o nově „zaváděnou“ formu činnosti veřejné správy, neboť případy a situace sem podřaditelné přichází či přicházely v úvahu i před přijetím a nabytím účinnosti nového správního řádu, nicméně i u nich, do jisté míry obdobně jako u výše charakterizovaných veřejnoprávních smluv, chyběla procesní právní úprava, resp., její společný základ.²⁹

Správní řád přitom stanoví, že postup jím předvídaný se pro opatření obecné povahy uplatní tam, kde „zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy“. Tak se zákonitě nabízí výklad, v jehož smyslu se příslušná procedura použije jenom na případy, kdy zvláštní zákon bude o opatřeních obecné povahy, a navíc závazného charakteru, výslovně hovořit. Tzn., že se takto otevírá prostor zvláštním zákonům, aby příslušné formy činnosti, s nimiž se v jejich obsahu počítá, či bude počítat, takto výslovně (t.j. jako „opatření obecné povahy“) označily.³⁰ Otázkou přitom zůstává, zda by v tomto procesním režimu nemohlo či nemělo být postupováno i tam, kde zvláštní zákony budou počítat s aktem či úkonem, který bude splňovat definiční znaky závazného opatření obecné povahy, aniž by však takový akt či úkon jako „opatření obecné povahy“ výslovně označen byl.³¹ Tady se zřejmě

²⁸ Viz ust. § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

²⁹ Není bez zajímavosti, že pojem „opatření obecné povahy“ náš právní řád před přijetím zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, užil dosud jedenkrát, a t v roce 1966 v dosud platném zákoně č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů, kde se uvádělo a dosud uvádí, že „*Je-li třeba k zabezpečení péče o zdraví lidu opatření obecné povahy nebo jejich jednotného provádění, postupují orgány ozbrojených sil, bezpečnostních sborů Sboru nápravné výchovy České republiky v úzké součinnosti s orgány státní zdravotní správy.*“ O tom, jak mělo či má být postupováno při jejich vydávání nebo provádění, však již daný zákon nehovoří.

³⁰ Prvním takovým případem zvláštní zákonné úpravy po přijetí zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, je zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, který se závazným opatřením obecné povahy počítá hned v několika případech. Současně je třeba poznamenat, že obdobně v několika případech se závazným opatřením obecné povahy počítá legislativně projednávaný připravovaný návrh stavebního zákona, přičemž je známo, že právě potřeba vhodnějšího legislativního řešení některých otázek v oblasti územního plánování, tedy otázek v režimu úpravy tzv. veřejného stavebního práva, byla rozhodujícím motivem k procedurální úpravě opatření obecné povahy ve správním řádu.

³¹ Takto se nabízí k úvaze např. uzavření veřejných prostranství, opatření při krizových situacích, stanovení objízdek v silniční dopravě, ale např. stanovení režimu řízení dopravního provozu prostřednictvím dopravních značek. V těchto a jim obdobných případech či situacích je zřejmé, že by u nich měla příslušná zvláštní právní úprava také počítat s určitými procesními specifiky, neboť

při daném zákonném definičním vymezení „opatření obecné povahy“ dá dovodit, že by se rozhodovací praxe touto cestou legitimně ubírat mohla.³² Těžiště díkce předmětného zákonného ustanovení „Podle této části postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím.“³³ zřetelně nespočívá v akcentaci „názvů“ tohoto aktu či úkonu, ale spíše v jeho odlišení od právních předpisů a rozhodnutí, vydávaných ve veřejné správě.

Současně je však ale třeba poznamenat, že u těch aktů či úkonů, které nebudou ve zvláštních zákonech výslovně jako „opatření obecné povahy“ označeny, bude nutno vždy pečlivě zvažovat, zda a nakolik u nich jsou dovoditelné, resp. dané, znaky „opatření obecné povahy“ naplněny, neboť z logiky věci takové akty oscilují na ose mezi představitelnými „krajními póly“ individuálních správních aktů na straně jedné a normativních správních aktů na straně druhé. Při aktuálním právním stavu se tak např. nutně vtírá myšlenka, jak a kde stanovit hranici mezi rozhodnutím vydaným v řízení s velkým počtem účastníků³⁴ (jako individuálním správním aktem, tj. správním rozhodnutím) a mezi opatřením obecné povahy.

Vlastní procedurální režim opatření obecné povahy je správním řádem upraven stručně a přitom současně i poměrně obecně. Dané úpravě jsou výslovně věnovány čtyři paragrafy s tím, že se předpokládá obdobné využití části první správního řádu (předmět úpravy a základní zásady) a dále přiměřené využití části druhé správního řádu (obecná ustanovení o správním řízení). Za situace, kdy správní řád výslovně počítá s aplikací svých procedurálních pravidel k opatřením obecné povahy v případech, kdy taková opatření ukládá³⁵ vydat zvláštní zákon, lze s ohledem na obecně subsidiární povahu správního řádu dovodit, že tyto zvláštní zákony mohou, a také tak budou jistě do budoucna činit, upravovat i příslušná procesní specifika.

Z úpravy obsažené ve správním řádu lze dovodit, že řízení o vydání rozhodnutí obecné povahy, vzdor tomu, že se zde hovoří o „návrhu“, se zahajuje z moci úřední, čímž není vyloučeno, aby takto bylo postupováno k podnětu zvenčí veřejné správy. Správní řád zahájení řízení o opatření obecné povahy spojuje se zveřejněním jeho návrhu na úřední desce. Výslovně se stanoví, že návrh opatření obecné povahy s odůvodněním příslušný správní orgán poté, co jej projedná s dotčenými orgány doručí veřejnou vyhláškou podle, kterou vyvěsí

na své úřední desce a na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodů se má opatření obecné povahy týkat, a vyzve dotčené osoby, aby k návrhu opatření podávaly připomínky nebo námítky. I v tomto případě zveřejňování na úřední desce platí, že návrh musí být zveřejněn též způsobem umožňujícím dálkový přístup. Pokud by nastala taková potřeba, návrh opatření obecné povahy se zveřejní i jiným způsobem, v místě obvyklým. Přitom platí, že návrh opatření obecné povahy musí být zveřejněn nejméně po dobu 15ti dnů.

Návrh opatření obecné povahy, který, jak bylo poznamenáno, musí být odůvodněn a zveřejňuje se společně s tímto odůvodněním, může být i značně rozsáhlý. Proto správní řád stanoví, že pokud není vzhledem k rozsahu návrhu možno zveřejnit jej na úřední desce v úplném znění, musí být na úřední desce uvedeno, o jaké opatření obecné povahy jde, koho zájmu se přímo dotýká a kde a v jaké lhůtě se lze s návrhem seznámit. Způsobem umožňujícím dálkový přístup však v takovém případě musí být zveřejněno úplné znění návrhu, a to včetně jeho odůvodnění.

Pro řízení o návrhu opatření obecné povahy platí, že toto řízení je písemné, pokud zvláštní zákon nestanoví nebo správní orgán neurčí, že je řízení spojeno s veřejným projednáním návrhu. V takových případech potom platí, že dobu a místo konání veřejného projednání správní orgán oznámí na své úřední desce nejméně 15 dnů před tímto projednáním, přičemž oznámení o době a místu konání veřejného projednání návrhu zveřejní také na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodů se má opatření obecné povahy týkat. Pokud by v dané věci hrozilo nebezpečí z prodlení, může příslušný správní orgán tuto dobu zkrátit, přičemž pokud nestanoví zvláštní zákon jinak, nemůže být tato doba kratší než 5 dnů. I v případě zveřejňování oznámení o době a místu konání veřejného projednání návrhu musí být toto oznámení zveřejněno takéž způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Vlastním zveřejněním návrhu opatření obecné povahy se sleduje to, aby se s tímto návrhem mohl každý seznámit a případně se k tomuto návrhu také vyjádřit. Platná právní úprava výslovně počítá s tím, že k návrhu opatření obecné povahy může kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, uplatnit u správního orgánu písemné připomínky. Zákon lhůtu pro uplatnění takových připomínek nestanoví, z povahy věci je zřejmé,

jak vyplývá z dalšího textu, procesní úprava tak, jak je pro opatření obecné povahy stanovena správním řádem, by se na většinu uvedených příkladů zřejmě bez dalšího vztáhnout nemohla.

³² V tomto směru nesporně sehraje svůj význam zejména soudní judikatura, a to s ohledem na to, že přezkoumání opatření obecné povahy je tzv. „přímo“ svěřeno správnímu soudnictví.

³³ viz ust. § 171 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

³⁴ Viz ust. § 144 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

³⁵ Díkci „kdy zvláštní zákon ukládá“ bude zřejmě třeba vykládat volněji, neboť nepochybně ne všechna představitelná opatření obecné povahy bude třeba vždy vydávat povinně, a bude často na úvaze správního orgánu, zda potřebu vydání opatření obecné povahy shledá či nikoliv. Zřejmě je dané „zákoně díkci“ třeba rozumět tak, že obecněji mívá na situace, kdy zvláštní zákon vydání opatření obecné povahy správnímu orgánu svěřuje.

že tuto lhůtu musí stanovit sám správní orgán. Pokud by se však konalo veřejné projednání návrhu opatření obecné povahy, potom platí, že připomínky je třeba uplatnit nejpozději při tomto projednání s tím, že při vlastním veřejném projednání návrhu lze uplatňovat i připomínky ústní, a jejich obsah bude třeba protokolovat. Uplatněné připomínky mají povahu podkladu pro opatření obecné povahy a správní orgán je povinen se jimi v tomto smyslu také zabývat a stejně tak se s nimi vypořádat v odůvodnění opatření obecné povahy.

Zvláštní režim přitom platí pro vlastníky nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, stejně jako i pro jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, to však jen tehdy, pokud tak určí tak správní orgán.³⁶ Vlastníci dotčených nemovitostí a příp. i zmiňované jiné osoby, mohou podat proti návrhu opatření obecné povahy písemně odůvodněné *námítky* ke správnímu orgánu ve lhůtě do 30ti dnů ode dne jeho zveřejnění. Tato lhůta je nepřekročitelná, zákon stanoví, že zmeškání tohoto úkonu nelze prominout. Námítky přitom musí být podány písemně i v případě, že se koná veřejné ústní projednání návrhu. Podané námítky posuzuje správní orgán, který je příslušný k vydání vlastního opatření obecné povahy, posuzuje je podle jejich obsahu, v případě námitek více podatelů je posuzuje ve vzájemných souvislostech a přihlíží přitom i k případné dotčenosti oprávněných zájmů jiných osob. Pokud správní orgán shledá, že by vyřízení námítky vedlo k řešení, které přímo ovlivní oprávněné zájmy některé osoby jiným způsobem než návrh opatření obecné povahy, a není-li změna zjevně též v její prospěch, musí zjistit také její stanovisko a toto zohlednit. Výsledkem je „přijetí“ *rozhodnutí o námítkách*, pro něž platí, že musí být samostatně odůvodněno, a to i přesto, že se takové rozhodnutí samostatně nevydává, ale vydává se jako součást odůvodnění opatření obecné povahy. Z povahy věci je přitom nutno dovodit, že v řízení o návrhu opatření obecné povahy může přirozeně přicházet v úvahu i několik rozhodnutí o námítkách různých podatelů, přičemž všechna tato rozhodnutí budou „obsažena“ v rámci odůvodnění vždy daného opatření obecné povahy.

Opatření obecné povahy se ve smyslu úpravy ve správním řádu vyhotovuje písemně, řešení založené opatřením obecné povahy musí být odůvodněno, a dále je zřejmé, že musí obsahovat určité minimální formální náležitosti svého vyhotovení, jako je označení správního orgánu, který opatření obecné povahy vydal, datum jeho vyhotovení, spisovou značku či číslo jednací,

a dále ještě alespoň jméno, příjmení, funkci a podpis příslušné oprávněné úřední osoby.

Opatření obecné povahy se oznamuje *veřejnou vyhláškou*, zveřejňovanou na úřední desce správního orgánu, který opatření obecné povahy vydal, přičemž se přijaté opatření obecné povahy současně zveřejní i na úředních deskách obecních úřadů v těch obcích, jejichž správních obvodů se týká. Obdobně jako v případě návrhu opatření obecné povahy je i u jeho výsledné podoby nutno dovodit, že pokud není vzhledem k rozsahu opatření obecné povahy možno zveřejnit je na úřední desce v úplném znění, musí být na úřední desce uvedeno, kde se lze s opatřením obecné povahy seznámit.³⁷ Úplné znění opatření obecné povahy včetně odůvodnění však musí být i v takovém případě zveřejněno způsobem umožňujícím dálkový přístup. Opatření obecné povahy nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky, přičemž platí, že pokud by hrozila vážná újma veřejnému zájmu, může opatření obecné povahy nabýt účinnosti již dnem vyvěšení. Správní řád dokonce předpokládá, že zvláštní zákon může stanovit, že opatření obecné povahy může nabýt účinnosti, aniž by se zveřejňoval jeho návrh, resp. ještě před tím, než by jeho zveřejnění přicházelo v úvahu.

Z právní konstrukce opatření obecné povahy tak, jak je nastavena správním řádem, přitom vyplývá, že samo nemůže stanovit povinnosti, ale může toliko u povinností, které jsou stanoveny zákonem, určit jejich rozsah. S tím potom souvisí i nemožnost bez dalšího exekučně plnění takových povinností vymáhat. Pro tyto případy a potřeby správní řád stanoví, že povinnost, která je stanovena zákonem a jejíž rozsah je v mezích zákona určen opatřením obecné povahy, lze exekučně vymáhat jedině tehdy, jestliže bylo vydáno rozhodnutí, které existenci této povinnosti prohlásilo a v němž byla osoba, jež tuto povinnost má, jmenovitě uvedena. Teprve takové exekučovatelné rozhodnutí může být podkladem pro nařízení exekuce.

Pro opatření obecné povahy jako akt sui generis platí také specifická pravidla jeho přezkoumatelnosti.

V prvé řadě je třeba se vrátit k rozhodnutí o *námítkách*, které se „vydává“ jako součást opatření obecné povahy a které je uváděno v rámci jeho odůvodnění. Ze správního řádu výslovně vyplývá, že proti takovému rozhodnutí nelze podat ani odvolání, ani rozklad. Na druhé straně již však nelze zřejmě vyloučit *obnovu řízení* za přiměřeného užití části druhé správního řádu, stejně jako zřejmě nelze vyloučit *přezkumné řízení*, opět za přiměřeného užití téže úpravy, obsažené ve správním řádu.³⁸ Význam těchto možností přezkoumání rozhodnutí o námítkách se umocňuje tím, že

³⁶ Viz ust. § 172, odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

³⁷ Ze samotného správního řádu přitom vyplývá, že do opatření obecné povahy a jeho odůvodnění může každý nahlédnout u správního orgánu, který opatření obecné povahy vydal. K tomu viz ust. § 173 odst. 1 in fine zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

³⁸ Zatímco přiměřené užití ustanovení o obnově řízení zřejmě dovodíme z ust. § 174 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, dovození přiměřeného užití ustanovení o přezkumném řízení se bude patrně muset opírat o ust. § 158 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, s tím, že se přiměřeně uplatní již tak „přiměřený“ režim přezkumného řízení, ve smyslu § 156 odst. 2 téhož zákona.

podle výslovné dikce správního řádu může být změna nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námitkách důvodem změny opatření obecné povahy.

Pro samotné opatření obecné povahy potom v souvislosti s možností jeho přezkoumání především platí, že proti opatření obecné povahy nelze podat opravný prostředek, což se týká jak odvolání, tak případného rozkladu, ale stejně tak to platí i pro obnovu řízení. U opatření obecné povahy nepřichází v úvahu ani nařízení obnovy řízení z moci úřední.

Jiná situace je však potom v případech tzv. přezkumného řízení. Správní řád výslovně počítá s tím, že soulad opatření obecné povahy s právními předpisy lze posoudit v *přezkumném řízení*, přičemž usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat až do 3 let od účinnosti opatření, a účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne jeho právní moci. Jak specifickým režimem lhůty pro zahájení přezkumného řízení, tak potom i výslovně stanoveným pravidlem pro nastoupení účinků rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení, se tato úprava odlišuje od obecné úpravy přezkumného řízení ve správním řádu. Na druhé straně je nutno ve smyslu obecné úpravy přezkumného řízení, obsažené ve správním řádu, zřejmě třeba dovodit, že přezkumné řízení ve vztahu k opatření obecné povahy se zahajuje z moci úřední, k provedení přezkumného řízení je příslušný správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který opatření obecné povahy vydal, a výsledkem přezkumného řízení, pokud nebude zjištěno, že právní předpisy porušeny nebyly a řízení nebude z tohoto důvodu zastaveno, potom zpravidla bude změna či zrušení opatření obecné povahy.

Opatření obecné povahy je dále přezkoumatelné ve správním soudnictví, za podmínek stanovených soudním řádem správním.

Přezkoumání opatření obecné povahy, resp. řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí ve správním soudnictví³⁹ je podmíněno návrhem na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí ze strany toho, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy⁴⁰, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona podatel současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.⁴¹ Specifikem tohoto řízení je, že v něm nepřichází v úvahu účast tzv. osob zúčastněných na řízení.⁴² Pokud jde o odpůrce, tím je v předmětném řízení ten, kdo vydal opatření obecné

povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho částí je navrhováno.

Právní úprava výslovně stanoví, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí, vydaného obcí nebo krajem, může podat též Ministerstvo vnitra, návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí, vydaného krajem, může podat též obec.

K řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je příslušný Nejvyšší správní soud, který při rozhodování soud posuzuje soulad opatření obecné povahy a řízení které jeho vydání předcházelo se zákonem. Soud přitom není vázán právními důvody návrhu. Pokud soud dospěje k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho částí je v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, opatření obecné povahy nebo jeho část zruší dnem, který v rozsudku určí. Přitom platí, že práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením opatření obecné povahy nebo jeho částí zůstávají nedotčena. V případě, že soud zjistí, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí není návrh důvodný, soud jej zamítne.

Ve věci návrhu na zrušení opatření obecné povahy se rozhoduje rozsudkem, zákon stanoví pro toto rozhodnutí lhůtu 30ti dnů.

Zákonná úprava soudního přezkoumání opatření obecné povahy výslovně pamatuje i na situace či případy, kdy dopadů zrušení opatření obecné povahy na některá na některá „návazná“ rozhodnutí. Konkrétně tak právní úprava stanoví, že pokud bylo na základě opatření obecné povahy, které bylo zrušeno, nebo na základě částí opatření obecné povahy, která byla zrušena, rozhodnuto o správním deliktu a toto rozhodnutí nabylo právní moci, ale nebylo dosud vykonáno, je zrušení takového opatření obecné povahy nebo jeho částí důvodem pro obnovu řízení ve vztahu k předmětnému rozhodnutí o správním deliktu podle ustanovení příslušného procesního předpisu.⁴³

Závěrem k této části myslím poznamenat, že právě procedurální režim opatření obecné povahy bude v praxi zřejmě patřit k nejproblematičtějším. To zejména z toho důvodu, že tato „forma činnosti“ u nás není příliš detailně teoreticky propracována a tedy ani příslušně „literárně“ prezentována, a proto nebude jistě bez problémů ani legislativní přístup ke zvláštním úpravám tam, kde půjde o zcela specifická opatření obecné povahy. Proto je také tato úprava i svým způ-

³⁹ Viz ust. § 101a a násl. zákona č.150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁰ K tomu viz ust. § 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

⁴¹ V takovém případě se žaloba nebo jiný návrh nebude podávat k Nejvyššímu správnímu soudu, který je jinak příslušný k soudnímu přezkoumání opatření obecné povahy, ale k příslušnému krajskému soudu a ten potom za užití § 48, odst. 2, písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, cestou senátu nebo samosoudce, který má o návrhu rozhodnout, dospěje-li k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho část, jehož bylo ve věci použito, je v rozporu se zákonem, podá Nejvyššímu správnímu soudu návrh na jeho zrušení.

⁴² Jejich zpravidla blíže neurčený počet by dané řízení činil těžko procedurálně zvládnutelným.

⁴³ Viz ust. § 101d, odst. 3 zákona č.150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

sobem výzvou teorii a príslušne orientované odborné praxi ke korektní odborné diskusi o možnostiach a medziach využiteľnosti tohoto inštitutu v našej verejnosprávnej praxi.

ZÁVĚREM

Ze shora provedeného, ve své podstatě velmi stručného a také značně zjednodušeného, představení změn v naší procesní úpravě ve veřejné správě myslím zřetelně vyplývá, že jde skutečně o zásadní posun v obsahu a poslání pozitivněprávní úpravy správního procesu.

Veřejná správa je stavěna v režimu správního práva procesního před nelehký úkol dát se na, z literární nadsázkou signalizovaném rozcestí, cestu výrazněji reglementovanou. Je třeba věřit, že vyšší náročnost, která je takto kladena na vykonavatele veřejné správy bude vyvážena žádoucím posílením ochrany nositelů veřejných subjektivních práv (resp. subjektivních práv jejich nositelů) již v samotných procesech, v nichž je o těchto právech i povinnostech rozhodováno.

Zmiňovaná obtížnost bude zřejmá zejména v počátcích aplikace této nové právní úpravy, kdy pro toto období, bude po určitou dobu, s ohledem na přechodná stanovení nové úpravy, nutno souběžně postupovat jednak podle úpravy předchozí (tam, kde řízení nebylo ke dni účinnosti nové úpravy pravomocně skončeno),

a jednak podle úpravy nové (tam, kde řízení bylo zahájeno po datu nabytí účinnosti této úpravy).

Nicméně přes na první pohled značnou „komplikovanost“ dané nové úpravy je myslím možné věřit, že naše kvalifikovaná veřejná správa výrazně složitější procesní režim „přijme“, rychle zvládne jeho realizaci a tím přispěje, v souladu s vlastním záměrem této úpravy, ke korektnější „tvorbě“ a také ochraně subjektivních veřejných práv ve sféře veřejné správy.

Možná není v této souvislosti zcela na místě postesk v tom smyslu, že zatímco veřejná správa je na tuto zásadní změnu přiměřeně připravována a „proškolována“, veřejnost (řečeno dikcí právní úpravy „fyzické osoby“ a „právnícké osoby“), ve vztahu k níž budou dané procedury směřovány, zatím zůstává na okraji zájmu „právní osvěty“. Nicméně přesto si dovoluji poznamenat, že vzhledem k zásadnímu významu této nové úpravy, by zřejmě bylo žádoucí, aby se v tomto směru do nabytí účinnosti nového správního řádu zjednala přiměřená náprava a aby nové právní úpravě obsažené ve správním řádu byla věnována vyšší publicita. To souvisí s tím, že v případě nového správního řádu nejde o „běžnou změnu“ právní úpravy, ale o změnu zásadní, která v našem správním právu procesním připomíná „pootočení kormidla“. A to nelze těmi, k nimž úprava míří, nechat zcela bez povšimnutí.