

## Působnost správního řádu ve vztahu k samosprávě

Martin Kopecký\*

Použití správního řádu v řízeních před orgány samosprávných korporací může s sebou přinášet výkladové i aplikační nejasnosti, neboť správní řád nezohledňuje specifika řízení v těchto oblastech. Smyslem tohoto článku je poukázat na některé problémy spojené s použitím zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád) v řízeních před orgány územních nebo profesních samospráv.

Územní samosprávné jednotky (kraje a obce) a profesní komory (např. lékařská komora, advokátní komora, komora auditorů, atd.) jsou veřejnoprávními korporacemi, na které stát přenesl výkon veřejné správy v určitých oblastech (určených územně nebo věcně)<sup>1</sup>. Protože předpisy, které upravují vznik a pravomoci jednotlivých územních nebo profesních samosprávných jednotek neobsahují v oblasti samostatné

působnosti úplnou samostatnou procesní úpravu, nabízí se použít v řízení před orgány obcí, krajů nebo komor správní řád jako obecný procesní předpis pro správní řízení před orgány státní správy.<sup>2</sup>

Automatické použití správního řádu v řízeních vedených samosprávnými korporacemi bez výslovného odkazu však nepřipouští samotný správní řád, když sám omezuje svoji působnost na řízení před orgány národních výborů.<sup>3</sup> Obecně akceptovaný výklad, který se snaží překlenout historickou podmíněnost vymezení působnosti správního řádu, dovozuje, že jej lze bez dalšího použít jako obecný procesní předpis pouze v řízeních před orgány státní správy a před orgány územní samosprávy v přenesené působnosti státní správy.<sup>4,5</sup> To znamená, že před orgány profesní samosprávy (které obecně výkon státní správy v přenesené působnosti nevykonávají) a před orgány obcí, které jednájí v sa-

\* Mgr. Martin Kopecký, Associate Baker & McKenzie v.o.s., Praha

<sup>1</sup> Samosprávné korporace jsou subjekty veřejného práva odlišné od státu, na které byl zákonem přenesen výkon veřejné správy a trvale svěřen do jejich samostatné odpovědnosti. Takto delegovaná veřejná správa se odděluje od státní správy a procedur s ní spojených. Neztrácí však charakter plnění veřejných úkolů a jejich subjekty charakter orgánů veřejné moci, pokud rozhodují v rámci jim svěřené pravomoci o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. HENRYCH, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. Praha, C. H. Beck 2001.

<sup>2</sup> Tento článek se záměrně nezabývá úpravou a použitelností správního řádu v řízeních před ostatními vykonavateli veřejné správy, např. veřejnými vysokými školami, zdravotními pojišťovnami. Přestože tyto orgány nelze označit za samosprávné, neboť nemají vlastní personální substrát, platí také pro ně mutatis mutandis závěru uvedená v tomto článku. Zvláštní postavení potom mají subjekty veřejné služby, např. Česká televize, Český rozhlas, Česká tisková kancelář, neboť zde v pravém smyslu nejde o veřejnoprávní subjekty vykonávající veřejnou správu.

<sup>3</sup> Podle § 1 odst. 1 a 2 správního řádu se tento zákon vztahuje na řízení, v němž o právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech občanů a organizací rozhodují v oblasti státní správy národní výbory, ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy, a orgány státních organizací, jestliže jim zákon svěřil rozhodování o právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech občanů a organizací v oblasti státní správy.

<sup>4</sup> Výslovné ustanovení o použití správního řádu (v oblasti samosprávy) má zásadní význam v těch zákonech, které upravují rozhodování o právech a povinnostech v oblasti samosprávy a dále u těch státních orgánů, které nejsou orgány veřejné správy, nicméně v rámci své působnosti rozhodují ve správním řízení. Absence takového ustanovení by znamenala, že orgán příslušný k rozhodování by nemohl podle správního řádu postupovat a zákonem by musela být stanovena zvláštní procesní ustanovení. NEDOROST, L. – ONDRUŠ, R.: Průvodce úředníka správním řízením. Praha, Linde 2001.

<sup>5</sup> Na rozhodování v oblasti samosprávy zákonodárce obvykle vztáhne ustanovení zákona o správním řízení tehdy, je-li obecný zájem na tom, aby rozhodnutí orgánu samosprávy bylo přezkoumatelné určeným správním orgánem. ŠLAUF, V. a kol.: Komentář k jednotlivým ustanovením správního řádu. Praha, Linde 1993.

<sup>6</sup> Zvláštní zákony musí výslovně vztáhnout úpravu správního řádu na jimi upravená rozhodnutí v případech, kdy má být aplikována obecná úprava a nejsou splněny podmínky § 1 správního řádu. Jde jednak o rozhodování mimo oblast státní správy – v samosprávě, jednak u subjektů, které § 1 nezná. V opačném případě by správní řád by správní řád nemohl být použit. VOPÁLKA, V. – ŠIMŮNKOVÁ, V. – ŠOLÍN, M.: Správní řád. Komentář. Praha, C. H. Beck 1999.

mostatné působnosti, nelze bez výslovného zmocnění zákonem nebo interním předpisem samosprávné korporace správní řád aplikovat.<sup>6</sup>

Pokud zmocnění k aplikaci správního řádu neexistuje, upravují samostatně a nezávisle řízení před orgány samosprávy pouze předpisy samosprávných jednotek, např. statuty, organizační a jednací řády a apod.<sup>7</sup> Na tyto předpisy nelze správní řád aplikovat ani podpůrně a též se při jejich aplikaci nelze dovolávat zásad správního řízení vedeného podle správního řádu a obsažených zejména v § 3 a § 4 správního řádu.<sup>8</sup>

Přesto nepochybně při řízení před orgány samosprávy o správní řízení půjde, neboť vztah mezi subjektem správy (samosprávnou korporací) a objektem správy (adresátem správy) má všechny znaky vrchnostenské správy a obecným výsledkem je správní rozhodnutí, jímž se autoritativně upravuje právní postavení adresáta správy.<sup>9</sup> Proto v těchto řízeních budou nepochybně aplikovány též obecné zásady a principy správního řízení (které jsou společné pro řízení v rámci státní správy i samosprávy).

Pokud je ale použitelnost správního řádu jako celku v řízeních v samostatné působnosti<sup>10</sup> připuštěna, a to buď zákonem<sup>11</sup> nebo interním předpisem této korporace, pak je nutno (pokud to není výslovně vyloučeno nebo upraveno jinak) aplikovat správní řád jako celek, včetně specifických zásad a principů správního řízení a včetně všech procesních institutů v něm obsažených.

Je na samosprávné korporaci, aby svým statutem (tzn. vnitřními předpisy) umožnila použití všech nástrojů předpokládaných správním řádem (popřípadě některé nástroje výslovně vyloučila nebo přiměřeně modifikovala), neboť účastník řízení oprávněně předpokládá, že pokud je dána v řízení použitelnost správního řádu a pokud mají příslušné orgány oprávnění

dle správního řádu, pak nutně musí plnit i příslušné povinnosti. Tyto povinnosti se vztahují jak na proces zjišťování stavu tak i na proces rozhodování. Samosprávná jednotka nemůže sama omezovat působnost správního řádu pouze odkazem na svůj specifický charakter nebo odkazem na ústavně zaručené právo na samosprávu.<sup>12</sup>

Jednak by účastník správního řízení byl dotčen na svých právech jednostranným omezením aplikovatelnosti některých institutů správního řádu a jednak by tak samosprávná korporace vytvářela „negativní zákonodárství“ ve vztahu ke správnímu řádu. Pokud jde o odkaz na ústavně garantované právo na samosprávu, pozitivní vymezení tohoto práva ve vztahu k profesním komorám je velmi diskutabilní. Navíc ústava nestanoví, zda se takové právo ve vztahu k jednotkám územní samosprávy vztahuje jak na vydávání norem práva hmotného a organizačního, tak i práva procesního.

Lze se domnívat, že samotná vůle zákonodárce použít správní řád též na řízení před orgány samosprávy neoslazuje právo na samosprávu. Naopak zde byl nepochybně zákonodárce veden snahou posílit právní jistotu účastníka řízení před orgány samosprávy, zejména při vědomí absence komplexní úpravy řízení před těmito orgány. Navíc procesní předpisy jsou ze své podstaty obvykle neutrální (na rozdíl od hmotně-právních předpisů) a tím je omezena možnost zákonodárce nepřímo omezovat právo na samosprávu.

Charakter samosprávných korporací, který je odlišný od státní správy, však v praxi může způsobovat problémy s aplikací některých institutů správního řádu. Jde zejména o přezkum rozhodnutí, který počítá s nejméně dvěma instancemi s linií správy, neboť státní správa je organizována na principu hierarchickém a monokratickém s jednoznačně určenou linií nadřízenosti a podřízenosti, zatímco samospráva je obvyk-

<sup>7</sup> Absence takovýchto obecných procesních pravidel by mohlo znamenat porušení práva na spravedlivý proces zakotveného v čl. 36 odst. Listiny, podle kterého se každý může domáhat stanoveným způsobem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. V tomto smyslu judikoval i Ústavní soud, když zrušil ustanovení § 90 odst. 5 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, jímž se rozhodování v dané oblasti vyjímalo z působnosti správního řádu aniž by byla stanovena jiná procesní pravidla – viz. Nález č. 114/sv. 6 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu ČR.

<sup>8</sup> Nepochybně se však i na tato řízení budou vztahovat ústavní zásady a principy společné celému českému právnímu řádu a dále zásady a principy, které vyvozuje právní teorie pro správní řízení jako celek, tzn. bez ohledu na konkrétní procesní předpis. Pozitivně jsou tyto základní požadavky na správní řízení formulovány např. v Rezoluci Výboru ministrů Rady Evropy č. 31/1977 o ochraně jednotlivce ve vztahu ke správním aktům. KOPECKÝ, M. – POMAHAČ, R.: Prameny ke studiu správního práva. Všehrad, Praha 1993.

<sup>9</sup> Pod pojem správního řízení je třeba předně zařadit právními normami upravený postup správních úřadů, který směřuje k vydání správního aktu, dotýkajícího se práv nebo povinností fyzických a právnických osob (účastníků řízení), které v tomto řízení vystupují jako nositelé procesních práv a povinností. HOETZEL, J.: Slovník veřejného práva československého. Brno, Melantrich 1934.

<sup>10</sup> Rozlišování veřejné správy vykonávané samosprávnými korporacemi na samosprávy a přenesenou státní správu na význam pouze v jednotkách územní samosprávy, neboť jednotky profesní samosprávy přenesenou státní správu nevykonávají, i když prakticky nahlazují státní dohled v určitých oblastech podnikání, který byl jinak podle zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), vykonával živnostenský úřad. Toto vyloučení k jednotlivým profesním skupinám explicitně stanoví § 3 odst. 1. písm. c živnostenského zákona.

<sup>11</sup> Příkladem zákonného zmocnění k použití správního řádu ve správním řízení je zákon č. 523/1992 Sb., o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců ČR, který v ustanovení § 16 stanoví, že na rozhodování komory podle tohoto zákona se vztahuje správní řád, pokud tento zákon nestanoví jinak.

<sup>12</sup> Samosprávu lze chápat jako ve společnosti relativně samostatný celek, instituci, skupinu občanů, sdružení fyzických a právnických osob, které vykonávají samostatně určitou činnost, řídí se pouze ústavou, zákony a vlastním statutem. Ústavně zaručené v čl. 8 Ústavy je pouze právo na samosprávu územních celků; ve vztahu k profesní samosprávě Ústava i Listina mlčí. Územní samospráva je oddělena od státní moci co do typu i co do možností zásahů státu. KLÍMA, K.: Ústavní právo. Praha, Victoria Publishing 1995.

le organizována na principu kolektivního rozhodování bez jednoznačného vymezení linie nadřízenosti a podřízenosti mezi jednotlivými orgány. Samosprávné korporace obvykle nemají (snad s výjimkou orgánů statutárních měst a orgánů jednotlivých městských částí) stanovené vztahy mezi orgány v linii nadřízenosti a podřízenosti.

Samotný právní řád nemá samostatná ustanovení aplikovatelná ve vztahu k orgánům samosprávy, které by zohledňovaly specifika řízení před těmito orgány. Naopak jednoznačně počítá s hierarchickou strukturou orgánů veřejné správy. To pak způsobuje v praxi těžko řešitelné výkladové a aplikační problémy.

Pokud jde o územní samosprávné celky (kraje a obce), mají tyto subjekty obecně shodnou strukturu svých orgánů (i když u menších obcí může chybět např. obecní rada), neboť pro ně platí jednotný právní předpis (zákon o obcích, resp. zákon o krajích). To však neplatí ve vztahu k jednotkám profesní samosprávy, neboť tyto jednotky mají každá vlastní samostatný zákon, který upravuje jejich vznik, působnost, strukturu a pravomoci.

Použití správního řádu ve vztahu k rozhodování obcí v samostatné působnosti reguluje ustanovení § 147 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní řízení), které stanoví, že správní řád se vztahuje na rozhodování obce ve věcech správních deliktů v samostatné působnosti podle § 58 a 59 obecního řízení. Obecní zřízení však v určitých záležitostech správní řád modifikuje. Jde zejména o nahrazení apelačního principu principem kasačním při přezkumu rozhodnutí obcí vydaných v samostatné působnosti.<sup>13</sup> Tato modifikace vyplývá z toho, že rozhodnutí v samostatné působnosti jsou činěna jménem obce a nikoliv jménem orgánu obce (obecním zastupitelstvem, obecní radou, starostou, obecním úřadem nebo zvláštním orgánem obce podle § 5 odst. 1 obecního zřízení). Obec tak nemá vyšší instanci a je v dané působnosti sama sobě pánem. Protože jde o samostatnou působnost obce, nemůže ani ve správním řízení nahradit vůli obce krajský úřad jako orgán státní správy v přenesené působnosti, byť je orgán odvolací, protože by šlo o nepřipustný

vstup státu do samosprávy obce. Ve svém rozhodnutí by krajský úřad měl zvažovat jen právnost rozhodnutí obce (tzn. soulad usnesení, rozhodnutí a jiných opatření obce), nikoliv jinak posuzovat správnost z hlediska svého správního uvážení (tzn. např. pouze zda byly naplněny zákonné podmínky udělení sankce, nikoliv zda konkrétní výše sankce je správná).<sup>14</sup>

Jiná situace existuje v případě profesních samosprávních komor. Zde neexistuje dozorová přemoc orgánů veřejné moci, a to jak ze strany územní samosprávy (byť plnicích úkolů v přenesené působnosti úkoly státní správy) nebo přímo ze strany státních orgánů. Přestože jak zákony ustavující jednotlivé komory, tak i statuty těchto orgánů obsahují odkazy na státní správu, není účast pracovníků státních orgánů na řízeních před komorami nebo jejich orgány znakem státního dozoru, ale jen výrazem snahy o vzájemnou spolupráci.

Účast pracovníků státních orgánů lze také chápat jako snahu o nepřímou kontrolu činnosti komor a to zejména ve vztahu k řízení o přijetí za člena komory a splnění příslušných kvalifikačních předpokladů, zejména vykonání odborné zkoušky. Tento vliv státu na činnost samosprávných komor se však jeví jako nekonzistentní, neboť tím stát zasahuje do práva komor přijímat nové členy. Navíc není jasné, koho pracovníci státních orgánů reprezentují; zda sami sebe nebo zda orgány, které je do příslušných zkušebních komisí jmenovali. V tomto druhém případě bychom pak ale činnost státních úředníků mohli považovat za zprostředkovanou státní správu uvnitř samosprávy. Navíc není jasné, proč se zástupci státních orgánů účastní řízení o přijetí za člena komory, ale dále už státní orgány nevykonávají dohled například prostřednictvím účasti zástupců státních orgánů v řídicích, kontrolních nebo kárných orgánech komor.

Ve vztahu k předpisům, na základě kterých jednájí jednotlivé orgány samosprávných komor, také panuje nejednotnost, když například zkušební a kárné řády komor jsou vydávány jak formou obecně závazných právních předpisů<sup>15</sup>, tak i formou interních normativních směrnic vydávaných samotnou komorou.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Podle § 123 odst. 1 obecního zřízení vykonává krajský úřad v přenesené působnosti a Ministerstvo vnitřní správy následný dozor nad výkonem samostatné působnosti obcí. Podle § 124a odst. 1 obecního zřízení je-li rozhodnutí orgánu obce v samostatné působnosti v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem, vyzve krajský úřad obec ke zjednání nápravy a popřípadě pozastaví účinnost takového rozhodnutí a podá Ministerstvu vnitřní správy návrh na zrušení takového rozhodnutí. Proti rozhodnutí ministerstva může obec podat rozklad a pokud tak neučiní, podá ministr vnitřní správy návrh na zrušení dotčeného rozhodnutí.

<sup>14</sup> KOUDELKA, Z.: *Obce a kraje podle reformy veřejné správy v roce 2000*. Praha, Linde 2000.

<sup>15</sup> Například vyhláška ministerstva spravedlnosti č. 244/1996 Sb., advokátní kárný řád. Vyhláška však nestanoví podpůrnou účinnost správního řádu a představuje úplnou úpravu, při jejímž nedostatku lze aplikovat pouze obecní právní principy s omezeními danými Ústavou – viz rozhodnutí Ústavního soudu č. II ÚS 46/2000.

<sup>16</sup> Například Kárný řád Komory auditorů České republiky. [http://www.kacr.cz/dokumenty/karny\\_rad.pdf](http://www.kacr.cz/dokumenty/karny_rad.pdf). V § 23 kárného řádu je navíc stanoveno, že ve věcech neupravených tímto kárným řádem se postupuje podle správního řádu, což pouze potvrzuje ustanovení § 39 zákona č. 254/2000 Sb., o auditorech, který stanoví, že v řízeních upravených tímto zákonem se postupuje podle správního řádu, pokud není jinde uvedeno jinak. Prakticky však kárný řád neřeší možnost použití některých procesních institutů obsažených ve správním řádu, např. možnost a praktickou aplikaci použití mimořádných opravných prostředků. Zvláštností přitom je, že zatímco kárný řád vydává komora sama, zkušební řád je vydáván formou vyhlášky ministerstva financí, tedy ústředním orgánem státní správy.

V případech, kdy jsou vnitřní předpisy komor vydávány orgány státní správy formou obecně závazných normativních směrnic, jsou znění těchto předpisů povinně konzultována s komorou, tzn. v případě advokátního zkušebního a kárného řádu s Českou advokátní komorou. Přestože oprávnění státního orgánu vydávat interní předpisy může být výrazem snahy státu po vyšší míře kontroly správnosti činnosti komory, může se toto oprávnění na druhé straně jevit jako neorganické, neboť jestliže stát vyčlenil výkon svobodných povolání (včetně např. advokacie) mimo sféru svého přímého vlivu, pak by tak měl učinit vcelku a neoponechávat si ve vztahu k některým činnostem právo nepřímé regulace. Činností komor navíc stát není přímo dotčen a pokud se někdo cítí činností komor nebo jejich členů dotčen na svých právech, pak se může domáhat nápravy jak cestou ryze soukromoprávních nástrojů, tak i nepřímo veřejnoprávní cestou v rámci kárného řízení komor.

Závěrem lze konstatovat, že působnost správního řádu ve vztahu k řízením vedeným orgány územní nebo profesní samosprávy se jeví jako nešťastná, zejména pokud je tato působnost stanovena pouze pro některá řízení, popřípadě pouze pro řízení v rámci některých samosprávných korporací. V těchto případech by bylo lépe, aby byl buď vydán samostatný procesní předpis pro řízení v rámci samosprávy (zejména ve vztahu k obcím), popřípadě aby statuty samosprávných korporací stanovily samostatná procesní pravidla s tím, že věci zde neupravené se řídí obecnými zvyklostmi, právními principy a ústavními zásadami a principy.

Je pak pouze věcí případného následného soudního přezkumu na základě správní žaloby<sup>17</sup> a případně též ústavní stížnosti posoudit, zda tyto zvyklosti a principy byly uplatněny správně a zda tedy nebyla porušena práva a právem chráněné zájmy veřejnoprávního charakteru.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Je nepochybné, že správní žaloby podle tohoto zákona lze podávat jak ve vztahu k rozhodnutím orgánů jednotek územní samosprávy, tak i ve vztahu k orgánům jednotek profesní samosprávy. Vychází se přitom z dřívější praxe správních žalob proti rozhodnutím komor, např. usnesení Nejvyššího soudu ČR č. 11 Zp 42/98. Toto právo na soudní přezkum na navíc uvedeno též v některých předpisech, na základě kterých profesní komory vznikly.

<sup>18</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.