

# ŽURNÁL

---

## SPRÁVNEHO SÚDNICTVA

odborný recenzovaný časopis Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky

2/2023  
II. ROČNÍK



NAJVYŠŠÍ  
SPRÁVNY SÚD  
SLOVENSKEJ REPUBLIKY

*Žurnál správneho súdnictva je odborný recenzovaný časopis, ktorý vydáva Kancelária NSS SR. Primárne zameranie časopisu je správne právo a správne súdne konanie.*

---

**Recenzenti odborných článkov a vedeckých štúdií uverejnených v tomto čísle:**

Mgr. Kristína Babiaková  
JUDr. Rastislav Dlugoš, PhD.  
JUDr. Michal Dzurdzík, PhD.  
JUDr. Marián Fečík  
JUDr. Anita Filová  
JUDr. Michal Matulník, PhD.  
Mgr. Michal Novotný  
JUDr. Juraj Vališ, LL.M.

**Redakčná rada:**

prof. JUDr. PhDr. Peter Potásch, PhD. - predseda  
JUDr. Katarína Benczová  
Mgr. Ing. Katarína Ferenčáková  
JUDr. Ida Hanzelová  
Mgr. Ing. Jarmila Jendrušáková  
Mgr. Michal Novotný  
JUDr. Zuzana Šabová, PhD.  
JUDr. Marián Trenčan  
prof. JUDr. Juraj Vačok, PhD.

**Zodpovedná redaktorka:**

Mgr. Ing. Jarmila Jendrušáková

**Tajomníčka časopisu:**

Mgr. Soňa Havlíková

**Edítorka:**

Mgr. Soňa Havlíková

**Vydavateľ:**

Kancelária Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky  
Trenčianska 56/A  
821 09 Bratislava 3  
IČO: 53857097  
DIČ: 2121511700  
ISSN 2730-0722

## **Príhovor**

Vážené čitateľky, vážení čitatelia, milé kolegyně a kolegovia,

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky Vám predkladá ďalšie číslo odborného časopisu „Žurnál správneho súdnictva“, ponúkajúc Vám informácie z aktuálneho života najvyššieho správneho súdu za predchádzajúce obdobie, účasť jeho sudcov na vnútroštátnych i zahraničných podujatiach, odborné články a v neposlednom rade dôležité informácie z rozhodovacej činnosti senátov najvyššieho správneho súdu a konkrétne senátu „7S“ v sociálnej agende.

Ďakujem redakčnej rade uvedeného časopisu, že mi ponúkla sa Vám v úvode prihovoriť. Naplniac túto ponuku mi dovoľte si s Vami zaspomínať na kolísku zrodu správneho súdnictva. Pracujem v justícii viac ako 40 rokov a môj čas sa naplnil. V marci budúceho roku sa moja sudcovská púť ukončí dosiahnutím zákonom predpokladaného veku. Bolo mi ctou stáť pri začiatkoch správneho súdnictva a dnes rada na to s hrdosťou spomínam, i keď v čase jeho vzniku to vôbec nebolo ľahké. Novelou Občianskeho súdneho poriadku zákonom č. 519/1991 Zb. bol do jeho piatej časti začlenený súdny prieskum zákonnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy s účinnosťou od 1. januára 1992. Uvedenou zákonnou úpravou bol položený základný kameň vzniku a následného budovania správneho súdnictva na území Slovenskej republiky. Súdny prieskum zákonnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy bolo niečo úplne nové. Súdny dohľad nad rozhodovacou činnosťou orgánov verejnej správy sa pomaly, ale isto dostával do povedomia v spoločnosti. Súdny prieskum rozhodovacej činnosti orgánov verejnej správy nebol jednoduchý ani pre sudcov, ktorí prešli na novo zriadenú agendu krajských súdov. Prieskum zákonnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy súdom je založený na iných princípoch, ako rozhodovacia činnosť súdov v občianskoprávnej, obchodnoprávnej, ako aj v trestnej oblasti. Súd pri prieskume rozhodovacej činnosti orgánov verejnej správy nie je súdom skutkovým, inak by zasiahol do právomoci orgánu verejnej správy zákonom mu zverenej. Jeho úlohou pri preskúmaní zá-

*Odborné články / vedecké štúdie uverejňované v časopise Žurnál správneho súdnictva prechádzajú v súlade so štatútom časopisu anonymným recenzným konaním (dvaja recenzenti).*

---

*Za jazykovú stránku odborných článkov a vedeckých štúdií – vrátane ich cudzojazyčných častí, resp. za jazykovú stránku iných cudzojazyčných príspevkov uverejnených v odbornom časopise – zodpovedajú autori.*

---

*Vydavateľ / redakčná rada nezodpovedá za obsah odborných článkov a vedeckých štúdií. Právne názory v nich obsiahnuté sú názormi autora / autorov a ich publikovanie v časopise žiadnym spôsobom nepredstavuje všeobecný súhlas vydavateľa, najvyššieho správneho súdu alebo jednotlivých členov redakčnej rady, resp. sudcov najvyššieho správneho súdu s článkom, jeho obsahom a závermi.*

---

*Vybrané informácie, údaje a označenia sú v časopise skracované a/alebo anonymizované.*

konnosti rozhodnutia a postupu správneho orgánu bolo a je posudzovať, či správny orgán príslušný na konanie si zadovážil dostatok skutkových podkladov pre vydanie rozhodnutia, či zistil vo veci skutočný stav, či konal v súčinnosti s účastníkom konania, či rozhodnutie bolo vydané v súlade so zákonmi a inými právnymi predpismi a či obsahovalo zákonom predpísané náležitosti, teda či rozhodnutie správneho orgánu bolo vydané v súlade s hmotnoprávnymi, ako aj s procesnoprávnymi predpismi. Od počiatku vzniku správneho súdnictva doposiaľ nastali významné legislatívne zmeny najskôr novelami Občianskeho súdneho poriadku v jeho piatej časti, avšak najvýznamnejšou zmenou bol zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok s účinnosťou od 1. júla 2016. Legislatívnymi zmenami v oblasti správneho súdnictva prechádzali aj sudy, predovšetkým krajské sudy, ktorým bola rozširovaná právomoc súdneho prieskumu rozhodovacej činnosti orgánov verejnej správy. Od počiatku vzniku správneho súdnictva odborná verejnosť vznášala návrhy na zriadenie najvyššieho správneho súdu a odčlenenie správneho súdnictva od všeobecného systému súdov. Stalo sa tak však až na základe ústavnoprávnej zmeny, ústavným zákonom 422/2020 Z. z., ktorým bol zriadený Najvyšší správny súd Slovenskej republiky s účinnosťou od 1. augusta 2021 a následne na základe zákona č. 151/2022 Z. z. o zriadení správnych súdov a o zmene a doplnení niektorých zákonov boli zriadené samostatné správne sudy s pôsobnosťou od 1. júna 2023.

Dnes môžeme smelo konštatovať, že správne súdnictvo stojí na pevných základoch súdneho systému Slovenskej republiky. Vďaka húževnatej práci sudcov správnych súdov a ich čelných predstaviteľov, ako aj zamestnancov týchto súdov, sú uznávanou autoritou v spoločnosti. Sudcovia správnych súdov s podporou vedenia súdu si nielen zvyšujú svoju odbornú spôsobilosť účasťou na rôznych vnútroštátnych i zahraničných školeniach, seminároch, či konferenciách alebo stážach na iných správnych súdoch, ale svoje poznatky a skúsenosti odovzdávajú ďalej. Podrobnosti sa dozviete v aktuálnom vydaní Žurnálu v aktualite venujúcej sa účasti predsedu senátu prof. JUDr. Juraja Vačoka, PhD. na konferencii v Poznani a tiež v aktualite o účasti podpredsedu Najvyššieho správneho súdu SR JUDr. Mariana Trenčana na medzinárodnej konferencii.

Odporúčam čitateľom venovať svoju pozornosť tiež zaujímavostiam z odborného sympózia s názvom „Interdisciplinárne pohľady na daňový podvod,“ organizovaný zástupcami vrcholných inštitúcií súdnictva, ako aj zaujímavostiam zo slávnostného podujatia pri príležitosti 30. výročia vzniku Najvyššieho súdu SR, ktorého sa zúčastnili aj sudcovia najvyššieho správneho súdu pôsobiaci pred zriadením NSS SR na najvyššom súde.

Predseda Najvyššieho správneho súdu SR JUDr. Pavol Naď od počiatku vyvíjal nemalé úsilie o spoluprácu s vrcholnými medzinárodnými inštitúciami. Viac Vám o tom prezradí aktualita o účasti delegácie zo Správneho súdneho dvora Rakúskej republiky na pôde Najvyššieho správneho súdu SR. Upriamujem pozornosť čitateľov taktiež na aktualitu o stretnutí predsedu NSS SR s komisárkou pre osoby so zdravotným postihnutím Zuzanou Stavrovskou. Rovnako zaujímavá je aktualita venujúca sa zahraničiu o odštartovaní pilotného programu NSS SR v spolupráci so SD EÚ a v neposlednom rade aktualita o výklade časových aspektov zásady prípustnosti retroaktivity právnej normy v prospech páchatela verejnoprávneho deliktu podaný SD EÚ.

Nové vydanie tohto odborného časopisu čitateľov informuje tiež o aktuálnych udalostiach na najvyššom správnom súde od posledného jeho vydania. Najvyšší správny súd nie je len súdom kasačným, ale aj súdom disciplinárnym. Koná a rozhoduje o návrhoch na začatie disciplinárneho konania voči sudcom, prokurátorom, notárom a exekútorom v prvom stupni. V súlade s právnou úpravou i ako odvolací disciplinárny súd vtedy, keď disciplinárny súdny poriadok pripúšťa odvolanie proti rozhodnutiu prvostupňového disciplinárneho súdu. Viac čitateľom o tom prezradí aktualita „Odvolací disciplinárny senát NSS SR rozhodol prvý krát o odvolaní v disciplinárnych veciach“.

Do právomoci Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (§ 11, písm. f/ SSP) zákonodarca v šiestom diely tretej hlavy štvrtej časti Správneho súdneho poriadku (§§ 312a až 312k SSP) zveril konanie a rozhodovanie vo veciach ústavnosti a zákonnosti volieb do orgánov územnej samosprávy. Najvyšší správny súd preskúmaval ústavnosť a zákonnosť volieb do orgánov územnej samosprávy, konaných dňa 29. októbra 2022. Na základe rozhodnutí najvyššieho správneho súdu, ktorými boli volby do orgánov územnej samosprávy vyhlásené za neplatné, ako aj na základe iných okolností, sa konali doplňujúce volby, ktoré tiež podliehali testu ústavnosti a zákonnosti na základe žaloby. O týchto skutočnostiach čitateľov informuje časopis v aktualite „Volebné senáty NSS SR rozhodovali po doplňujúcich voľbách do orgánov samospráv obcí“.

Nosnou agendou najvyššieho správneho súdu je najmä rozhodovanie o kasačných sťažnostiach proti rozhodnutiam správnych súdov. V kasačnom konaní kasačný súd dokazovanie v zásade nevykonáva. Pritom však zákonodarca v právnej norme v § 119 veta druhá SSP ustanovuje, že správny súd môže vykonať dôkazy nevyhnutné na preskúmanie zákonnosti napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia alebo na rozhodnutie vo veci. Z uvedených dôvodov bolo prekvapením pre laickú aj odbornú verejnosť nariadenie pojednávania predsedom senátu „7S“ v kasačnom konaní v sociálnej veci. Informácie o tom čitateľom predkladá aktualita „Kasačný senát číslo 7 nariadil historicky prvé kasačné pojednávanie v činnosti tohto súdu.“

Odborným právnym jadrom Žurnálu správneho súdnictva naďalej ostávajú odborné články a judikatúra. Kritické otázky časovej pôsobnosti územného plánu vo vzťahu k právnemu štátu vo svojom článku nastoľuje JUDr. Martin Píry, PhD. Aktuálne otázky analógie ve správní soudnictví predkladá v článku JUDr. Zdenka Papoušková, Ph.D. JUDr. Bc. Pavel Martiník, Ph.D. vo svojom článku čitateľom predkladá svoj pohľad na komparáciu možností súdneho prieskumu zaistenia dane v Slovenskej a Českej republike. Autorky JUDr. Soňa Po-

spíšilová, Ph.D. a JUDr. Monika Horáková, Ph.D, čitateľom ponúkajú právny rozbor zvolenej témy vo svetle zásadnej recentnej judikatúry. Judikatúrou ESLP riešiacu otázku udelenia trvalého pobytu cudzincovi v manželskom/partnerskom zväzku osôb rovnakého pohlavia sa vo svojom článku zaoberá Mgr. Soňa Havlíková a Mgr. Martin Beer. Záverom Žurnál v článku Mgr. Samuela Vašša čitateľom ponúka informácie o legislatívnej zmene zákona o sociálnom poistení.

Dúfam, že predkladané témy a nimi nastolené otázky v novom čísle tohto odborného časopisu sa stanú pre Vás zaujímavým čítaním obohacujúcim Vaše poznatky z oblasti správneho súdnictva.

Prajem Vám príjemné čítanie.

JUDr. Zdenka Reisenauerová  
*Sudkyňa Najvyššieho správneho súdu  
Slovenskej republiky*



ŽURNÁL  
SPRÁVNEHO  
SÚDNICTVA

---

## Vybrané podmienky uverejňovania rukopisov v odbornom časopise

1. Zodpovednému redaktorovi odborného časopisu: *Žurnál správneho súdnictva – odborný časopis Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky* (ďalej len „časopis“) je potrebné poslať **rukopis** v elektronickej podobe vo formáte Word **podľa šablóny, ktorá je prílohou týchto pokynov** (Príloha č. 1). Autor píše text na celú šírku riadkov (ENTER sa používa až na konci odsekov). Dôležité úvahy je možné zvýrazniť tučným písmom. Je potrebné rozlišovať medzi 1 a 0, resp. I a O. Zátvorky sú vždy okrúhle, t. j. „()“, nie „/“. Pri uvádzaní písmena v prameni práva sa používa „|“, t. j. „písm. a)“, nie „písm. a/“. Používa sa font Times New Roman, veľkosť 12, riadkovanie 1,0. Skratky je potrebné zaviesť pri ich prvom použití v diele, uvedené sa nevzťahuje na ustálené textové skratky.
2. Časopis je tvorenými nasledovnými materiálnymi zložkami:
  - a) odborné články,
  - b) vedecké štúdie,
  - c) legislatíva a normotvorba,
  - d) rozhodovacia prax a judikatúra.
3. Odborný článok spravidla nepresahuje rozsah 15 normostrán a má jednoduchšie vnútorné členenie ako vedecká štúdia. Vedecká štúdia sa vnútorne člení na rozsiahlejšie ucelené textové jednotky a jej rozsah spravidla nepresahuje 25 normostrán. Bližšie vymedzenie jednotlivých materiálnych zložiek časopisu sa nachádza v čl. 6 ods. 4 Štatútu odborného časopisu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „Štatút“) (príloha č. 2).
4. Odborný článok a vedecká štúdia obsahujú nasledovné časti:
  - a) **Názov článku v slovenskom jazyku a anglickom jazyku**, ktorý musí byť výstižný, presný a zároveň odborné pútavý.
  - b) **Označenie autora, resp. autorov a ich príslušnosť k určitej inštitúcii** (vrátane funkcie) **v slovenskom jazyku a anglickom jazyku**. Autorský kolektív musí byť jasne definovaný; prvý autor (vedúci autorského kolektívu) dohliada a zodpovedá za použitie údajov a za výsledky analýz, ich správnu prezentáciu a zostavuje konečný text.
  - c) **Abstrakt v slovenskom jazyku a anglickom jazyku** – stručný popis článku o **rozsahu 150 – 300 slov**.
  - d) **Kľúčové slová v slovenskom jazyku a anglickom jazyku**.
  - e) **Hlavný text** (Hlavný text vedeckej štúdie sa člení na úvod, jadro a diskusiu. K tomu pozri čl. 6 ods. 7 Štatútu).
  - f) **Záver** – obsahuje krátky sumár zistení autora, resp. autorského kolektívu, ďalej jasné dôvody, ako predmetná práca rozvíja poznatky v odbore, v čom vidí autor, resp. autorský kolektív prínos odborného článku alebo vedeckej štúdie.
  - g) **Použité zdroje, bibliografia** – uvedenie zdrojov, z ktorých autor, resp. autorský kolektív vychádzal a ktoré použil (Bibliografické odkazy, resp. citácie sa uvádzajú v súlade s normou STN ISO 690: Dokumentácia – Bibliografické odkazy. Obsah, forma a štruktúra a STN ISO 690, Informácie a dokumentácia. Bibliografické citácie. Časť 2: Elektronické dokumenty alebo ich časti. K tomu pozri čl. 7 Štatútu.).
5. Odborný článok aj vedecká štúdia môžu obsahovať poďakovanie, prípadne prílohy.
6. Autori sú zodpovední za správne označenie diela a za obsah rukopisu (najmä, že rukopisom sa nezasahuje do autorských práv tretích osôb). Rovnako nesú zodpovednosť za výsledky svojich analýz, resp. výskumu, ktoré budú zverejnené v časopise. Za vecnú stránku diela zodpovedajú v plnom rozsahu autori.
7. Autori nemajú nárok na honorár alebo na akékoľvek iné peňažné alebo nepeňažné plnenie titulom uverejnenia rukopisu.
8. Odborné články / vedecké štúdie prechádzajú anonymným recenzným konaním v súlade so štatútom odborného časopisu.

Úplné znenie štatútu odborného časopisu *Žurnál správneho súdnictva*, ktorým sa riadi publikovanie článkov a štúdií v tomto časopise, nájdete [TU](#).



## 7/ **Aktuality**

7 [Aktuality z domova](#)

10 [Aktuality zo zahraničia](#)

## 12/ **Odborné články a vedecké štúdie**

12 [Závazná stanoviska jako jeden z nástrojů památkové péče v České republice ve světle zásadní recentní judikatury](#)

JUDr. Monika Horáková, Ph.D.

23 [Komparace možností soudního přezkumu zajištění daně ve Slovenské republice a České republice](#)

JUDr. Bc. Pavel Martiník, Ph.D.

30 [Aktuální otázky analogie ve správním soudnictví ... aneb měla univerzita jednat sama bez opory v zákoně nebo mohla až na základě soudního rozhodnutí...?](#)

JUDr. Zdenka Papoušková, Ph.D.

45 [Kritické otázky časovej pôsobnosti územného plánu z hľadiska požiadavky na právny štát](#)

JUDr. Martin Píry, PhD.

56 [Ochrana proti nečinnosti správného orgánu ve správním soudnictví v České republice ve světle recentní judikatury](#)

JUDr. Soňa Pospíšilová, Ph.D.

## 76/ **Legislatíva a normotvorba**

76 [Novela zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení](#)

Mgr. Samuel Vaššo

## 80/ **Rozhodovacia prax a judikatúra**

80 [Judikatúra ESLP v otázke právneho uznávania a ochrany párov osôb rovnakého pohlavia](#)

Mgr. Martin Beer, Mgr. Soňa Havlíková

***Kasačný senát č. 7 nariadil historicky prvé kasačné pojednávanie v činnosti Najvyššieho správneho súdu SR*** **06.09.2023**

Členovia senátu na pojednávaní riešili právnu otázku nárokov na materské zo súbehu viacerých nemocenských poistení. Vzhľadom na skutočnosť, že senát č. 7 chcel komplexnejšie prebrať súvisiace právne otázky zásadnejšieho charakteru, považoval za potrebné v dotknutej veci nariadiť pojednávanie (sp. zn. 7 Ssk 61/2021).

***Volebné senáty Najvyššieho správneho súdu SR rozhodovali po doplňujúcich voľbách do orgánov samospráv obcí*** **26.10.2023 a 13.12.2023**

Na Najvyšší správny súd SR boli v zákonnej 10-dňovej lehote doručené dve volebné žaloby na preskúmanie ústavnosti a zákonnosti doplňujúcich volieb v dvoch obciach Žehra a Haluzice. V oboch prípadoch dospeli senáty Najvyššieho správneho súdu SR k záveru, že žaloby žalobcov nie sú dôvodné, a preto ich zamietli.

***Zástupcovia Najvyššieho správneho súdu SR sa zúčastnili na slávnostnom podujatí pri príležitosti 30. výročia vzniku Najvyššieho súdu SR*** **26.09.2023**

Na podujatí, ktoré sa konalo v historickej budove Národnej rady SR, predseda Najvyššieho správneho súdu SR Pavol Naď zároveň vystúpil so slávnostným príhovorom, v ktorom vyjadril túžbu po ešte hlbšom prepojení medzi oboma vrcholnými inštitúciami. Dodal, že toto inštitucionálne prehlbovanie vzájomnej spolupráce zabezpečí, aby SR zostala aj naďalej právnym štátom. Na slávnostnom podujatí sa spolu s predsedom súdu zúčastnil aj podpredseda Najvyššieho správneho súdu SR Marián Trenčan, ako aj viaceré sudkyne Najvyššieho správneho súdu SR, ktoré pred vznikom tunajšieho súdu pôsobili na správnom kolegiu Najvyššieho súdu SR.



**Kancelária Najvyššieho správneho súdu SR 10-12.2023**  
**úspešne rozbehla projekt „stážisti“**

Prví študenti z troch slovenských vysokých škôl počas mesiacov október-december stážovali v Kancelárii Najvyššieho správneho súdu SR. Na základe podpísaných memoránd medzi Najvyšším správnym súdom SR, jeho Kanceláriou a troma právnickými fakultami poskytuje Kancelária Najvyššieho správneho súdu SR študentom dotknutých fakúlt možnosť absolvovať bezplatnú odbornú stáž na oddelení analytických činností. Stážisti v rámci stáže participovali na realizácii monitoringu prijatej slovenskej legislatívy, vypracovávaní prehľadov judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva a Súdneho dvora EÚ, prekladoch súdnych rozhodnutí, príp. iných dokumentov, ako aj na výkone parciálnych úloh pri vypracovávaní medzinárodných dotazníkov, rešerši a právnych analýz.

**Stretnutie predsedu Najvyššieho správneho súdu SR Pavla Naďa s komisárkou pre osoby so zdravotným postihnutím Zuzanou Stavrovskou 05.10.2023**

Predseda Najvyššieho správneho súdu SR na predmetnom stretnutí uviedol, že Najvyšší správny súd SR je pripravený zaangažovať do judikatórneho procesu popri iných subjektoch aj Úrad komisára pre osoby so zdravotným postihnutím. Pavol Naď a Zuzana Stavrovská počas spoločného stretnutia prediskutovali aj ďalšie možnosti lepšej ochrany práv osôb so zdravotným postihnutím.

**Zástupcovia vrcholných inštitúcií súdnictva zorganizovali odborné sympóziu s názvom 24.10.2023**  
**„Interdisciplinárne pohľady na daňový podvod“**

Odborné sympóziu na tému daňového podvodu pripravil Najvyšší správny súd SR v spolupráci s Najvyšším súdom SR. Na podujatí so svojimi odbornými príspevkami vystúpili nielen sudcovia týchto inštitúcií, ale aj zástupca akademickej obce. Odborné sympóziu bolo rozdelené do dvoch panelov. Prvý z nich bol venovaný téme daňového podvodu, resp. rozdielom medzi „finančným“ daňovým podvodom a skutkovou podstatou trestného činu daňového podvodu. V druhom bloku sa rečníci venovali zodpovednosti štatutárnych orgánov pri daňových povinnostiach.

***Odvolací disciplinárny senát Najvyššieho správneho súdu SR rozhodol prvýkrát o odvolaní v disciplinárnych veciach***

**30.10.2023**

Odvolací disciplinárny senát Najvyššieho správneho súdu SR na verejnom zasadnutí zamietol odvolanie proti rozhodnutiu prvostupňového disciplinárneho senátu tunajšieho súdu, ktorým bol sudca Okresného súdu Zvolen uznaný za vinného. Prvostupňový disciplinárny senát mu uložil disciplinárne opatrenie, a to zníženie funkčného platu o 60 % na obdobie jedného roka. Proti rozhodnutiu sa odvolala navrhovateľka, predsedníčka Okresného súdu Zvolen, keďže pre sudcu navrhovala najprísnejšie disciplinárne opatrenie, a to odvolanie z funkcie sudcu (sp. zn. 41 Do 2/2023).

***Ústavný súd SR rozhodol o návrhu Najvyššieho správneho súdu SR***

**13.12.2023**

Ústavný súd SR rozhodol na plenárnom zasadnutí o neústavnosti ustanovenia zákona o pobyte cudzincov, týkajúceho sa zamietnutia žiadosti o udelenie pobytu policajným útvarom pri nesúhlasnom stanovisku SIS a VS. Túto neústavnosť pritom napadol Najvyšší správny súd SR v prejednávanom prípade, v ktorom policajný útvar zrušil cudzincovi trvalý pobyt na základe nesúhlasného stanoviska SIS. (sp. zn. 2 Sak 2/2021)

### ***Podpredseda Najvyššieho správneho súdu SR Marián Trenčan sa zúčastnil na medzinárod- nej konferencii***

**06.07.2023**

Hlavnými témami medzinárodnej vedeckej a praktickej konferencie, ktorú zorganizoval Správny kasačný súd patriaci pod Najvyšší súd Ukrajiny boli efektívnosť súdnej ochrany sociálnych práv v čase mieru a vojny, špecifiká správneho konania v kontexte vojnového stavu a skúsenosti zahraničných expertov či sudcov so súdnou ochranou sociálnych práv počas mimoriadnej situácie. S odborným príspevkom na online konferencii vystúpil aj podpredseda Najvyššieho správneho súdu SR Marián Trenčan.

### ***Súdny dvor EÚ podá výklad časových aspektov zásady prípustnosti retroaktivity právnej normy v prospech páchatela verejnoprávneho deliktu***

**16.08.2023**

Veľký senát Najvyššieho správneho súdu SR sa 16.08.2023 obrátil na Súdny dvor EÚ s návrhom na začatie prejudiciálneho konania vo veci, ktorá mu bola predložená senátom č. 5. Ide o prvý takýto návrh podaný veľkým senátom vrcholného súdu SR v histórii a štvrtú vec, ktorú Najvyšší správny súd SR predložil Súdnemu dvoru EÚ. Predmetom posudzovania je otázka, či je senát kasačného súdu povinný zohľadniť zmenu právnej úpravy v prospech páchatela priestupku, ktorá nastala počas kasačného konania a po vydaní rozhodnutia nižšieho súdu. Veci bola na Súdnom dvore EÚ pridelená sp. zn. C-544/23. Veľký senát Najvyššieho správneho súdu SR konanie uznesením prerušil.

### ***Najvyšší správny súd SR odštartoval pilotný projekt v spolupráci so Súdnym dvorom EÚ***

**02.-20.10.2023**

Počas troch týždňov pôsobil na Najvyššom správnom súde SR stážista Jozef Čuboň, zástupca vedúceho slovenskej prekladateľskej sekcie Súdneho dvora EÚ. Jozef Čuboň pripravil počas odbornej stáže pre sudkyne a sudcov Najvyššieho správneho súdu SR i pre zamestnancov jeho Kancelárie množstvo zaujímavých prednášok či workshopov, ktoré boli zamerané predovšetkým na témy súvisiace s prejudiciálnym konaním. Tento pilotný projekt spolupráce sa uskutočnil pod záštitou predsedu Najvyššieho správneho súdu SR Pavla Naďa a sudcu Súdneho dvora EÚ Miroslava Gavalca.

***Predseda senátu Juraj Vačok sa zúčastnil konferencie v Poznani***      **23.-24.11.2023**

Na Univerzite Adama Mickiewicza v Poznani v Poľsku sa uskutočnila konferencia venovaná roli najvyšších správnych súdov z komparatívnej perspektívy, na ktorej vystúpil aj predseda senátu profesor Juraj Vačok. Počas svojho príspevku predstavil dôvody vzniku Najvyššieho správneho súdu SR, spôsob jeho kreovania a zakotvenie v rámci právneho systému.

***Predstavitelia Najvyššieho správneho súdu SR privítali po prvýkrát na súde delegáciu zo Správneho súdneho dvora Rakúskej republiky***      **06.12.2023**

Bilaterálne rokovanie sa uskutočnilo medzi predstaviteľmi najvyšších inšancií správneho súdnictva SR a RR na pôde Najvyššieho správneho súdu SR, ktoré nadviazalo na minuloročné stretnutie, ktoré sa konalo vo Viedni. Predstavitelia partnerského rakúskeho súdu už počas prvého historického stretnutia prejavili záujem o zdieľanie skúseností a dobrej praxe aj v oblasti pomocného aparátu pre sudcov. Predmetom rokovania bola aj výmena skúseností v otázkach elektronizácie spisov a spôsob komunikácie medzi správnymi súdmi a najvyššou správnu súdnou inštanciu, témy aktuálnych prejudiciálnych otázok položených oboma súdmi, sťažie sudcov a zamestnancov súdu a mnohé ďalšie otázky majúce výrazný vplyv na výkon súdnictva.

### *Závazná stanoviska jako jeden z nástrojů památkové péče v České republice ve světle zásadní recentní judikatury*

Binding Opinions as a one of Measure of Landmark Conservation in View of Crucial Recent Judicature)

JUDr. Monika Horáková, Ph.D.

#### **Abstrakt**

Ústavně garantovaná ochrana kulturních památek je nedílnou součástí českého právního řádu. Závazná stanoviska jsou základním nástrojem pro realizaci péče o nemovité kulturní statky prostřednictvím obnovy kulturních památek v České republice. Vydávají je orgány státní památkové péče na základě vyjádření Národního památkového ústavu. Vydávání závazných stanovisek je zpravidla základem pro následné rozhodování dalších správních orgánů. Stávající nejasná právní úprava vyvolává zásadní problémy v řízení před správními orgány. K jejich řešení dochází až ve správním soudnictví. Článek je věnován vydávání závazných stanovisek orgány státní památkové péče ve vazbě na měnící se právní úpravu stavebního řízení. Dále budou přiblíženy podmínky jejich vydávání a vztah k vyjádření Národního památkového ústavu, se zaměřením na jejich výklad v judikatuře správních soudů. Konečně bude poukázáno na některé odlišné aspekty slovenské právní úpravy závazných stanovisek.

**Klíčová slova:** ochrana kulturních památek, státní památková péče, závazné stanovisko, judikatura, Nejvyšší správní soud

#### **Summary**

The constitutionally guaranteed protection of cultural landmarks is an integral part of the Czech legal system. Binding opinions are the basic measure for the implementation of care for immovable cultural property through the renewal of cultural landmarks in the Czech Republic. They are issued by the state conservation bodies on the basis of a written statements of the National Heritage Institute. The issuance of binding opinions is usually the basis for subsequent decision-making by other administrative bodies. The current unclear legal regulation causes major problems in the proceedings before the administrative bodies. They are only resolved in the administrative courts. The article is devoted to the issue of binding opinions by state conservation bodies in relation to the changing legal regulation of construction proceedings. It will also present the conditions of their issuance and their relation to the written statements of the National Heritage Institute, with a focus on their interpretation in the judgements of administrative courts. Finally, some different aspects of the Slovak legislation on binding opinions will be pointed out.

**Keywords:** cultural landmark, state landmark conservation, binding opinion, judgments, Supreme Administrative Court

## Závazná stanoviska jako jeden z nástrojů památkové péče...

### Úvod

Vytváření a ochrana kulturního bohatství je jedním z veřejných zájmů, chráněných zákonem. Ochranu již vytvořených kulturních statků realizuje stát prostřednictvím ochrany kulturních památek. Její základ je obsažen již v ústavním pořádku České republiky a v zákoně č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o státní památkové péči“). Ústava České republiky zakotvuje potřebu ochrany kulturního bohatství už v Preambuli a Listina základních práv a svobod ve svém článku 34 odst. 2 zakotvuje ochranu kulturního bohatství a zajištění přístupu k němu a v článku 35 odst. 3 zakotvuje limity ochrany kulturních památek.<sup>1</sup> Jako její cíl můžeme uvést zajištění ochrany památkového fondu, která je zpravidla realizována jako obnova nemovi-

tých kulturních památek či statků a restaurování movitých kulturních památek. Samotná obnova kulturních památek je zakotvena v § 14 zákona o státní památkové péči. Bohužel, tento citovaný zákon není moderním právním předpisem, ale právní úpravou, která je stále poplatná době svého vzniku. Samozřejmě byla vícekrát novelizována, neřeší ale jako celek zásadní problémy, které vyplývají především z realizace obnovy kulturních památek, upravené v již zmíněném § 14 zákona.<sup>2</sup>

Samotná obnova kulturní památky je v pojetí zákona o státní památkové péči chápána jako legislativní zkratka pro údržbu, opravu, rekonstrukci, restaurování kulturní památky, případně jinou úpravu, nebo může jít o zásah do jejího prostředí.<sup>3</sup> Naproti tomu v právní úpravě slovenské, v zákoně č. 49/2002 Z. z., o ochraně pamiatkového fondu, ve znění pozdějších předpisů,

1. Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů, byl dosud 30 krát novelizován. Více Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, a Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky. Více HORÁKOVÁ, Monika, DIENSTBIER, Filip. Správa kultury III – památková péče. In SLÁDEČEK, V., POUPEŘOVÁ, O., MADLEŇÁKOVÁ, L. a kolektiv: Správní právo-zvláštní část (vybrané kapitoly). 3. vydání. Praha: Leges, 2022, s. 381-406.
2. Česká republika šla jinou cestou než Slovenská republika, která přistoupila k přijetí nové právní úpravy již v roce 2001, kdy byl 19. prosince přijat zákon o ochraně pamiatkového fondu, který byl publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 49/2002 Z. z. a který představuje moderní úpravu ochrany kulturních památek, byť vychází ze stejné právní úpravy, která je v České republice dosud platná a účinná. Je nutné zmínit, že snaha o přijetí nové právní úpravy, nebo alespoň zásadní novelizace zákona v České republice rovněž probíhaly, naposledy v roce 2019, kdy Ministerstvo kultury vypracovalo návrh zákona o ochraně památkového fondu. Zásadní změny právní úpravy byly provedeny prostřednictvím změn jiných právních předpisů, např. z. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, (stavební zákon) ve znění pozdějších předpisů, z. č. 403/2020 Sb., kterým se mění z. č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, (novela liniového zákona), ve znění pozdějších předpisů. Více k nepřímým novelám zákona o státní památkové péči Zídek Martin. Nepřímé novely v památkové péči. Správní právo č. 7 – 8/2022, str. 386 – 407.
3. ZÍDEK, Martin, TUPÝ, Michal, KLUSOŇ, Jiří. Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 129.

### *Závazná stanoviska jako jeden z nástrojů památkové péče...*

(dále jen „zákon o ochraně pamiatkového fondu“), nalezneme úpravu obnovy kulturních památek a úpravy nemovitosti v ustanovení § 32 odst. 1) který výslovně stanoví, že obnovou kulturní památky je soubor specializovaných umělecko-řemeslných činností a jiných odborných činností, kterými se realizuje údržba, konzervování, oprava, adaptace nebo rekonstrukce kulturních památek.

Závazné stanovisko je prostředkem, kterým stát reguluje realizaci těchto činností zpravidla vlastníky kulturních památek.<sup>4</sup> Orgány státní památkové péče s přispěním Národního památkového ústavu v obsahu závazných stanovisek posuzují návrhy těchto činností z hlediska souladu s principy památkové péče.<sup>5</sup>

#### ***Závazné stanovisko orgánu státní památkové péče***

Závazná stanoviska jsou vydávána orgánem státní památkové péče jako podklad pro rozhodnutí jiného správního orgánu anebo jsou samy správním rozhodnutím.<sup>6</sup> Orgány státní památkové péče v něm posoudí přípustnost předloženého záměru obnovy kulturní památky z hlediska její ochrany a stanoví podmínky, za kterých může být posuzovaný záměr realizován.

Vlastník, který je zpravidla předkladatelem záměru, je jím vázán, a pouze realizace obnovy zcela v souladu se závazným stanoviskem je realizací přípustnou. Orgán státní památkové péče se při vydávání závazných stanovisek řídí vyjádřeními Národního památkového ústavu jako odborné organizace státní památkové péče.

V právní úpravě slovenské, v zákoně o ochrane pamiatkového fondu, je institut závazných stanovisek obsažen v ustanovení § 32, odstavcích 10, 11 a 12. Před zahájením opravy nebo úpravy nemovitosti, která se nachází v památkovém území, je vlastník povinen předložit krajskému památkovému úřadu přípravnou a projektovou dokumentaci. Krajský památkový úřad pak vydá závazné stanovisko zvlášť ke každé přípravné dokumentaci a každé projektové dokumentaci, ať už se jedná o obnovu nebo úpravu nemovitosti nacházející se v památkovém území, tak, aby mohlo být rozhodnuto o záměru obnovy. Stejně tak, pokud se nemovitost, i když sama není kulturní památkou, nachází na území ochranného pásma, její vlastník je povinen, ještě před zahájením její úpravy si vyžádat závazné stanovisko krajského památkového úřadu. Ten vydá toto závazné stanovisko o záměru úpravy nemovitosti, ve kterém určí, zda je navrhovaný záměr přípustný z hlediska zásad památkové péče a určí podmínky pro

- 
4. Může jít také o osoby, které kulturní památku užívají, a může jít rovněž o národní kulturní památky. Označení kulturní památka je chápáno samozřejmě také jako souvztažné pro národní kulturní památky ve smyslu ustanovení § 4 odst. 1 zákona o státní památkové péči.
  5. Problematikou závazných stanovisek vydávaných orgány státní památkové péče jsem se již zabývala podrobně v odborném článku: HORÁKOVÁ, Monika: Závazná stanoviska jako nástroj ochrany kulturních památek. Acta Iuridica Olomucensia. Vol. 16, No. 3. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci. Právnická fakulta, 2021, s. 23-29.
  6. VARHANÍK, Jiří, MALÝ, Stanislav. Zákon o státní památkové péči: komentář. 1 vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 79-83.

### *Závazná stanoviska jako jeden z nástrojů památkové péče...*

vádění úprav nemovitosti.<sup>7</sup> Stavební úřad rozhoduje na základě závazného stanoviska krajského památkového úřadu, a to v řízení územníma stavebním, v řízení o povolení změny stavby, o dodatečném povolení stavby, v řízení o ohlášení udržovacích prací, v kolaudačním řízení, v řízení o změně v užívání stavby, o povolení terénních úprav, prací a zařízení, v řízení o nařízení neodkladných zabezpečovacích prací, o nařízení nezbytných úprav nebo v řízení o odstranění nemovité kulturní památky nebo stavby nacházející se v památkovém území nebo v ochranném pásmu.<sup>8</sup>

Závazná stanoviska jsou vydávána podle § 149 zákona č. 500/2004 Sb., Správní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „Správní řád“), a podle § 67 Správního řádu.<sup>9</sup> Zásadní jsou rovněž zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), zákon č. 283/2021, stavební zákon, který nabývá plné účinnosti dne 1. 7. 2024. V zákoně o státní památkové péči je vydávání závazných stanovisek upraveno v ustanovení § 14. Vlastníku kul-

turní památky nebo vlastníku nemovitosti, která sice není kulturní památkou, ale nachází se na území, které je chráněno, tedy na území památkové rezervace nebo památkové zóny je uložena povinnost, pokud chce realizovat práce podle § 14 odst. 2 si předem vyžádat závazné stanovisko orgánu státní památkové péče.<sup>10</sup>

Jde-li o závazná stanoviska vydávaná podle § 149 Správního řádu, podmiňují rozhodnutí ve správním řízení. Nejsou rozhodnutím samostatným.<sup>11</sup> Skládají se ze závazné části a odůvodnění. Závazná část obligatorně obsahuje řešení otázky, která je předmětem stanoviska, správní orgán uvede rovněž právní ustanovení, na základě kterých vydal toto stanovisko a která zdůvodňují samotný jeho obsah. Odůvodnění obsahuje zdůvodnění obsahu závazné části stanoviska, podklady pro jeho vydání a jejich posouzení včetně úvah správního orgánu při jejich hodnocení a interpretaci příslušných zákonných ustanovení.<sup>12</sup> Tato závazná stanoviska nelze napadnout odvoláním, přezkoumatelná jsou až v rámci odvolacího

7. Podle § 32 odst. 11 zákona o ochraně památkového fondu.

8. Podle § 32 odst. 12 zákona o ochraně památkového fondu.

9. Srovnej SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 186. Dále srov. FRUMAROVÁ, Kateřina, GRYGAR, Tomáš, POUPEROVÁ, Olga, ŠKUREK, Martin. *Správní právo procesní*. 1. vydání. Praha: C. H. BECK, 2021, s. 460. Podle Správního řádu se nerozlišují stanoviska vydaná podle § 67 Správního řádu, pro odlišení je třeba použít zvláštní právní předpisy.

10. Pokud by šlo o kulturní památku, příslušným orgánem státní památkové péče by byl obecní úřad obce s rozšířenou působností, v případě národní kulturní památky by šlo o krajský úřad. Více ZÍDEK, Martin, TUPÝ, Michal, KLUSOŇ, Jiří. *Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 144.

11. Srovnej PRUCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 4. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019, s. 435. Srov. ZÍDEK, Martin, TUPÝ, Michal, KLUSOŇ, Jiří. *Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 529. Dále srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2017, č. j. As 163/2016-27.

12. PRUCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 4. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019, s. 436. Srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009-150.



### *Závazná stanoviska jako jeden z nástrojů památkové péče...*

řízení, které je vedeno proti rozhodnutí podmíněnému. Lze je ale přezkoumat v přezkumném řízení, a v případě zjištění jejich nezákonnosti může nadřízený správní orgán závazné stanovisko zrušit nebo změnit.<sup>13</sup>

Zmiňovaná novela liniového zákona<sup>14</sup> obsahovala změny právní úpravy závazných stanovisek, které se přímo dotkly vydávání závazných stanovisek orgánů památkové péče v souvislosti se změnami Správního řádu a Stavebního zákona. První změnou bylo stanovení lhůty pro vydání závazného stanoviska, a to podle ustanovení § 149/ odst. 4 Správního řádu „*bez zbytečného odkladu, nejpozději do 30 dnů ode dne, kdy byl o vydání závazného stanoviska požádán.*“<sup>15</sup> Pokud by závazné stanovisko nebylo v zákonem stanovené lhůtě vydáno, zákon zavedl tzv. fiktivní souhlasné stanovisko v souladu s ustanovením § 4 odst. 9 Stavebního zákona. Zároveň ale v navazujícím § 4 odst. 10 nalezneme oprávnění nadřízeného správního orgánu

zrušit toto bezpodmínečné závazné stanovisko v případě, že nebyly splněny podmínky k jeho vydání tak, že sám vydá závazné stanovisko, a tím předchodí fiktivní stanovisko zruší. Může tak ale učinit nejpozději do šesti měsíců od právní moci rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno.

V návaznosti na výše uvedené, je nutné zdůraznit, že zvláštním druhem závazného stanoviska je koordinované závazné stanovisko, upravené v § 4 odst. 6 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, jako prostředek pro řešení rozporů závazných stanovisek.<sup>16</sup> Je výsledkem koncepce „úřad v úřadě“.<sup>17</sup>

Závazná stanoviska vydávaná podle § 67 Správního řádu jsou správním rozhodnutím. Ve smyslu ustanovení § 44 odst. 3 zákona o státní památkové péči je vydává orgán státní památkové péče ve věci, o které není příslušný rozhodovat stavební úřad podle Stavebního zákona.<sup>18</sup>

13. Srov. § 94 a násl. Správního řádu a § 149 odst. 8 Správního řádu, ve vazbě na z. č. 403/2020 Sb., (novelu liniového zákona), srov. s poznámkou pod čarou č. 2.
14. Zákon č. 403/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.
15. Toto ustanovení se stalo předmětem diskuze ohledně délky možného prodloužení základní lhůty, jak předpokládal Správní řád, kdy v případě, že je třeba nařídit ohledání na místě nebo jde o zvlášť složitý případ, lze prodloužit lhůtu o 30 dnů. Stejně tak je třeba poukázat na situace, kdy je žadatel o vydání závazného stanoviska vyzván k odstranění vad žádosti či doplnění žádosti, pak lhůta pro vydání závazného stanoviska neběží. Po odstranění vad počne běžet nová lhůta. Zásadní podmínkou je, že žadatel musí být řádně poučen o následcích neodstranění vad a nedostatků žádosti.
16. Více ZÍDEK, Martin. Závazné stanovisko v památkové péči, s. 399. Správní právo, č. 8/2020. Je třeba vzít v potaz, že byla přijata a je platnou úprava zákonem č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů, s upozorněním na odklad nabytí účinnosti k 1. 1. 2024 a k 1. 7. 2024, což se promítá i do nabytí účinnosti změn zákona o státní památkové péči (1. 7. 2024).
17. Více ZÍDEK, Martin. Závazné stanovisko v památkové péči, s. 399. Správní právo, č. 8/2020.
18. ZÍDEK, Martin, TUPÝ, Michal, KLUSON, Jiří. Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 36. Výčet je taxativní, a to provádění stavebních úprav podle § 79 odst. 2

### *Závazná stanoviska jako jeden z nástrojů památkové péče...*

#### ***Vyjádření Národního památkového ústavu jako součást závazného stanoviska orgánu státní památkové péče.***

Součástí závazných stanovisek jsou vyjádření Národního památkového ústavu, který garantuje odborný výkon státní správy na úseku památkové péče.<sup>19</sup> Podle § 32 odst. 2 písm. f) zákona o státní památkové péči je nařízení podmínkou pro vydání závazného stanoviska, zároveň ale se může orgán státní památkové péče od jejich obsahu odchýlit.<sup>20</sup> Poté, co mu dojde žádost o vydání závazného stanoviska, požádá tento orgán Národní památkový ústav o vydání vyjádření k záměru obnovy. Národní pa-

mátkový ústav vydá vyjádření ve lhůtě 20 dní, ve zvláště složitých případech lze prodloužit lhůtu o 30dní, a to na maximálně 50 dnů. Pokud lhůta marně uplyne, závazné stanovisko může být vydáno bez vyjádření Národního památkového ústavu.<sup>21</sup> Z vyjádření musí jasně vyplývat zhodnocení záměru žadatele, a to zda je přípustný či nepřípustný a tento závěr musí být podrobně odůvodněn.<sup>22</sup> Vyjádření má povahu důkazu.<sup>23</sup> Orgán státní památkové péče jím není vázán, pokud se však v hodnocení odkloní od závěrů v něm uvedených, v odůvodnění závazného stanoviska musí své rozdílné názory nejen uvést, ale důkladně zdůvodnit.<sup>24</sup>

---

Stavebního zákona a obdobně změny využití území podle § 80 odst. 3, kdy není třeba rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas, a stavby, terénní úpravy, zařízení a udržovací práce nevyžadují stavební povolení ani ohlášení. Co se týče lhůt, více PRUCHA, Petr. Správní řád s poznámkami a judikaturou. 4. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019, s. 435. Je rovněž nutné připomenout, že nová právní úprava stavebního řízení, která nabude plné účinnosti k 1. 7. 2024 tento typ závazných stanovisek neobsahuje.

19. Problematikou vyjádření Národního památkového ústavu jsem se zabývala podrobně v odborném článku: HORÁKOVÁ, Monika: Vyjádření Národního památkového ústavu jako nástroj ochrany kulturních památek. *Acta Iuridica Olomucensia*. Vol. 17, No. 3. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci. Právnická fakulta, 2022, s. 7-14.
20. VARHANÍK, Jiří, MALÝ, Stanislav. Zákon o státní památkové péči: komentář. 1 vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 79-83, srov. ZÍDEK, Martin, TUPÝ, Michal, KLUSOŇ, Jiří. Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 128.
21. ZÍDEK, Martin, TUPÝ, Michal, KLUSOŇ, Jiří. Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 157.
22. Více rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2010, č. j. As 36/2009-162, dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).
23. Srov. zásadu volného hodnocení důkazů dle § 50 odst. 4 Správního řádu a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2012, č. j. 5 Azs 2/2012-49. Více rovněž Stanovisko ministerstva kultury, odboru Památkové péče ze dne 10. 10. 1997, č. j. 10904/97, dostupné na [www.mkcr.cz](http://www.mkcr.cz).
24. ZÍDEK, Martin, TUPÝ, Michal, KLUSOŇ, Jiří. Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 159. Je nutné se vyvarovat případné dvojkolejnosti výkonu odborné správy, a rovněž mít na paměti tzv. ustálenou rozhodovací praxi, kterou se naplňuje zásada legitimního očekávání jako jedna ze základních zásad činnosti správních orgánů. K tomuto srov. rozsudek vrchního soudu v Praze ze dne 25. 2. 1997, č. j. 6 A 139/1994, dostupné na [www.mkcr.cz](http://www.mkcr.cz). Modifikovat uvedené může ovšem povinnost orgánu státní památkové péče chránit v rámci výkonu své pravomoci a působnosti veřejný zájem ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2016, č. j. 5 As 155/2015-35, dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

### *Závazná stanoviska jako jeden z nástrojů památkové péče...*

#### ***K zásadnímu soudnímu přezkumu závazného stanoviska orgánu státní památkové péče***

Problematika soudního přezkumu závazného stanoviska orgánu státní památkové péče je poměrně složitá a nepřehledná. Uvedu pouze příkladmo rozsudky Nejvyššího správního soudu, které ovlivnily praxi správních orgánů a přinesly alespoň částečné řešení problémů, se kterými se právní praxe potýkala.

Jak již bylo uvedeno výše v textu článku, zásadním je samotné pojetí závazného stanoviska, jež ovšem v čase doznalo mnohých změn a soudní praxe tyto změny nejen refleктоvala, ale především sama vyvolávala. S přihlédnutím k počáteční soudní praxi byla závazná stanoviska považována za specifickou formu správního rozhodnutí, a jako taková byla přezkoumatelná ve správním soudnictví s tím, že se jednalo o řízení podle části páté občanského soudního řádu.<sup>25</sup> I po přijetí zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění poz-

dějších předpisů, praxe pokračovala v nazírání na závazná stanoviska jako na správní rozhodnutí.<sup>26</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, obsahuje, jak již bylo uvedeno, úpravu závazného stanoviska v § 149. Teprve až na základě usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113 byla rozhodovací praxe změněna a závazné stanovisko nebylo považováno za správní rozhodnutí.<sup>27</sup> Z uvedeného vyplývá, že závazná stanoviska tedy jako podklad pro rozhodnutí správního úřadu, může soud přezkoumávat až jako součást přezkumu správního rozhodnutí, které bylo napadeno žalobou o zrušení správního rozhodnutí pro nezákonnost. Toto rozhodnutí bylo pojmáno jako rozhodnutí navazující, v jehož odůvodnění se správní orgán vypořádal i se závěry závazného stanoviska jako podkladu pro své rozhodnutí.<sup>28</sup>

Zásadním je v této otázce dále rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2020, č. j. 2 As 8/2018-76 ve věci soudního přezkumu roz-

- 
25. Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších právních předpisů. Více ZÍDEK, Martin. Závazné stanovisko orgánu památkové péče, s. 24-32. Stavební právo. Bulletin č. 2/2022.
  26. Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2004, č. j. 7 A 90/2001-98, kde je uvedeno, že závazné stanovisko orgánu státní památkové péče, které je podkladem pro rozhodnutí stavebního úřadu, je rozhodnutím předběžné povahy. Více ZÍDEK, Martin. Závazné stanovisko orgánu památkové péče. Stavební právo. Bulletin č. 2/2022, s. 24.
  27. Takto vydaná závazná stanoviska sama o sobě nezakládají, nemění ani neruší práva, povinnosti, a ani práva a povinnosti neurčují. Více PRUCHA, Petr. Správní řád s poznámkami a judikaturou. 4. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019, s. 437. Srov. PRUCHA, Petr. Ještě ke správnímu přezkumu závazných stanovisek vydávaných pro potřeby a postupy podle stavebního zákona. Stavební právo. Bulletin č. 4/2018, s. 7-18.
  28. Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2021, č. j. 8 As 171/2020-36. Více ZÍDEK, Martin. Závazné stanovisko orgánu památkové péče. Stavební právo. Bulletin č. 2/2022, s. 25 a s. 28. K tomu srov. STAŠA, Josef. Závazná stanoviska ve slepých uličkách. Stavební právo. Bulletin, č. 4/2017, s. 43-51. Více prejudikatura: rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009-52 a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008 č. j. 8 As 47/2005-86

### *Závazná stanoviska jako jeden z nástrojů památkové péče...*

hodnutí,<sup>29</sup> kterým bylo v přezkumném řízení změněno nebo zrušeno závazné stanovisko vydané podle § 149 správního řádu. Vzhledem k nutné ochraně práv dotčených osob v případě, že by nové závazné stanovisko nebylo vydáno a řízení před správním orgánem o vydání správního rozhodnutí navazujícího by bylo zastaveno, lze podat žalobu proti rozhodnutí o zastavení řízení.<sup>30</sup> Pokud by bylo navazující rozhodnutí vydáno před zrušením závazného stanoviska, bude se postupovat podle § 149 odst. 9 správního řádu, kdy je toto důvodem pro obnovu řízení v případě, že rozhodnutí již nabylo právní moci.<sup>31</sup> Vzhledem k hrozbě „odepření práva“ žadateli, tedy k zásadě zachování přístupu dotčených osob k soudní ochraně je zásadní, že i rozhodnutí, kterým byla povolena nebo nařízena obnova řízení, pro které je podkladem úkon správního orgánu, kterým bylo zrušeno závazné stanovisko, je možné přezkoumat ve správním soudnictví podle § 65 soudního řádu správního.<sup>32</sup> Stejně tak i když chybí v § 148 odst. 8 správního řádu zmocnění k vrácení věci zpět podřízenému orgánu, Nejvyšší správní soud dává možnost nadřízenému správnímu orgánu po zrušení zá-

vazného stanoviska pro nezákonnost věc vrátit orgánu 1. stupně nebo odvolacímu orgánu.<sup>33</sup> Nedořešen zůstal problém, zda je možné se proti úkonu, kterým bylo zrušeno nezákonné závazné stanovisko, odvolat.

Rozšířený senát ale nebyl při rozhodování jednotný. Soudce Aleš Roztočil uplatnil v souladu s § 55a soudního řádu správního odlišné stanovisko. Uvádí zejména, že rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení není subsumovaným správním aktem, který podléhá soudnímu přezkumu podle § 75 odst. 2 soudního řádu správního, ale jde o samostatné správní rozhodnutí podle § 67 správního řádu. Samotné zrušení závazného stanoviska nemá žádný obsah, který by mohl být převzat do rozhodnutí správního orgánu. Subsumovaným správním aktem, který by mohl být přezkoumán v řízení o žalobě proti podmíněnému rozhodnutí správního orgánu, je až nové závazné stanovisko dotčeného orgánu, pokud by bylo vydáno.<sup>34</sup>

Dalším rozsudkem Nejvyššího správního soudu, na který je nutné poukázat, je rozsudek ze dne 29. 10. 2021, č. j. 8 As 171/2020-36, kdy soud rozhodl, že na závaz-

- 
29. Nejvyšší správní soud tento úkon nepovažuje za rozhodnutí podle § 65 soudního řádu správního, což je předmětem právní polemiky.
  30. Dle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. Prejudikatura je v této věci poměrně bohatá. Jde o rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 12/2009, č. j. 5 As 13/2006-46, č. j. 8 As 47/2005-86, 2 As 75/2009-113, 10 As 97/2014-127 a 4 As 42/2014-69.
  31. Více odůvodnění rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2020, č. j. 2 As 8/2018-76, část V., odst. 51 a 52, srov. ZÍDEK, Martin. Závazné stanovisko v památkové péči II., s. 257-306. Správní právo, č. 5/2022, s. 258.
  32. Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č. j. 5 As 12/2009-153 a odůvodnění rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2020, č. j. 2 As 8/2018-76, část V., odst. 62.
  33. ZÍDEK, Martin. Závazné stanovisko v památkové péči II., s. 257-306. Správní právo, č. 5/2022, s. 258, srov. § 97 odst. 3 správního řádu.
  34. odůvodnění rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2020, č. j. 2 As 8/2018-76, odlišné stanovisko soudce Aleše Roztočila, odst. 6.

### *Závazná stanoviska jako jeden z nástrojů památkové péče...*

né stanovisko vydané podle § 149 správního řádu může navazovat úkon stavebního úřadu přezkoumatelný soudem, jako je územní souhlas podle stavebního zákona z roku 2006. Předchozí judikatura uváděla, že územní souhlas není rozhodnutím, ale jiným úkonem podle části IV. správního řádu. Po vydání závazného stanoviska neprobíhá navazující správní řízení, které směřuje k vydání správního rozhodnutí. Závazné stanovisko nebylo úkonem učiněným dotčeným orgánem pro řízení vedené stavebním úřadem (ve smyslu § 44a zákona o státní památkové péči). Nebylo závazné pro výrok rozhodnutí, protože správní rozhodnutí nebylo vydáváno. Změnu v soudní praxi přineslo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43. Podle něj má souhlas materiálně formální povahu správního rozhodnutí a je přezkoumatelný soudem. Je také podmínitelný závazným stanoviskem podle § 149 správního řádu.<sup>35</sup> Ko-

nečně v rozebíraném rozsudku Nejvyšší správní soud konstatoval, že podle ustanovení § 44a odst. 3 zákona o státní památkové péči nejsou stanoveny podmínky na navazující řízení vedené stavebním úřadem. Stavební úřad prostřednictvím postupu podle správního řádu posoudí, zda byly splněny podmínky podle § 96 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006. Je ale nutné posoudit, zda závazné stanovisko orgánu státní památkové péče samostatně zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti adresátů práva. Nikoli, učiní to až stavební úřad tak, že vydá nebo nevydá územní souhlas. Můžeme tedy shrnout, že závazné stanovisko, které podmiňuje souhlas podle stavebního zákona z roku 2006, nemá materiálně formální povahu rozhodnutí, tudíž není samostatně přezkoumatelné soudem. Je třeba připomenout, že stavební zákon z roku 2021 postup vydáváním souhlasů stavebních úřadů nezakotvuje.<sup>36</sup>

### **Závěr**

*Závazná stanoviska představují významný prostředek ochrany kulturních statků a především nemovitých kulturních památek. Nazírání na jejich pojetí nebylo, a bohužel dosud není jednoznačné. Prošlo zásadním vývojem a změnami. Závazná stanoviska jsou právním institutem, který správní i soudní praxi přináší nemalé problémy. Postup při jejich vydávání upravuje právní předpis, správní řád, který je úpravou obecného správního řízení a dalších postupů orgánů veřejné správy. Je modifikován zvláštními právními předpisy, které bohužel nejsou stabilní a jejich časté změny vedou k odlišnostem v právním výkladu. Také samotný zákon o státní památkové péči, který nelze posuzovat jako základ moderní právní úpravy památkové péče, dává prostor svou nejednoznačností a „děravostí“ k rozdílným přístupům a interpretacím. Rovněž úprava správních řízení a postupů podle stavebních zákonů, a to jak podle stavebního zákona z roku 2006, tak podle stavebního zákona z roku 2021,*

35. ZÍDEK, Martin. Závazné stanovisko v památkové péči II., s. 257-306. Správní právo, č. 5/2022, s. 260.

36. ZÍDEK, Martin. Závazné stanovisko v památkové péči II., s. 257-306. Správní právo, č. 5/2022, s. 260.

### **Závazná stanoviska jako jeden z nástrojů památkové péče...**

*který nabude plné účinnosti k 1. 7. 2024 nevnáší do popisovaného stavu jasno, ale spíše přispívá k názorové mnohosti výkladu. I tzv. liniový zákon a jeho novely vedou k různým přístupům, které se odrážejí jak v různosti postupů realizovaných správními orgány, orgány státní památkové péče i Národním památkovým ústavem jako orgánů aplikačních.*

*Role judikatury správních soudů je v tomto případě zásadní. Je třeba poukázat především na její sjednocovací funkci a rovněž na ty situace, kdy soudní rozhodnutí „napravují“ vady právní úpravy a překlenují „bílá místa“, ve smyslu náhrady chybějící právní úpravy. Správní soudy mají ale v tomto případě komplikovanou úlohu pro názorovou rozpornost jednotlivých soudců, a stejně tak pro poměrně častou změnu právního názoru Nejvyššího správního soudu. Ačkoli správní soudy vykazují snahu sjednotit výklad základních ustanovení týkajících se závazných stanovisek, jejich vydávání a především přezkumu, ne vždy se jedná o snahu úspěšnou. Problematika vydávání závazných stanovisek a jejich přezkumu je stále se vyvíjejícím právním problémem a judikatura, která vznikla v časovém období od roku 2006, je poměrně rozsáhlá, a především různorodá. Vzhledem k novému stavebnímu zákonu z roku 2021 lze předpokládat, že judikatura bude muset intenzivně pokračovat především ve své jednotící roli a i nadále bude vykryvat „bílá místa“, tedy problémy související s absentující právní úpravou. Cílem článku bylo jednak poukázat na nejasnou právní úpravu závazných stanovisek v české právní úpravě a především poukázat na zásadní roli judikatury správních soudů při řešení vzniklých právních problémů, a to na dvou vybraných zásadních usneseních rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, kterými se měnila dosud zaužívaná rozhodovací soudní praxe týkající se závazných stanovisek.*

#### **Zoznam použitej literatúry:**

1. FRUMAROVÁ, K., GRYGAR, T., POUPEROVÁ, O., ŠKUREK, M. Správní právo procesní. 1. vydání. Praha: C. H. BECK, 2021,
2. HORÁKOVÁ, M. Závazná stanoviska jako nástroj ochrany kulturních památek. Acta Iuridica Olomucensia. Vol. 16, No. 3. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci. Právnická fakulta, 2021,
3. HORÁKOVÁ, M. Vyjádření Národního památkového ústavu jako nástroj ochrany kulturních památek. Acta Iuridica Olomucensia. Vol. 17, No. 3. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci. Právnická fakulta, 2022,
4. PRUCHA, P. Ještě ke správnímu přezkumu závazných stanovisek vydávaných pro potřeby a postupy podle stavebního zákona. Stavební právo. Bulletin č. 4/2018. Codexis, cit. dne 10.10.2023,
5. PRUCHA, P. Správní řád s poznámkami a judikaturou. 4. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019,

### *Závazná stanoviska jako jeden z nástrojů památkové péče...*

6. SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019,
7. SLÁDEČEK, V., POUPEROVÁ, O., MADLEŇÁKOVÁ, L. a kolektiv: Správní právo-zvláštní část (vybrané kapitoly). 3. vydání. Praha: Leges, 2022,
8. STAŠA, J. Závazná stanoviska ve slepých uličkách. Stavební právo. Bulletin, č. 4/2017. Codexis, cit. dne 10.10.2023,
9. VARHANÍK, J., MALÝ, S. Zákon o státní památkové péči: komentář. 1 vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011,
10. ZÍDEK, M. Nepřímé novely v památkové péči. Správní právo č. 7-8/2022, str. 386-407. Codexis, cit. dne 11.10.2023,
11. ZÍDEK, M. Závazné stanovisko orgánu památkové péče, s. 24-32. Stavební právo. Bulletin, č. 2/2022. Codexis, cit. dne 10.10.2023,
12. ZÍDEK, M. Závazné stanovisko v památkové péči, s. 394-418. Správní právo, č. 8/2020. Codexis, cit. dne 12.10.2023,
13. ZÍDEK, M. Závazné stanovisko v památkové péči II., s. 257-306. Správní právo, č. 5/2022. Codexis, cit. dne 12.10.2023,
14. ZÍDEK, M., TUPÝ, M., KLUSOŇ, J. Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019.

***JUDr. Monika Horáková, Ph.D.***

*Odborná asistentka Katedry správního práva a finančního práva Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci*

*Assistant Professor at the Department of Administrative Law and Financial Law, Faculty of Law, Palacký University in Olomouc*

## *Komparace možností soudního přezkumu zajištění daně ve Slovenské republice a České republice*

*Comparison of the Possibilities of Judicial Review of Tax Seizure Orders in the Slovak Republic and the Czech Republic*

*JUDr. Bc. Pavel Martiník, Ph.D.*

### **Abstrakt**

*Tento článek se zabývá analýzou možností soudního přezkumu zajišťovacích příkazů a předběžných opatření v daňovém řízení v České republice a na Slovensku. Cílem je poskytnout ucelený pohled na procesní a hmotněprávní aspekty těchto institutů a jejich soudního přezkumu. V České republice se judikatura v minulých letech soustředila na stanovení podmínek pro soudní přezkum zajišťovacích příkazů, zatímco na Slovensku se diskuse zaměřovala spíše na klíčovou otázku, zda předběžná opatření vůbec podléhají soudnímu přezkumu. Po přijetí slovenského soudního řádu správního byla tato otázka vyřešena, avšak stále chybí podrobnější judikatura určující specifika soudního přezkumu. Článek přispívá k porozumění rozdílů a podobností v přístupu obou států a naznačuje možné směry dalšího vývoje v této oblasti.*

**Klíčová slova:** *daňové řízení, předběžné opatření, zajišťovací příkaz, soudní přezkum*

### **Summary**

*This article explores the possibilities of judicial review of securing orders and provisional measures in tax proceedings in the Czech Republic and Slovakia. It aims to provide a comprehensive view of the procedural and substantive aspects of these institutes and their judicial review. In the Czech Republic, jurisprudence in recent years has focused on establishing conditions for the judicial review of securing orders, while in Slovakia, the discussion revolved more around whether provisional measures are subject to judicial review at all. With the adoption of the Slovak Administrative Procedural Code, this question has been resolved, but detailed jurisprudence specifying the particulars of judicial review is still lacking. This article contributes to understanding the differences and similarities in the approaches of both countries and suggests possible directions for future development in this area.*

**Keywords:** *tax proceedings, interim measure, tax seizure order, judicial review*

### **Úvod**

Cílem tohoto článku je analyzovat možnosti soudního přezkumu zajištění da-

ně správcem daně, a to konkrétně ve vztahu k institutu, který je v českém právním řádu označen jako zajišťovací příkaz.<sup>1</sup>

1. Viz ustanovení § 167 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „český daňový řád“).



### *Komparace možností soudního přezkumu zajištění daně...*

Výzkumná otázka, na kterou tento článek má poskytnout odpověď tak zní, jakým způsobem (a zda) může dojít k soudnímu přezkumu zákonnosti a správnosti zajišťovacího příkazu, pokud ve věci, ve které je tento institut užít, nebylo ještě správcem daně meritorně rozhodnuto.

Institut zajišťovacího příkazu jsem pak pro komparativní analýzu zvolil proto, že se v České republice jedná o významné finančněprávní téma, na které se v minulosti soustředila také významná mediální pozornost v souvislosti s postupem českého správce daně (Reportáž ukázala, že finančník musí plnit kvóty na zajišťovací příkazy. Úřad to popírá, 2020).

Mám za to, že tato otázka je relevantní pro slovenskou i českou právní vědu, neboť oblast daňového práva procesního není na úrovni Evropské unie harmonizována a takováto komparace a analýza soudní praxe v jednotlivých členských státech může přispět k vývoji judikatury v obou dotčených státech.

#### **Zajišťovací příkaz**

Na úvod tohoto oddílu je potřeba podotknout, že v České republice není správce daně nadán pravomocí vydat obecné předběžné opatření při správě daní. Jeho pravomoc prozatímně upravit povinnosti daňových subjektů je tak omezena na vydání zajišťovacího příkazu. Ten může na základě ustanovení § 177 odst. 1 českého daňového řádu vydat správce daně při správě všech daní, pokud existuje odůvodněná obava, že daň, u které dosud neuplynul den splatnos-

ti, nebo daň, která nebyla dosud stanovena, bude v době její vymahatelnosti nedobytná, nebo že v této době bude vybrání daně spojeno se značnými obtížemi. Podstatou zajišťovacího příkazu je povinnost daňového subjektu uhradit peněžní částku, která je v zajišťovacím příkazu uvedena. Další ustanovení českého daňového řádu upravují procesní postupy, a to jak pro vydání zajišťovacího příkazu, tak pro činnost správce daně i daňového subjektu po jeho vydání.

Klíčové je z tohoto pohledu zejména ustanovení § 167 odst. 3 českého daňového řádu, které rozlišuje pro další postup dvě situace. Předně se jedná o skutkový stav, ve kterém existuje nebezpečí z prodlení. V takovém případě je zajišťovací příkaz vykonatelný okamžikem jeho doručení daňovému subjektu. Pokud nebezpečí z prodlení nehrozí, správce daně stanoví, že daňový subjekt má povinnost částku uvedenou v zajišťovacím příkladu složit do tří pracovních dní na jeho depozitní účet.

Vedle toho existuje v České republice speciální právní úprava ve vztahu k zajišťovacím příkazům vydaným při správě daně z přidané hodnoty. Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, ve svém ustanovení § 103 stanoví, že pokud v souvislosti se správou této daně hrozí nebezpečí z prodlení, je zajišťovací příkaz účinný a vykonatelný okamžikem jeho vydání. Správce daně má poté povinnost učinit toliko pokus o doručení zajišťovacího příkazu daňovému subjektu, přičemž s tímto procesním úkolem nejsou spojeny právní následky ve vztahu k účinnosti a vykonatelnosti rozhodnutí.

### *Komparace možností soudního přezkumu zajištění daně...*

V případě nebezpečí prodlení, je tak v případě správy daně z přidané hodnoty správce daně oprávněn přistoupit ihned po vydání zajišťovacího příkazu k daňové exekuci, v případě správy ostatních daní lze potom daňovou exekuci zahájit ihned poté, co je zajišťovací příkaz daňovému subjektu doručen, srov. (Daňový řád, 2011). Na tomto místě je nutné podotknout, že ze závěrů Nejvyššího správního soudu České republiky (dále jen „*NSS ČR*“) plyne, že by se správce daně k této praxi uchýlovat neměl, a k nařízení daňové exekuce ihned po vydání zajišťovacích příkazů by mělo dojít až v případě, že poznatky správce daně nasvědčují vysoké pravděpodobnosti nelegálnosti postupu dotčeného daňového subjektu.<sup>2</sup>

Proti zajišťovacímu příkazu je možno podat odvolání, které nemá odkladný účinek.<sup>3</sup> Právní kuriozitou ve vztahu k odvolání proti zajišťovacímu příkazu je ustanovení § 168 odst. 2 českého daňového řádu, které stanoví, že pokud není rozhodnutí o odvolání proti zajišťovacímu příkazu vydáno ve lhůtě 30 dní ode dne, kdy bylo podáno, zajišťovací příkaz se stává neúčinným.

Ve slovenském právu je srovnatelná problematika upravena zejména v ustanovení § 50 zákona č. 563/2009 Z. z., daňového řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*slovenský daňový řád*“). Toto ustanovení dává správci daně možnost vydat předběžné opatření mimo jiné<sup>4</sup> pokud existuje

důvodná obava, že nesplacená nebo nestanovená daň nebude v době její splatnosti uhrazena nebo bude nedobytná anebo v případě, že v této době bude vybrání daně spojeno se značnými obtížemi.

Slovenský správce daně má přitom oproti svému českému protějšku mnohem širší pravomoci co do stanovení obsahu tohoto opatření. Vedle možnosti uložit složené určité peněžní částky na účet správce daně, která odpovídá české právní úpravě, se jedná také o stanovení jakékoli obecné povinnosti daňovému subjektu, tedy aby daňový subjekt něco vykonal, něčeho se zdržel anebo aby něco strpěl.

Ve vztahu k účinnosti předběžného opatření pak slovenský daňový řád obsahuje právní úpravu, která je z pohledu daňových subjektů přísnější než ta česká. Ustanovení § 50 odst. 2 slovenského daňového řádu totiž stanoví, že v případě, že hrozí, že částka nebude na účet správce daně složena, je předběžné opatření vykonatelné jeho vydáním, přičemž správce daně je povinen daňový subjekt vhodně o vydání předběžného opatření vyrozumět.

Stejně jako v České republice i podle slovenského daňového řádu lze proti rozhodnutí o uložení předběžného opatření podat odvolání, které taktéž nemá odkladný účinek.<sup>5</sup>

Z výše uvedeného je zřejmé, že slovenský správce daně je nadán více pravomocemi co do stanovení obsahu předběžného

2. Viz rozhodnutí NSS ČR ze dne 18. dubna 2018 sp. zn. 4 Afs 70/2018.

3. Viz ustanovení § 109 odst. 5 českého daňového řádu.

4. Vedle toho lze podle tohoto ustanovení slovenského daňového řádu předběžné opatření vydat také v době trvání daňové kontroly, při určování daně pomocí pomůcek nebo při jejich zjišťování.

5. Viz ustanovení § 50 odst. 5 slovenského daňového řádu.

### *Komparace možností soudního přezkumu zajištění daně...*

opatření než jeho český protějšek při vydávání zajišťovacích příkazů. Vedle toho je také jeho procesněprávní postavení silnější, neboť vykonatelnost zajišťovacích příkazů jejich vydání v případě nebezpečí z prodlení je možná u předběžných opatřeních vydávaných při správě všech daní, nejen daně z přidané hodnoty.

#### **Možnosti soudního přezkumu**

V České republice je přezkum zajišťovacích příkazů zásadně možný. Jak dovodil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu České republiky (dále jen „**NSS ČR**“) již v roce 2009 ve svém rozhodnutí ze dne 24. listopadu 2009 se sp. zn. 9 Afs 13/2008, v případě zajišťovacího příkazu<sup>6</sup> se nejedná o rozhodnutí předběžné povahy, která jsou ze soudního přezkumu vyloučena, a tedy tento procesní institut není ze soudního přezkumu vyloučen.

Ve vztahu k procesnímu postupu daňového subjektu pak NSS ČR ve svém rozhodnutí ze dne 6. dubna 2017 se sp. zn. 1 Afs 4/2017 dovodil, že tento musí nejprve podat odvolání proti zajišťovacímu příkazu, vyčkat na jeho rozhodnutí a poté podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podle ustanovení § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**český SŘS**“).

Nelze tak proti zajišťovacímu příkazu brojit žalobou o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správ-

ního orgánu ve smyslu ustanovení § 82 a násl. českého SŘS, byť by tento postup byl pro osobu dotčenou zajišťovacím příkazem výhodnějším co do rychlosti řízení. Argumentace NSS ČR pak spočívala především v odkazu na ustanovení § 85 českého SŘS, které stanoví, že tato žaloba je nepřijatelná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky. Tímto jiným prostředkem je v tomto případě právě odvolání proti zajišťovacímu příkazu a následně žaloba proti rozhodnutí správního orgánu.

Rozdílná situace je podle názoru NSS ČR v případě, že dojde k situaci, ve které správce daně nesplní povinnost ukončit účinnost zajišťovacího příkazu. V takovém případě je podle závěrů NSS ČR obsažených v jeho rozhodnutí ze dne 4. května 2017 sp. zn. 1 Afs 88/2017 prostředkem obrany právě žaloba o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu ve smyslu ustanovení § 82 a násl. českého SŘS. NSS ČR tak odmítl argumentaci, že by bylo nutné použít nejprve žalobu proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu ustanovení § 79 a násl. českého SŘS. Stěžejním důvodem pro tento závěr je fakt, že tento typ žaloby lze užít toliko ve vztahu k průtahům ve správním řízení.

Co se týká rozsahu soudního přezkumu, tak NSS ČR dovodil ve svém rozhodnutí ze dne 11. června 2015 se sp. zn. 9 Afs 13/2008, že obsahem přezkumu, a tedy povinnou náležitostí zajišťovacího příkazu je odůvodnění toho, že existuje přiměřená pravděpodobnost, že daň bude v budoucnu

6. Ačkoliv se jednalo o zajišťovací příkaz vydaný podle dnes již neplatného a neúčinného zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, závěry tohoto soudního rozhodnutí jsou použitelné i pro zajišťovací příkazy vydané podle českého daňového řádu.

### *Komparace možností soudního přezkumu zajištění daně...*

stanovena a že v době její vymahatelnosti bude nedobytná nebo bude její vybrání spojeno se značnými potížemi. Zajišťovací příkaz pak odůvodnění této přiměřené pravděpodobnosti nemusí obsahovat, pokud je zajišťovací příkaz vydán po rozhodnutí o stanovení daně.<sup>7</sup>

Podle rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 17. září 2015 sp. zn. 62 Af 75/2014 publikovaného ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pak správní soudy při soudním přezkumu suplují žalobce (daňový subjekt) a sami mají přezkoumat, zda skutečnosti uvedené v neveřejné, vyhledávací části správního spisu ve smyslu ustanovení § 66 českého daňového řádu odůvodňují vydání zajišťovacího příkazu. Vedle nedostatku času právě nedostatek informací hodnotí odborná literatura jako největší problém pro účinnou procesní obranu daňového subjektu (Balcar, 2018).

Na základě výše uvedeného tak lze konstatovat, že ve vztahu k zajišťovacím příkazům se v České republice v minulých patnácti letech postupně ustálila judikatura. Ta nejen stanovuje, že soudní přezkum zajišťovacích příkazů je možný, ale určila také meze tohoto přezkumu a to, jakým způsobem má správní soud postupovat vzhledem ke specifikům dvoukolejnosti správního spisu v daňovém řízení.

Ve Slovenské republice je situace o poznání komplikovanější. Podle rozhodnutí Nejvyššího soudu Slovenské republiky (dále jen „**NS SR**“) ze dne 23. dubna 2013 se

sp. zn. 4Sžf/70/2012 je totiž ustanovení čl. 46 odst. 2 ústavního zákona č. 460/1992 Sb., Ústava Slovenské republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**Ústava SR**“), vykládat tak, že vzhledem k charakteru předběžného opatření je potřeba vždy soudně přezkoumávat důvody a přiměřenost konkrétního předběžného opatření<sup>8</sup> i před konečným stanovením daňové povinnosti, a to vzhledem k možnému zásahu do jeho základních práv a svobod.

Na toto rozhodnutí nicméně navázalo ve vztahu k předběžným opatřením vydávaným podle slovenského daňového řádu rozhodnutí NS SR ze dne 30. listopadu 2016 se sp. zn. 8Sžf/101/2014. V tomto rozhodnutí NS SR obecně dovodil, že rozhodnutí o předběžném opatření podle slovenského daňového řádu je rozhodnutí *sui generis*, které má pouze dočasný charakter a ve smyslu ustanovení § 248 písm. a) tehdy účinného znění zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, které stanovilo, že soudnímu přezkumu nepodléhají rozhodnutí správních orgánů předběžné povahy a procesní rozhodnutí týkající se vedení řízení. Ve vztahu k možnému zásahu do základních práv a svobod dotčené osoby pak NS SR uvedl, že ze své povahy dočasnosti nemůže k významnému zásahu do práv a svobod dojít a navíc, že Ústavní soud Slovenské republiky soudní rozhodnutí týkající se předběžných opatření přezkoumává výjimečně, a to pouze v případech, kdy ze strany obecného soudu dojde k procesnímu excesu. NS SR tak konstatoval, že soud prvního stupně nepochybil, když řízení zasta-

7. Viz rozhodnutí NSS ČR ze dne 13. srpna 2020 sp. zn. Afs 125/2020.

8. Na tomto místě je třeba zdůraznit, že se jednalo o předběžné opatření vydané podle dnes již neplatného a neúčinného zákona č. 511/1992 Sb., o správě daní a poplatků.

### *Komparace možností soudního přezkumu zajištění daně...*

vil a meritorně tak předběžné opatření nepřezkoumával.

Na toto usnesení nicméně reagoval NS SR v roce 2017 svým rozhodnutím ze dne 15. listopadu 2017 se sp. zn. 2Sžf/59/2016, ve kterém mimo jiné konstatoval, že předběžné opatření je vždy významným zásahem do ústavně chráněných práv a svobod a z tohoto důvodů je toto rozhodnutí vždy přezkoumatelné, bez ohledu na jeho dočasnost. NS SR tak zrušil rozhodnutí soudu prvního stupně, který s odkazem na dřívější a výše citované rozhodnutí NS SR řízení o přezkumu zastavil. Je tak vidět jistý nesoulad mezi jednotlivými senáty NS SR.

Vzhledem k nově přijaté procesní právní úpravě ve Slovenské republice, tedy zákonem č. 162/2015 Z. z., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**slovenský SŘS**“), je najisto postaveno, že meritorní přezkum předběžných opatření vydaných na základě slovenského daňového řádu je možný. Ustanovení § 7 písm. e) slovenského SŘS totiž ze soudního přezkumu vylučuje pouze rozhodnutí a opatření orgánů veřejné správy předběžné, procesní nebo pořádkové povahy pouze pokud nemají za následek újmu na subjektivních právech dotčené osoby.

Bez ohledu na toto ustanovení mám nicméně za to, že výše citované rozhodnutí NS SR se sp. zn. 8Sžf/101/2014 je věcně nesprávné, neboť předběžným opatřením k zásahu do práv chráněných Ústavou SR dochází vždy, jak ostatně dovodily jiné senáty NS SR nebo také Ústavní soud Slovenské republiky ve svém rozhodnutí ze dne 19. ledna 2021 se sp. zn. IV. ÚS 14/2021, ve

kterém postavil najisto, že soudní přezkum předběžných opatření v daňové oblasti je možný. Dále zastávám názor, že diskutované rozhodnutí NS SR bylo v rozporu i s právem Evropské unie, konkrétně v rozporu s ustanovením článku 17 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „**Listina**“) v kombinaci s ustanovením článku 47 Listiny. Přezkum předběžných opatření vydaných podle daňového řádu tak měl být možný i před přijetím slovenského SŘS.

Vzhledem k vzniku Nejvyššího správního soudu Slovenské republiky (dále jen „**NSS SR**“) v roce 2021 došlo k přesunu analyzované agendy na tuto instituci. Nově vzniklý NSS SR se problematice soudního přezkumu předběžných opatření vydaných podle slovenského daňového řádu věnoval pouze v jednom případě, jak vyplývá z jeho databáze (Rozhodovacia činnosť vo veciach správnych, 2023).

V tomto svém rozhodnutí ze dne 28. června 2022 sp. zn. 2Sžfk/29/2018 NSS SR implicitně potvrdil, že přezkum předběžných opatření vydaných podle slovenského daňového řádu je možný. NSS SR se pak vyjádřil i k rozsahu přezkumu, když uvedl, že klíčovou otázkou, kterou správní soudy při přezkumu předběžných opatření mají zodpovědět, je, zda nedošlo k předkročení zákonného omezení orgánů finanční správy vydat předběžné opatření pouze „v rozsahu nebytně nutném“. K tomuto ale musí stěžovatel uvést relevantní argumentaci, aby soud mohl přezkoumat, zda k excessu nedošlo.<sup>9</sup>

9. Viz odst. 38 tohoto rozhodnutí.

### *Komparace možností soudního přezkumu zajištění daně...*

#### **Závěr**

*V současné době je možné zajišťovací příkazy a předběžná opatření v České republice, resp. Slovenské republice soudně přezkoumat. Ačkoliv se procesní i hmotněprávní předpisy ve Slovenské republice a v České republice liší, lze vyzorovat jisté podobnosti.*

*Zatímco v České republice se v minulých letech správní soudy soustředily na stanovení bližších podmínek pro tento přezkum, vzhledem k roztržitosti judikatury se slovenská justice soustředila v minulých letech na otázku, zda předběžná opatření vůbec podléhají soudnímu přezkumu. Až s přijetím slovenského SŘS byla tato otázka postavena najisto. Vzhledem k absenci relevantních soudních rozhodnutí pak v současné době ve Slovenské republice neexistuje judikatura, která by stanovovala bližší podmínky pro soudní přezkum předběžných opatření.*

*Bude zajímavé sledovat, jakým způsobem se právní úprava týkající se přezkumu rozhodnutí a opatření předběžné povahy v daňovém řízení bude v obou státech dále vyvíjet.*

#### **Zoznam použitej literatúry:**

1. Reportáž ukázala, že finančák musí plnit kvóty na zajišťovací příkazy. Úřad to popírá [online]. 2020., ČTK. [cit. 2023-11-9]. Dostupné na internete: <https://zpravy.aktualne.cz/ekonomika/reportaz-ukazala-ze-financak-musi-plnit-kvoty-na-zajistovaci/r~859ccce4b6c011eab0f60cc47ab5f122/>
2. Daňový řád: komentář. 2011. Praha: Wolters Kluwer Česká republika. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-564-9.
3. BALCAR, Vladimír. 2018. Obrana proti zajišťovacímu příkazu. Obchodněprávní revue. Praha: C. H. Beck, 2018(4). ISSN 1803-6554.
4. Rozhodovacia činnosť vo veciach správnych. 2023. Nejvyšší správní soud Slovenské republiky [online]. [cit. 2023-11-9]. Dostupné na internete: <https://www.nssud.sk/sk/rozhodovacia-cinnost/rozhodovacia-cinnost-vo-veciach-spravnych/>

#### **JUDr. Bc. Pavel Martiník, Ph.D.**

Odborný asistent a tajemník Katedry finančního práva a finanční vědy Právnické fakulty Univerzity Karlovy

Advokát

Assistant Professor and Secretary at the Department of Financial Law and Financial Science, Faculty of Law, Charles University

Attorney-at-law

### *Aktuální otázky analogie ve správní soudnictví ... aneb měla univerzita jednat sama bez opory v zákoně nebo mohla až na základě soudního rozhodnutí...?*

*Current Issues of Analogy in Administrative Justice... or should the university have acted on its own without any legal basis or only on the basis of a court decision ...?*

*JUDr. Zdenka Papoušková, Ph.D.*

#### **Abstrakt**

*Autorka článku se na základě aktuálního rozhodnutí krajského soudu vyneseno v ČR v rámci správního soudnictví ve věci vydání dokladů o absolutoriu vysoké školy se změněnými osobními údaji absolventa zamýšlí nad tím, zda je možné, aby univerzita jednala způsobem, pro který absentuje zákonné ustanovení. Musí nejdříve opravdu proběhnout změna zákona? Nebo je přípustné užití analogie? Může analogii využít soud nebo už i správní orgán? Na tyto otázky a další odpovídá ve zpracovaném textu.*

**Klíčová slova:** právo, správní soudnictví, rozsudek, analogie v právu, doklady o ukončení studia se změnou osobních údajů

#### **Summary**

*On the basis of a recent decision by a regional court in the Czech Republic in the context of administrative justice in the case of issuing university diplomas with altered personal data of the graduate, the author of the article reflects on whether it is possible for a university to act in a way for which there is no legal provision. Is it really necessary to change the law first? Or is it permissible to use an analogy? Can the analogy be used by a court or even an administrative authority? These and other questions are answered in the text.*

**Keywords:** Law, administrative justice, judgement, legal analogy, diploma documents with change of personal data

#### **Úvod a metody**

Legislativa v ČR je v roce 2023 poznamenána, mimo jiné, změnami v daňově-právní oblasti (tzv. konsolidační balíček), ale také diskuzemi nad očekávanou nove-

lou zákona o vysokých školách<sup>1</sup> (dále jen zákon), která se finalizuje. Tento článek neaspiruje na hodnocení jeho chystaného znění. Ale jeden z navrhovaných aspektů výrazně ovlivnil rozhodnutí zpracovat problematiku otázky analogie ve správním

---

1. Zákon č. 111/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

### *Aktuální otázky analogie ve správním soudnictví...*

právu podle aktuálního rozsudku krajského soudu (viz dále).

Nejdříve mi dovoluji vyjasnit důvod zaměření článku. Základnou mého odborného působení je Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci a již dlouhodobě se moje publikační činnost zaměřuje na oblast finančního práva. Téma článku však zasahuje spíše do teoretickoprávní a správněprávní oblasti. S tímto se setkávám díky funkcím, které jsem měla a mám možnost na UP vykonávat, byť daná záležitost nespadá přímo do mé gesce. I tento právní okruh patří proto do mého odborného zájmu.

V létě jsem obdržela zajímavý rozsudek krajského soudu (viz dále), díky kterému si kladu několik otázek. Odpovědi na ně budou ale vedlejšími cíli. Za primární účel tohoto článku považuji potvrzení či vyvrácení hypotézy:

*Je nutné, aby vysoká škola v postavení správního orgánu postupovala v souladu se zásadou, že státní moc lze uplatňovat jen způsobem, který stanoví zákon.*

Pro vyhodnocení stanovené hypotézy bude sloužit zejména rozhodnutí soudu (viz dále), navazující, resp. podkladová judikatura a teoretickoprávní a správněprávní odborné zdroje. Vzhledem k tomu, že jich je v ČR k dispozici velké množství, vyberu zejména autory Hendrych, Gerloch, Mates, Eliáš (viz text dále). Tyto autory považuji za tzv. klasiky. Jejich výběrem rozhodně nevy-

jadřuji disrespekt novodobějším autorům, kteří se touto oblastí rovněž zabývali/zabývají. Mezi ně patří např. Drachovský a Fischer,<sup>2</sup> Melzer,<sup>3</sup> Sobek<sup>4</sup> či Škop<sup>5</sup> a další. I oni však ve svých dílech tyto tzv. klasiky citují. V článku je uvádím, neboť jde o konstatování teoretická a platná i v dnešní době. Jak i z uvedeného vyplývá, problematika analogie v právu je poměrně hojně zpracovaná. Ani přes to to však nevedlo ve veřejném právu k jednoznačnému závěru ohledně jejího užívání.

Tento článek má proto sloužit jako představení a analýza reakce k problematice užití analogie ve veřejném právu uplatněné v poměrně aktuálním případě. Mou snahou je vytvoření původního textu, resp. zpracování konkrétního aspektu ne/ možného použití analogie ve správním právu za použití adekvátních odborných pramenů a judikatury.

Kromě potvrzení či vyvrácení stanovené hypotézy považuji za důležité odpovědět na otázky, především:

1. *Může soud v rámci správního soudnictví rozhodnout za využití analogie, byť k tomu nemá oporu v relevantních právních předpisech?*
2. *Má legislativa preventovat, upravovat nové společenské „instituty“ tak, aby předběhla možné soudní spory, či stačí až následně reagovat právní úpravou určitého společenského jevu?*

- 
2. DRACHOVSKÝ, O., FISCHER, K. Metodologické přístupy k analogii zákona v kontextu právní úpravy započtení na dědický podíl Právník 5/2021, s. 330 - 373
  3. Např. MELZER, F. Metodologie nalézání práva: Úvod do právní argumentace. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011
  4. Např. SOBEK, T. Úmysl zákonodárce a skutečné právo. In Gerloch, A., Tryzna, J., Wintr, J. (eds.) Metodologie interpretace práva a právní jistota. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012
  5. Např. ŠKOP, M., ŠTĚPÁNKOVÁ, M., MALANÍK, M., SMEJKALOVÁ, T. Tvorba práva – empirické studie. Brno: Masarykova univerzita. 2019



### *Aktuální otázky analogie ve správním soudnictví...*

3. *Mohla již samotná vysoká škola konat ve prospěch žadatele, tedy použít analogii?*

Jak k potvrzení či vyvrácení hypotézy, tak k odpovědím na položené otázky se dopracuji postupně systematicky, a to zejména za použití metody

- deskriptivní pro popsání a představení základních pojmů,
- analýzy při rozboru rozhodnutí soudu a dané situace,
- syntézy a dedukce pro vyvození vlastních závěrů.

Pro zpracování tohoto článku jsem zvolila, i když to dále výslovně nerozvádím, strukturu IMRaD (introduction – methods – results – discussion). Zejména však části „results“ (rozhodnutí) a „discussion“ (diskuze a závěr) se prolnou tak, aby závěry byly odůvodněné co nejsrozumitelněji, ale zároveň, aby byl ponechán prostor pro diskuzi.

Při zpracovávání budu vycházet, jak jsem naznačila výše, z pramenů, které sledují základ vytyčené problematiky, tedy ne/ možnost uplatnění analogie v tomto konkrétním zpracovávaném případě. Omezují se na podstatu a povahu linie rozhodnutí správního orgánu – univerzity.

Téma trans/genderu a změny pohlaví považuji za velmi citlivé. Zpracováním článku neaspiruji na hodnocení tohoto hlediska jako možné podstaty pro rozhodnutí krajského soudu vyplývající z rozhodovací činnosti Evropského soudu pro lidská prá-

va (dále ESLP).<sup>6</sup> Mám navíc za to, že jí je věnována pozornost v jiném právním odvětví. Proto se jí dále nebudu věnovat, ale v případě zájmu doporučuji čtenáři např. článek Kotkové v Právníkovi z roku 2021.<sup>7</sup>

#### ***Vybrané základní instituty z oblasti analogie ve správním soudnictví***

Mám za to, že čtenář, který se seznámí s tímto článkem, nebude úplný laik. Adresáty tohoto časopisu považuji za tzv. poučené, proto při představení vybraných základních pojmů nepůjdu zcela do hloubky. Věřím, že s pojmy právo, správní právo, správní soudnictví a, zejména, rozhodnutí a analogie, se většina, alespoň teoreticky, ve svém odborném životě již setkala.

Dovolím si proto připomenout pouze základní aspekty:

Co se postavení a činnosti soudů v rámci správního soudnictví týče, zabývala jsem touto otázkou, především, v článku „Vyvažování zájmů ve sporech s daňověprávním prvkem – je to možné?“, který byl publikován již v roce 2019 ve sborníku z konference Bratislavské právnické fórum 2019.<sup>8</sup> Tehdy byla při zpracovávání textu držena linie finančněprávní, nicméně principy tam uváděné, jsou obecně platné, proto opakuji vybrané aspekty v něm užitě:

Správní soudnictví je pronikáním veřejné správy tradičními metodami soudnictví, je judicializací správy. Justiční metody,

6. Rozhodovací činnost ESLP od 80. let 20. století prošla názorovým vývojem, neboť problematika trans osob vyvolává jak u laiků, tak v odborných kruzích diskuze až názorové spory.

7. KOTKOVÁ, P. Česká právní úprava změny pohlaví ve světle evropských lidskoprávních standardů. Právník 12/2021, s. 1071 - 1082

8. PAPOUŠKOVÁ, Z. „Vyvažování zájmů ve sporech s daňověprávním prvkem – je to možné?“. In Bratislavské právnické fórum 2019. Bratislava, s. 55 - 60

### *Aktuální otázky analogie ve správním soudnictví...*

kteřé se používaly k nalézání práva v soudních sporech, především civilních, byly do značné míry použitelnými i v některých vztazích mezi mocí veřejnou a jednotlivcem. Metody pronikly nejen do aktivní veřejné správy, ale ovlivnily i chod činnosti institucí zřízených pro kontrolu správy.<sup>9</sup> Jiný pohled na správní soudnictví má Hoetzel, který spatřuje účel správního soudnictví v tom, aby občanovi poskytlo ochranu proti úřadům, je zařízením zaručujícím „dobré aplikování norem veřejného práva.“<sup>10</sup>

Odlišně je správní soudnictví viděno očima Macura, který za správné pojetí tohoto institutu považuje „soudnictví v plném slova smyslu, jehož organizace, povaha a metody činnosti nejsou modifikovány správními prvky. Podstata a funkce soudnictví, které se v průběhu historického vývoje konstituovalo jako optimální forma právní ochrany subjektivních práv, jsou vnitřně jednotné. Správní soudnictví vyjadřuje pouze zvláštní zaměření tohoto druhu soudnictví na řešení sporů vznikajících v oblasti správně právních vztahů v souvislosti s rozhodováním správních orgánů.“<sup>11</sup>

Svou představu o správním soudnictví formuloval dále také Mazanec: „Za nejprijatelnější definici považujeme tu, která vymezuje správní soudnictví jeho funkcí jako jeden z nástrojů k nastolení a udržení rovnováhy mezi mocí soudní a mocí výkonnou a do

značné míry také mezi mocí soudní a mocí zákonodárnou.“<sup>12</sup>

Správní soudnictví v moderním pojetí plní roli garanta zákonnosti rozhodnutí dotýkajících se subjektivních práv v oblasti moci exekutivní či justiční. Ve své postmoderní podobě je chápáno jako supervize mimoaplikačních správních aktů či je jakýmsi prostředkem vybalancování moci soudní, výkonné a zákonodárné. S ohledem na pojmovou mnohoznačnost správního soudnictví se základní význam samotného pojmu podle Mikuleho názoru rozdvouje na chápání správního soudnictví jednak, coby soudní kontroly správy a také jako nalézání práva ve věcech správních.<sup>13</sup>

I dnes souhlasím a za nejvhodnější definiční spojení považuji Hoetzelovu definici, a to zejména co do poznatku o poskytnutí ochrany soudem, jakožto zařízením zaručujícím „dobré aplikování norem veřejného práva“ občanovi proti úřadům, které doplňují o Mikuleho „nalézání práva ve věcech správních.“ Mám za to, že tyto aspekty souvisejí s institutem analogie v právu uplatňované ve správním soudnictví, o které pojednám dále.

Co se analogie v právu, potažmo ve správním právu týče, Mates uvádí,<sup>14</sup> že dosud nejen, že nebylo nalezeno všeobecně akceptované řešení, ale dokonce ani vymezení samotného pojmu. Spíše naopak, zdá se, že problém se stává stále složitější a tím

9. PÍTROVÁ, L., Pomahač, R. Evropské správní soudnictví. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1998, s. 21-22.

10. HOETZEL, J.: Československé správní právo. Část všeobecná. 2. vydání. Praha, 1937, s. 403 - 404

11. MACUR, J. Správní soudnictví. Brno: Univerzita J. E. Purkyně v Brně, 1986, s. 124.

12. MAZANEC, M. Správní soudnictví. Praha, 1996, s. 14.

13. Viz poznámka 8

14. V podrobnostech viz MATES, Pavel. Analogie ve správním právu. Ministerstvo vnitra České republiky [online]. 2011 [cit. 2023-10-30]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/analogie-ve-spravnim-pravu.aspx>

### *Aktuální otázky analogie ve správní soudnictví...*

i atraktivnější pro jurisdikaci stejně jako pro judikaturu. O použití analogie se obecně hovoří v případě, kdy existují v právu mezery, které je třeba vyplňovat.

Je ale nutné zdůraznit, že pro použití analogie platí určitá pravidla, byť na ni existuje mnoho náhledů. Pokusím-li se je zjednodušit při zachování jejich podstaty, mám za to, že shrnutí vyznívá takto:

V našem právním systému, tedy právu kontinentálně evropském, soudy nemohou právo tvořit, ale současně se nesmí dopustit *denegatio iustitiae*.<sup>15</sup> Mates dále připomíná, že Boguszak nevidí možnost existence mezer v právu, ani pokud jde o oblast soukromoprávní, protože zde se buď uplatní „autonomní právo“ nebo dispozitivní norma, a není-li, pak se aplikuje právo podle analogie, čili žádná mezera v právu nemůže pojmově vzniknout. Tím méně lze podle něj hovořit o analogii v právu veřejném, protože v této oblasti lze ukládat povinnosti pouze na základě zákona a tam, kde tomu tak není, není možno vyplňovat mezery analogií.<sup>16</sup>

V současnosti vychází většina autorů z toho, že analogie slouží k překlenutí mezer v právu, tedy jejich existenci nevyklučuje, a to ani v právu veřejném. Podle Eliáše spočívá podstata analogie obecně v tom, že norma je použita na skutkovou podstatu, zákonem jasně neřešenou, za podmínky, že:

1) podstatné rysy této skutkové podstaty jsou blízce podobné s tou, s níž zákon

výslovně spojuje nějaké právní následky;

2) skutková podstata, na níž má být aplikována norma analogicky, se liší od výslovně právně řešené jen v podružných znacích;

3) existuje sociální potřeba pro takový postup.<sup>17</sup>

Gerloch vidí analogii jako jednu z metod, kdy výklad je založen na podobnosti, přičemž se postupuje tak, že se nejprve zjistí, že daná situace není právem regulována, dále je nutno nalézt obdobnou úpravu, třetím krokem je konstatování, že tato právní mezera je relevantní, protože jinak se analogie nepoužije, a konečně je třeba vyloučit případy, kdy není analogie přípustná.<sup>18</sup>

K ne/možnosti použití analogie se určitým způsobem staví i česká judikatura. Za stěžejní, stejně jako Mates, považují nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/04,<sup>19</sup> podle něhož, pokud je vůbec připuštěna analogie v oboru správního řízení, pak toliko za omezujících podmínek, že se tak děje v omezeném rámci za účelem vyplňování mezer procesní úpravy a dále toliko ve prospěch ochrany práv účastníků správního řízení. Analogie přitom nesmí spočívat v používání celých více či méně objemných institutů, ale právě jen k vykrývání těch částí, které jsou regulovány toliko rámcově a nikoli v celistvosti.<sup>20</sup> Poměrně často shledávají soudy přípustnou analogii *iuris správního práva trestního* s trestním prá-

15. Odepření spravedlnosti

16. VEVERKA, V., BOGUSZAK, J., ČAPEK, J.: *Základy teorie práva a právní filozofie*, Codex, Praha 1996, str. 89-90

17. ELIÁŠ, K.: *Obdoba (poznámky k analogii v právu)*, Právník č. 2/2003, str. 98

18. GERLOCH, A.: *Teorie práva*. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň 2004, str. 209-210

19. V kombinaci s nálezem Pl. ÚS 14/96 (viz níže v textu článku)

20. V podrobnostech rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 27/2008-67 a čj. 2 Afs 34/2005-47.

### *Aktuální otázky analogie ve správní soudnictví...*

vem.

V tomto obecném pojednání ještě uvádím, že souhlasím s Matesem a závěry vyplývajícími z judikatury,<sup>21</sup> a to, že nepřipustná je především analogie, která by šla k tíži, tedy v neprospěch účastníka.

Pro další text článku a vyvození relevantních závěrů ke zpracovávanému aktuálnímu rozsudku krajského soudu si vypůjčím závěr z článku Matese, kterým:

*Právo sice představuje ucelený, ale nikoli bezmezerový systém. K vykrývání těchto mezer byla vytvořena celá plejáda nástrojů, mezi nimiž významné místo zaujímá analogie. Její použití je tedy na místě tam, kde právní předpis určitou otázku neřeší, a použije se ustanovení jiného právního předpisu, které je svým obsahem nejbližší. Od mezer v právu je třeba lišit situace, kdy právo mlčí prostě proto, že zákonodárce věc upravit nechtěl, zde je třeba použít jiné metody. Analogie není ovšem univerzálním prostředkem k řešení každé situace. V úvahu nepřichází tam, kde by na jejím základě měly být uloženy povinnosti, změněna pravomoc, využít ji nelze k extenzivnímu výkladu či subsidiárnímu použití předpisu, při taxativním výčtu, ale ani tam, kde zákon používá výraz obdobně, protože tu žádná mezera neexistuje.*

*Zatímco v oblasti práva soukromého nejsou s využitím analogie větší problémy, v právu veřejném panuje mnohem opatrnější postoj, třebaže není povětšinou odmítána. V oblasti správního práva je analogie poměrně často používána, pokud jde o oblast správního trestání, a to jak analogie legis, tak i ana-*

*logie iuris. Jako zásada platí, že analogie nesmí nikdy být použita k tíži účastníka řízení, dále tam, kde existuje speciální vymezení určitého institutu, a v úvahu nepřichází rovněž vůči předpisům práva soukromého. Použití analogie vůbec není příliš vítáno, vzhledem k tomu, že jde na úkor právní jistoty. Protože se bez ní aplikační praxe neobejde, je důležité, aby bylo ve všech shodných případech postupováno shodně, což platí nejen pro soudy, ale i řízení před správními orgány.<sup>22</sup>*

#### **Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 14/96**

Než se zaměřím na aktuální rozsudek krajského soudu, považuji za nezbytné zmínit také vybrané závěry z nálezu Ústavního soudu ČR (dále také ÚS ČR) k uplatňování veřejné moci, popř. analogie ve správním právu. Důvodem je, již výše zmiňovaná snaha o reakci na konkrétní situaci. Tento nález ÚS ČR opět volím, byť jde o časově starší záležitost, z důvodu, že tvoří základ rozhodování v dalších věcech. Proto si zaslouží naši pozornost.

Právní názor k ústavním aspektům problematiky vyloučení obecných předpisů o správním řízení vyslovil ÚS ČR v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/96. Konstatoval, že naplnění ústavního postulátu, dle něhož státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny), představuje garanci proti zneužití státní moci a plyne z něj nutnost zákonného podkladu

21. Např. Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 Aps 3/2006-55, čj. 5 Afs 109/2005-50 a čj. 7 Afs 8/2005-66; Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 6 As 40/2005-88., Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 Afs 120/2005-44, čj. 2 Afs 79/2004-47 a čj. 2 Afs 100/2006-64

22. Viz poznámka 12

### *Aktuální otázky analogie ve správním soudnictví...*

pro její uskutečňování (v posuzované věci ať už v podobě správního řádu či jiné samostatné normy). Vyloučení použití obecných předpisů o správním řízení při neexistenci jiných zakládá současně dle Ústavního soudu i rozpor s čl. 36 odst. 1 Listiny, který upravuje právo každého na stanovený postup při domáhání se svých práv.

Dále ÚS ČR v nálezu uvádí, že státní moc lze uplatňovat jen způsobem, který stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny). Maxima zákonného podkladu pro výkon státní moci, resp. psaného procesního práva nevyklučuje jeho dotváření judikaturou, příp. rozhodnutími správních orgánů, vylučuje ale ústavní akceptovatelnost absence explicitní zákonné procedurální úpravy v její úplnosti.

Dále konstatuje, citují: „Absenci procesní úpravy správního řízení lze rozhodovací činností správních orgánů a judikaturou soudů kompenzovat použitím analogie. Doktrína zastává ale v této souvislosti velmi nejednoznačná stanoviska. Průcha analogii v obecnosti odmítá: "Pro aplikaci a interpretaci norem správního práva platí, že použití analogie u nich nepřichází v úvahu, což svým způsobem vyplývá přímo z jejich povahy." (P. Průcha, *Správní právo. Obecná část*. Brno 2003, s. 70). Zdrženlivý postoj k analogii ve správním právu zastává i Petr Hajn: "analogie jakožto právní institut slouží k vykrývání mezer v právu a uplatní se zejména v právu soukromém. Ve veřejném právu a ve správním řízení si při použití tohoto institutu musíme ukládat značnou rezervovanost." (P. Hajn, *Analogie jako právní institut a jako způsob usuzování. Několik poznámek k analogii v právu (nejen) správním*. Právník, č. 2, 2003, s. 123). S ohledem na čl. 2

odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny Milan Kindl formuluje zásadu, dle níž "analogie ve veřejném právu nelze použít v neprospěch toho, kdo vykonavatelem veřejné moci není", z čehož plyne, že "jí může být užito v jeho prospěch" (M. Kindl, *Malá úvaha o analogii ve veřejném právu*. Právník, č. 2, 2003, s. 133). Obdobné stanovisko zastává i Vladimír Sládeček: "Může se zdát, že prostor pro použití analogie ve správním, resp. veřejném právu je beznadějně omezen či spíše zcela vyprázdňen zakotvením ústavních principů - limitů uplatňování veřejné (státní) moci (zejm. čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 1 Listiny) ..., to však neznamená holou nemožnost její aplikace, byť by se patrně nemělo jednat o úkaz častý .. použití analogie zákona nebo analogie práva ve správním právu (ať již hmotném nebo procesním) přichází v úvahu, jestliže přinese (jednoznačný) prospěch účastníku řízení či právního vztahu správního práva." (V. Sládeček, *Obecné správní právo*. Praha 2005, s. 130). Dle Vladimíra Vopálky "pokud je úprava nedostatečná, nezbyvá než se opřít podle analogie i o některé instituty správního řádu, pokud to ovšem povaha věci nevyklučuje, a o obecné zásady správního (procesního) práva (D. Hendrych a kol., *Správní právo. Obecná část*. 5. vyd., Praha 2003, s. 359).

I z takto nastíněného přehledu názorů doktrinárních, ve vší jejich mnohoznačnosti, lze dovodit závěr, dle něhož připouští-li vůbec doktrína použití analogie v oboru správního řízení, pak toliko za omezujících podmínek - pouze v omezeném rámci za účelem vyplňování mezer procesní úpravy a dále pouze ve prospěch ochrany práv účastníků správního řízení. Nelze z těchto stanovisek ale dovodit závěr, dle něhož by bylo lze pova-

### *Aktuální otázky analogie ve správní soudnictví...*

žovat za akceptovatelné použitím analogie vytvořit procesní úpravu správního řízení v celé její úplnosti.

Právní názor Ústavního soudu vyslovený již v nálezu *sp. zn. Pl. ÚS 14/96* se tedy shoduje i s obecnými důsledky stanovisek doktrinárních.

Uvedený text považuji za relevantní jak k výše uvedenému institutu analogie ve správním právu, resp. správním soudnictví, tak zároveň k textu viz níže a vyvozeným závěrům a otázkám k diskuzi.

#### **Rozsudek Krajského soudu v Ostravě pobočka v Olomouci čj. 60 A 76/2021-89**

Analyzovaný rozsudek byl vydán až „na druhý pokus“, neboť stěžejní bylo posoudit nečinnost žalované strany. Původní rozhodnutí bylo totiž Nejvyšším správním soudem zrušeno,<sup>23</sup> a to tak, že usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 14. 1. 2022, čj. 60 A 76/2021-24, se ruší a věc se vrací tomuto soudu k dalšímu řízení.

Podstatou zkoumaného je tedy tato právní věta:

*Veřejná vysoká škola je na základě analogické aplikace § 4 odst. 6 vyhlášky č. 3/2015 Sb., o některých dokladech o vzdělání, povinna vydat na žádost svému absolventovi vysokoškolský diplom a jeho dodatek [jakožto doklady o absolvování studia ve smyslu § 57 odst. 1 písm. c) a f) zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách] obsahující aktuální osobní údaje absolventa, pokud k jejich změně došlo v důsledku prodělané*

*změny pohlaví.*

Než se ale budu zabývat fází „rozhodování soudu“, překládám několik faktů z doby před soudním řízením. Zkráceně napsáno, šlo o to, že absolvent/ka vysoké školy (dále jen žalující strana) se obrátila na svou alma mater a požádala ji o vydání nových dokumentů souvisejících s absolvováním studia, ale již s aktualizovanými osobními údaji. Důvodem byla prodělaná změna pohlaví.

Univerzita (dále jen žalovaná strana) reagovala z několika směrů,<sup>24</sup> a to v souladu se zákonem tak, že takovou žádost zamítla. Odůvodněním byl argument, že pro takovou činnost žalované neexistuje opora v zákoně. Jinými slovy, žalovaná strana tvrdila, že zákon jí nedával možnost vyhovět žalující straně.

Žalující strana se poté obrátila i na Akademický senát žalované strany (nikoli fakulty), a ten požádal o stanovisko a doporučení. Akademický senát žalované strany se celou záležitostí zabýval a velmi negativně nesl informaci o absenci právní úpravy a závěru žalované strany, že nemůže konat jinak. Sice se hledaly jiné cesty, jak žalované straně pomoci, ale tato snaha nebyla pro žalující stranu vyhovující.

Shrnuli první etapu řešení problému, žádostí o vydání nového vysokoškolského diplomu a jeho dodatku se zabývalo příslušné pracoviště absolvované fakulty, příslušné pracoviště žalované strany a Akademický senát žalované strany. Vždy se však dospělo ke stejnému závěru, který byl prezentován i na Akademickém senátu žalova-

23. Rozsudek NSS ČR ze dne 28. 11. 2022 čj. 10 As 44/2022 - 49

24. Na žádost odpovědělo příslušné oddělení fakulty. Závěry posléze potvrdilo i příslušné oddělení univerzity.

### *Aktuální otázky analogie ve správní soudnictví...*

né strany:

*Z důvodu absence právní úpravy a podle zásady, že ve veřejném právu může správní orgán činit pouze to, co mu zákon dovoluje, žádosti nelze vyhovět.*

Žalující strana poté podala žalobu k věcně a místně příslušnému soudu, kterou se bránila proti nečinnosti žalované strany.<sup>25</sup> Nečinnost byla spatřována v tom, že žalovaná strana žalující straně odmítá vydat diplomy s aktuálními osobními údaji, v důsledku čehož je nucena, aby při prokazování dosaženého vzdělání vždy odhalila svou původní identitu a vystavovala se případné diskriminaci.

Sama žalující strana sice přiznávala, že zákon neupravuje postup při vydávání opisů a stejnopisů vysokoškolských diplomů v případě změny jména, příjmení nebo rodného čísla absolventa, nicméně „druhým dechem“ dodávala, že to neznamená, že by pro vydání diplomu v takovém případě chyběl právní rámec. Žalující strana nadto poukazyvala, že ohledně této otázky existuje mezera v právu a žalovaná strana měla analogicky aplikovat ustanovení § 4 odst. 6 vyhlášky č. 3/2015 Sb., které upravuje postup při vydávání opisů a stejnopisů dokladů o ukončení studia na školách při změnách osobních údajů absolventů. Je si sice sama vědoma problematičnosti analogie ve veřejném právu, když veřejné právo stojí na zásadě, kdy veřejnou moc lze uplatňovat pouze v případech, mezích a způsobu, které stanoví zákon,<sup>26</sup> nicméně izolované setrvání na této zásadě by mohlo vést

k diskriminaci a nespravedlnosti. Proto je doktrínou i právní praxí připuštěna analogie ve prospěch adresáta veřejné správy.

Žalovaná strana jako protiargument uplatnila čl. 2 odst. 2 LZPS,<sup>27</sup> tedy ustanovení, podle kterého může činit pouze to, co jí zákon dovolí. V té době již bylo známé, že zákonodárce připravuje novelu, která, v případě, že bude schválena (otázkou je rovněž, kdy?), takový postup umožní.

Rozhodování soudu nebylo jednoduché, ale závěr zní, jak je uvedeno i výše, takto:

*Žalovaná strana je povinna vydat žalující straně vysokoškolské diplomy o absolvování studia včetně dodatků těchto diplomů původně vydaných s tehdejšími osobními údaji žalující strany a novými osobními údaji žalující strany.*

Jak k takovému rozhodnutí soud dospěl? Z rozsudku vyplývá, že soud se zabýval jak otázkou nečinnosti, tak postupu v takovém případě. Dospěl k názoru, že podstata nečinnosti v tomto případě nespočívá v absenci reakce správního orgánu, ale v nevydání požadovaného osvědčení v situaci, kdy na to má adresát právní nárok.<sup>28</sup> Soud tedy musel posoudit nejen vlastní nečinnost správního orgánu, ale i skutečnost, zda má žalobce nárok na vydání osvědčení určitého obsahu.

V dalším posuzování soud rovněž uvádí, že žádost žalující strany směřovala nikoli k vydání stejnopisů požadovaných doku-

25. První rozhodnutí krajského soudu nevyznělo ve prospěch žalující strany, což změnil Nejvyšší správní soud, proto se v dalším textu zabývám již konečným rozsudkem (viz název kapitoly)

26. Zásada enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí

27. Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů

28. S odkazem na rozsudek NSS ČR ze dne 31. 5. 2010, čj. 2 Ans 1/2009-71, č. 2114/2010 SB. NSS ČR

### Aktuální otázky analogie ve správní soudnictví...

mentů, ale k vydání nových diplomů. Tuto skutečnost však shledává bez významu.

Pokračuje zamyšlením nad podstatou a rozsahem analogie v obou jejích podobách, a to analogie legis a analogie iuris. Své myšlenky doplňuje judikáty,<sup>29</sup> které se v minulosti touto problematikou zabývaly. Konstatuje, že uvedené lze shrnout tak, že „mezerou v zákoně, kterou lze řešit cestou dotváření práva, se rozumí proti-plánová neúplnost zákona.”<sup>30,31</sup>

Soud pak, podle mého názoru, míří nad rámec právní úpravy vysokého školství, když se zabývá školským zákonem.<sup>32</sup> Ten však, stejně jako zákon, nic bližšího, než výčet toho, co je dokladem o absolutoriu a jeho náležitosti, neupravuje. Ke školskému zákonu existuje vyhláška č. 3/2015 Sb., která školský zákon provádí. Podle jejího ustanovení § 4 odst. 6 platí, že *pokud se stejnopis vydává z důvodu změny jména, příjmení nebo rodného čísla, uvede se na stejnopisu jméno a příjmení žadatele a jeho rodné číslo podle stavu ke dni vydání stejnopisu. K žádosti o vydání stejnopisu se přiloží prvo- pis vysvědčení, výučního listu nebo diplomu o absolutoriu a doklady o změně jména, příjmení a rodného čísla. Změna jména nebo příjmení se dokládá rozhodnutím příslušného správního úřadu o povolení změny jména a příjmení, popřípadě jeho úředně ověřeným opisem. Změna rodného čísla se dokládá v souladu s jiným právním předpisem.*

V odůvodnění rozsudku se soud zabývá i podstatou procesu změny pohlaví, což nepovažují pro účely tímto článkem zpracovávané problematiky za podstatné. Případné zájemce o podrobnější informace odkazují na vydané rozhodnutí.

Celá záležitost je podpořena judikaturou Evropského soudu pro lidská práva,<sup>33</sup> ze které vyplývá, že trans gender osoby by měly požívat stejných práv na osobní rozvoj, duševní pohodu a obecně soukromý život ve stejné míře, jako jej požívají ostatní osoby. Ten dokonce zastává názor, že státy mají povinnost přijmout takovou úpravu, která transgender osobám umožní změnit jejich osobní údaje tak, aby odpovídaly nové identitě. Proti uvedenému nemám námitek, souhlasím. Ale mám za to, že pro oblast vysokého školství tomu nebylo prozatím učiněno zadost (viz dále).

Soud své odůvodnění uzavírá, že prostřednictvím analogie legis je nutné na danou věc aplikovat ustanovení, které upravuje situaci nejbližší, tedy ustanovení § 4 odst. 6 prováděcí vyhlášky ke školskému zákonu. Považuje totiž právní úpravu v zákoně a školském zákoně, pokud jde o vydání dokladů o absolutoriu, za vystavěnou na podobných principech. Oba zákony upravují konkrétní typ dokladu a jeho náležitosti a bližší úprava je ponechána na prováděcím předpise, který však v případě zákona pro vysoké školství chybí.

29. Například rozsudkem NSS ČR ze dne 31. 8. 2009, čj. 8 As 7/2008 – 116, č. 1953/2009 Sb. NSS ČR, nález ÚS ČR ze dne 12. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 83/06, č. 116/2008 Sb.

30. K pojmu blíže např. Nález I. ÚS 3860/16 s. 5

31. Rozsudek NSS ČR ze dne 15. 3. 2023, čj. 9 As 193/2022-35, č. 4468/2023 Sb. NSS ČR

32. Zákon č. 561/2004 Sb., školský zákon, ve znění pozdějších předpisů

33. Např. rozsudek ze dne 19. 1. 2021 č. 2145/16 a 20607/16, o kterém, mimo jiné, pojednává článek Kotkové viz poznámka 7



### *Aktuální otázky analogie ve správní soudnictví...*

#### **Diskuze a závěr**

*Závěr si dovolím dělit do dvou rovin:*

*1. Můj **osobní závěr**, i přes složitost problematiky a přes emoce, zejména ty negativní, které jsem na univerzitě zažila (byť sama jsem se na této kauze nepodílela), shledávám pozitivním, že krajský soud vynesl rozhodnutí, kterým ukládá žalované straně, aby diplomy a jejich dodatky s novými osobními údaji žalující straně vydala. Tímto bylo učiněno zadost zájmu žalující strany a souhlasím, jak i z předložených faktů vyplývá, že soud takovou možností v dané věci neoddiskutovatelně disponuje. A protože platí, kde není žalobce, není soudce, rozhodnutí krajského soudu zůstane jediné pro tuto situaci. Žalovaná strana nepodala (a ani nechtěla podat) opravný prostředek. Žalující strana dosáhla, byť za vynaložení energie, času i peněz, kýženého výsledku. Zároveň se stala průkopníkem pro další žadatele.*

*Jsem ale přesvědčena, že žalovaná strana měla pro své rozhodnutí logické odůvodnění.*

*Tímto se dostávám ke shrnutí právní stránky, k odpovědím na stanovené otázky a vyjádřením se ke stanovené hypotéze.*

*2. Můj osobní **právní závěr** si dovolím dále ještě rozdělit do dvou oblastí:*

- a) postup žalované strany a navázaný*
- b) postup soudu.*

*Ad b) Jak jsem již zmínila výše, věřím, že z předloženého vyplývá pravomoc soudu rozhodnout analogicky v daném případě, a to při respektování poměrně přísných limitů. Zopakuj-li Eliášovo vidění podstaty analogie obecně (viz výše podkapitola Vybrané základní instituty z oblasti analogie ve správním soudnictví), konstatuji, že v této kauze:*

*1) podstatné rysy této skutkové podstaty jsou blízce podobné s tou, s níž zákon výslovně spojuje nějaké právní následky – ANO, doklady o ukončení vysokoškolského studia a možnost jejich změny jsou svou podstatou obdobné s vymezením možností změny jako u dokladů o absolutoriu střední školy jak stanoví vyhláška č. 3/2015 Sb., resp. přímo její ustanovení § 4 odst. 6. Sice nejde o zákonnou úpravu, ale zakotvení v prováděcí vyhlášce je, podle mého názoru, dostačující. Zde lze souhlasit se závěrem krajského soudu;*

*2) skutková podstata, na níž má být aplikována norma analogicky, se liší od výslovně právně řešené jen v podružných znacích – ANO, v podstatě se liší pouze co do stupně vzdělání. Dovolím si tvrdit, že pokud právní úprava pro základní a střední školy na transgender osoby a jejich práva pamatuje, měla být zakotvena tato problematika pro vysoké školy rovněž. Bohužel se tak nestalo, ale evidentně se na tento fakt v prostředí ČR myslelo. Pro vysoké školství pak změna zákona (moje domněnka) měla rychle následovat v průběhu krátkého času. Dovedu si představit, že pokud se již delší dobu vědělo, že se pracuje na novele zákona a daný aspekt v ní má být upraven, nebyl předložen návrh dílčí novely k přijetí.*

### **Aktuální otázky analogie ve správní soudnictví...**

3) existuje sociální potřeba pro takový postup – ANO, již delší dobu. V současné době, jak případů přibývá, o to více, existuje sociální potřeba pro takový postup, byť, jak jsem zmínila výše, vyvolává diskuze a často jsou na ni protichůdné názory.<sup>34</sup>

Přidám-li již mnou prezentovaný názor na fungování správního soudnictví, neboli to, že souhlasím s Hoetzelovou definicí co do poznatku o poskytnutí ochrany soudem jakožto zařízením zaručujícím dobré aplikování norem veřejného práva občanovi proti úřadům doplněnou o Mikuleho nalézání práva ve věcech správních, věřím, že závěr dává smysl.

Na tomto místě mohu proto reagovat na stanovenou hypotézu „je nutné, aby vysoká škola v postavení orgánu postupovala v souladu se zásadou, že státní moc lze uplatňovat jen způsobem, který stanoví zákon“.

Pro vydání rozhodnutí v této konkrétní záležitosti mohl, podle mého názoru, správní orgán (tedy žalovaná) postupovat dvěma směry. Jak z textu článku vyplývá, žalovaná strana si zvolila postup respektující základní zásadu, a to, že „může činit pouze to, co jí zákon dovoluje“. Pravdou ale zůstává, a text článku to dokazuje, že již na úrovni rozhodování správního orgánu mohlo dojít k použití analogie ve prospěch žadatele. To však učinil až soud. V rámci správního soudnictví může soud uložit, aby žalovaná strana postupovala podle jeho rozhodnutí, i když zákon takové ustanovení neobsahuje.

Pro tuto konkrétní záležitost konstatuji následující:

Hypotézu z právního úhlu pohledu potvrdit nelze. Užití analogie správním orgánem ve prospěch žadatele je přípustné. ALE!

Chápu, že se žalovaná rozhodla postupovat v souladu se zásadou, že může činit pouze to, co jí zákon dovoluje. Domnívám se, že tomu tak bylo proto, aby v případě dalších právních úpravou neupravených institutů nebyla případně atakována žadateli ve smyslu vynucování si analogického postupu, protože jednou už přece analogicky rozhodla. De facto pro tento případ a při znalosti okolností pozadí rozhodnutí s rozhodnutím žalované souhlasím, tedy hypotézu potvrzuji.

Takovým konstatováním však nelze článek zcela uzavřít, protože na jeho začátku byly položeny sice doplňující, ale podle mého názoru, významné otázky, na které je potřeba též reagovat:

#### **1. Může soud v rámci správního soudnictví rozhodnout za využití analogie, byť k tomu nemá oporu v právních předpisech?**

V odpovědi na první otázku spatřuji dvě roviny. V té obecné si dovolím konstatovat, že nikoli, resp. pouze při zvážení stanovených limitů pro analogii v právu, jak vyplývá z textu článku. V konkrétním případě, který je v textu řešen, však ano. Lze, myslím, uzavřít, že

---

34. Odkazují v tomto bodě na poznámku č. 6 a text článku s ní související

### **Aktuální otázky analogie ve správní soudnictví...**

*opora v zákoně sice chybí, ale analogicky lze aplikovat ustanovení § 4 odst. 6 vyhlášky č. 3/2015 Sb., která upravuje postup při vydávání opisů a stejnopisů dokladů o ukončení studia na školách při změně osobních údajů absolventů, jak jsem již argumentovala (viz výše). Pakliže na nižším stupni vzdělávání je takový přístup upraven, lze důvodně předpokládat, že by mohl/měl být aplikován i v rámci vyššího stupně. V návrhu novely zákona je již taková snaha prokázána.*

**2. Má legislativa preventovat, upravovat nové společenské „instituty“ tak, aby předběhla možné soudní spory, či stačí až následně reagovat právní úpravou určitého společenského jevu?**

*Bylo by jistě vhodné a přínosné, kdyby legislativa byla aktualizována, resp. novelizována pro uspokojení potřeb společnosti ještě dříve, než nastane důvod ji použít. Přiznejme si však, že v dnešní době překotných změn v různých oblastech života je prakticky nemožné reagovat vždy předem, proto je potřeba se o preventování snažit v maximální možné míře, ale ideálního stavu v obecné rovině, si myslím, že se dosáhnout nepodaří.*

*Opět ale vidím i v tomto bodě jinou situaci v rámci řešené problematiky. Pakliže vyhláška č. 3/2015 Sb., která upravuje postup při vydávání opisů a stejnopisů dokladů o ukončení studia na školách při změně osobních údajů absolventů, takový institut upravuje, byť pro nižší stupně vzdělání, kladu si otázku, proč tomu tak není v oblasti vysokého školství. Zde si myslím, že to má stejné, ne-li větší opodstatnění než u nižších stupňů vzdělání (dále i odůvodnění u bodu 1.). Se závěrem krajského soudu tedy souhlasím.*

**3. Mohla již samotná vysoká škola konat ve prospěch žadatele?**

*Jak jsem uvedla již v bodu 1, obecně ano, mohla pro rozhodnutí ve prospěch žadatele užít analogii, ale žalovaná se rozhodla pro respektování zásady, že lze činit pouze to, co jí zákon dovoluje. V zákoně potřebné ustanovení chybí, resp. zákon takový postup nedovoluje, proto požadované rozhodnutí žalovaná strana nevydala. Učinila tak až na základě rozhodnutí soudu a diplomu vydala. Pro futuro je zde, řekla bych, nezpochybnitelný podklad vydaný vyšší autoritou, aby žalovaná strana (a nejen ona) mohla vydávat taková rozhodnutí.*

*V textu článku se snažím držet argumentační linku, která byla podstatou rozhodnutí žalované strany. Osobně však uznávám, byť chápu její důvody, že rozhodnutí ve prospěch žadatele by bylo nejen vhodné, ale i v pořádku, protože by žadateli vyhovovalo. A „kde není žalobce, není soudce“. Toto se však nestalo a článek vychází z daného stavu, resp. rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě pobočka v Olomouci.*

*Na úplný závěr si dovoluji osobní postřeh, který, přiznávám, je k diskuzi. Osobně nepovažuji za spravedlivé přičítat k tíži žalované strany, že původně rozhodla tak, jak roz-*

### *Aktuální otázky analogie ve správní soudnictví...*

hodla. Zvolila v postupu jeden ze dvou možných způsobů rozhodnutí, který odůvodnila. Rozhodnutí krajského soudu přijala ale pozitivně a na jeho základě mohla vyhovět žadateli. Učinila tak ihned, jakmile to bylo možné.

Protože již existuje relevantní nezpochybnitelný podklad vydaný vyšší instancí, v dalších případech vydávání nových diplomů osobám, které podstoupily změnu pohlaví, již nevzniká pochyb o tom, že doklady o ukončení studia se změněnými osobními údaji absolventa, vydávat bez problémů lze. A to i před nabytím účinnosti novely zákona, kterou, jak již v současné době víme, to bude výslovně umožněno.

#### **Zoznam použitej literatúry:**

1. DRACHOVSKÝ, O., FISCHER, K. Metodologické přístupy k analogii zákona v kontextu právní úpravy započtení na dědický podíl. Právník 5/2021
2. ELIÁŠ, K.: Obdoba (poznámky k analogii v právu). Právník č. 2/2003
3. KOTKOVÁ, P. Česká právní úprava změny pohlaví ve světle evropských lidskoprávních standardů. Právník 12/2021
4. HOETZEL, J.: Československé správní právo. Část všeobecná. 2. vydání. Praha, 1937
5. MACUR, J. Správní soudnictví. Brno: Univerzita J. E. Purkyně v Brně, 1986
6. MAZANEC, M. Správní soudnictví. Praha, 1996
7. MELZER, F. Metodologie nalézání práva: Úvod do právní argumentace. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011
8. PAPOUŠKOVÁ, Z. „Vyvažování zájmů ve sporech s daňověprávním prvkem – je to možné?“. In Bratislavské právnické fórum 2019. Bratislava. 2020
9. PÍTROVÁ, L., POMAHAČ, R. Evropské správní soudnictví. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1998
10. VEVERKA, V., BOGUSZAK, J., ČAPEK, J.: Základy teorie práva a právní filozofie, Codex, Praha 1996
11. GERLOCH, A.: Teorie práva. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň 2004
12. MATES, Pavel. Analogie ve správním právu. Ministerstvo vnitra České republiky [online]. 2011 [cit. 2023-10-30]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/analogie-ve-spravnim-pravu.aspx>
13. Sobek, T. Úmysl zákonodárce a skutečné právo. In Gerloch, A., Tryzna, J., Wintr, J. (eds.) Metodologie interpretace práva a právní jistota. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012

*Aktuální otázky analogie ve správní soudnictví...*

14. Rozsudek KSOL ze dne 18. 4. 2023 čj. 60 A 76/2021-89
15. Rozsudek NSS ČR ze dne 15. 3. 2023, čj. 9 As 193/2022-35, č. 4468/2023 Sb. NSS ČR
16. Nález ÚS ČR sp. zn. Pl. ÚS 14/96
17. Nález ÚS ČR sp. zn. Pl. ÚS 21/04
18. Usnesení KS v Ostravě pobočka v Olomouci č. j. 10 AS 44/2022 – 49
19. Rozsudek NSS ČR ze dne 15. 3. 2023, čj. 9 As 193/2022-35

***JUDr. Zdenka Papoušková, Ph.D.,***

*Odborná asistentka Katedry správního práva  
a finančního práva Právnické fakulty Univer-  
zity Palackého v Olomouci*

*Prorektorka Univerzity Palackého pro legisla-  
tivu a organizaci*

*Assistant Professor at the Department of Ad-  
ministrative Law and Financial Law, Faculty  
of Law, Palacký University in Olomouc*

*Vicerektor for legislation and organisation  
Palacký University in Olomouc*

### *Kritické otázky časovej pôsobnosti územného plánu z hľadiska požiadavky na právny štát*

*Critical questions of the temporal validity of the spatial plan from the point of view of the requirement for the rule of law*

*JUDr. Martin Píry, PhD.*

#### **Abstrakt**

Územný plán tvorí základný podklad pre rozhodovaciu činnosť v stavebnom práve a zároveň jeden z dôležitých nástrojov ochrany verejného záujmu. Požiadavky na technické otázky v minulosti vytlačili do úzadia mnohé právne otázky, ako aj základnú požiadavku rešpektovania princípu právneho štátu. Mnohokrát sme boli svedkami obvyčajovej praxe v rozhodovacej činnosti stavebných úradov. Jednou z dôležitých otázok je časová pôsobnosť územného plánu a retroaktivita. Článok sa zaoberá touto otázkou z pohľadu rozhodnutí súdov najmä nálezu Ústavného súdu SR z roku 2018, ktorý bol prelomový pri posudzovaní tejto otázky. Kritickou bola otázka zmeny územného plánu počas prebiehajúceho konania. Legitímne očakávanie, ktoré vzniklo z právneho stavu pri podaní návrhu, mohlo byť podstatne narušené zmenou územného plánu počas konania. Je len samozrejme, že problémovou je len otázka reštriktívnej zmeny územného plánu oproti pôvodnému stavu. V článku však hľadám odpoveď aj na situáciu, kedy v dôsledku použitia mimoriadnych opravných prostriedkov je potrebné sa mnohokrát s veľkým časovým odstupom vysporiadať s otázkou, ktorý územný plán bude použiteľný na legálne postavenú stavbu, ktorej právoplatné rozhodnutie bolo neskôr zrušené.

**Kľúčové slová:** právny štát, územný plán, verejný záujem, retroaktivita, časová pôsobnosť

#### **Summary**

The spatial plan forms the basic basis for decision-making in construction law and at the same time one of the important tools for the protection of public interest. In the past, the requirements for technical issues pushed many legal issues into the background as well as the basic requirement to respect the principle of the rule of law. Many times we have witnessed the usual practice in the decision-making activities of construction authorities. One of the important issues is the temporal validity of the territorial plan and retroactivity. The article deals with this issue from the point of view of court decisions, especially the decision of the Constitutional Court of the Slovak Republic from 2018, which was groundbreaking in assessing this issue. The question of changing the territorial plan during the ongoing proceedings was critical. The legitimate expectation that arose from the legal status when the proposal was submitted could have been significantly disrupted by a change in the spatial plan during the proceedings. It is only natural that the problem is the issue of a restrictive change of the territorial plan compared to the original state. In the article, however, I am also looking for an answer to the situation when, as a result of the use of extraordinary remedies, it is necessary to deal with the question of which spatial plan will be applicable to a legally built building, the legal decision of which was later revoked, many times over a long period of time.

**Keywords:** rule of law, spatial plan, public interest, retroactivity, temporal validity

### *Kritické otázky časovej pôsobnosti územného plánu...*

#### **Úvod**

Je všeobecne známe, že právno-aplikačná realita stavebného práva vyvoláva u odbornej právnej verejnosti mnohé otázky. Stavebné právo je právne odvetvie, v ktorom sa stretávajú technické vedy a prírodné vedy s právom, čo je samo o sebe dôvodom pnutia. Bez ohľadu na podiel technických vied a práva na samotnej aplikácii stavebného práva, je potrebné trvať vždy na požiadavke právneho štátu ako *conditio sine qua non*. S touto požiadavkou je potom spojená celá rada parciálnych otázok a v poslednej dobe sa stáva mimoriadne akútnou potreba odpovedať na problém časovej účinnosti základného normatívneho aktu v stavebnom práve a to územného plánu (všeobecne).

Na Slovensku sa pod pojmom stavebné právo zvyčajne chápe len jeho verejná časť, teda súbor právnych vzťahov súvisiacich s

- a) územnou reguláciou
- b) povoľovaním stavieb a ich užívania
- c) kontrolou a zodpovednosťou na tomto úseku.

Súkromné právo, spočívajúce najmä v právnej úprave subdodávateľských vzťahov, je zvyčajne chápané ako organická súčasť občianskeho, alebo obchodného práva, bez ambícií na samostatné postavenie v rámci systému práva.

Istým prienikom je téma stavby ako nehnuteľnosti, či otázka vlastníckych vzťahov, teda dôležitých otázok, tvoriacich obligatórnu súčasť rozhodovacieho procesu v stavebnom práve. Napriek možnej po-

lemike zastávam názor o preferencii ochrany verejného záujmu v rámci skúmania a dokazovania správnych konaní v stavebnom práve, ako aj normotvornej činnosti na tomto úseku. Tento záver je možné vyvodiť tak z aktuálne účinnej právnej úpravy, t. j. zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších právnych predpisov, ako aj z novej právnej úpravy, ktorá bude účinná v plnej miere od 1. apríla 2024. Táto nová právna úprava je reprezentovaná dvojicou zákonov, jednak zákonom č. 200/2022 Z. z. o územnom plánovaní a jednak zákonom č. 201/2022 Z. z. o výstavbe.

Územný plán v tejto legislatíve je základným nástrojom územného plánovania, ktorým sa určuje funkčné a priestorové usporiadanie konkrétne vymedzeného územia. Len doplním, že v stave do 1. apríla 2024 je ďalším takýmto nástrojom územné rozhodnutie. Územný plán na rozdiel od územného rozhodnutia je však na úrovni obcí a zóny prijímaný vo forme všeobecne záväzného nariadenia obce, čo mu dáva osobitné právne postavenie a odlišnú právnu kvalitu vo vzťahu k individuálnym správnym aktom.

Keďže prijímanie územného plánu je procesom normotvorby, je potrebné chápať takto aj konzekvencie už prijatého územného plánu. Touto normotvorbou sa rozumie činnosť obce, spočívajúca v tvorbe právnych noriem. Teória správneho práva všeobecne záväzného nariadenia obce chápe ako normatívny právny akt, ktorého obsah je záväzný pre všetky fyzické a právnické osoby, trvalo alebo prechodne sa združujúce

### *Kritické otázky časovej pôsobnosti územného plánu...*

na území obce.<sup>1</sup>

Podstatou toho, prečo je územný plán predmetom nášho záujmu, je fakt, že je to dokument, ktorý určuje, čo sa v obci môže, resp. nemôže stavať a v akej kvalite (účel) a kvantite (rozmery). Územný plán prirodzene môže vytvoriť aj situáciu, kedy sa obmedzí istá stavebná činnosť. Bez ohľadu na to, či hovoríme o aktuálne účinnej právnej úprave, kedy stavebný úrad sám posúdi súlad s územným plánom v rámci konania, alebo o právnej úprave platnej a účinnej od 1. apríla 2024, kedy sa tento súlad bude vyhodnocovať na základe záväzného stanoviska obce podľa § 24 zákona č. 200/2022 Z. z. o územnom plánovaní, územný plán a pravidlá v ňom obsiahnuté sú stále fundamentálnou otázkou posudzovania v rámci konaní.

#### **Identifikácia problému a všeobecné vymedzenie**

Zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších právnych predpisov vytvára celý rad problémov v právno-aplikačnej praxe svojou nie precíznou úpravou územného plánovania a tento problém nesanuje ani vykonávací predpis. Ide napríklad o nejasné a nezrozumiteľné textové vyjadrenia v územných plánoch, ktoré používajú často slovné vyjadrenia schopné mať rôznorodý výklad, čo prirodzene narúša požiadavku na právnu istotu. Druhým častým problémom je otázka, kto je oprávnený realizovať

výklad územného plánu. Metodická činnosť orgánov štátnej správy, však postupne odstraňuje nežiaduce defekty a dvojica nových právnych predpisov na tomto úseku by mala komplexne vyriešiť tieto otázky. Niektoré však zdá sa si žiadajú stále pozornosť právnej vedy.

My však orientujeme našu pozornosť len na otázku časovej účinnosti. Všeobecne brané, slovenská teória práva v podstate ani nepozná ako pravidlo inú možnosť, ako účinnosť do budúcnosti.

Pre lepšie predstavenie problému je dobré poukázať na jednu skutočnosť. Každé správne konanie je rozdielne, najmä čo sa týka náročnosti jeho príprav. Pre jednoduché porovnanie, otázka živnosti je zrejme vecou niekoľkých potvrdení, spojených so zaplatením správneho poplatku a predstavou o podnikateľskom pláne. Oveľa komplikovanejšie to je v rámci konaní podľa stavebného zákona. Príprava na správne konanie, najmä to prvé v rade podľa aktuálnej právnej úpravy, teda konanie územné, je mimoriadne náročná. Príprava projektovej dokumentácie, je procesom zosúladenia všetkých záujmov v riešenom území a predstavy investora a samozrejme, v súlade s obrovským množstvom technických noriem. Je potrebné toto zdôrazniť z dôvodu, že odborne spôsobilá osoba - projektant pri tomto nákladnom procese toto realizuje v dôvere v existujúcu územno-plánovaciu dokumentáciu a v súlade s príslušnými dokumentmi.

Ak sa počas rozhodovacích procesov

1. TEKELI, Jozef a Marian HOFFMAN. Zákon o obecnom zriadení: komentár. 1. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978 80 8168 034 2.



### *Kritické otázky časovej pôsobnosti územného plánu...*

vyskytne situácia, ktorá de facto alebo aj de iure (explicitným ustanovením v texte všeobecne záväzného nariadenia) vytvorí stav retroaktivity je to mimoriadne závažná situácia. Dôvodom iste nie je len náročnosť prípravy a s tým spojené ekonomické výdavky ale aj narušenie princípov právnej istoty ako o tom ešte budeme hovoriť.

V praxi sa vyskytujú dve situácie, ktoré budú aj vecne skúmané v tomto článku. Prvou je zmena územného plánu počas prebiehajúceho konania, a to najmä, ak ide o konanie už v rámci odvolacieho procesu. Druhou situáciou je tá, ak k zmene územného plánu dôjde v situácii po realizácii stavby na základe právoplatného rozhodnutia, avšak toto rozhodnutie bolo neskôr v rámci mimoriadnych opravných prostriedkov zrušené a vyžaduje sa nové konanie. Inak vysvetlené, stavba bola realizovaná na základe právoplatného rozhodnutia, teda legálne, avšak toto rozhodnutie bolo zrušené neskôr (len upriamujem pozornosť čitateľa na lehotu 3 roky, čo je mimoriadne dlhá lehota z hľadiska dobromyseľného nadobúdania práv), pričom nové konanie sa realizuje v čase platnosti nového územného plánu, ktorý je samozrejme z hľadiska regulatív reštriktívny vo vzťahu k existujúcej stavbe.

V obidvoch prípadoch ide o problém vzťahu nového územného plánu jednak k raz začatému konaniu a v druhom prípade k stavbe budovanej za inej právnej situácie.

Pred tým, ako odprezentujem niekoľko záverov k týmto situáciám, je potrebné zvýrazniť zásadu ústavne komfortného výkla-

du právnych predpisov správneho práva všeobecne a požiadavky na právny štát osobitne. Zvýraznenie tejto zásady nie je povinnou jazdou pri skúmaní právnych predpisov v rámci odborných textov napriek tomu ju hneď v úvode zvýrazňujem. V tomto prípade bude pôsobiť ako vopred oznámená brzda voči úniku do prílišného formalizmu práva, ktorý by mohol spôsobiť popretie účelu zákona a základných princípov ústavného zriadenia.

Základnou témou, ktorá musí byť čitateľovi explicitne zrejmá z predchádzajúceho textu, je otázka retroaktivity vs. právnej istoty či legitímneho očakávania. Jedna z „ikonických“ kníh práva od autora Lona L. Fullera „Morálka práva“ pojednáva v samostatnej kapitole otázku retroaktívnych zákonov. Osobitný štýl tohto autora nám môže poskytnúť celkom dobrý úvod k téme. Samozrejme, americké prostredie je odlišné. Explicitne napríklad v oddiele 9 článku I. Ústava Spojených štátov amerických hovorí: „neprijme sa žiadny zákon so spätnou platnosťou...“ Podľa tohto autora retroaktívny zákon sám o sebe je hrôzou a usmerňovať dnešné konanie zákonmi, ktoré budú prijaté zajtra, je nezmysel.<sup>2</sup>

Slovenská teória práva jednak upozorňuje iba na implicitný zákaz retroaktivity všeobecne, osobitným problémom je potom otázka trestného práva. Následne sa zaoberá rozlíšením pravej a nepravej retroaktivity. Ako dobré východiská pre ďalšie úvahy je možné spomenúť dve základné pravidlá a to *lex retro non agit* a *lex prospicit non respicit*. Skutočne, zákon (a teda aj právny

2. FULLER, Lon L. Morálka práva. Preložil Jiří PŘIBÁŇ. Praha: OIKOYMENH, 1998. Oikúmené. ISBN 80-86005-65-8.

### *Kritické otázky časovej pôsobnosti územného plánu...*

predpis nižšej právnej sily) má primárne pozerať dopredu.<sup>3</sup> Námietka, že ide len o implicitne prítomnú zásadu (princíp) neobstojí vzhľadom k doktríne materiálneho jadra ústavy.

Z hľadiska princípov si dovoľím upriamiť našu pozornosť k rozhodnutiu Najvyššieho súdu sp. zn 5 Szd 1/2010, ktorý okrem iného hovorí: “*K definujúcim znakom právneho štátu patrí aj zákaz retroaktivity právnych noriem, ktorý je významnou demokratickou zárukou ochrany práv občanov a právnej istoty. (PL. ÚS 16/95). V ústavnom poriadku Slovenskej republiky všeobecný zákaz spätného pôsobenia právnych predpisov alebo ich ustanovení možno odvodiť z čl. 1 ústavy, podľa ktorého je Slovenská republika právnym štátom. K imanentným znakom právneho štátu neodmysliteľne patrí aj požiadavka (princíp) právnej istoty a ochrany dôvery občanov v právny poriadok, súčasťou čoho je i zákaz spätného (retroaktívneho) pôsobenia právnych predpisov, resp. ich ustanovení. V podmienkach demokratického štátu, kde vládnu zákony a nie subjektívne predstavy ľudí a z požiadavky právnej istoty jednoznačne vyplýva záver, že právny predpis, resp. jeho ustanovenia pôsobia iba do budúcnosti a nie do minulosti. V prípade ich spätného pôsobenia by sa vážne narušila požiadavka na ich bezrozpornosť, ďalej na všeobecnú prístupnosť (poznateľnosť), čím by nevyhnutne dochádzalo k situácii, že ten, kto postupuje podľa práva, by nemal žiadnu možnosť zoznámiť sa s obsahom budúcej právnej normy, ktorá by napríklad jeho konanie podľa platného práva v minulosti vy-*

*hlásila za protiprávne, resp. za právne neúčinné. To by teda znamenalo, že jednotlivé subjekty práva by nemali istotu, či ich konanie podľa platného a účinného práva v dobe, kedy došlo k nemu, nebude neskoršie (po prijatí nového právneho predpisu) ex tunc posudzované ako protiprávne alebo právne neúčinné, s vylúčením ochrany nimi riadne nadobudnutých práv v minulosti (v súlade s platnou a účinnou právnou úpravou). Ústavný súd pri posudzovaní a hodnotení spätnej pôsobnosti právnych predpisov (ich ustanovení) jednoznačne vychádza zo zásady, že ten, kto konal, resp. postupoval na základe dôvery v platný a účinný právny predpis (jeho ustanovenie), nemôže byť vo svojej dôvere k nemu sklamaný (PL. ÚS 36/95).*

Zmena právnych predpisov počas hry, alebo po tom, ako už bol realizovaný výrok rozhodnutia, je mimoriadne vážnou deformáciou zásady právneho štátu. Hypotetické riešenie, ktoré sa ponúka, je právna úprava v rámci prechodných a záverečných ustanovení príslušného územného plánu, a to jednak:

- a) na riešenie konaní, ktoré sa začali za účinnosti starej právnej úpravy, ale rozhodnutie bude vydané za novej.
- b) na riešene situácii, kedy sa realizovala povolená činnosť za starej právnej úpravy a z nejakého dôvodu je potrebné rozhodnúť o tejto už dokončenej činnosti znova.

Existujú všeobecné názory, že ak by absentovalo takéto jednoznačné určenie, platí, že v konaní sa pokračuje a rozhodnu-

3. JÚDA, Vierošlav. Teória práva: 2. doplnené a podstatne prepracované vydanie. 2. Banská Bystrica: Balianum, 2020. ISBN 9788055716893.

### *Kritické otázky časovej pôsobnosti územného plánu...*

tie sa vydá v súlade s právnou úpravou platnou a účinnou v čase rozhodovania.<sup>4</sup>

Viac menej tento názor môže potvrdiť aj rozhodnutie českého VS z dňa 31.3.1995 sp. zn. 7 A 516/94 „*rozhodnutie správneho orgánu je zákonné ak je vydané v súlade s platným zákonom v dobe jeho vydanie. Rozhodujúcim teda nie je doba začatia konania ale skončenia.*“

Voči týmto postojom je možné vzniesť námietku legitímneho očakávania a v podstate celého obsahu princípu právneho štátu. Ak pripustíme regulárnu možnosť zmeny právnych predpisov, špeciálne v našom prípade zmeny právnych predpisov práva hmotného, tak ani jedno konanie sa nemôže stať predvídateľným.

Iné rozhodnutie českých súdov však už do istej miery posúva názor iným smerom. Ide o rozhodnutie 6 Ads 119/2007 -57 z 11.2.2009, ktoré hovorí: „*pri zmene právnych predpisov musí byť vznik právnych vzťahov a teda aj práv a povinnosti subjektov vždy podľa zákonov a iných prameňov práva účinných v dobe jeho vzniku*“.

Na prvý pohľad sa dá povedať, že táto otázka nie je uspokojivo vyriešená vzhľadom k rôznorodým judikátom, ako aj názorom na túto tému. Proti sebe tak stojí požiadavka na zákonnosť konania v zmysle rozhodovania na základe účinných právnych predpisov a požiadavka na právnú istotu obsiahnutá v rámci legitímneho očakávania.

V obidvoch prípadoch, aj v prípade zrušeného rozhodnutia, aj v prípade zmeny

územného plánu počas konania vzniká situácia, ktorú nebolo možná predvídať pre účastníka konania: navrhovateľa. Ako som už spomínal, súčasťou vypracovania návrhu je aj projektová dokumentácia, ktorá predstavuje významný náklad v rámci stavebného zámeru. A toto všetko sa dialo na základe dôvery jednotlivca v právo a legitímne očakávania súladu s verejným záujmom na základe znenia územného plánu.

V prvom rade sa sústredíme na komplikovanejšiu situáciu kedy stavba bola realizovaná aj na základe právoplatného rozhodnutia orgánu štátnej správy, teda v dôvere v tieto rozhodnutia a až využitím mimoriadneho opravného prostriedku sa zrušilo toto rozhodnutie. Dôvera v právoplatne rozhodnutie je spôsobilá vytvoriť ďalší rad situácii, ako je predaj, nájom resp. iná dispozícia s už hotovou vecou.

Doteraz sme českú judikatúru používali pomocne vo vzťahu k abstraktným princípom, ktoré majú všeobecnú pôsobnosť. Na tomto mieste však sústredíme svoju pozornosť na českú legislatívu a to správny poriadok zákon č. 500/2004 Sb. správny poriadok v znení neskorších právnych predpisov. Podľa tohto zákona, konkrétne ustanovenia § 94 ods. 4, ak by mala nastať situácia, kedy rozhodnutie bolo vydané vadne, ale práva nadobudnuté v dobrej viere by boli výrazne poškodené, je prioritou ich ochrana a zastavenie konania. Zákonodarca zrejme nielen že počítal s tým, že takáto situácia môže nastať, ale aj s tým, že je potrebné ustúpiť od prílišného formalizmu v prospech ochrany nadobudnutých práv. Roz-

4. POTÁŠCH, Peter. Správny poriadok: komentár. V Prahe: C.H. Beck, 2012. Beckova edícia komentované zákony. ISBN 978-80-7400-422-3.

### *Kritické otázky časovej pôsobnosti územného plánu...*

hodujúce kritérium je pritom dobromyseľnosť účastníka konania. Samozrejme rešpektujem rozdielnosť legislatívy, avšak na doplnenie pohľadov na takéto situácie vnímam uviesť toto ustanovenie ako vhodné.

V slovenskom práve absentuje explicitné legislatívne riešenie, ale môžeme si pomôcť judikatúrou ako je napríklad nález Ústavného súdu II. US 152/2018 z 11.7.2018: *„porušenie povinnosti štátneho orgánu vrátane súdu (napr. v otázke správneho doručovania) nemôže byť vykladané na ťarchu strany, ktorá dôverovala, že štátny orgán (súd) pozná právo a bude konať v súlade s právnymi predpismi,..."*

Viac menej podobne sa vyjadril, aj keď v inej veci, aj Najvyšší súd SR v spisovej značke 8 Sžp 1/2010: *„Nejasné a neurčité právne normy nie je možné vykladať v neprospech adresáta právnej normy, ale vždy na ťarchu tvorcu právnej normy.“*

Táto časť judikatúry podporuje zvýšenú ochranu adresáta právnej normy pred štátom, najmä s akcentom na dobromyseľne nadobudnuté práva a dôveru jednotlivca v štát a právo.

Aj na základe tejto judikatúry je možné vyvodiť záver, že by bolo výrazne v rozpore s princípom právneho štátu, ak by sa aplikoval na konania začaté za platnosti jedného územného plánu plán iný, novší a z hľadiska svojich hmotnoprávných noriem prísnejší.

Situácie, kedy sa medzi rozhodujúcimi skutočnosťami, teda napríklad postavením stavby, podaním návrhu a podobne, a finálnym rozhodovaním vo veci zmení relevantný právny predpis, zaujímavo rieši staršia

česká judikatúra Ústavného súdu PL. ÚS 21/96 . V tomto rozhodnutí sa rieši práve stret dvoch právnych úprav skoršej a neskoršej, ktoré sa prelínajú. Ústavný súd v tejto situácii ponúka riešenie posudzovaním proporcionality medzi verejnými záujmami, prípadne ľudskými právami, ktoré sú dotknuté týmto konfliktom. V podstate hovorí, že posudzovanie nepravej retroaktivity je potrebné realizovať nie ako metódu svojvôle, ale skôr ako metódu vyvažovania rôznych ústavných princípov, ktoré v tejto situácii môžu byť dotknuté a mieru intenzity takéhoto dotknutia.

#### ***Mílnik v podobe nálezu ústavného súdu III. ÚS 333/2018***

Nález Ústavného súdu SR III. ÚS 333/2018-97 sa prvý krát relatívne striktne vyjadril aj k otázke časovej pôsobnosti územného plánu vo vzťahu k prebiehajúcemu konaniu. Konkrétne konanie, ktoré bolo predmetom posudzovania, sa týka zmeny územného plánu počas odvolacieho konania, kde navyše nebolo rozhodnuté včas, ako to predkladá zákon. Celá vec bola skúmaná v rámci správneho súdnictva s finálnym rozhodnutím z 30.03.2017 sp. zn 8 Sžo 92/2015. Toto rozhodnutie, aj rozhodnutie Krajského súdu v Bratislave, ktoré bolo potvrdené, poskytuje niekoľko poctivých záverov pre hlavnú tému môjho článku:

- a) Práva účastníka konania nadobudnuté dobromyseľne by mali byť čo najmenej dotknuté dôsledkami vyplývajúcimi z predĺženia odvolacieho konania,
- b) Projektovanie a umiestňovanie stavby

### *Kritické otázky časovej pôsobnosti územného plánu...*

si vyžaduje dlhodobú prípravu. Musí vychádzať z existujúcej územnoplánovacej dokumentácie. Stavebník očakáva, že sa rozhodne včas a to na základe územného plánu, podľa ktorého bola pripravovaná územno-plánovacia dokumentácia.

- c) Podľa názoru odvolacieho súdu treba vzhliadnuť na potrebu ochrany právnej istoty jednotlivca, stability právnych vzťahov založených právoplatným rozhodnutím orgánu verejnej správy a predvídateľnosti rozhodovania štátnych orgánov.
- d) Zmena územného plánu je výsadou samosprávy, avšak pri jej riešení je potrebné upraviť kritické časové okolnosti v intertemporálnych ustanoveniach, tak, aby nedochádzalo k retroaktivite.

Zdá sa, že Najvyšší súd SR v tomto rozhodnutí potvrdil naše závery, ktoré vyplývali implicitne z pestrej judikatúry slovenských a českých súdov vo veci retroaktivity a to priamou subsumciou na problematiku územného plánu. Ešte predtým, ako odprezentujem samotné rozhodnutie Ústavného súdu SR, ktoré ma pre danú otázku najväčší význam, je potrebné krátko uviesť aj skutočnosť, že okrem intertemporálnych ustanovení k VZN na zabránenie nežiaducim stavom pri prijímaní novej územnoplánovacej dokumentácie, má stavebný úrad aj inú možnosť. Ide o situácie, kedy je z dôvodu akútneho ohrozenia verejného záujmu potrebné prijať zmenu územného plánu a dočasne na riešenom území vyhlásiť stavebnú uzáveru. Toto sa realizuje na zákla-

de územného rozhodnutia podľa § 39b zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších právnych predpisov, podľa ktorej dočasne zakazuje alebo obmedzuje stavebná činnosť. Existencia tohto ustanovenia a postupu v aktuálnej legislatíve je dôležitá najmä v kontexte možného vyvažovania, ako je uvedené vyššie. Ak verejný záujem na danom území nebol ohrozený tak, aby bolo treba iniciovať konania o stavebnej uzávere, zrejme nebolo treba ani invazívne vstúpiť novým územným plánom do rozbehnutých konaní, alebo dokonca do konaní, ktoré sú následkom použitia mimoriadnych opravných prostriedkov a stavba už stojí, alebo je dokonca skolaudovaná. Autor článku pritom nespochybňuje využitie mimoriadnych opravných prostriedkov ani právo samosprávy na zmenu územného plánu. Iba v línii doteraz citovanej legislatívy upriamuje pozornosť na ohrozenie princípu právneho štátu a praktickú nepredvídateľnosť práva a rovnako aj na nález Ústavného súdu o odmietnutí prílišného formalizmu.

Ústavný súd v predmetnej veci, o ktorej bolo rozhodnuté aj Najvyšším súdom SR, urobil jeden podstatný záver, čím explicitne potvrdil naše závery. Všeobecné súdy sú podľa tohto nálezu v prípade absencie explicitných prechodných ustanovení povinné uprednostniť ten z viacerých výkladov, ktorý naviac šetrí zmysel a podstatu základného práva jednotlivca. Opačný interpretáčny či aplikačný postup je svojim výkladom retroaktívny. Treba doplniť, že ak by existovali prechodné ustanovenia, ktoré by na skutočnosti z minulosti apliko-

### *Kritické otázky časovej pôsobnosti územného plánu...*

vali súčasnú právnu úpravu, boli jasne retroaktívne.

Treba vzhľadom k predvídateľnosti práva a prílišnému formalizmu pripomenúť aj ďalší záver Ústavného súdu. Princíp *in dubio pro libertate* vyjadruje prioritu jednotlivca pred štátom. Tento záver potvrdzuje naše myšlienkové prepojenia ohľadne obidvoch kritických situácií v časovej pôsobnosti územného plánu. Pripúšťame aj námietku, spočívajúcu v potrebe chrániť novým územným plánom bezprostredne ohrozený verejný záujem. V tom prípade sa do konfliktu dostáva záujem jednotlivca a napríklad ochrana prírody. Avšak je na mieste otázka, prečo potom neboli využité možnosti už spomínanej napríklad stavebnej uzávery.

Ústavný súd ďalej konštatuje, že ak stavebník v čase podania svojho návrhu na vydanie územného rozhodnutia splňal podmienky, vyžadované právnymi predpismi, mal legitímne očakávať, že nastúpia tie právne následky, ktoré v čase podania jeho návrhu predpisy s takýmto podaním spájali. Kritickosť úpravy územným plánom je preto taká vysoká, lebo ako sme už uviedli, môže obmedziť reálnu výstavbu, či do funkcie, alebo výšky, teda ide o hmotnoprávnu normu. Preto predmetný nález potvrdzuje, že je rozhodujúci stav, ktorý tu bol v čase podanie návrhu. Aj keď to explícitne nevyplýva z predmetného rozhodnutia, zrejme veľmi podobne je možné aplikovať tento záver aj na situácie, kedy bolo zrušené právoplatné rozhodnutie, na základe ktorého už stavba bola realizovaná. Tomuto nášmu tvrdeniu pomáha aj konštatovanie ústavného sú-

du, opierajúc sa o PL. ÚS 78/92 Ústavný sud ČSFR: „*princípy právneho štátu a právnej istoty vyžadujú, aby bol každý ústavne možný prípad retroaktivity výslovne obsiahnutý v ústave alebo zákone a aby nadobudnuté práva boli riadne chránené*“.

Okrem iného sa zdá, že práve toto konštatovanie vylučuje retroaktivitu, obsiahnutú v právnom predpise nižšej právnej sily, ako je zákon. Toto konštatovanie zrejme nie je možné vykladať iným spôsobom, ako že územný plán môže pôsobiť len na konania a posudzovania stavieb, vzniknutých po jeho účinnosti a nikdy nie pred. Toto tvrdenie je logické bez ohľadu na existenciu prechodných ustanovení, keďže retroaktivitu podľa nášho názoru nemôže zakotviť všeobecne záväzné nariadenie obce.

Na záver poskytujem ešte jeden záver ústavného súdu, uvedený v bode 48.: „*princíp právneho štátu ma významné dôsledky, medzi základné súčasti tohto princípu patrí zásada predvídateľnosti právnych predpisov, právnej istoty a ochrana legitímneho očakávania*.“

### Kritické otázky časovej pôsobnosti územného plánu...

#### Záver

Závery, ktoré poskytuje mnou zmieňovaná judikatúra, ako aj právny záver Ústavného súdu SR má obrovský význam pre právno-aplikačnú prax stavebných úradov. Je relatívne zaužívaná metóda riešenia „nežiadúcich“ stavieb zmenou územného plánu počas niektorého z konaní podľa zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších právnych predpisov.<sup>5</sup> Ani legislatíva na úseku územného plánovania, ktorá ma platiť od 1. apríla 2024 nerieši zásadným spôsobom túto otázku. Zákon o výstavbe v čase tvorby tohto článku bol z hľadiska obsahu ako aj účinnosti nejasný. Istou legislatívne prípustnou formou riešenia by bolo vloženie explicitnej zásady o zákaze spätného pôsobenia územných plánov na konania, ktoré začali pred procesom obstarávania územno-plánovacej dokumentácie.

Z vyššie uvedených parciálnych záverov k základnej otázke nášho článku, je možné ponúknuť odpoveď, a to tú, že nový územný plán nie je možné vzťahovať na stavby a konania, ktoré začali pred jeho účinnosťou preto, že by išlo o retroaktivitu v prípade absencie prechodných ustanovení *de facto*, v opačnom prípade ak by bola zakotvená v prechodných ustanoveniach pôsobnosť do minulosti *de iure*.

V spore štát jednotlivec má prioritu ochrana jednotlivca a je na škodu, že ani všeobecný právny predpis o správnom konaní, ani iná parciálna legislatíva, sa nezaoberá touto otázkou a odpoveď na ňu musíme hľadať v síce záväzných, alebo predsa len princípoch nášho ústavného poriadku, najmä princípu právneho štátu.

V neposlednom rade naša analýza poskytuje aj podnet na diskusiu, do akej miery majú byť používané mimoriadne prostriedky, najmä keď je vzhľadom k všetkým okolnostiam prípadu zrejmé, že existujú dobromyseľne nadobudnuté práva. Každé zrušenie právoplatného rozhodnutia z dôvodu pochybenia procesného charakteru, ktoré vzniklo bez viny účastníka konania a v dôvere účastníka konania, že správny orgán pozná právo, prenáša následky na plecía účastníka konania. Len pripomíname, že v koncepte liberálno-demokratického štátu by to malo byť presne naopak. Navyše, nové konanie vytvára vždy právnu neistotu. Istá inšpirácia v rovine *lege ferenda* riešení by bola možná práve mnou citovanou českou právnou úpravou vysporiadania sa s takýmto problémom.

#### Zoznam použitej literatúry:

1. FULLER, Lon L. Morálka práva. Preložil Jiří PŘIBÁŇ. Praha: OIKOYMENH, 1998. Oikúmené. ISBN 80-86005-65-8.

---

5. Z hľadiska publicity jedna z najznámejších káuz bola tzv. kauza stavby „heliport“ v Liptovskom Mikuláši v ktorej sa mimo iné plne odzrkadlila polemika ohľadne otázky účinnosti zmien územného plánu z hľadiska časového.

*Kritické otázky časovej pôsobnosti územného plánu...*

2. JÚDA, Vierošlav. Teória práva: 2. doplnené a podstatne prepracované vydanie. 2. Banská Bystrica: Belianum, 2020. ISBN 9788055716893.
3. POTÁŠCH, Peter. Správny poriadok: komentár. V Prahe: C.H. Beck, 2012. Beckova edícia komentované zákony. ISBN 978-80-7400-422-3.
4. TEKELI, Jozef a Marian HOFFMAN. Zákon o obecnom zriadení: komentár. 1. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978 80 8168 034 2.

***JUDr. Martin Píry, PhD.***

*Odborný asistent Katedry správneho práva  
Právnickej fakulty Univerzity Mateja Bela v  
Banskej Bystrici*

*Assistant Professor at the Department of Ad-  
ministrative Law, Faculty of Law, Matej Bel  
University in Banská Bystrica*



## ***Ochrana proti nečinnosti správního orgánu ve správním soudnictví v České republice ve světle recentní judikatury***

*Protection against Inactivity of an Administrative Body in Administrative Justice in the Czech Republic in View of Recent Judgments*

*JUDr. Soňa Pospíšilová, Ph.D.*

### **Abstrakt**

Ústavně garantované právo na projednání věci bez zbytečných průtahů je nedílnou součástí práva na spravedlivý proces, jakož i práva na dobrou správu. Průtahy v řízení před orgány veřejné moci, tedy i ve správním řízení a při dalších postupech orgánů veřejné správy, představují negativní fenomén, k jehož řešení by mělo docházet primárně ve správní linii. Až po vyčerpání těchto možností lze v souladu se zásadou subsidiarity soudní ochrany využít k ochraně veřejných subjektivních práv správní soudnictví. Článek je věnován ochraně proti nečinnosti správního orgánu, poskytované soudy ve správním soudnictví. Budou přiblíženy podmínky podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu se zaměřením na jejich výklad v judikatuře správních soudů. Dále bude objasněna možnost domáhat se ochrany proti nečinnosti tzv. zásahovou žalobou, jejíž využití v konkrétních případech nečinnosti správních orgánů je dovozováno judikaturou. Závěrem bude poukázáno na některé odlišné aspekty slovenské právní úpravy soudní ochrany před nečinností správních orgánů a předloženy úvahy *de lege ferenda*.

**Klíčová slova:** *nečinnost, správní orgán, judikatura, žaloba proti nečinnosti, žaloba pro nezákonnému zásahu, Nejvyšší správní soud*

### **Summary**

The constitutionally guaranteed right to a hearing without undue delay is an integral part of the right to a fair trial, as well as the right to good administration. Delays in proceedings before public authorities, including administrative proceedings and other procedures of public administration bodies, constitute a negative phenomenon which should be dealt with primarily in the administrative line. Only after these options have been exhausted can the administrative courts be used to protect public subjective rights, in accordance with the principle of subsidiarity of judicial protection. The article is devoted to the protection against inactivity of an administrative body provided by the courts in the administrative justice system. The conditions for taking an action for protection against the inactivity of an administrative body will be presented, with a focus on their interpretation in the judgments of administrative courts. Furthermore, the possibility of seeking protection against inactivity by means of the so-called interference action will be explained, the use of which in specific cases of inactivity of administrative bodies is suggested by judgments. Finally, some different aspects of the Slovak legislation on judicial protection against inactivity of administrative bodies will be pointed out and *de lege ferenda* considerations will be presented.

**Keywords:** *inactivity, administrative body, judgments, action against inactivity, action against unlawful interference, Supreme Administrative Court*

### Ochrana proti nečinnosti správního orgánu...

#### Úvod

Správní soudnictví na území dnešní České republiky má svou bohatou tradici spojenou se vznikem tohoto institutu v Rakousku a v dalších státech kontinentální Evropy ve druhé polovině 19. století. Počátky vzniku správního soudnictví byly spojeny se změnami ve fungování státní moci. Teprve ústavně zajištěná dělba moci a zrození systémů vzájemné kontroly a brzd mezi jednotlivými jejími složkami umožňuje, aby správní soudnictví mohlo plnit svůj účel.<sup>1</sup> Správní soudnictví považoval A. Merkl za nejvlastnější prostředek kontroly správy.<sup>2</sup> „*Správní soudnictví jest právně-technický prostředek, jímž se podřazuje činnost závislých (správních) orgánů kontrole nezávislých (soudních) orgánů, a který dovoluje, aby soudní výrok vyloučil nepřípustné vlivy, které snad působily na správního úředníka v důsledku jeho právní a politické závislosti*

*při uskutečňování správního aktu.*“<sup>3</sup> Uvedená Merklova charakteristika správního soudnictví dosud výborně vystihuje jeho podstatu.

Pokud jde o socialistické pojetí správního soudnictví, to bylo založeno na principu pozitivní enumerace, který znamenal, že přezkoumání zákonnosti správních rozhodnutí bylo možné jen tehdy, pokud to stanovil zákon.<sup>4</sup> Takových zákonů bylo minimum, P. Průcha hovoří jen o cca pěti taxativních případech.<sup>5</sup> Úvahy o obnovení správního soudnictví koncem šedesátých let byly s nástupem normalizace utlumeny a objevily se znovu ve větším rozsahu teprve kolem poloviny osmdesátých let.<sup>6</sup> Kontrola postupů správních orgánů před rokem 1989 byla kromě správního soudnictví, založeného na principu pozitivní enumerace, realizována také v rámci institutu všeobecného dozoru orgány prokuratury.<sup>7</sup> Hlavním prostředkem dozoru nad zákonností

1. MAZANEC, M. Správní soudnictví. Praha: Linde, 1996, s. 14.
2. MERKL, A. Obecné právo správní. Díl druhý. Praha - Brno: Orbis, 1932, s. 214. Merkl dále uvádí: „*Historicky nutno rozuměti požadavku na správní soudnictví jako protestu proti metodám správy absolutistického policejního státu. ... Správní soudnictví bylo jedním ze tří právně-politických požadavků liberalismu, vedle požadavku zákonnosti správy a požadavku samosprávy, které došly splnění v moderním správním právu. ... A splněním požadavku správního soudnictví vytvářejí se garancie, že vůle národa, projevená v zákonech, bude realizována ve správě neovlivněna nekontrolovanými a nezodpovědnými činiteli.*“ Cit. tamtéž, s. 215 - 216.
3. Tamtéž, s. 218.
4. Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád) v § 70 uváděl, že zvláštní zákony stanoví, ve kterých případech soudy přezkoumávají rozhodnutí správních orgánů. Oprávnění přezkoumávat rozhodnutí správních orgánů tedy bylo třeba vždy stanovit ve zvláštních zákonech vydávaných pro jednotlivá správní odvětví.
5. PRŮCHA, P.: Správní právo, obecná část. 8. vydání. Brno – Plzeň: Doplněk a Aleš Čeněk, 2012, s. 334.
6. MAZANEC, M. Správní soudnictví. Praha: Linde, 1996, s. 35.
7. § 6 ústavního zákona č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře svěřil generálnímu prokurátorovi vykonávat „*nejvyšší dozor nad přesným prováděním a zachováváním zákonů a jiných právních předpisů všemi ministerstvy a jinými úřady, soudy, národními výbory, orgány, institucemi a úředními osobami, jakož i jednotlivými občany*“. Generálního prokurátora jmenoval prezident republiky, odpovědný byl vládě. Podrobnější vymezení působnosti generálního prokurátora stanovil zákon č. 65/1952 Sb., o prokuratuře.

### *Ochrana proti nečinnosti správního orgánu...*

byl prokurátorský protest proti nezákonnému rozhodnutí či opatření, k jehož podání byl oprávněn prokurátor.<sup>8</sup> Příslušný úřad se musel protestem zabývat, pokud mu sám nevyhověl a napadené rozhodnutí nezrušil ani nenahradil novým, rozhodl o něm jeho nadřízený orgán, přičemž proti rozhodnutí, jímž nebylo protestu vyhověno, mohl být podán protest nový a o věci mohla rozhodovat až vláda. V době normalizace přijatý zákon č. 60/1965 Sb., o prokuratuře rozdělil jednotlivé úseky prokurátorského dozoru. Působnost prokuratury se dělila na úsek všeobecného dozoru, působnost v trestním řízení, občansko-soudní dozor a dozor nad zachováváním zákonnosti v místech omezení osobní svobody.<sup>9</sup> Ačkoli úkolem prokuratury měl být dozor nad dodržováním zákonnosti v zásadě ve všech úsecích společenského života, v praxi se prokuratura věnovala zejména trestnímu řízení.<sup>10</sup>

Nedostatek všeobecného dozoru ve srovnání se správním soudnictvím lze spatřovat zejména v tom, že byl orientován na ochranu socialistické zákonnosti, nikoli na ochranu individuálních práv. Jednotlivec se ochrany svých práv nemohl domoci sám, ochranu mohl pouze iniciovat podnětem, jímž se sice prokurátor musel zabývat, ale podání protestu či upozornění bylo výlučně v dispozici prokurátora. O podaném protestu či upozornění rozhodoval dotčený správní orgán, případně jemu nadřízený správní orgán, nikoli soud. V absenci rozhodovací pravomoci prokurátora, za současné povinnosti dotčených orgánů se jeho podněty zabývat, lze spatřovat paralelu s úlohou současného Veřejného ochránce práv.<sup>11</sup> V roce 1993 byla prokuratura v České republice zrušena a nahrazena státním zastupitelstvím, jehož orgány působnost na úseku všeobecného dozoru nepřevzaly.<sup>12</sup>

8. Všeobecný dozor prokuratury zahrnoval jak dozor nad zákonností rozhodovací činnosti a dalších postupů správních orgánů podle správního řádu z roku 1967 (označované jako „protesty správní“), jejichž vyřizování končilo u ministerstev či jiných správních úřadů, tak dozor nad zákonností podzákonných právních předpisů vydávaných správními orgány (označované jako „protesty mimosprávní“), o nichž mohla v poslední instanci rozhodovat vláda. Řízení o protestu prokurátora správní řád z roku 1967 řadil mezi prostředky přezkoumávání rozhodnutí (viz § 69 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení). Správní orgán, který rozhodnutí vydal, musel o protestu rozhodnout ve lhůtě stanovené v protestu, a nebyla-li lhůta určena, do 30 dnů. V této lhůtě protestu buď plně vyhověl a napadené rozhodnutí zrušil, případně nahradil novým rozhodnutím, nebo protestu nevyhověl a předložil věc k rozhodnutí nadřízenému správnímu orgánu, proti jehož rozhodnutí bylo možno podat další protest. Pokud prokurátor zjistil porušení zákona a nebylo třeba rušit konkrétní rozhodnutí, podal příslušnému správnímu orgánu pouze upozornění. Dotčený správní orgán byl povinen upozornění do 30 dnů projednat, učinit opatření k odstranění porušování zákonů a podat o výsledku projednání a o učiněných opatřeních prokurátorovi zprávu. Problematika nečinnosti správního orgánu, spočívající v nerespektování zásady rychlosti řízení a nedodržení zákonných lhůt pro vydání rozhodnutí, případně v nezahájení řízení z moci úřední, tedy byla řešena právě prostřednictvím institutu upozornění prokurátora.
9. LATA, J. Prokuratura. In BOBEK, M., MOLEK, P., ŠIMÍČEK, V. (eds.). Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví. Brno: MU a Mezinárodní politologický ústav, 2009, s. 878.
10. Tamtéž, s. 881.
11. Tamtéž, s. 880.
12. Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství v § 44 odst. 1 stanovil: „K ustanovením zákonů a jiných právních předpisů o protestu prokurátora a jeho upozornění se nepřihlíží.“

### *Ochrana proti nečinnosti správního orgánu...*

Teprve po roce 1989 a změně legislativy se případy zákonem stanovených možností soudního přezkumu správních rozhodnutí rozšiřovaly.<sup>13</sup> V roce 1991 došlo přijetím Listiny základních práv a svobod<sup>14</sup> k obnovení správního soudnictví v ústavní rovině zakotvením generálního principu soudního přezkoumání rozhodnutí orgánů veřejné správy, až na výjimky stanovené zákonem. Listina základních práv a svobod v čl. 36 odst. 2 garantuje každému, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy právo na přezkum zákonnosti takového rozhodnutí soudem, nestanoví-li zákon jinak. Soudní kontrola rozhodnutí správních orgánů byla novelou občanského soudního řádu č. 519/1991 Sb., zařazena do jeho části páté.<sup>15</sup> Soudy ve správní soudnictví rozhodovaly jednak o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu, jednak o opravných prostředcích proti rozhodnutí správního orgánu. Výchozí byla koncepce, podle níž správní soudnictví nebude organizačně odděleno od soustavy obecných soudů, ale zvláštnosti budou zajištěny pouze funkčně zřizováním

speciálních senátů v rámci obecných soudů. Jednalo se o řešení v daných podmínkách praktické a nejméně personálně a ekonomicky náročné. Již důvodová zpráva k zákonu č. 519/1991 Sb. však zdůrazňovala jeho dočasnost a plánované komplexní řešení správního soudnictví novým procesním kodexem. Právní úprava správního soudnictví vykazovala řadu nedostatků, byla kritizována zejména z důvodu jednoinstančnosti řízení bez možnosti opravných prostředků, nedostatku tzv. plné jurisdikce při přezkumu správních rozhodnutí, roztržitosti věcné příslušnosti soudů, nemožnosti ochrany proti nečinnosti či nezákonným zásahům orgánů veřejné správy, nedostatečné dostupnosti správní judikatury.<sup>16</sup> Ústavněprávní deficity procesní úpravy a koncepce správního soudnictví byly vytýkány také Ústavním soudem ČR, který v tomto období do značné míry plnil roli „odvolacího“ i sjednocujícího orgánu.<sup>17</sup> Ústavní soud v rámci přezkumu procesních ustanovení nejprve některá z nich jako protiústavní zrušil,<sup>18</sup> aby nakonec nálezem ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99 zrušil ce-

- 
13. Problematikou správního soudnictví v tomto období se podrobně zabývá MACUR, J. Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době. Brno: MU Brno, 1992.
  14. Listina základních práv a svobod byla přijata dne 9. ledna 1991 jako ústavní zákon č. 23/1991 Sb. Federálním shromážděním České a Slovenské Federativní Republiky.
  15. Zákon č. 519/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád a notářský řád.
  16. Nedostatky právní úpravy správního soudnictví vyvolaly rozsáhlou odbornou diskusi. Srov. např. MAZANEC, M. Nejvyšší správní soud a správní soudnictví. Právní praxe. 1993, č. 7. MIKULE, V. Ještě k správnímu soudnictví a jeho organizaci, Právní praxe. 1994, č. 4. MIKULE, V. Reforma správního soudnictví. Právní praxe, 2000, č. 5. VARVAŘOVSKÝ, P. Ke koncepci správního soudnictví. Právní praxe, 1994, č. 1.
  17. SLÁDEČEK, V.: Obecné správní právo. 4. vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 426.
  18. Nálezem ze dne 7. října 1996, sp. zn. Pl. ÚS 18/96, č. 269/1996 Sb., Ústavní soud jako protiústavní zrušil § 250f občanského soudního řádu, umožňující ve správním soudnictví rozhodování bez ústního jednání, a to z důvodu porušení práva na veřejné projednání věci a zásad spravedlivého procesu, garantovaných čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Dostupné na <nalus.usoud.cz>.

### Ochrana proti nečinnosti správního orgánu...

lou části pátou občanského soudního řádu, s odloženou vykonatelností nálezu k 31. 12. 2012 a ponechal na zákonodárci přijetí nové právní úpravy.<sup>19</sup>

Správní soudnictví je nyní upraveno v zákoně č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. Soudní řád správní (dále také jen „s. ř. s.“) zavedl organizační změny faktickým zřízením Nejvyššího správního soudu, zakotveného v soudní soustavě již Ústavou ČR v roce 1993, v čl. 91 odst. 1. Soustava správního soudnictví je tvořena dvěma stupni, soustavou krajských soudů a Nejvyššího správního soudu. K institucionálnímu oddělení soudů správního soudnictví od soustavy obecných soudů tedy nedošlo. V prvním stupni ve správním soudnictví rozhodují krajské soudy prostřednictvím specializovaných senátů či samosoudců, nestanoví-li s. ř. s. nebo zvláštní zákon, že rozhoduje přímo Nejvyšší správní soud.

Nejvyšší správní soud rozhoduje o kasačních stížnostech proti prvostupňovým rozhodnutím krajských soudů a v dalších věcech podle soudního řádu správního nebo zvláštního zákona. Poměrně těsný vztah soustavy krajských soudů a Nejvyššího

správního soudu je dobrým předpokladem pro efektivní fungování mechanismů vnitřního sjednocování judikatury ve správním soudnictví.<sup>20</sup> Úkolem soudů ve správním soudnictví není jen poskytování individuální ochrany v řízeních podle soudního řádu správního, ale soudní judikatura hraje významnou roli také při výkladu správněprávních norem a má vliv na jejich aplikaci správními orgány a dotčenými osobami. Nejvyššímu správnímu soudu je uloženo vyhodnocovat pravomocná rozhodnutí krajských soudů a pro zajištění zákonnosti a jednotnosti rozhodování soudů ve věcech správního soudnictví sjednocovat judikaturu správních soudů.<sup>21</sup> Proměnlivost společenských vztahů a právního řádu má vliv i na vývoj judikatury. Ústavní soud k tomu zdůrazňuje, že změnu dosavadní judikatury je vždy třeba přesvědčivě odůvodnit, aby se soud nedopustil porušení práva účastníků řízení na spravedlivý proces.<sup>22</sup>

Pro účely mého příspěvku se v následujícím textu budu věnovat nejprve obecnému vymezení prostředků na ochranu proti nečinnosti v českém právním řádu, poté se zaměřím na ochranu proti nečinnosti správních orgánů ve správním soud-

19. Nález Ústavního soudu ze dne 27. června 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99, č. 276/2001 Sb. Dostupné na <nalus.usoud.cz>.

20. MOLEK, P. Judikatura ve správním právu. In BOBEK, M., KÜHN, Z. a kol. Judikatura a právní argumentace. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 838.

21. Nad individuální a celospolečenskou rolí nejvyšších soudů a možnostmi konkrétních změn v rámci debaty o přetíženosti Nejvyššího správního soudu se zamýšlí ve svém článku např. CHVOJKA, S. Ke správnosti východisek diskuse o řešení přetíženosti Nejvyššího správního soudu. Právník, 2023, č. 3, s. 245-256. V aktuální tiskové zprávě ze dne 18. 9. 2023, zveřejněné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), se uvádí, že ve správním soudnictví ubývá nedodělků, začala se zkracovat délka řízení a stabilizoval se i nápad nových kauz. Správní úseky krajských soudů mají již vesměs patřičný počet soudců a asistentů a díky spolupráci s Ministerstvem spravedlnosti i krajskými soudy se začala zlepšovat i situace na Nejvyšším správním soudu.

22. Nález Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2016, sp. zn. II. ÚS 2571/16, dostupné na <nalus.usoud.cz>.

### *Ochrana proti nečinnosti správního orgánu...*

nictví ve světle soudní judikatury a její vývoj v uplynulých dvou letech.<sup>23</sup> Dále bude přiblížena ochrana proti nečinnosti orgánů veřejné správy ve správním soudnictví na Slovensku s cílem vymezení inspirativních prvků slovenské právní úpravy pro českou právní úpravu. Závěrem nabídnu své úvahy de lege ferenda.

#### ***Prostředky ochrany před nečinností správního orgánu v české právní úpravě***

Nečinnost veřejné správy stále představuje nežádoucí jev moderní doby. S rozvojem e-Governmentu se veřejná správa přibližuje více potřebám občanů, možností elektronického právního jednání v dalších správních agendách přibývá, ale je třeba pamatovat také na zakotvení právních nástrojů obrany nejen proti případným nezákonným postupům, ale i pro případ, kdy k žádnému zákonem předepsanému postupu úředních osob nedochází. Zakotvení právních nástrojů, jejichž prostřednictvím se lze domáhat odstranění nezákonné nečinnosti správních orgánů ve správním řízení a v dalších postupech orgánů veřejné správy tam, kde jim zákon ukládá konat, vnímám jako významnou záruku právní jistoty osob, jichž se postupy správních orgánů v jednotlivých případech dotýkají.

Výchozím pramenem právní úpravy institutů a prostředků ke zjednání nápravy v případě nečinnosti správních orgánů je zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Správní řád v obecné rovině stanoví na zásadu rychlosti procesních postupů správních orgánů (§ 6 odst. 1) navazující obsáhlé ustanovení § 80, věnované opatřením proti nečinnosti. Nečinností je nevydání rozhodnutí příslušným správním orgánem v zákonné lhůtě a není-li stanovena, ve lhůtě přiměřené. Nečinností je také nezahájení řízení do 30 dnů ode dne, kdy se příslušný správní orgán dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední. Zasáhnout proti nečinnosti a přijmout určité opatření je v kompetenci nadřízeného správního orgánu, který nečinnost příslušného orgánu může zjistit při výkonu dozoru nebo z vnějšího podnětu. Účastník řízení se na nadřízený správní orgán může obrátit až po uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí s tím, že se nemůže dovolávat nedodržení lhůty pro vydání rozhodnutí v případě, že sám svým chováním průtahy v řízení způsobil. Nadřízený správní orgán má na výběr celkem čtyři druhy opatření, z nichž volí variantu, která v konkrétním případě nejlépe naplní zásadu rychlosti řízení a procesní ekonomie.<sup>24</sup> Přijetí více druhů opatření nebo jejich kombinace je na úvaze nadřízeného správního orgánu. Prvním opatřením je příkaz nečin-

23. Vývojem soudní judikatury ve věcech nečinnosti správních orgánů jsem se podrobně zabývala ve svých předchozích člancích, na které tímto odkazuji. POSPÍŠILOVÁ, S. Vývoj judikatury správních soudů ve věcech nečinnosti správních orgánů. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2018, Vol. 13, No. 3, s. 128-145. POSPÍŠILOVÁ, S. Recentní vývoj soudní judikatury ve věcech nečinnosti správních orgánů. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2021, Vol. 16, No. 1, s. 64-72.

24. JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 337.

### *Ochrana proti nečinnosti správního orgánu...*

nému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy nebo vydal rozhodnutí. Nadřízený správní orgán v tomto případě nevydává žádné usnesení ani rozhodnutí, podle J. Vedrala je příkaz projevem vnitřního vzta- hu mezi dvěma orgány veřejné správy.<sup>25</sup> Příkaz je nejmírnější formou opatření proti nečinnosti, jeho nerespektování a dále trva- jící nečinnost nevylučuje pozdější použití některého z dalších opatření. Druhým opat- řením je atrakce, spočívající v převzetí věci nadřízeným správním orgánem a rozhod- nutí namísto nečinného správního orgánu. Třetí variantou je tzv. delegace, kdy nadří- zený správní orgán pověří vedením řízení jiný správní orgán ve svém správním obvo- du. Z důvodu respektování ústavně zaruče- ného práva na samosprávu zákon vylučuje přijmout opatření ve formě atrakce a dele- gace vůči orgánům územních samospráv- ných celků při výkonu samostatné působ- nosti. Čtvrtým institutem jako opatřením proti nečinnosti je tzv. prolongace, spočívá- jící v přiměřeném prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí za podmínky, že lze dů- vodně předpokládat vydání rozhodnutí ve věci v této lhůtě a je-li takový postup pro účastníky výhodnější. Prolongace se jeví ja- ko pravděpodobně nejvhodnější opatření pro příslušný správní orgán a nepřijatel-

nější i pro účastníky, ale uvedené podmín- ky, které obě musí být splněny kumulativ- ně, jeho aplikaci v praxi mohou ztížit. O atrakci, delegaci a prolongaci rozhoduje nadřízený správní orgán formou usnesení, které vedle hlavních účastníků řízení ozna- muje nečinnému správnímu orgánu a v pří- padě delegace i správnímu orgánu, na kte- rý věc deleguje, ostatní účastníky o něm vy- rozumí veřejnou vyhláškou. Také tehdy, po- kud nadřízený správní orgán nevyhoví žá- dosti o uplatnění opatření proti nečinnosti podané účastníkem řízení, je povinen roz- hodnout usnesením, které oznámí pouze tomuto účastníkovi s tím, že proti tomuto usnesení se nelze odvolat.

Soudní ochrana proti nečinnosti správního orgánů připadá v úvahu až sub- sidiárně, pokud nečinnost navzdory opatře- ním přijatým v rámci veřejné správy přetr- vává. Soudy ve správním soudnictví posky- tují ochranu proti nečinnosti správních or- gánů v řízení o žalobě na ochranu proti ne- činnosti správního orgánu a podpůrně také v řízení o žalobě zásahové.<sup>26</sup>

Civilní soudy rozhodují o nárocích do- tčených osob v tzv. kompenzačních říze- ních vůči státu či územním samosprávným celkům, odpovědným za škodu způsobenou správními orgány jako orgány veřejné moci

25. VEDRAL, J. Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 702.

26. K tomuto výkladu se postupně přiklonila soudní judikatura. Nejvyšší správní soud se k možnosti uplat- nění jednotlivých žalobních typů v řízení podle soudního řádu správního vyjádřil v usnesení svého rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008 – 98, v němž mj. uvádí, že „...zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Zásahem proto může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.“ (Cit. bod 20 usnesení).

### *Ochrana proti nečinnosti správního orgánu...*

jejich nečinností, která je považována za nesprávný úřední postup. Nečinnost správního orgánu může mít dopad do majetkové i osobnostní sféry poškozeného. Dochází-li v průběhu správního řízení k průtahům a oddalování okamžiku vydání rozhodnutí, přetrvává právní nejistota, což může způsobit člověku morální a psychickou újmu. Postupy vedoucí ke kompenzaci těchto negativních dopadů jsou předmětem úpravy zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon výslovně zakotvuje podpůrné použití občanského zákoníku. Odpovědnost podle zákona č. 82/1998 Sb. je zvláštním druh občansko-právní odpovědnosti, jíž se odpovědné subjekty podle zákona nemohou zprostit, jde tedy o tzv. absolutní odpovědnost. Pro vznik odpovědnosti se vyžadují jen objektivní znaky, tj. protiprávní jednání ve formě nezákonného rozhodnutí nebo nesprávného úředního postupu, vznik škody a příčinná souvislost mezi nimi.<sup>27</sup> Odpovědným subjektem může být stát nebo územní samosprávné celky, podle toho, zda ke škodě došlo při realizaci státní moci nebo samosprávy. Vedle povinnosti k náhradě škody zákon výslovně stanoví též povinnost k náhradě nemajetkové újmy, způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným

úředním postupem. Újma osoby nečinností správního orgánu dotčené může být trojího charakteru. Kromě skutečné škody se může jednat také o ušlý zisk. Po novelizaci zákona č. 82/1998 Sb. zákonem č. 160/2006 Sb. připadá v úvahu také tzv. nemajetková újma. Za ni se poskytuje přiměřené zadostiučinění bez ohledu na to, zda byla nesprávným úředním postupem ve formě nečinnosti způsobena škoda. Forma zadostiučinění je peněžitá, jestliže nemajetkovou újmu nebylo možno nahradit jinak a samotné konstatování porušení práva by se nejevilo jako dostačující. K pouhému konstatování porušení práva jako dostatečné formě zadostiučinění za nemajetkovou újmu se přistupuje spíše výjimečně, zpravidla v případě nepatrného významu předmětu řízení pro poškozeného nebo z důvodu, že průtahy v řízení jsou způsobeny v nezanedbatelné míře také chováním poškozeného. Primární pozornost žadatelů se zaměřuje na otázku peněžního zadostiučinění, byť se v praxi ojediněle požadavky na satisfakci poskytnutím písemné omluvy či jiným způsobem vyskytují také.<sup>28</sup>

Po vyčerpání všech procesních prostředků k ochraně práva<sup>29</sup> existuje i možnost domáhat se ochrany u Ústavního soudu ČR v řízení o ústavní stížnosti. Ústavnímu soudu Ústava ČR v čl. 83 přirčila roli soudního orgánu ochrany ústavnosti. Rozhodnutí Ústavního soudu můžeme chápat jako autoritativní vodítko ústavněkonform-

- 
27. Ústavní soud v nálezu ze dne 11. prosince 2006, sp. zn. III. ÚS 124/03 jednoznačně uvádí, že odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci je odpovědností objektivní. Zákon nestanoví žádné liberační důvody, jejichž prokázáním by bylo možno se objektivní odpovědnosti zprostit.
28. MATES, P., SEVERA, J. Odpovědnost státu za výkon veřejné moci. Praha: Leges, 2014, s. 113.
29. Nejprve je třeba využít žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu a následně kasační stížnosti.



### *Ochrana proti nečinnosti správního orgánu...*

ní interpretace právních norem. Ústavní soud má pravomoc do právního řádu zasahovat specificky prostřednictvím tzv. derogujících nálezů, obligatorně vyhlášených ve Sbírce zákonů. V případě rozhodování o ústavních stížnostech má Ústavní soud pravomoc buď protiústavní akt zrušit anebo jiný zásah do ústavně zaručeného práva stěžovatele zakázat. Nečinnost správního orgánu je Ústavním soudem posuzována jako zásah do ústavně garantovaného práva na přiměřenou délku řízení.

Průtahy v konkrétních typech složitých správních řízení a jejich neúměrná celková délka v některých případech přiměly zákonodárce ke změnám v právní úpravě. Aktuálním příkladem je nový stavební zákon, který byl v České republice přijat po dlouho let trvající společenské a politické diskusi.<sup>30</sup> V současné době je nicméně z různých důvodů prostřednictvím novelizací odkládáno nabytí jeho účinnosti, resp. účinnosti budou jednotlivé části nového stavebního zákona nabývat postupně. Jednou z nejvýraznějších změn, kterou má přinést nová úprava veřejného stavebního práva v praxi je zkrácení jednotlivých řízení podle stavebního zákona a zjednodušení postupů při vyřizování žádostí rozšířením jednotných závazných stanovisek dotčených orgánů a unifikovaného meritorního rozhodování příslušných správních orgánů. K institucionálním změnám, reorganizaci a zavedení státní stavební správy v původ-

ním rozsahu zatím nedošlo v důsledku přijetí tzv. věcné novely nového stavebního zákona v červnu tohoto roku.<sup>31</sup> Současný smíšený model veřejné správy na úseku stavebního práva zůstává zachován, působnost stavebních úřadů bude ponechána jako přenesená působnost nadále obcím i krajům. Působnost jediného nově vznikajícího Specializovaného a odvolacího stavebního úřadu je zatím svěřena Ministerstvu pro místní rozvoj.

#### ***Vybraná recentní judikatura ve věcech nečinnosti správních orgánů***

České správní soudnictví není založeno na jednotné žalobě umožňující přístup k soudu. Právní úprava rozlišuje tři základní žalobní typy, využitelné k ochraně veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob ve správním soudnictví. „*Nečinnostní žaloba je ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí svým způsobem přípravným a pomocným prostředkem. Jejím účelem je přimět správní orgán vydat rozhodnutí ve věci samé, případně osvědčení.*“<sup>32</sup> Zásahová žaloba má subsidiární charakter jak vůči žalobě proti rozhodnutí, tak vůči nečinnostní žalobě. Předmětem ochrany poskytované správními soudy v řízení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu jsou ústavně zaručená práva, a to právo na projednání věci bez zbytečných průtahů (čl. 38 odst. 2

30. Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů, zruší současný zákon č.183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavení zákon). Legislativní přípravy na reformu veřejného stavebního práva probíhaly od roku 2018.

31. Zákon č. 152/2023 Sb. , kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění zákona č. 195/2022 Sb., a některé další související zákony.

32. FRUMAROVÁ, K. Řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. In FRUMAROVÁ, K. GRYGAR, T. a kol. Správní soudnictví. Praha: Leges, 2022, s. 437.

### Ochrana proti nečinnosti správního orgánu...

Listiny) a právo domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu (čl. 36 odst. 1 Listiny), které je třeba vztáhnout se i na postupy správních orgánů.

Ochrana proti nečinnosti správního orgánu je předmětem úpravy § 79 - § 81 soudního řádu správního. Podmínkami, které musí být splněny, aby se žalobce mohl úspěšně domáhat soudní ochrany proti nečinnosti správního orgánu, jsou:

1. bezvýsledné vyčerpání prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně práva žalobce proti nečinnosti a
2. nečinnost správního orgánu trvající v době podání žaloby.

Prostředkem nápravy ve správní linii je zpravidla žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu, zvláštní předpisy však mohou upravovat i jiné prostředky nápravy.<sup>33</sup> Správní řád lhůtu pro vydání rozhodnutí po iniciaci přijetí opatření proti nečinnosti ze strany účastníka řízení u nadřízeného správního orgánu nestanoví. Judikatura došla k závěru, že při rozhodování je třeba vycházet z § 71 správního řádu a před podáním žaloby vyčkat uplynutí alespoň obecné

třicetidenní lhůty, dříve lze žalobu podat jen v případě oznámení rozhodnutí nadřízeného správního orgánu, byť negativního.<sup>34</sup> V případě nesplnění první podmínky bezvýsledného vyčerpání prostředku ve správní linii je podle závěru rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nepřijatelná a soud ji odmítne podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. K případnému dodatečnému splnění této podmínky v průběhu řízení před soudem nelze přihlížet.<sup>35</sup> Podmínku trvání nečinnosti správního orgánu v době rozhodování soudu opakovaně interpretoval Nejvyšší správní soud. Pokud bylo po zahájení soudního řízení vydáno rozhodnutí nebo osvědčení, čímž došlo k ukončení tvrzené nečinnosti správního orgánu a žalobce nevezme žalobu zpět, soud musí žalobu zamítnout dle § 81 odst. 3 s. ř. s.<sup>36</sup>

Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu musí být podána nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany, marně uplynula lhůta pro vydání předmětného rozhodnutí nebo osvědčení a není-li taková lhůta stanovena, ode dne, kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem vůči žalobci učiněn poslední úkon. Tímto úkonem je třeba rozumět procesní úkon účastníka nebo správního orgánu ve

33. Příkladem je stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace podle § 16a zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

34. Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 12. 5. 2009, čj. 17 Ca 10/2009-55.

35. Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2016, čj. 5 As 9/2015-59.

36. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008, čj. 1 Ans 4/2008 - 62, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz). Z odůvodnění tohoto rozsudku dále cituji: „Řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nelze zastavit dle § 47 písm. b) s. ř. s. z důvodu uspokojení navrhovatele po podání žaloby.“ Obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 3. 2010, čj. 8 Ans 1/2009-72.

### *Ochrana proti nečinnosti správního orgánu...*

správním řízení,<sup>37</sup> nikoli mimoprocesní úkony, spočívající např. urgenci účastníka řízení nebo odpovědi správního orgánu na ni. Lhůta pro podání žaloby je objektivní, její zmeškání nelze prominout. K pochybnostem ohledně ústavnosti jednoleté lhůty pro podání nečinnostní žaloby se v roce 2020 vyjádřil Ústavní soud tak, že stanovení lhůt pro podání žalob ve správním soudnictví je jednou ze zákonem stanovených podmínek pro realizaci soudní ochrany a nemůže být samo o sobě protiústavní.<sup>38</sup>

Nečinnostní žalobou se lze domáhat, aby soud uložil žalovanému správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Při věcném projednání žaloby soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodování. Je-li žaloba důvodná, soud uloží rozsudkem nečinnému správnímu orgánu povinnost vydat meritorní rozhodnutí nebo osvědčení a stanoví mu k tomu přiměřenou lhůtu. Soud nemůže žádným způsobem předjímat obsah aktu správního orgánu, k jehož vydání se žalobce žalobou na ochranu proti nečinnosti domáhá. Není-li žaloba důvodná, soud ji zamítne. Žaloba se zamítá zejména pokud žalobci nesvědčí veřejné subjektivní právo na vydání rozhodnutí nebo osvědčení, dále pokud soud zjistí, že

správní orgán nebyl nečinný nebo rozhodnutí či osvědčení bylo po podání žaloby vydáno.

Z konstantní judikatury správních soudů vyplývá, že žalobou na ochranu proti nečinnosti se nelze domáhat, aby bylo správnímu orgánu uloženo zahájit řízení, ale jen toho, aby vydal – v řízení již zahájeném – rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.<sup>39</sup> K nečinnostní žalobě tedy není aktivně legitimován ten, kdo podal podnět k zahájení řízení ex offio. Soudní praxe je v posledních letech stále otevřenější k připuštění možnosti soudní ochrany na základě zásahové žaloby, když v konkrétních věcech nezahájení řízení z moci úřední vyhodnocuje jako nezákonný zásah.

Správní soudy k ochraně před jinými formami nečinnosti správních orgánu, než je nevydání meritorního rozhodnutí či osvědčení, umožňují využít zásahovou žalobu. Charakter nečinnosti coby nezákonného zásahu může podle správních soudů mít např. nezákonně vedená daňová kontrola, nezahájení přezkumného řízení, nezajištění řádného doručení již vydaného správního rozhodnutí, nezřízení datové schránky na žádost osoby, které se datová schránka nezřizuje ze zákona. Řízení k ochraně před

37. Jako příklad takového procesního úkonu je uváděn zejména návrh na zahájení řízení, předvolání dotčeného účastníka řízení k jednání, vyjádření se k podkladům pro rozhodnutí před jeho vydáním, doručení rozhodnutí, odvolání proti rozhodnutí, vyrozumění o odvoláních podaných dalšími účastníky řízení.

38. Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 14. 7. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 25/19 zamítl návrh Nejvyššího správního soudu na zrušení § 80 odst. 1 a 2 s. ř. s., upravujících lhůtu pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu z důvodu jejich tvrzeného rozporu s ústavním pořádkem.

39. Z novější judikatury zejména rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-39, v němž rozšířený senát zároveň připustil možnost domáhat se v případě nezákonného zásahu ve formě nezahájení řízení z moci úřední soudní ochrany prostřednictvím zásahové žaloby.

### Ochrana proti nečinnosti správního orgánu...

nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu je předmětem úpravy § 82 - § 87 s. ř. s. Ochrana proti nečinnosti jako nezákonnému zásahu správního orgánu prostřednictvím zásahové žaloby je důvodná tehdy, jsou-li, a to kumulativně, splněny následující podmínky:

1. žalobce musí být přímo zkrácen na svých právech,
2. nezákonným,
3. zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu („zásahem“ v širším smyslu),
4. které nejsou rozhodnutím,
5. zásah byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo.<sup>40</sup>

Žalobou podle § 82 s. ř. s. se lze domáhat, aby soud rozsudkem:

- a) pokud byl zásah ukončen – určil, že zásah byl nezákonný (tzv. určovací žaloba),
- b) pokud zásah trvá nebo trvají jeho důsledky, anebo hrozí jeho opakování – určil, že zásah je nebo byl nezákonný, zakázal správnímu orgánu v porušování žalobcova práva pokračovat

a přikázal, aby správní orgán obnovil stav před zásahem, je-li to možné (tzv. zápůrčí žaloba).

Zápůrčí žaloba je podle § 85 s. ř. s. nepřijatelná, pokud se lze ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky. Toto ustanovení vykládá judikatura tak, že před jejím podáním je třeba podat podnět k zahájení řízení podle § 42 správního řádu, resp. podnět nadřízenému správnímu orgánu k přijetí opatření proti nečinnosti (§ 80 odst. 2 správního řádu), jinak soud žalobu zamítne.<sup>41</sup>

Lhůty pro podání zásahové žaloby jsou stanoveny dvě. Jde o subjektivní lhůtu dva měsíce ode dne, kdy se žalobce o nezákonném zásahu dozvěděl a objektivní lhůtu dvou let od okamžiku, kdy k takovému zásahu došlo. Zmeškání lhůty pro podání žaloby nelze prominout. Soud rozhoduje na základě skutkového stavu ke dni svého rozhodnutí, pokud však posuzuje pouze nezákonnost zásahu, vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu. Soud zamítne žalobu, dospěje-li k závěru, že není důvodná. Stane se tak zejména v případě nesplnění, byť jednoho, definičního znaku zásahu podle § 82 s. ř.

40. VETEŠNÍK, P. Ochrana před nezákonným zásahem poskytovaná ve správním soudnictví. In SLÁDEČEK, V., MELOTÍKOVÁ, P. (eds.). Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.). Praha: Leges, 2012, s. 40.

41. „Pokud nebude zásahová žaloba odmítnuta proto, že v žalobě označené jednání nemůže být již z povahy věci nezákonným zásahem [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], je namístež zkoumat její přípustnost z hledisek § 85 s. ř. s., části věty před středníkem. Soud si musí nejprve ujasnit, zda projednávaná žaloba je „zápůrčí“, tj. směřuje proti zásahu, který doposud nebyl ukončen, anebo „určovací“, tedy směřuje proti zásahu, který již ukončen byl. Zatímco u určovací žaloby nezkoumá, zda se žalobce ochrany před zásahem či jiné formy nápravy mohl domáhat jinými právními prostředky, a pokud ano, zda tak učinil, u zápůrčí žaloby takové zkoumání provést musí. Zjistí-li, že uvedené právní prostředky měl žalobce k dispozici, avšak nevyužil jich, musí soud žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s.“ Cit. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-39.

### Ochrana proti nečinnosti správního orgánu...

s.<sup>42</sup>

V posledních letech se v judikatuře správních soudů stále častěji vyskytují případy nečinnosti příslušných stavebních úřadů, spočívající v nezahájení správního řízení z moci úřední, které byly posuzovány v řízení o ochraně před nezákonným zásahem. V rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-39, dospěl soud k tomuto závěru: „*Ten, kdo tvrdí, že je dotčen na svém hmotném právu faktickou nečinností stavebního úřadu, který v rozporu s § 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu nezahájil řízení o odstranění nepovolené stavby (nepovolené terénní úpravy), se může bránit proti takové faktické nečinnosti správního orgánu žalobou na ochranu před nezákonným zásahem (§ 82 násl. s. ř. s.). Vyhoví-li soud takové žalobě, určí, že nezahájení řízení z moci úřední je nezákonným zásahem a současně přikáže stavebnímu úřadu zahájit řízení podle § 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.*“ Aktivní žalobní legitimaci k zásahové žalobě jako prostředku ochrany proti nečinnosti správního orgánu přiznala opakovaně recentní judikatura obci, která se proti nezahájení řízení o odstranění stavby podle stavebního zákona může bránit např. i z toho důvodu, že se

na území obce nachází stavba, která je v rozporu s územním plánem.<sup>43</sup>

Příkladem opouštění příliš formalistického postupu soudu při posuzování žalob, s nimiž se na správní soudy fyzické a právnické osoby obrací k ochraně svých veřejných subjektivních práv, je změna soudní praxe v případech, kdy žalobce nezvolí přílehlavý žalobní typ. Správní soudy totiž původně nepřipouštěly, aby žalobci využívali při podání žalob alternativní nebo eventuální žalobní petity. Pro volbu vhodného žalobního typu bylo nutné sledovat, jak správní soudy v jednotlivých případech žalob postupovaly. Recentní judikatura však, i pod vlivem judikatury Ústavního soudu, začala umožňovat dodatečnou úpravu žalobního typu.<sup>44</sup> Je tak zajištěn Ústavním soudem doporučený méně formalistický postup soudu při posuzování správních žalob, který vede k posílení právní jistoty žalobců.<sup>45</sup>

#### **Ochrana proti nečinnosti ve správním soudnictví na Slovensku**

Správní soudnictví ve Slovenské republice je předmětem úpravy zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok, který nabyl účinnosti 1. 7. 2016. Správní soud-

42. Srov. VETEŠNÍK, P.. Řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu. In JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 735.

43. Rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2021, čj. 4 As 118/2020-52, ze dne 11. 5. 2021, čj. 10 As 8/2020-45 a ze dne 16. 8. 2022, čj. 10 As 34/2022-110.

44. Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2014, čj. 1 Afs 60/2014-48, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2015, čj. 10 Afs 151/2015-27, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2020, čj. 1 Afs 22/2020-34.

45. Viz náleží Ústavního soudu ze dne 22. 2. 2019, sp. zn. II. US 819/18. Dostupné na <nalus.usoud.cz>.

### *Ochrana proti nečinnosti správneho orgánu...*

nictví bylo po rekodifikaci procesního práva původně pojato v tzv. minimalistické variantě, tedy variantě bez zřízení Nejvyššího správního soudu. Jako správní soudy rozhodovaly Nejvyšší soud, krajské soudy a v zákonem stanovených případech i okresní soudy. Nejvyšší správní soud Slovenské republiky byl zřízen ústavním zákonem č. 422/2020 Z. z. kterým se mění a doplňuje Ústava Slovenskej republiky, svou činnost začal vykonávat od 1. 8. 2021.

Oddělení soudů správního soudnictví od obecných soudů přinesla nová úprava podle zákona č. 151/2022 Z. z., o zriadení správnych súdov a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Jako soudy správního soudnictví byly vedle Nejvyššího správního soudu Slovenské republiky s účinností od 1. 6. 2023 zřízeny tři specializované správní soudy, a to v Banské Bystrici, v Bratislavě a v Košicích. Správní soudy jednají a rozhodují ve správních věcech v prvním stupni, pokud předpisy o řízení před soudy nestanoví jinak. Správní soud má postavení krajského soudu. Zásadou je senátní rozhodování, senáty správního soudu se skládají tze tří soudců. Zřízení kolegií je svěřeno do pravomoci předsedovi správního soudu, po předchozím souhlasu pléna.

Řízení o žalobě proti nečinnosti orgánu veřejné správy jako zvláštní druh řízení upravuje část čtvrtá hlava první Správneho súdneho poriadku (§ 242 - § 251). K řízení o žalobě proti nečinnosti orgánu veřejné správy je věcně příslušný správní soud. Místně příslušný je ten správní soud, v jehož obvodu je sídlo žalovaného orgánu veřejné správy. Ve věci jedná a rozhoduje samosoudce. Žalovaným je orgán veřejné

správy, který má podle žalobce povinnost vydat rozhodnutí nebo opatření, učinit úkon nebo zahájit z úřední povinnosti správní řízení. Aktivní legitimace k podání žaloby je stanovena široce. Žalobu může podat fyzická osoba nebo právnická osoba, která jako účastník správního řízení namítající nečinnost orgánu veřejné správy neúspěšně vyčerpala stížnost podle zvláštního předpisu nebo podnět prokuratuře. Specificky je stanovena aktivní legitimace k podání žaloby proti nečinnosti orgánu veřejné správy spočívající v porušení povinnosti zahájit správní řízení z úřední povinnosti. Aktivně legitimován je v tomto případě totiž pouze prokurátor, a to za podmínky, že orgán veřejné správy je ve věci nečinný i po upozornění prokurátorem. Žalobu může podat také zainteresovaná veřejnost, pokud orgán veřejné správy je nečinný ve správním řízení týkajícím se věci životního prostředí podle zvláštního předpisu a současně neúspěšně vyčerpala stížnost podle zvláštního předpisu nebo podnět prokuratuře.

Soud rozhoduje bez jednání, a to formou usnesení. V něm buď návrhu vyhovějí nebo jej zamítne. Pokud soud dospěje k závěru, že žaloba je důvodná, usnesením uloží žalovanému orgánu veřejné správy, aby v soudem určené lhůtě jednal a rozhodl, vydal opatření nebo učinil úkon, případně zahájil z úřední povinnosti správní řízení. Lhůta stanovená soudem musí být přiměřená, ne však delší než tři měsíce, přičemž soud při jejím určení není vázán délkou lhůty navrženou žalobcem a na návrh žalovaného má možnost pozdějšího prodloužení jím určené lhůty. Vydáním usnesení se soudní řízení nekončí, protože žalo-

### *Ochrana proti nečinnosti správního orgánu...*

vaný je povinen správnímu soudu v určené lhůtě doručit vydané rozhodnutí, opatření nebo oznámení o učiněném úkonu, případně o zahájení správního řízení ex offo. Až když orgán veřejné správy soudu prokáže odstranění nečinnosti, správní soud řízení usnesením zastaví. Zamítnutí žaloby proti nečinnosti soudem připadá v úvahu pro bezdůvodnost nebo nepřípustnost. Bezdůvodným je návrh tehdy, jestliže žalovaný správní orgán koná ve věci způsobem stanoveným zákonem a nepřípustný je návrh v případě předchozího nevyčerpání prostředků nápravy ve formě stížnosti žalobce nebo upozornění prokurátora. Pokud žalovaný po podání žaloby v průběhu řízení o ní odstraní svou nečinnost, soud usnesením řízení zastaví.

Po novelizaci správního soudního poriadku zákonem č. 239/2023 Z. z. došlo nově mj. k zakotvení negativní definice nečinnosti orgánu veřejné správy v § 3 odst. 1 písm. d) správního soudního poriadku. Jednalo se o reakci zákonodárce na náleží Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 7. února 2023, č. k. III. ÚS 593/2002-29, v němž Ústavní soud dospěl k závěru o možnosti podání žaloby proti nečinnosti vedle všeobecné správní žaloby.<sup>46</sup> Vymezením negativní definice nečinnosti přímo v zákoně by mělo být této duplicitě soudní ochrany zabráněno. Další významnou změ-

nou u žaloby proti nečinnosti je již zmíněná nová pravomoc správního soudu přiznat v řízení žalobci<sup>47</sup> k jeho návrhu přiměřené finanční zadostiučinění za nečinnost jako nesprávný úřední postup.<sup>48</sup> Pokud orgán veřejné správy ve lhůtě stanovené soudem svou nečinnost bezdůvodně neodstraní, soud mu mohl i bez návrhu a po předchozím vyjádření nadřízeného správního orgánu uložit pokutu. Novelizací byla tato pravomoc soudu k uložení pokuty nadále nečinnému orgánu veřejné správy zrušena. Tuto změnu je třeba vnímat v kontextu nově založené pravomoci rozhodnout v řízení o nečinnosti žalobě o přiměřeném finančním zadostiučinění. Dojde tak totiž k uspokojení žalobce již ve správním soudnictví, odbřemenění soudu od ukládání pokut a očekávat lze i snížení žádostí o přiměřené finanční zadostiučinění v řízeních o ústavních stížnostech.

#### ***Zamyšlení nad budoucím vývojem právní úpravy a inspirativní prvky ze slovenské právní úpravy***

Zaměřím-li se na právní úpravu institutů sloužících k ochraně proti nečinnosti správních orgánů v České republice ve srovnání se Slovenskou republikou, lze ve slovenské právní úpravě identifikovat ně-

46. BEER, M. Čo sa zmenilo v Správnom súdnom poriadku? Žurnál správneho súdnictva, 2023, č. 1, s. 58-62.

47. Zákon má na mysli pouze žalobce podle § 244 odst. 1 Správního soudního poriadku, kterou je fyzická nebo právnická osoba jako účastník správního řízení namítající nečinnost žalovaného.

48. Přiměřené finanční zadostiučinění může přiznat de lege lata také Ústavní soud SR stěžovateli v řízení o ústavní stížnosti pro porušení práva na projednání věci bez zbytečných průtahů, resp. v přiměřené lhůtě. Změna byla vedena snahou zákonodárce umožnit rychlejší a účinnější poskytnutí kompenzace nečinnosti veřejné správy přímo v řízení o nečinnosti žalobě. Kritéria, k nimž soud přihlíží při určení výše přiměřeného zadostiučinění, stanoví uatanovení § 250 odst. 4 Správního soudního poriadku.

### Ochrana proti nečinnosti správného orgánu...

kolik inspirativních prvků, jež mi poslouží k zamyšlení v rámci mých úvah de lege ferenda.

Časový rámec procedurálních postupů správních orgánů ve většině případů upravuje zákon, se subsidiárním využitím ustanovení správního řádu a správného poriadku. Obě tyto obecné právní úpravy obsahují několik institutů, jejichž cílem je prevence vzniku nečinnosti správních orgánů a prostředky, které vedou k jejímu odstranění uvnitř veřejné správy. Obdobně jsou upraveny zásady rychlosti procesních postupů podle správního řádu i ve správném poriadku,<sup>49</sup> stejně tak i institut lhůt pro vydání rozhodnutí.<sup>50</sup> Po zahájení řízení může správní orgán v jeho průběhu zjistit, že rozhodnutí pravděpodobně včas nestihne vydat. Pak by měl usilovat o to, aby situaci včas řešil a budoucí nečinnosti předejít. V tomto smyslu jako prevenci nečinnosti lze vnímat využití institutu *přerušování řízení* z některého zákonem stanoveného důvodu, a to na dobu nezbytně nutnou.<sup>51</sup>

Další možností podle správního řádu je posouzení, zda jsou dány zákonné podmínky alespoň pro *vydání rozhodnutí mezitímního nebo rozhodnutí v části věci* podle § 148 správního řádu.<sup>52</sup> Vydání těchto typů rozhodnutí se může domáhat v rámci ochrany před nečinností i sám účastník ří-

zení.<sup>53</sup> Příslušný správní orgán má ještě před uplynutím lhůt pro vydání rozhodnutí vždy také možnost obrátit se na nadřízený správní orgán s žádostí o přijetí některého z opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu. Přijetí *opatření proti nečinnosti* je v kompetenci nadřízeného správního orgánu, který nápravu zjednává ex offo v rámci své dozorové činnosti, nebo z podnětu správního orgánu, v jehož řízení dochází k průtahům, event. z podnětu účastníka řízení. Nadřízený správní orgán může přijmout některé nebo i více ze čtyř druhů opatření proti nečinnosti. Vedle neformálního příkazu k odstranění nečinnosti nebo vydání rozhodnutí lze usnesením přiměřeně prodloužit lhůtu k vydání rozhodnutí, nebo usnesením věc převzít a rozhodnout namísto nečinného správního orgánu či usnesením pověřit vedením řízení jiný správní orgán ve správním obvodu nadřízeného správního orgánu vyřídit. Atrakční a delegační pravomoc nadřízeného správního orgánu nelze uplatnit vůči orgánům obcí a krajů při výkonu samostatné působnosti.

Správný poriadok opatření proti nečinnosti upravuje v § 50. Ve srovnání s právní úpravou ve správním řádu je úprava opatření proti nečinnosti ve správném poriadku stručná, jediným opatřením

49. Srov. zásadu rychlosti řízení v § 6 odst. 1 správního řádu a v § 3 odst. 4 správného poriadku.

50. Srov. lhůty pro vydání rozhodnutí v § 71 správního řádu a v § 49 správného poriadku.

51. Srov. přerušování řízení podle § 64 a § 65 správního řádu a podle § 29 správného poriadku.

52. Mezitímní rozhodnutí o základu věci může správní orgán vydat zejména ve sporném řízení. Rozhodnutím v části věci může rozhodnout o právních poměrech jen některých účastníků řízení nebo jen o některých právech nebo povinnostech, o kterých se v řízení rozhoduje. Po právní moci rozhodnutí je správní orgán povinen vydat rozhodnutí, kterým rozhodne o zbytku věci.

53. Nadřízený správní orgán může vydání mezitímního rozhodnutí nebo rozhodnutí v části věci nečinnému správnímu orgánu přikázat nebo sám takto rozhodnout, a to i současně s některým opatřením proti nečinnosti dle § 80 správního řádu.



### Ochrana proti nečinnosti správneho orgánu...

proti nečinnosti je institut tzv. atrakce. Uplatnením tohoto institutu si pravomoc atrahuje na sebe odvolací správny orgán, ktorý sám ve v'eci rozhodne. Využití institutu atrakce podle § 50 správneho poriadku je vázáno na splnění tří kumulativních podmínek. Zaprvé jde o nečinnost příslušného správneho orgánu spočívající buď v nezahájení řízení nebo v nevydání rozhodnutí v lhůtě podle § 49 odst. 2 správneho poriadku. Druhou podmínkou je, že odstranění nečinnosti prvostupňového orgánu nelze dosáhnout jinak.<sup>54</sup> Třetí podmínkou je, že to povaha věci dovoluje.<sup>55</sup> „K atrakcii kompetencie nedochádza automaticky na základe zákona, ako je to napr. v prípade devolúcie. Oprávnenie rozhodnúť namiesto prvostupňového orgánu musí na seba zobrať odvolací orgán, až na základe prejavu jeho vôle je oprávnený vo veci rozhodnúť. Podnetom na atrakciu je najčastejšie sťažnosť podaná zo strany účastníkov konania, ale môže to byť aj na základe vlastného zistenia v dôsledku kontroly, ktorú vykonáva nadriadený orgán vo vzťahu k podriadenému.“<sup>56</sup> Účastník říze-

ní ani jiné osoby nemají tedy právní nárok na atrakci, mohou ji ale iniciovat podáním podnětu, přičemž opatření ve formě atrakce nadřízený správny orgán přijímá vždy ex offo.

Stížnost jako prostředek ochrany proti nečinnosti je využitelná za podmínek stanovených v § 175 správneho řádu. Její podání je v dispozici dotčené osoby, která nemusí být vždy účastníkem řízení. Jde o osobu dotčenou na svých právech, povinnostech či zájmech činností správneho orgánu spadající do působnosti správneho řádu.<sup>57</sup> Stížnost může směřovat proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správneho orgánu, neposkytuje-li správny řád jiný prostředek ochrany. Příkláním se k názoru, že tímto prostředkem ochrany může být iniciace opatření proti nečinnosti podle § 80 správneho řádu,<sup>58</sup> stížnost má tudíž subsidiární charakter a je u nečinnosti využitelná zejména tehdy, směřuje-li zároveň proti nevhodnému chování úředních osob.<sup>59</sup>

- 
54. Druhá podmínka se vykládá tak, že nápravu není možné uskutečnit prostřednictvím opatření, které má nadřízený orgán ve vztahu k podřízenému, např. přikázat mu rozhodnout do určité lhůty pod hrozbou disciplinárních sankcí, resp. je vhodnější zejména z důvodu zásady rychlosti a hospodárnosti, aby rozhodnutí vydal odvolací orgán. Cit. POTASCH, P., HAŠANOVÁ, J.: Zákon o správnom konaní (správny poriadok). Komentár. 1. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 230.
55. Povaha věci by to nedovolovala např. v případě, když prvostupňový správny orgán nemá instančně nadřízený orgán.
56. POTASCH, P., HAŠANOVÁ, J.: Zákon o správnom konaní (správny poriadok). Komentár. 1. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 230.
57. Srov. vymezení dotčené osoby podle § 2 odst. 3 správneho řádu.
58. Shodně viz JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. Správny řád. Komentár. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 632. Naproti tomu např. K. Frumarová řadí stížnost na nečinnost mezi prostředky ochrany proti nečinnosti. Srov. FRUMAROVÁ, K. Ochrana proti nečinnosti veřejné správy. Praha: Leges, 2012.
59. Institutu stížnosti na průtahy v soudním řízení se podrobně zabývám v jiném ze svých příspěvků. Blíže viz POSPÍŠILOVÁ, S. Vyřizování stížnosti na průtahy v řízení orgány státní správy soudů. In KORONCZIOVÁ, A., HLINKA, T. (eds.). Úlohy správy justice na zabezpečenie nezávislého a transparentného súdnictva. Bratislava: Univerzita Komenského, 2019, s. 116-125.

### *Ochrana proti nečinnosti správního orgánu...*

Na Slovensku představuje stížnost na nečinnost správního orgánu prostředek právní ochrany proti nečinnosti podle zákona č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach, ve znění pozdějších předpisů. Vedle toho lze uplatnit institut upozornění prokurátora na nečinnost správního orgánu podle zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre, ve znění pozdějších předpisů, jehož přijetí může iniciovat podáním podnětu osoba nečinností správního orgánu dotčená. Jak jsem již uvedla, v české právní úpravě institut upozornění prokurátora neexistuje vzhledem k tomu, že státní zastupitelství po zrušení prokuratury funkci všeobecného dozoru nepřevzalo.<sup>60</sup>

Subsidiarita správně-soudní ochrany je výchozí zásadou právní úpravy českého i slovenského správního soudnictví. Aby bylo možné se soudní ochrany proti nečinnosti veřejné správy ve správním soudnictví úspěšně domáhat, je třeba nejprve vyčerpat právní prostředky k ochraně před nečinností, jejichž cílem je odstranění nečinnosti samotnou veřejnou správou. Po srovnání předmětných úprav správního soudnictví ve věcech nečinnosti správních orgánů spatřuji ve slovenské právní úpravě některé inspirativní prvky pro českou právní úpravu. Výrazným nedostatkem české právní úpravy je absence možnosti domáhat se soudní ochrany tehdy, jestliže příslušná právní úprava zahájení správního řízení ponechává na vůli příslušného správního orgánu. Nezahájení správního

řízení z moci úřední po uplynutí lhůt k jeho zahájení lze hodnotit jako stav výrazně oslabující právní jistotu. Existují-li objektivně zjistitelné skutečnosti, jejichž zjištění je v rámci úkonů před zahájením řízení povinností každého příslušného správního orgánu, jemuž zákon ukládá povinnost zahájit řízení z moci úřední v určité zákonem stanovené lhůtě, jejich nezjištění a nezahájení řízení znamená porušení zákonné povinnosti příslušné řízení z moci úřední zahájit. Některé případy nezahájení řízení z moci úřední po posouzení soudy ve správním soudnictví byly vyhodnoceny jako případy zásahů do veřejných subjektivních práv a tudíž ve správním soudnictví projednatelné v řízení o žalobách na ochranu před nezákonným zásahem. Nedostatek právní úpravy je tak „dotvářen“ soudní judikaturou,<sup>61</sup> aby nedošlo k odepření přístupu k soudu osobám, které nemohou podat nečinnostní žalobu z důvodu jejího úzkého vymezení jen na případy nečinnosti ve formě nevydání meritorního rozhodnutí nebo osvědčení příslušným správním orgánem. Je otázkou, zda je toto řešení do budoucna udržitelné nebo si vyžádá změnu právní úpravy.

Jako vhodná a snadná se mi jeví možnost změny pasivní legitimace v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti, obdobně jako je tomu na Slovensku. Žalovaným by byl správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení anebo

60. Dnem 1. 1. 1994 byla prokuratura zákonem č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství zrušena a nahrazena státním zastupitelstvím, jehož orgány působnost na úseku všeobecného dozoru nepřevzaly.

61. Problematikou dotváření veřejného práva soudy s odkazem na obecné právní principy se blíže zabývá např. MATES, P. Dotváření práva v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Právní rozhledy, 2016, č. 3, s. 82-88.

### *Ochrana proti nečinnosti správního orgánu...*

zahájit správní řízení z moci úřední. Další inspirativní prvek pro českou právní úpravu spatřuji u nečinnostní žaloby ve specifické aktivní žalobní legitimaci zainteresované veřejnosti, pokud je správní orgán nečinný ve správním řízení týkajícím se životního prostředí podle zvláštního předpisu, a to po vyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti ve správní linii. Naopak v českém právním řádu by nebylo vhodné zakotvit soudu v případě důvodné žaloby proti nečinnosti pravomoc přiznat žalobci

k jeho návrhu přiměřené finanční zadosťučnění, pokud nemajetkovou újmu způsobenou žalobci nečinností žalovaného nebylo možné nahradit jinak a pokud samotné konstatování porušení práva by se jevilo jako nedostačující. Projednávání nároků v tzv. kompenzačním řízení je totiž svěřeno výlučně civilním soudům na základě žaloby osoby, jejíž nárok na přiměřené zadosťučnění za nemajetkovou újmu způsobenou průtahy v řízení nebyl státem či územním samosprávným celkem plně uspokojen.

#### **Závěr**

*Správní soudnictví je nedílnou součástí vnějších mechanismů kontroly veřejné správy a z pohledu adresátů správního práva je důležitým prvkem právní jistoty. Právní úprava nečinnostní žaloby je problematická tím, že nezahrnuje všechny případy nečinnosti správního orgánu. Možnost domoci se zahájení řízení z moci úřední v české právní úpravě v rámci řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu citelně chybí. Judikatura proto dovodila, že v tomto a v některých dalších případech nečinnosti správních orgánů, na které nelze využít nečinnostní žalobu, lze soudní ochranu poskytnout v řízení o ochraně proti nezákonným zásahem. Judikatura dále připouští změny žalobního typu, vyjadřuje se pro širší využití možnosti žalovat nečinnost ve formě nezahájení řízení z moci úřední, přičemž závěry, k nimž správní soudy při rozhodování věcí dospějí, jsou dobrým vodítkem při výkladu práva nejen správním orgánům, ale i dotčeným osobám. De lege ferenda lze uvažovat o sloučení příslušných žalobních typů, nečinnostní a zásahové žaloby a jakoukoli nečinnost pojímat jako nezákonný zásah. K zavedení jednotného žalobního typu do „univerzální“ správní žaloby, v němž by došlo ke sloučení všech tří současných základních žalobních typů, se nepřikláním. Zjednodušení a lepší dostupnost soudní ochrany by to podle mého názoru nemohlo přinést, protože by zároveň bylo třeba v právní úpravě vyspecifikovat univerzální žaloby pro dílčí typizované případy soudního přezkumu.*

#### **Zoznam použitej literatúry:**

1. BEER, M. Čo sa zmenilo v Správnom súdnom poriadku? Žurnál správneho súdництва, 2023, č. 1, s. 58-62.
2. BOBEK, M., KÜHN, Z. a kol. Judikatura a právní argumentace. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013.

### *Ochrana proti nečinnosti správního orgánu...*

3. BOBEK, M., MOLEK, P., ŠIMÍČEK, V. (eds.). Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví. Brno: MU a Mezinárodní politologický ústav, 2009.
4. FRUMAROVÁ, K. Ochrana proti nečinnosti veřejné správy. Praha: Leges, 2012.
5. FRUMAROVÁ, K. GRYGAR, T. a kol. Správní soudnictví. Praha: Leges, 2022.
6. JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. Správní řád. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011.
7. JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013.
8. MATES, P., SEVERA, J. Odpovědnost státu za výkon veřejné moci. Praha: Leges, 2014.
9. MAZANEC, M. Správní soudnictví. Praha: Linde, 1996.
10. MERKL, A. Obecné právo správní. Díl druhý. Praha - Brno: Orbis, 1932.
11. POTASCH, P., HAŠANOVÁ, J.: Zákon o správnom konaní (správny poriadok). Komentár. 1. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2012.
12. PRŮCHA, P.: Správní právo, obecná část. 8. vydání. Brno – Plzeň: Doplněk a Aleš Čeněk, 2012.
13. SLÁDEČEK, V.: Obecné správní právo. 4. vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019.
14. SLÁDEČEK, V., MELOTÍKOVÁ, P. (eds.). Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.). Praha: Leges, 2012.
15. VEDRAL, J. Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012.

***JUDr. Soňa Pospíšilová, Ph.D.***

*Odborná asistentka Katedry správního práva a finančního práva Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci*

*Assistant Professor at the Department of Administrative Law and Financial Law, Faculty of Law, Palacký University in Olomouc*

## Novela zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení

Mgr. Samuel Vaššo

### Úvod

Dňa 1. januára 2024 nadobudnú účinnosť viaceré zákony, ktoré spoločne tvoria novelu zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení (ďalej len „Novela“). V tomto článku si rozoberieme najvýznamnejšie zmeny zakomponované v tejto Novele, a to aj s prihliadnutím na štatistické údaje a zábery zákonodarcu obsiahnuté v dôvodových správach.

### Valorizácia dôchodkov

Jednou z najdôležitejších zmien pre poberateľov dôchodkov je ich valorizácia od 1. januára 2024. v prípade novopriznaných dôchodkov, teda dôchodkov, ktoré boli priznané v roku 2024 sa jedná o valorizáciu vo výške 14,5 percenta. Toto zvýšenie je spôsobené medziročným rastom spotrebiteľských cien pre domácnosti dôchodcov za prvý polrok roka 2023 podľa údajov Štatistického úradu SR, a to v zmysle § 82 ods. 1 písm. a) a § 293gb ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení (ďalej len „Zákon“).

Dôchodky priznané pred rokom 2024 sa valorizujú o 3,6 percenta v zmysle § 82 ods. 1 písm. b), § 293gb ods. 1, § 293gc ods. 1

a vzorca uvedeného v prílohe č. 4a *Zákona*, ktorý reflektuje mimoriadne zvýšenie dôchodkov v roku 2023 o 10,6 percenta.<sup>1</sup>

K téme valorizácie dôchodkov považujeme za nutné tiež poznamenať, že Novela neobsahuje zvýšenie minimálneho dôchodku, ktorý bol naposledy zvýšený s účinnosťou od 1. októbra 2023.

### Zmena aktuálnej dôchodkovej hodnoty

V nadväznosti na valorizáciu dôchodkov pokladáme za potrebné uviesť aj zmenu aktuálnej dôchodkovej hodnoty (ďalej len „ADH“). Táto hodnota sa od 1. januára 2024 do 31. decembra 2024 zvyšuje na hodnotu 17,7688 €. Vzhľadom na to, že táto hodnota je jednou zo základných premenných pri výpočte dôchodku je táto zmena mimoriadne dôležitá najmä pre poistencov, ktorým v tomto kalendárnom roku vznikne nárok na výplatu dôchodkovej dávky.

Zo štatistického hľadiska uvádzame, že ADH sa medziročne zvýšila o sumu 1,2924 €, čo možno považovať za významný nárast aj vzhľadom na fakt, že za posledných 10 rokov bol nárast tejto hodnoty vyšší len v roku 2023, a to o 1,3464 €. Tieto nárasty je možné zdôvodniť najmä nárastom priemernej mzdy v národnom hospodárstve, ktorá v 3. kvartáli dosiahla hodnotu 1403 €. <sup>2</sup> Prá-

1. Sociálna poisťovňa. Najdôležitejšie zmeny v sociálnom poistení od 1. januára 2024 [online]. Dostupné na: <https://www.socpoist.sk/socialne-poistenie/zmeny-v-socialnom-poisteni/najdolezitejsie-zmeny-v-socialnom-poisteni-od-1>
2. Priemerná mesačná mzda v hospodárstve [online]. [cit. 18.12.2023]. Dostupné na: [http://statdat.statistics.sk/cognosex/cgi-bin/cognos.cgi?b\\_action=cognosViewer&ui.action=run&ui.object=storeID\(%\)](http://statdat.statistics.sk/cognosex/cgi-bin/cognos.cgi?b_action=cognosViewer&ui.action=run&ui.object=storeID(%))

### *Novela zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení*

ve zvýšenie priemernej mzdy sa významne podpisuje na zmene ADH, ktorá sa vypočítava pomocou presne daného vzorca<sup>3</sup> obsiahnutého v prílohe č. 3aa *Zákona*.

#### **Zmeny týkajúce sa rodičovského dôchodku**

V prípade rodičovského dôchodku prišlo k novelizácii, ktorá preberá právnu úpravu prechodného ustanovenia *Zákona* účinného v roku 2023 do textácie prvej časti *Zákona*.

Rodičovský dôchodok sa v roku 2023 v zmysle prechodného ustanovenia § 293fb ods. 5 *Zákona* vypláca v jednej úhrnnej splátke, pričom sa nepoužije § 116 ods. 3, ktorý v predchádzajúcom znení *Zákona* ustanovoval výplatu tohto dôchodku na mesačnej báze.

Novelizáciou § 116 ods. 3 *Zákona* sa vyššie opísaný stav pretrváva pretože od 1. januára 2024 dochádza k zmene pravidelnosti výplaty tohto dôchodku, a to z mesačnej bazy na jednorazové vyplatenie v jednej úhrnnej splátke v júni príslušného kalendárneho roka alebo v mesiaci nasledujúcom po mesiaci jún príslušného kalendárneho roka, v ktorom sa prvýkrát vyplatí splátka dôchodku, od ktorého výplaty je odvodený nárok na rodičovský dôchodok v príslušnom kalendárnom roku.<sup>4</sup>

V jednoduchosti povedané, zákonodarca premietol právnu úpravu obsiahnutú v prechodnom ustanovení na rok 2023 aj do textácie ustanovenia § 116 ods. 3. To v praxi znamená, že mechanizmus výplaty tejto dávky sa nebude meniť ani v roku 2024 a ostáva nemenný aj do budúcnosti.

#### **Dôchodková prognóza**

Novela ukladá sociálnej poisťovni novú povinnosť, a to zasielať poisťovcom informáciu o predpokladaných dôchodkových nárokoch z dôchodkového poistenia a starobného dôchodkového sporenia, teda dôchodkovú prognózu. Inštitút dôchodkovej prognózy je upravený v § 226b *Zákona*.

Obsahom tejto prognózy budú osobné údaje poistenca, základné údaje týkajúce sa dôchodkového poistenia, ako je dôchodkový vek poistenca alebo predpokladaný dôchodkový vek poistenca, získané obdobie dôchodkového poistenia, aktuálnu hodnotu priemerného osobného mzdového bodu a iné. Dôchodková prognóza bude podľa § 226b ods.4 písm. f) okrem náležitostí spomenutých vyššie obsahovať aj:

„... informáciu o základnej prognóze starobného dôchodku a starobného dôchodku zo starobného dôchodkového sporenia,<sup>1)</sup> ktorá zahŕňa základný scenár, optimistický scenár a pesimistický scenár vychádzajúci z

---

22i94C7052B240A492FB3BE8C7A487D337B%22)&ui.name=Priemern%C3%A1%20mesa%C4%8Dn%C3%A1%20mzda%20v%20hospod%C3%A1rstve%20SR%20%5Bpr0204qs%5D&run.outputFormat=&run.prompt=true&cv.header=false&ui.backURL=%2Fcgnoosext%2Fcps4%2Fportlets%2Fcommon%2Fclose.html&run.outputLocale=sk

3. Vzorec na výpočet ADH 2024 = ADH 2023 x (1 + (priem. mzda v NH 3.Q 2023 / priem. mzda v NH 3.Q 2022 - 1) x 0,95)

4. § 116 ods. 3 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení účinnom od 1.1.2024

### **Novela zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení**

možných ekonomických scenárov a z možných scenárov vývoja parametrov, ktoré majú vplyv na výšku starobného dôchodku a starobného dôchodku zo starobného dôchodkového sporenia,<sup>1)</sup><sup>5</sup>

Považujeme za nutné poznamenať, že podľa § 226b ods. 4 písm. g) bude dôchodková prognóza, okrem základnej prognózy spomenutej vyššie, obsahovať aj alternatívnu prognózu, ktorá bude vychádzať z možných zmien skutočností rozhodujúcich pre určenie dôchodku alebo z novej možnosti účasti poistenca na starobnom dôchodkovom poistení. Sociálna poisťovňa bude prvýkrát zasielať túto prognózu poistencom v roku 2026, a to v dátume do 31. mája príslušného kalendárneho roka obsahujúcu údaje k 31. decembru kalendárneho roka predchádzajúceho príslušnému kalendárnemu roku. Pričom podrobnosti o obsahu a jednotlivých atribútoch dôchodkovej prognózy ustanoví všeobecne záväzný právny predpis, ktorý bude vydaný ministerstvom. Túto legislatívnu zmenu možno považovať za prospešnú najmä z hľadiska zvýšenia informovanosti poistencov.

#### **Úprava podmienok nároku na materské**

Novela prináša aj zmeny v úprave podmienok nároku na materské, a to zmenou § 48 ods. 1 Zákona, podľa ktorého sa do doby nemocenského poistenia poistenkyne, ktorá je tehotná alebo sa stará o narodené dieťa „započítava doba štúdia na strednej

škole alebo na vysokej škole, ktorá sa považuje za sústavnú prípravu na povolanie podľa § 10, ak poistenkyňa týmto štúdiom získala príslušný stupeň vzdelania. Do doby poistenia podľa prvej vety sa započítavajú všetky skončené nemocenské poistenia a všetky trvajúce nemocenské poistenia.“<sup>6</sup>

Dovoľujeme si poznamenať, že stále musí byť splnená základná podmienka nároku na materské, ktorou je existencia nemocenského poistenia alebo plynutie ochrannej lehoty v deň vzniku nároku na materské. Zároveň z formulácie tohto ustanovenia vyplýva, že musí ísť o úspešne ukončené štúdium.<sup>7</sup>

Zákonodarca formuloval ciele predmetnej legislatívnej zmeny v dôvodovej správe nasledovne: „Cieľom predkladaného návrhu zákona je rozšírenie okruhu poistenkyň, ktoré majú nárok na materské s dôrazom na tehotné ženy a matky tesne po ukončení štúdia. Tento krok môže slúžiť ako motivácia najmä mladých žien k materstvu po úspešnom skončení strednej alebo vysokej školy.“

V dôvodovej správe zákonodarca argumentuje aj zvyšujúcim sa vekom prvoroďčiek: „Priemerný vek prvoroďčky na Slovensku má stúpajúcu tendenciu, len od roku 2015 po rok 2020 sa zvýšil o 0,5 roka na aktuálnu hodnotu približne 28,1 rokov.“

Môžeme konštatovať, že touto zmenou sa zákonodarca snaží podporiť ženy k skĺbeniu profesijného a rodinného života, resp. motivovať ženy k materstvu, ako aj

5. § 226b ods. 4 písm. f) zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení

6. § 48 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení

7. Sociálna poisťovňa. Najdôležitejšie zmeny v sociálnom poistení od 1. januára 2024 [online]. Dostupné na: <https://www.socpoist.sk/socialne-poistenie/zmeny-v-socialnom-poisteni/najdolezitejsie-zmeny-v-socialnom-poisteni-od-1>

### *Novela zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení*

pomôcť tehotným ženám, ktoré práve ukončili štúdium.

#### ***Zmena sadzby príspevkov na starobné dôchodkové sporenie***

Legislatívne zmeny sa dotknú aj starobného dôchodkového sporenia. Od 1. januára 2024 dochádza zmenou zákona č. 43/2004 Z. z. o starobnom dôchodkovom sporení, k zníženiu sadzby príspevkov na starobné dôchodkové sporenie z 5,5 % na 4 % vymeriavacieho základu. Zároveň v súvislosti s touto zmenou dochádza aj k novelizácii § 66 ods. 6 *Zákona*, ktorý upravuje znižovanie sumy starobného dôchodku z I. piliera. V realite to znamená istú mieru kompenzácie tohto opatrenia, pretože sa touto zmenou znižuje pomerná časť zníženia starobného dôchodku z I. piliera.

#### ***Záver***

Vo všeobecnosti môžeme konštatovať, že táto Novela sa nesie v znamení zvyšovania dávok, čo je spôsobené zvyšovaním spotrebiteľských cien. Táto Novela prináša tiež lepšiu sociálnu ochranu tehotných žien alebo matiek, ktoré ukončili štúdium. Za vítanú zmenu považujeme novo zavedenú povinnosť sociálnej poisťovne zasielať poistencom dôchodkovú prognózu, čo do značnej miery zvýši informovanosť poistencov o ich predpokladaných nárokoch.

***Mgr. Samuel Vaššo***

*Analytik Oddelenia analytických činností Kancelárie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky*

*Legal Analyst of the Analytical Department of the Office of the Supreme Administrative Court of the Slovak Republic*



## Judikatúra ESLP v otázke právneho uznávania a ochrany párov osôb rovnakého pohlavia

Mgr. Martin Beer, Mgr. Soňa Havlíková

### Úvod

Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) vo veci Fedotova a ostatní proti Rusku zo dňa 17. januára 2023 o sťažnostiach číslo 40792/10, 30538/14 a 43439/14 predstavuje doslova kľúčové rozhodnutie<sup>1</sup> v oblasti práv párov rovnakého pohlavia. V tomto článku zhárňame podstatné body predmetného rozhodnutia, avšak rozoberáme aj skoršie rozhodnutia ESLP, ktoré predstavovali významné mílniky vo vývoji judikatúry ESLP v otázke právneho uznávania a ochrany párov osôb rovnakého pohlavia. Tieto rozsudky ESLP nie sú významné len pre samotných sťažovateľov, či účastníkov konania, ale otvárajú tiež diskusiu o potrebe ochrany práv párov rovnakého pohlavia v Európe a poskytujú nám prehľad o jasnom vývoji tejto otázky naprieč Európou

### Oliari proti Taliansku

Sťažnosť podali tri mužské páry, ktoré boli v stabilnom vzťahu už niekoľko rokov. Matričné úrady ich žiadosti o uzavretie manželstva zamietli s odôvodnením, že **taliansky občiansky zákonník neumožňuje uzatvárať manželstvá osôb rovnakého**

### **pohlavia.**

ESLP konštatoval, že súčasné postavenie sťažovateľov vo vnútroštátnom práve možno považovať len za de facto zväzok, ktorý môže byť upravený len niektorými súkromnými zmluvnými dojednaniami obmedzeného rozsahu. Vláda v tejto súvislosti upozornila na možnosť uzatvárať tzv. koha-bitáčne dohody; ESLP však uviedol, že hoci tieto dohody upravujú niektoré otázky týkajúce sa spolužitia, nezabezpečujú niektoré základné potreby páru žijúceho v stabilnom partnerskom zväzku, ako sú vzájomné práva a povinnosti vrátane morálnej a materiálnej podpory, vyživovacej povinnosti a dedičských práv.

**Vláda sa odvolávala na priestor na voľnú úvahu**, súd však vo vzťahu k priestoru na voľnú úvahu prihliadol k niekoľkým faktorom:

**Po prvé, v tomto prípade nejde o „doplňkové“ práva, ale o základné práva súvisiace s existenciou a identitou jednotlivca**, t. j. o potrebu všeobecnej úpravy základnej ochrany sťažovateľov ako párov rovnakého pohlavia.

**Po druhé**, od rozsudku Súdu vo veci Schalk a Kopf došlo v Európe **k výraznému posunu v oblasti právneho uznávania homosexuálnych zväzkov**: v súčasnosti<sup>2</sup> takéto uznávanie poskytuje väčšina členských štátov Rady Európy (24 zo 47). K po-

1. Kľúčové rozhodnutia sú rozsudky, rozhodnutia a poradné stanoviská vydané od roku 1998, ktoré boli uverejnené alebo vybrané na uverejnenie v oficiálnej Zbierke rozsudkov a rozhodnutí ESLP alebo od roku 2016 vybrané ako kľúčové prípady.
2. K dátumu vydania rozhodnutia t. j. k 21. júlu 2015.

## Judikatúra ESLP v otázke právneho uznávania a ochrany...

dobnému vývoju došlo aj na celosvetovej úrovni.

**Po tretie**, od roku 2010 taliansky ústavný súd dôrazne a opakovane vyzýval zákonodarcu, **aby prijal právne predpisy upravujúce práva a povinnosti osôb žijúcich v zväzkoch osôb rovnakého pohlavia**; parlament však tieto výzvy neuposlúchol, čo môže podkopať autoritu súdnej moci a tiež ponecháva dotknuté osoby v situácii právnej neistoty.

**Po štvrté, oficiálne prieskumy verejnej mienky** v Taliansku ukazujú akceptovanie homosexuálnych zväzkov a podporu ich právneho uznania a ochrany.<sup>3</sup>

Na základe uvedeného Súd dospel k záveru, že žalovaná vláda **prekročila svoj priestor na voľnú úvahu a nesplnila svoje pozitívne záväzky podľa článku 8 Európskeho dohovoru o ľudských právach** (ďalej len „Dohovor“); došlo teda k porušeniu článku 8 Dohovoru.

### Pajić proti Chorvátsku

Sťažovateľka bola občiankou Bosny a Hercegoviny. V roku 2011 **podala žiadosť o povolenie na pobyt v Chorvátsku za účelom zlúčenia rodiny** so svojou partnerkou D. B. žijúcou v Chorvátsku, s ktorou mala v tej dobe dvojročný vzťah, pričom chceli založiť spoločnú domácnosť a začať spolu podnikáť. Príslušný policajný útvar zamietol žiadosť sťažovateľky z dôvodu nespĺnenia všetkých požiadaviek cudzineckého zákona. Sťažovateľka pred ESLP namie-

tala, že bola diskriminovaná na základe svojej sexuálnej orientácie.

Súd konštatoval, že v imigračných záležitostiach je štátom obvykle poskytovaný široký priestor pre úvahu, pretože štáty sú oprávnené kontrolovať vstup a pobyt cudzincov na svojich územiach a Dohovor cudzím štátnym príslušníkom nezakladá právo na vstup a pobyt v určitom štáte. Zároveň však rozdielny prístup založený na sexuálnej orientácii si vyžaduje obzvlášť presvedčivé a závažné dôvody. Rozdielne zaobchádzanie založené čisto na sexuálnej orientácii je podľa Dohovoru neprípustné.

V prejednávanej veci **vnútroštátne právo umožňovalo získať povolenie na pobyt za účelom zlúčenia rodiny pre nezosobášené páry opačného pohlavia, zatiaľ čo pre páry osôb rovnakého pohlavia bola táto možnosť vylúčená**. Podľa Súdu je pritom v danom kontexte partner v homosexuálnom zväzku v porovnateľnej situácii s partnerom v nezosobášenom heterosexuálnom zväzku.

Príslušné ustanovenie zákona o cudzincoch **je všeobecným vylúčením osôb žijúcich v homosexuálnom vzťahu z možnosti dosiahnutia zlúčenia rodiny**. Takýto stav podľa Súdu nemožno považovať za súladný so štandardmi zavedenými Dohovorom. Namietané rozdielne zaobchádzanie je teda podľa ESLP **v rozpore s článkom 14 v spojení s článkom 8 Dohovoru**.

3. V uvedenej časti sme vychádzali z českého zhrnutia rozhodnutia Oliari a ostatní proti Taliansku, ktoré je dostupné na internete tu: [http://eslp.justice.cz/justice/judikatúra\\_eslp.nsf/WebSearch/4A2EC9483F76412FC1257F3B005867ED?openDocument&Highlight=0](http://eslp.justice.cz/justice/judikatúra_eslp.nsf/WebSearch/4A2EC9483F76412FC1257F3B005867ED?openDocument&Highlight=0),

### *Judikatúra ESLP v otázke právneho uznávania a ochrany...*

#### *Taddeucci a McCall proti Taliansku*

V októbri 2004 talianska polícia **zamietla žiadosť o udelenie trvalého pobytu pána McCalla**, občana Nového Zélandu, s odvolaním sa na vnútroštátne právne predpisy, podľa ktorých môže partner talianskeho občana dostať takéto povolenie len vtedy, ak ide o manželský pár. Taliansko v tom čase neponúkalo párom rovnakého pohlavia možnosť uzavrieť manželstvo alebo inú formu právneho uznania.

Sťažovatelia pred ESLP namietali, že **odoprením povolenia k pobytu druhého z nich došlo k diskriminácii na základe ich sexuálnej orientácie**.

Súd sa najprv zaoberal uplatniteľnosťou článku 14 Dohovoru v spojení s článkom 8 v tomto prípade. Pripomenul, že podľa jeho judikatúry stabilný vzťah osôb rovnakého pohlavia spadá pod pojem rodinný život v zmysle článku 8 Dohovoru.

V tejto veci súd rozhodol, že so sťažovateľmi, nezosobášeným homosexuálnym párom, **bolo zaobchádzané rovnako ako s nezosobášeným heterosexuálnym párom, keďže talianske právo umožňuje udeliť povolenie na pobyt na účely zlúčenia rodiny len manželom**.

Súd však konštatoval, že **žalobcovia v skutočnosti neboli v porovnateľnej situácii ako nezosobášený heterosexuálny pár, keďže v Taliansku v rozhodnom čase nemohli uzavrieť manželstvo**. Príslušná právna úprava preto **predstavovala neprekonateľnú prekážku pre získanie predmetného povolenia len pre homosexuálne páry**. To znamená, že sťažova-

vatelia boli **v podstatne odlišnej situácii ako nezosobášené heterosexuálne páry, ale zaobchádzalo sa s nimi rovnako**.

Súd sa preto ďalej zaoberal otázkou, či toto rovnaké zaobchádzanie má objektívne a rozumné odôvodnenie. Pripomenul, že rozlišovanie na základe sexuálnej orientácie si vyžaduje "obzvlášť presvedčivé a závažné dôvody".

V danom prípade vláda uviedla len jeden sledovaný cieľ, a to **ochranu tradičnej rodiny**. Súd však konštatuje, že v súvislosti s vydávaním povolení na pobyt na účely zlúčenia rodiny s partnerom rovnakého pohlavia **nemožno uvedený cieľ (ktorý možno za určitých okolností považovať za legitímny) považovať za "obzvlášť presvedčivý a závažný dôvod," ktorý by mohol odôvodniť diskrimináciu na základe sexuálnej orientácie**.

Súd zdôraznil, že sa nevyjadruje k otázke, či bol žalovaný štát v danom čase povinný poskytnúť párom rovnakého pohlavia právne uznanie ich zväzku. Avšak tým, že tak neurobil, a tým, že **v oblasti povolení na pobyt nezaobchádzal rozdielne s heterosexuálnymi a homosexuálnymi párami (a teda nezohľadnil skutočnosť, že len prvá skupina mohla uzavrieť manželstvo a splniť tak podmienky na získanie povolenia na pobyt na účely zlúčenia rodiny) sa Taliansko dopustilo zakázanej diskriminácie voči sťažovateľom bez náležitého dôvodu**.

Zúžený výklad pojmu "rodinný príslušník", ktorý vnútroštátne orgány uplatnili v prejednávanej veci, dostatočne nezohľadňoval situáciu sťažovateľov a nemo-

### *Judikatúra ESLP v otázke právneho uznávania a ochrany...*

hol poskytnúť objektívne a rozumné odôvodnenie pre odmietnutie odlišného zaobchádzania so žalobcami v porovnaní s nezobášanými heterosexuálnymi pármami.

ESLP pre vyššie uvedené dôvody dospel k záveru, že došlo **k porušeniu článku 14 dohovoru v spojení s článkom 8 dohovoru.**

#### **Fedotova a ostatní proti Rusku**

V tomto prípade tri páry rovnakého pohlavia podali žiadosť o uzavretie manželstva v Rusku. Všetky tieto žiadosti boli zamietnuté a uvedené rozhodnutia boli potvrdené vnútroštátnymi súdmi. Z uvedeného dôvodu sa dotknuté osoby obrátili na ESLP. Vo veci rozhodla najskôr Komora Tretej sekcie ESLP, avšak Rusko napadlo jej rozhodnutie a požadovalo ho preskúmať Veľkou komorou.

Veľká komora ESLP prípad posudzovala z pohľadu aplikácie **článku 8 Dohovoru**. ESLP sa najskôr zaoberal vývojom vlastnej judikatúry, pričom konštatoval, že v rámci nej „**zaznamenal pokračujúci trend k právnemu uznaniu a ochrane párov rovnakého pohlavia v zmluvných štátoch.**“ Ďalej skúmal mieru konsenzu na vnútroštátnej úrovni zmluvných štátov, ako aj na medzinárodnej úrovni. Podľa ESLP „**je v súčasnosti prípustné hovoriť o jasnom pokračujúcom trende v rámci zmluvných štátov smerom k právnemu uznaniu párov rovnakého pohlavia (prostredníctvom inštitútu manželstva alebo iných foriem partnerstva), keďže väčšina z**

**tridsiatich zmluvných štátov prijala právne predpisy v tomto smere.**“

Na základe uvedeného ESLP dospel k záveru, „**že v súlade so svojimi pozitívnymi záväzkami podľa článku 8 Dohovoru sú členské štáty povinné poskytnúť právny rámec, ktorý umožní párom rovnakého pohlavia primerane uznať a chrániť ich vzťah.**“

Vzhľadom na uvedené ESLP posudzoval **mieru voľnej úvahy štátov** v tejto oblasti. Podľa ESLP „**vzhľadom na to, že ide o obzvlášť dôležité aspekty osobnej a sociálnej identity osôb rovnakého pohlavia (...) a že okrem toho bol v rámci členských štátov Rady Európy zaznamenaný jasný pokračujúci trend (...), Súd sa domnieva, že priestor na voľnú úvahu zmluvných štátov je výrazne obmedzený, pokiaľ ide o poskytnutie možnosti právneho uznania a ochrany párom rovnakého pohlavia.**“ „**Napriek tomu, ako už vyplýva z judikatúry Súdu (...), zmluvné štáty majú širší priestor na voľnú úvahu pri určovaní presnej povahy právneho režimu, ktorý má byť k dispozícii párom rovnakého pohlavia a ktorý nemusí mať nevyhnutne formu manželstva.**“

Podľa ESLP nemožno konštatovať, „**že ruská právna úprava, ako sa uplatňuje na sťažovateľov, zabezpečuje základné potreby uznania a ochrany párov rovnakého pohlavia v stabilnom a oddanom vzťahu.**“

Následne sa ESLP venoval dôvodom, ktoré Rusko uviedlo na ospravedlnenie neexistencie právneho uznania a ochrany párov rovnakého pohlavia. Vláda sa odvolá-

## Judikatúra ESLP v otázke právneho uznávania a ochrany...

vala na hodnoty **tradičnej rodiny, pocity väčšiny ruského obyvateľstva a ochranu maloletých pred propagáciou homosexuality.**

Reakcia ESLP na argumenty ruskej vlády bola nasledujúca:

### 1. Ochrana tradičnej rodiny

ESLP k danému argumentu uviedol, že „*neexistuje žiadny dôvod domnievať sa, že poskytnutie právneho uznania a ochrany párom rovnakého pohlavia v stabilnom a oddanom vzťahu by mohlo samo osebe poškodiť rodiny vytvorené tradičným spôsobom alebo ohroziť ich budúcnosť či integritu.*“ Totiž „*uznanie párom rovnakého pohlavia nijako nebráni párom rôzneho pohlavia uzavrieť manželstvo alebo založiť rodinu zodpovedajúcu ich poňatiu tohto pojmu.*“

### 2. Väčšinový názor v Rusku

Podľa ESLP „*by bolo nezlučiteľné so základnými hodnotami Dohovoru, ak by sa výkon práv vyplývajúcich z Dohovoru menštinovou skupinou podmieňoval tým, že ho akceptuje väčšina,*“ a preto „*údajne negatívny, alebo dokonca nepriateľský postoj zo strany heterosexuálnej väčšiny v Rusku nemožno postaviť proti záujmu sťažovateľov na tom, aby ich vzťahy boli primerane uznané a chránené zákonom.*“

### 3. Ochrana maloletých pred propagáciou homosexuality

Vláda tieto argumenty pred Veľkou komorou výslovne nezopakovala. Avšak ESLP tu odkázal na svoje závery z rozhodnutia vo veci Bayev a ostatní proti Rusku (viď bod 222. tohto rozhodnutia).

Vzhľadom na závery, ku ktorým Súd

dospel podľa článku 8 Dohovoru, sa Veľká komora vo veci domnievala, rovnako ako Komora Tretej sekcie, že **nebolo potrebné osobitne skúmať, či došlo k porušeniu článku 14 Dohovoru v spojení s článkom 8 Dohovoru.**

Rusko v tomto prípade požadovalo preskúmať okrem iného aj článok 12 Dohovoru, ktorý v predchádzajúcom konaní namietali aj sťažovatelia. ESLP v tejto súvislosti uviedol, že nebude určovať, či článok 12 Dohovoru ukladá žalovanému štátu povinnosť sprístupniť manželstvo párom rovnakého pohlavia, keďže Súd už na túto otázku v tomto prípade odpovedal **záporne** prostredníctvom konečného rozhodnutia.

### Buhuceanu a ostatní proti Rumunsku

Ide o prípad, ktorý sa skutkovo aj právne ponáša na prípad Fedotova a ostatní proti Rusku. V tomto prípade až dvadsaťjeden párom rovnakého pohlavia podalo sťažnosť z dôvodu, že nemali možnosť nechať si úradne uznať svoje vzťahy.

**ESLP tu argumentačne vychádza z rozhodnutia Fedotova a ostatní proti Rusku, na ktoré v mnohých častiach aj odkazuje.**

### Maymulakhin a Markiv proti Ukrajine

Rovnako sa jedná o prípad, ktorý sa skutkovo aj právne ponáša na prípad Fedo-

### *Judikatúra ESLP v otázke právneho uznávania a ochrany...*

tova a ostatní proti Rusku a rovnako tu ESLP argumentačne vychádza z tohto rozhodnutia, na ktoré v mnohých častiach odkazuje.

Súd v uvedenom rozhodnutí dospel k záveru, že **rozdiel v zaobchádzaní v tomto prípade, ktorý spočíval v neodôvodnenom odopretí akejkoľvek formy právneho uznania a ochrany sťažovateľov ako páru rovnakého pohlavia v porovnaní s pármí rôzneho pohlavia, predstavuje diskrimináciu sťažovateľov z dôvodu ich sexuálnej orientácie.**

#### ***Ďalšie rozhodnutia týkajúce sa uznania párov rovnakého pohlavia***

Pre úplnosť uvádzame, že ESLP sa venoval problematike uznávania párov rovnakého pohlavia aj v ďalších rozhodnutiach (napríklad Chapin a Charpentier proti Francúzsku či Orlandi a ďalší proti Taliansku), avšak vzhľadom na mierne odlišnosti týkajúce sa napr. následnej legislatívnej zmeny umožňujúcej uzavrieť manželstvo osôb rovnakého pohlavia sme tieto rozhodnutia do príspevku nezahrnuli.

#### ***Mgr. Martin Beer***

*Analytik Oddelenia analytických činností Kancelárie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky*

*Legal Analyst of the Analytical Department of the Office of the Supreme Administrative Court of the Slovak Republic*

#### ***Záver***

V rozhodovacej činnosti ESLP možno vidieť zrejmy pokračujúci trend k právne uznaniu a ochrane párov rovnakého pohlavia, ako to samotný súd konštatuje vo svojom prelomovom rozhodnutí ***Fedotova a ostatní proti Rusku***. Zaujímavé bude pozorovať ako sa s touto najnovšou judikatúrou ESLP vysporiadajú štáty Rady Európy, v ktorých nie je párom rovnakého pohlavia poskytnutý žiaden právny režim oficiálneho uznania takéhoto zväzku.

Na záver možno ešte upozorniť na prebiehajúce konanie pred Ústavným súdom SR pod sp. zn. PL. ÚS 9/2022. Ide o konanie o návrhu verejnej ochrankyne práv na preskúmanie súladu ustanovenia § 45 ods. 5 a ustanovenia § 48 ods. 2 písm. e) zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov s Ústavou Slovenskej republiky v spojení s článkom 14 Dohovoru, ktorý bol uznesením č. k. PL. ÚS 9/2022 z 29. júna 2022 prijatý na ďalšie konanie. Meritórne zatiaľ rozhodnuté nebolo. Podkladom pre návrh verejnej ochrankyne práv bol prípad obdobný vyššie spomenutým prípadom.

#### ***Mgr. Soňa Havlíková***

*Analytička Oddelenia analytických činností Kancelárie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky*

*Legal Analyst of the Analytical Department of the Office of the Supreme Administrative Court of the Slovak Republic*



**VYDAVATEĽ:**

**Kancelária Najvyššieho správneho  
súdu Slovenskej republiky**

Trenčianska 56/A

821 09 BRATISLAVA 3

IČO: 53857097

DIČ: 2121511700

ISSN 2730-0722

Web: [nssud.sk](http://nssud.sk)