

## PROBLÉM SUBSUMPCE SPRÁVNÍCH AKTŮ

JOSEF STAŠA

### 1. ÚVODEM

V posledních desetiletích lze v zákonodárství a ve veřejné správě sledovat tendenci formulovat specifika veřejného zájmu v různých oblastech společenského života. S tím je ve správním právu spojena tendence osamostatňování zákonných úprav v řadě z nich. Jedním z důsledků tohoto vývoje je, že některé aktivity, jejichž právním předpokladem byl v minulosti správní akt, jímž byl realizován jediný zákon a který byl projevem vůle jediného správního úřadu, jsou nyní podrobeny přísnějšímu veřejnoprávnímu režimu, který vyžaduje koordinovat činnost uskutečňovanou k provedení více zákonů, ať již více správními úřady, nebo jedním správním úřadem. Takové právní konstrukce jsou pochopitelně též zdrojem rozporů vznikajících při výkonu veřejné správy. V dnešní době by neměly být tyto rozpory více pociťovány jen z důvodů jejich značného kvantitativního nárůstu, ale zejména proto, že naše společnost usiluje o právní stát.

V české právní literatuře se pojem „subsumpce správních aktů“ objevil začátkem 90. let<sup>1)</sup>. Formulace měla postihnout jeden z typických způsobů, jimiž na sebe mohou navazovat různé správní akty, které se zpravidla váží ke vzniku téhož oprávnění svého adresáta.

Postupem času začala o „subsumovaném správním aktu“ hovořit i judikatura<sup>2)</sup>. Význam subsumpce zde ale byl, obecně vzato, posunut. S ohledem na obsah zákonů, které byly aplikovány soudem, lze říci, že zde nejde pouze o onen typ návaznosti, který má na mysli teorie.

Problém subsumpce se dnes pro teorii správního práva jeví jako jedna ze značně aktuálních a zároveň dosti složitých otázek týkajících se správní činnosti. Aktualnost zmíněné problematiky souvisí nejen se zvětšováním počtu vazeb právních institutů, které lze charakterizovat jako subsumpci, ale především s řadou potíží, které provázejí realizaci těchto institutů v praxi jak správních úřadů, tak i soudů při kontrole veřejné správy. Právní konstrukce vyjadřující subsumpci jsou často

<sup>1)</sup> Srov. Staša, J.: Správní akty (in Hendrych, D.: Správní právo. Obecná část, C. H. Beck, Praha 1994).

<sup>2)</sup> Např. V 137 – Správní právo č. 6/1996 nebo V 153 – Správní právo č. 3 a 4/1997.

a většinou oprávněně terčem kritiky ze strany adresátů správních aktů i ze strany správních úředníků, popřípadě soudců. A složitost otázky vyplývá již z toho, že v zásadě žádnou konkrétní úpravu nelze vyložit z jediného zákona. Pro teorii jde přitom o relativně novou a svým způsobem nadstavbovou otázku, neboť pozornost byla tradičně zaměřována na kategorii jednotlivého správního aktu, nikoli na vazbu mezi různými správními akty.

Problém subsumpce se, jak již bylo naznačeno, týká zejména situace, která vyúsťuje ve vydání konstitutivního správního aktu, jímž správní úřad na návrh jednoho z adresátů budoucího aktu přiznává tomuto adresátu, popřípadě i další osobě nebo dalším osobám, určité oprávnění. V jiných souvislostech proto nebude předmětem dalšího výkladu.

## 2. TEORETICKÉ VYMEZENÍ SUBSUMPCE

Teorie správního práva vymezuje subsumpci správních aktů jako vazbu mezi správními akty, kdy vydání výsledného - finálního správního aktu (dále jen „finální akt“), jehož obsahem je především přiznání určitého práva (oprávnění), předchází vydání jednoho nebo více podmiňujících správních aktů (dále jen „podmiňující akt“), jejichž obsah se do finálního aktu závazně promítá. Vydání podmiňujících aktů zprostředkuje správní úřad příslušný k vydání finálního aktu. Podmiňující akty vůči adresátovi finálního aktu samostatně nevystupují. Adresát se obrací pouze na správní úřad, který vydá finální akt, s tím, že jeho podání, zpravidla žádost, musí mít náležitosti stanovené jak zákonnou úpravou finálního aktu, tak zákonnými úpravami aktů podmiňujících.

Obsah finálního aktu se přitom nevyčerpává obsahem podmiňujícího aktu nebo podmiňujících aktů. Jinak by konstruovat subsumpci postrádalo smysl a bylo buď projevem plané byrokratizace, kdy je úprava koordinace činnosti správních úřadů „řešena“ k tíži adresátů správního aktu, či přinejlepším by finální akt byl zbytnělou formou určitého informačního úkonu<sup>3)</sup>.

Finální akt nemůže obstát bez podmiňujícího aktu či podmiňujících aktů a naopak. Z obsahového hlediska je pro konečný výsledek rozhodující podmiňující akt či podmiňující akty i „zbytek“ finálního aktu. Zjednodušíme-li situaci tak, že prozatím pomineme případy, kdy je zapotřebí více podmiňujících aktů, jsou patrné dva druhy vazeb - závislosti mezi podmiňujícím aktem a finálním aktem:

- (1) Negativní podmiňující akt určuje, že negativní bude i finální akt. Podobně mody, popřípadě jiná vedlejší ustanovení podmiňujícího aktu, předurčují příslušnou část obsahu finálního aktu. V tomto smyslu závisí obsah finálního aktu na obsahu podmiňujícího aktu.
- (2) V ostatních případech negativní finální akt blokuje realizaci podmiňujícího aktu, je jakousi, volně řečeno, překážkou jeho účinnosti (vykonatelnosti).

<sup>3)</sup> Koordinace činnosti správních úřadů lze dosáhnout např. zasláním písemných vyhotovení správních aktů. Informačním úkonem dává určitý vykonavatel veřejné správy na vědomí nějaké skutečnosti jiným vykonavatelům nebo adresátům; jde o úkon s nižší intenzitou právních účinků, označovaný v teorii též jako „jiný úkon“.

A v tomto smyslu závisí podmiňující akt na aktu finálním. Obsah podmiňujícího aktu nemůže být realizován samostatně, bez finálního aktu.

Jestliže je k vydání finálního aktu zapotřebí více podmiňujících aktů, je samozřejmé, že negativní podobu finálního aktu předurčí již to, že negativní bude alespoň jeden z podmiňujících aktů; na obsahu ostatních podmiňujících aktů pak nezáleží. Složitá situace nastane ovšem tehdy, jestliže je obsah různých podmiňujících aktů ve vzájemném rozporu. Do vydání finálního aktu je prostor pro koordinaci, neboť podmiňující akty, nazíráno obecnými hledisky teorie správních aktů, nabývají platnosti a právní moci<sup>4)</sup> až oznámením finálního aktu, neboť nejsou oznamovány samostatně. Bude tedy záležet na koordinačním úsilí správního úřadu příslušného k vydání finálního aktu. Později je již právní moc podmiňujících aktů překážkou takové koordinace. Tento aspekt lze proto považovat z hmotněprávního hlediska za limitující faktor celé právní konstrukce založené na subsumpci sensu stricto; řešení je třeba de lege lata i de lege ferenda hledat v oblasti procesní.

Z hlediska míry závaznosti podmiňujícího aktu pro obsah finálního aktu je možné rozlišovat:

- absolutní subsumpci, kdy je nutno obsah podmiňujícího aktu jednoznačně a beze zbytku promítnout do finálního aktu,
- relativní subsumpci, kdy je promítnutí obsahu podmiňujícího aktu do jisté míry věcí správního uvážení, jímž disponuje správní úřad při vydávání finálního aktu.

Je patrné, že relativní subsumpce dává větší prostor pro řešení rozporů mezi obsahem různých podmiňujících aktů.

Z hlediska příslušnosti k vydání podmiňujícího a finálního aktu lze rozlišovat:

- vnější subsumpci, kdy akt jednoho správního úřadu (v institucionálním smyslu) podmiňuje akt jiného správního úřadu,
- vnitřní subsumpci, kdy podmiňující akt i finální akt vydává též správní úřad (v institucionálním smyslu).

Vnitřní subsumpce je typická pro vykonavatele veřejné správy, kteří mají tzv. generální příslušnost či všeobecnou působnost<sup>5)</sup>. U vnitřní subsumpce je namísto klást v první řadě otázku nutnosti a v druhé řadě otázku vhodnosti vytvoření předmětné právní konstrukce - pokud jde o nutnost, zda by nestačil jediný správní akt, a pokud jde o vhodnost, zda je únosné nebo účelné, aby též vykonavatel veřejné správy hájil různé, často rozporné, oblasti veřejného zájmu. Z jiné strany vzato však, zejména u monokratických správních úřadů, poskytuje vnitřní subsumpce ve srovnání s vnější subsumpcí lepší teoretickou možnost koordinace obsahu podmiňujícího aktu a finálního aktu.

Dá se říci, že uvedená koncepce dnes převažuje nad názorem, že podmiňující akt ve smyslu výše uvedeném není vůbec správním aktem. Je ale pravdou, že podmiňující akt sám o sobě nemá bezprostřední vnější regulační charakter - bude „zprostředkován“ až finálním aktem.

Subsumpci třeba odlišit od jiných typů vazeb mezi správními úkony, především

<sup>4)</sup> Podmiňující akt, aby byl správním aktem, musí být schopen alespoň materiální právní moci (nemusí být výsledkem formálního procesu).

<sup>5)</sup> V našich současných podmínkách jde o obecní úřady, pověřené obecní úřady, okresní úřady a krajské úřady.

od řetězení správních aktů a od případu, kdy podkladem správního aktu je správní úkon s nižší intenzitou právních účinků než správní akt<sup>6)</sup>.

Při řetězení správních aktů jsou správní akty vydávány postupně, přičemž předpokladem navazujícího aktu je dříve vydaný správní akt či správní akty. Adresát žádá zvlášť o vydání každého aktu a každý akt je mu, popřípadě i dalším osobám, vydáván samostatně. Vazba může mít různou intenzitu - dříve vydaný akt může být pro správní úřad příslušný k vydání navazujícího aktu buď absolutně, nebo relativně<sup>7)</sup> závazný, anebo může být pouze pro obsah navazujícího aktu nezávazným obligatorním podkladem.

V pozitivním právu existují i konstrukce, které znamenají určitou kombinaci subsumpce a řetězení. Finální akt může být zároveň produktem řetězení i subsumpce, nebo může jít o hybridní režim mající některé znaky subsumpce a některé znaky řetězení. V prvním případě je předpokladem finálního aktu nejméně jeden subsumovaný (sensu stricto) akt a nejméně jeden řetězený akt. V druhém případě půjde například o to, že žádost o podmiňující akt bude podávat sám adresát (u správního úřadu příslušného k vydání podmiňujícího aktu).

Na rozdíl od teoretického pojetí subsumpce sensu stricto je v judikatuře subsumovaný správní akt chápán prostě jako správní akt, jehož obsah se promítá do navazujícího správního aktu - bez ohledu na to, zda jde o subsumpci, nebo o řetězení, popřípadě o nějakou kombinovanou právní konstrukci.

### 3. EXKURS DO POZITIVNÍHO PRÁVA

Reprezentativními příklady právních konstrukcí obrážejících v pozitivním právu subsumpci správních aktů jsou především živnostenskoprávní a stavebněprávní úprava.

#### 3.1. ŽIVNOSTENSKÉ PRÁVO

Dosud nejvýraznější úpravou subsumpce v našem právním řádu vůbec je původní koncepce rozhodování o žádosti o živnostenskou koncesi, obsažená z zákoně č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon). Tato konstrukce předpokládá vazbu mezi živnostenským zákonem (dále jen „ŽZ“) a zákony upravujícími speciální předpoklady provozování jednotlivých koncesovaných živností<sup>8)</sup>.

Podle § 52 odst. 1 ŽZ je v případě, že k provozování živnosti zákon vyžaduje „oprávnění nebo povolení nebo vyjádření“ (pozdější úprava doplnila „nebo sou-

<sup>6)</sup> V teorii se hovoří o vyjádřeních, stanoviscích nebo posudcích. Terminologie pozitivního práva je ošidná, neboť někdy těmito termíny označuje i správní akty.

<sup>7)</sup> Význam absolutní a relativní závaznosti je vysvětlen výše ve výkladu o typologii subsumpce.

<sup>8)</sup> Výjimečně mohou být tyto předpoklady upraveny i přílohou č. 3 ŽZ.

hlas“) jiného „orgánu státní správy“, živnostenský úřad<sup>9)</sup> povinen předložit tomuto orgánu žádost o koncesi k zaujetí „stanoviska“. Jiným orgánem státní správy se zde rozumí i tžž vykonavatel státní správy, pokud je jiným správním úřadem (než okresní nebo jemu naroveň postavený živnostenský úřad, který je příslušný rozhodovat ve věcech koncese) ve funkčním smyslu<sup>10)</sup>.

Zmíněným stanoviskem (jeho obsahem – zda je pozitivní nebo negativní, jakož i mody pozitivního stanoviska) je živnostenský úřad při rozhodování o koncesi vázán a musí jeho obsah zahrnout do vlastního rozhodnutí. Stanovisko tak nese podle všeho materiální znaky správního aktu.

Subsumpce se přitom podle původní představy měla stát ve zmíněných vztazích univerzální konstrukcí. Podle § 54 odst. 3 ŽZ, který byl implicitní novelou řady zákonů, totiž koncesní listina<sup>11)</sup> nahrazovala „povolení nebo oprávnění“ podle zvláštních předpisů. Správní úkony, které vystupovaly vůči adresátovi jako samostatné správní akty, tak měly být subsumovány do rozhodnutí, jímž byla udělena koncese.

Kamenem úrazu se však záhy ukázala nepropracovanost procesní stránky úpravy, přesněji úplný nedostatek zvláštní procesní úpravy subsumpce v souvislosti s přezkoumáváním správního rozhodnutí živnostenského úřadu. Některé pozdější úpravy proto nahradily subsumpci řetěžením<sup>12)</sup>. Tuto situaci reflektovala i jedna z posledních novel ŽZ<sup>13)</sup> – původní znění § 54 odst. 3 bylo vypuštěno a do § 52 odst. 1 bylo doplněno, že živnostenský úřad nevyžaduje stanovisko v případě, že jiný orgán „vydal rozhodnutí o udělení souhlasu s podnikáním podle zvláštního právního předpisu“.

### 3.2. STAVEBNÍ PRÁVO

Starší a ve vztahu k subsumpci správních aktů méně vyhraněná a zároveň prakticky nejsložitější a vcelku vzato i nejzávažnější je úprava vazeb mezi správními akty podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Tato úprava, která je ve srovnání s živnostenskoprávní konstrukcí subsumpce koncipována obecněji, rovněž prodělala určitý vývoj.

Původní znění § 126 odst. 1 stavebního zákona (dále jen „StZ“) obsahovalo výčet některých oblastí státní správy, resp. správněprávních úprav. Pokud se řízení vedené podle StZ (ve sledovaném kontextu zejména územní řízení, stavební řízení a kolaudační řízení) dotýkalo zájmů chráněných vyjmenovanými předpisy, mohl

<sup>9)</sup> Živnostenský úřad je pouze funkční označení. Pro koncesované živnosti vykonávají působnost tzv. okresní živnostenské úřady, institucionálně jde o okresní úřady. Odlišné řešení je v hl. m. Praze. Blíže viz zákon č. 570/1991 Sb., o živnostenských úřadech, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>10)</sup> Příkladem může být působnost tzv. dopravních úřadů podle zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů. Dopravním úřadem je kromě jiného okresní úřad.

<sup>11)</sup> Koncesní listina byla podle úpravy účinné do konce února r. 2000 formou rozhodnutí o udělení koncese.

<sup>12)</sup> Např. u koncesovaných živností v oblasti střelných zbraní a střeliva. Blíže viz přílohu č. 3 ŽZ a zákon č. 288/1995 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o střelných zbraních), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>13)</sup> Zákon č. 356/1999 Sb.

stavební úřad<sup>14)</sup> rozhodnout „jen v dohodě, popřípadě se souhlasem dotčeného orgánu státní správy“ (jde, jak bylo později v textu zákona upřesněno, o orgán státní správy, který předmětné zájmy hájí). Povinností stavebního úřadu bylo respektovat i mody jejich aktů. Z hlediska vazeb mezi správními akty dotčených orgánů státní správy a stavebního úřadu mohlo jít jak o subsumpci, tak o řetězení. Určité vodítko poskytovaly, kromě zvláštních úprav, i prováděcí předpisy k StZ<sup>15)</sup>.

Jisté vysvětlení nabízí § 126 odst. 2 StZ, podle něhož právo dotčených orgánů státní správy „vydat samostatné rozhodnutí zůstává nedotčeno, jestliže to předpisy na ochranu jimi sledovaných zájmů stanoví“. To by zřejmě mohlo vést k závěru, že jestliže se ze zvláštní úpravy jasně nepodává řetězení, půjde o subsumpci. Problémem je ovšem různorodá, často dosti volná, dikce zvláštních úprav.

Podle dnes platného znění<sup>16)</sup> § 126 odst. 1 StZ se daný režim vztahuje obecně na případy, kdy se řízení podle stavebního zákona dotýká zájmů chráněných zvláštními předpisy. Pouze poznámka pod čarou obsahuje jejich demonstrativní výčet<sup>17)</sup>. Řešení problému je tak v podstatě zcela přenecháno těmto zvláštním předpisům – z nich musí vyplývat, zda jde o správní akt nebo o správní úkon s nižší intenzitou právních účinků, a v případě správního aktu, zda jde o subsumpci nebo o řetězení, popřípadě o jejich kombinaci. Některé zvláštní úpravy svědčí pro subsumpci, jiné pro řetězení. Do první skupiny se řadí institut souhlasu orgánu ochrany ovzduší<sup>18)</sup>, do druhé institut vodohospodářského souhlasu<sup>19)</sup>. Prováděcí předpisy ke StaZ již dnes vodítkem být nemohou<sup>20)</sup>. Dikce jejich ustanovení o náležitostech žádosti o územní rozhodnutí a žádosti o stavební povolení však straní řetězení<sup>21)</sup>. Ustanovení § 126 odst. 2 StZ zůstalo novelami nedotčeno.

Sám StZ věnoval (a věnuje) pozornost jedinému konkrétnímu oboru působnosti dotčených orgánů státní správy, již je jaderná bezpečnost, resp. ochrana před ionizujícím zářením (§ 126 odst. 3), kde v době jeho přijetí neexistovala samostatná hmotněprávní úprava.

Jistý paradox představuje, že podle připojeného<sup>22)</sup> § 126 odst. 4 StZ není třeba k návrhu na územní rozhodnutí předkládat vyjádření, souhlasy a stanoviska pře-

<sup>14)</sup> Stavební úřad je pouze funkční označení. Působnost tzv. obecného stavebního úřadu vykonává zejména okresní úřad nebo je delegována na obec. Blíže viz § 117 a násl. StZ.

<sup>15)</sup> Svého času byl zvláštní režim založen ve vztahu ke správcům telekomunikačních sítí. Správci sítí tehdy měli podobné postavení jako dotčené orgány státní správy.

<sup>16)</sup> Novela zákonem č. 83/1998 Sb.

<sup>17)</sup> Tato poznámka odkazuje na právní úpravu ochrany přírody a krajiny, ochrany ovzduší, ochrany zemědělského půdního fondu, nakládání s odpady, ochrany kulturních památek a ochrany pozemních komunikací. Poznámku ovšem nelze považovat za součást normy.

<sup>18)</sup> Podle § 22 zákona č. 309/1991 Sb., o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami (zákon o ovzduší), ve znění pozdějších předpisů, pokud věc, která je předmětem souhlasu orgánu ochrany ovzduší, je „součástí správního řízení vedeného jiným správním orgánem“, není souhlas vydáván ve správním řízení.

<sup>19)</sup> Viz § 13 zákona č. 138/1973 Sb., o vodách (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů. Od 1. ledna 2002 § 17 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon).

<sup>20)</sup> V daném kontextu by šlo o stanovení právní povinnosti, nikoli o konkretizaci právní povinnosti, prováděcím předpisem.

<sup>21)</sup> Viz § 3 odst. 3 písm. b) a § 16 odst. 2 písm. c) vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona.

<sup>22)</sup> S účinností od 1. července 1998.

depsaná zvláštními předpisy, jestliže zájmy sledované těmito předpisy byly již předmětem hodnocení vlivů na životní prostředí podle příslušných zákonných úprav<sup>23)</sup> a pokud příslušný správní orgán od jejich vydání upustil ve svém vyjádření v tomto procesu<sup>24)</sup>. Tato úprava je potenciálně disfunkční již proto, že výsledné stanovisko při posuzování vlivů na životní prostředí není závazné, a tedy není vůbec správním aktem. Dotčený orgán státní správy by tak ztratil možnost závazně ovlivnit finální akt. Navíc jde o implicitní novelu několika zákonů.

Vazby mezi různými správními úkony jsou zmíněny i na jiných místech zákona – např. § 37 odst. 3 StZ hovoří v souvislosti s územním řízením a § 62 odst. 3 StZ v souvislosti se stavebním řízením o zajištění vzájemného souladu stanovisek dotčených orgánů státní správy vyžadovaných zvláštními předpisy, které je úkolem stavebního úřadu. Pokud podmiňující akt ještě vydán není, záleží na tom, jaké podmínky pro jeho vydání stanoví zvláštní úprava. Pokud již vydán je, nemá dnes stavební úřad možnost jeho obsah žádným kvalifikovaným právním prostředkem ovlivnit. Vztah k § 126 odst. 1 StZ není zcela jasný – jde o to, zda výše uvedená ustanovení mohou mít na mysli i „závazná“ stanoviska. Názory na tuto otázku se zejména v praxi rozcházejí.

K řešení rozporů mezi dotčenými správními úřady souvisejících se subsumpcí správních aktů před vydáním finálního aktu se nabízí použít § 136 StZ. Tento postup může odstranit pouze rozpory, které mají svůj kořen v uplatňování správního uvážení různých správních úřadů, popřípadě v tom, že některý z nich porušil právními předpisy, nikoli však rozpory, které jsou způsobeny vzájemným nesouladem právních norem. Existují však námitky teorie, že i tak by šlo o narušení pravomoci příslušného správního úřadu vydat podmiňující akt. Z praktického hlediska je pak významné zdržení procesu. Po oznámení finálního aktu použití tohoto ustanovení brání materiální právní moc podmiňujícího aktu. Je otázkou, zda ustanovení § 136 StZ bylo míněno jako úprava, která se týká vydávání podmiňujících aktů dotčenými orgány státní správy<sup>25)</sup>.

Speciální vazbu uvnitř StZ představuje souhlas obecného stavebního úřadu se stavebním povolením speciálního stavebního úřadu<sup>26)</sup>. Povaha této vazby však není ze zákona zřejmá.

V oblasti stavebního práva již byla v odborné literatuře vazbám mezi různými správními akty věnována pozornost<sup>27)</sup>.

<sup>23)</sup> Zákon č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, popřípadě zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. Od 1. ledna 2002 zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí).

<sup>24)</sup> Zmíněné zvláštní úpravy ovšem o této možnosti explicitně nehovoří.

<sup>25)</sup> Ve své době šlo zejména o řešení rozporů souvisejících s řízením investiční výstavby tzv. orgány hospodářského řízení, popřípadě též ve vztahu k tzv. funkční správě výstavby.

<sup>26)</sup> § 120 odst. 2 StZ. Uvedené ustanovení se týká vodohospodářských děl, staveb pozemních komunikací, staveb drah a na dráze a staveb leteckých.

<sup>27)</sup> Krecht, J.: K souběhu správních aktů ve stavebním řízení, bulletin Stavební právo č. 2/1999.

## 4. NĚKTERÉ SOUVISLOSTI SUBSUMPCE

Ze souvislostí, které činí teoretické úvahy o subsumpci správních aktů prakticky významnými, je třeba zmínit alespoň otázky přezkoumávání podmiňujícího aktu a finálního aktu, nulity podmiňujícího aktu a nečinnosti správního úřadu příslušného k vydání podmiňujícího aktu, jakož i otázku rozporu mezi obsahem finálního aktu a obsahem podmiňujícího aktu.

### 4.1. PŘEZKOUMÁVÁNÍ PODMIŇUJÍCÍHO AKTU A FINÁLNÍHO AKTU

Při přezkoumávání finálního aktu v rámci odvolacího řízení správního se při absenci zvláštní procesní úpravy objevuje základní problém v podobě nepřezkoumatelnosti podmiňujícího aktu.

Podmiňující akt není adresátům samostatně oznamován, nelze tedy uvažovat samostatné odvolání proti němu. Odvolání proti finálnímu aktu se podává u správního úřadu příslušného k vydání finálního aktu a o odvolání rozhoduje správní úřad, který je nadřízeným orgánem správního úřadu příslušného k vydání finálního aktu. Jelikož je podmiňující akt pro správní úřad příslušný k vydání finálního aktu závazný a jelikož totéž musí platit i pro jeho nadřízený správní úřad<sup>28)</sup>, nemůže být v rámci odvolacího řízení podmiňující akt přezkoumáván, resp. naneyvš by mohla být seznána jeho nulita. Subsumpce tak ve správním řízení znamená pro adresáta v jistém ohledu past.

Podmiňující akt je sice oznamován až ve formě finálního aktu, protože ale není rozhodnutím vydávaným ve správním řízení, stává se okamžikem oznámení platným a současně pravomocným.

Pro odlišný závěr – v tom směru, že podmiňující akt a finální akt tvoří jakési společné rozhodnutí, není prozatím dostatečné opory.

Pro úvahy *de lege ferenda* může mít význam dále rozlišit, zda se adresát finálního aktu domáhá ochrany v případě negativního finálního aktu, nebo v případě pozitivního finálního aktu, kdy nesouhlasí s jeho omezujícími mody.

Skutečnost, že podmiňující akt není samostatným rozhodnutím ve správním řízení, by nemusela vadit při jeho přezkoumávání ve správním soudnictví<sup>29)</sup>. V soudní praxi jsou ale tyto akty, dokonce ne v případě subsumpce *sensu stricto*, ale někdy i u řetězení, považovány za rozhodnutí předběžné povahy, která jsou vyloučena ze soudního přezkumu<sup>30)</sup>. Lze soudit, že jde, minimálně v některých případech, o nepřipustné rozšiřující výklad předmětného ustanovení občanského soudního řádu. Za rozhodnutí předběžné povahy totiž nemůže být považován hmotněprávně samostatný správní akt, pro jehož samostatnost je určující, že k tomu příslušný

<sup>28)</sup> Jde o správní akt vydaný mimo obor jejich působnosti. Závaznost podmiňujícího aktu nemůže být prolomena obecnými ustanoveními o spolupráci správních úřadů [srov. např. § 5 odst. 1 písm. c) a d) a odst. 2 zmíněného zákona o živnostenských úřadech].

<sup>29)</sup> Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „OSŘ“) rozlišuje mezi rozhodnutími vydanými ve správním řízení a „dalšími rozhodnutími“ (§ 244 odst. 3).

<sup>30)</sup> § 248 odst. 2 písm. e) OSŘ. K judikatuře viz poznámku č. 2.



správní úřad posuzuje věc z hlediska, z něhož již nebude, alespoň ne separátně, v dalším správním postupu posuzována.

Přezkoumávání zákonnosti podmiňujícího aktu až v rámci přezkoumávání zákonnosti finálního aktu také nepřináší uspokojivé řešení. Soud sice přihledne k zákonnosti podmiňujícího aktu, ale zrušit jej nemůže<sup>31)</sup>. Právní názor soudu je zřejmé, přes některé odlišné názory, závazný<sup>32)</sup> pouze pro správní úřady, které po případném zrušení finálního aktu povedou nové řízení o vydání finálního aktu.

V souvislosti s přezkoumáváním rozhodnutí ve správním řízení i se správním řízením navazujícím na zrušení finálního aktu ve správním soudnictví tak krystalizuje otázka, jak je to se změnitelností podmiňujícího aktu, který nemá procesní formu rozhodnutí ve správním řízení. To souvisí s problémem jeho materiální právní moci, která nastane oznámením finálního aktu adresátům. Vzhledem k nedostatku procesní úpravy by jen z obecného principu legality bylo lze dovodit možnost zásahu do nezákonného podmiňujícího aktu. Zásah z důvodu nesprávnosti se naproti tomu nezdá únosný.

Otevřenou zůstává otázka ústavní stížnosti proti podmiňujícímu aktu. Odpověď ovšem opět závisí na úvaze, zda právním prostředkem ochrany proti podmiňujícímu aktu je opravný prostředek proti finálnímu aktu či nikoli<sup>33)</sup>.

Potíže nepůsobí určení počátku běhu lhůty pro podání správní žaloby nebo ústavní stížnosti. Vzhledem k tomu, že podmiňující akt není oznamován samostatně, je východiskem ztotožnit okamžik jeho oznámení s okamžikem oznámení finálního aktu. Možnost napadnout těmito prostředky podmiňující akt před vydáním finálního aktu je vyloučena, neboť podmiňující akt není v právní moci.

Různé názory lze mít konečně i na to, zda bezprocedurální oprava zřejmé nesprávnosti v písemném vyhotovení podmiňujícího aktu vyvolá možnost stejné opravy finálního aktu. Taková nesprávnost v podmiňujícím aktu se totiž nemusí jevit jako zřejmá ve finálním aktu.

#### 4.2. NULITA PODMIŇUJÍCÍHO AKTU

Prakticky významné je, pokud nulita podmiňujícího aktu vyjde najevo až dodatečně po vydání pozitivního finálního aktu. Formulovat samostatný důvod nulity finálního aktu spočívající v nulitě podmiňujícího aktu by snad bylo únosné pouze v případě esenciální závislosti, kdy si po obsahové stránce nelze finální akt bez podmiňujícího aktu vůbec představit. U nulity podmiňujícího aktu lze vést podle okolností, zejména jestliže si byl správní úřad příslušný k vydání finálního aktu nebo adresát aktu nulity podmiňujícího aktu vědom<sup>34)</sup>, stejné úvahy jako při jeho nevydání. Jinak se lze obecně klonit spíše k závěru, že finální akt je „pouze“ nezákonný.

<sup>31)</sup> § 245 odst. 1 OSŘ. Předpokladem použití tohoto ustanovení je právě, že podmiňující akt nelze napadnout samostatně.

<sup>32)</sup> § 250j odst. 3 OSŘ.

<sup>33)</sup> Arg. § 75 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>34)</sup> Závisej též na formulaci důvodů nulity. Např. podle německého správního řádu je obecným důvodem nulity zvláště závazná vada rozhodnutí, která musí být každému zřejmá.

#### 4.3. NEVYDÁNÍ PODMIŇUJÍCÍHO AKTU

Obecně platí, že bez vydání podmiňujícího aktu nelze vydat finální akt. Výjimku by musel stanovit zákon. Zvláštním případem by mohla být úprava fikce, popřípadě domněnky, pozitivního podmiňujícího aktu nebo fikce, popřípadě domněnky, negativního podmiňujícího aktu.

Důležité je uvažovat o situaci, kdy byl vydán pozitivní finální akt, aniž byl vydán podmiňující akt. K jejímu řešení je možné formulovat v podstatě dva základní doktrinní přístupy:

- neexistence podmiňujícího aktu znamená, že nemohl být brán v potaz jeden z obligatorních podkladů finálního aktu; finální akt je proto nezákonný,
- vydání finálního aktu hojí za předpokladu dobré víry jeho adresáta neexistenci podmiňujícího aktu; v důsledku vydání finálního aktu platí obecná fikce nebo domněnka, že byl vydán pozitivní podmiňující akt, který neobsahoval žádné omezující mody.

První z uvedených přístupů akcentuje požadavek formální zákonnosti, druhý pak (s přihlédnutím k principu integrity vnějšího projevu státní, resp. veřejné vůle) požadavek právní jistoty a ochrany dobré víry adresátů aktu. V druhém případě ovšem třeba zkoumat, zda adresát vůbec mohl být a zda skutečně byl v dobré víře ohledně skutečnosti, že podmiňující akt byl nebo mohl být vydán. Zmíněným principem integrity podle všeho nelze rovněž argumentovat, jestliže podmiňující akt a finální akt jsou projevem vůle různých osob veřejného práva<sup>35)</sup>.

#### 4.4. ROZPOR OBSAHU FINÁLNÍHO AKTU S OBSAHEM PODMIŇUJÍCÍHO AKTU

Podobný problém, jakým je nevydání podmiňujícího aktu, přináší i rozpor obsahu finálního aktu s obsahem podmiňujícího aktu. I zde se nabízejí výše uvedené dva základní přístupy a obdobné úvahy.

### 5. ÚVAHY DE LEGE FERENDA

Doktrinně třeba uvážit, zda úsilí odstranit nebo alespoň zmenšit problémy spojené se subsumpcí mají vést spíše ke zdokonalování právních konstrukcí, které jsou jejím vyjádřením, nebo k alternativním právním konstrukcím, které jsou popřením subsumpce sensu stricto.

#### 5.1. ZDOKONALENÍ PRÁVNÍ ÚPRAVY SUBSUMPCE

Při úvahách o zdokonalení právní úpravy vystupuje do popředí procesní stránka věci<sup>36)</sup>. Jde přitom zejména o úpravu odvolacího řízení. Mezi další

<sup>35)</sup> To může být praktické zejména podle nových úprav o rozhodování orgánů krajů a orgánů obcí v samostatné působnosti.

<sup>36)</sup> Jistě pokroky v tomto směru připravuje nová obecná úprava správního řízení, která je v současnosti ve stadiu vládního návrhu zákona (schválen vládou dne 12. září 2001).

procesní instituty, dotčené subsumpcí, se řadí např. přerušení řízení z důvodu rozhodování předběžné otázky, ale i pravidla pro řešení rozporů mezi správními úřady příslušnými k vydání podmiňujícího aktu a finálního aktu.

V odvolacím řízení jde o to, aby o odvolání rozhodoval ten správní úřad, který je původcem napadeného výroku. U subsumovaného výroku by mělo jít o správní úřad nadřízený tomu, který byl příslušný k vydání podmiňujícího aktu, s případnou možností vstupu jeho samotného v rámci autoremedury. Jednoduché řešení by bylo možné, pokud z odvolání bude zřejmé, čím výrok se napadá. Půjde-li o výroky více správních úřadů, je třeba pamatovat na koordinaci v rámci odvolacího řízení.

Zvláštní pozornost vyžaduje případ, kdy adresát napadá pouze omezující mody pozitivního aktu. V této souvislosti lze diskutovat o redukci úplného revizního principu v odvolacím řízení, o tom, že určité výroky (nebo části výroku) rozhodnutí nemusí být odvoláním dotčeny a mohou nabýt právní moci samostatně. Alternativně se nabízí, že odvolání nebude na žádost adresáta přiznán odkladný účinek – do doby oznámení rozhodnutí o odvolání bude moci adresát oprávnění vykonávat v rozsahu omezujících modů, což by pro něj bylo výhodnější, než kdyby odvolání odkladný účinek mělo a on nemohl v jeho důsledku přiznané oprávnění vykonávat vůbec.

Jiným řešením by bylo proces pro případ negativních podmiňujících aktů či podmiňujících aktů s omezujícími mody, popřípadě předem (v rámci vyjadřování se k podkladu rozhodnutí) s adresátem „nedohodnutými“ omezujícími mody, rozfázovat samostatným oznámením podmiňujících aktů s tím, že je možné se proti nim samostatně odvolat, a s tím, že řízení o vydání finálního aktu bude přerušeno do doby oznámení rozhodnutí o odvolání do podmiňujících aktů.

Ke zdokonalení právní úpravy subsumpce může přispět i propracování doktríny subsumovaného správního aktu (*sensu stricto*) jako aktu, jehož právní moc je podmíněna právní mocí navazujícího finálního aktu. Podobné, ovšem o něco komplikovanější, úvahy by bylo možné vést i o účinnosti.

Rozpory mezi správními úřady by měly řešit společně nadřízené orgány. Není-li jich, lze uvažovat Konstrukci dohodovacího řízení mezi ústředními správními úřady. V případě jeho bezvýslednosti by měla být věc předložena vládě, neboť věčné otázky tohoto druhu zřejmě nelze řešit v rámci soudních kontrol veřejné správy.

## 5.2. NÁHRADA SUBSUMPCE

Namísto subsumpce lze veřejný zájem v různých oblastech koordinovat zejména prostřednictvím:

- společného rozhodování více správních úřadů; toto řešení by vyžadovalo zvláštní úpravu procesu,
- společného rozhodování téhož správního úřadu ve více věcech (společné řízení),
- vytváření orgánů *sui generis*, jejichž složení a způsob rozhodování budou garantovat vyváženou ochranu různých složek veřejného zájmu; může jít zejména o různé kolegiální orgány s kvalifikovaným složením,

- náhrady subsumpce řetězením,
- koncentrace rozhodovací pravomoci u správního úřadu, který byl dosud příslušný vydat pouze podmiňující akt<sup>37)</sup>, nebo finální akt,
- delegace pravomoci rozhodovat na odborné instituce, popřípadě alespoň delegací působnosti při přípravě nebo zčásti i hodnocení podkladů rozhodnutí,
- nových hmotněprávních konstrukcí.

Krokem naposled uvedeným směrem by mohla být např. koncepce integrovaného povolování zdrojů znečišťování životního prostředí, která má především evropský rozměr<sup>38)</sup>.

## THE CONCEPT OF SUBSUMPTION IN ADMINISTRATIVE DECISIONS

### Summary

Subsumption (or consolidation) is intended to designate a link between administrative decisions (acts), where the resultant and final administrative decision is preceded by one or more conditioning administrative decisions with their binding effect reflected in the final decision. The adoption of the conditioning decisions is arranged through the administrative authority competent to pass the final decision. The conditioning decisions are not separately communicated to the person concerned and it is upon the notification of the final decision that they come into legal force and effect.

Examples of subsumption in positive law can be found primarily in the area of trades licencing law and building law.

In the theory of subsumption, the reviews of the conditioning and final decisions shall primarily be dealt with, as well as the consequences of nullity or failure to pass the conditioning decision and the implications of a variance between a final decision and a conditioning one.

The efficiency of the legal procedure based on subsumption is rather low mainly because it has not been sufficiently worked out. The solution rests either in perfecting the procedure or replacing subsumption by another type of consolidated decision-making, e.g. through a successive or integrated decision making.

<sup>37)</sup> To by mohlo být východiskem pro koncesované živnosti, kde působnost živnostenských úřadů nepředstavuje žádnou věcnou odbornost ve vztahu k předmětu podnikání.

<sup>38)</sup> Direktiva 96/61/ES, o integrované prevenci a omezení znečištění. Příslušná naše národní právní úprava je ve stadiu návrhu (zákon o integrované prevenci a omezení znečištění a o integrovaném registru znečišťování). Zdá se, že návrh je ale dnes postaven právě na subsumpci správních aktů.