MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Závěry poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu z let 2005 až 2016

Sestavil: odbor legislativy a koordinace předpisů

PŘEDMLUVA

Vážené kolegyně, vážení kolegové,

Ministerstvo vnitra vykonává kromě řady jiných úkolů také koordinační úlohu v oblasti správního řízení. Za účelem náležitého naplňování uvedeného cíle byl již v roce 2005 zřízen Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu. Vznik zmíněného poradního orgánu navazoval na přijetí zcela nové obecné právní úpravy správního procesu v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, která si vyžádala rovněž zajištění postupů pro sjednocování výkladu tohoto klíčového právního předpisu. V poradním sboru jsou zastoupeni zaměstnanci Ministerstva vnitra a jiných orgánů veřejné správy a také nezávislí odborníci z akademické sféry i soudní oblasti. Poradní sbor přijímá v rámci svých zasedání nezávazná stanoviska k různým složitým výkladovým problémům, které se vztahují ke správnímu řádu a jeho vztahu ke zvláštním právním předpisům. Jednotlivá výkladová stanoviska jsou následně publikována v podobě závěrů na internetových stránkách Ministerstvo vnitra.

Pozitivní role poradního sboru je podle mého názoru nesporná. Dokládá ji nejen množství publikovaných závěrů, ale rovněž autorita, které v dané oblasti práva požívají. Závěry poradního sboru jsou často citovány v odborné literatuře, odkazy na ně nalézáme také v judikatuře správních soudů. Vzhledem k tomu, že se existence poradního sboru v praxi jednoznačně osvědčila, přistoupil ministr vnitra počátkem roku 2017 k rozšíření jeho působnosti na problematiku správního trestání. Jedná se o další důležitou oblast, v níž Ministerstvo vnitra vykonává koordinační úlohu. Bezprostředním motivem k této změně bylo provedení komplexní reformy právní úpravy správního trestání, a to schválením nového zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, a zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích. Vzhledem k dopadům nové právní úpravy přestupkového práva na celou oblast veřejné správy a s přihlédnutím k výkladovým nejasnostem, které nutně doprovázejí každou zásadní legislativní změnu, je zmíněné rozšíření působnosti poradního sboru jistě odůvodněné.

V této souvislosti považuji za vhodné uzavřít určitým symbolickým způsobem první etapu činnosti poradního sboru vydáním této publikace. Čtenářům se předkládá soubor všech závěrů, které poradní sbor přijal od svého vzniku v roce 2005 až do konce roku 2016. Závěry jsou číslovány a řazeny chronologicky od nejstaršího. Pro snadnější orientaci obsahuje publikace v závěru rejstřík uspořádaný podle konkrétních ustanovení správního řádu, kterých se jednotlivé závěry převážně týkají. Čtenář má tudíž možnost jednoduše nalézt závěr vztahující se k ustanovení, které jej

aktuálně zajímá. Vzhledem k velké dynamice právní úpravy, zejména v případě zvláštní části správního práva, jsou závěry opatřeny poznámkami, které upozorňují na případné pozdější změny interpretovaných norem a jejich vliv na použitelnost závěru.

Pevně věřím, že předkládaná publikace bude pro čtenáře přínosná. Zároveň si dovoluji vyslovit přání, aby poradní sbor navázal v následujících letech na kvalitní výsledky své dosavadní činnosti, a nadále tím přispíval k vytváření jednotné výkladové praxe, nově i v oblasti reformovaného správního trestání.

JUDr. PhDr. Petr Mlsna, Ph. D.
náměstek ministra vnitra pro řízení sekce legislativy, práva, archivnictví a správních agend pověřený řízením sekce veřejné správy

předseda Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání

Uveřejněné závěry lze volně užívat pouze k nekomerčním účelům. V případě citací uveřejněných závěrů je prosím označte jejich formou, číslem a dnem vydání; např. Závěr č. 59 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 11. 6. 2007.

Za textem odůvodnění některých závěrů jsou *kurzívou* uvedeny stručné poznámky upozorňující na případné pozdější změny relevantních právních předpisů. Tyto poznámky byly zpracovány podle právního stavu účinného ke dni 31. 7. 2017.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 9. 5. 2005

Závěr č. 1 – Počítání lhůty podle § 24 odst. 1 správního řádu

Na počítání lhůty podle § 24 odst. 1 správního řádu se vztahuje pravidlo pro počítání času uvedené v § 40 odst. 1 písm. c); připadne-li konec lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší příští pracovní den.

Odůvodnění:

§ 24 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, stanoví tzv. fikci doručení v případě, že adresát nebyl zastižen v místě doručení a písemnost byla uložena:

„*Jestliže si adresát uložené písemnosti písemnost ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla k vyzvednutí připravena, nevyzvedne, písemnost se považuje za doručenou posledním dnem této lhůty.*“

Při řešení otázky, jak se uvedená 10denní lhůta počítá, se poradní sbor ke správnímu řádu zabýval otázkou, zda se na její počítání vztahuje ustanovení § 40 o počítání času. Pravidla pro počítání času jsou v § 40 uvozena větou: „*Pokud je provedení určitého úkonu v řízení vázáno na lhůtu*“. V teorii práva je rozlišován pojem „lhůta“ jako časový úsek, v němž může nastat nějaká další právní skutečnost, od pojmu „doby“ jako samostatné právní události, s níž právo spojuje určité důsledky.

Gramatický výklad § 24 odst. 1 nasvědčuje tomu, že se zde hovoří o lhůtě, jaká je zmíněna v ustanovení § 40. Jednoznačný závěr je však zpochybněn terminologickou rozvolněností, kterou zákon trpí v případech ustanovení o dobách či lhůtách. Tak např. § 25 odst. 2 o doručování veřejnou vyhláškou používá rovněž pojmu „lhůta“, v tomto případě jde však z teoretického hlediska spíše o dobu. Naopak § 26 odst. 4 správně používá termín „doba“ („*Rozhodnutí nadřízeného správního orgánu se zveřejní nejméně po dobu 15 dnů na úřední desce správního orgánu, který povinnost neplnil.“*).

Z věcného hlediska lze posuzovat, zda je vyzvednutí uložené písemnosti „úkonem v řízení vázaným na lhůtu“ ve smyslu uvozovací věty § 40. Zákon zřejmě připouští dvojí výklad; lhůta 10 dnů navíc není lhůtou, v níž je nejpozději možné si písemnost vyzvednout. K vyzvednutí písemnosti je určena 15denní lhůta uvedená v § 23 odst. 4.

Dalším hlediskem, které bylo poradním sborem posuzováno, bylo hledisko dosavadní praxe a judikatury. Současná praxe při aplikaci podobně konstruovaného ustanovení § 24 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů, („*Nebyl-li adresát písemnosti, která má být doručena do vlastních rukou, zastižen, ačkoliv se v místě doručení zdržuje, doručovatel uloží písemnost v místně příslušné provozovně držitele poštovní licence nebo u obecního úřadu a adresáta o tom vhodným způsobem vyrozumí. Nevyzvedne-li si adresát písemnost do tří dnů od uložení, poslední den této lhůty se považuje za den*

doručení, i když se adresát o uložení nedozvěděl.) se kloní k názoru, že připadne-li poslední den 3denní lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, posledním dnem lhůty musí být až nejbližší následující pracovní den. Vychází se přitom z ustanovení § 27 odst. 2 věty poslední zákona č. 71/1967 Sb., („*Připadne-li konec lhůty na den pracovního klidu, je posledním dnem lhůty nejbližší příští pracovní den.*“) nebo dokonce z analogického užití § 57 odst. 2 občanského soudního řádu („*Připadne-li konec lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den*.“). K tomuto výkladu srov. rozhodnutí Vrchního soudu v Praze č. 568/2000 (Soudní judikatura ve věcech správních) a nález Ústavního soudu č. 57 (Sb. nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 33, str. 81).

Nelze však odhlédnout ani od toho, že výše uvedená praxe je do značné míry důsledkem toho, že zákon č. 71/1967 Sb. stanoví pouze 3denní lhůtu pro to, aby mohla nastat domněnka doručení. Tak se v praxi často může stát, že v případě tří volných dnů v týdnu jdoucích za sebou nebude mít adresát písemnosti v průběhu těchto tří dnů žádnou faktickou možnost k vyzvednutí písemnosti, což je nejen v rozporu s účelem ustanovení § 24 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., které nepochybně směřuje též k tomu, aby si adresát mohl uloženou písemnost v 3denní lhůtě fakticky vyzvednout, ale šlo by zřejmě o postup neobhajitelný s ohledem na ochranu práv adresátů veřejné správy. Problém je tak řešen extenzívním výkladem ve prospěch dotčených osob.

Nový správní řád sice namísto 3denní lhůty stanoví lhůtu 10denní, v níž by měla být zajištěna faktická možnost vyzvednutí písemnosti, nadále je však nutno přihlížet především k zásadě stanovené § 4 odst. 1 správního řádu („*Veřejná správa je službou veřejnosti*.“) a při aplikaci ustanovení, které připouští dvojí výklad, vždy zvolit takové řešení, které zajistí lepší ochranu práv dotčených osob. Poradní sbor po obsáhlé diskusi došel k závěru, že s ohledem na dosavadní praxi a judikaturu a na ustanovení § 4 odst. 1 správního řádu lze doporučit počítání lhůty uvedené v § 24 odst. 1 podle pravidel pro počítání času podle § 40, zejména § 40 odst. 1 písm. c).

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 9. 5. 2005

Závěr č. 2 – Důsledky zrušení nebo změny stanoviska, respektive závazného stanoviska, které bylo podkladem pro vydání opatření obecné povahy

Řízení o vydání opatření obecné povahy obnovit nelze.

Odůvodnění:

Na svém prvním zasedání poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu posuzoval otázku, zda je možné obnovit řízení o vydání opatření obecné povahy podle § 100 například v případě, kdy by byl vydán územní plán formou opatření obecné povahy [1] na základě stanoviska, respektive závazného stanoviska, a toto stanovisko bylo zrušeno nebo změněno.

Ustanovení § 173 odst. 2 stanoví, že „*proti opatření obecné povahy nelze podat opravný prostředek*“. Jazykovým výkladem tohoto ustanovení ve spojení se speciálním ustanovením § 174 odst. 2 („*soulad opatření obecné povahy s právními předpisy lze posoudit v přezkumném řízení*“) lze dovodit, že řízení o vydání opatření obecné povahy obnovit nelze. Tomuto výkladu svědčí i fakt, že není zřejmé, kdo by byl oprávněn podat žádost o obnovu řízení, pokud by se nezahajovalo z moci úřední.

V daném případě je tedy možné důsledky změny nebo zrušení stanoviska nebo závazného stanoviska řešit pouze s využitím přezkumného řízení nebo správní žaloby podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění zákona č. 127/2005 Sb.

Co se týče přezkumného řízení, lze předpokládat, že zrušení stanoviska, respektive závazného stanoviska pro jeho nezákonnost by naplnilo požadavek § 94 odst. 1 věty první, bylo by tedy možné „*důvodně pochybovat o tom, že opatření obecné povahy je v souladu s právními předpisy*“. Bylo by tedy možné opatření obecné povahy v rámci přezkumného řízení zrušit nebo změnit.

Soudní řízení správní ve věci zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části předpokládá zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění zákona č. 127/2005 Sb. Podle § 101d odst. 1 soudního řádu správního „*při rozhodování soud posuzuje soulad opatření obecné povahy se zákonem...*“. Bylo by tedy možné v předmětném případě opatření obecné povahy v rámci soudního řízení správního zrušit.

V této souvislosti bylo třeba zvážit i to, zda by bylo možné využít institut nového rozhodnutí podle § 101. Institut nového rozhodnutí splňuje požadavek § 173 odst. 2, neboť se nejedná o opravný prostředek. Jinak je ale ve vztahu k dané otázce nepraktický. Aby bylo možné v předmětném případě vydat nové opatření obecné

[1] Jak předpokládají § 37 odst. 4 a § 44 odst. 4 vládního návrhu nového stavebního zákona - sněmovní tisk č. 998.

povahy podle § 101, musel by být ve zvláštním zákoně pro to konstruován právní základ - důvody uvedené v § 101 v písm. a) až d) této situaci neodpovídají.

Na vydávání, změnu a rušení závazného stanoviska je třeba aplikovat část třetí, respektive čtvrtou. Podle § 149 odst. 5 může nezákonné závazné stanovisko zrušit nebo změnit správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který nezákonné závazné stanovisko vydal.

Závazné stanovisko pak podle § 156 odst. 2 může zrušit s účinky ode dne jeho vydání ten správní orgán, který stanovisko vydal. Pokud tak neučiní, ačkoli budou splněny podmínky § 156 odst. 2, jeho nadřízený správní orgán učiní opatření proti nečinnosti podle § 80.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 24. 6. 2005

Závěr č. 3 – Vztah ustanovení § 1 odst. 2 a § 180 odst. 1 správního řádu

Správní řád se v případě aplikace podle § 180 odst. 1 správního řádu použije subsidiárně, a to i v případech, kdy zvláštní zákon použití správního řádu vylučuje.

Odůvodnění:

Při zasedání poradního sboru byla řešena otázka, jaký je vztah ustanovení § 1 odst. 2 a § 180 odst. 1 správního řádu, konkrétně zda je možné ustanovení § 180 odst. 1 správního řádu vykládat tak, že odchylný postup od správního řádu je nepřípustný v případech, kdy dosavadní právní předpis neupravuje správní řízení v celém rozsahu, ale stanoví odchylný postup od správního řádu pouze v některých ustanoveních.

Ustanovení § 1 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, upravuje subsidiární použití správního řádu, tedy pravidlo, že správní řád se použije v případě, že zvláštní zákon nestanoví jiný postup. Z dikce tohoto ustanovení vyplývá, že pokud zvláštní zákon pro určité správní řízení stanoví procesní odchylky od správního řádu, bude sice správní orgán v takovém správním řízení postupovat podle správního řádu, ale při řešení otázek upravených zvláštním zákonem musí namísto ustanovení správního řádu aplikovat ustanovení zvláštního zákona. Tato ustanovení pak mají přednost před právní úpravou správního řádu. Správní řád má tedy charakter obecného právního předpisu o správním řízení a zvláštní zákony charakter předpisů speciálních upravujících procesní odchylky. Při aplikaci má přednost speciální právní úprava před obecnou, obecnou právní úpravu je však třeba subsidiárně použít pro řešení otázek, které speciální právní úprava neupravuje (viz čl. 2 odst. 3 Ústavy). S ohledem na dikci ustanovení § 1 odst. 2 správního řádu je však nutné si uvědomit, že ve vztahu ke správnímu řádu musí zvláštní zákony stanovit jiný postup. Není tedy možné, aby byla vyloučena aplikace správního řádu bez dalšího, aniž by zvláštní zákon dostatečně upravil procesní otázky.

Ustanovení § 180 odst. 1 správního řádu je ustanovením přechodným, které se vztahuje na nyní účinné zvláštní zákony. Jedná se o nepřímou novelu zvláštních zákonů, která vztahuje subsidiární použití správního řádu na správní řízení, která se vedou podle zvláštních zákonů a jejichž cílem je vydání správního rozhodnutí. Toto ustanovení tedy počínaje účinností nového správního řádu zasáhne do všech zákonů, které nabyly nebo nabudou účinnosti do účinnosti nového správního řádu a které neupravují správní řízení v celém rozsahu (z hlediska nového správního řádu) nebo které (v rozporu s výše zmíněnými judikáty Ústavního soudu) vylučují použití správního řádu (resp. obecných předpisů o správním řízení), aniž by však v tom kterém konkrétním zákoně byla obsažena adekvátní procesní úprava postupu orgánů veřejné správy odpovídající principu obsaženému v čl. 2 odst. 3 Ústavy, jak

to ve své judikatuře požaduje Ústavní soud [2]. Bylo by sice možné namítnout, že vyloučením použití správního řádu v jiném zákoně je vyloučen i § 180 odst. 1, toto přechodné ustanovení je však ve vztahu k takovým úpravám lex posterior a má tedy před nimi přednost, což vyplývá i z nutnosti preference ústavně konformního výkladu (viz čl. 2 odst. 3 Ústavy).

Tímto ustanovením se avšak nemění vztah správního řádu a zvláštních zákonů, tedy vztah obecného a speciálního právního předpisu. Ustanovení § 180 odst. 1 správního řádu stanoví, že tam, kde se podle dosavadních právních předpisů postupuje ve správním řízení tak, že správní orgány vydávají rozhodnutí, aniž tyto předpisy řízení v celém rozsahu upravují, postupují v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, podle tohoto zákona včetně části druhé. Pokud tedy bude na základě zvláštního zákona prováděno správní řízení, ve kterém má být vydáno správní rozhodnutí, bude při něm správní orgán „otázky, jejichž řešení je nezbytné“, podle § 180 odst. 1 správního řádu řešit podle správního řádu včetně jeho části druhé. Jednou z otázek, které musí správní orgán ve správním řízení vyřešit, je také vztah správního řádu a zvláštního zákona. Z toho vyplývá, že tento vztah lze posuzovat podle § 1 odst. 2 správního řádu, jak je uvedeno výše. Na základě výše uvedeného se domníváme, že se v případě aplikace správního řádu podle § 180 odst. 1 správního řádu bude vztah správního řádu a zvláštního zákona řídit § 1 odst. 2 správního řádu, tedy že se správní řád použije subsidiárně.

[2] Např. nález Ústavního soudu Pl.ÚS 14/96, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek č. 6, nález č. 114, s. 323; nález III. ÚS 226/95, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek č. 5, nález č. 61, str.467; nález Pl.ÚS 24/04 ze dne 26.dubna 2005

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 24. 6. 2005

Závěr č. 4 – Řízení s velkým počtem účastníků podle § 144 správního řádu

Řízení podle § 40 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, není podle své povahy řízením správním podle správního řádu, ale zvláštní úpravou legislativního procesu, na který se však správní řád, tedy ani § 144 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, nevztahuje.

Odůvodnění:

Podle § 144 správního řádu se postupuje v případě, že se jedná o správní řízení s velkým počtem účastníků, tedy více než 30 účastníky.

Ustanovení § 40 zákona č. 114/1992 Sb. se do současné podoby dostalo prostřednictvím zákona č. 218/2004 Sb., přičemž konkrétně způsob projednávání námitek vlastníků dotčených nemovitostí k návrhu na vyhlášení zvláště chráněného území je výsledkem schváleného pozměňovacího návrhu obsaženého v usnesení výboru pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí Poslanecké sněmovny.

Jde o to, že zvláště chráněná území se vyhlašují formou právního předpisu, a to zákona (národní park - § 15 odst. 3), nařízení vlády (chráněná krajinná oblast - § 25 odst. 3), vyhláškou Ministerstva životního prostředí (národní přírodní rezervace a národní přírodní památky - § 79 odst. 3 písm. b)) a nařízením kraje (přírodní park, přírodní rezervace přírodní památka - § 77a odst. 2). Projednávání námitek vlastníků proti návrhu na vyhlášení zvláště chráněného území ve smyslu § 40 zákona č. 114/1992 Sb. by proto z povahy věci bylo nikoliv správním řízením ale součástí legislativního procesu směřujícího k vydání některého z výše zmíněných právních předpisů. Rozhodnutí o takových námitkách by pak nebylo meritorním správním rozhodnutím (omezení vlastnického práva vyplývá až z vyhlášení zvláště chráněného území, tedy z příslušného právního předpisu, resp. z přísl. ustanovení zákona č. 114/1992 Sb.) a tedy by nebylo zřejmě ani přezkoumatelné ve správním soudnictví, neboť by nešlo o rozhodnutí ve smyslu soudního řádu správního (§ 70 písm. a) v souvislosti s § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní).

Účinnou ochranu vlastníků nemůže představovat ani ustanovení § 40 odst. 5 zákona č. 114/1992 Sb., podle kterého omezení vlastníků dotčených pozemků podle právního předpisu, kterým se vyhlašuje zvláště chráněné území nebo jeho ochranné pásmo nebo vymezují zóny národního parku či chráněné krajinné oblasti, nesmí přesáhnout rozsah omezení vyplývajících z návrhu zvláště chráněného území či jeho ochranného pásma nebo vymezení zón národního parku či chráněné krajinné oblasti a z rozhodnutí o námitkách podle odstavce 2 tohoto ustanovení. Parlament při vydávání zákona o vyhlášení národního parku může být těžko vázán správním rozhodnutím orgánů exekutivy, resp. veřejné správy (viz čl. 2 odst. 1 Ústavy), nehledě k tomu, že není ani jasné, který orgán by v případě

návrhu zákona o vyhlášení národního parku takové správní řízení vedl. Podle § 40 odst. 2 je to orgán ochrany přírody příslušný k vyhlášení, Parlament však jednak není orgánem ochrany přírody ve smyslu zákona č. 114/1992 Sb. (viz § 75 zákona) a jednak jako orgán moci zákonodárné ani nemůže vést správní řízení a konat jako správní orgán. Podobné je to v případě vyhlašování chráněných krajinných oblastí, které patří do kompetence vlády.

Poznámka: Ustanovení § 40 zákona č. 114/1992 Sb. bylo v mezidobí po přijetí závěru opakovaně novelizováno, naposledy zákonem č. 123/2017 Sb. V obecné rovině je však argumentace poradního sboru nadále použitelná.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 24. 6. 2005

Závěr č. 5 – Určování příslušníků národnostních menšin, které tradičně a dlouhodobě žijí na území České republiky

Pokud chybí legální definice příslušníka národnostní menšiny, která tradičně a dlouhodobě žije na území České republiky, je na posouzení správního orgánu, zda se o takového příslušníka jedná či nikoliv.

Odůvodnění:

Předmětem jednání byl výklad § 16 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, který obsahuje pojem „národnostní menšina, která tradičně a dlouhodobě žije na území České republiky“. Zákon č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, definuje v § 2 odst. 1 národnostní menšinu jako společenství občanů České republiky, kteří se odlišují od ostatních občanů zpravidla společným etnickým původem, jazykem, kulturou a tradicemi, tvoří početní menšinu obyvatelstva a zároveň projevují vůli být považováni za národnostní menšinu za účelem společného úsilí o zachování a rozvoj vlastní svébytnosti, jazyka a kultury a zároveň za účelem vyjádření a ochrany zájmů jejich společenství, které se historicky utvořilo. V § 2 odst. 2 zákona č. 273/2001 Sb. je pak definován příslušník národnostní menšiny jako občan České republiky, který se hlásí k jiné než české národnosti a projevuje přání být považován za příslušníka národnostní menšiny spolu s dalšími, kteří se hlásí ke stejné národnosti.

Definice příslušníků národnostních menšin, které tradičně a dlouhodobě žijí na území České republiky pak v zákoně č. 273/2001 Sb. není obsažena. Právě skutečnost, že se jedná o občana České republiky, který přísluší k národnostní menšině, která tradičně a dlouhodobě žije na území České republiky, je rozhodující pro určení toho, zda se bude aplikovat ustanovení § 16 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, tj. zda takový účastník má před správním orgánem právo činit podání a jednat v jazyce své národnostní menšiny. Nebude-li správní orgán úřední osobu znalou jazyka národnostní menšiny mít, obstará si tento občan tlumočníka zapsaného v seznamu tlumočníků. Náklady tlumočení a náklady na pořízení překladu v tomto případě nese správní orgán.

Při absenci legální definice příslušníka národnostní menšiny, která tradičně a dlouhodobě žije na území české republiky, je tedy nutné, aby správní orgány, které vedou správní řízení, samy v rámci výkladu tohoto právního pojmu jednali s osobou v řízení v souladu s § 16 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, pokud dojdou k závěru, že se v tom konkrétním případě jedná o příslušníka dané národnostní menšiny.

V rámci diskuse bylo také upozorněno na speciální úpravu v zákoně č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, který v ustanovení § 3 odst. 2 stanoví, že občané České republiky příslušející k národnostním a etnickým menšinám mohou

jednat před správcem daně ve svém jazyce, musí si však obstarat tlumočníka zapsaného v seznamu tlumočníků. Náklady na tohoto tlumočníka nese správce daně. Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), v § 71 odst. 3 stanoví, že občané České republiky příslušející k národnostním a etnickým menšinám mohou jednat před živnostenským úřadem ve svém jazyce, musí si však na náklady živnostenského úřadu obstarat tlumočníka zapsaného v seznamu tlumočníků.

V rámci tohoto postupu správních orgánu je nezbytné přihlížet k výše uvedeným definicím národnostních menšin a jejich příslušníků podle zákona č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů a k základním zásadám správního řízení podle hlavy II zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Dalším pramenem, který lze v této věci použít je Statut Rady vlády pro národnostní menšiny, který je schvalován formou usnesení vlády. Jedná se poradní a iniciativní orgán vlády pro otázky týkající se národnostních menšin a jejich příslušníků. Členy této Rady tvoří mj. také zástupci národnostních menšin. (Aktuální znění Statutu Rady, schváleného usnesením vlády ze dne 3. listopadu 2004 č. 1073, v článku 3 odst. 2 stanoví, že členy Rady jsou zástupci těchto národnostních menšin: bulharské, chorvatské, maďarské, německé, polské, romské, rusínské, ruské, řecké, slovenské, srbské, ukrajinské.) V neposlední řadě je možné vycházet také z důvodové zprávy k zákonu č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, která uvádí, že na území České republiky tradičně a dlouhodobě žijí příslušníci bulharské, chorvatské, maďarské, německé, polské, rakouské, romské, rusínské, ruské, řecké, slovenské a ukrajinské menšiny.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 24. 6. 2005

Závěr č. 6 – Smlouvy podle § 39 zákona č. 114/1992 Sb. a jejich vztah ke správnímu řádu

Smlouva podle § 39 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, je veřejnoprávní smlouvou. Smlouva, kterou se zřizuje ochrana památného stromu, je smlouvou podle § 161 správního řádu. Ostatní smlouvy podle § 39 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, jsou zvláštním smluvním typem, na který se vztahují obecná ustanovení správního řádu § 159 a § 163 až § 170 upravující veřejnoprávní smlouvy.

Odůvodnění:

Na zasedání poradního sboru byla posuzována otázka, zda lze smlouvy podle § 39 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, uzavírat podle právní úpravy veřejnoprávních smluv ve správním řádu a o jaké smlouvy podle správního řádu se jedná.

Ustanovení § 39 zákona o ochraně přírody upravuje možnost orgánu ochrany přírody uzavřít s vlastníkem nemovitosti smlouvu v případě, kdy by jinak vyhlásil národní přírodní rezervaci, národní přírodní památku nebo by jiným zákonem předvídaným způsobem rozhodl o ochraně předmětného pozemku nebo stromu. Z tohoto ustanovení vyplývá, že se jedná o smlouvu v oblasti veřejného práva.

Správní řád v části páté upravuje veřejnoprávní smlouvy včetně postupu při jejich uzavírání, rušení a rozhodování sporů z nich vzniklých. Ustanovení § 159 odst. 1 definuje veřejnoprávní smlouvu jako dvoustranný nebo vícestranný právní úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Smlouva podle § 39 zákona o ochraně přírody je smlouvou v oblasti veřejného práva, neboť se týká ochrany pozemků nebo stromů jinak uskutečňované veřejnoprávními formami a její předmět, tedy ochrana přírody, má veřejnoprávní povahu. Z toho vyplývá, že smlouva podle § 39 zákona o ochraně přírody odpovídá definici veřejnoprávní smlouvy podle § 159 odst. 1 správního řádu a je tedy smlouvou veřejnoprávní.

Je však otázkou, o jakou smlouvu podle klasifikace správního řádu se jedná. Svojí povahou se blíží smlouvě subordinační podle § 161 správního řádu. Toto ustanovení správního řádu předpokládá, že se tato smlouva bude uzavírat mimo jiné i namísto vydání správního rozhodnutí anebo v případech, kdy by jinak probíhalo správní řízení. V dotazovaném případu zvláštní zákon se správním řízením nepočítá s výjimkou zřízení ochrany památného stromu podle § 46 zákona o ochraně přírody, neboť jinak se zřizování ochrany děje formou právního předpisu.

Z toho vyplývá, že pouze smlouva o zřízení ochrany památného stromu má charakter smlouvy podle § 161 správního řádu, neboť podle § 46 zákona o ochraně přírody lze tuto ochranu zřídit také rozhodnutím. Ostatní smlouvy podle § 39 zákona o ochraně přírody jsou vzhledem k § 159 odst. 1 správního řádu

smlouvami veřejnoprávními, nikoliv však veřejnoprávními smlouvami subordinačními podle § 161 správního řádu, neboť ochrana je jinak zřizována právním předpisem. Jedná se však o zvláštní smluvní typ správním řádem neupravený. Smluvní typy upravené správním řádem nelze považovat za výlučné, neboť zvláštní zákon může samostatně upravit jiný typ veřejnoprávní smlouvy. Na tyto zvláštní smluvní typy veřejnoprávních smluv je však vzhledem k rozsahu aplikace správního řádu podle § 1 odst. 1 správního řádu a vzhledem k § 159 odst. 1 správního řádu nutné aplikovat obecná ustanovení správního řádu o veřejnoprávních smlouvách.

Podle § 170 správního řádu se na veřejnoprávní smlouvy přiměřeně použijí ustanovení občanského zákoníku vyjma zde výslovně uvedených ustanovení. Smluvní právo je v občanském zákoníku ovládáno zásadou autonomie vůle, tedy obsah smlouvy zásadně vychází z vůle smluvních stran. Na základě toho se lze domnívat, že při uzavírání veřejnoprávní smlouvy je možné, aby povinnosti vyplývající z takové smlouvy přesahovaly rámec povinností, který vyplývá pro jednotlivce ze zákona.

Veřejnoprávní smlouva by neměla nedůvodně stanovit méně přísné podmínky ochrany, než které stanoví zákon, aby veřejnoprávní smlouva nebyla v rozporu se zákonem [3]. Zároveň však může stanovit podmínky přísnější, pokud tím bude vyjádřena vůle smluvních stran a správní orgán bude postupovat v souladu se základními zásadami činnosti podle hlavy II. části první správního řádu.

Poznámka: Ustanovení § 39 zákona č. 114/1992 Sb. bylo v mezidobí po přijetí závěru novelizováno. V obecné rovině je však argumentace poradního sboru nadále použitelná.

[3] viz § 159 odst 2 a 3 správního řádu

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 24. 6. 2005

Závěr č. 7 – Aplikace správního řádu při vydávání osvědčení podle § 2 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České republiky a Slovenské republiky

S ohledem na charakter osvědčení vydávaného podle zákona č. 451/1991 Sb. se na postup při vydávání osvědčení podle § 2 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České republiky a Slovenské republiky, použijí ustanovení správního řádu o jiných úkonech správních orgánů, které nemají povahu správního rozhodnutí, tedy ustanovení obsažená v hlavě čtvrté správního řádu, resp. základní zásady činnosti správních orgánů a ustanovení o stížnostech.

Odůvodnění:

Odbor legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra obdržel dotaz bezpečnostního odboru Ministerstva vnitra, zda a v jakém rozsahu se bude aplikovat zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, na postup při vydávání osvědčení podle § 4 odst. 1 zákona č. 451/19991 Sb. Podle § 4 odst. 1 skutečnosti uvedené v § 2 odst. 1 písm. a) a b) [4] dokládá občan osvědčením vydaným federálním ministerstvem vnitra.

Při řešení této otázky je nutné vycházet především z ustanovení § 1 správního řádu, který upravuje rozsah působnosti správního řádu. Podle § 1 odst. 1 správního řádu se správní řád použije na postup při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy. Toto ustanovení je vykládáno tak, že se jedná o autoritativní externí působení orgánů veřejné správy, tedy o výkon veřejné správy jako veřejné moci vůči jejím adresátům. Vydávání předmětného osvědčení pak lze považovat za postup při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu; tato osvědčení jsou vydávána fyzickým osobám jakožto adresátům veřejné správy.

Za nepochybné lze považovat, že na vydávání osvědčení podle zákona č. 451/1991 Sb. se vztahuje zákon č. 500/2004 Sb. Část druhá a třetí správního řádu upravují správní řízení (konstitutivní nebo deklaratorní rozhodování o právech a povinnostech), část čtvrtá správního řádu (Vyjádření, osvědčení a sdělení) pak upravuje postup při vydávání osvědčení.

Posuzováním právní povahy osvědčení podle § 4 zákona č. 451/1991 Sb. se zabýval Vrchní soud v Praze ve svém rozhodnutí zveřejněném v příloze časopisu Správní právo - Soudní judikatura ve věcech správních, 30/1994, 6 A 40/93, Správní právo 94, 2: 98. Vrchní soud v tomto případě došel k závěru,

[4] *„Předpokladem pro výkon funkce uvedené v § 1 je, že občan v období od 25. 2. 1948 do 17. 11. 1989 nebyl a) příslušníkem Sboru národní bezpečnosti zařazeným ve složce Státní bezpečnosti, b) evidován v materiálech Státní bezpečnosti jako rezident, agent, držitel propůjčeného bytu, držitel konspiračního bytu, informátor nebo ideový spolupracovník Státní bezpečnosti*,“

že uvedený výsledek správní činnosti je bez ohledu na své formální označení správním rozhodnutím.

Stejnou otázku, tedy otázku povahy tohoto osvědčení, řešil i Ústavní soud, který v usnesení II. ÚS 1/93 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek č. 2, usnesení č. 12, str. 221) judikoval, že „*osvědčení vydané podle zákona č. 451/1991 Sb. není rozhodnutím. Osvědčení je veřejnou listinou, jíž Ministerstvo vnitra jako kompetentní orgán státní správy osvědčuje existenci nebo neexistenci určité, jemu známé skutečnosti nebo stavu, který nastal nebo trvá. Vydání osvědčení nepředchází správní řízení, a proto není rozhodnutím správního orgánu.*“. Vrchní soud v Praze se pak v rozsudku ze dne 28. 8.1996 publikovaném pod č. SJS 437/1999 (6 A 16/95-76) přiklonil k názoru Ústavního soudu, a konstatoval, že „*lustrační osvědčení není rozhodnutím správního orgánu a není přezkoumatelné postupem podle části páté o. s. ř. o správním soudnictví*“, což odůvodnil tak, že „*v řízení o žalobách proti správním rozhodnutím je základním předpokladem řízení, aby tu bylo rozhodnutí jako autoritativní a materiální právní moci schopný akt správního orgánu, zakládající, měnící, rušící nebo autoritativně stvrzující individuální subjektivní právo nebo povinnost osoby. Osvědčení, vydávané podle § 9 odst. 1 lustračního zákona takovým rozhodnutím správního orgánu není a jeho náprava ve správním soudnictví proto není možná*“.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 24. 6. 2005

Závěr č. 8 – Institut stížnosti podle § 175 správního řádu ve vztahu k vládní vyhlášce č. 150/1958 Ú. l.

Vzhledem k rozsahu působnosti správního řádu podle § 1 odst. 1 činí institut stížnosti podle § 175 správního řádu podstatnou část vládní vyhlášky č. 150/1958 Ú.l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících, obsoletní.

Odůvodnění:

V § 175 správního řádu je upraven institut stížnosti. § 175 odst. 1 správního řádu stanoví, že dotčené osoby mají právo obracet se na správní orgány se stížnostmi proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu, neposkytuje-li správní řád jiný prostředek ochrany.

Právní úprava stížností osob a jejich vyřizování je v České republice značně nejasná. Mnoho státních orgánů i dalších vykonavatelů veřejné správy dodnes postupuje podle vládní vyhlášky č. 150/1958 Ú.l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících. Tato právní úprava byla vydána jako dočasné provizorium, které mělo překlenout určité právní vakuum v oblasti vyřizování stížností fyzických osob podaných vůči státním orgánům. Přestože tato vládní vyhláška nebyla nikdy formálně zrušena, je její platnost dnes přinejmenším velmi sporná, neboť institut vládní vyhlášky tehdejší ani dnešní ústavní systém nezná a ani vláda nebyla k vydání takového právního předpisu zákonem zmocněna. Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky, ze dne 9. května 1948, ve svém § 90 odst. 1 totiž stanovila, že k provedení určitého zákona a v jeho mezích může vláda vydávat nařízení. Pojem „vládní vyhláška“ tak tehdejší Ústava 9. května neznala. Stejně je tomu i v dnešní době, jelikož podle čl. 78 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, je k provedení zákona a v jeho mezích vláda oprávněna vydávat nařízení. Spíše než o právní předpis se tak jedná o řídící akt vlády sui generis, jehož závaznost je spíše zvyková než právní.

Charakterem se tedy může jednat spíše o usnesení vlády či o směrnici. O závaznosti se dá hovořit pouze v souvislosti se státní správou, která je v případech stanovených zákonem vázána i usneseními vlády (což je ovšem vzhledem ke stáří předmětného předpisu sporné). Co do svého obsahu je pak předmětná vyhláška zastaralá, když používané termíny neodpovídají soudobým společensko-ekonomickým vztahům. Pokud je dnes upraven proces podávání a vyřizování stížností, má to charakter podzákonných norem, zejména pak nejrůznějších příkazů, instrukcí apod.

Dnes se proto vládní vyhláška vztahuje pouze na orgány veřejné správy, které jsou součástí moci výkonné, nikoliv však na orgány územní samosprávy (viz § 7 odst. 1, § 8 a 35 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích a § 14 a 16 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích), kde jsou obce a kraje vázány v samostatné působnosti

jen zákony a jinými právními předpisy, a ne usneseními vlády nebo směrnicemi. Jelikož se tedy tato vládní vyhláška nikdy nedotýkala problematiky samosprávy, stanoví například § 102 odst. 2 písm. n) zákona o obcích, že radě obce je vyhrazena pravomoc stanovit pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností. Obdobnou úpravu stanoví také § 59 odst. 1 písm. h) zákona o krajích a § 68 odst. 2 písm. e) zákona o hlavním městě Praze. Kupříkladu rada obce proto může stanovit pravidla závazná pro zaměstnance obce, podle kterých musí tito zaměstnanci postupovat.

Od účinnosti nového správního řádu bude pro vyřizování stížností proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu platit postup podle jeho § 175. Podle názoru poradního sboru by tato vnitřní pravidla územních samosprávných celků nemohla být v oblasti působnosti správního řádu v rozporu s jeho § 175 a nemohla by stanovit například delší lhůtu pro vyřizování stížností. Pokud by však tato pravidla stanovila další podmínky pro vlastní postup vyřizování stížnosti zaměstnanci obce (konkretizovala by § 175 správního řádu na postup obce), platily by tyto podmínky i nadále.

Ustanovení § 175 správního řádu bude již závazné i pro orgány územní samosprávy, uplatní se však pouze za předpokladu, stejně jako u ostatních správních orgánů, že je dána zároveň působnost správního řádu podle jeho § 1, tedy jestliže se bude jednat o postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob za předpokladu, že vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. Veřejná správa je pak veškerá veřejnoprávní činnost správních orgánů směřující navenek vůči fyzickým a právnickým osobám a je to vše, co není zákonodárstvím, soudnictvím nebo vládou. V § 1 se jedná o tzv. výsostnou či vrchnostenskou veřejnou správu, tedy o autoritativní postup vůči adresátům veřejné správy. Institut stížnosti podle § 175 by proto mohl být použit nejen na postup podle § 9 a násl. správního řádu (tedy na správní řízení), ale také při všech úkonech podle části čtvrté tohoto zákona. Pokud by tedy správní orgán (obec) například poskytoval určité vyjádření nebo prováděl ověřovací úkon, bylo by možné podat na nevhodné chování osob, které tyto činnosti provádějí, stížnost. To vyplývá z § 177 odst. 2 správního řádu, který stanoví, že v případech, kdy správní orgán provádí úkony, na které se nevztahuje část druhá a třetí tohoto zákona, postupuje obdobně podle části čtvrté.

Pokud by však územní samosprávné celky prováděly nějaký úkon soukromoprávní povahy (uzavírání nájemní smlouvy, pracovněprávní úkon), nebylo by možné institut stížností podle § 175 správního řádu použít a použita by mohl být pouze zmíněná vnitřní pravidla vyřizování stížností podle § 102 odst. 2 písm. n) zákona o obcích, § 59 odst. 1 písm. h) zákona o krajích a § 68 odst. 2 písm. e) zákona o hlavním městě Praze. Správní řád se rovněž nevztahuje na tzv. fiskální („nevýsostnou“) veřejnou správu, v níž nejde o autoritativní vystupování veřejné správy vůči jejím adresátům (což je např. zmíněná část samostatné působnosti územních samosprávných celků nebo vystupuje-li správní orgán za veřejnoprávní

korporaci, která je subjektem soukromoprávních vztahů). V případě, že se bude jednat o tzv. fiskální správu, bude i do budoucna teoreticky možné aplikovat vládní vyhlášku č. 150/1958 Ú. l., ovšem za předpokladu, že půjde o orgány veřejné správy, které jsou součástí moci výkonné.

I přesto, že nelze vyloučit, že zvláštní zákon v budoucnu vyloučí zcela nebo zčásti užití správního řádu a přitom nebude obsahovat dostatečnou úpravu stížností, podle názoru poradního sboru není zapotřebí, aby byla pro tuto ustanovením § 175 nepostiženou oblast přijímána zvláštní úprava vyřizování stížností, neboť vzhledem k velmi širokému vymezení předmětu úpravy správního řádu by se jeho ustanovení § 175 mělo vztahovat na naprostou většinu podnětů směřujících vůči správním orgánům při výkonu veřejné správy. Mimo oblast působnosti § 175 by tedy, jak vyplývá z výše uvedeného, zůstala zejména oblast, v níž orgány veřejné správy využívají soukromoprávních nástrojů. Jednotlivé správní orgány mohou pro tyto účely vydat své interní předpisy a v nich eventuálně odkázat na analogické použití vyřizování stížností podle § 175 správního řádu.

Poznámka : Dne 30. června 2005 předložil ministr vnitra vládě návrh usnesení vlády, který alternativně předpokládá buď schválení nařízení vlády, kterým se zrušuje vyhláška č. 150/1958 Ú. l., nebo pouze uložení úkolu ministrům a vedoucím ústředních správních úřadů sledovat v průběhu roku 2006 počet stížností vyřizovaných podle správního řádu a počet stížností vyřizovaných podle vyhlášky č. 150/1958 Ú. l. nebo jiným způsobem, s tím, že bude následovat vyhodnocení stavu vyřizování stížností a případný návrh přípravy nové právní úpravy v této oblasti. Návrh dosud nebyl vládou projednán.

Poznámka: Vládní vyhláška č. 150/1958 Ú. l. byla zrušena nařízením vlády č. 370/2005 Sb., kterým se zrušuje vládní vyhláška č. 150/1958 Ú. l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících, a to s účinností od 1. 1. 2006.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 12. 9. 2005

Závěr č. 9 – Doručování veřejnou vyhláškou v řízení o uznání honitby podle zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti

Je-li rozhodováno o přičlenění pozemků vlastníků, kteří nejsou členy honebního společenstva, podle § 18 nebo § 29 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, je třeba vlastníky těchto pozemků považovat za účastníky řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu a v řízení s velkým počtem účastníků jim rozhodnutí doručovat jednotlivě do vlastních rukou.

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se na svém zasedání dne 12. 9. 2005 zabýval otázkou, zda bude podle nového správního řádu možné doručovat rozhodnutí o přičlenění pozemků jednotlivých vlastníků, kteří se nestali členy honebního společenstva, podle § 18 (resp. § 29) zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů, veřejnou vyhláškou. Na zasedání byli přítomni též zástupci Ministerstva zemědělství; poradní sbor při formulaci závěru přihlédl též k jejich výkladu zákona č. 449/2001 Sb.

Pro vztah zákona č. 500/2004 Sb., správní řád a zákona č. 449/2001 Sb. platí pravidlo vztahu obecného a zvláštního předpisu. Ustanovení správního řádu se tedy použijí v případě, kdy zákon č. 449/2001 Sb. nestanoví jiný postup (§ 1 odst. 2 správního řádu). Při rozhodování o přičlenění pozemků bude přicházet v úvahu použití řady obecných ustanovení správního řádu, mimo jiné též ustanovení o doručování, ustanovení § 27 o účastnících řízení a § 144 o řízení s velkým počtem účastníků.

Zákon č. 500/2004 Sb. ve svém § 144 upravuje zvláštní ustanovení o řízení s velkým počtem účastníků, tedy řízení, ve kterém je více než 30 účastníků, nestanoví-li zvláštní zákon jiný počet. V takovém řízení je možné účastníky o zahájení řízení uvědomit veřejnou vyhláškou. Řízení je pak zahájeno uplynutím lhůty stanovené ve veřejné vyhlášce, která nesmí být kratší než 15 dnů ode dne vyvěšení veřejné vyhlášky na úřední desce. V řízení s velkým počtem účastníků lze nahradit výzvu určenou účastníkům podle § 27 odst. 2 správního řádu, aby se vyjádřili k podkladům pro rozhodnutí, zveřejněním konceptu výrokové části a odůvodnění rozhodnutí s uvedením, v jaké lhůtě, kde a jakým způsobem lze proti konceptu podávat námitky a navrhovat doplnění řízení. V tomto řízení správní orgán účastníky uvědomí o podaném odvolání veřejnou vyhláškou, v níž určí lhůtu k podání vyjádření, která nesmí být kratší než 5 dnů. V řízení s velkým počtem účastníků lze doručovat písemnosti, včetně písemností určených do vlastních rukou, veřejnou vyhláškou s výjimkou účastníků uvedených v § 27 odst. 1, kteří jsou správnímu orgánu známi – těmto účastníkům se doručuje jednotlivě.

V popisovaném případě je tedy pro možnost doručování veřejnou vyhláškou rozhodné, zda vlastníci, jejichž pozemky mají být přičleněny

k honitbě, jsou účastníky řízení podle § 27 odst. 1, nebo odstavce 2 správního řádu. Správní řád v této otázce rozlišuje řízení zahajovaná na žádost (žádost nebo jiný návrh, kterým se zahajuje řízení – srov. § 44 odst. 1 správního řádu) a řízení zahajovaná z moci úřední. V případě řízení o žádosti je účastníkem řízení podle § 27 odst. 1 pouze žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu. V případě řízení zahajovaného z moci úřední jsou účastníky podle § 27 odst. 1 dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají. Ostatní osoby, které mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech, mají pak postavení účastníků podle § 27 odst. 2.

§ 18 odst. 4 zákona č. 449/2001 Sb. připouští, aby přičlenění dalších pozemků jiných vlastníků v souvislosti s řízením o uznání honitby provedl orgán státní správy i z vlastního podnětu. Totéž předpokládá § 29 odst. 2 zákona č. 449/2001 Sb. Pokud by o přičlenění pozemků jiných vlastníků bylo rozhodováno **v řízení zahájeném z moci úřední**, bylo by nutno posoudit, zda rozhodnutí založí, změní nebo zruší právo nebo povinnost těchto vlastníků. Na zasedání poradního sboru byly prezentovány dva odlišné názory na tuto otázku. Podle prvního z nich by gramatickému výkladu zákonné úpravy, v níž postavení vlastníků honebních pozemků plyne přímo ze zákona (§ 2 písm. f) zákona č. 449/2001 Sb.) odpovídalo, aby vlastníci honebních pozemků přičleňovaných k určité honitbě měli v řízení o tomto přičlenění postavení účastníků řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu. Podle druhého, převažujícího názoru je však třeba vlastníky přičleňovaných pozemků např. vzhledem k ustanovení § 30 odst. 2 zákona č. 449/2001 Sb., které přiznává vlastníkům honebních pozemků, které orgán státní správy myslivosti přičlenil k honitbě, právo na náhradu od honebního společenstva vlastníky přičleňovaných pozemků, považovat za **účastníky řízení podle § 27 odst. 1** správního řádu.

Řízení o uznání honitby podle § 18 zákona č. 449/2001 Sb. je zahajováno na návrh vlastníka honebních pozemků nebo přípravného výboru honebního společenstva. Součástí rozhodnutí o uznání honitby může být také rozhodnutí o přičlenění pozemků jiných vlastníků. Jde tedy potom o jediné **řízení o žádosti** a postavení účastníka podle § 27 odst. 1 správního řádu v něm bude mít podatel návrhu a další dotčené soby, na které se pro společenství práv nebo povinností musí vztahovat rozhodnutí. S ohledem na vznik nových práv a povinností vlastníka přičleňovaného pozemku na základě rozhodnutí správního orgánu (viz výše) je podle názoru poradního sboru nutno považovat takovou osobu za účastníka řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu i v řízení o žádosti.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 12. 9. 2005

Závěr č. 10 – Vztah ustanovení § 1 odst. 2, § 180 odst. 1 a § 177 odst. 1 správního řádu

Správní řád se podle § 180 odst. 1 správního řádu použije subsidiárně, a to i v případech, kdy zvláštní zákon použití správního řádu vylučuje. Ustanovení § 180 odst. 1 správního řádu se vztahuje pouze na správní řízení ve smyslu § 9 správního řádu a vztahuje se pouze na právní předpisy, které nabyly účinnosti před 1. 1. 2006, neboť je zařazeno v hlavě označené jako „Přechodná a závěrečná ustanovení". Ustanovení § 177 odst. 1 správního řádu, které je součástí společných ustanovení, se vztahuje na veškeré postupy správních orgánů v oblasti veřejné správy (§ 1 odst. 1) a vztahuje se na veškeré právní předpisy upravující výkon působnosti správních orgánů v oblasti veřejné správy bez ohledu na to, kdy nabyly účinnosti.

Odůvodnění:

Na zasedání poradního sboru byla řešena obecná otázka, jaký je vztah ustanovení § 1 odst. 2 a § 180 odst. 1 správního řádu k § 177 odst. 1 správního řádu.

Ustanovení **§ 1 odst. 2** zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, upravuje subsidiární použití správního řádu, tedy pravidlo, že správní řád se použije v případě, že zvláštní zákon nestanoví jiný postup. Z dikce tohoto ustanovení vyplývá, že pokud zvláštní zákon pro určité správní řízení stanoví procesní odchylky od správního řádu, bude sice správní orgán v takovém správním řízení postupovat podle správního řádu, ale při řešení otázek upravených zvláštním zákonem musí namísto ustanovení správního řádu aplikovat ustanovení zvláštního zákona. Správní řád má tedy charakter obecného právního předpisu o správním řízení a zvláštní zákony charakter předpisů speciálních upravujících procesní odchylky. Při aplikaci má přednost speciální právní úprava před obecnou, obecnou právní úpravu je však třeba subsidiárně použít pro řešení otázek, které speciální právní úprava neupravuje (viz čl. 2 odst. 3 Ústavy). S ohledem na dikci ustanovení § 1 odst. 2 správního řádu a ústavní zásadu zákonnosti je však nutné si uvědomit, že ve vztahu ke správnímu řádu musí zvláštní zákony stanovit jiný postup. Není tedy možné, aby byla vyloučena aplikace správního řádu bez dalšího, aniž by zvláštní zákon dostatečně upravil procesní otázky.

Ustanovení **§ 180 odst. 1** správního řádu je ustanovením, které se vztahuje na nyní účinné zvláštní zákony, resp. zákony, které ještě nabudou účinnosti do 1. 1. 2006. Toto ustanovení vztahuje subsidiární použití správního řádu na správní řízení, která se vedou podle zvláštních zákonů a jejichž cílem je vydání správního rozhodnutí. Toto ustanovení tedy počínaje účinností nového správního řádu zasáhne do všech zákonů, které nabyly nebo nabudou účinnosti do účinnosti nového správního řádu a které neupravují správní řízení v celém rozsahu (z hlediska nového správního řádu) nebo které vylučují použití správního řádu (resp. obecných předpisů o správním řízení), aniž by však v tom kterém konkrétním zákoně byla

obsažena adekvátní procesní úprava postupu orgánů veřejné správy odpovídající principu obsaženému v čl. 2 odst. 3 Ústavy, jak to ve své judikatuře požaduje Ústavní soud.[5] Bylo by sice možné namítnout, že vyloučením použití správního řádu v jiném zákoně je vyloučen i § 180 odst. 1, toto ustanovení je však ve vztahu k takovým úpravám lex posterior a má tedy před nimi přednost, což vyplývá i z nutnosti preference ústavně konformního výkladu (viz čl. 2 odst. 3 Ústavy).

Ustanovením § 180 odst. 1 se však nemění vztah správního řádu a zvláštních zákonů, tedy vztah obecného a speciálního právního předpisu. Ustanovení § 180 odst. 1 správního řádu stanoví, že tam, kde se podle dosavadních právních předpisů postupuje ve správním řízení tak, že správní orgány vydávají rozhodnutí, aniž tyto předpisy řízení v celém rozsahu upravují, postupují v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, podle tohoto zákona včetně části druhé. Pokud tedy bude na základě zvláštního zákona prováděno správní řízení, ve kterém má být vydáno správní rozhodnutí, bude při něm správní orgán „otázky, jejichž řešení je nezbytné“, řešit podle správního řádu včetně jeho části druhé, resp. třetí. Z výše uvedeného lze vyvodit subsidiární použití správního řádu, pokud bude aplikován na základě ustanovení § 180 odst. 1. Při výkladu pojmu „otázky, jejichž řešení je nezbytné“ je třeba vycházet z toho, že z ústavního hlediska není přijatelné, aby v průběhu správního řízení došlo k situaci, kdy by v některém úseku řízení byla vykonávána výsostná veřejná správa[6] (ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu), aniž by bylo zřejmé, na základě kterého konkrétního ustanovení procesního předpisu se tak stalo.

Jak bylo řečeno výše, § 180 správního řádu je ustanovením vztahujícím se na nyní účinné právní předpisy, resp. právní předpisy, které nabudou účinnosti do 1. 1. 2006. Naproti tomu **§ 177 odst. 1** správního řádu bude působit vůči všem právním předpisům, jak vůči dřívějším právním předpisům, tak vůči právním předpisů vydaným v budoucnu. § 180 odst. 1 má ve vztahu k dosavadním právním předpisů přednost před § 177 odst. 1, jelikož z § 180 odst. 1 vyplývá i povinnost aplikovat základní zásady činnosti správních orgánů, byť se v něm o nich výslovně nemluví.

Ustanovení § 180 vztahuje úpravu správního řádu na postupy správních orgánů, které se budou odehrávat v řízení podle zvláštního zákona a které tento zvláštní zákon neupravuje. Za tyto otázky lze považovat také základní zásady činnosti správních orgánů. Z toho vyplývá, že základní zásady činnosti správních orgánů podle § 2 až 8 správního řádu by bylo možné aplikovat při řízení podle zvláštního zákona na základě § 180 správního řádu. Z § 177 odst. 1 správního řádu vyplývá, že základní zásady činnosti správních orgánů upravené v § 2 až 8 správního řádu se použijí bez ohledu na případné vyloučení aplikace správního řádu vždy, když zvláštní zákon neobsahuje úpravu odpovídající těmto zásadám. Z dikce § 177 odst. 1 správního řádu vyplývá subsidiarita použití správního řádu, neboť

[5] Např. nález Ústavního soudu Pl.ÚS 14/96, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek č. 6, nález č. 114, s. 323; nález III. ÚS 226/95, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek č. 5, nález č. 61, str.467; nález Pl.ÚS 24/04 ze dne 26.dubna 2005

[6] Např. doručování, místní šetření, protokolace, rozhodování o námitce podjatosti nebo kompetenční konflikt.

v případě, že by zvláštní právní předpis obsahoval právní úpravu odpovídající základním zásadám činnosti správních orgánů upraveným ve správním řádu, právní úprava správního řádu se neuplatní. Důvodem rozdílného pojetí § 177 odst. 1 a § 180 odst. 1 je skutečnost, že se nepředpokládalo a nepředpokládá, že by po účinnosti nového správního řádu mohly (s ohledem na zmíněné judikáty Ústavního soudu a s ohledem na čl. 89 odst. 2 Ústavy) nabývat účinnosti zákony, které by správní řád bez náhrady vylučovaly a neobsahovaly vlastní úpravu postupu správních orgánů. Naproti tomu v minulosti bylo takových zákonů obsahujících obdobná zákonná ustanovení vydáno nemalé množství a zdaleka ne všechna tato ustanovení se stala předmětem posuzování před Ústavním soudem. Jedním z cílů správního řádu proto je prostřednictvím jeho přechodných ustanovení tento stav (tedy vyloučení správního řádu bez náhrady) odstranit.

V souvislosti s dikcí § 177 odst. 1 správního řádu se nabízí otázka, kdy je naplněna podmínka, že zvláštní zákon obsahuje úpravu odpovídající základním zásadám činnosti správních orgánů podle správního řádu. Jednalo by se o situace, kdy zvláštní zákon upravuje základní pravidla, která jsou obdobná obsahu § 2 až 8 správního řádu. Zvláštní zákon by tedy musel mít obsahově podobnou právní úpravu základních pravidel řízení, neboť mnohé zásady pramení z ústavního pořádku, resp. evropského a mezinárodního práva, a nelze je v řízení podle zvláštního zákona opomenout (například není možné ve zvláštním zákonu vyloučit aplikaci zásady legality nebo zásady zákazu zneužití správního uvážení). Nelze tedy připustit, aby byla aplikace § 2 až 8 správního řádu vyloučena pouze na základě toho, že zvláštní zákon obsahuje ustanovení nazvaná „zásady řízení“, aniž by obsah této úpravy zajišťoval obdobný standard ochrany práv jako v případě ustanovení § 2 až 8 správního řádu. Účelem § 177 odst. 1 správního řádu je zajištění alespoň elementární právní úpravy správního řízení i tam, kde by v rozporu s judikaturou Ústavního soudu a s čl. 89 odst. 2 Ústavy byla i po účinnosti nového správního řádu vyloučena aplikace správního řádu, aby byl alespoň v minimálním rozsahu naplněn čl. 2 odst. 3 Ústavy, upravující vázanost veřejné moci zákonem (k tomu výše viz argumentace k § 180 odst. 1 správního řádu).

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 12. 9. 2005

Závěr č. 11 – Povaha souhlasu podle § 37 zákona č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon), ve znění pozdějších předpisů

Úkon správního orgánu má povahu závazného stanoviska, pokud odpovídá kritériím obsaženým v § 149 odst. 1 správního řádu, a to bez ohledu na jeho zákonné označení.

Odůvodnění:

Odbor legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra obdržel dotaz Ministerstva zdravotnictví, zda lze souhlas podle § 37 zákona č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon), ve znění pozdějších předpisů, považovat za závazné stanovisko podle § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, či nikoliv.

Podle § 37 odst. 2 lázeňského zákona nelze v ochranném pásmu zdroje, pokud není stanoveno jinak, a na území lázeňského místa provádět dále vymezené úkony bez souhlasu Ministerstva zdravotnictví. Z toho vyplývá, že úkony vymezené v § 37 odst. 2 písm. a) až i) lázeňského zákona lze v ochranných pásmech a na území lázeňského místa provádět pouze se souhlasem Ministerstva zdravotnictví, tedy tento souhlas je pro tyto úkony závazný.

Podle § 149 odst. 1 správního řádu je závazné stanovisko úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Souhlas podle § 37 odst. 2 lázeňského zákona je úkonem správního orgánu učiněným na základě zákona. Tento souhlas není samostatným rozhodnutím ve správním řízení. Ustanovení § 67 odst. 1 správního řádu rozhodnutí definuje tak, že rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva nebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách (viz též § 1 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., ze kterého vyplývá, že ani podle stávajícího správního řádu nemá tento souhlas povahu správního rozhodnutí). Ze souhlasu podle § 37 lázeňského zákona nevyplývají žádným osobám práva ani povinnosti ani tento souhlas neřeší procesní otázku. Nejedná se tedy o rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu. Tento souhlas je pouze podkladem pro rozhodnutí či jiné úkony vymezené v § 37 odst. 2 písm. a) až i) lázeňského zákona.

Z ustanovení § 37 odst. 2 lázeňského zákona vyplývá, že se jedná o podklad závazný, neboť zde uvedené úkony nelze provést bez tohoto souhlasu. Souhlas je závazný v tom

smyslu, že přímo ovlivňuje výrokovou část na něj navazujícího rozhodnutí, neboť například územní rozhodnutí podle § 37 odst. 2 písm. a) lázeňského zákona může příslušný správní orgán vydat pouze s kladným stanoviskem, tedy se souhlasem Ministerstva zdravotnictví.

Z výše uvedeného vyplývá, že souhlas podle § 37 lázeňského zákona má všechny znaky závazného stanoviska podle § 149 správního řádu a toto ustanovení se bude při jeho vydávání aplikovat.

Podle názoru poradního sboru má úkon správního orgánu povahu závazného stanoviska, pokud splňuje podmínky podle § 149 odst. 1 správního řádu, a to bez ohledu na jeho formální označení, a proto případné terminologické rozdíly mezi správním řádem a zvláštními zákony nevyžadují legislativní změny.

Poznámka: Novelizace zákona č. 164/2001 Sb. provedená zákonem č. 186/2006 Sb. výslovně označila institut v § 37 za „závazné stanovisko k některým činnostem“. V obecné rovině je však argumentace poradního sboru nadále použitelná.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 12. 9. 2005

Závěr č. 12 – Zajištění nepřetržitě přístupné úřední desky podle § 26 správního řádu

Povinnost zřídit úřední desku vyplývající z § 26 správního řádu splní správní orgán tak, že zřídí stálou nepřetržitě přístupnou úřední desku, která umožní jednoduchým způsobem vizuálně zjistit obsah vyvěšených písemností, a zřídí internetovou stránku, kde zpřístupní obsah úřední desky. Stálá úřední deska může mít rovněž podobu jednoduchého technického zařízení, které zobrazí zájemci obsah vyvěšených písemností.

Odůvodnění:

Poradní sbor ke správnímu řádu se zabýval otázkami praktické aplikace § 26 správního řádu upravujícího úřední desku a vyvěšování písemností na elektronické úřední desce. V souvislosti s povinností zřídit nepřetržitě přístupnou úřední desku byla diskutována otázka zřízení nepřetržitě přístupného technického zařízení („informačního kiosku“).

Podle § 26 odst. 1 správního řádu musí správní orgán zřídit nepřetržitě přístupnou úřední desku. Je třeba podotknout, že v tomto ohledu nedochází v případě obcí téměř k žádnému posunu oproti předchozímu právnímu stavu, jediným rozdílem je to, že podle nového správního řádu musí být úřední deska přístupná nepřetržitě, zatímco podle dosavadní úpravy obsažené v obecním zřízení musela být úřední deska umístěna na místě, které musí být veřejně přístupné zpravidla po 24 hodin denně (viz § 112 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů; obdobně též viz § 71 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích a § 83 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze). Podle § 26 musí správní orgán rovněž zveřejnit obsah úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup. Správní orgán by tak měl zřídit internetové stránky, kde bude přístupný obsah úřední desky, nebo musí postupovat podle § 26 odst. 3.

Účelem úřední desky v rámci správního řízení je informovat dotčené osoby o písemnostech doručovaných veřejnou vyhláškou, resp. o jejich obsahu, a o dalších písemnostech zveřejňovaných na úřední desce. Z pohledu realizace práva dotčené osoby na seznámení se s doručovanou písemností je lhostejno, zda informace o této písemnosti získá z vyvěšené listiny nebo z jednoduchého technického zařízení, které obsah vyvěšené listiny zobrazí. Podmínkou pro to, aby povinnost plynoucí z § 26 odst. 1 správního řádu byla splněna, by v tomto případě muselo být to, že nedojde ke znemožnění realizace práv dotčené osoby např. z toho důvodu, že tato osoba nedokáže sama z technického zařízení potřebné informace získat. Podle názoru poradního sboru je zřízení nepřetržitě přístupného jednoduchého technického zařízení, kde bude přístupný celý obsah úřední desky, splněním povinnosti vyplývající správnímu orgánu z § 26 odst. 1 správního řádu pouze za podmínky, že by jeho obsluha byla bez komplikací zvládnutelná pro každého.

To znamená, že by měl být požadovaný dokument zobrazen po minimálním počtu jednoduchých kroků.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 3. 10. 2005

Závěr č. 13 – Postoupení věci podle § 55 odst. 3 zákona o přestupcích

V případě, že správní orgán nesouhlasí s tím, že mu byla věc postoupena podle ustanovení § 55 odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, lze postupovat podle § 11 odst. 2 správního řádu.

Odůvodnění:

Zákon o přestupcích je v otázkách přestupkového řízení vůči správnímu řádu lex specialis. Na řízení o přestupcích se v rozsahu, ve kterém je zákon o přestupcích nebo zvláštní právní předpisy neupravují, použijí podpůrně obecné předpisy o správním řízení. Podle ustanovení § 55 odst. 3 zákona o přestupcích může místně příslušný správní orgán k usnadnění projednání přestupku nebo z jiného důležitého důvodu postoupit věc i bez souhlasu účastníků řízení jinému věcně příslušnému správnímu orgánu, v jehož územním obvodu se pachatel zdržuje nebo pracuje.

Pokud jde o vztah ustanovení § 55 odst. 3 zákona o přestupcích k institutům obsaženým ve správním řádu, zvláštní případ postoupení z důvodu procesní vhodnosti je upraven v § 131 odst. 5 správního řádu. Ustanovení § 131 odst. 5 správního řádu se však v tomto případě nepoužije, neboť § 55 odst. 3 přestupkového zákona obsahuje komplexní speciální úpravu tohoto institutu. Ze stejného důvodu není v současné době v této situaci aplikován § 8 zákona č. 71/1967 Sb. Při postupu podle § 55 odst. 3 zákona o přestupcích tedy na rozdíl od obecné úpravy ve správním řádu není zapotřebí souhlasu správního orgánu, jemuž má být věc postoupena.

Ustanovení § 11 odst. 2 správního řádu bude možné použít v těch případech, kdy správní orgán, jemuž byla věc postoupena, nebude s tímto postoupením souhlasit, neboť podle jeho názoru pro ně nebudou splněny zákonné podmínky. Za tohoto předpokladu by určil místní příslušnost usnesením nejblíže společně nadřízený správní orgán. Není-li takového orgánu, určí místní příslušnost usnesením ústřední správní úřad, do jehož působnosti rozhodovaná věc náleží.

Ustanovení § 12 se použije v případě, kdy dojde podání správnímu orgánu, který není věcně nebo místně příslušný. Má-li správní orgán, jemuž bylo podání postoupeno, za to, že není věcně nebo místně příslušný, může je usnesením postoupit dalšímu správnímu orgánu nebo vrátit jen se souhlasem svého nadřízeného správního orgánu. Toto ustanovení nelze použít v návaznosti na postup podle § 55 odst. 3 zákona o přestupcích – postoupení věci není postoupením podání ve smyslu § 12 správního řádu a nad to v případě ustanovení § 12 nejde o změnu příslušnosti (orgán, který podání postupuje, není k jeho vyřízení příslušný).

Poznámka: Zákon č. 200/1990 Sb. byl zrušen zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Z ustanovení § 131 odst. 5 správního

řádu, ve znění zákona č. 183/2017 Sb., plyne, že není třeba předchozího souhlasu správního orgánu, jemuž má být věc postoupena z důvodu v hodnosti, má-li účastník uvedený v § 27 odst. 1 v územním obvodu tohoto správního orgánu místo trvalého pobytu nebo sídlo, popřípadě se v tomto územním obvodu zdržuje. Toto ustanovení se použije rovněž na řízení o přestupku podle zákona č. 250/2016 Sb. Argumentace poradního sboru ohledně použitelnosti § 11 odst. 2 správního řádu je nadále použitelná.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 3. 10. 2005

Závěr č. 14 – Výklad § 26 odst. 1 správního řádu

Povinností správních orgánů je zveřejňovat způsobem umožňujícím dálkový přístup celý obsah úřední desky, tedy jak písemnosti (nebo oznámení o možnosti převzít písemnost) doručované veřejnou vyhláškou podle § 25 správního řádu tak i další dokumenty, jejichž publikaci na úřední desce ukládají zvláštní právní předpisy. Sankcí neplatnosti (neúčinnosti) je však nezveřejnění písemnosti (nebo oznámení o možnosti převzít písemnost) způsobem umožňujícím dálkový přístup stíháno pouze tehdy, pokud to zákon výslovně stanoví.

Odůvodnění:

Podle § 26 odst. 1 správního řádu zřizuje každý správní orgán úřední desku, která musí být nepřetržitě veřejně přístupná (pro orgány územního samosprávného celku se zřizuje jedna úřední deska) a obsah úřední desky se zveřejňuje i způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Zákonem č. 501/2004 Sb. dochází současně s účinností nového správního řádu k novelizaci příslušných ustanovení zákona o obcích, zákona o krajích a zákona o hlavním městě Praze upravujících dosud úřední desky v územních samosprávných celcích. Je proto třeba určit okruh dokumentů publikovaných na základě správního řádu na úřední desce způsobem umožňujícím dálkový přístup a definovat také právní účinky (důsledky) toho, pokud by nedošlo k jejich zveřejnění způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Jde tedy o to, zda se ustanovení § 26 odst. 1 vztahuje jen na dokumenty, jejichž zveřejnění na úřední desce ukládá sám správní řád v § 25 (doručování veřejnou vyhláškou) nebo i na jiné dokumenty, jejichž (obligatorní) publikaci na úřední desce toho kterého správního orgánu stanoví zvláštní právní předpisy. Podle § 26 odst. 1 každý správní orgán zřizuje úřední desku, která musí být nepřetržitě veřejně přístupná a stejně jako zbývající části tohoto ustanovení je i tato věta ustanovením hmotněprávním, jehož prostřednictvím má být (především) naplněna povinnost správních orgánů doručovat písemnosti veřejnou vyhláškou (§ 25).

Obdobné ustanovení upravující povinnost správních orgánů zřizovat úřední desku stávající správní řád neobsahoval a neobsahuje. O existenci úřední desky správního orgánu se výslovně zmiňují, resp. před účinností zákona č. 501/2004 Sb. zmiňovaly, pouze některé zákony upravující postavení a působnost orgánů, resp. subjektů, veřejné správy. Jako příklad lze uvést typicky § 112 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, § 71 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích a § 83 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Dalšími příklady právních úprav institutu úřední desky jsou dnes např. ustanovení § 78 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody

a krajiny, § 85 odst. 3 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, nebo též § 125 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích.

Zejména s úředními deskami obecních úřadů, resp. krajských úřadů a Magistrátu hl. m. Prahy, však řada zákonů spojuje publikaci řady dalších dokumentů (tedy jiných dokumentů než těch, které mají povahu písemností doručovaných ve správním řízení). V případě obcí se na úřední desce obligatorně publikují obecně závazné vyhlášky a nařízení obce, záměry obce prodat, směnit nebo darovat nemovitý majetek, uzavřené veřejnoprávní smlouvy nebo oznámení o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce. Obdobným způsobem a s obdobnými právními důsledky je publikace těchto dokumentů upravena i v zákoně o krajích a v zákoně o hl. m. Praze.

Správní řád výslovně nestanoví, zda se povinnost zveřejňovat obsah úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup vztahuje jen na dokumenty doručované prostřednictvím veřejné vyhlášky podle § 25 správního řádu nebo na veškeré dokumenty, jejichž publikaci na úřední desce správního orgánu předpokládají zvláštní zákony. Výklad, že ustanovení o úřední desce obsažené ve správním řádu se vztahuje jen na dokumenty, jejichž zveřejňování na úřední desce stanoví správní řád, by vzhledem k zákonu č. 501/2004 Sb. vedl od 1. 1. 2006 k neexistenci hmotněprávní úpravy regulující pravidla pro zřizování a přístupnost úředních desek v územních samosprávných celcích. Takový výklad by proto byl v rozporu s účelem a smyslem zákona č. 501/2004 Sb., kterým zcela zřejmě nebylo zrušit bez náhrady zákonná pravidla pro zřizování a přístupnost úředních desek v územních samosprávných celcích, ale naopak podřídit je jednotným pravidlům vztahujícím se podle správního řádu na všechny správní orgány ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu.

Z uvedeného vyplývá, že § 26 odst. 1 správního řádu v případě územních samosprávných celků nahrazuje v plném rozsahu ustanovení zákona o obcích, zákona o krajích a zákona o hl. m. Praze upravujících dosud úřední desku, vztahuje se tedy toto ustanovení (včetně věty třetí) na úřední desku jako takovou, nikoliv tedy jen na „úřední desku pro účely správního řádu“.

Pokud však jde o právní důsledky publikace, resp. „nepublikace“ těchto jiných dokumentů na úřední desce způsobem umožňujícím dálkový přístup, je třeba vycházet z toho, že ustanovení § 26 odst. 1 věta třetí má primárně informační význam a jeho cílem je zajistit adresátům veřejné správy možnost seznamovat se „na dálku“ s dokumenty publikovanými na úřední desce. Není zde přitom potřeba, aby byly tyto dokumenty zveřejněny způsobem umožňujícím dálkový přístup po celou dobu, po kterou jsou vyvěšeny na úřední desce. Měly by však být takto vyvěšeny pokud možno bezodkladně a v souladu se zásadou dobré správy rovněž s poznámkou, kdy byl dokument na úřední desce vyvěšen.

Právní důsledky spojené s publikací, resp. nepublikací toho kterého dokumentu vyvěšovaného na úřední desce však musí explicitně stanovit zákon, jako to činí např. v ustanovení § 25 odst. 2 správního řádu, podle kterého je třeba

k doručení písemnosti veřejnou vyhláškou splnit také povinnost jejího zveřejnění způsobem umožňujícím dálkový přístup. Bez splnění této povinnosti by tak písemnost nebyla platně doručena vůbec. Pokud však zvláštní zákon stanovící povinnost publikovat na úřední desce určité dokumenty (např. právní předpisy obcí), výslovně nestanovil právní důsledky skutečnosti, že takový dokument nebude zveřejněn (též) způsobem umožňujícím dálkový přístup, nelze neplatnost, neúčinnost, resp. jiné právní důsledky této skutečnosti dovozovat z „pouhého“ porušení § 26 odst. 1 věta třetí správního řádu, kde takové důsledky stanoveny nejsou.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 3. 10. 2005

Závěr č. 15 – Výklad ustanovení § 179 odst. 2 správního řádu

Podle ustanovení § 179 odst. 2 správního řádu se v případě řízení pravomocně skončených před 1. 1. 2006 postupuje při přezkumném řízení, obnově řízení nebo vydávání nového rozhodnutí podle tohoto zákona, včetně lhůt, v nichž lze takové řízení zahájit, resp. ukončit. Naopak v případě, kdy bude např. řízení o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení podle § 65 a násl. zákona č. 71/1967 Sb. zahájeno před 1. 1. 2006, se na provedení a dokončení takového řízení bude vztahovat ustanovení § 179 odst. 1 správního řádu a na základě toho se dokončí podle dosavadních předpisů.

Ustanovení nového správního řádu o přezkumném řízení se přitom vztahují i na přezkoumávání souladu veřejnoprávních smluv a opatření obecné povahy s právními předpisy a na rušení vyjádření, osvědčení nebo sdělení správních orgánů, resp. jiných úkonů správních orgánů, jejichž rušení není zvlášť upraveno.

Odůvodnění:

Podle § 179 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, platí, že bylo-li řízení pravomocně skončeno před účinností tohoto zákona (tedy před 1. 1. 2006), postupuje se při přezkumném řízení, obnově řízení nebo vydávání nového rozhodnutí podle tohoto zákona, včetně lhůt, v nichž lze takové řízení zahájit.

Na rozdíl od řádných opravných prostředků, kdy bude na základě § 179 odst. 1 pro přezkum rozhodnutí, která nenabudou právní moci před 1. 1. 2006, aplikován zákon č. 71/1967 Sb., se na přezkum správních aktů, které nabyly právní moci před 1. 1. 2006, vztahuje již v plném rozsahu nová právní úprava, tedy ustanovení nového správního řádu o přezkumném řízení, obnově řízení a vydávání nového rozhodnutí, a to včetně lhůt, v nichž lze příslušné řízení zahájit, resp. v nichž musí být takové řízení ukončeno. Vzhledem k tomu, že pro délku a počítání těchto lhůt stanovených novým správním řádem nejsou v jeho přechodných ustanoveních stanovena žádná zvláštní pravidla, uplatní se pro jejich délku výše citovaná ustanovení a pro běh lhůt ustanovení § 40 upravující počítání času.

Podle § 96 odst. 1 lze usnesení o zahájení přezkumného řízení vydat nejdéle do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán dozvěděl o důvodu pro zahájení přezkumného řízení, nejpozději však do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci. Podle § 97 odst. 2 pak nelze rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne právní moci rozhodnutí ve věci. Ustanovení § 97 odst. 2 výslovně mluví o „rozhodnutí v přezkumném řízení v prvním stupni“. Z toho vyplývá, že v oné 15měsíční lhůtě ode dne právní moci rozhodnutí ve věci nemusí rozhodnutí v přezkumném řízení nabýt právní moci.

Stávající právní úprava přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení, kterou nahrazuje v novém správním řádu právní úprava přezkumného řízení, žádné

ustanovení o zahájení řízení podle § 65 a násl. zákona č. 71/1967 Sb. neobsahuje. Podle § 68 odst. 1 stávajícího správního řádu nemůže správní orgán zrušit nebo změnit rozhodnutí mimo odvolací řízení po uplynutí tří let od právní moci napadeného rozhodnutí. Po 1. 1. 2006 však již nebude možné v případě rozhodnutí, která nabudou právní moci před 1. 1. 2006, vycházet z této tříleté lhůty a při přezkoumávání pravomocného rozhodnutí nebude možné postupovat ani podle ustanovení § 65 a násl. zákona č. 71/1967 Sb., ale rozhodnutí v přezkumném řízení bude třeba vydat ve lhůtách stanovených v § 96 odst. 1 a § 97 odst. 2 nového správního řádu. Subjektivní lhůta, kterou doposud právní úprava nezná, však začne běžet až od 1. 1. 2006.

V případě, že bude před 1. 1. 2006 zahájeno řízení o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení podle § 65 a násl. zákona č. 71/1967 Sb. jakožto řízení z moci úřední, bude se na provedení a dokončení takového řízení vztahovat ustanovení § 179 odst. 1 správního řádu a na základě toho se dokončí podle dosavadních předpisů. V případě řízení zahájených na základě § 65 a násl. zákona č. 71/1967 Sb. před 1. 1. 2006 to tedy bude znamenat, že v takovém řízení bude moci správní orgán zrušit nebo změnit pravomocné rozhodnutí do uplynutí lhůty tří let od jeho právní moci a pro tyto případy se tedy lhůty obsažené v § 96 odst. 1 a § 97 odst. 2 nového správního řádu neuplatní.

Ustanovení správního řádu o přezkumném řízení se vztahují rovněž pro přezkoumávání souladu veřejnoprávních smluv a opatření obecné povahy s právními předpisy (§ 165 odst. 7 resp. § 174 odst. 2) a také pro rušení vyjádření, osvědčení nebo sdělení správních orgánů, resp. jiných úkonů správních orgánů, jejichž rušení není zvlášť upraveno (§ 156 odst. 2 a § 158 odst. 2), mezi něž patří i tzv. závazná stanoviska (§ 149). Na základě § 165 odst. 7 se však pro přezkoumání souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy nepoužijí lhůty stanovené v § 96 odst. 1 a § 97 odst. 2, a to ani pro veřejnoprávní smlouvy uzavřené před účinností nového správního řádu (viz § 182 odst. 2).

Pokud jde o obnovu řízení ve vztahu k řízením, která budou pravomocně skončena před 1. 1. 2006, bude situace obdobná jako v případě přezkumného řízení.

Pokud nebude řízení podle § 63 zákona č. 71/1967 Sb. zahájeno před 1. 1. 2006, použijí se na obnovu řízení pravomocně skončených před tímto datem bez dalšího a v plném rozsahu ustanovení nového správního řádu o obnově řízení. Pokud však bude řízení podle § 63 zákona č. 71/1967 Sb. zahájeno před 1. 1. 2006, bude se na tato řízení vztahovat ustanovení § 179 odst. 1 nového správního řádu a na základě toho se dokončí podle dosavadních předpisů (včetně možnosti podat proti rozhodnutí o obnově řízení odvolání ve smyslu § 63 odst. 5 zákona č. 71/1967 Sb.). V případě řízení zahájených před 1. 1. 2006 na základě § 63 zákona č. 71/1967 Sb. to tedy bude znamenat, že v takovém řízení bude moci správní orgán povolit nebo nařídit obnovu řízení (tedy vydat rozhodnutí v prvním stupni) do uplynutí lhůty tří let od jeho právní moci a v případě, kdy by měla být důvodem obnovy řízení skutečnost, že rozhodnutí bylo dosaženo trestným činem,

i po uplynutí této lhůty. Pro tyto případy se tedy lhůty stanovené v § 100 odst. 2 až 4 nového správního řádu neuplatní.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 3. 10. 2005

Závěr č. 16 – Výklad ustanovení § 182 odst. 2 správního řádu ve vztahu k pojmu veřejnoprávní smlouva

Pro aplikaci ustanovení § 182 odst. 2 nového správního řádu je nezbytné vyložit obsah pojmu „veřejnoprávní smlouva“ tak, jak ho chápe nový správní řád. S ohledem na § 159, resp. celou část pátou nového správního řádu, je třeba zařazovat mezi veřejnoprávní smlouvy takové smlouvy, které zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného (konkrétně správního) práva. Rozhodující pro zařazení smlouvy mezi smlouvy veřejnoprávní je obsah veřejnoprávní smlouvy.

Odůvodnění:

Podle § 182 odst. 2 nového správního řádu se ustanoveními tohoto zákona řídí i veřejnoprávní smlouvy vzniklé přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona s tím, že vznik těchto smluv, jakož i nároky z nich vzniklé přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se posuzují podle dosavadních právních předpisů.

Ustanovení § 182 odst. 2 je klasickým vyjádřením tzv. nepravé retroaktivity, kdy se vznik právního vztahu posuzuje podle právní normy účinné v době vzniku právního vztahu, zatímco obsah existujícího právního vztahu (tj. vzájemná práva a povinnosti jeho subjektů) se řídí ustanoveními nového právního předpisu, která se mohou od ustanovení platných a účinných v době vzniku právního vztahu více či méně odlišovat.

K výkladu ustanovení § 182 odst. 2 nového správního řádu a jeho právních důsledků pro existující veřejnoprávní smlouvy, je třeba nejprve vyložit obsah pojmu „veřejnoprávní smlouva“ tak jak ho chápe nový správní řád, neboť jen tak bude zřejmé, na jaké smlouvy se vlastně ustanovení § 182 odst. 2 vztahuje. Veřejnoprávní smlouvy definuje § 159 odst. 1 správního řádu obecně jako dvoustranné nebo vícestranné právní úkony, které zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Veřejným právem je ve smyslu § 1 odst. 1 a § 159 odst. 1 myšleno právo správní, včetně např. práva sociálního zabezpečení či práva životního prostředí jako jeho speciálních oborů.

Není také vyloučeno, aby (ve smyslu § 1 odst. 2 správního řádu) upravovaly zvláštní zákony i jiné další zvláštní typy veřejnoprávních smluv, s nimiž správní řád v ustanoveních § 160 až 162 výslovně nepočítá.

Rozhodující pro zařazení smlouvy mezi smlouvy veřejnoprávní není to, kdo je smluvní stranou takové smlouvy, ale obsah veřejnoprávní smlouvy, jímž musí být úprava práv a povinností v oblasti veřejného (tedy správního) práva. Pravidlo, podle kterého se ustanoveními nového správního řádu řídí i veřejnoprávní smlouvy vzniklé přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona (§ 182 odst. 2) se tedy bude týkat zejména ustanovení o přezkoumávání souladu veřejnoprávních smluv s právními předpisy (§ 165), o rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv (§ 169) a o změnách

obsahu, rušení a výpovědi veřejnoprávních smluv (§ 166 a 168). Vzhledem k tomu, že vznik dříve uzavřených veřejnoprávních smluv se bude posuzovat podle dosavadních právních předpisů, nebude možné přezkoumávat soulad veřejnoprávních smluv vzniklých (uzavřených) před 1. 1. 2006 s kritérii obsaženými v § 159 odst. 2 a 3 (např. to, že nesmí snižovat důvěryhodnost veřejné správy apod.), pokud taková kritéria pro obsah veřejnoprávních smluv nevyplývají z dosavadních právních předpisů.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 7. 11. 2005

Závěr č. 17 – Výklad pojmu oprávněná úřední osoba podle § 15 odst. 2 správního řádu

Jednotlivé úkony v řízení mohou provádět pouze osoby k tomu oprávněné (§ 15 odst. 2). Z hlediska zákona je pak nerozhodné, zda v jednotlivém řízení bude těchto osob vystupovat několik, vždy to však musí být v souladu s vnitřními předpisy správního orgánu nebo pověřením jeho vedoucího.

Odůvodnění:

Ustanovení § 14 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 413/2004 Sb., definuje pojem „úřední osoba“, jedná se o každou osobu bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu. Smyslem zavedení tohoto institutu je přesně vymezit konkrétní osoby, které vykonávají veřejnou správu, posílit jejich odpovědnost a tím přiblížit a zprůhlednit veřejnou správu. Za úřední osobu se považuje zejména ta osoba, která připravuje podklady pro rozhodnutí či provádí jednotlivé procesní úkony v dané věci. Úředními osobami naopak nebudou ty osoby, které se spisem pouze technicky manipulují, tj. provádějí technické úkony, které nesouvisí s vlastním výkonem pravomoci správního orgánu. Zvláštní význam v tomto mají „oprávněné úřední osoby“ (viz § 15 odst. 2 správního řádu). Tento pojem je definován prostřednictvím pojmu úřední osoba. Oprávněná úřední osoba je úřední osoba oprávněná k provádění úkonů v řízení podle vnitřních předpisů nebo pověřená vedoucím správního orgánu.

Hlavním smyslem tohoto ustanovení je vyjádření pravidla, podle kterého žádný úkon ve správním řízení nesmí provádět ten, kdo by k tomu nebyl oprávněn podle vnitřních předpisů nebo pokynu vedoucího správního orgánu. Pokud bude určitá osoba s vědomím správního orgánu jednat s účastníkem řízení za správní orgán a účastník se bude domnívat, že jedná s oprávněnou úřední osobou, mělo by se toto její jednání s ohledem na zásadu dobré správy (viz § 4 odst. 1) posuzovat jako jednání oprávněné úřední osoby, i kdyby se o oprávněnou úřední osobu nejednalo, a to se všemi důsledky, které z tohoto jednání pro správní orgán vyplývají [viz např. § 13 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)].

Správní řád rozlišuje mezi správním orgánem a oprávněnou úřední osobou, mimo jiné i v zájmu posílení její odpovědnosti. Účastník řízení má totiž právo na informaci, kdo je v dané věci oprávněnou úřední osobou (toto právo se vztahuje i na informaci, kdo je v dané věci úřední osobou ve smyslu § 14 odst. 1), tedy osobou, která „vyřizuje jeho věc“, což musí být také zaznamenáno ve spise (srov. § 15 odst. 4), do kterého má podle ustanovení § 38 právo nahlížet. Při řízení, které

je zahájeno z moci úřední, musí být v oznámení o zahájení řízení mimo jiné uvedeno jméno, příjmení, funkce nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby (viz § 46 odst. 1). Rovněž je vhodné učinit opatření proti anonymitě úředních osob ve styku s veřejností, např. formou štítku se jménem a funkcí, případně služebním číslem. Toto ustanovení souvisí též s požadavkem § 14 odst. 2, podle kterého „účastník řízení může namítat podjatost úřední osoby, jakmile se o ní dozví. K námitce se nepřihlédne, pokud účastník řízení o důvodu vyloučení prokazatelně věděl, ale bez zbytečného odkladu námitku neuplatnil“.

Jméno, příjmení a funkci nebo služební číslo oprávněné úřední osoby, která úkony provedla, musí být obsaženo v protokolu (viz § 18 správního řádu). Oprávněná úřední osoba, popřípadě též osoba, která byla pověřena sepsáním protokolu, tento protokol podepisuje. Opravy zřejmých nesprávností, kterými jsou zejména chyby v psaní a počtech, v protokolu provádí rovněž oprávněná úřední osoba, která je stvrdí svým podpisem.

Písemné vyhotovení rozhodnutí pak musí obsahovat mimo jiné i jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby (viz § 69 správního řádu). Podpis oprávněné úřední osoby je na stejnopisu možno nahradit doložkou „vlastní rukou“ nebo zkratkou „v. r.“ u příjmení oprávněné úřední osoby a doložkou „Za správnost vyhotovení:“ s uvedením jména, příjmení a podpisu úřední osoby, která odpovídá za písemné vyhotovení rozhodnutí.

Oprávněných úředních osob může být v řízení i více, přičemž jedna může vést celé řízení a podepisovat rozhodnutí může např. pouze vedoucí, toto však bude záležet vždy na organizační struktuře a vnitřních předpisech konkrétního správního orgánu.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 7. 11. 2005

Závěr č. 18 – Ustanovení právnické osoby opatrovníkem podle § 32 odst. 4 správního řádu

Opatrovníkem podle § 32 odst. 4 správního řádu může být též právnická osoba a to zejména v případech, kdy opatrovníkem nelze ustanovit vhodnou fyzickou osobu. Kritérium vhodnosti je třeba posuzovat především z hlediska vztahu opatrovníka a opatrovance a z hlediska schopností a možností opatrovníka zastupovat opatrovance.

Odůvodnění:

Podle § 32 odst. 4 správního řádu správní orgán ustanoví opatrovníkem toho, u koho je osoba, jíž se opatrovník ustanovuje, v péči, nebo jinou vhodnou osobu. Poradní sbor ke správnímu řádu se na svém zasedání zabýval otázkou, zda je možné ustanovit opatrovníkem právnickou osobu, respektive zda lze za jinou vhodnou osobu považovat také právnickou osobu.

Z dikce § 32 odst. 4 správního řádu lze dovodit, že v obecné rovině správní řád nevylučuje ustanovení právnické osoby opatrovníkem, neboť hovoří o osobě, kterou lze rozumět osobu fyzickou i právnickou. Pro srovnání lze uvést, že podle soudní praxe může být opatrovníkem ustanovena právnická osoba. Při řešení otázky, zda lze v konkrétním případě ustanovit opatrovníkem právnickou osobu, je tedy třeba vycházet z požadavků, které správní řád na opatrovníka klade. Prvním kritériem je skutečnost, že ustanovovaný opatrovník má opatrovance v péči. Toto kritérium cílí zpravidla na fyzické osoby, které pečují o opatrovance (u osob zvlášť těžce zdravotně postižených nebo u osob stižených přechodnou duševní poruchou). Osoba, která má opatrovance v péči, však může být rovněž právnickou osobou (ústav pečující o těžce zdravotně postižené). I v takovém případě však lze postupovat podle kritéria vhodnosti a ustanovit opatrovníkem osobu v příbuzenském poměru k opatrovanci, pokud je zřejmé, že bude tato osoba lépe hájit oprávněné zájmy opatrovance. Též v soudní praxi, kde je upřednostňováno ustanovení vhodné fyzické osoby (např. v příbuzenském poměru) před ustanovením právnické osoby nebo pracovníka soudu. Přitom lze předpokládat, že např. osoba v příbuzenském poměru bude hájit zájmy opatrovance lépe než právnická osoba, která jej má v péči.

V případě ustanovení právnické osoby opatrovníkem rovněž mohou vznikat komplikace při jednání právnické osoby ve správním řízení. Úkony v řízení činí právnická osoba prostřednictvím konkrétní fyzické osoby. Pokud u této osoby budou zjištěny skutečnosti, na jejichž základě lze mít důvodně za to, že má takový zájem na výsledku řízení, který odůvodňuje obavu, že nebude řádně hájit zájmy opatrovance, správní orgán by mohl podle § 32 odst. 7 usnesením zrušit ustanovení právnické osoby opatrovníkem a místo právnické osoby ustanovit opatrovníkem někoho jiného. Pro zajištění efektivního a hospodárného průběhu správního řízení by však bylo vhodné, aby správní orgán v prvé řadě zjistil, zda konkrétní „zájem

na výsledku řízení“ je takové povahy, že ho lze shledat pouze u jednotlivé fyzické osoby, která za právnickou osobu jedná, nebo zda lze očekávat, že stejný zájem budou mít i další fyzické osoby, které by funkci opatrovníka v právnické osobě mohly fakticky vykonávat. V případě, že zájem na výsledku řízení má pouze jednotlivá fyzická osoba, může jako postačující opatření správní orgán vyzvat právnickou osobu, aby prováděním konkrétních úkonů v řízení, které vyplývají z postavení opatrovníka, pověřila jinou fyzickou osobu.

Právnická osoba tedy může být ustanovena opatrovníkem v případě, že jí svědčí kritérium vhodnosti podle § 32 odst. 4 správního řádu. Taková situace může nastat v případě, kdy nelze ustanovit opatrovníkem vhodnou fyzickou osobu, záleží však vždy na okolnostech konkrétního případu. Kritérium vhodnosti je třeba posuzovat nejen z hlediska vztahu opatrovníka a opatrovance (např. z existence příbuzenského poměru mezi těmito osobami nebo ze skutečnosti, že žijí ve společné domácnosti), ale také z hlediska schopností a možností opatrovníka zastupovat opatrovance (za formální lze považovat postup, kdy správní orgán ustanoví opatrovníkem nemocnou osobu vysokého věku nebo osobu v příbuzenském poměru k opatrovanci, která má místo skutečného pobytu ve velké vzdálenosti bydliště opatrovance i od sídla správního orgánu, neboť lze předpokládat, že takový opatrovník nebude řádným způsobem hájit zájmy opatrovance, respektive řádný výkon funkce opatrovníka pro ni bude znamenat nepřiměřenou zátěž).

Pokud nelze opatrovníkem ustanovit osobu, o které lze předpokládat, že má zájem na ochraně práv opatrovance (např. z důvodu příbuzenského poměru nebo z jiných osobních důvodů), je možné uplatnit řešení užívané u soudů, tedy ustanovit opatrovníkem zaměstnance správního orgánu (důvod vhodnosti lze spatřovat ve snadném kontaktu správního orgánu s tímto opatrovníkem nebo v erudici opatrovníka). V takovém případě se ovšem z hlediska ochrany práv opatrovance může jevit jako vhodnější zvolit opatrovníkem právnickou osobu (např. ústav pečující o opatrovance, obec, kde má opatrovanec místo trvalého pobytu nebo faktické bydliště), neboť lze předpokládat, že tato právnická osoba bude lépe hájit zájmy opatrovance. Je třeba podotknout, že § 32 odst. 4 správního řádu dává správnímu orgánu správní uvážení, aby v mezích výše popsaných kritérií podle okolností konkrétního případu zvážil, která osoba je vhodná k výkonu funkce opatrovníka.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 7. 11. 2005

Závěr č. 19 – Počítání lhůty při doručování veřejnou vyhláškou podle § 25 odst. 2 správního řádu

Při určení okamžiku doručení písemnosti, která je doručována veřejnou vyhláškou, je prvním dnem patnáctidenní lhůty, po kterou má být písemnost vyvěšena, den následující po dni vyvěšení. Písemnost je doručena patnáctým dnem po vyvěšení, a to bez ohledu na to, zda se jedná o den pracovní, sobotu, neděli nebo svátek.

Odůvodnění:

Poradní sbor se zabýval počítáním doby při doručování veřejnou vyhláškou podle § 25 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 413/2005 Sb. V minulosti již řešil počítání lhůt podle § 24 odst. 1 správního řádu a přijal závěr č. 1 - počítání lhůty podle § 24 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. V odůvodnění tohoto závěru bylo mimo jiné konstatováno, že „*Gramatický výklad § 24 odst. 1 nasvědčuje tomu, že se zde hovoří o lhůtě, jaká je zmíněna v ustanovení § 40. Jednoznačný závěr je však zpochybněn terminologickou rozvolněností, kterou zákon trpí v případech ustanovení o dobách či lhůtách. Tak např. § 25 odst. 2 o doručování veřejnou vyhláškou používá rovněž pojmu "lhůta", v tomto případě jde však z teoretického hlediska spíše o dobu.*“.

Ustanovení § 25 odst. 2 správního řádu ve větě poslední stanoví, že patnáctým dnem po vyvěšení se písemnost považuje za doručenou, byla-li v této lhůtě splněna i povinnost podle věty druhé (zveřejnění způsobem umožňujícím dálkový přístup).

V případě doručování veřejnou vyhláškou se nejedná o lhůtu, nýbrž o dobu, jelikož jde o samostatnou právní událost, s níž právo spojuje určité důsledky, na kterou se pravidla o počítání lhůt uvedená v § 40 správního řádu nevztahují. V případě doručování veřejnou vyhláškou se totiž nepředpokládá žádná činnost účastníka řízení, nejedná se tudíž o lhůtu, na kterou by bylo vázáno provedení určitého úkonu. Pokud by patnáctý den připadl na den pracovního klidu, doba, po kterou má být veřejná vyhláška vyvěšena, končí rovněž tímto dnem, a tento den se zároveň bude považovat za den doručení. Vyvěšení se totiž provede na úřední desce správního orgánu a veřejná vyhláška bude vyvěšena i ve dnech pracovního klidu (viz § 26 odst. 1 věta první a třetí).

Doba, po kterou bude písemnost vyvěšena, by se měla počítat až ode dne následujícího po dni vyvěšení, jelikož v ustanovení § 25 odst. 2 se uvádí, že patnáctým dnem po vyvěšení se písemnost považuje za doručenou.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 5. 12. 2005

Závěr č. 20 – Doručení návrhu opatření obecné povahy a oznámení opatření obecné povahy

Dnem zveřejnění návrhu opatření obecné povahy je podle § 172 odst. 1 správního řádu den, kdy byl návrh opatření obecné povahy doručen veřejnou vyhláškou při splnění požadavků § 25. Dnem zveřejnění návrhu opatření je tedy patnáctý den po vyvěšení na úřední desce správního orgánu, který jej doručuje. Podmínkou přitom je, aby v této lhůtě byl návrh opatření zveřejněn též způsobem umožňujícím dálkový přístup. Podle stejných pravidel bude určen i den oznámení opatření obecné povahy podle § 173 odst. 1 správního řádu.

Odůvodnění:

Poradní sbor ke správnímu řádu se na svém zasedání zabýval výkladem ustanovení § 172 odst. 5 a § 173 odst. 1 správního řádu, která se týkají opatření obecné povahy. Správní orgány vydávají opatření obecné povahy v případě, kdy to ukládá zvláštní zákon (např. zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů). Konkrétně šlo o otázku, co se rozumí zveřejněním, resp. dnem zveřejnění podle § 172 odst. 5, a zda je pro určení dne zveřejnění rozhodný i den zveřejnění způsobem umožňujícím dálkový přístup. Dále se zabýval otázkou, v jakém rozsahu se na § 173 odst. 1 vztahuje § 25, zda se rozumí dnem vyvěšení den vyvěšení na úřední desce správního orgánu, který písemnost zveřejňuje a zda je zveřejnění způsobem umožňujícím dálkový přístup předpokladem účinnosti opatření obecné povahy.

Podle ustanovení § 172 odst. 5 věty první *mohou vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, nebo, určí-li tak správní orgán, i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, podat proti návrhu opatření obecné povahy písemné odůvodněné námitky ke správnímu orgánu ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho zveřejnění*. Co je okamžikem zveřejnění návrhu opatření, je třeba posuzovat podle ustanovení § 172 odst. 1, podle kterého *návrh opatření obecné povahy s odůvodněním správní orgán po projednání s dotčenými orgány uvedenými v § 136 doručí veřejnou vyhláškou podle § 25,kterou vyvěsí na své úřední desce a na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodů se má opatření obecné povahy týkat, a vyzve dotčené osoby, aby k návrhu opatření podávaly připomínky nebo námitky. V případě potřeby se návrh zveřejní i jiným způsobem, v místě obvyklým. Návrh opatření obecné povahy musí být zveřejněn nejméně po dobu 15 dnů.*

Podle názoru poradního sboru je dnem zveřejnění návrhu den, kdy byl návrh opatření obecné povahy doručen veřejnou vyhláškou podle § 25 – tedy při splnění

všech požadavků ustanovení § 25. [7] V souladu s ustanovením § 25 odst. 2 a 3 správního řádu je tedy dnem zveřejnění patnáctý den po vyvěšení návrhu opatření obecné povahy na úřední desce správního orgánu, který jej doručuje. Podmínkou přitom je, aby v této lhůtě byl návrh opatření zveřejněn též způsobem umožňujícím dálkový přístup. Okamžik vyvěšení písemnosti na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodů se má opatření obecné povahy týkat, nemá z hlediska určení okamžiku doručení (zveřejnění) význam.

Ačkoli podle § 174 odst. 1 platí pro řízení podle části šesté ustanovení části druhé pouze přiměřeně, vzhledem k přímému odkazu na § 25 v ustanovení § 172 odst. 1 je nutno aplikovat § 25 v plném rozsahu.

Pokud jde o otázku, v jakém rozsahu se na § 173 odst. 1 vztahuje § 25, jde o určení okamžiku oznámení opatření obecné povahy s právními účinky. Podle § 173 odst. 1 *opatření obecné povahy, které musí obsahovat odůvodnění, správní orgán oznámí veřejnou vyhláškou; opatření obecné povahy zveřejní též na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodů se opatření obecné povahy týká. Ustanovení § 172 odst. 1 platí obdobně. Opatření obecné povahy nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky.*

Ustanovení § 173 odst. 1 používá oproti § 172 odst. 1 zčásti odlišnou terminologii, i v tomto případě však jde o doručování veřejnou vyhláškou podle § 25 správního řádu. § 173 odst. 1 výslovně odkazuje na obdobné užití § 172 odst. 1. Je sice používán termín „oznámení veřejnou vyhláškou“ oproti „doručování“ v § 172 odst. 1, avšak správní řád používá v části druhé pojem „oznámení“ jako širší pojem, přičemž doručení písemného vyhotovení rozhodnutí je jedním ze způsobů oznámení (k tomu srov. § 72 odst. 1).

Okamžik oznámení opatření obecné povahy podle § 173 odst. 1 bude tedy určen stejným způsobem, jako okamžik zveřejnění návrhu opatření obecné povahy podle § 172 odst. 1. Dnem vyvěšení veřejné vyhlášky bude den jejího vyvěšení na úřední desce správního orgánu, který písemnost doručuje. Podmínkou účinného oznámení bude i to, aby byl v 15denní lhůtě, po kterou bude vyvěšena veřejná vyhláška, návrh opatření zveřejněn též způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Podle výslovného ustanovení § 173 odst. 1 nabývá opatření obecné povahy účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky. Datum účinnosti opatření obecné povahy bude tedy shodné s datem jeho oznámení ve smyslu

[7] „(2) Doručení veřejnou vyhláškou se provede tak, že se písemnost, popřípadě oznámení o možnosti převzít písemnost, vyvěsí na úřední desce správního orgánu, který písemnost doručuje; na písemnosti se vyznačí den vyvěšení. Písemnost nebo oznámení se zveřejní též způsobem umožňujícím dálkový přístup. Patnáctým dnem po vyvěšení se písemnost považuje za doručenou, byla-li v této lhůtě splněna i povinnost podle věty druhé.
(3) Jde-li o řízení, ve kterém se veřejnou vyhláškou doručuje ve správních obvodech několika obcí, správní orgán, který písemnost doručuje, ji nejpozději v den vyvěšení zašle též příslušným obecním úřadům, které jsou povinny písemnost bezodkladně vyvěsit na svých úředních deskách na dobu nejméně 15 dnů. Dnem vyvěšení je den vyvěšení na úřední desce správního orgánu, který písemnost doručuje. Jinak platí ustanovení odstavce 2 obdobně.“

§ 25 a § 173 odst. 1 správního řádu. To koresponduje i s ustanovením § 173 odst. 2, podle kterého proti opatření obecné povahy nelze podat opravný prostředek.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 5. 12. 2005

Závěr č. 21 – Způsob rozhodnutí v řízení o rozkladu podle § 152 odst. 5 správního řádu

V řízení o rozkladu lze podle § 152 odst. 5 rozhodnutí změnit za podmínky, že se tím plně vyhoví rozkladu a nemůže tím být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas. Možností zrušit rozhodnutí je třeba rozumět postup podle § 90 odst. 1 písm. a) nebo písm. b). Na možnost zrušení rozhodnutí se podmínka plného vyhovění rozkladu nevztahuje. Možností zamítnout rozklad podle § 152 odst. 5 písm. b) je třeba rozumět postup podle § 90 odst. 5 nebo podle § 92 odst. 1 správního řádu.

Odůvodnění:

Poradní sbor ke správnímu řádu se na svém zasedání zabýval výkladem ustanovení § 152 odst. 5 správního řádu, konkrétně zda se v řízení o rozkladu podmínka úplného vyhovění rozkladu a nezpůsobení újmy žádnému účastníku (ledaže všichni, jichž se to týká, souhlasí) vztahuje pouze ke změně rozhodnutí nebo i ke zrušení rozhodnutí, a dále otázkou, jaký je vztah § 152 odst. 5 a § 90 odst. 1 správního řádu.

Podle § 152 odst. 5 správního řádu lze v řízení o rozkladu (nestanoví-li zvláštní zákon jinak),

a. rozhodnutí zrušit nebo změnit, pokud se tím plně vyhoví rozkladu a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas, nebo

b. rozklad zamítnout.

Při použití výhradně gramatického výkladu § 152 odst. 5 písm. a) by bylo nutno podmínku plného vyhovění rozkladu a nezpůsobení újmy žádnému z účastníků vztáhnout na obě možnosti alternativně uvedené v první části ustanovení, tedy na zrušení i změnu rozhodnutí.

Při výkladu podle smyslu ustanovení a v souvislosti s dalšími ustanoveními zákona je však nutno dojít i k odlišnému závěru.

Podle § 152 odst. 5 písm. b) lze rozklad zamítnout. Tímto ustanovením je však s přihlédnutím k § 152 odst. 4 a ustanovením o odvolání třeba rozumět jednak možnost rozklad (zcela nebo zčásti) zamítnout a rozhodnutí (zcela nebo zčásti) potvrdit (§ 90 odst. 5), jednak možnost rozklad zamítnout pro opožděnost nebo nepřípustnost (§ 92 odst. 1). Při využití shora uvedeného gramatického výkladu by to znamenalo, že pokud nelze rozkladu vyhovět plně (a nejde o opožděný nebo nepřípustný rozklad), je jedinou možností zamítnutí rozkladu a potvrzení rozhodnutí, které přitom může být zčásti nebo zcela nezákonné, což by bylo v rozporu s § 2 odst. 1 správního řádu a také čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Nejasnou otázkou by pak byl i případný přístup k soudní ochraně. Ačkoli je formulace § 152 odst. 5 písm. a) jakousi parafrází ustanovení § 87 o tzv. autoremeduře, v případě zamítnutí rozkladu není upravena žádná možnost automatického předání věci vyšší instanci nebo soudu a v důsledku toho není možné interpretovat obě ustanovení shodně, byť jsou prakticky shodně formulována.

Ustanovení § 152 odst. 5 je sice třeba považovat za speciální ve vztahu k ustanovení § 90 správního řádu, zároveň je ale nutno vycházet z pravidla uvedeného v § 152 odst. 4, podle kterého platí i pro řízení o rozkladu ustanovení o odvolání, nevylučuje-li to povaha věci (i když systematicky je odstavec 4 předřazen ustanovením o způsobech rozhodnutí v odstavci 5). Ustanovení § 152 odst. 2 písm. a) na rozdíl od § 90 odst. 1 nestanoví, co se má učinit v případě zrušení rozhodnutí v rozkladovém řízení, zatímco ustanovení § 90 odst. 1 spojuje se zrušením rozhodnutí buď zastavení řízení nebo vrácení věci k novému projednání. Ustanovení § 152 písm. a) proto výslovně ani nestanoví, že by byl právní názor vyjádřený v rozhodnutí o rozkladu závazný pro správní orgán prvního stupně a čistě formalistický výklad tohoto ustanovení by tedy mohl vést k závěru, že správní orgán prvního stupně v novém řízení není vázán právním názorem nadřízeného orgánu vysloveným v rozhodnutí o rozkladu a rozhodne-li stejným způsobem jako rozhodl ve svém dřívějším (zrušeném) rozhodnutí, nešlo by o nezákonné rozhodnutí. Taková argumentace by však byla chybná, protože by rozkladové řízení ztrácelo v případě zrušení rozhodnutí svůj smysl.

Při použití tohoto východiska je možné použít kromě výše uvedené rozšiřující interpretace pojmu „zamítnutí“ v písmenu b) také rozšiřující interpretaci pojmu „zrušení rozhodnutí“ podle písmene a) odst. 5. Pod pojmem zrušení rozhodnutí je tak třeba s ohledem na smysl a účel rozkladového řízení, které je zvláštní alternativou řízení odvolacího, rozumět jednak zrušení rozhodnutí nebo jeho části a zastavení řízení (§ 90 odst. 1 písm. a), jednak zrušení rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání (§ 90 odst. 1 písm. b).

S ohledem na to, že takový výklad ustanovení § 152 odst. 5, podle kterého by mimo zamítnutí rozkladu bylo jedinou další možností jeho plné vyhovění, by byl v rozporu se smyslem a účelem dalších ustanovení tohoto zákona, se Poradní sbor přiklonil k výkladu, podle kterého se podmínka úplného vyhovění rozkladu a nezpůsobení újmy žádnému účastníku (ledaže všichni, jichž se to týká, souhlasí) vztahuje pouze ke změně rozhodnutí. Způsobením újmy účastníkovi řízení je pak třeba rozumět jak újmu ve smyslu § 90 odst. 1 písm. c), tedy újmu z důvodu ztráty možnosti odvolat se[8], tak újmu podle § 90 odst. 3 písm. c), tedy změnu rozhodnutí v neprospěch odvolatele, ledaže odvolání podal také jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné, anebo je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo

[8] Podle § 90 odst. 1 písm. c), jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část změní; změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se.

jiným veřejným zájmem. Další možností správního orgánu je proto také zrušení rozhodnutí a zastavení řízení nebo zrušení rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání správnímu orgánu prvního stupně.

Poznámka: Způsoby rozhodnutí v řízení o rozkladu jsou od nabytí účinnosti zákona č. 183/2017 Sb. obsaženy v § 152 odst. 6 správního řádu. V obecné rovině je argumentace poradního sboru nadále použitelná.

Závěr přijatý na základě písemných vyjádření členů poradního sboru k podkladům rozeslaným 10. 1. 2006

Závěr č. 22 – Nadřízený správní orgán podle § 178 odst. 1 správního řádu

Vzhledem k tomu, že zákon č. 359/1992 Sb., o zeměměřických a katastrálních orgánech, ve znění pozdějších předpisů, výslovně nestanoví, kdo je nadřízeným správním orgánem, je třeba aplikovat větu druhou § 178 odst. 1 správního řádu, podle které je nadřízeným správním orgánem ten správní orgán, který rozhoduje o odvolání. Tím je vůči katastrálnímu úřadu podle § 4 písm. d) zákona o zeměměřických a katastrálních orgánech zeměměřický a katastrální inspektorát.

Odůvodnění:

Členové poradního sboru posuzovali otázku, koho je možné považovat za nadřízený správní orgán podle nového správního řádu vůči katastrálním úřadům. V § 178 odst. 1 správního řádu je stanoveno, že „nadřízeným správním orgánem je ten správní orgán, o kterém to stanoví zvláštní zákon. Neurčuje-li jej zvláštní zákon, je jím správní orgán, který podle zákona rozhoduje o odvolání, popřípadě vykonává dozor“.

Vzhledem k tomu, že dosavadní správní řád nedefinoval pojem „nadřízený správní orgán“ a nečinil tak výslovně ani zákon č. 359/1992 Sb., o zeměměřických a katastrálních orgánech, ve znění pozdějších předpisů, vycházel Český úřad zeměměřický a katastrální, jak uvádí ve svém dotazu, „z obecné představy o nadřízenosti a podřízenosti“, která se opírala zejména o § 3 odst. 1 písm. d) zákona o zeměměřických a katastrálních orgánech. Podle § 3 odst. 1 písm. d) zákona o zeměměřických a katastrálních orgánech „Český úřad zeměměřický a katastrální řídí Zeměměřický úřad, inspektoráty a katastrální úřady, není-li v tomto zákoně stanoveno jinak“. Z uvedeného ustanovení bylo Českým úřadem zeměměřickým a katastrálním dovozováno, že je oprávněn projednávat věci, které podle dosavadního správního řádu příslušely projednávat nadřízenému správnímu orgánu. Jednalo se zejména o přezkoumání rozhodnutí katastrálního úřadu mimo odvolací řízení.

Zákon o zeměměřických a katastrálních orgánech však v § 4 písm. d) výslovně stanoví, že „o odvoláních proti rozhodnutím katastrálních úřadů rozhodují zeměměřické a katastrální inspektoráty“. Ty jsou podle dalších písmen § 4 oprávněny také k výkonu dozoru nad katastrálními úřady.

Podle názoru poradního sboru je třeba v případě absence výslovného stanovení zvláštním zákonem, kdo je nadřízeným správním orgánem, aplikovat větu druhou § 178 odst. 1 správního řádu, podle které je pak nadřízeným správním orgánem ten správní orgán, který rozhoduje o odvolání, popřípadě vykonává dozor.

Slova „Český úřad zeměměřický a katastrální řídí“ v § 3 odst. 1 písm. d) zákona o zeměměřických a katastrálních orgánech není možné podle našeho názoru

považovat za stanovení nadřízeného správního orgánu v případě, že je v § 4 písm. d) tohoto zákona výslovně uvedeno, kdo je odvolacím správním orgánem. Z logiky věci by měl také další úkony svěřené nadřízenému správnímu orgánu jako je přezkoumání nezákonných rozhodnutí katastrálních úřadů, vydávání opatření proti jejich nečinnosti nebo vyřizování stížností podle § 175 odst. 7 správního řádu provádět ten správní orgán, který rozhoduje o odvoláních vydaných proti jeho rozhodnutím.

Závěr přijatý na základě písemných vyjádření členů poradního sboru k podkladům rozeslaným 10. 1. 2006

Závěr č. 23 – Vydání příkazu na základě kontrolního protokolu podle § 150 odst. 2 správního řádu

Podle ustanovení § 150 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 413/2005 Sb., může být v řízení o vydání příkazu jediným podkladem kontrolní protokol pořízený podle zvláštního zákona týmž správním orgánem, který je věcně a místně příslušný ke správnímu řízení navazujícímu na kontrolní zjišťování, pokud protokol pořizoval ten, kdo může být oprávněnou úřední osobou. Pokud však zvláštní právní úprava nebo vnitřní předpisy správního orgánu obsahují odchylnou úpravu, kdy např. kontrolu provádějí jiné osoby než ty, které jsou oprávněny k úkonům v navazujícím správním řízení, § 150 odst. 2 správního řádu se nepoužije.

Odůvodnění:

Členové poradního sboru se zabývali otázkou, zda lze v činnosti inspekce využít ustanovení § 150 odst. 2 správního řádu. Plněním kontrolních úkolů inspekce jsou pověřeni inspektoři, kteří podle § 15 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů, pořizují o kontrolních zjištěních protokol obsahující popis zjištěných skutečností a označení právních předpisů, které byly porušeny. Tento protokol je podkladem prvoinstančního správního orgánu, kterým je místně příslušný inspektorát, pro správní řízení. Správní řízení zahajuje a v jeho rámci ukládá rozhodnutím pokutu ředitel místně příslušného inspektorátu. Je tedy otázkou, zda lze inspektora považovat za oprávněnou úřední osobu ve smyslu § 15 odst. 2 správního řádu, a pokud nikoli, za jakých podmínek by bylo možno aplikovat ustanovení § 150 v činnosti inspekce, když jediným podkladem pro správní řízení je kontrolní protokol.

Podle ustanovení § 150 odst. 2 zákona správního řádu *může být v řízení o vydání příkazu jediným podkladem kontrolní protokol pořízený podle zvláštního zákona týmž správním orgánem, který je věcně a místně příslušný ke správnímu řízení navazujícímu na kontrolní zjišťování, pokud protokol pořizoval ten, kdo může být oprávněnou úřední osobou.* Podle ustanovení § 15 odst. 2 správního řádu *jsou oprávněné úřední osoby takové osoby, které jsou oprávněné k provádění úkonů v řízení podle vnitřních předpisů správního orgánu nebo pověřené vedoucím správního orgánu.*

Správní řád jako obecný předpis upravující správní řízení nestanoví, kdo může být v daném případě oprávněnou úřední osobou a je tedy obecně vnitřní věcí jednotlivých správních orgánů, kdo je v konkrétním řízení stanoven jako oprávněná úřední osoba k provádění úkonů v konkrétním řízení. Pokud by zvláštní právní úprava stanovila konkrétní pravidla omezující toto vymezení oprávněných úředních osob, musela by být respektována.

Zaměstnanci Státní zemědělské a potravinářské inspekce pověření plněním jejích kontrolních úkonů (inspektoři) pořizují o kontrolním zjištění protokol ve smyslu ustanovení § 15 odst. 1 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů. K tomu jsou oprávněni podle § 4 a násl. zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci, ve znění pozdějších předpisů. Sankci na základě výsledků kontroly uvedených v protokolu uloží podle ustanovení § 11 odst. 1 zákona č. 146/2002 Sb. příslušný inspektorát Státní zemědělské a potravinářské inspekce. Na toto řízení se vztahuje správní řád. Z dotazu vyplývá, že (pravděpodobně podle vnitřních předpisů) řízení zahajuje a sankci ukládá ředitel místně příslušného inspektorátu. Řízení, ve kterém případnou sankci uloží, však vychází z kontrolních zjištění provedených příslušným inspektorem.

Podle názoru poradního sboru podle § 150 odst. 2 může být kontrolní protokol jediným podkladem pro rozhodnutí, pokud byl pořízen tím, kdo by mohl být oprávněnou úřední osobou v navazujícím správním řízení. Při splnění této i ostatních podmínek uvedených v § 150 odst. 2 není v navazujícím řízení třeba provádět zjišťování stavu věci ve smyslu § 3 správního řádu a lze rozhodnout formou příkazu. Obdobná úprava, kdy osoba provádějící kontrolu je následně oprávněna k uložení povinnosti je v případě Státní zemědělské a potravinářské inspekce stanovena v § 5 zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého je možné, aby inspektor na základě výsledků provedené kontroly zakázal určitou činnost nebo uložil jiné opatření k nápravě. Pokud kontrolovaná osoba s uloženým opatřením nesouhlasí, může proti němu podat námitky, o kterých rozhoduje ředitel inspektorátu.

Částečně odlišná konstrukce je stanovena v případě vyřizování námitek proti protokolu podaných kontrolovanou osobou podle § 18 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění zákona č. 501/2004 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím správního řádu. Podle tohoto zákona o námitkách rozhoduje sice také vedoucí kontrolního orgánu, ale kontrolní pracovník může o námitkách sám rozhodnout, jestliže jim v plném rozsahu vyhoví. Jestliže je do tří měsíců od doručení námitek zahájeno s kontrolovanou osobou správní řízení o uložení sankce nebo opatření v přímé souvislosti se skutečností obsaženou v protokolu, může kontrolní pracovník nebo vedoucí kontrolního orgánu rozhodnout, že se námitky vyřídí v rámci tohoto správního řízení; je-li ke správnímu řízení příslušný jiný správní orgán než kontrolní orgán, může kontrolní pracovník nebo vedoucí kontrolního orgánu rozhodnout o tom, že se námitky předávají tomuto správnímu orgánu.

V praxi Státní zemědělské a potravinářské inspekce je prováděním kontrolních úkonů pověřena zcela odlišná skupina osob, než vedením pozdějšího správního řízení o pokutě a organizace a vnitřní předpisy tohoto správního orgánu tedy aplikaci § 150 odst. 2 správního řádu neumožňují.

Nemožnost aplikace odstavce 2 však neznamená, že by obecně v uvedených řízeních nemohl být využit institut příkazu podle § 150 správního řádu. Z § 150 odst. 2 též nelze dovodit, že v řízeních zakončených vydáním běžného rozhodnutí

(nikoli příkazu) by mohl být kontrolní protokol jediným podkladem pro rozhodnutí bez splnění dalších podmínek. Jak v řízení o vydání příkazu, v němž nebude aplikován § 150 odst. 2, tak v běžném správním řízení, je správní orgán vázán povinností uvedenou v § 3[9], § 50 odst. 2 a 3[10] a v dalších souvisejících ustanoveních.

Poznámka: Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, byl s účinností od 1. 1. 2014 nahrazen zákonem č. 225/2012 Sb. o kontrole (kontrolní řád). V obecné rovině je však argumentace poradního sboru nadále použitelná.

[9] § 3: „Nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2."

[10] „(2) Podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje správní orgán. Jestliže to nemůže ohrozit účel řízení, může na požádání účastníka správní orgán připustit, aby za něj podklady pro vydání rozhodnutí opatřil tento účastník. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, jsou účastníci povinni při opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí poskytovat správnímu orgánu veškerou potřebnou součinnost.

(3) Správní orgán je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. V řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena."

Závěr přijatý na základě písemných vyjádření členů poradního sboru k podkladům rozeslaným 10. 1. 2006

Závěr č. 24 – Doručování správních písemností prostřednictvím poštovních obálek

Správní orgány by měly při doručování písemností podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, prostřednictvím České pošty používat obálky s modrým pruhem, s výjimkou případů, kdy by ze zvláštního zákona bylo možno alespoň nepřímo dovodit, že jde o písemnost takové povahy, u níž nepřipadá v úvahu její předání osobě odlišné od adresáta; v tomto bude možno doručit písemnost obálkou s červeným pruhem. Doručovat písemnosti v obálce s červeným pruhem by měl správní orgán rovněž v případě, kdy by bylo zřejmé, že je vzhledem k okolnostem případu nezbytné, aby bylo doručeno přímo účastníkovi a zároveň nebylo správnímu orgánu známo, zda a komu udělil účastník řízení plnou moc pro přebírání písemností, popřípadě tehdy, když by správnímu orgánu bylo známo, že adresát písemnosti udělil plnou moc pro přebírání písemností určených do vlastních rukou osobě, která vystupuje v řízení s protichůdným zájmem.

Odůvodnění:

Podle ustanovení § 19 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 413/2005 Sb., je v případě doručování prostřednictvím provozovatele poštovních služeb správní orgán povinen zvolit takovou poštovní službu, aby z uzavřené poštovní smlouvy vyplývala povinnost dodat poštovní zásilku obsahující písemnost způsobem, který je v souladu s požadavky správního řádu na doručení písemnosti. Podle ustanovení § 20 odst. 2 správního řádu lze písemnost, která se doručuje do vlastních rukou, doručit adresátovi, nebo též tomu, koho adresát k přijetí písemnosti zmocnil písemnou plnou mocí s úředně ověřeným podpisem nebo před doručujícím orgánem. Podle platných Poštovních podmínek základních služeb České pošty, s.p. (viz příloha rozhodnutí, jímž Český telekomunikační úřad vyslovuje souhlas s poštovními podmínkami, uveřejněného v poštovním věstníku č. 14/2005) požadované službě nejvíce odpovídá doplňková služba „Dodání do vlastních rukou adresáta“ (článek 18 Poštovních podmínek). Příslušnou zásilku lze v tomto případě zaslat v obyčejné obálce a zároveň zvolit odpovídající službu, nebo v tzv. zvláštní (vlastní) obálce označené červeným nebo modrým pruhem, který se automaticky vykládá jako volba příslušné doplňkové služby.

Při doručování správních písemností, které se doručují do vlastních rukou, tedy podle ustanovení § 19 odst. 4, resp. § 20 odst. 2 a § 21 odst. 2 správního řádu, prostřednictvím poštovních zásilek, lze používat obálky s červeným pruhem pouze za předpokladu, že odesílatel požaduje, aby v případě doručování do vlastních rukou adresáta byla poštovní zásilka doručena výhradně jen adresátovi (viz čl. 18 Poštovních podmínek). Doručovat správní písemnosti určené do vlastních rukou prostřednictvím obálek s modrým pruhem je možné za předpokladu, že správní orgán výslovně nepožaduje, aby byla poštovní zásilka dodána výhradně jen adresátovi. Při doručování uvedených správních písemností by se tedy mělo

používat obálek s modrým pruhem, neboť podle zmiňovaného ustanovení § 20 odst. 2 správního řádu lze písemnost, která se doručuje do vlastních rukou, doručit adresátovi, nebo též tomu, koho adresát k přijetí písemnosti zmocnil písemnou plnou mocí.

V případě, že se doručování písemností v řízení řídí správním řádem, a zvláštní zákon neobsahuje odlišnou úpravu, která by výslovně vylučovala předání písemnosti zmocněnci pro doručování, použije správní orgán k doručení obálku s modrým pruhem. Doručení písemnosti v obálce s červeným pruhem by přicházelo v úvahu pouze v případě, že by ze zvláštního zákona bylo možno alespoň nepřímo dovodit, že jde o písemnost takové povahy, u níž nepřipadá v úvahu její předání osobě odlišné od adresáta.[11] Doručovat písemnosti v obálce s červeným pruhem by měl správní orgán rovněž v případě, kdy by bylo zřejmé, že je vzhledem k okolnostem případu nezbytné, aby bylo doručeno přímo účastníkovi a zároveň nebylo správnímu orgánu známo, zda a komu udělil účastník řízení plnou moc pro přebírání písemností, popřípadě tehdy, když by správnímu orgánu bylo známo, že adresát písemnosti udělil plnou moc pro přebírání písemností určených do vlastních rukou osobě, která vystupuje v řízení s protichůdným zájmem.

[11] De lege ferenda si lze představit, že by zvláštní zákony, u nichž to z povahy věci připadá v úvahu, mohly být v tomto smyslu novelizovány. (Např. zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 5. 12. 2005

Závěr č. 25 – Nahlížení do spisu obsahujícího utajované informace podle § 38 odst. 6 správního řádu

Účastník řízení nebo jeho zástupce může za podmínek § 38 odst. 6 správního řádu nahlížet do části spisu obsahující utajované informace, pokud jí byl nebo bude prováděn důkaz. Nahlédnutí do listiny obsahující utajovanou informaci je možné jen v rozsahu informace, kterou byl nebo bude důkaz proveden.

Nahlédnutí do části spisu obsahující utajovanou informaci, i když jde o písemnost, kterou byl nebo bude prováděn důkaz, lze s ohledem na ochranu veřejného zájmu odepřít, pokud by v důsledku nahlédnutí mohlo v konkrétním případě dojít k mimořádně vážné nebo vážné újmě zájmům České republiky, k ohrožení života či zdraví osob nebo k ohrožení nebo vážnému narušení činnosti zpravodajských služeb nebo policie.

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se zabýval otázkou nahlížení do části spisu obsahující utajované informace.

Podle § 38 odst. 6 správního řádu jsou z nahlížení do spisu vyloučeny jeho části obsahující utajované informace. S tím souvisí také § 17 odst. 3 správního řádu, podle kterého se z důvodu ochrany utajovaných informací uchovávají písemnosti obsahující tyto informace odděleně, stanoví-li tak zvláštní zákon. Z toho lze dovodit, že správní řád respektuje ochranu utajovaných informací, která je obecně stanovena v zákoně č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti[12].

Zvláštní režim zacházení s utajovanými informacemi upravuje § 38 odst. 6 správního řádu[13]. Z uvedeného vyplývá, že § 38 odst. 6 správního řádu je zvláštním ustanovením upravujícím nakládání s utajovanými informacemi ve vztahu k zákonu o ochraně utajovaných informací, neboť umožňuje účastníku řízení nebo jeho zástupci při splnění podmínek (utajovanou informací byl proveden důkaz, osoba nahlížející musí být poučena o svých právech a povinnostech a o tomto poučení byl sepsán protokol, nelze pořizovat kopie nebo výpisy a další níže rozvedené podmínky) nahlížet i do těch částí spisu, do nichž jinak nahlížet nelze. Obdobná úprava je stanovena rovněž v § 45 soudního řádu správního.

[12] Z § 58 zákona o ochraně utajovaných informací lze dovodit, že úřední osoby, které vedou řízení, kde dochází ke styku s utajovanými informacemi, musí být oprávněny seznamovat se s těmito informacemi, neboť se na ně nevztahuje zvláštní režim pro přístup k utajovaným informacím.

[13] S tímto ustanovením ovšem nepočítá § 58 odst. 4 zákona o ochraně utajovaných informací, který upravuje možnost přístupu k utajovaným informacím pouze v soudním řízení.

Právo účastníků řízení seznámit se a vyjádřit se ke všem prováděným důkazům, které je zaručeno v čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a pro účely správního řízení blíže konkretizováno § 36 odst. 3 správního řádu, se pak dostává do střetu s ochranou veřejného zájmu, kterým lze v tomto případě rozumět ochranu utajovaných informací. Konfliktem práva na informace s veřejným zájmem na ochraně utajovaných skutečností se zabýval také nález Ústavního soudu ČR vyhlášený ve Sbírce zákonů pod číslem 105/2004. V tomto nálezu bylo konstatováno, že utajování informací je sice zásahem do základních práv a svobod jako je svoboda projevu nebo právo na informace podle čl. 17 Listiny základních práv a svobod, ale s ohledem na čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR je třeba dát přednost mezinárodněprávním závazkům k utajování určitých informací, na jejichž utajení existuje veřejný zájem. Utajení určitých informací není často pouze v zájmu České republiky ale také v zájmu dalších států a s ohledem na tyto mezinárodněprávní veřejné zájmy by tedy bylo možné prolomení práva na informace. Analogicky by pak měla existovat také možnost prolomení práva na vyjádření se ke všem prováděným důkazům v řízení podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod s ohledem na čl. 17 odst. 4 Listiny a čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR.

Správní orgán musí v konkrétním případě zvážit, zda v dané věci převáží veřejný zájem na ochraně utajovaných informací (chráněných zákonem č. 412/2005 Sb.), nebo právo účastníka řízení seznámit se s částmi spisu, jimiž byl nebo bude prováděn důkaz. Převáží-li veřejný zájem s ohledem na čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR a usnesením se nahlédnutí do spisu odepře, musí být tato skutečnost také náležitě odůvodněna Určité vodítko lze nalézt v § 63 odst. 8 a § 133 odst. 2 zákona o ochraně utajovaných informací. Podle § 63 odst. 8 zákona o ochraně utajovaných informací nelze v řízení před orgánem státu[14] zprostit fyzickou osobu povinnosti mlčenlivosti, pokud by tím mohlo dojít k mimořádně vážné nebo vážné újmě zájmům České republiky (viz § 3 odst. 2 a 3 zákona o ochraně utajovaných informací) anebo k ohrožení života či zdraví osob. Z toho lze dovodit, že zákon o ochraně utajovaných informací klade v tomto případě větší důraz na ochranu veřejného zájmu, kterým je utajení informací v zájmu České republiky a ochrany života a zdraví osob, před řádným provedením dokazování v řízení. Stejným způsobem by měl věc posoudit správní orgán při nahlížení do spisu podle § 38 odst. 6 správního řádu a ve výše uvedených případech upřednostnit ochranu veřejného zájmu před právem na seznámení se s podklady pro rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu. Pokud zákon o ochraně utajovaných informací neumožňuje ve výše uvedených případech zproštění povinnosti mlčenlivosti, nemůže správní orgán připustit seznamování s těmito informacemi podle § 38 odst. 6 správního řádu.

Druhé vodítko nabízí § 133 odst. 2 zákona o ochraně utajovaných informací, který upravuje dokazování při soudním přezkumu rozhodnutí ředitele Národního bezpečnostního úřadu. Výslech lze v tomto řízení provádět pouze za podmínky, že byl svědek zproštěn povinnosti mlčenlivosti (toto pravidlo platí přiměřeně

[14] Výkladem nutno dovodit, že ani v řízení před orgánem veřejnoprávních korporací nebo fyzických či právnických osob, které vykonávají působnost v oblasti veřejné správy.

i na provádění jiných důkazů). Zprostit tuto osobu mlčenlivosti pak nelze v případě, že by mohlo dojít k ohrožení nebo vážnému narušení činnosti zpravodajských služeb nebo policie. Také v tomto případě je třeba vycházet z toho, že za výše uvedených podmínek není možné umožnit seznámení s utajovanou informací podle § 38 odst. 6 správního řádu a je třeba nahlížení do spisu odepřít s odkazem na ochranu veřejného zájmu.

V potaz by bylo možné brát také ustanovení § 65 trestního řádu a § 44 občanského soudního řádu, podle kterého je nutno při povolování nahlížet do spisů učinit takové opatření, aby byla zachována tajnost utajovaných informací chráněných zvláštním zákonem. Z logiky věci by pak nemělo být v této situaci přiznáno více práv ve správním řízení než v řízení soudním, které je zpravidla výrazně otevřenější. V případě, že je nebo bude utajovanou informací prováděn důkaz, může vzhledem k její ochraně vyvstat další problém. Podle § 68 odst. 3 správního řádu musí být v odůvodnění rozhodnutí uvedeny podklady pro rozhodnutí a úvahy, kterými se správní orgán řídil. Správní orgán má podle zákona o ochraně utajovaných informací i podle správního řádu (viz výše) povinnost zachovávat mlčenlivost o utajovaných informacích. Z toho vyplývá, že správní orgán nemůže v odůvodnění rozhodnutí uvést utajovanou informaci. Správní orgán by měl v takovém případě odkázat na to, že byl proveden důkaz utajovanou informací a že na základě tohoto důkazu považuje určité skutečnosti za prokázané. Z použité formulace by však neměl být obsah utajované informace zjistitelný.

Stěžejní otázkou je využitelnost práva zakotveného v § 38 odst. 6 správního řádu. Nahlédnutím do spisu informace neztrácí charakter utajované informace a to ani v případě, že byla správnímu orgánu sdělena na základě zproštění povinnosti mlčenlivosti (viz § 63 odst. 7 zákona o ochraně utajovaných informací). Na nakládání s takovou informací se tedy vztahují ustanovení zákona o ochraně utajovaných informací. V případě utajovaných informací tedy lze předpokládat, že je účastník řízení bude moci jen stěží využít např. v odvolacím řízení. Dalším problémem je otázka, co je třeba rozumět pojmem důkaz. Důkazem je třeba rozumět informaci, jejímž prostřednictvím správní orgán zjistil stav věci. Takové vymezení důkazu bude mít praktické důsledky (např. správní orgán umožní účastníku řízení nebo jeho zástupci za výše popsaných podmínek nahlédnout pouze do té části dokumentu obsahujícího utajovanou informaci, kde se nachází informace, ze které při rozhodování vycházel).

Při výkladu § 38 je třeba vycházet z § 36 odst. 3 správního řádu, který upravuje právo účastníků řízení seznámit se podklady pro rozhodnutí. K realizaci tohoto práva slouží mimo jiné § 38 správního řádu upravující právo nahlížet do spisu včetně možnosti nahlížet za určitých podmínek do písemností obsahujících utajované informace. Dikce § 36 odst. 3 správního řádu však říká, že pokud zákon nestanoví jinak, musí být účastníkům řízení nebo jejich zástupcům dána možnost seznámit se podklady pro rozhodnutí. Zvláštní režim seznamování se s podklady pro rozhodnutí v tomto případě vyplývá z § 38 odst. 6 správního řádu.

Pokud byl utajovanou informací prováděn důkaz, má účastník řízení nebo jeho zástupce podle § 38 odst. 6 správního řádu právo se za výše uvedených podmínek (není-li to v rozporu s veřejným zájmem – viz výše uvedená argumentace) s touto informací seznámit, respektive nahlédnout do písemnosti obsahující tuto informaci, pokud byl předem poučen o své povinnosti mlčenlivosti a o možných právních následcích nedodržení této povinnosti. Toto poučení musí vycházet z § 58 odst. 5 zákona o ochraně utajovaných informací[15]. O tomto poučení musí být na základě § 38 odst. 6 správního řádu sepsán protokol podle § 18 správního řádu. Správní řád tedy za zvláštních podmínek umožňuje seznámit se s utajovanými informacemi i osobám, které se podle zákona o ochraně utajovaných informací s těmito informacemi seznamovat nemohou. K tomu je třeba ještě poznamenat, že si při nahlížení do dokumentů obsahujících tyto informace nelze pořizovat kopie ani výpisy.

Poznámka: Postup při nahlížení do částí spisu obsahujících utajované informace nebo skutečnosti, na něž se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti, byl dále zpřesněn novelizací § 38 odst. 6 správního řádu provedenou zákonem č. 183/2017 Sb. V obecné rovině je však argumentace poradního sboru nadále použitelná.

[15] V poučení musí správní orgán seznámit osobu s právy a povinnostmi při ochraně utajovaných informací a o právních následcích porušení těchto povinností. Poučení musí dále obsahovat spisové označení věci, která je předmětem řízení, a poučení o tom, že údaje o této osobě budou evidovány Národním bezpečnostním úřadem (správní řád na rozdíl např. od soudního řádu správního /§ 45 odst. 6/ neupravuje povinnost takové seznámení s utajovanou informací NBÚ oznámit) a mohou být využity v souladu se zákonem, o ochraně utajovaných informací.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 6. 3. 2006

Závěr č. 26 – Lhůta pro vyřízení stížnosti podle § 175 odst. 5 správního řádu

Podle ustanovení § 175 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 413/2005 Sb., musí být stěžovatel o vyřízení stížnosti v šedesátidenní lhůtě vyrozuměn, tedy vyrozumění o vyřízení stížnosti musí být v této lhůtě odesláno od správního orgánu.

Odůvodnění:

Poradní sbor ke správnímu řádu se na svém zasedání zabýval dotazem týkajícím se lhůty pro vyřízení stížnosti podle § 175 odst. 5 správního řádu. Stěžejní otázkou je, zda bude lhůta podle § 175 odst. 5 správního řádu dodržena, pokud bude poslední den této lhůty odesláno vyrozumění o vyřízení stížnosti, nebo zda musí být v této lhůtě vyrozumění stěžovateli doručeno.

Ustanovení § 175 správního řádu upravuje stížnost a způsob jejího vyřízení. Ve smyslu § 158 odst. 1 správního řádu se při vyřizování stížností použije část čtvrtá správního řádu. Z toho lze vycházet i při výkladu § 175 odst. 5 správního řádu upravujícího lhůtu pro vyřízení stížnosti. Podle § 175 odst. 5 správního řádu musí být stížnost vyřízena do 60 dnů ode dne jejího doručení správnímu orgánu příslušnému k jejímu vyřízení. Při výkladu tohoto pravidla je třeba na základě § 154 správního řádu přiměřeně použít § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu, který stanoví, že rozhodnutí je vydáno předáním stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení. Obdobně je tedy stížnost vyřízena předáním písemného vyhotovení vyrozumění o jejím vyřízení k doručení. V této souvislosti je zapotřebí poznamenat, že správní řád nepožaduje, aby se vyrozumění o vyřízení stížnosti doručovalo do vlastních rukou.

Ustanovení § 175 odst. 5 věta druhá správního řádu běh lhůty pro vyřízení stížnosti doplňuje tím, že v 60 dnech musí být stěžovatel o vyřízení stížnosti rovněž vyrozuměn. Z toho by bylo možné dovodit, že v rámci vyřízení stížnosti podle § 175 odst. 5 věta první správního řádu je tedy třeba nejen stížnost věcně projednat, ale také vyrozumět stěžovatele o vyřízení stížnosti. V aplikační praxi je však nezbytné vycházet z toho, že správnímu orgánu nelze přičítat k tíži komplikace, které mohou vzniknout při doručování, neboť je nemůže předvídat a nemohl by tedy určit dostatečnou dobu pro doručování. Rovněž lze vycházet z přiměřeného použití § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu, kdy je pro dodržení lhůty pro vydání rozhodnutí stěžejní datum předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení a na dodržení této lhůty nemají vliv případné komplikace při doručování.

V souvislosti s během lhůty pro vyřízení stížnosti však vyvstává otázka co se rozumí vyřízením stížnosti, neboť se jedná o pojem rozhodný pro sledování běhu lhůty podle § 175 odst. 5 správního řádu. Vyřízením stížnosti lze z povahy věci rozumět přezkoumání procesních náležitostí stížnosti, věcného problému

obsaženého ve stížnosti a přijetí opatření k nápravě závadného stavu nebo vyvození důsledků ze zjištěného pochybení. Takový výklad však nekoresponduje s dikcí § 175 odst. 5 a 6 správního řádu. Zatímco § 175 odst. 5 správního řádu hovoří o vyřízení stížnosti, které spojuje s lhůtou a o kterém musí být stěžovatel vyrozuměn, § 175 odst. 6 správního řádu upravuje opatření k nápravě a stanoví, že o výsledku šetření a o přijatých opatřeních k nápravě se učiní záznam do spisu a stěžovatel se vyrozumí pouze, pokud o to požádá. Z toho lze dovodit, že § 175 správního řádu rozlišuje mezi vyřízením stížnosti (o něm musí být stěžovatel vyrozuměn) a výsledky šetření a opatřeními k nápravě (správní orgán o nich informuje stěžovatele pouze na jeho žádost).

Z toho je možné dovodit, že na základě výše uvedeného je třeba vyřízením stížnosti podle § 175 odst. 5 správního řádu rozumět pouze přezkoumání procesních náležitostí stížnosti a informaci, zda byla stížnost posouzena věcně. Na vyřízení stížnosti navazuje vyrozumění stěžovatele. Ve vyrozumění o vyřízení stížnosti tak bude správní orgán stěžovatele informovat o tom, že jeho podání posoudil jako stížnost ve smyslu § 175 správního řádu, že stížnost shledal nedůvodnou (např. byla podána opakovaně bez uvedení nových okolností), částečně důvodnou nebo důvodnou. Toto sdělení by měl správní orgán s ohledem na principy dobré správy odůvodnit. Proto zde bude muset uvést i svá skutková zjištění, kterými odůvodní zvolený způsob vyřízení stížnosti.

O opatřeních přijatých k nápravě správní orgán podle § 175 odst. 6 správního řádu vyrozumí stěžovatele pouze na jeho žádost. Tato opatření je správní orgán povinen učinit bezodkladně po zjištění závadného stavu nebo pochybení a ve lhůtě podle § 175 odst. 5 správního řádu.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 6. 3. 2006

Závěr č. 27 – Právo účastníků řízení na pořízení kopie projektové dokumentace ze spisu

Správní orgán je povinen zhotovit účastníkům řízení či jejich zástupcům kopie spisu nebo jeho části, i když je součástí spisu projektová dokumentace.

Odůvodnění:

Poradní sbor ke správnímu řádu se na svém zasedání zabýval otázkou, zda se právo na pořízení kopie spisu nebo jeho části podle § 38 odst. 4 správního řádu vztahuje, zejména s ohledem na zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění zákona č. 81/2005 Sb., též na projektovou dokumentaci obsaženou ve spise.

Podle ustanovení § 38 odst. 1 správního řádu účastníci a jejich zástupci mají právo nahlížet do spisu. S právem nahlížet do spisu je podle odstavce 4 tohoto ustanovení spojeno právo činit si výpisy a právo na to, aby správní orgán pořídil kopie spisu nebo jeho části. Otázku, které části jsou vyloučeny z nahlížení do spisu, řeší odstavec 6. Podle tohoto ustanovení jde o ty části spisu, které obsahují utajované informace nebo skutečnosti, na něž se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti; to neplatí o částech spisu, jimiž byl nebo bude prováděn důkaz, do takových částí spisu však může nahlížet pouze účastník řízení nebo jeho zástupce za předpokladu, že jsou předem seznámeni s následky porušení povinnosti mlčenlivosti o těchto skutečnostech a že o poučení je sepsán protokol, který podepíší. Ustanovení odstavce 4 se nepoužije, tzn. jejich kopírování není možné. Projektová dokumentace však zpravidla takové informace nebo skutečnosti neobsahuje, ustanovení § 38 odst. 6 správního řádu proto nebude možné aplikovat.

Z definice díla obsažené v § 2 autorského zákona je zřejmé, že projektová dokumentace může být předmětem ochrany dle tohoto zákona, nemusí tomu tak však být vždy. V konkrétním případě může jít o dílo, které je jedinečným výsledkem tvůrčí činnosti autora. V případě, že tomu tak bude, pouze autor má právo své dílo užít a udělit jiné osobě smlouvou oprávnění k výkonu tohoto práva. Jiná osoba může dílo užít bez udělení takového oprávnění pouze v případech stanovených autorským zákonem. Právem dílo užít je též právo na rozmnožování díla. Podle § 13 autorského zákona se rozmnožením díla rozumí zhotovování dočasných nebo trvalých, přímých nebo nepřímých rozmnoženin díla, a to jakýmikoli prostředky a v jakékoli formě, za účelem zpřístupňování díla prostřednictvím těchto rozmnoženin. Podle ustanovení § 34 odst. 1 písm. a) autorského zákona však do práva autorského nezasahuje ten, kdo v odůvodněné míře dílo užije k úřednímu účelu na základě zákona. Právo účastníka řízení nahlížet do spisu a s tím spojené právo na pořízení kopie spisu nebo jeho části, včetně projektové dokumentace, slouží k zajištění možnosti účastníka

seznámit se s předmětem řízení a tím k zajištění uplatnění jeho dalších procesních práv v řízení. Podle ustanovení § 4 odst. 4 správního řádu je správní orgán povinen umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy. Z tohoto pohledu tedy lze na pořizování kopií spisu či jeho části účastníkovi řízení nebo jeho zástupci nahlížet jako na užití díla k úřednímu účelu na základě zákona. Kopie nelze použít k žádnému jinému účelu, o čemž by měl být účastník či jeho zástupce poučen, stejně jako o následcích takového jednání. Zpoplatnění bude stejné jako u ostatních částí spisu, tj. podle zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

Pro úplnost lze dodat, že podle ustanovení § 177 odst. 2 nového stavebního zákona kopii dokumentace stavby stavební úřad poskytne, pokud žadatel předloží souhlas toho, kdo dokumentaci pořídil, případně souhlas vlastníka stavby, které se dokumentace týká. V odůvodněných případech lze usnesením odepřít nahlížení do vybraných částí dokumentace u staveb důležitých pro obranu státu, staveb civilní ochrany a bezpečnosti.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 6. 3. 2006

Závěr č. 28 – Vztah ustanovení § 32 odst. 3 a § 25 správního řádu

V řízení, v němž má být určité osobě uložena povinnost nebo odňato právo, se těmto osobám, pokud jsou neznámého pobytu nebo sídla, osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, a osobám, které nejsou známy, ustanoví opatrovník. Zároveň se jim podle § 25 odst. 1 správního řádu bude doručovat veřejnou vyhláškou. Podle § 34 odst. 2 bude s právními účinky spojeno pouze doručení písemnosti opatrovníkovi. Výjimkou bude oznámení o zahájení řízení a oznámení usnesení o ustanovení opatrovníka.

Odůvodnění:

Otázku, zda je v případě řízení, v němž má být určité osobě uložena povinnost nebo odňato právo, osobám neznámého pobytu nebo sídla, osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, a osobám, které nejsou známy, nutné mimo ustanovení opatrovníka doručovat též veřejnou vyhláškou, řeší § 32 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

Ustanovení § 32 odst. 3 správního řádu stanoví, že v případě, kdy nejde o účastníka, kterému má být v řízení uložena povinnost nebo odňato právo, správní orgán osobám neznámého pobytu nebo sídla, osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, a osobám, které nejsou známy, opatrovníka neustanoví a doručuje jim veřejnou vyhláškou. V případě, že se jedná o výše uvedeného účastníka, jemuž má být v řízení uložena povinnost nebo odňato právo, správní orgán mu ustanoví opatrovníka (viz § 32 odst. 2 písm. d) a e) správního řádu).

Ustanovení § 25 odst. 1 správního řádu uvádí, že osobám neznámého pobytu nebo sídla a osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, jakož i osobám, které nejsou známy, a v dalších případech, které stanoví zákon, se doručuje veřejnou vyhláškou.

Na vztah institutu ustanovení opatrovníka a doručování veřejnou vyhláškou je nutné pohlížet v souvislosti s ustanovením § 34 odst. 2 správního řádu. Podle tohoto ustanovení se písemnosti doručují pouze zástupci (podle § 31 správního řádu je zástupcem účastníka mimo jiné i opatrovník), s výjimkou případů, kdy má zastoupený něco v řízení osobně vykonat. Doručení zastoupenému nemá účinky pro běh lhůt, nestanoví-li zákon jinak.

Z výše uvedeného lze vyvodit, že bude-li v řízení ustanoven osobám neznámého pobytu nebo sídla a osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, jakož i osobám, které nejsou známy, opatrovník, správní orgán bude doručovat ve smyslu 34 odst. 2 správního řádu tomuto opatrovníkovi. Vzhledem k samostatné povaze § 25 odst. 1 správního řádu bude nutné doručovat písemnosti účastníkovi řízení i veřejnou vyhláškou. Ovšem s ohledem na dikci ustanovení § 34 odst. 2 správního řádu nebude mít doručení veřejnou vyhláškou účinky pro běh

lhůt – bude mít pouze pořádkový charakter. Výjimkou z uvedeného pravidla bude doručení oznámení o zahájení řízení podle § 46 odst. 1 správního řádu a oznámení usnesení o ustanovení opatrovníka, kde přímo ze zákona vyplývá, že tyto písemnosti je nutné doručit přímo účastníkovi řízení (v okamžiku učinění těchto úkonů ještě není zastoupen). Tyto písemnosti budou doručovány veřejnou vyhláškou s účinky oznámení účastníkovi řízení.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10. 4. 2006

Závěr č. 29 – Rozhodnutí o odvolání proti usnesení

O odvolání proti usnesení se rozhoduje rozhodnutím. Toto rozhodnutí nelze samostatně přezkoumat v přezkumném řízení s výjimkou rozhodnutí o odvolání proti usnesení o odložení věci (§ 43 správního řádu) a usnesení o zastavení řízení (§ 66 správního řádu).

Odůvodnění:

Poradní sbor se zabýval problémem, zda se o odvolání podaném proti usnesení rozhoduje rozhodnutím nebo usnesením, eventuálně zda je možné rozhodnutí o odvolání proti usnesení přezkoumávat v přezkumném řízení.

Usnesení se podle § 76 odst. 1 správního řádu vydává v případě, že tak stanoví zákon. Usnesením se rozhoduje zásadně o procesních právech a povinnostech osob. Z toho vyplývá, že usnesení je ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu druhem rozhodnutí o procesních otázkách. Oproti meritornímu rozhodnutí je však usnesení méně formální, čemuž koresponduje i určité omezení možností obrany dotčených osob. Například se nelze odvolat proti usnesení, které se pouze poznamená do spisu, odvolání proti usnesení nemá odkladný účinek, v řadě případů je odvolání proti usnesení vyloučeno, usnesení nelze samostatně přezkoumávat v přezkumném řízení s výjimkou usnesení o odložení věci a usnesení o zastavení řízení. Z toho je třeba vycházet při zkoumání otázky odvolání proti usnesení.

Podle § 76 odst. 5 správního řádu se proti usnesení, s výjimkou usnesení které se pouze poznamená do spisu a s výjimkou usnesení, o němž zákon stanoví jinak [16], může odvolat účastník, jemuž se usnesení oznamuje. Tomu odpovídá § 81 správního řádu, upravující odvolání, podle něhož se lze proti rozhodnutí odvolat, pokud zákon nestanoví jinak. Jak je uvedeno výše, usnesení je ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu rozhodnutím o procesních otázkách. Z toho vyplývá, že při podání odvolání proti usnesení bude správní orgán postupovat podle hlavy VIII. části druhé správního řádu, tedy § 81 až 93 správního řádu.

Podle § 87, 90 a 92 se o odvolání rozhoduje rozhodnutím. Z toho vyplývá, že i v případě odvolání proti usnesení může prvoinstanční správní orgán tomuto odvolání vyhovět a vydat rozhodnutí za podmínek § 87 správního řádu nebo odvolací správní orgán vydá rozhodnutí podle § 90 nebo 92 správního řádu. Přitom lze vycházet z toho, že podle § 76 odst. 1 správního řádu se usnesení vydává pouze v případě, že tak stanoví zákon.

[16] Například není přípustné odvolání proti exekuční výzvě, která se podle § 109 správního řádu vydává formou usnesení, nebo proti exekučnímu příkazu, který má rovněž podle § 111 správního řádu formu usnesení.

V souvislosti s tím však vyvstává otázka, zda lze rozhodnutí o odvolání proti usnesení přezkoumávat v přezkumném řízení podle hlavy IX § 94 až 99 správního řádu. V přezkumném řízení lze přezkoumávat zákonnost rozhodnutí, pokud přezkum není vyloučen. Přezkum rozhodnutí o odvolání není vyloučen, a proto by bylo možné dovodit, že rozhodnutí o odvolání proti usnesení lze přezkoumávat v přezkumném řízení.

V této otázce je však zapotřebí vycházet z omezených možností obrany dotčených osob proti usnesení, jak je uvedeno výše, a především z toho, že podle § 94 odst. 3 správního řádu lze v přezkumném řízení samostatně přezkoumávat pouze usnesení o odložení věci podle § 43 správního řádu a usnesení o zastavení řízení podle § 66 správního řádu. Ostatní usnesení lze přezkoumávat pouze spolu s rozhodnutím ve věci, jehož vydání předcházela, a pouze v případě, že to může mít význam pro soulad rozhodnutí ve věci s právními předpisy nebo pro náhradu škody. Možnost přezkoumávat usnesení v přezkumném řízení je tedy výrazně omezena jednak tím, že je nelze přezkoumávat samostatně a jednak dalšími podmínkami, za kterých je lze přezkoumávat spolu s rozhodnutím ve věci. Z toho lze dovodit, že samostatně nelze přezkoumávat ani rozhodnutí o odvolání proti usnesení. Podle § 95 odst. 3 správního řádu lze při přezkumu rozhodnutí odvolacího správního orgánu přezkoumat rovněž rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu, což je ve vztahu k usnesení podle § 94 odst. 3 správního řádu nepřípustné. Přitom lze rovněž vycházet z toho, že pokud § 94 odst. 3 správního řádu vylučuje samostatný přezkum usnesení, nemůže být přezkum usnesení připuštěn pouze na základě toho, že proti usnesení bylo podáno odvolání.

Jak je uvedeno výše, v případě usnesení mají dotčené osoby omezené možnosti obrany. Proti usnesení se lze odvolat, pokud to zákon nevylučuje, avšak odvolání nemá odkladný účinek. Nezákonnost usnesení lze rovněž namítat i v odvolání proti meritornímu rozhodnutí, neboť podle § 82 odst. 2 správního řádu musí odvolatel v odvolání uvést mimo jiné v čem spatřuje nezákonnost napadeného rozhodnutí nebo řízení (včetně řešení procesních otázek, jež má zpravidla formu usnesení). Podle § 89 odst. 2 správního řádu ve stejném rozsahu přezkoumává zákonnost a správnost rozhodnutí nebo řízení odvolací správní orgán. Řešení procesních otázek (zpravidla má formu usnesení), tedy řízení, se zásadně přezkoumává v rámci přezkumu rozhodnutí ve věci[17]. Stejně tak lze v přezkumném řízení přezkoumávat za podmínek § 94 odst. 3 správního řádu usnesení pouze spolu s meritorním rozhodnutím. Pokud zákon připouští odvolání proti usnesení a umožňuje tím jeho přezkum před vydáním meritorního rozhodnutí, nelze z toho dovozovat možnost jeho přezkumu v přezkumném řízení, neboť usnesením se řeší procesní otázky (stejně tak rozhodnutím o odvolání proti usnesení) a řízení lze v přezkumném řízení přezkoumávat z povahy věci pouze spolu s rozhodnutím

[17] Z povinnosti přezkoumat řízení (a tedy i usnesení) v rámci řízení o odvolání proti meritornímu rozhodnutí nelze dovozovat oprávnění odvolacího správního orgánu rušit usnesení (viz § 90 správního řádu, podle něhož odvolací správní orgán napadené rozhodnutí (v tomto případě tedy meritorní a žádné jiné) zruší nebo změní, pokud jej shledá nezákonným nebo nesprávným). Usnesení lze zrušit v rámci řízení o odvolání proti usnesení.

ve věci (viz § 94 odst. 1 věta první a odst. 3 správního řádu), přičemž procesní vady jsou relevantní pouze v případě, že mohly mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci. Z toho vyplývá, že usnesení, a v případě, že bylo podáno odvolání, i rozhodnutí o odvolání proti usnesení, nelze samostatně přezkoumat v přezkumném řízení.

V případě usnesení o odložení věci podle § 43 správního řádu a usnesení o zastavení řízení podle § 66 správního řádu je ovšem situace odlišná. Vzhledem ke zvláštní povaze těchto usnesení (mohou zasahovat do hmotněprávního postavení dotčených osob[18]) správní řád v § 94 odst. 3 připouští jejich samostatný přezkum v přezkumném řízení. Není tedy důvod vylučovat z přezkumného řízení rozhodnutí o odvolání proti těmto usnesením.

[18] Z tohoto důvodu se rovněž připouští jejich přezkum ve správním soudnictví, viz nález Ústavního soudu II. ÚS 158/99 (Sb. ÚS svazek 21, č. 26, s. 225) nebo usnesení Vrchního soudu v Praze 6 A68/96 (SJS 977/2002).

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10. 4. 2006

Závěr č. 30 – Řízení o odstranění tvrdosti podle zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení

Na řízení o žádosti o odstranění tvrdosti podle § 106 odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, je třeba, vzhledem k mezerovitosti právní úpravy tohoto řízení, aplikovat ustanovení § 180 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Správní řád bude, v souladu s § 180 odst. 1 správního řádu, aplikován v případech, kdy to bude pro řízení nezbytné.

Odůvodnění:

Podle § 4 odst. 3 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení ministr práce a sociálních věcí může odstraňovat tvrdosti, které by se vyskytly při provádění sociálního zabezpečení, a může pověřit správy sociálního zabezpečení, aby odstraňovaly tvrdosti v jednotlivých případech. V ustanovení § 106 odst. 1 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení je uvedeno, že se na řízení o žádosti o odstranění tvrdosti nevztahují obecné předpisy o správním řízení. V tomto ustanovení jsou rovněž upravena určitá pravidla řízení o odstranění tvrdosti. Tvrdost předpisů o sociálním zabezpečení lze odstranit na základě písemné a odůvodněné žádosti občana, v jehož prospěch má být tvrdost odstraněna. V nové žádosti o odstranění tvrdosti nemohou být uplatněny stejné důvody, které již obsahovala žádost původní; při opakování těchto důvodů bude nová žádost odložena a žadatel bude o tomto vyrozuměn.

Při řešení otázky, zda má být na řízení o odstranění tvrdosti podle § 106 odst. 1 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení aplikováno ustanovení § 180 odst. 1 správního řádu, vycházel poradní sbor ze svého závěru č. 3, který se zabývá vztahem mezi ustanovením § 1 odst. 2 a § 180 odst. 1 správního řádu. Z tohoto závěru vyplývá, že podle ustanovení § 1 odst. 2 správního řádu musí ve vztahu ke správnímu řádu zvláštní zákony stanovit jiný postup. S ohledem na dosavadní judikaturu ústavního soudu není možné, aby byla vyloučena aplikace správního řádu bez dalšího, aniž by zvláštní zákon dostatečně upravil procesní otázky. Ustanovení § 180 odst. 1 správního řádu je ustanovením přechodným, které se vztahuje na zvláštní zákony, které nabyly účinnosti před 1. 1. 2006. Jedná se o nepřímou novelu zvláštních zákonů, která vztahuje subsidiární použití správního řádu na správní řízení, která se vedou podle zvláštních zákonů a jejichž cílem je vydání správního rozhodnutí. Toto ustanovení tedy zasahuje do všech zákonů, které nabyly účinnosti do účinnosti nového správního řádu a které neupravují správní řízení v celém rozsahu nebo které vylučují použití správního řádu, aniž by však v tom kterém konkrétním zákoně byla obsažena adekvátní procesní úprava postupu orgánů veřejné správy odpovídající principu

obsaženému v čl. 2 odst. 3 Ústavy, což je i případ řízení o odstranění tvrdosti podle § 106 odst. 1 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení.

Pokud je podle zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení prováděno správní řízení, ve kterém má být vydáno správní rozhodnutí o odstranění tvrdosti, bude při něm správní orgán „otázky, jejichž řešení je nezbytné“, v souladu s § 180 odst. 1 správního řádu, řešit podle správního řádu včetně jeho části druhé.

Vzhledem k tomu, že úprava § 106 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení je nedostatečná, bude se v nezbytných otázkách správní řád na základě ustanovení § 1 odst. 2 a § 180 odst. 1 správní řád aplikovat. V uvedeném řízení nejsou například upraveny náležitosti žádosti o odstranění tvrdosti, z tohoto důvodu by měl být aplikován § 45 správního řádu, který náležitosti žádosti upravuje. Rovněž nejsou upraveny náležitosti rozhodnutí, jímž se tvrdost odstraňuje, tudíž by měl být použit § 68 správního řádu.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10. 4. 2006

Závěr č. 31 – Aplikace ustanovení § 149 správního řádu v případě, že zvláštní zákon nestanoví formu určitého podmiňujícího úkonu, souhlasu, stanoviska apod.

Závazná stanoviska či souhlasy podle zvláštních zákonů (podmiňující úkony) je třeba posuzovat jednotlivě podle jejich povahy vycházející ze zvláštních zákonů. Ustanovení § 149 správního řádu předpokládá, že zvláštní zákon stanoví formu, jakou bude příslušný podmiňující úkon učiněn. Tyto podmiňující úkony jsou závaznými stanovisky podle § 149 správního řádu, pokud odpovídají znakům vymezeným v § 149 odst. 1 správního řádu. V případě, že ze zvláštního zákona vyplývá, že podmiňující úkon má charakter rozhodnutí, nemůže se jednat o závazné stanovisko podle § 149 správního řádu.

Odůvodnění:

Poradní sbor se zabýval otázkami vztahujícími se k aplikaci § 149 správního řádu v případě, kdy zvláštní zákon jasně nestanoví formu podmiňujícího úkonu. V některých případech zvláštní zákony předpokládají vydávání závazných stanovisek, souhlasů apod., aniž by byla stanovena forma těchto úkonů. V praxi byla za účinnosti zákona č. 71/1967 Sb. v těchto věcech v řadě případů vydávána rozhodnutí.

Správní řád definuje v § 149 odst. 1 závazné stanovisko tak, že se jedná o *úkon učiněný na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu*.

Z § 149 odst. 1 správního řádu lze tedy vysledovat definiční znaky závazného stanoviska:

a) je vydáváno na základě zvláštního zákonného zmocnění,

b) není samostatným rozhodnutím

c) je závazné pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu.

Ad a): Závazné stanovisko je úkonem, který je vždy předpokládán zvláštním zákonem.

Ad b): Závazné stanovisko je úkon, který není samostatným rozhodnutím. To znamená, že není rozhodnutím ve smyslu § 9 a § 67 odst. 1 správního řádu, kterým se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo kterým se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, neboť nemá popsané právní účinky. Z toho vyplývá, že vzhledem k § 9 správního řádu nelze závazné stanovisko vydávat postupem podle části druhé a třetí správního řádu. Na základě § 158 odst. 1, resp. § 177

odst. 2 správního řádu se tedy bude při vydávání závazného stanoviska postupovat podle části čtvrté správního řádu.

Ad c): Obsah závazného stanoviska je závazný pro výrokovou část - závazné stanovisko dává závaznou směrnici, jak má být rozhodnuto o určité otázce, která je jeho předmětem.

Smyslem § 149 správního řádu není stanovit či měnit formy dosud prováděných úkonů správních orgánů, ale stanovit postup při odvolacím řízení proti rozhodnutí, pokud ze zákona vyplývá, že je podmíněno závazným stanoviskem. Ustanovení § 149 je procesním ustanovením, nedefinuje „podmiňující správní akty" (závazná stanoviska) a správní akty (rozhodnutí). Forma jednotlivých úkonů závisí na aplikaci konkrétních zvláštních předpisů. Smyslem této úpravy je, aby tehdy, kdy není přímý vztah mezi správním orgánem a dotčenou osobou (adresátem veřejné správy), měla dotčená osoba možnost reálně hájit svá práva. Nedostatky závazného stanoviska mají totiž přímý vliv na rozhodnutí ve věci.

Do jisté míry je lhostejné, zda bude určitý podmiňující úkon (stanovisko, souhlas) učiněn postupem podle části druhé (ve správním řízení) nebo postupem podle části čtvrté správního řádu, neboť vzhledem ke konstrukci procesního režimu části čtvrté správního řádu[19] se bude v konkrétním případě vydávání podmiňujícího úkonu přibližovat postupu podle části druhé (správnímu řízení), a to pro zásadní důsledky, které podmiňující úkony mají pro práva dotčených osob a výsledek celého řízení.

Například podle § 4 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, se k zásahům do významných krajinných prvků vyžaduje závazné stanovisko orgánu ochrany přírody. Doposud bylo toto stanovisko vydáváno formou rozhodnutí. Jakkoli se nabytí účinnosti správního řádu uvedeného problému přímo nedotýká (na rozdíl od úpravy obsažené např. v § 181[20]), vyžádala si aplikační praxe posouzení, zda je pro „závazná stanoviska" dle § 4 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. vhodná forma rozhodnutí nebo závazného stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu. (Podle § 90 zákona o ochraně přírody a krajiny se na vydávání závazného stanoviska vztahují obecné předpisy o správním řízení.)

Ve smyslu závěru č. 11 poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu je třeba za závazné stanovisko považovat každý úkon správního orgánu, který odpovídá kritériím obsaženým v § 149 odst. 1 správního řádu, bez ohledu na jeho zákonné označení. Z toho však zároveň vyplývá, že pokud zákon o ochraně přírody a krajiny nazývá nějaký úkon závazným stanoviskem, nemusí se nutně jednat o závazné stanovisko ve smyslu § 149 správního řádu.

Zákon o ochraně přírody a krajiny obsahuje instituty různých souhlasů či závazných stanovisek v několika ustanoveních. První znak typický pro závazná

[19] Viz § 154.
[20] „Stanoví-li dosavadní právní předpisy, že se v případech, v nichž správní orgány rozhodují podle tohoto zákona usnesením, vydává rozhodnutí, vydávají správní orgány usnesení podle tohoto zákona."

stanoviska uvedený výše sub a) splňují všechna závazná stanoviska vydávaná na základě zákona o ochraně přírody a krajiny. Splnění druhého znaku (sub b) – „nejde o samostatné rozhodnutí“) už není zcela jednoznačné. Jak bylo uvedeno již dříve, ustanovení § 149 správního řádu předpokládá, že zvláštní zákon stanoví formu, jakou bude příslušný podmiňující úkon učiněn (rozhodnutí nebo pouhé stanovisko). To však zákon o ochraně přírody a krajiny vždy nečiní.

V případě, že ze zvláštního zákona vyplývá, že podmiňující úkon je správním aktem, tedy rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu nebo mu zvláštní zákon dává formu rozhodnutí, nemůže se jednat o závazné stanovisko podle § 149 správního řádu. Vzhledem k tomu je třeba zkoumat povahu jednotlivých závazných stanovisek a souhlasů podle zvláštních zákonů a při posuzování použitelnosti § 149 správního řádu vycházet z jejich povahy[21].

Stejně je třeba postupovat i při posuzování závazných stanovisek podle zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť některá z nich mají být vydávána formou rozhodnutí, a proto je nelze považovat za závazná stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu[22]. Závazná stanoviska a souhlasy se nevydávají ve správním řízení pouze v případě, že se vydávají k plánům,[23] které nejsou schvalovány ve správním řízení.[24] Z toho lze dovodit, že závazná stanoviska podle zákona o ochraně přírody a krajiny mají mít formu rozhodnutí ve smyslu § 67 a násl. správního řádu. K tomu je však třeba poznamenat, že zákonem o změně některých zákonů souvisejí s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění bude § 90 zákona o ochraně přírody a krajiny změněn tak, že stanoviska a souhlasy podle zákona budou považována za závazná stanoviska podle § 149 správního řádu, pokud na ně bude navazovat správní rozhodnutí.

Na základě dotazu byla též zkoumána otázka, zda je možný výklad, podle kterého závazná stanoviska vydávaná podle zákona o ochraně přírody a krajiny věcně zpravidla nemají povahu samostatného rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu, neboť se jimi bezprostředně nezakládají, nemění ani neruší práva ani povinnosti dotčených osob. Jedná se pouze o stanoviska, jimž zákon dává závaznost a která mají zajistit dodržování právních předpisů v oblasti ochrany přírody a krajiny. V těchto stanoviscích orgán ochrany přírody zpravidla nestanoví dotčeným osobám práva ani povinnosti, tato práva a povinnosti vyplývají až z následného rozhodnutí, kde musí být stanovisko orgánu ochrany přírody zohledněno. Výjimkou jsou stanoviska podle § 49 a 50 zákona o ochraně přírody a krajiny, kde zákon umožňuje uložit dotčené osobě v rámci stanoviska náhradní ochranné opatření. Zde se jedná o uložení povinnosti a mělo by tedy být vydáno rozhodnutí. V těchto případech

[21] Například stanovisko podle § 77 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů, je závazným stanoviskem ve smyslu § 149 správního řádu, neboť zákon výslovně uvádí, že se nejedná o rozhodnutí vydané ve správním řízení. Naopak souhlas podle § 17 zákona č. 254/2000 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů je rozhodnutí, neboť to uvedené ustanovení výslovně stanoví.

[22] viz výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny

[23] vyjma lesního hospodářského plánu a lesních hospodářských osnov

[24] Viz též § 90 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

se tedy nebude jednat o závazné stanovisko ve smyslu § 149 správního řádu. Podle tohoto názoru by bylo možné připustit, že pokud na závazné stanovisko podle zákona o ochraně přírody a krajiny navazuje správní rozhodnutí, může mít formu závazného stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu[25]. Naproti tomu v případě, kdy na vydané závazné stanovisko nenavazuje žádné další rozhodnutí[26], by bylo možné mít za to, že příslušná práva nebo povinnosti vzniknou určité osobě přímo v důsledku vydaného stanoviska; takové stanovisko by pak splňovalo definici pojmu rozhodnutí podle § 67 odst. 1 správního řádu a touto formou by mělo být také vydáváno.

S takovým názorem však nelze souhlasit, neboť skutečnost, že závazné stanovisko je nebo není v dané věci konečné, nemůže být kritériem rozlišování formy tohoto stanoviska. I podmiňující úkon může být samostatným správním aktem[27]. Rozlišovacím kritériem bez dalšího není to, zda na určitý úkon navazuje úkon další (může jít buď o tzv. řetězení nebo subsumpci správních aktů), ale to, zda vzniká přímý vztah mezi správním orgánem a dotčenou osobou. Forma závazného stanoviska přitom musí vyplývat ze zvláštního zákona; nelze ji stanovit na základě § 149 správního řádu. Pokud tedy závazná stanoviska podle zákona o ochraně přírody a krajiny mají formu rozhodnutí (viz výše), nelze je považovat za závazná stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu a skutečnost, že na ně navazuje další rozhodnutí, na to nemůže mít vliv.

V případě, kdy na vydané závazné stanovisko nenavazuje žádné další rozhodnutí[28], je třeba při zkoumání jeho formy vycházet ze zákona o ochraně přírody a krajiny. Ve smyslu výše uvedeného se jedná o rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu. Některá závazná stanoviska však slouží jako podklad pro další postup správních orgánů, přičemž se nejedná o vydávání rozhodnutí (viz příklad uvedený výše). Povaha těchto závazných stanovisek vylučuje použití formy rozhodnutí[29] ve smyslu § 67 správního řádu, a proto budou mít tato závazná stanoviska formu stanovisek vydávaných postupem podle části čtvrté správního řádu.

[25] viz souhlas k zásahu do krajinného rázu podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny v případě že se jedná o stavbu podléhající stavebnímu povolení

[26] například závazné stanovisko k zásahům do významného krajinného prvku podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, pokud zásah spočívá v činnosti, která nevyžaduje žádné další rozhodnutí

[27] V takovém případě se jedná o řetězení správních aktů, které na sebe navzájem navazují, avšak jsou samostatné. Ustanovení § 149 správního řádu však, jak je uvedeno výše, upravuje subsumpci, neboť závazné stanovisko je podkladem pro rozhodnutí a není v tomto ohledu samostatné.

[28] například závazné stanovisko k zásahům do významného krajinného prvku podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, pokud zásah spočívá v činnosti, která nevyžaduje žádné další rozhodnutí

[29] viz výkladové stanovisko Ministerstva životního prostředí k § 23 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích, ve znění pozdějších předpisů

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10. 4. 2006

Závěr č. 32 – Aplikace ustanovení § 32 odst. 3 správního řádu na řízení o povolení vkladu práva do katastru nemovitostí

Při aplikaci ustanovení § 32 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 413/2005 Sb., by měl v řízení o povolení vkladu práva do katastru nemovitostí České republiky být opatrovník ustanovován osobám neznámého pobytu nebo sídla, osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, a osobám, které nejsou známy, které jako účastníci řízení o povolení vkladu práva do katastru nemovitostí vedeném podle zákona o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem mohou být rozhodnutím negativně dotčeni, i když jim právo není odnímáno přímo.

Odůvodnění:

Podle ustanovení § 3 odst. 2 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, se na řízení o povolení vkladu vztahuje správní řád. Ustanovení § 32 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, stanoví, že v případě, kdy nejde o účastníka, kterému má být v řízení uložena povinnost nebo odňato právo, správní orgán osobám neznámého pobytu nebo sídla, osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, a osobám, které nejsou známy, opatrovníka neustanoví a doručuje jim veřejnou vyhláškou.

Podle § 2 zákona o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem vlastnické právo, zástavní právo, právo odpovídající věcnému břemeni a předkupní právo s účinky věcného práva se zapisují do katastru nemovitostí zápisem vkladu práva nebo výmazem vkladu práva, přičemž tato práva vznikají, mění se nebo zanikají dnem vkladu do katastru. Vkladem do katastru nemovitostí může být jednak vklad práva (např. se do katastru zapíše vlastnické právo k určité nemovitosti) a jednak výmaz práva (např. se z katastru vymaže zástavní právo k určité nemovitosti).

V případě, že by se jednalo o výmaz práva z katastru nemovitostí, jedná se o odnětí práva, ke kterému dochází na základě pravomocného rozhodnutí katastrálního úřadu, proto by účastníkům takového řízení, kteří jsou neznámého pobytu nebo sídla, jimž se prokazatelně nedaří doručovat nebo kteří nejsou známi, měl správní orgán na základě § 32 odst. 2 písm. d) a e) správního řádu ustanovit opatrovníka.

V případě, že se vede podle zákona o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem řízení o zápis vkladu práva do katastru nemovitostí, v tomto řízení není nikomu přímo odnímáno žádné právo ani není ukládána žádná povinnost, rozhoduje se pouze o tom, jaký zápis bude proveden v katastru nemovitostí. Podle

restriktivního výkladu § 32 odst. 3 správního řádu by se těmto osobám mělo doručovat veřejnou vyhláškou podle § 25 správního řádu, opatrovník by jim ustanovován nebyl.

Ustanovení § 32 odst. 3 by však v řízení o zápis vkladu práva do katastru nemovitostí mělo být podle názoru poradního sboru vykládáno extenzivněji a opatrovníka by správní orgán měl ustanovovat i těm osobám, kterým nebude povolen vklad práva uvedeného v § 1 odst. 1 zákona o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, a to jestliže nepovolením vkladu výše uvedeného práva bude těmto osobám odejmuto právo např. být v katastru evidován jako vlastník, jako oprávněný z věcného břemene, atd. Nepovolení vkladu do katastru by totiž bylo spojeno se zánikem příslušného práva.

Jako příklad lze uvést situaci, kdy je katastrálnímu úřadu doručen návrh na vklad vlastnického práva k pozemku na základě kupní smlouvy. Účastníky vkladového řízení jsou prodávající a kupující. Pokud vyjde najevo, že kupujícím je osoba podle § 32 odst. 2 písm. d) a e) správního řádu, opatrovník se neustanoví a doručuje se mu veřejnou vyhláškou, protože výsledným rozhodnutím nemůže být nijak negativně dotčen. Výjimku mohou tvořit případy, kdy by takovému účastníku přímo ze samotného faktu nabytí vlastnického práva vyplývaly veřejnoprávní povinnosti. Může se jednat o nabytí vlastnictví k pozemku určenému k plnění funkcí lesa (povinnosti vyplývající ze zákona č. 289/1995 Sb., o lesích, ve znění pozdějších předpisů, např. povinnost zpracovat lesní hospodářský plán nebo lesní hospodářskou osnovu) nebo o nabytí vlastní k nemovité kulturní památce (povinnosti vyplývající ze zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů). V případě, kdy je touto osobou prodávající, rozhodnutím o povolení vkladu se mu přímo žádné právo neodnímá, fakticky však může být postižen tím, že jeho vlastnické právo k nemovitosti bude v katastru přepsáno na kupujícího, a tím jeho vlastnické právo zanikne.

Dalším příkladem může být, že katastrální úřad zjistí, že při zákresu nové parcely do katastru kreslič nesprávně zakreslil hranici mezi pozemky č. 1 a č. 2. Zahájil proto řízení o opravě chyby podle § 8 katastrálního zákona. Účastníky řízení jsou vlastník pozemku č. 1 a vlastník pozemku č. 2. Opravou chyby má být v mapě pozemek č. 1 zvětšen na úkor pozemku č. 2. Vlastník pozemku č. 1 tedy kladným rozhodnutím nemůže být nijak postižen a i když je osobou ve smyslu ustanovení § 32 odst. 2 písm. d) a e) správního řádu, stačí mu doručovat veřejnou vyhláškou. Je-li takovou osobou vlastník pozemku č. 2, jehož pozemek má být opraveným zákresem zmenšen, přímo se mu žádné právo neodnímá, přesto může být rozhodnutím nepříznivě dotčen.

Poznámka: Zákon č. 265/1992 Sb. byl s účinností od 1. 1. 2014 zrušen zákonem č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon).

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 9. 5. 2006

Závěr č. 33 – Postup nadřízeného správního orgánu při přešetření způsobu vyřízení stížnosti podle § 175 odst. 7 správního řádu

Při postupu podle § 175 odst. 7 platí pro nadřízený správní orgán povinnost přešetřit způsob vyřízení stížnosti v přiměřené lhůtě (§ 6 odst. 1). Stěžovatel bude vždy vyrozuměn o způsobu vyřízení žádosti o přešetření vyřízení stížnosti. Výsledkem přešetření vyřízení stížnosti bude podle okolností (byla-li stížnost podle § 175 odst. 5 důvodná) pokyn podřízenému správnímu orgánu, jaká opatření k nápravě má přijmout.

Odůvodnění:

Ministerstvo vnitra obdrželo dotaz Krajského úřadu Vysočina, jak má postupovat nadřízený správní orgán při postupu podle § 175 odst. 7 správního řádu, např. zda lze použít obdobně § 175 odst. 5 a 6, v jakých lhůtách má být stížnost přešetřena, a zda má nadřízený správní orgán sám stížnost vyřídit, nebo dát závazný pokyn podřízenému správnímu orgánu k jejímu vyřízení.

Právní úprava vyřizování stížností podle § 175 správního řádu je poměrně stručná; v otázkách neupravených v tomto ustanovení použije správní orgán část čtvrtou správního řádu. Podle § 175 odst. 7 správního řádu „Má-li stěžovatel za to, že stížnost, kterou podal u příslušného správního orgánu, nebyla řádně vyřízena, může požádat nadřízený správní orgán, aby přešetřil způsob vyřízení stížnosti.“ Samotný postup nadřízeného správního orgánu není podrobněji upraven. Podle názoru poradního sboru se při tomto postupu nelze řídit ustanovením § 156 správního řádu, který je z povahy věci vyloučen.

Bude-li nadřízený správní orgán požádán, aby přešetřil způsob vyřízení stížnosti, ze smyslu § 175 plyne, že aby toto přešetření splnilo svůj účel, musí se zabývat nejen formálními otázkami postupu podřízeného správního orgánu při vyřizování stížnosti, ale i podstatou a důvodností samotné stížnosti. Postup správního orgánu, který vede řízení, je upraven v § 175 odst. 5 a 6, kde je mimo jiné rozlišeno „vyřízení stížnosti“ (pro které platí 60denní lhůta) a „vyrozumění stěžovatele o opatřeních k nápravě“, jestliže o to požádá. Výkladem těchto pojmů se v souvislosti s otázkou počítání lhůty pro vyřízení stížnosti zabýval poradní sbor na jednom z předchozích zasedání.

K úpravě postupu nadřízeného správního orgánu lze přistupovat dvojím způsobem. Jednou z možností je řešení, podle kterého se při nedostatku podrobnější úpravy bude i nadřízený správní orgán analogicky řídit § 175 odst. 5 a 6. To by ale znamenalo, že i pro nadřízený správní orgán by platila 60denní lhůta pro vyřízení stížnosti, tedy v podstatě vyrozumění o tom, zda byla stížnost shledána důvodnou, a také to, že o opatřeních přijatých k nápravě by byl stěžovatel vyrozuměn jen tehdy, jestliže o to požádal.

Zejména druhý z uvedených závěrů – tedy vyrozumění o opatřeních pouze na vyžádání, se však jeví problematickým. Možnost dotčené osoby obrátit se na nadřízený správní orgán se žádostí o přešetření vyřízení stížnosti, je jakýmsi kvasiopravným prostředkem při postupu vyřizování stížnosti; na základě této žádosti je nadřízený správní orgán povinen se věcí zabývat. Při nedostatku výslovné právní úpravy by pak směřoval rozšiřující výklad, podle kterého by byl žadatel o přijatých opatřeních informován pouze na vyžádání, v neprospěch stěžovatele a mohl by být v konkrétním případě např. v rozporu s § 4 odst. 4 správního řádu. O vyřízení stížnosti včetně přijatých opatřeních by proto měl být stěžovatel vyrozuměn vždy, a to v souladu se zásadou rychlosti bez zbytečných průtahů.

Ustanovení § 175 odst. 7 správního řádu nestanoví pro správní orgán lhůtu pro přešetření stížnosti. S ohledem na podpůrné použití části čtvrté správního řádu je třeba podle § 154 postupovat podle ustanovení části první a rovněž zde proto platí základní zásady činnosti správních orgánů. Podle § 6 odst. 1 správního řádu však „správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů. Nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80).“ Při průtazích při přešetřování způsobu vyřízení stížnosti lze tedy využít prostředky k ochraně před nečinností, jakmile není doba, po kterou tento postup trvá, přiměřená okolnostem konkrétního případu. Podle názoru poradního sboru je tento způsob ochrany práv dotčených osob dostatečný. Při vyřizování stížnosti podle § 175 odst. 7 správního řádu by měl být brán ohled na ustanovení § 175 odst. 5 a 6, lhůta podle § 175 odst. 5 správního řádu by se však neuplatnila.

Další z položených otázek zní, co má být výsledkem postupu nadřízeného správního orgánu, konkrétně, zda má stížnost sám vyřídit nebo dát pouze pokyn podřízenému správnímu orgánu k dalšímu postupu v řízení. Způsob vyřízení stížnosti bude závislý na jejím obsahu v jednotlivém případě, avšak lze vycházet z toho, že vyřizování stížnosti se bude v řadě případů dít souběžně s probíhajícím správním řízením (které se podáním stížnosti nepřerušuje ani není jinak dotčeno). Správní řád nedává nadřízenému správnímu orgánu obecně pravomoc, aby např. nahrazoval úkon podřízeného správního orgánu v řízení svým úkonem. Pokud by byla nadřízeným správním orgánem shledána stížnost podle § 175 odst. 7 správního řádu jako důvodná, bude výsledkem přešetření stížnosti pokyn podřízenému správnímu orgánu, jaká opatření k nápravě svého postupu má přijmout. Pokud bude stížnost podána např. proti usnesení, které se pouze poznamenává do spisu, může dát nadřízený správní orgán pokyn podřízenému, aby vydal usnesení jiné, kterým bude usnesení napadené stížností nahrazeno.

Pokud by nadřízený správní orgán stížnost podle § 175 odst. 7 správního řádu jako důvodnou neshledal, resp. pokud by důvody pro uplatnění stížnosti podle § 175 odst. 1 správního řádu pominuly, žádné pokyny se z povahy věci nevydávají.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 9. 5. 2006

Závěr č. 34 – Náhrada nákladů řízení osobě podávající vysvětlení (§ 79 odst. 4 správního řádu)

Správní orgán je povinen uhradit osobě podávající vysvětlení za podmínek ustanovení § 79 odst. 4 správního řádu a vyhlášky č. 520/2005 Sb. hotové výdaje a ušlý výdělek.

Odůvodnění:

Ministerstvo vnitra obdrželo dotaz Krajského úřadu Moravskoslezského kraje, zda je možné osobě podávající vysvětlení podle ustanovení § 137 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 413/2005 Sb., uhradit náklady, které jí vznikly v souvislosti s podáním vysvětlení.

Právní úprava hrazení hotových výdajů a ušlého zisku osobám odlišným od účastníků řízení je obsažena v § 79 odst. 4 správního řádu. Tímto ustanovením ve spojení s § 176 zákonodárce zmocnil Ministerstvo vnitra k vydání vyhlášky, kterou *se stanoví rozsah, v němž správní orgán hradí hotové výdaje a ušlý výdělek jiným osobám, zejména v souvislosti s výkonem funkce opatrovníka a s opatřováním podkladů pro vydání rozhodnutí*. Pojem „jiné osoby" je třeba vykládat v návaznosti na ustanovení § 79 odst. 3 tak, že jde o osoby odlišné od účastníků řízení. Kategorie osob, kterým mají být hotové výdaje a ušlý výdělek hrazeny, zákon taxativně nevymezuje, a nečiní tak ani vyhláška č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení. Může jít tedy o jakékoli osoby, kterým vznikly náklady v souvislosti s řízením. Zákon demonstrativně uvádí hrazení nákladů v souvislosti s výkonem funkce opatrovníka a s opatřováním podkladů pro vydání rozhodnutí. [30]

V praxi vznikly pochybnosti, zda lze hotové výdaje a ušlý výdělek nahradit i osobě podávající vysvětlení vzhledem k tomu, že ustanovení § 137 o vysvětlení upravuje postup před zahájením řízení, tedy úkony (směřující zejména k zajištění budoucích podkladů pro rozhodnutí), které probíhají mimo samotné správní řízení (arg. slovy „náklady řízení").

Systematicky je § 79 zařazen v hlavě VI části druhé správního řádu, která upravuje vedení správního řízení. To však samo o sobě nemůže být rozhodujícím argumentem - § 137 je součástí části třetí zákona, nazvané „Zvláštní ustanovení o správním řízení". Při výkladu ustanovení § 79 odst. 4 je třeba přihlížet k postavení a ochraně práv osob dotčených v konkrétním případě. Postavení osoby podávající

[30] Ustanovení § 79 odst. 4 je nástupcem § 31 odst. 3 a 4 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů, podle kterých platilo, že „*Správní orgán nahradí svědkovi hotové výdaje a mzdu, která mu prokazatelně ušla. Nárok je třeba uplatnit do tří dnů po výslechu, jinak zaniká. Náklady spojené s předložením listiny nebo s ohledáním, které vznikly tomu, kdo není účastníkem řízení, hradí správní orgán.*"

před správním orgánem vysvětlení se totiž zásadně neliší od postavení osoby podávající svědeckou výpověď v průběhu správního řízení.

Podle § 79 odst. 4 hradí správní orgán mimo jiné hotové výdaje a ušlý výdělek zejména v souvislosti s opatřováním podkladů pro vydání rozhodnutí. Podle § 137 může právní orgán opatřit vysvětlení potřebná také k určení předpokládaného rozsahu podkladů pro rozhodnutí. Každý je povinen správnímu orgánu vysvětlení podat; k vynucení této povinnosti má správní orgán k dispozici i některé zajišťovací prostředky (které jsou jinak také součástí části druhé zákona). Jde o předvolání, předvedení a uložení pořádkové pokuty. Podání vysvětlení je zakázáno nebo může být odepřeno ze stejných důvodů, jako svědecká výpověď.

Vzhledem k výše uvedenému a k tomu, že osoba podávající vysvětlení je dotčenou osobou ve smyslu § 2 odst. 3, není však účastníkem řízení, je podle názoru poradního sboru správní orgán povinen nahradit jí za podmínek § 79 odst. 4 správního řádu hotové výdaje a ušlý výdělek.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 12. 6. 2006

Závěr č. 35 – Označení účastníků podle § 27 odst. 1 správního řádu ve výrokové části rozhodnutí (§ 68)

Označení účastníků podle § 27 odst. 1 musí být vždy součástí výrokové části rozhodnutí. Ve výjimečných případech je možné ve výrokové části odkázat na zvláštní přílohu, ve které budou účastníci označeni podle § 68 odst. 2. Tuto přílohu je třeba považovat za nedílnou součást výrokové části rozhodnutí. Za označením účastníků je vhodné uvádět též označení jejich zástupců.

Odůvodnění:

Poradní sbor se zabýval otázkou aplikace § 68 správního řádu, konkrétně označením účastníků podle § 27 odst. 1 ve výrokové části rozhodnutí. Jednou z otázek je, zda lze označení účastníků podle § 27 odst. 1 uvést z důvodu přehlednosti v příloze rozhodnutí. Další otázka zní, zda má být ve výrokové části rozhodnutí uvedeno i označení zástupců účastníků podle § 27 odst. 1.

Ohledně umístění označení účastníků podle § 27 odst. 1 je ustanovení § 68 jednoznačné: „*Rozhodnutí obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků. Ve výrokové části se uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1. Účastníci, kteří jsou fyzickými osobami, se označují údaji umožňujícími jejich identifikaci (§ 18 odst. 2); účastníci, kteří jsou právnickými osobami, se označují názvem a sídlem.“* Zákon tedy stanoví, které části musí rozhodnutí obsahovat a jako jednu z povinných náležitostí výrokové části uvádí označení účastníků podle § 27 odst. 1. Podle § 67 odst. 1 správního řádu se rozhodnutí vždy musí vztahovat ke jmenovitě určené osobě nebo osobám. Jde tedy o otázku splnění pojmového znaku rozhodnutí a neuvedení účastníků podle § 27 odst. 1 ve výrokové části by mohlo být důvodem pro zrušení rozhodnutí. Ve výjimečných případech, kdy je v řízení větší počet esenciálních účastníků, a hrozí, že uvedením všech těchto účastníků a jejich označením podle požadavků zákona přímo do textu rozhodnutí by v konkrétním případě došlo k značnému znepřehlednění celého rozhodnutí, je možné ve výrokové části odkázat na zvláštní přílohu, ve které budou účastníci označeni podle § 68 odst. 2. Tuto přílohu je třeba považovat za nedílnou součást výrokové části rozhodnutí.

Výroková část rozhodnutí obsahuje jeden nebo více výroků. Výrokem rozhodnutí je třeba rozumět vlastní autoritativní a závazné řešení otázky, která je předmětem správního řízení, tj. založení, změna nebo zrušení práva nebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo prohlášení, že taková osoba v určité věci práva nebo povinnosti má nebo nemá. Dále je součástí výrokové části záhlaví (návěta), ve kterém je před výrokem specifikováno podle kterého hmotněprávního ustanovení je ve věci rozhodováno, jakým procesním ustanovením je založena

příslušnost správního orgánu, označení účastníků řízení a jejich zástupců. Ve výrokové části se uvede též lhůta ke splnění ukládané povinnosti a údaje nutné k jejímu řádnému splnění a výrok o vyloučení odkladného účinku.

Označení zástupců (§ 31) účastníků podle § 27 odst. 1 správní řád v § 68 odst. 2 přímo nevyžaduje. S označením zástupců účastníků výslovně nepočítá ani v § 69 správního řádu, o písemném vyhotovení rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že zástupce vystupuje v řízení jménem účastníka, je však běžné uvádět skutečnost zastoupení a jméno zástupce v textu rozhodnutí. Navíc obecně nezpůsobuje nezákonnost, pokud je v některé z částí rozhodnutí uvedeno kromě povinných údajů i to, co zákon přímo nepožaduje, pokud jde ovšem o údaje pravdivé a v souladu se zákonem. Proto je vhodné, aby za označením účastníků řízení následovalo v textu rozhodnutí i označení jejich zástupců.

Podle ustanovení § 69 odst. 2 *v písemném vyhotovení rozhodnutí se uvedou jména a příjmení všech účastníků*, tedy i účastníků podle § 27 odst. 2. Správní řád nevyžaduje, aby byla jména a příjmení těchto účastníků uvedena přímo ve výrokové části rozhodnutí, není to však vyloučeno.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 12. 6. 2006

Závěr č. 36 – Problematika náhrady nákladů řízení stanovené paušální částkou ve věcech zdravotního pojištění (§ 79 odst. 5 správního řádu)

V oblasti veřejného zdravotního pojištění se postup podle § 79 odst. 5 správního řádu uplatní zejména při ukládání pokut za nesplnění povinností stanovených zákonem o veřejném zdravotním pojištění nebo zákonem o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění. Pokud je však vyměřována pouze výše dlužné částky pojistného nebo penále, nebo pokud je ukládána přirážka k pojistnému nezpůsobená porušením právní povinnosti, § 79 odst. 5 správního řádu se nepoužije.

Odůvodnění:

Poradní sbor se na svém zasedání zabýval dotazem na aplikaci zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v podmínkách veřejného zdravotního pojištění. Konkrétně šlo o dotaz, zda v případě ukládání pokut, přirážek k pojistnému a dalších sankcí za porušení některých ustanovení zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, nebo zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů, uplatnit postup podle § 79 odst. 5 správního řádu a uložit náhradu nákladů řízení paušální částkou.

Ustanovení § 79 odst. 5 správního řádu stanoví, že povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou uloží správní orgán účastníkovi, který řízení vyvolal porušením své právní povinnosti. Výši této paušální částky náhrady nákladů řízení upravuje vyhláška č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení.

Smyslem ustanovení § 79 odst. 5 správního řádu je stanovit podobně jako je tomu případě projednávání přestupků (viz § 79 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, a vyhláška č. 231/1996 Sb., kterou se stanoví paušální částka nákladů řízení o přestupcích, ve znění vyhlášky č. 340/2003 Sb.) paušální částku náhrady nákladů např. v případě projednávání správních deliktů. Také v případě projednávání jiných správních deliktů než přestupků, kdy se nepostupuje podle přestupkového zákona, ale zpravidla podle správního řádu, je třeba, aby existovala možnost nahradit správnímu orgánu náklady s tímto řízením spojené.

Některé právní předpisy však obsahují zvláštní právní úpravu, která se týká řízení „sankčního charakteru“, a kdy se paušální částka nákladů řízení podle § 79 odst. 5 správního řádu neukládá. Jedná se zejména o postup podle zákona č. 337/1992 Sb. o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů. Ten v případě porušení povinnosti vyplývající z tohoto nebo zvláštního daňového zákona nebo uloženou rozhodnutím podle tohoto zákona umožňuje ukládat pokuty

až do výše 2 000 000 Kč a paušální částka náhrady nákladů řízení se již v tomto případě neuplatní.

Rovněž zákony v oblasti veřejného zdravotního pojištění stanoví celou řadu právních povinností, jejichž porušení je možné řešit způsoby uvedenými v zákoně o veřejném zdravotním pojištění a v zákoně o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění. Podle § 53 zákona o veřejném zdravotním pojištění se na rozhodování zdravotních pojišťoven ve věcech týkajících se přirážek k pojistnému, pokut a pravděpodobné výše pojistného a ve sporných případech ve věcech placení pojistného, penále, vracení přeplatku na pojistném a snížení záloh na pojistné vztahují obecné předpisy o správním řízení, nestanoví-li tento zákon jinak. Zdravotní pojišťovny rozhodují platebními výměry. Dlužné pojistné a penále může zdravotní pojišťovna předepsat k úhradě též výkazem nedoplatků.

Pro posouzení toho, jestli se také zde uplatní paušální částka náhrady nákladů řízení podle § 79 odst. 5 správního řádu, je třeba nejprve zvážit, zda se vůbec jedná o správní řízení, ve kterém se postupuje podle správního řádu, a jestli bylo toto řízení vyvoláno porušením právní povinnosti.

Přirážka k pojistnému může být podle § 45 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění vyměřena zdravotní pojišťovnou zaměstnavateli, u něhož došlo v uplynulém kalendářním roce k opakovanému výskytu pracovních úrazů nebo nemocí z povolání ze stejných příčin a v důsledku toho i ke zvýšení nákladů na zdravotní péči. Opakovaný výskyt pracovních úrazů nebo nemocí z povolání však nemusí být způsoben porušením právní povinnosti a ustanovení § 79 odst. 5 správního řádu se zde proto neuplatní.

Paušální částka nebude ukládána ani v těch případech, ve kterých není rozhodováno o porušení právní povinnosti, ale jde pouze o vypočtení dlužné částky, ať už formou platebního výměru nebo výkazem nedoplatků. Jde o případy předepsání dlužného pojistného nebo penále (o kterém se, nejedná-li se o sporný případ, nerozhoduje, ale které vzniká přímo ze zákona § 18 zákona o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění). Zdravotní pojišťovna zde nerozhoduje o porušení právní povinnosti, ale stanoví se pouze vlastní výše dlužné částky.

Pokud by však byly ukládány rozhodnutím pokuty například za nesplnění povinností stanovených zákonem o veřejném zdravotním pojištění nebo zákonem o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění, ustanovení § 79 odst. 5 správního řádu se uplatní. Například za nesplnění oznamovací povinnosti podle § 10 zákona o veřejném zdravotním pojištění může příslušná zdravotní pojišťovna uložit podle § 44 tohoto zákona pojištěnci pokutu až do výše 10 000 Kč a zaměstnavateli až do výše 200 000 Kč. Za nesplnění povinnosti předat přehled o příjmech a výdajích nebo přehled o platbách pojistného a dalších povinností může podle § 26 zákona o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění uložit příslušná zdravotní pojišťovna plátci pojistného pokutu až do výše 50 000 Kč za jednotlivé nesplnění nebo porušení povinnosti. V případě ukládání těchto pokut proto zdravotní pojišťovna paušální částku náhrady nákladů řízení v rozhodnutí uloží.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 12. 6. 2006

Závěr č. 37 – Pořizování kopií zvukového a obrazového záznamu, který je součástí spisu

Účastník řízení je podle ustanovení § 38 odst. 4 správního řádu oprávněn požadovat, aby správní orgán pořídil kopii obrazového nebo zvukového záznamu, který je součástí spisu. V případech, kdy bude účastník řízení požadovat pořízení kopie na nosiči, který není uveden v položce 3 Sazebníku zákona o správních poplatcích, správní orgán ji poskytne, je-li to v jeho technických možnostech.

Odůvodnění:

Poradní sbor se zabýval otázkou, zda může účastník řízení požadovat podle ustanovení § 38 odst. 4 správního řádu, aby správní orgán pořídil kopii obrazového nebo zvukového záznamu, který je součástí spisu, a v případě že ano, jak takový úkon zpoplatnit.

Podle ustanovení § 38 odst. 4 správního řádu je s právem nahlížet do spisu spojeno též právo na to, aby správní orgán pořídil kopie spisu nebo jeho části. Podle § 17 správního řádu je příloha (zejména důkazní prostředky, obrazové a zvukové záznamy a záznamy na elektronických médiích) součástí spisu, právo na pořízení kopie se tedy nutně musí vztahovat i na přílohy spisu. Právo na pořízení kopie spisu nebo jeho části je spojeno s právem nahlížet do spisu, pořízení kopií proto může být odmítnuto z důvodů uvedených v ustanovení § 38 odst. 6 správního řádu.

Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, v položce 3 písm. a) Sazebníku (vydání stejnopisu, opisu, kopie, fotokopie nebo výpisu z úředních spisů, ze soukromých spisů v úřední úschově, z rejstříků, z registrů, z knih, ze záznamů, z evidencí, z listin nebo z dalšího písemného a obrazového materiálu, popřípadě sdělení o negativním nálezu) umožňuje zpoplatnit též vydání kopie spisu (či jeho části) na přinesené disketě nebo na přineseném CD nebo ZIP. Toto ustanovení je natolik široké, že ho bude možné vztáhnout i na poskytování kopií zvukových a obrazových záznamů na tyto nosiče. Je-li to v technických možnostech správního orgánu, lze na žádost účastníka pořídit kopii na jiném podobném nosiči (např. na DVD místo CD).

Ochrana osobnosti dle občanského zákoníku nebude tímto postupem dotčena, vztahuje se totiž pouze na obrazové a zvukové záznamy osobní povahy (což nelze vztáhnout např. na zvukový záznam z ústního jednání), navíc podle ustanovení § 12 odst. 2 občanského zákoníku svolení není třeba, použijí-li se písemnosti osobní povahy, podobizny, obrazové snímky nebo obrazové a zvukové záznamy k účelům úředním na základě zákona, přičemž na pořizování kopií spisu či jeho části účastníkovi řízení nebo jeho zástupci lze patrně nahlížet jako na užití díla k úřednímu účelu na základě zákona. Vzhledem k definici osobních a citlivých údajů (§ 4 písm. a/ a b/ zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů

a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů) je pak zřejmě třeba uznat, že do ochrany těchto údajů nebude ve většině případů zasaženo ve větší míře než v případě kopírování součástí spisu v klasické papírové podobě (např. ze zvukového záznamu z ústního jednání nevyplývají proti písemnému protokolu žádné další osobní údaje). V souvislosti s ochranou osobních údajů je třeba zdůraznit obecnou povinnost správního orgánu dbát na to, aby se součástí spisu stávaly pouze takové záznamy, které se týkají věci, ve které je spis založen.

Poznámka: Stávající znění položky 3 písm. a) Sazebníku zákona č. 634/2004 Sb. již obsahuje obecný pojem „technický nosič dat“. Na použitelnost závěru nemá tato skutečnost vliv.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10. 4. 2006

Závěr č. 38 – Ochrana obchodního tajemství při nahlížení do spisu podle § 38 správního řádu

Při nahlížení do spisu je třeba podle § 38 odst. 1 správního řádu umožnit účastníkům řízení a jejich zástupcům nahlédnutí i do písemností obsahujících obchodní tajemství, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak.

Odůvodnění:

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže zaslal Ministerstvu vnitra dotaz, který směřoval k výkladu a aplikaci § 38 správního řádu upravujícího nahlížení do spisu. Dotaz se týkal ochrany obchodního tajemství při nahlížení do spisu.

Podle § 38 odst. 6 správního řádu jsou z nahlížení do spisu vyloučeny jeho části obsahující utajované informace nebo skutečnosti, na něž se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti. Vyvstává však otázka, zda lze za povinnost mlčenlivosti podle § 38 odst. 6 správního řádu považovat i povinnost mlčenlivosti založenou na soukromoprávních vztazích nebo se jedná pouze o veřejnoprávní povinnost.

Dosavadní judikatura[31] zastávala stanovisko, že účastníku řízení nelze odepřít nahlédnutí do spisu a poukazem na to, že spis obsahuje obchodní tajemství, a připouštěla při nahlížení do spisu podle § 23 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, možnost nahlížet i do dokumentů obsahujících obchodní tajemství. Tato stanoviska vycházela ze staré právní úpravy, která rovněž chránila zákonem uznanou povinnost mlčenlivosti.

Podle názoru poradního sboru povinnost mlčenlivosti musí mít veřejnoprávní charakter. Obchodní tajemství tedy nelze vzhledem k výše uvedené definici považovat za zákonem uznanou povinnost mlčenlivosti ve smyslu § 38 odst. 6 správního řádu. Obchodní tajemství je institutem soukromého práva. Naproti tomu právní vztahy v rámci správního řízení mají veřejnoprávní povahu. Účastník řízení tak při nahlížení do spisu obsahujícího obchodní tajemství nemusí mít souhlas osoby, která může nakládat s obchodním tajemstvím, neboť se jedná o veřejnoprávní vztah upravený správním řádem a toto oprávnění vyplývá z § 38 správního řádu, a nikoliv o soukromoprávní vztah např. dvou podnikatelů. To však nevylučuje účastníkovu povinnost mlčenlivosti o skutečnostech podléhajících obchodnímu tajemství nebo případnou odpovědnost za nekalosoutěžní jednání či trestný čin. Z toho vyplývá, že účastníci řízení mají právo seznámit se s obchodním tajemstvím při nahlížení do spisu.

Podle § 2 odst. 3 správního řádu je správní orgán povinen šetřit práva a oprávněné zájmy dotčených osob. Tato povinnost se vztahuje rovněž na ochranu

[31] například rozsudek Vrchního soudu v Olomouci č.j. 2 A 4/1999 (SJS 543/1999)

obchodního tajemství. Z tohoto důvodu je třeba skutečnost, že podkladem pro vydání rozhodnutí je skutečnost podléhající obchodnímu tajemství, zohlednit v případě, kdy by hrozilo, že se s obchodním tajemstvím seznámí třetí osoby, které nejsou účastníky řízení[32]. Z toho vyplývá, že správní orgán v tomto případě neumožní podle § 38 odst. 2 správního řádu nahlížení do spisu třetím osobám, neboť by tím bylo porušeno právo účastníka na ochranu obchodního tajemství. Stejným způsobem je podle § 49 odst. 2 a 3 správního řádu zohlednit projednávání obchodního tajemství při rozhodování, zda bude ústní jednání veřejné[33].

Obdobným způsobem je chráněno obchodní tajemství i v soudním řízení. Podle § 124 občanského soudního řádu je třeba dokazování v soudním řízení provádět tak, aby byla šetřena zákonem stanovená nebo jiná státem uznaná povinnost mlčenlivosti. Toto ustanovení ve znění do 31. 12. 2000 (novela provedená zákonem č. 30/2000 Sb.) výslovně chránilo rovněž obchodní tajemství. Z toho, že z § 124 občanského soudního řádu byla vypuštěna ochrana obchodního tajemství lze dovodit, (tento názor potvrzuje i dostupná literatura), že soud není povinen podle § 124 občanského soudního řádu dbát ochrany obchodního tajemství při dokazování, tedy skutečnosti podléhající obchodnímu tajemství musí být soudu na jeho žádost předloženy a lze o těchto skutečnostech vést výslech. Nadále je však možné z důvodu ochrany obchodního tajemství vyloučit veřejnost z jednání (§ 116 odst. 2 občanského soudního řádu), avšak skutečnost, že některé skutečnosti podléhají obchodnímu tajemství, nemůže bránit dokazování v řízení. Z výše uvedeného vyplývá, že skutečnosti podléhající obchodnímu tajemství mohou být součástí soudního spisu a z § 44 občanského soudního řádu lze dovodit, že se umožňuje účastníkům řízení nahlížet do spisu bez ohledu na to, zda obsahuje obchodní tajemství.

Obdobně se k problematice obchodního tajemství staví rovněž trestní řád. Podle § 8 odst. 4 trestního řádu lze poskytnutí informací odmítnout s odkazem na státem uloženou nebo uznanou povinnost mlčenlivosti. Podle věty poslední tohoto ustanovení se za státem uznanou povinnost mlčenlivosti podle tohoto zákona nepovažuje taková povinnost, jejíž rozsah není vymezen zákonem, ale vyplývá z právního úkonu učiněného na základě zákona. Podle komentářové literatury nelze na základě tohoto ustanovení považovat za zákonem uznanou povinnost mlčenlivosti obchodní tajemství. Obchodní tajemství pak podle § 65 trestního řádu není vyloučeno z nahlížení do spisu.

---

[32] viz obdobně § 49 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a § 116 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

[33] Podle § 38 odst. 2 správního řádu umožní správní orgán třetím osobám nahlédnutí do spisu, pokud tím nebude porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob. Podle § 49 odst. 2 správního řádu dbá správní orgán při určování, zda bude ústní jednání veřejné, o ochranu práv účastníků a stejně tak podle § 49 odst. 3 správního řádu vyhoví žádosti účastníka řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu o veřejné ústní jednání pouze v případě, že tím nemůže být způsobena újma ostatním účastníkům. Ochranou práv ve výše uvedených ustanoveních lze ve smyslu § 2 odst. 3 správního řádu rozumět i ochranu obchodního tajemství. Z dikce jednotlivých ustanovení totiž vyplývá, že v těchto případech je upřednostňována ochrana práv účastníků před právem třetí osoby seznámit se s obsahem řízení.

Podle § 49 odst. 2 soudního řádu správního lze z důvodu ochrany obchodního tajemství vyloučit veřejnost z jednání. Soudní řád správní však nebrání tomu, aby skutečnosti podléhající obchodnímu tajemství byly použity při dokazování, a budou proto součástí spisu. Podle § 45 odst. 3 soudního řádu správního se z nahlížení do spisu vyloučí skutečnosti chráněné podle zvláštních zákonů s výjimkou skutečností, jimiž byl nebo bude prováděn důkaz (§ 45 odst. 4 soudního řádu správního). Soud řád správní se tedy k ochraně obchodního tajemství při nahlížení do soudního spisu staví obdobným způsobem jako správní řád.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 18. 9. 2006

Závěr č. 39 – Problematika účastníků řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu

Výrobce potravin není účastníkem v řízení o uložení pokuty provozovateli potravinářského podniku (prodávajícímu) dle § 17 a násl. zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, neboť není v tomto řízení přímo dotčen ve svých právech a povinnostech.

Odůvodnění:

Poradní sbor se zabýval dotazem, jenž se týkal výkladu a aplikace § 27 odst. 2 správního řádu, a sice postavení výrobce potravin ve správním řízení o uložení pokuty provozovateli potravinářského podniku (prodávajícímu) dle § 17 a násl. zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „potravinářského zákona“).

Otázkou bylo, zda – a pokud ano, za jakých okolností – může být výrobce potravin účastníkem řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu.[34] V souladu s dikcí tohoto ustanovení *účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.* Jak z uvedeného textu vyplývá, aby mohla být taková osoba považována za účastníka řízení, je třeba, aby její práva či povinnosti byly rozhodnutím správního orgánu přímo, tj. bezprostředně dotčeny, z čehož lze dovodit, že zásadně nepostačuje, jsou-li předmětná práva nebo povinnosti dotčeny pouze nepřímo, tedy např. prostřednictvím jiné osoby.

Poradní sbor se domnívá, že účastenství výrobce potravin ve správním řízení o uložení pokuty provozovateli potravinářského podniku (prodávajícímu) dle § 17 a násl. potravinářského zákona nebylo založeno, neboť v daném případě nedošlo k naplnění zákonem stanovených podmínek.

Tvrzení výrobce, že rozhodnutím správního orgánu může být přímo dotčen ve svých právech a povinnostech, a tudíž je osobou mající právní zájem na výsledku shora uvedeného správního řízení, poradní sbor považuje za nesprávné. Tento názor odůvodňuje tím, že v uvedeném řízení je rozhodováno o právech a povinnostech prodejce potravin, přičemž výrobcem tvrzená práva či povinnosti mohou být předmětným rozhodnutím v rámci správního řízení dotčeny až sekundárně. Otázky související s náhradou škody vzniklé uložením pokuty ve správním řízení či případné újmy na pověsti jsou věcí vzájemného vztahu mezi výrobcem a prodejcem a vyznačují se soukromoprávním charakterem.

[34] Jedná-li se o problematiku obecného vymezení okruhu účastníků správního řízení dle nového správního řádu, je třeba poukázat na skutečnost, že z hlediska rozsahu koresponduje výše uvedené vymezení s předchozí právní regulací obsaženou v § 14 zákona č. 71/1967 Sb.

Vzhledem k výše uvedenému není podle názoru poradního sboru výrobce potravin účastníkem v řízení o uložení pokuty provozovateli potravinářského podniku (prodávajícímu) dle § 17 a násl. potravinářského zákona, neboť v tomto řízení není přímo dotčen ve svých právech a povinnostech.

Poznámka: Skutkové podstaty protiprávních jednání podle § 17 zákona č. 110/1997 Sb. jsou na základě novelizace provedené zákonem č. 183/2017 Sb., s účinností od 1. 7. 2017, vymezeny jako přestupky v režimu zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Okruh účastníků řízení o přestupku vymezuje taxativně § 68 zákona č. 250/2016 Sb.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 18. 9. 2006

Závěr č. 40 – Přípustnost přezkumného řízení v případě, že již bylo zahájeno soudní řízení podle hlavy páté občanského soudního řádu

V případě, že ve věci bylo zahájeno soudní řízení podle části páté občanského soudního řádu, není možné zahájit a vést přezkumné řízení podle § 94 a násl. správního řádu. Rozhodnutí vydané za těchto podmínek v přezkumném řízení je podle ustanovení § 77 odst. 1 správního řádu nicotné.

Odůvodnění:

Poradní sbor se zabýval otázkou, zda je možné zahájit a vést přezkumné řízení podle § 94 a násl. správního řádu v případě, že ve věci bylo zahájeno soudní řízení podle části páté občanského soudního řádu, a zda je možné rozhodnutí vydané za těchto podmínek v přezkumném řízení považovat za nezákonné.

Podle § 9 odst. 4 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, neuzavře-li povinná osoba s oprávněnou osobou do 60 dnů od podání výzvy dohodu o vydání nemovitosti, *rozhodne o vlastnictví oprávněné osoby k nemovitosti pozemkový úřad.* Proti tomuto rozhodnutí lze podat opravný prostředek k soudu (§ 9 odst. 6). Podle ustanovení § 244 odst. 1 občanského soudního řádu rozhodl-li správní orgán *podle zvláštního zákona o sporu nebo o jiné právní věci, která vyplývá z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů (§ 7 odst. 1), a nabylo-li rozhodnutí správního orgánu právní moci, může být tatáž věc projednána na návrh v občanském soudním řízení.*

Správní řád ani občanský soudní řád v části páté výslovně neřeší situaci souběhu soudního řízení a přezkumného řízení. Občanský soudní řád totiž neobsahuje ustanovení obdobné § 48 odst. 2 písm. b) soudního řádu správního, podle kterého předseda senátu může řízení přerušit, jestliže zjistí, že ve věci byl podán zákonem připouštěný podnět nebo návrh na změnu nebo zrušení rozhodnutí nebo takové řízení bylo zahájeno. Neobsahuje ani ustanovení o uspokojení navrhovatele (§ 62 soudního řádu správního). Použití tohoto institutu by navíc z povahy věci stejně nepřipadalo v úvahu, podle § 153 odst. 2 správního řádu rozhodnutí, kterým dochází k uspokojení žalobce, nesmí měnit práva nebo povinnosti ostatních účastníků řízení založené žalobou napadeným rozhodnutím, ledaže s tím vyslovili souhlas. V případě sporů a jiných právních věcí s podobnou povahou (v daném případě rozhodnutí o vydání nemovitosti) budou zájmy účastníků zpravidla protichůdné, a souhlas ostatních účastníků by tak nebylo možné získat.

Domníváme se, že k přerušení řízení nelze použít (přiměřeně na základě § 245) ani § 109 odst. 2 písm. c) občanského soudního řádu, podle kterého pokud soud neučiní jiná vhodná opatření, může řízení přerušit, jestliže probíhá řízení, v němž je řešena otázka, která může mít význam pro rozhodnutí soudu, nebo jestliže soud dal k takovému řízení podnět. Podáním žaloby podle § 246 odst. 1 občanského

soudního řádu se totiž stává soud orgánem příslušným k projednání věci, o které předtím pravomocně rozhodl správní orgán. Přezkumné řízení proto nelze považovat za řízení, které má význam pro rozhodnutí soudu. Správní orgán není oprávněn po podání žaloby přezkumné řízení zahájit či v zahájeném řízení pokračovat a rozhodnout. Povedení přezkumného řízení by ostatně ve většině případů nebylo ani fakticky možné bez spisového materiálu, který si předseda senátu v rámci přípravy jednání vyžádá od správního orgánu podle § 250c občanského soudního řádu. Správní orgán by získal opětovně pravomoc ve věci rozhodovat jen za situace, pokud by soudní řízení skončilo jiným než meritorním rozhodnutím

Tento závěr lze opřít též o skutečnost, že v případě vydání rozhodnutí v přezkumném řízení, kterým by žalobou napadené rozhodnutí bylo zrušeno nebo změněno, by se soud dostal do neřešitelné procesní situace, protože o žalobě by již nemohlo být rozhodnuto z důvodu zrušení nebo změny napadeného rozhodnutí, na druhou stranu však občanský soudní řád s touto situací nepočítá a nedává soudu možnost řízení z tohoto důvodu zastavit. Podle § 107 odst. 5 občanského soudního řádu soud řízení zastaví, neumožňuje-li povaha věci v řízení pokračovat. V případě, že by došlo ke změně či zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, řízení by skutečně z povahy věci pokračovat nemohlo. Případy demonstrativně vypočtené v tomto ustanovení však předmětnou situaci nezahrnují a jsou od ní natolik odlišné, že toto ustanovení nelze aplikovat ani přiměřeně.

Případné rozhodnutí správního orgánu v přezkumném řízení po podání žaloby nelze podle našeho názoru považovat za nezákonné, ale za nicotné ve smyslu § 77 odst. 1 správního řádu. Podáním žaloby totiž přechází k přenosu věcné příslušnosti na soud, správní orgán proto není k vydání rozhodnutí vůbec věcně příslušný. Pokud by takové rozhodnutí přesto bylo vydáno, mělo by být podle § 77 odst. 1 správního řádu prohlášeno za nicotné nadřízeným správním orgánem.

Pokud by se v praxi vyskytl případ, že soud přeruší řízení podle hlavy páté občanského soudního řádu a věc postoupí správnímu orgánu k provedení přezkumného řízení, bude třeba řešit kompetenční konflikt (viz § 1 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů) postupem podle tohoto zákona. Podle § 3 odst. 1 zákona o rozhodování kompetenčních sporů je návrh na zahájení řízení oprávněna podat některá ze stran sporu (v tomto případě však pouze správní orgán, srovnej SJS 770/2006, podle tohoto judikátu nemůže návrh na řešení kompetenčního konfliktu podat soud, pokud usnesením řízení zastavil, věc postoupil jinému orgánu a ten mu ji vrátil se záporným stanoviskem) nebo účastník řízení. Kompetenční spor pak rozhoduje zvláštní senát podle § 2 a násl. zákona o rozhodování kompetenčních sporů.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 18. 9. 2006

Závěr č. 41 – Nadřízený orgán Státní energetické inspekce (§ 178 správního řádu)

Podle čl. 79 odst. 1 Ústavy ČR může působnost správních úřadů stanovit pouze zákon a nikoli pokyny nadřízeného správního orgánu nebo vnitřní předpisy. V případě rozhodování Státní energetické inspekce, resp. jeho územních inspektorátů, není zákonné vymezení nadřízeného správního orgánu jednotné a v některých případech je jím Ministerstvo pro místní rozvoj a v některých případech ústřední inspektorát.

Odůvodnění:

Poradní sbor se zabýval problematikou nadřízeného správního orgánu Státní energetické inspekce. Ta je podle § 92 odst. 1 zákona č. 458/2000 Sb., podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, správním úřadem členěným na ústřední inspektorát a územní inspektoráty, které jsou podřízeny Ministerstvu průmyslu a obchodu.

Ve správním řízení při ukládání pokut apod. se Státní energetická inspekce řídí zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 413/2005 Sb., který ve svém § 89 odst. 1 stanoví, že odvolacím správním orgánem je neblíže nadřízený správní orgán, pokud zákon nestanoví jinak. Nadřízeným správním orgánem je podle § 178 odst. 1 správního řádu pro účely tohoto zákona „ten správní orgán, o kterém to stanoví zvláštní zákon. Neurčuje-li jej zvláštní zákon, je jím správní orgán, který podle zákona rozhoduje o odvolání, popřípadě vykonává dozor.“ V případě Státní energetické inspekce se však rozhoduje v jednotlivých případech o odvolání různým způsobem a nadřízený správní orgán tak nelze vymezit jednotně pro všechny případy.

Podle § 95 odst. 3 zákona č. 458/2000 Sb., § 12b odst. 4 zákona č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, ve znění pozdějších předpisů, a § 10 odst. 4 zákona č. 180/2005 Sb., podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů), pokuty ukládá územní inspektorát a o odvolání rozhoduje ústřední inspektorát (nikoli Ministerstvo průmyslu a obchodu, které je vůči Státní energetické inspekci obecně nadřízeným správním orgánem). V těchto případech je zákonem výslovně stanovena působnost ústředních inspektorátů rozhodovat o odvoláních a ústřední inspektoráty zde mají být nadřízeným správním orgánem ve smyslu § 178 odst. 1 správního řádu. Podle zákona č. 458/2000 Sb. je správním úřadem Státní energetická inspekce jako celek a nikoli územní inspektorát (který je pouze jeho vnitřní součástí)[35], to však pro účely správního řízení nevadí, pokud je konkrétní útvar příslušný k rozhodování o odvolání stanoven přímo zákonem.

[35] Blíže viz Vedral, J.: Správní řád komentář, Bova Polygon, Praha, 2006, s. 524

Státní energetická inspekce rozhoduje také v řadě dalších případů, například o povinnosti provést opatření navržená energetickým auditem, o opatřeních k odstranění kontrolou zjištěných nedostatků podle § 94 odst. 1 zákona č. 458/2000 Sb. apod. V těchto případech zákon hovoří obecně o tom, že zde rozhoduje Státní energetické inspekce bez rozlišování toho, zda to fakticky provádí její územní inspektoráty nebo ústřední inspektorát. O odvolání proti rozhodnutí Státní energetické inspekce pak rozhoduje podle § 92 odst. 1 zákona č. 458/2000 Sb. její nadřízený orgán, tedy Ministerstvo průmyslu a obchodu.

Poradní sbor se zabýval otázkou, zda by mohlo Ministerstvo průmyslu a obchodu pověřit Státní energetickou inspekci rozhodováním také o těchto odvoláních s tím, že by např. o povinnosti provést opatření navržená energetickým auditem rozhodoval územní inspektorát a o odvolání proti tomuto rozhodnutí ústřední inspektorát.

Podle názoru poradního sboru je třeba také v těchto případech respektovat výhradu zákona a zohledňovat ustanovení čl. 79 odst. 1 Ústavy ČR, které stanoví, že „ministerstva a jiné správní úřady lze zřídit a *jejich působnost stanovit* pouze zákonem“. Státní energetická inspekce je podle § 17 odst. 1 energetického zákona správním úřadem pro výkon regulace v energetice zřízeným zákonem (nikoli pouhou organizační složkou ministerstva) a jeho působnost, stejně jako působnost Ministerstva průmyslu a obchodu, je možné stanovit pouze zákonem. Rozhodování o odvolání Státní energetické inspekce je bezesporu výkonem působnosti správního úřadu a nemůže ji proto bez opory v zákoně stanovit nadřízený správní orgán nebo pouze vnitřní předpis správního orgánu.

Pokud by mělo dojít ke sjednocení vymezení nadřízeného správního orgánu při všech rozhodováních Státní energetické inspekce, bylo by nezbytné provést novelizaci příslušných právních předpisů a stanovit tuto působnost přímo zákonem. Ohled by však měl být brát na (dnes zřejmě přehlíženou) skutečnost, že ústřední inspektorát (popř. ředitele územního inspektorátu) nelze z hlediska právní teorie považovat za instančně nadřízený samostatný správní orgán ani za správní orgán ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu.

Poznámka: Postavení Státní energetické inspekce upravuje s účinností od 1. 1. 2016 § 13b a násl. zákona č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, a to na základě novelizace provedené zákonem č. 131/2015 Sb. Podle § 13c odst. 5 zákona č. 406/2000 Sb. vydává rozhodnutí Státní energetické inspekce v prvním stupni územní inspektorát. O odvolání proti rozhodnutí územního inspektorátu rozhoduje ústřední inspektorát.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 18. 9. 2006

Závěr č. 42 – Neuložení náhrady nákladů řízení paušální částkou (§ 79 odst. 5 správního řádu)

A) V případě, kdy je na základě kontrolní činnosti kontrolního cenového orgánu zjištěno porušení cenových předpisů a je ukládána pokuta ve správním řízení podle správního řádu, jedná se o řízení vyvolané porušením právní povinnosti a paušální částka náhrady nákladů podle § 79 odst. 5 správního řádu má být uložena.

B) Paušální částku je možné stanovit v samostatném rozhodnutí o nákladech řízení, které je možné přijmout i po přijetí meritorního rozhodnutí dodatečně, pokud možno však bez zbytečného odkladu a nejpozději do právní moci rozhodnutí ve věci. Pokud by paušální částka náhrady nákladů řízení nebyla stanovena vůbec, není správné ji s ohledem na základní principy správního řízení ukládat po delší době dodatečně.

Odůvodnění:

Poradní sbor se zabýval dotazem týkajícím se aplikace ustanovení § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 413/2005 Sb. Konkrétně se jednalo o dotaz, zda je možné na základě kontrolní činnosti cenového kontrolního orgánu podle zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů, uplatnit paušální částku podle § 79 odst. 5 správního řádu a vyhlášky č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení, a zda a jak má být tato paušální částka v případě jejího neuložení požadována zpětně.

Cenovou kontrolu blíže upravuje § 14 a násl. zákona o cenách, který rovněž stanoví, co je považováno za porušení cenových předpisů a pokuty za tato porušení (§ 17).

Jak bylo uvedeno v závěru poradního sboru č. 36, je třeba pro posouzení toho, jestli se uplatní paušální částka náhrady nákladů řízení podle § 79 odst. 5 správního řádu, nejprve zvážit, zda se jedná o postup podle správního řádu, a jestli bylo toto řízení vyvoláno porušením právní povinnosti.

Kontrolní činnost není sama o sobě správním řízením, pokud je však na základě výsledků kontroly ukládána ve správním řízení pokuta za porušení cenových předpisů dle § 17 zákona o cenách, jedná se o řízení vyvolané porušením právní povinnosti, ve kterém je pokuta ukládána ve správním řízení podle správního řádu, a paušální částka podle § 79 odst. 5 správního řádu proto má být uložena.

Druhou otázkou je však problematika zpětného vybírání této paušální částky v případě, že nebyla v rozhodnutí stanovícím pokutu uložena. Ustanovení § 79 odst. 2 správního řádu předpokládá, že rozhodnutí ve věci nákladů řízení může

být vydáno samostatně a tedy dříve než je vydáno rozhodnutí ve věci samé nebo teoreticky i dodatečně. Není zde stanoveno, do jaké doby může být toto dodatečné rozhodnutí ve věci nákladů řízení vydáno. Možnost vydávat rozhodnutí o nákladech řízení samostatně předpokládají rovněž další procesní právní předpisy.

Například podle § 61 soudního řádu správního rozhodne soud o povinnosti nahradit náklady řízení zpravidla v rozsudku nebo usnesení, jímž se řízení končí. Občanský soudní řád stanoví v § 151, že o povinnosti k náhradě nákladů řízení rozhodne soud bez návrhu v rozhodnutí, jímž se řízení u něho končí; u náhrady nákladů řízení podle § 147 a § 148 odst. 2 tak může učinit již v průběhu řízení, a to zpravidla tehdy, jakmile tyto náklady vzniknou. Určit výši nákladů může předseda senátu až v písemném vyhotovení rozhodnutí. V § 166 dále stanoví, že nerozhodl-li soud v rozsudku o některé části předmětu řízení, o nákladech řízení nebo o předběžné vykonatelnosti, může účastník do patnácti dnů od doručení rozsudku navrhnout jeho doplnění. Bez návrhu je může soud doplnit rozsudek tehdy, pokud ještě nenabyl právní moci.

Například rozhodnutí Nejvyššího soud[36] ve věci rozhodnutí o náhradě nákladů řízení v občanském soudním řízení uvádí: „O povinnosti k náhradě nákladů řízení rozhoduje soud podle § 151 odst. 1 o. s. ř. bez návrhu, a to zpravidla v rozhodnutí, jímž se řízení končí.“.

Při výkladu tohoto ustanovení v souvislosti s ustanovením § 166 o. s. ř., podle něhož může soud doplnit rozsudek, *dokud není v právní moci*, jestliže v něm nerozhodl o některé části předmětu řízení, o nákladech řízení nebo o předběžné vykonatelnosti, nutno dospět k závěru, že rozhodnutí o nákladech řízení, pokud závisí na výsledcích řízení ve věci samé, musí být obsaženo v rozsudku, jímž se řízení ve věci končí. Později může být o nákladech řízení rozhodnuto jen za podmínek § 166 o. s. ř., jestliže soud opomněl o nákladech řízení rozhodnout. Výjimečně - když nelze v době konečného rozhodnutí ve věci samé přesně určit výši nákladů řízení - může soud v rozsudku, jímž se řízení ve věci končí, vyslovit, zda a v jakém poměru je účastník povinen nahradit druhému účastníku náklady řízení, a vyhradit dodatečnému rozhodnutí určení výše (vyčíslení) těchto nákladů.“

Rovněž ve správním řízení by mělo být rozhodnutí o nákladech řízení (je-li to objektivně možné) vydáváno nejlépe jako součást meritorního rozhodnutí, což by vyplývalo rovněž ze zásady rychlosti řízení podle § 6 odst. 1 správního řádu. Pokud by tomu tak nebylo, mělo by být rozhodnutí o nákladech řízení přijato bez zbytečného odkladu, nejpozději však, podobně jako v případě občanského soudního řízení, do právní moci rozhodnutí ve věci.

S ohledem na principy právní jistoty by nebylo správné stanovit tuto paušální částku teprve dodatečně po delší době. Podle principu právní jistoty je veřejnoprávní akt považován za formálně i obsahově správný až do okamžiku, než je zákonem předepsaným způsobem stanoveno jinak. K tomu se vyjadřoval také Ústavní soud,

[36] Rc 6/69 6 Cz 60/68 (Sb. NS 69, 1: 47)

který uvedl, že „podstatou uplatňování veřejné moci v demokratickém právním státě je kromě jiného také princip dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci a ochrana dobré víry v nabytá práva konstituovaná akty veřejné moci, ať už v individuálním případě plynou přímo z normativního správního aktu nebo aktu aplikace práva“[37]. Presumpce správnosti správního rozhodnutí by měla zahrnovat rovněž presumpci jeho úplnosti, pokud by nebylo v rozhodnutí výslovně uvedeno jinak.

Ve vydání rozhodnutí o nákladech řízení teprve po několika měsících či letech by bylo možné spatřovat rovněž porušení ustanovení § 2 odst. 2 správního řádu a tedy zneužití pravomoci správního orgánu, který by toto rozhodnutí dle vlastní libovůle oddaloval a ponechával tak dotčené osoby v nejistotě.

Pokud by byl vydán výrok o nákladech řízení bez stanovení paušální částky podle § 79 odst. 5 správního řádu (v případě, kdy měla být uložena), bylo by teoreticky možné tento výrok dodatečně změnit v rámci opravných prostředků, protože neuložení paušální částky za porušení právního předpisu je v tomto případě v rozporu se zákonem. Na druhou stranu však mají správní orgány podle § 2 odst. 3 a § 94 odst. 5 správního řádu šetřit práva nabytá v dobré víře (resp. dobrou víru jako takovou). Účastníci řízení pak mohou být v dobré víře, že vydané rozhodnutí je správné a úplné, a jeho dodatečná změna by proto nebyla (rovněž s ohledem na výše uvedené) nezbytná ani správná.

[37] Viz např. rozhodnutí Ústavního soudu IV. ÚS 150/01 (Sb.n.u. US Svazek č. 31, Nález č. 117 s. 57)

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 6. 11. 2006

Závěr č. 43 – Výklad ustanovení § 179 odst. 1 a 2 správního řádu

Řízení, která nebyla pravomocně skončena před 1. 1. 2006, se podle věty první ustanovení § 179 odst. 1 správního řádu dokončí podle dosavadních předpisů. Dosavadní právní předpisy (starý správní řád) se podle věty druhé tohoto ustanovení použijí i v případě, že řízení bylo pravomocně skončeno, ale rozhodnutí bylo před 1. 1. 2006 zrušeno. Je-li rozhodnutí vydané podle starého správního řádu zrušeno a vráceno k novému projednávání nadřízeným správním orgánem v odvolacím řízení, nové projednání se povede podle starého správního řádu, byť by se tak stalo za účinnosti nového správního řádu. Bylo-li však pravomocné rozhodnutí vydané podle starého správního řádu zrušeno soudem ve správním soudnictví nebo správním orgánem v rámci mimořádných opravných nebo dozorčích prostředků po 1. 1. 2006, řízení se povede podle nového správního řádu.

Odůvodnění:

Poradní sbor se zabýval otázkou, zda v případě, kdy soud zruší podle § 78 soudního řádu správního po 1. 1. 2006 rozhodnutí správního orgánu vydané podle zákona č. 71/1967 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, a věc vrátí k dalšímu řízení žalovanému, se bude v dalším řízení postupovat podle nového nebo starého správního řádu.

Podle ustanovení § 179 odst. 1 správního řádu *řízení, která nebyla pravomocně skončena před účinností tohoto zákona, se dokončí podle dosavadních předpisů. Bylo-li rozhodnutí před účinností tohoto zákona zrušeno a vráceno k novému projednání správnímu orgánu, postupuje se podle dosavadních předpisů.* Podle výkladu a contrario druhé věty tohoto ustanovení by se při každém novém projednání věci, bylo-li rozhodnutí zrušeno za účinnosti nového správního řádu, postupovalo podle tohoto předpisu bez ohledu na to, zda bylo rozhodnutí zrušeno správním orgánem v odvolacím řízení, anebo v rámci mimořádných opravných prostředků nebo soudem ve správním soudnictví. Je však třeba zohlednit skutečnost, že konečné znění je výsledkem složitého vývoje při projednávání návrhu nového správního řádu v Parlamentu České republiky a jeho definitivní podoba se proto také poměrně výrazným způsobem odlišuje od původního vládního návrhu zákona. Podle původního návrhu měl § 179 odst. 1 věta druhá znít: *Byl-li správní akt soudem zrušen a vrácen k novému projednání správnímu úřadu, postupuje se podle dosavadních předpisů, bylo-li nové řízení zahájeno přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.* Měl být vázán pouze na případy, kdy byl správní akt zrušen na základě soudního přezkumu, přičemž do stejné kategorie lze podle našeho názoru zařadit též situace, kdy bylo pravomocné rozhodnutí zrušeno správním orgánem v rámci mimořádných opravných prostředků. Tím se mělo zabránit tomu, aby byla stejná věc při novém projednávání před správním orgánem posuzována podle jiné právní úpravy a jiných procesních pravidel. Původní smysl tohoto

ustanovení, tedy to, že není správné měnit procesní pravidla „v průběhu hry“ (v průběhu neskončeného správního řízení), je třeba mít na zřeteli i při výkladu současného znění ustanovení § 179 odst. 1.

Též je třeba vycházet z věty první předmětného ustanovení, podle které se pravomocně neskončená řízení dokončí podle dosavadních předpisů. Tato věta je určující, je základním východiskem při výkladu celého ustanovení § 179 odst. 1 správního řádu. Bylo-li rozhodnutí zrušeno v odvolacím řízení, věc není a ani nikdy nebyla pravomocně skončena. Ustanovení § 179 odst. 1 věta druhá je proto třeba vykládat tím způsobem, že se nevztahuje na rozhodnutí, která byla zrušena a vrácena k novému projednávání nadřízeným správním orgánem v odvolacím řízení, byť by se tak stalo za účinnosti nového správního řádu.

V případě pravomocných rozhodnutí zrušených soudem v rámci správního soudnictví nebo správním orgánem v rámci mimořádných opravných prostředků lze argumentovat obdobně a nekombinovat v jednom řízení dva různé procesní režimy, při novém projednání (dalším řízení) se totiž také znovu vychází z žádosti podané podle starého správního řádu (případně ze zahájení řízení z moci úřední, které bylo též zahájeno podle starého správního řádu). Z praktického hlediska by se tedy sice z tohoto pohledu jevilo jako vhodnější neaplikovat druhou větu ustanovení § 179 odst. 1 ani na tyto případy, přestože řízení bylo v minulosti pravomocně skončeno, a nové (další) řízení vést podle starého správního řádu, pak ale vyvstává otázka smyslu věty druhé § 179 odst. 1. Při tomto výkladu by totiž toto ustanovení nebylo možné vůbec využít, přestože z původního návrhu správního řádu vyplývá, že s touto variantou (*nové řízení* je zřejmě třeba vykládat jako *další řízení* ve smyslu § 78 odst. 4 soudního řádu správního, protože ruší-li soud rozhodnutí, musí podle § 78 odst. 4 soudního řádu správního současně vyslovit, že věc se vrací k *dalšímu* řízení žalovanému, výraz *nové* řízení soudní řád správní nezná) bylo původně počítáno.

Dále je třeba vzít v úvahu, že jestliže dochází k novému otevření řízení, podmínka věty první (*nebyla pravomocně skončena před účinností tohoto zákona*) není splněna, protože řízení již jednou před 1. 1. 2006 skončeno bylo. Z výše uvedených důvodů je ustanovení § 179 odst. 1 správního řádu třeba vyložit tak, že pokud bylo pravomocné rozhodnutí zrušeno soudem ve správním soudnictví nebo správním orgánem v rámci mimořádných opravných nebo dozorčích prostředků po 1. 1. 2006, řízení se povede podle nového správního řádu. Podle nového správního řádu se bude postupovat při přezkumném řízení, obnově řízení a vydání nového rozhodnutí i v případech, že se tyto mimořádné opravné a dozorčí prostředky týkají pravomocného rozhodnutí vydaného podle starého správního řádu (§ 179 odst. 2), nebylo-li ovšem příslušné řízení zahájeno před 1. 1. 2006 (§ 179 odst. 1 první věta).

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 6. 11. 2006

Závěr č. 44 – Uložení náhrady nákladů řízení podle § 79 odst. 5 správního řádu při více účastnících řízení

V případě, kdy v řízení vyvolaném porušením právní povinnosti bude více účastníků, správní orgán bude ukládat náhradu nákladů paušální částkou podle § 6 vyhlášky č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení, podle toho, zda se bude jednat o řízení in rem či ad personam. Bude-li se řízení týkat věci (řízení in rem), v němž budou účastníci spoluvlastníky této věci, budou se ukládat jedny společné náklady řízení, které se poměrně rozdělí. Bude-li se však řízení týkat jednotlivých osob (řízení ad personam), resp. bude-li možné řízení vést samostatně vůči každé z těchto osob, náklady řízení se ve společném řízení budou ukládat každé z těchto osob.

Odůvodnění:

Ustanovení § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, stanoví, že povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou uloží správní orgán účastníkovi, který řízení vyvolal porušením své právní povinnosti. Vyhláška č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení, ve svém ustanovení § 6 stanoví výši paušální částky nákladů řízení a výši paušální částky nákladů řízení ve zvláště složitých případech nebo byl-li přibrán znalec. V případě, kdy v daném řízení bude více účastníků, kteří řízení vyvolali porušením své právní povinnosti, je otázkou, zda se budou ukládat náklady řízení jedny společné, které se rozdělí mezi jednotlivé účastníky řízení, nebo zda se uloží každému z účastníků řízení.

Subsidiární použití jednotlivých ustanovení občanského zákoníku řešící společná práva a závazky v rámci ukládání nákladů řízení podle správního řádu možné nebude, neboť občanský zákoník řeší soukromoprávní vztahy (na rozdíl od úpravy ve správním řádu). Z tohoto důvodu nebudou mít význam při ukládání náhrady nákladů paušální částkou ani ustanovení § 139 odst. 1 a § 145 odst. 3 občanského zákoníku, která uvádějí, že z právních úkonů týkajících se společné věci jsou oprávněni a povinni všichni spoluvlastníci společně a nerozdílně a závazky, které tvoří společné jmění manželů, plní oba manželé společně a nerozdílně. Řešení bude nutné nalézt vždy v rámci konkrétního správního řízení. Při ukládání nákladů řízení, v němž je více účastníků, tak lze rozlišit 2 základní situace.

1) Bude-li se řízení týkat věci (řízení in rem), v němž budou účastníci spoluvlastníky této věci, budou se ukládat jedny společné náklady řízení, které se poměrně rozdělí. Jde-li tak o porušení povinnosti při nakládání s movitou nebo nemovitou věcí, uloží správní orgán náhradu nákladů všem těmto účastníkům společně. Akty in rem se týkají adresáta v podstatě kvůli jeho vztahu k určité věci

(např. nemovitosti či zařízení), a to pokud jsou pro vydání rozhodnutí relevantní výlučně vlastnosti této věci, a zavazují i právní nástupce, na něž práva a povinnosti z těchto aktů přecházejí. Povahu aktu in rem mají např. územní rozhodnutí, stavební povolení či kolaudační rozhodnutí.

2) Bude-li se řízení týkat jednotlivých osob (řízení ad personam), resp. bude-li možné řízení vést samostatně vůči každé z těchto osob, náklady řízení se ve společném řízení budou ukládat každé z těchto osob. Akty ad personam řeší osobní poměry adresátů, jimž jsou určeny, a zavazují pouze v nich jmenovitě uvedené osoby. Povahu aktu ad personam má např. rozhodnutí o udělení státního občanství. V případě ukládání náhrady nákladů řízení více účastníkům bude možné uplatnit poslední větu ustanovení § 79 odst. 5 správního řádu; v případech hodných zvláštního zřetele lze výši paušální částky na požádání snížit, a to z důvodu, aby částka úhrady nákladů řízení nebyla neúměrně vysoká oproti v řízení uložené pokutě.

Co se týče například porušení povinnosti uvedené v § 31 odst. 6 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích, a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), na jejímž základě se ukládá povinnost podle § 51 odst. 1 zákona o lesích, podle našeho názoru se, v případě, že je les ve společném jmění manželů či v bezpodílovém vlastnictví více osob, jedná o řízení in rem, v němž se uloží jedny společné náklady řízení, jelikož podle tohoto ustanovení je vlastník lesa povinen obnovovat lesní porosty stanovištně vhodnými dřevinami; jedná se tedy o řízení, které se týká konkrétní věci, resp. výkonu práva k této věci.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 6. 11. 2006

Závěr č. 45 – Přípustnost zastoupení ustanoveného opatrovníka

Opatrovník ustanovený správním orgánem má možnost se nechat ve správním řízení zastoupit na základě plné moci.

Odůvodnění:

Poradní sbor se zabýval otázkou, zda opatrovník ustanovený správním orgánem má možnost se nechat pro určitý úkon v řízení zastoupit na základě plné moci.

Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů, v ustanovení § 17 odst. 1 výslovně připouštěl, aby se nejen účastník řízení, ale i jeho zákonný zástupce nebo opatrovník, nechal zastupovat advokátem nebo jiným zástupcem. V novém správním řádu není (stejně jako v zákoně č. 99/1963 Sb., občanský soudní řad, ve znění pozdějších předpisů) tato otázka přímo řešena. Jediným kritériem výběru opatrovníka je podle § 32 odst. 4 správního řádu *vhodnost* osoby, přičemž vhodnost spočívá ve schopnosti a předpokládané ochotě chránit práva opatrovance. Podle našeho názoru je zcela v souladu s tímto pojetím, aby opatrovník, který se nemůže určitého procesního úkonu (např. ústního jednání) účastnit, nebo se domnívá, že s ohledem na povahu úkonu by ochrana zájmů opatrovance v tomto konkrétním případě byla zmocněncem zajištěna na vyšší úrovni, měl možnost se nechat zastoupit jinou osobou. Navíc lze vycházet z obecné zásady, že každý může činit, co není zákonem zakázáno a nikdo nemůže být nucen činit, co zákon neukládá

Toto pojetí odpovídá ustanovení čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle kterého má každý právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy, a to od počátku řízení. To je třeba podle našeho názoru aplikovat i na opatrovníka, neboť správní řád výslovně nepožaduje, aby opatrovník vykonával funkci osobně. Podle ustanovení § 38 odst. 4 správního řádu je ustanovená osoba povinna funkci opatrovníka přijmout, pokud jí v tom nebrání závažné důvody. Závažnými důvody je třeba rozumět především takové, které osobě objektivně brání funkci vykonávat a které způsobují, že tuto osobu nelze považovat za osobu vhodnou. Pokud by se však důvody vztahovaly pouze ke konkrétnímu úkonu nebo části řízení, je podle našeho názoru vhodnější tuto situaci řešit zastoupením opatrovníka než zrušením opatrovnictví a hledáním opatrovníka nového, a to s ohledem na základní zásady činnosti správních orgánů (rychlost a hospodárnost řízení) i na faktickou situaci, kdy správní orgány mají často problém vhodnou osobu najít, pokud nikdo není ochoten tuto funkci vykonávat a nedává tak záruku ochrany práv opatrovance. Právo na právní pomoc ve smyslu výše uvedeného ustanovení Listiny základních práv a svobod podle našeho názoru nelze opatrovníkovi odepřít, protože opatrovník nemusí být osobou znalou práva (pak by byl okruh potencionálních opatrovníků zásadním způsobem omezen)

a pokud se dostane do složitější procesní situace, poskytnutí odborné právní pomoci může být pro zajištění ochrany práv opatrovance žádoucí či dokonce nezbytné.

Další zastoupení je omezeno pouze u zmocněnce (§ 33 odst. 3 správního řádu), opatrovník má však svou povahou i systematickým zařazením ve správním řádu blíže k zákonnému zástupci, u nějž se další zastoupení bez výhrad připouští. Problémem je absence ustanovení, na základě kterého by udělil opatrovník či zákonný zástupce zmocněnci plnou moc. Protože správní řád tuto otázku výslovně neupravuje, domníváme se, že je třeba analogicky použít § 33 odst. 1 správního řádu. Procesní zastoupení není občanskoprávním vztahem a nelze tedy použít ustanovení občanského zákoníku o zastoupení, jinak by ostatně byla úprava zastoupení v procesních předpisech zbytečná.

Podle § 34 odst. 1 správního řádu *zástupce podle § 32 a 33 v řízení vystupuje jménem zastoupeného. Z úkonů zástupce vznikají práva a povinnosti přímo zastoupenému.* Při zastoupení opatrovníka vzniká otázka, komu budou vznikat práva a povinnosti z úkonů zástupce. Protože správní řád nepočítá s tím, že by opatrovníkovi vznikala v souvislosti s výkonem jeho funkce práva a povinnosti, při absenci výslovné úpravy lze dovodit, že práva a povinnosti z úkonů zástupce opatrovníka vznikají přímo opatrovanci, přestože zákon s tímto odvozeným vztahem nepočítá.

Z výše uvedených důvodů je třeba připustit možnost zastoupení opatrovníka v řízení. Zákon tuto možnost nevylučuje a lze tím zvýšit ochranu práv a oprávněných zájmů opatrovance. Pokud by se opatrovník nechal zastoupit osobou, která by nebyla dostatečnou zárukou ochrany opatrovancových práv a zájmů, bylo by třeba tuto skutečnost hodnotit tak, že opatrovník nedbá ve smyslu § 32 odst. 7 správního řádu o ochranu práv a zájmů opatrovance. Ustanovení § 32 odst. 7 správního řádu nesmí být obcházeno, opatrovník musí při výběru zástupce respektovat stejná kriteria, kterými je při výběru opatrovníka vázán správní orgán. Jinak by správní orgán usnesením zrušil předchozí ustanovení opatrovníka a ustanovil opatrovníkem někoho jiného.

Přestože zastoupení opatrovníka bude mít praktický význam spíše pro jednotlivé úkony v řízení či pro část řízení, nelze vyloučit ani možnost zastoupení ani pro celé řízení. Od situace, kdy se opatrovník nechává zastoupit advokátem při výkonu své funkce (viz výše) je třeba odlišit případy, kdy opatrovník jménem účastníka zvolí zmocněnce přímo účastníkovi (např. advokáta ve složitém řízení, ale v úvahu připadají i jiné osoby). Opatrovanec je pak v řízení souběžně zastupován zmocněncem i opatrovníkem (v úkonech, které by jinak vykonával osobně, jinak v rozsahu zmocnění přenesl své oprávnění jednat na zmocněnce a nabude ho znovu až případným odvoláním zmocněnce).

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 6. 11. 2006

Závěr č. 46 – Realizace práva na tlumočníka v řízení zahajovaném z moci úřední a náklady na tlumočení

A) V řízení o správním deliktu má účastník řízení na základě čl. 6 odst. 3 písm. e) Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobodách právo na to, aby mu za podmínek § 16 odst. 3 a 4 správního řádu správní orgán ustanovil tlumočníka na své náklady.

B) Správní orgán ustanoví tlumočníka analogicky k § 16 odst. 5 správního řádu usnesením.

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se zabýval otázkou týkající se některých aspektů realizace práva na tlumočníka podle § 16 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 413/2005 Sb. Jedná se o otázku, jakým způsobem má správní orgán ustanovit tlumočníka v řízeních z moci úřední, kde si jej neobstaral sám účastník, a kdo hradí náklady na tlumočníka.

A. Při řešení první otázky je třeba vycházet z čl. 37 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, podle něhož ten, kdo prohlásí, že neovládá jazyk, jímž se vede jednání, má právo na tlumočníka. Právo na tlumočníka stanoví čl. 6 odst. 3 písm. e) Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod [38], který má s ohledem na čl. 10 Ústavy v případě rozporu se zákonem aplikační přednost. S ohledem na toto ustanovení mezinárodní smlouvy je tedy část věty první § 16 odst. 3 správního řádu obsahující slova „kterého si obstará na své náklady“ přinejmenším v řízeních o správních deliktech na základě čl. 10 Ústavy neaplikovatelná.

Správní řád právo na tlumočníka spojuje s aktivitou jednajícího tak, že ten, kdo prohlásí, že neovládá jednací jazyk si obstará tlumočníka sám na své náklady (srov. § 16 odst. 3), popřípadě na náklady správního orgánu (srov. § 16 odst. 4). Tato právní úprava se dobře hodí pro řízení o žádostech. Pro řízení zahajované z moci úřední (zejména řízení o správních deliktech) je však nepoužitelná. Jednak pro samotnou povahu tohoto sankčního řízení, které je založeno, obdobně jako řízení trestní, na zásadě, že pachatel neprokazuje svoji nevinu, ale správní orgán jeho vinu, jednak pro kolizi s požadavky Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, která zaručuje každému, kdo byl obviněn (je podezřelý) z trestného činu (správního deliktu) minimální práva, za jejichž realizaci odpovídají státy jako smluvní strany úmluvy. Kromě jiných práv, je tímto minimálním právem právo obviněného být neprodleně a v jazyce, jemuž rozumí, podrobně seznámen s povahou a důvodem obvinění.

[38] Sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8.

Je-li v řízení o správním deliktu v souladu s ústavním právem na tlumočníka pomoc tlumočníka nezbytná, správní orgán nemůže s odvoláním na § 16 odst. 3 nebo 4 správního řádu realizaci práva na tlumočníka ponechat na tom, kdo tlumočníka potřebuje, když opatření či zajištění důkazu či jiný úkon je výlučně v jeho zájmu, resp. v zájmu veřejném. Navíc, je-li tím, kdo tlumočníka potřebuje, pachatel přestupku, je nutno se řídit výše zmíněnou úmluvou, která každému, kdo je obviněn z trestného činu (podle judikatury Evropského soudu se úmluva vztahuje též na řízení o správních sankcích před správními orgány) zaručuje bezplatnou pomoc tlumočníka, jestliže nerozumí jazyku používanému před soudem (správním orgánem) nebo tímto jazykem nemluví.

B. Z uvedeného vyplývá, že příslušný správní orgán je povinen v případech, kdy má být realizováno ústavní právo na pomoc tlumočníka, zajistit tlumočníka sám, a to na vlastní náklady[39] (viz výše). V § 9 odst. 2 zákona č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících, je stanoveno, že státní orgán tlumočníka ustanovuje. Jelikož správní řád neupravuje postup ustanovení tlumočníka správním orgánem pro případy, kdy někdo prohlásí, že nezná jazyk, v němž se jednání před správním orgánem vede, ale jen umožňuje, aby si tlumočníka obstaral (§ 16 odst. 3 a 4), je třeba při ustanovení tlumočníka postupovat analogicky podle právní úpravy obsažené v tomtéž zákoně (analogie zákona), řešící situaci podobnou. Za takovou právní úpravu považujeme ustanovení tlumočníka znakové řeči podle § 16 odst. 5 správního řádu, které se děje tak, že správní orgán vydá usnesení o ustanovení tlumočníka nebo prostředníka a toto usnesení oznámí osobám, jichž se dotýká. Analogií tohoto postupu pro případ realizace ústavního práva na pomoc tlumočníka tomu, kdo neovládá český jazyk, v němž se řízení v souladu s § 16 odst. 1 správního řádu vede, je ustanovení tlumočníka usnesením vydaným podle § 16 odst. 5 správního řádu per analogiam, které se oznámí tlumočníkovi a osobě, jejíž ústavní právo na tlumočníka se tímto zajišťuje.

[39] Blíže Pavlíček, V., Hřebejk, J., Knapp, V., Kostečka, J., Sovák, Z.: Ústava a ústavní řád České republiky, 2. díl: práva svobody, Praha, Linde 1995, str. 272 a násl.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 6. 11. 2006

Závěr č. 47 – Forma rozhodnutí o zastavení řízení o jiném správním deliktu vydávaném ve společném řízení

Pokud správní orgán provádí společné řízení podle § 140 správního řádu o více správních deliktech jednoho účastníka (jedná se pouze o vícečinný souběh) a pokud je tento účastník v části projednávaných správních deliktů uznán vinným a je mu uložena sankce a v části správní deliktů správní orgán zjistí, že účastník skutek nespáchal, skutek není správním deliktem nebo se mu nepodařilo účastníkovi prokázat spáchání správního deliktu, vydá správní orgán rozhodnutí, v němž rozhodne o vině účastníka za spáchání správních deliktů a o sankci za ně. Ve zbytku pak rozhodne usnesením podle § 66 odst. 2 správního řádu o zastavení řízení (analogicky lze použit důvod pro zastavení řízení podle § 76 odst. 1 písm. a) až c) přestupkového zákona).

Odůvodnění:

Poradní sbor se zabýval otázkou formy a povahy rozhodnutí o tom, že správní delikt nebyl spáchán nebo jej nespáchal účastník, které je vydáváno ve společném řízení, kdy je rovněž v tomto řízení rozhodováno o vině a trestu účastníka za jiné správní delikty. Otázka se dotýká jednak výroku rozhodnutí (zda je třeba řízení v této věci zastavit nebo zda lze rozhodnout o nevině účastníka) a jednak formy rozhodnutí (zda se jedná o usnesení nebo rozhodnutí).

V prvním případě je nutné vycházet z toho, že správní orgán musí rozhodnout o celé věci, která je předmětem správního řízení. Správní orgán tak musí rozhodnout o všech vznesených obviněních (všech projednávaných skutcích), ačkoliv se v řízení nepodařilo prokázat, že je spáchal účastník nebo že se jedná o správní delikty. Jiný postup by byl v daném případě v rozporu s právem na spravedlivý proces. V otázce formulace výroku je třeba se inspirovat v zákonu č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, případně v trestním řádu, neboť zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 413/2005 Sb., na takové situace výslovně nepamatuje.

Přestupkový zákon v § 76 odst. 1 písm. a) až c) upravuje výše uvedené procesní situace jako důvody pro zastavení řízení (obdobně podle § 172 odst. 1 písm. a) až c) trestního řádu státní zástupce zastaví trestní stíhání). V těchto případech tedy není rozhodováno o nevině obviněného, neboť tato vyplývá z presumpce neviny podle čl. 40 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Z výše uvedeného vyplývá, že pokud ve správním řízení o jiném správním deliktu vyjde najevo, že účastník skutek nespáchal, skutek není správním deliktem nebo spáchání správního deliktu nebylo účastníkovi prokázáno, je třeba řízení zastavit.

Při řešení této otázky je třeba rozlišit jednočinný a vícečinný souběh správních deliktů. V případě vícečinného souběhu je třeba vždy o skutku rozhodnout, tedy zastavit řízení. V případě jednočinného souběhu se jedná o právní kvalifikaci jednoho

skutku (jeden skutek je hodnocen jako více správních deliktů). Pokud tedy správní orgán uzná účastníka vinným ze spáchání jednoho správního deliktu, kterého se dopustil konkrétním jednáním (skutkem), avšak neshledává v tomto skutku jiný správní delikt, není třeba v této části věci (právní kvalifikaci) řízení zastavovat, neboť bylo rozhodnuto o celé věci (skutku)[40]. Z výše uvedeného vyplývá, že je nutné řízení o jiném správním deliktu zastavit, pokud se účastníku nepodaří prokázat, že spáchal správní delikt nebo pokud se prokáže, že skutek nespáchal účastník. V takovém případě je možné řízení zastavit podle § 66 odst. 2 správního řádu na základě toho, že odpadl důvod řízení.

Otázkou související s tímto řešením je forma rozhodnutí o zastavení řízení o jiném správním deliktu vydávaném ve společném řízení, v němž je zároveň rozhodováno o vině a trestu účastníka za jeho jiný správní delikt. Podle § 140 odst. 7 správního řádu se ve společném řízení vydává společné rozhodnutí. Podle § 66 odst. 2 správního řádu se řízení zahajované z moci úřední (řízení o jiném správním deliktu je příkladem takového řízení) zastavuje usnesením, které se pouze poznamená do spisu. Podle § 76 odst. 3 správního řádu se takové usnesení účastníkům neoznamuje, nýbrž se o něm pouze vhodným způsobem vyrozumí, a podle § 76 odst. 5 správního řádu nelze proti tomuto usnesení podat odvolání. Takové usnesení však odpovídá pouze těm důvodům zastavení řízení, kdy se jedná o procesní překážku pokračování v řízení (srovnej důvody zastavení řízení podle § 66 odst. 1 a 2 správního řádu). V případě zastavení řízení o správním deliktu z toho důvodu, že se účastník skutek nespáchal, skutek není správním deliktem nebo se účastníkovi nepodařilo spáchání správního deliktu prokázat, však musí být věc posuzována meritorně. Meritornímu posouzení věci však forma usnesení pouze poznamenaného do spisu neodpovídá, neboť vzhledem k výše uvedenému neposkytuje účastníkovi řízení dostatečné právní prostředky obrany. Tím je rovněž významně negativně ovlivněna právní jistota účastníků řízení.

Vzhledem k výše uvedenému forma usnesení poznamenávaného do spisu nezakládá překážku věci rozhodnuté (tu může vytvořit pouze rozhodnutí, kdy bylo posuzováno meritum věci), jak je v trestních věcech vyžadováno čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod. S ohledem na nutnost ústavně konformního výkladu a aplikace právních předpisů je třeba vzhledem k výše uvedenému dovodit, že pokud správní orgán ve společném řízení zastaví řízení o některém z projednávaných správních deliktů, neboť zjistil, že skutek nespáchal obviněný, skutek není správním deliktem nebo se mu nepodařilo prokázat, že správní delikt spáchal obviněný (srovnej § 76 odst. 1 písm. a) až c) přestupkového zákona), musí na základě § 66 odst. 2 správního řádu vydat usnesení, nikoliv usnesení, které se pouze poznamená do spisu. Jako důvody pro zastavení řízení pak lze analogicky použít důvody podle § 76 odst. 1 písm. a) až c) přestupkového zákona. Ve zbytku pak správní orgán rozhodne o vině a sankci za spáchané správní delikty.

[40] srovnej Jelínek, J., Sovák, Z.: Trestní zákon a trestní řád, Praha, Linde, 2000, str. 481

V otázce podoby rozhodnutí o zastavení řízení o jiném správním deliktu vydávaném ve společném řízení, v němž je zároveň rozhodováno o vině a trestu účastníka za jeho jiný správní delikt, je třeba vycházet z následujícího. Podle § 140 odst. 7 správního řádu se ve společném řízení vydává společné rozhodnutí. Podle § 66 odst. 2 správního řádu se řízení zahajované z moci úřední (řízení o jiném správním deliktu je příkladem takového řízení) zastavuje usnesením (viz výše). Z toho vyplývá, že povaha těchto věcí (rozhodnutí o nich) do určité míry komplikuje to, aby o nich bylo rozhodnuto ve společném rozhodnutí. Zatímco odvolání proti rozhodnutí na základě § 85 správního řádu odkladný účinek, odvolání proti usnesení podle § 76 odst. 5 správního řádu odkladný účinek nemá. Oba úkony proto musí být dostatečně rozlišeny zejména v rámci poučení o odvolání[41].

Jak je uvedeno výše, pokud správní orgán provádí společné řízení podle § 140 správního řádu o více správních deliktech jednoho účastníka a pokud je tento účastník v části projednávaných správních deliktů uznán vinným a je mu uložena sankce a v části správních deliktů správní orgán zjistí, že účastník skutek nespáchal, nebo se mu nepodařilo účastníkovi prokázat spáchání správního deliktu, vydá správní orgán o vině účastníka za spáchání správních deliktů a o sankci za ně rozhodnutí a ve zbytku vydá usnesení o zastavení řízení. V otázce vydání usnesení o zastavení části společného řízení podle § 66 odst. 2 správního řádu lze vycházet rovněž z § 140 odst. 4 správního řádu, který upravuje možnost vyloučení věci ze společného řízení. Podle tohoto ustanovení lze z důvodu urychlení řízení nebo z jiného vážného důvodu řízení o jednotlivých otázkách usnesením vyloučit ze společného řízení a rozhodnout o nich samostatně. Za jiný vážný důvod by bylo možné považovat skutečnost, že v určité věci nelze meritorně rozhodnout a řízení bude muset být zastaveno podle § 66 odst. 2 správního řádu.

Poznámka: Dne 1. 7. 2017 nabyl účinnosti zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který se použije rovněž na řízení o dosavadních jiných správních deliktech, zahájených od uvedeného data (a contrario § 112 odst. 4). Relevantní důvody zastavení řízení jsou nyní upraveny v § 86 odst. 1 písm. a) až c) zákona č. 250/2016 Sb. Řízení se zastavuje usnesením.

[41] Podle § 69 odst. 1 správního řádu by v písemném vyhotovení rozhodnutí mělo být uvedeno označení „rozhodnutí“ nebo jiné zákonem stanovené označení. V případě usnesení o zastavení řízení by tedy mělo být písemné vyhotovení tohoto usnesení označeno jako usnesení. Toho lze docílit vhodným rozčleněním výrokové části společného rozhodnutí.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 6. 11. 2006

Závěr č. 48 – Zahájení řízení z moci úřední absolutně věcně nepříslušným správním orgánem

Pokud absolutně věcně nepříslušný správní orgán pochybil a postupoval na základě podnětu v určité věci z moci úřední, podnět po zjištění své nepříslušnosti postoupí (za použití analogie § 42 správního řádu) příslušnému správnímu orgánu i s relevantními podklady pro vydání rozhodnutí. Tento správní orgán, za podmínky že pro to shledá předpoklady, poté zahájí řízení z moci úřední podle § 46 správního řádu a teprve od tohoto časového okamžiku je možné počítat lhůty vázané na zahájení správního řízení.

Odůvodnění:

Ministerstvo dopravy zaslalo Ministerstvu vnitra dotaz, jak postupovat v případě, kdy absolutně věcně nepříslušný orgán pochybil a zahájil správní řízení z moci úřední, později však zjistil svoji absolutní věcnou nepříslušnost. Jde v praxi o častou situaci, kdy je řízení z moci úřední (o jiném správním deliktu nebo jiné řízení z moci úřední) zahajováno na podnět nebo oznámení jiného správního orgánu. Okamžikem, kdy takový podnět dojde ke správnímu orgánu, věcně a místně příslušnému k zahájení řízení, se správní řízení nezahajuje (na rozdíl od podání v řízení o žádosti). Tento závěr se nezabývá přestupkovým řízením, kde platí zvláštní právní úprava.

Zaprvé se tedy může jednat o situaci, kdy je třeba postoupit podnět k zahájení řízení z moci úřední, který dojde nepříslušnému správními orgánu. Problematiku přijímání podnětů k zahájení řízení upravuje zejména § 42 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 413/2005 Sb., který stanoví, že správní orgán je povinen přijímat podněty k zahájení řízení z moci úřední. Pokud by nebyl k jejich vyřízení příslušný, stanoví ustanovení § 42 v případě podnětu k zahájení řízení z moci úřední, že je třeba takový podnět postoupit příslušnému správnímu orgánu. Takové postoupení se však neděje formou usnesení, neboť to § 42 správního řádu výslovně neupravuje.

Mohou však nastat rovněž situace, kdy správní orgán, který není příslušný k vedení řízení z moci úřední, zahájí na základě zaslaného podnětu „řízení“ (viz níže) a svou nepříslušnost zjistí ještě před skončením „řízení“. V tomto případě nemůže pro nedostatek kompetence vydat rozhodnutí ve věci. Pokud by bylo v řízení vydáno rozhodnutí absolutně věcně nepříslušným správním orgánem, šlo by o rozhodnutí nicotné ve smyslu § 77 odst. 1 správního řádu.

V takovém případě by měl absolutně věcně nepříslušný orgán po zjištění své věcné nepříslušnosti podnět bezodkladně postoupit příslušnému správnímu orgánu, který, pokud pro to shledá podmínky, v dané věci zahájí řízení z moci úřední. V tomto případě je třeba postupovat analogicky podle § 42 správního řádu, neboť se nejedná o postoupení podnětu před zahájením řízení, ale o postoupení podnětu po zahájení

řízení absolutně věcně nepříslušným správním orgánem. Přitom lze vycházet z toho, že podnět není podáním ve smyslu § 37 správního řádu[42] a tedy nelze postupovat podle § 12 správního řádu (§ 42 správního řádu na § 12 správního řádu neodkazuje ani v případě postoupení podnětu před zahájením řízení z moci úřední a naopak postoupení upravuje zcela samostatně).

Postupující správní orgán „řízení“ nezastavuje, ale správní orgán, kterému byla věc postoupena, zahájí, za podmínky že pro to shledá důvod, řízení z moci úřední. Přitom lze vycházet z toho, že jednou ze základních podmínek řízení je věcná příslušnost správního orgánu, který řízení vede. Věcná příslušnost správního orgánu je pak příslušností k vydání určitého rozhodnutí, tedy příslušností správního orgánu v určité věci založit změnit nebo zrušit právo nebo povinnost nebo právo nebo povinnost v rozhodnutí deklarovat (viz § 67 odst. 1 správního řádu). Správní řízení je pak ve smyslu § 9 správního řádu postupem, jehož účelem je vydání správního rozhodnutí.

Pokud správní orgán nebyl příslušný k vydání rozhodnutí, nelze tedy jeho postup hodnotit jako řízení ve smyslu § 9 správního řádu. Postup („řízení“) správního orgánu, který se zabýval podnětem, k jehož vyřízení nebyl věcně příslušný, tedy nelze považovat za řízení ve smyslu § 9 správního řádu. Tento postup nemá zákonnou oporu a proto ve smyslu čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod nemůže mít právní účinky. Lze jej tedy považovat za faktický postup správního orgánu, který není třeba (a není to ani možné) formálně zastavovat[43]. O tom je třeba podatele podnětu a další dotčené osoby uvědomit (viz § 42 věta druhá správního řádu).

Současně s postoupením podnětu je třeba předat v souladu s § 8 správního řádu (podle kterého správní orgán vzájemně spolupracují v zájmu zásady dobré správy) příslušnému orgánu také dosavadní podklady pro vydání rozhodnutí, které byly absolutně věcně nepříslušným správním orgánem pořízeny a které mohou příslušnému správnímu orgánu projednání dané věci usnadnit. To však nic nemění na skutečnosti, že za opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí odpovídá správní orgán, které ve věci rozhoduje.

Správní orgán, kterému byla věc postoupena, shledá-li důvody pro zahájení řízení, oznámí zahájení řízení (§ 46 správního řádu). Do běhu lhůt je třeba započítat i lhůty, které uplynuly před nepříslušným správním orgánem s výjimkou lhůt vázaných na zahájení řízení[44].

---

[42] Srovnej Vedral, J.: Správní řád, komentář, Praha, Polygon, 2006, str. 303

[43] Přitom lze vycházet rovněž z toho, že není dán důvod pro zastavení řízení podle § 66 odst. 2 správního řádu (nemůže jít o odpadnutí důvodu, neboť důvod řízení nebyl dán, pokud nebyla dána příslušnost správního orgánu). To však nevylučuje, že by se mohlo jednat o nesprávný úřední postup ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů, zejména v případě, kdy by tímto postupem správního orgánu vznikla dotčeným osobám škoda.

[44] To neplatí v případě, že by správní orgán byl pouze místně nepříslušný. V takovém případě by byla jeho věcná příslušnost dána a proto by i lhůty vázané na zahájení řízení bylo třeba počítat od doby,

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 11. 12. 2006

Závěr č. 49 – Vztah sporného řízení dle § 141 správního řádu a poskytování předběžné ochrany před zřejmým zásahem do pokojného stavu dle § 5 občanského zákoníku

Rozhodování o předběžné ochraně před zřejmým zásahem do pokojného stavu dle § 5 občanského zákoníku není sporným řízením ve smyslu § 141 správního řádu.

Odůvodnění:

Ustanovení § 5 občanského zákoníku, které je legislativním výrazem zásady římského práva *„quieta non movere“*, představuje občanskoprávní ochranu pokojného stavu, jež je z důvodu zákonodárcem předpokládané větší operativnosti svěřena orgánům státní správy. [45] Zmíněná skutečnost však automaticky neznamená, že správní orgán v těchto případech rozhoduje o právech a povinnostech účastníků v oblasti soukromého práva. Smyslem a cílem ochrany prostřednictvím správního orgánu je totiž obnova stavu, který existoval před narušením tzv. pokojného stavu. Rozhodnutí správního orgánu tudíž není rozhodnutím o hmotném právu, jeho účelem je poskytnout ochranu pokojnému stavu, a to zpravidla bez jakéhokoli složitějšího důkazního řízení.

Správní orgán tedy posuzuje faktický stav, přičemž v průběhu řízení se nezabývá otázkou, zda zásah do pokojného stavu byl po právu, anebo byl v rozporu s ním, nezkoumá tedy právní otázky, tj. zda skutečně došlo k zásahu do cizího subjektivního práva. Zjišťuje pouze, zda byly splněny podmínky požadované občanským zákoníkem pro vlastní rozhodnutí.

Tyto podmínky jsou:

Existence pokojného stavu, tzn. stavu, který se vytvořil a nerušeně trval po tak dlouhou dobu, kterou lze s ohledem na okolnosti považovat za stav pokojný. Jedná se o faktický poslední pokojný stav před zásahem.

Zřejmé porušení pokojného stavu, tzn. takové porušení, které je zpravidla evidentní na první pohled, případně zjistitelné bez složitějšího dokazování.[46]

---

kdy tento místně nepříslušný správní orgán zahájil řízení. Přitom lze vycházet z toho, že tento správní orgán byl věcně příslušný k vydání rozhodnutí a nejednalo se tedy o „řízení“ (viz výše), ve kterém mohlo být vydáno pouze nicotné rozhodnutí, ale o řízení trpící procesní vadou spočívající v nesprávném určení místní příslušnosti.

[45] Ustanovení § 11 zákona č. 102/1992 Sb., ve znění zákona č. 227/1997 Sb., svěřuje rozhodování o věcech dle § 5 občanského zákoníku obecním úřadům.

[46] Za takové porušení je třeba považovat zásah, který nevylučuje pochybnosti, že se jím mění pokojný stav. V této souvislosti jsou potom typické zejména zásahy ve sféře tzv. sousedských práv (viz § 127 občanského zákoníku).

Rozsah poskytnuté ochrany je dán výše citovaným ustanovením občanského zákoníku. V souladu s ním je správní orgán oprávněn zásah do pokojného stavu:

zakázat,

rušiteli uložit, aby obnovil poslední pokojný stav.

Předběžnost rozhodnutí dle § 5 spočívá zejména v tom, že *non dicit ius inter partes*, nevyhlašuje tedy právní stav a ani jej nevytváří. Předmětem ochrany je *pokojný stav*, nikoli *subjektivní právo,* proto také rozhodnutí správního orgánu nepředstavuje překážku věci rozhodnuté pro eventuální následné soudní projednání dané věci, což je také výslovně stanoveno v poslední větě § 5 občanského zákoníku.

Pouze soud, jenž posoudí občanskoprávní aspekty dané věci, je oprávněn meritorně prohlásit právní stav, eventuálně jej změnit. Ani tehdy, jestliže se ten, kdo je k tomu legitimován, neobrátí na soud, nemůže se rozhodnutí správního orgánu dle § 5 občanského zákoníku stát definitivním v tom smyslu, že by závazně určilo právní stav.

S ohledem na výše uvedené argumenty se poradní sbor usnesl na tom, že rozhodování o předběžné ochraně před zřejmým zásahem do pokojného stavu dle § 5 občanského zákoníku není sporným řízením ve smyslu § 141 správního řádu.

Poznámka: Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, účinný od 1. 1. 2014, nepřevzal institut ochrany pokojného stavu dle zákona č. 40/1964 Sb. Zákon č. 89/2012 Sb. zakotvuje v § 1003 a násl. ochranu držby, která však přísluší soudům, nikoliv správním orgánům.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 11. 12. 2006

Závěr č. 50 – Nedostatky a vady podání - § 37 správního řádu

V případě, že podání trpí jinými vadami ve smyslu § 37 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a podatel je ani na výzvu správního orgánu neodstranil, správní orgán, jestliže vada je nepodstatná a spočívá například v neúplnosti náležitostí (je např. uvedeno pouze příjmení podatele a chybí jeho jméno) nebo v nepřesnosti (je nesprávně označen správní orgán, jemuž je podání určeno), by měl takový nedostatek „pardonovat" a podáním se zabývat. Naproti tomu takové vady, jako je neurčitost návrhu představují takovou překážku, že se podáním správní orgán nemůže zabývat (některé typy podání předpokládají odchylný procesní režim – např. odvolání či žádost).

Chybí-li u podání vlastnoruční podpis podatele, není stvrzeno, že podatel se ztotožňuje s obsahem podání a správní orgán, nebyla-li náprava přes jeho výzvu zjednána, se nebude podáním zabývat.

Odůvodnění:

Podle § 37 odst. 2 správního řádu musí mít podání tyto náležitosti:

a) musí být z něho patrno, kdo je činí, čeho se týká a co se navrhuje,

b) identifikační znaky podatele; je-li jím fyzická osoba, jméno a příjmení, datum narození,[47)]

c) místo trvalého pobytu fyzické osoby, případně jinou adresou pro doručování,

d) označení správního orgánu, kterému je určeno.

Z § 37 odst. 3 správního řádu vyplývá, že podání může trpět jinými vadami než tím, že vůbec neobsahuje předepsanou náležitost nebo je neúplné. Jinými vadami podání se rozumějí nepřesnost, neurčitost nebo nesrozumitelnost náležitostí nebo některé z nich.[48)] Z uvedeného vyplývá, že podání může mít tyto nedostatky: neobsahuje některou předepsanou náležitost, je neúplné nebo některá z náležitostí je nepřesná, neurčitá či nesrozumitelná.

Nemá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí jinými vadami, správní orgán pomůže podateli nedostatky odstranit nebo jej vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu (§ 37 odst. 3 správního řádu). Výzva může být učiněna písemně nebo ústně se zaprotokolováním. Správní orgán by měl ve výzvě uvést, jaký nedostatek má podání a jakým způsobem (doplněním nebo opravou) ho lze odstranit.

[47)] Ustanovení § 37 odst. 2 správního řádu upravuje zvláště identifikační znaky fyzické osoby, která podniká, a právnické osoby, jakož i požadavek uvést adresu.

[48)] Vycházíme zde z nálezu č. 38/2002 Ústavního soudu: „... je nesprávným takové podání, které má sice všechny náležitosti, avšak tyto náležitosti nebo některá z nich jsou uvedeny nepřesně, neurčitě nebo nesrozumitelně" (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 25 – I. díl, s. 307). Podle našeho názoru tento závěr, který se týkal podání v občanském soudním řízení, lze vztáhnout i na podání ve správním řízení.

Pokud by podatel nedoplnil chybějící náležitost (např. „co se navrhuje“), správní orgán by se věcí nezabýval, neboť chybějící náležitost zbavuje podání jeho podstaty a činí je bezpředmětným. O tomto důsledku musí být podatel poučen (viz § 4 odst. 2 správního řádu). Nejde-li o podání, nelze uvažovat o doplnění.

Jinak tomu bude, jestliže podání trpí jinými vadami (nepřesnost, neurčitost, nesrozumitelnost, neúplnost v detailech), a podatel je ani na výzvu správního orgánu neodstranil.

V tomto případě existují dvě možné alternativy postupu správního orgánu:

1. Jestliže vada je nepodstatná a spočívá např. v neúplnosti náležitostí (je např. uvedeno pouze příjmení podatele a chybí jeho jméno) nebo v nepřesnosti (je nesprávně označen správní orgán, jemuž je podání určeno), správní orgán by měl takový nedostatek „pardonovat“ a podáním se zabývat. Je totiž na místě vyvarovat se přílišného formalismu[49)] a nadměrné přísnosti.[50)] Pokud podatel v rámci podání neoznačí správní orgán nebo věc, které se týká, bude zpravidla jen velmi obtížné nalézt správní orgán, který by se mohl takovým podáním zabývat. V tomto případě je třeba vycházet z toho, že pokud podatel uvede nesprávně správní orgán, jedná se o vadu, kterou zpravila napraví správní orgán, který podání obdržel, postoupením podle § 12 správního řádu.

2. Naproti tomu takové vady, jako je neurčitost návrhu (přičemž absolutní neurčitost způsobuje, že se nejedná o podání), jsou natolik závažné vady, že se podáním správní orgán nemůže zabývat (některé typy podání předpokládají odchylný procesní režim – např. odvolání či žádost).

Rovněž pokud správní orgán ani věc nejsou určeny vůbec, tedy je nelze ani dovodit z textu podání, jedná se o podstatnou vadu, která má za následek to, že daný úkon zřejmě nelze považovat za podání ve smyslu § 37 správního řádu. Smyslem podání je realizace práva činit návrhy, navrhovat důkazy a vyjadřovat se k řízení, zakotveného v § 36 správního řádu. Pokud však uvedený návrh nebo vyjádření v podání zcela chybí, nelze je považovat za podání ve smyslu správního řádu. Takovými úkony se správní orgán v rámci správního řízení nezabývá.[51)]

V případě chybějícího podpisu přicházejí v úvahu dva možné přístupy:

1. Hledět (stejně jako v občanském soudním řízení) na podpis podatele jako na nenahraditelný písemný projev konkrétní fyzické osoby, která tím stvrzuje,

---

[49)] K tomu srov. nález Ústavního soudu III.ÚS 61/1997 vyslovující se proti přepjatému formalismu (Sbírka nálezů a usnesení, sv. 16, s. 149). Nemá-li docházet k přepjatému formalismu v soudním řízení, platí to ještě ve větší míře pro správní řízení.

[50)] Srov. nález Ústavního soudu IV.ÚS 406/99 o nepřiměřeně přísném výkladu náležitostí správní žaloby (Sbírka nálezů a usnesení, sv. 17, s. 87) a nález II.ÚS 491/98 (Sbírka nálezů a usnesení, sv. 19, s. 55 a 58).

[51)] Ustanovení § 37 správního řádu zakotvuje základní náležitosti podání, které je úkonem dotčené osoby. Za podání je tedy možné považovat pouze takový úkon, který splňuje náležitosti stanovené § 37 správního řádu. Viz Vopálka,V., Šimůnková,V.,Šolín,M.: Správní řád, komentář, C.H. Beck, Praha 1999, str. 60.

že se ztotožňuje s obsahem podání (že podání lze přičíst jí a nikoliv osobě jiné[52]). Chybí-li vlastnoruční podpis, není stvrzeno, že podatel se ztotožňuje s obsahem podání a správní orgán, nebyla-li náprava přes jeho výzvu zjednána, se nebude podáním zabývat.

2. Skutečnost, že v podání chybí podpis, posuzovat s přihlédnutím k znalosti osoby podatele a obsahu podání. Tak bude-li podatel úřední osobě znám a není pochybnosti, že jde o podání jím učiněné, chybějící podpis by neměl bránit pokračování řízení. Naopak, jde-li o osobu, která správnímu orgánu (úředním osobám) není známa (např. ve velkých obcích) a vzhledem k obsahu podání je třeba znát, zda dotyčná osoba skutečně podání učinila, chybějící podpis (po marném uplynutí lhůty k odstranění tohoto nedostatku) je důvodem k tomu, aby se správní orgán podáním nezabýval.

Poradní sbor se přiklonil k závěru, že anonymní podání trpí podstatnou vadou, pro kterou je zřejmě nelze považovat za podání. Podání lze považovat za právní úkon. [53] V případě anonymního podání se však nejedná o dostatečně určité projevení vůle (není zřejmé, kdo je činí) a z toho důvodu vzniká nejistota o oprávnění takové osoby podání učinit. Pokud by bylo připuštěno anonymní podání jako řádné podání, znamenalo by to narušení právní jistoty a ve svém důsledku by to mohlo vést k obcházení zákona, neboť kdokoliv, kdo by nebyl k učinění podání oprávněn, by jej mohl učinit jako anonymní. Připuštění anonymního podání by rovněž mohlo být v rozporu se zásadou rovnosti zakotvenou v § 7 odst. 1 správního řádu, podle níž mají dotčené osoby při uplatňování svých procesních práv rovné postavení.

Část druhá správního řádu výslovně nestanoví povinnost správního orgánu poučit podatele o následcích neodstranění nedostatků podání ve stanovené lhůtě (jinak je tomu u žádosti). Správní orgán by však měl podatele v tomto směru poučit, což vyplývá ze základních zásad činnosti správních orgánů (§ 4 odst. 1 – pojetí veřejné správy jako služby, § 4 odst. 2 – poučovací povinnost, § 4 odst. 4 – umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy).

Co se týče žádosti, jakožto jednoho z druhů podání, ta musí mít náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 správního řádu, popřípadě další náležitosti stanovené (zvláštními) zákony, a musí z ní být patrno, co žadatel žádá nebo čeho se domáhá

[52]) Srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 1999, Soudní judikatura, 2/2000, s. 59).

[53]) Domníváme se, že lze využít definici právního úkonu podanou § 34 občanského zákoníku (u vědomí toho, že se jedná pouze o definiční výpomoc, nikoliv o citaci aplikovatelného ustanovení), neboť právní předpisy v oblasti veřejného práva právní úkon nedefinují. Podle § 34 občanského zákoníku je právním úkonem projev vůle směřující zejména ke vzniku, změně nebo zániku těch práv nebo povinností, které právní předpisy s takovým projevem spojují. Nemůže být pochyb o tom, že učinění podání je projevem vůle, na jehož základě vzniká právo podatele na to, aby se správní orgán podáním zabýval a tomu korespondující povinnost správního orgánu vyřídit podání zákonem předvídaným způsobem. Tato práva a povinnosti pak vyplývají ze správního řádu (např. § 68 odst. 3 správního řádu, podle něhož by se měl správní orgán v odůvodnění rozhodnutí vypořádat se všemi návrhy účastníků).

a žadatel je dále povinen označit další jemu známé účastníky (§ 45 odst. 1 správního řádu).

Jestliže nelze zjistit, kdo podal žádost vůči správnímu orgánu, řízení není zahájeno a správní orgán věc odloží (§ 43 odst. 1 písm. a/ správního řádu).

Nemá-li žádost předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, správní orgán podle § 45 odst. 2 správního řádu pomůže žadateli nedostatky odstranit na místě (půjde-li o nedostatky snadno a rychle odstranitelné při osobním jednání se žadatelem), nebo jej vyzve k jejich odstranění, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků, současně může řízení přerušit.

Žadatel musí být poučen o důsledku, jímž může být zastavení řízení. Důvodem pro zastavení řízení je, že žadatel ve stanovené lhůtě neodstranil podstatné vady, které brání pokračování řízení (§ 66 odst. 1 písm. c/ správního řádu). Řízení je však možné zastavit, i když nebylo přerušeno.

V uvedeném ustanovení pojem „vady“ je použit v širším smyslu než „jiné vady“ v § 45 odst. 2 správního řádu, v němž jde o jiné vady než o neuvedení předepsaných náležitostí nebo některé z nich. V ustanovení § 65 odst. 1 písm. c) správního řádu podstatné vady zahrnují jak neuvedení náležitosti, tak i jiné vady (nepřesnost, neurčitost, nesrozumitelnost žádosti). Posouzení, jaká vada žádosti je podstatnou, je na uvážení správního orgánu. Rozhodujícím musí být hledisko, že jde o takovou vadu, která brání pokračování v řízení. Za podstatné vady žádosti nutno považovat, že v ní chybí jedna z níže uvedených náležitostí:

a) z žádosti není patrné, co žadatel žádá nebo čeho se domáhá (není-li to možné dovodit), tj. není-li zřejmé, čeho se žádost týká,

b) žádost neobsahuje podpis osoby, která ji podala.

Podstatnou vadou žádosti bránící v pokračování řízení by byla nesrozumitelnost žádosti.

Za podstatnou vadu žádosti nelze naproti tomu považovat nepřesné označení správního orgánu, kterému je žádost určena. Došla-li v důsledku takové nepřesnosti žádost věcně a místně nepříslušnému správnímu orgánu, ten bude postupovat podle § 12 správního řádu, upravujícím postoupení pro nepříslušnost. Rovněž vadu spočívající v tom, že žadatel neoznačil další jemu známé účastníky, nebude možné považovat za podstatnou. Žadatel by vždy mohl namítat, že určití účastníci mu nebyli známi a správní orgán jednající a rozhodující o odvolání proti stížnosti o zastavení řízení by obtížně dokazoval opak.

Další důvody k zastavení řízení zahájenému na žádost mohou být v souvislosti s vadami žádosti stanoveny zákonem (§ 66 odst. 1 písm. h/ správního řádu). Živnostenský úřad řízení zastaví, jestliže podnikatel – žadatel o koncesní listinu neodstraní závady žádosti o koncesi ve stanovené nebo prodloužené lhůtě

(§ 51 odst. 2 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů).

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 11. 12. 2006

Závěr č. 51 – Výklad ustanovení § 160 odst. 3 správního řádu

Dohody správních orgánů podle § 160 odst. 3 správního řádu lze v případě, že je předmětem těchto dohod změna působnosti správních orgánů, uzavírat pouze tehdy, když zákon uzavření takové dohody výslovně předpokládá.

Odůvodnění:

Poradní sbor se zabýval otázkou, zda lze uzavírat dohody mezi organizačními složkami státu (jednotlivými ministerstvy) podle ustanovení § 160 odst. 3 správního řádu, aniž by tak stanovil zvláštní právní předpis.

Podle ustanovení § 160 odst. 3 správního řádu *správní orgány, které jsou organizačními složkami státu, mohou ve vzájemných vztazích nebo ve vztazích s jinými orgány veřejné moci, popřípadě s jinými organizačními složkami státu použít ustanovení této části obdobně.* Dohody uzavírané podle tohoto ustanovení nejsou veřejnoprávními smlouvami, jde však o právní vztahy svých charakterem obdobné. Pokud by i v tomto případě mělo jít o veřejnoprávní smlouvy ve smyslu § 159 odst. 1, resp. § 160 odst. 1 správního řádu, nebylo by nutné odkazovat na obdobné použití ustanovení páté části pro tyto případy.

Jde o uzavírání dohod mezi státními orgány, tzn. v rámci státu jako právnické osoby, tedy v rámci jednoho subjektu. Dohody mezi jednotlivými organizačními složkami státu je obecně možné uzavírat bez zákonného zmocnění, protože podmínka konkrétního zákonného zmocnění není v ustanovení § 160 odst. 3 správního řádu stanovena. Předmětem takových dohod však nemůže být bez konkrétního zákonného zmocnění změna působnosti těchto orgánů, podle čl. 79 odst. 1 Ústavy totiž *ministerstva a jiné správní úřady lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem* (viz též nález IV. ÚS 150/01 ze dne 9. října 2003, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek č. 31, nález č. 117, s. 57, kde Ústavní soud uvedl, že „*kompetence orgánů vykonávajících veřejnou moc jsou stanoveny toliko zákonem, od něhož se nelze dohodou mezi orgány odchýlit, ledaže by zákon uzavření takové veřejnoprávní smlouvy výslovně předpokládal*“). K uzavírání takových „kompetenčních dohod“ mezi organizačními složkami státu navzájem, nebo mezi organizační složkou státu na straně jedné a jiným orgánem veřejné moci (např. soud) na straně druhé nestačí tedy obecné ustanovení § 160 odst. 3 správního řádu, je třeba dalšího konkrétního zákonného zmocnění.

Státní orgány vystupují ve dvojí roli, jednak jako správní orgány, vykonávající působnost v oblasti veřejné moci (veřejné správy), jednak jako organizační složky státu, které vystupují zejména v majetkových věcech jménem státu jako právnické osoby. Přestože je v § 160 odst. 3 správního řádu použitý výraz *správní orgány, které jsou organizačními složkami státu,* je zřejmé, že dohody uzavírané podle tohoto

ustanovení se musí týkat výkonu veřejné moci. Dohody týkající se čistě soukromoprávních vztahů (typicky majetkových) nemají formu veřejnoprávní smlouvy a nejsou proto uzavírány podle ustanovení § 160 odst. 3 správního řádu.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 11. 12. 2006

Závěr č. 52 – Udělování souhlasů v souvislosti s veřejnoprávními smlouvami

K výpovědi veřejnoprávní smlouvy podle § 166 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, není třeba souhlasu nadřízeného správního orgánu, a to ani za toho předpokladu, že k uzavření veřejnoprávní smlouvy je souhlas nadřízeného správního orgánu potřebný.

Odůvodnění:

Ustanovení § 166 odst. 2 správního řádu stanoví, že veřejnoprávní smlouvu lze vypovědět jen písemnou formou a jen tehdy, jestliže to bylo ve veřejnoprávní smlouvě smluvními stranami dohodnuto a jestliže byla dohodnuta výpovědní lhůta.

K výpovědi veřejnoprávní smlouvy není třeba souhlasu nadřízeného orgánu ani součinnosti ostatních smluvních stran (není zde nutný ani souhlas třetích osob – viz § 168 správního řádu) z důvodu, že se jedná o jednostranný právní úkon smluvní strany.

O tom, zda byly splněny podmínky pro podání výpovědi z veřejnoprávní smlouvy by muselo být rozhodnuto v eventuálním sporném řízení podle § 141 správního řádu. V případě, že by příslušný správní orgán (viz § 169 odst. 1 správního řádu) dospěl k závěru, že nebyly splněny podmínky pro podání výpovědi, veřejnoprávní smlouva bude trvat dál.

Naproti tomu souhlas nadřízeného správního orgánu bude potřeba při uzavírání veřejnoprávní smlouvy, jejímž předmětem je výkon státní správy (viz § 160 odst. 5 správního řádu). Veřejnoprávní smlouvy, na které se vztahuje toto ustanovení jsou upraveny např. v § 66a zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), či v § 118 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Souhlas nadřízeného správního orgánu se vydává formou rozhodnutí ve správním řízení.

Například veřejnoprávní smlouvy uzavírané podle § 37 odst. 7 správního řádu vyžadují ve smyslu § 160 odst. 5 správního řádu souhlas nadřízeného správního orgánu. Jedná se o zvláštní smluvní typ upravený správním řádem, na který obecní zřízení vůbec nedopadá, respektive jednotlivá ustanovení obecního zřízení se použijí jen v případě, že to správní řád stanoví (§ 37 odst. 8 správního řádu). Při určení nadřízeného správního orgánu ve smyslu § 160 odst. 5 správního řádu nelze proto vycházet z ustanovení § 63 odst. 1 a § 66a odst. 1 obecního zřízení. Souhlas bude udělen formou rozhodnutí ve správním řízení. Správní řád váže v § 164 odst. 3 uzavření smlouvy na nabytí právní moci souhlasu, právní moci nabývá pouze rozhodnutí.

Ustanovení § 166 odst. 1 správního řádu stanoví, že změnit obsah veřejnoprávní smlouvy lze jen písemnou dohodou smluvních stran; bylo-li k uzavření

smlouvy třeba souhlasu správního orgánu, je tohoto souhlasu třeba i k uzavření této dohody. Dohoda o změně obsahu veřejnoprávní smlouvy je v takovém případě uzavřena dnem, kdy rozhodnutí správního orgánu o udělení souhlasu nabude právní moci.

Ustanovení § 167 odst. 2 správního řádu stanoví, že podá-li smluvní strana ze zákonem stanovených důvodů návrh na zrušení veřejnoprávní smlouvy a ostatní strany s ním vysloví souhlas, veřejnoprávní smlouva zaniká dnem, kdy písemný souhlas poslední ze smluvních stran došel smluvní straně, která návrh podala. Pokud bylo k uzavření veřejnoprávní smlouvy třeba souhlasu správního orgánu, vyžaduje se jeho souhlas i ke zrušení veřejnoprávní smlouvy. V takovém případě tedy veřejnoprávní smlouva zanikne až dnem právní moci rozhodnutí příslušného správního orgánu o udělení souhlasu ke zrušení veřejnoprávní smlouvy.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 13. 2. 2007

Závěr č. 53 – Obnova řízení z moci úřední v neprospěch účastníka řízení

Správní orgán nemůže podle § 100 odst. 3 správního řádu z moci úřední nařídit obnovu řízení, pokud vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení a nemohly být z objektivních důvodů v tomto řízení uplatněny, a pokud tyto skutečnosti nebo důkazy mohou v neprospěch účastníka řízení odůvodnit jiné řešení otázky, která byla předmětem správního řízení (viz důvod podle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu). V případě naplnění ostatních důvodů podle § 100 odst. 1 písm. a) a b) správního řádu lze nařídit obnovu řízení i v neprospěch účastníka řízení.

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se zabýval otázkou naplnění podmínky podle § 100 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 413/2005 Sb., v případě nařízení obnovy řízení z moci úřední, na kterou upozornilo odbor legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra svým dotazem Ministerstvo práce a sociálních věcí. Zejména se jedná otázkou, jak postupovat v případě, že po právní moci rozhodnutí zjistil správní orgán skutečnosti, které nejsou účastníku řízení ku prospěchu a které zakládají nová skutková zjištění. V souvislosti s výše uvedenou otázkou byly zkoumány podmínky pro nařízení obnovy řízení z moci úřední.

Podle § 100 odst. 3 správního řádu může o obnově řízení rozhodnout správní orgán rovněž z moci úřední, pokud je dán některý z důvodů podle § 100 odst. 1 správního řádu a pokud je na novém řízení veřejný zájem. Podmínkou nařízení obnovy řízení je tedy existence veřejného zájmu na obnově řízení (veřejný zájem prokazuje správní orgán, který obnovu řízení nařídil) a naplnění podmínek podle § 100 odst. 1 správního řádu (§ 100 odst. 4 správního řádu upravuje zcela samostatný důvod pro nařízení obnovy řízení).

Podle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu lze řízení obnovit, pokud vyšly najevo nové skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení a které účastník, jemuž jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit, a pokud mohou tyto skutečnosti nebo důkazy odůvodnit jiné řešení otázky, která byla předmětem rozhodování. Gramatickým výkladem tohoto ustanovení lze dovodit, že správní orgán může z moci úřední obnovit řízení pouze v případě, že jsou již dříve existující důkazy ku prospěchu účastníka. Pokud tedy správní orgán po právní moci rozhodnutí zjistí, že skutečnost nebo důkaz, který existoval už v době původního řízení [54], odůvodňuje jiné posouzení předmětu řízení a svědčí v neprospěch

[54] Srovnej judikát Boh. A. 7231/28 citovaný in Vopálka,V., Šimůnková, V., Šolín, M.: Správní řád, komentář, 2. vydání, Praha, C.H.Beck 2001, str. 205. Zde se uvádí, že za novou okolnost., odůvodňující obnovu řízení z moci úřední, nelze pokládat skutečnost, kterou správní úřad, vydávaje rozhodnutí, mohl a z povinnosti úřední měl zjistiti. Tento judikát tak směřuje k naplnění podmínky pro

účastníka řízení, nemůže jej uplatnit jako důvod obnovy řízení. Ačkoliv tedy výše uvedená podmínka směřuje k rozšíření důvodů pro obnovu řízení na žádost, neboť z pohledu naplnění podmínky je důležité, že skutečnost nebo důkaz nemohl uplatnit právě ten účastník, jemuž je ku prospěchu (není na újmu, pokud takový důkaz nebo skutečnost mohl uplatnit jiný účastník řízení, který by z něho prospěch neměl), musí být aplikována i v případě nařízení obnovy řízení, neboť § 100 odst. 3 správního řádu její aplikaci nevylučuje. Takový výklad je rovněž v souladu s požadavkem ochrany práv a oprávněných zájmů dotčených osob výslovně zakotveným v § 100 odst. 5 správního řádu. Pokud by tedy nastala výše popsaná situace, nemohl by správní orgán z moci úřední nařídit obnovu řízení z důvodu podle § 100 odst. 1 písm. a) věta první správního řádu, ale musel by využít buď jiný důvod obnovy řízení nebo zahájit přezkumné řízení z důvodu porušení § 3 správního řádu (nesprávně zjištěný skutkový stav věci).

V případě nařízení obnovy řízení na základě dalších důvodů upravených v § 100 odst. 1 správního řádu se již podmínka prospěchu pro účastníka řízení neuplatní, neboť ji zákon nestanoví. Podle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu lze obnovit řízení, pokud se provedené důkazy ukázaly nepravdivými a pokud to může odůvodňovat jiné řešení otázky, která byla předmětem rozhodování. Podle § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu lze řízení obnovit, pokud bylo zrušeno nebo změněno rozhodnutí, které bylo podkladem pro rozhodnutí vydané v řízení, o jehož obnovu se jedná, a pokud toto zrušení nebo změna rozhodnutí může odůvodňovat jiné řešení otázky, která byla předmětem rozhodování. V případě nařízení obnovy řízení pak musí správní orgán podle § 100 odst. 3 správního řádu ještě prokázat veřejný zájem na obnově řízení.

---

obnovu řízení podle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu, neboť zde nově zjištěná okolnost nemohla být uplatněna z objektivních důvodů (jak na straně účastníka při obnově na žádost, tak na straně správního orgánu při obnově z moci úřední). Správní orgán tak nově zjištěné skutečnosti nebo důkazy uplatnit nemohl. Výše uvedený judikát odpovídá na situaci, kdy správní orgán ze shromážděných podkladů pro rozhodnutí nesprávně zjistil skutkový stav věci a posléze chtěl tuto vadu napravit v rámci obnovy řízení (správní orgán tedy mohl a na základě povinností vyplývajících z § 3 správního řádu měl skutečnost zjistit, neboť se vyskytovala v podkladech pro rozhodnutí).

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 19. 3. 2007

Závěr č. 54 – Vztah správního řádu na rozhodování České stomatologické komory v disciplinárním řízení

Na rozhodování orgánů České stomatologické komory v disciplinárním řízení podle zákona č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, se zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 413/2005 Sb., použije, a to na základě ustanovení § 1 odst. 2.

Odůvodnění:

Česká stomatologická komora se obrátila na poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu s dotazem týkajícím se vztahu správního řádu nebo jeho jednotlivých ustanovení na rozhodování jejích orgánů v disciplinárním řízení.

Česká stomatologická komora je právnickou osobou, která byla zřízena zákonem č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 413/2005 Sb., upravuje ve smyslu § 1 odst. 1 postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. Česká stomatologická komora podle ustanovení § 2 odst. 2 písm. f) zákona č. 220/1991 Sb. uplatňuje disciplinární pravomoc v rozsahu stanoveném tímto zákonem. Výkon disciplinární pravomoci je podle názoru poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu výkonem působnosti v oblasti veřejné správy, neboť se jedná o autoritativní postup vůči členům komory, jimž mohou být ukládány disciplinární opatření. Pro to, že se jedná o výkon působnosti v oblasti veřejné správy svědčí i skutečnost, že jednotlivá disciplinární opatření čestné rady komory jsou podle § 18 odst. 5 zákona č. 220/1991 Sb. přezkoumatelná soudem ve správním soudnictví, přičemž podle § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, soudy ve správním soudnictví rozhodují o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy.

Přestože zákon č. 220/1991 Sb. vztah ke správnímu řádu neupravuje a zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), se na rozhodování České stomatologické komory nevztahoval, zákon č. 500/2004 Sb. se na základě § 1 odst. 1 na rozhodování v disciplinárním řízení již vztahuje. Česká stomatologická komora je tedy veřejnoprávní korporací vykonávající mimo jiné i veřejnou správu.

Zákon č. 220/1991 Sb., upravuje zejména v ustanoveních § 13 a 18 disciplinární řízení. Podle § 13 čestná rada okresního sdružení vykonává disciplinární pravomoc vůči jeho členům, přičemž může ukládat disciplinární opatření, proti nimž je možné podat opravný prostředek, o němž rozhoduje čestná rada komory. Podle § 18 čestná rada komory vykonává disciplinární pravomoc vůči všem

členům komory, může uložit za závažné porušení povinností člena komory disciplinární opatření proti němuž lze podat opravný prostředek, o kterém rozhoduje soud.

V zákoně č. 220/1991 Sb. je tedy v základních rysech disciplinární řízení upraveno, uvedená úprava však nevylučuje subsidiární použití správního řádu, neboť ve smyslu ustanovení § 1 odst. 2 správního řádu, se správní řád nebo jeho jednotlivá ustanovení použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup. Zákon č. 220/1991 Sb. sice stanoví jiný postup, který bude mít přednost před obecnou úpravou ve správním řádu, v otázkách výslovně zákonem č. 220/1991 Sb. neupravených se však správní řád subsidiárně použije.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 19. 3. 2007

Závěr č. 55 – Vztah ustanovení § 21 odst. 3 a § 32 odst. 2 správního řádu

Pokud má právnická osoba zapsáno sídlo v příslušném rejstříku, není možné ji považovat za osobu neznámého sídla, ani když se v sídle právnické osoby nikdo nezdržuje. Takovéto osobě je možné na adresu sídla doručovat postupem podle § 24 odst. 1 správního řádu, a to i v případech, kdy nebylo podle § 21 odst. 3 správního řádu doručováno osobám uvedeným v § 30 na jejich adresu.

Odůvodnění:

Poradní sbor se zabýval otázkou, zda postup, kdy je právnické osobě doručováno na adresu sídla fikcí doručení v případech, kdy se na této adrese nikdo nezdržuje, není v rozporu s ustanovením § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu, podle kterého je správní orgán povinen osobě neznámého sídla ustanovit opatrovníka.

Podle § 21 odst. 3 správního řádu *právnická osoba nemůže žádat o prominutí zmeškání úkonu s poukazem na to, že se na adrese jejího sídla nebo sídla její organizační složky nikdo nezdržuje. Správní orgán však v případě, že na uvedené adrese nebyl nikdo zastižen, může písemnost doručit osobám uvedeným v § 30 na jejich adresu*. Toto ustanovení vychází ze skutečnosti, že právnická osoba je povinna mít v příslušném rejstříku zapsáno skutečné sídlo, jak vyplývá z ustanovení § 19c odst. 2 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého *sídlo musí být určeno adresou, kde právnická osoba sídlí skutečně, tedy místem, kde je umístěna její správa a kde se veřejnost může s právnickou osobou stýkat*. Nezdržuje-li se nikdo v zapsaném sídle právnické osoby, jde o porušení právní povinnosti ze strany právnické osoby, je tedy logické, že se právnické osoba nemůže tohoto svého protiprávního jednání dovolávat. Ustanovení § 21 odst. 3 správního řádu lze v tomto směru považovat za specifikaci obecného ustanovení § 29 odst. 1 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého *proti tomu, kdo jedná v důvěře v zápis v obchodním rejstříku, nemůže ten, jehož se takový zápis týká, namítat, že tento zápis neodpovídá skutečnosti*.

Podle ustanovení § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu *správní orgán ustanoví opatrovníka osobám neznámého pobytu nebo sídla a osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat*. Podle našeho názoru není možné, aby právnická osoba, která má sídlo zapsáno v obchodním nebo jiném obdobném rejstříku, byla považována za osobu neznámého sídla ve smyslu ustanovení § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu. Právnická osoba je povinná mít zapsané skutečné sídlo, porušení této povinnosti se nemůže dovolávat a toto porušení by nemělo být důvodem průtahů v řízení a zvýšených nákladů, které jsou spojeny s ustanovením opatrovníka.

Podle § 19c odst. 3 občanského zákoníku *uvádí-li právnická osoba jako své sídlo jiné místo než své sídlo skutečné, může se každý dovolat i jejího skutečného sídla*. Pokud se na adrese zapsaného sídla právnické osoby nikdo nezdržuje a správnímu orgánu je známo, kde je skutečné sídlo právnické osoby, pak by měl s ohledem na základní zásady činnosti správních orgánů doručovat na adresu skutečného sídla, protože tento postup umožní právnické osobě lépe uplatnit její práva a oprávněné zájmy (§ 3 odst. 4 správního řádu), aniž by tím došlo k dotčení práv dalších účastníků řízení.

Pokud se v sídle právnické osoby nebo v sídle organizační složky nikdo nezdržuje, ale je známa adresa osob oprávněných činit ve správním řízení úkony jménem právnické osoby, může správní orgán písemnost doručit těmto osobám. Pokud však není možné těmto osobám doručit, nebo správní orgán považuje tento způsob doručení v konkrétním případě za neúčelný (jde pouze o možnost takto doručovat, správní orgán není povinen ji využít, záleží na jeho uvážení), a zároveň správní orgán nezná skutečné sídlo právnické osoby, je třeba považovat písemnost doručovanou na adresu zapsaného sídla za splnění podmínek ustanovení § 24 odst. 1 správního řádu za doručenou tzv. fikcí doručení.

Vzhledem k výše uvedenému je zřejmé, že ustanovení opatrovníka osobě neznámého sídla podle § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu není prakticky aplikovatelné, použilo by se pouze v těch případech, kdy by se některá právnická osoba nezapisovala do obchodního nebo jiného obdobného rejstříku, nebo pokud by v příslušném rejstříku nebylo v rozporu se zákonem zapsáno sídlo právnické osoby.

Poznámka: Ustanovení § 19c odst. 3 zrušeného zákona č. 40/1964 Sb. koresponduje s účinností od 1. 1. 2014 § 137 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Ustanovení § 29 odst. 1 zrušeného zákona č. 513/1991 Sb. koresponduje § 121 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Jinak je argumentace poradního sboru nadále použitelná.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 14. 5. 2007

Závěr č. 56 – Právo na tlumočníka ve zkráceném řízení

Při blokovém řízení nebo při vydání příkazu na místě má účastník řízení právo na tlumočníka, pokud prohlásí, že neovládá jazyk, ve kterém se vede řízení. Tlumočník nemusí být k takovému řízení přizván, pokud účastník, který neovládá jazyk, ve kterém se řízení vede, rozumí postupu správního orgánu včetně jeho právních následků.

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se zabýval některými aspekty realizace práva na tlumočníka podle § 16 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 413/2005 Sb., zejména otázkou, zda je třeba přibrat tlumočníka i v blokovém řízení nebo při vydávání příkazu na místě.

Při řešení této otázky je třeba vycházet z čl. 37 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, podle něhož ten, kdo prohlásí, že neovládá jazyk, jímž se vede jednání, má právo na tlumočníka. Právo na tlumočníka stanoví čl. 6 odst. 3 písm. e) Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod[55], který má s ohledem na čl. 10 Ústavy v případě rozporu se zákonem aplikační přednost. S ohledem na toto ustanovení mezinárodní smlouvy je tedy část věty první § 16 odst. 3 správního řádu obsahující slova „kterého si obstará na své náklady“ přinejmenším v řízeních o správních deliktech na základě čl. 10 Ústavy neaplikovatelná.

Správní řád právo na tlumočníka spojuje s aktivitou jednajícího tak, že ten kdo prohlásí, že neovládá jednací jazyk, si obstará tlumočníka sám na své náklady (srov. § 16 odst. 3), popřípadě na náklady správního orgánu (srov. § 16 odst. 4). Tato právní úprava se dobře hodí pro řízení o žádostech. Pro řízení zahajované z moci úřední (zejména řízení o správních deliktech) je však nepoužitelná. Jednak pro samotnou povahu tohoto sankčního řízení, které je založeno, obdobně jako řízení trestní, na zásadě, že pachatel neprokazuje svoji nevinu, ale správní orgán jeho vinu, jednak pro kolizi s požadavky Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, která zaručuje každému, kdo byl obviněn (je podezřelý) z trestného činu (správního deliktu) minimální práva, za jejichž realizaci odpovídají státy jako smluvní strany úmluvy. Kromě jiných práv je tímto minimálním právem právo obviněného být neprodleně a v jazyce, jemuž rozumí, podrobně seznámen s povahou a důvodem obvinění.

Je-li v řízení o správním deliktu v souladu s ústavním právem na tlumočníka pomoc tlumočníka nezbytná, správní orgán nemůže s odvoláním na § 16 odst. 3 nebo 4 správního řádu realizaci práva na tlumočníka ponechat na tom, kdo tlumočníka potřebuje, když opatření či zajištění důkazu či jiný úkon

[55] Sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8.

je výlučně v jeho zájmu, resp. v zájmu veřejném. Navíc, je-li tím, kdo tlumočníka potřebuje, obviněný (ze spáchání přestupku či jiného správního deliktu), je nutno se řídit výše zmíněnou úmluvou, která každému, kdo je obviněn z trestného činu (podle judikatury Evropského soudu se úmluva vztahuje též na řízení o správních sankcích před správními orgány) zaručuje bezplatnou pomoc tlumočníka, jestliže nerozumí jazyku používanému před soudem (správním orgánem) nebo tímto jazykem nemluví.

Z uvedeného vyplývá, že příslušný správní orgán je povinen v případech, kdy má být realizováno ústavní právo na pomoc tlumočníka, zajistit tlumočníka sám, a to na vlastní náklady [56] (viz výše). Ustanovení tlumočníka podle § 16 odst. 5 správního řádu per analogiam pro blokové řízení nebo vydání příkazu na místě však může být komplikované. Zahájení tohoto řízení oznámením pachateli přestupku (účastníkovi) o tom, že se přestupku dopustil (bylo shledáno porušení právních předpisů, za něž lze uložit povinnost), spadá totiž v jedno s jeho ukončením vydáním bloku (příkazu na místě) nebo odmítnutím blokovou pokutu zaplatit (důvodů pro uložení povinnosti, viz § 150 odst. 5 správního řádu). Znamená to, že například v případech, kdy je pachatel přestupku zjištěn na místě jeho spáchání, např. v rámci výkonu dohledu nad bezpečností a plynulostí silničního provozu, je třeba postupovat s ohledem na ústavně zakotvené právo na tlumočníka. Jelikož jde o uplatnění sankce, je třeba se řídit článkem 6 odst. 3 písm. e) Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, z něhož lze dovodit, že bez tlumočníka může být sankce uložena, jen pokud obviněný rozumí jazyku v němž se jednání vede. Toto pravidlo doplňuje podmínka podle čl. 37 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, podle které má osoba právo na tlumočníka v případě, že prohlásí, že nerozumí jazyku, ve kterém se vede řízení[57].

Pokud však obviněný rozumí faktickému postupu úřední osoby (např. sdělení přestupku a výše ukládané pokuty je všeobecně srozumitelné, byl využit formulář předepsaný v příslušném cizím jazyku) nebo pokud mu obsah řízení přetlumočí přítomná osoba blízká, lze vzhledem k povaze řízení dovozovat, že požadavek článku 6 odst. 3 písm. e) Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod je naplněn. Právo obviněného na tlumočníka v takových případech nebude porušeno, pokud se tlumočník zapsaný v seznamu tlumočníků zkráceného řízení neúčastní, neboť obviněný porozuměl jeho obsahu a důsledkům [58]. V ostatních

[56] Blíže Pavlíček, V., Hřebejk, J., Knapp, V., Kostečka, J., Sovák, Z.: Ústava a ústavní řád České republiky, 2. díl: práva svobody, Praha, Linde 1995, str. 272 a násl.

[57] Blíže Pavlíček, V., Hřebejk, J., Knapp, V., Kostečka, J., Sovák, Z.: Ústava a ústavní řád České republiky, 2. díl: práva svobody, Praha, Linde 1995, str. 272 a násl

[58] K tomu, že ustanovení tlumočníka pro naplnění práva podle čl. 6 odst. 3 písm. E) Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva Komasinski v. Austria, 1989: „Naopak podmínky čl. 6 odst. 3 písm. a) Úmluvy byly podle Evropského sudu naplněny v případě, kdy obviněnému nebyly poskytnuty informace týkající se obvinění v jazyce, kterému rozumí, avšak byl mu určen právní zástupce, který ovládal oba jazyky.“ Dále SJS 341/2004: „Správní řád nemá (na rozdíl od občanského soudního řádu) ustanovení, podle něhož by účastník správního řízení měl právo jednat před správním orgánem ve své mateřštině; pokud je nicméně jeho mateřštinou jiný než český jazyk, měl by mu být ustanoven tlumočník. Pokud však účastník neprohlásí, že neovládá jazyk, jímž se vede jednání, a tato skutečnost nevyplývá ani z obsahu

případech je vyloučeno, aby byla bloková pokuta uložena tomu, kdo neporozumí policistovi, který s ním o přestupku a pokutě jedná. V takovém případě je třeba přestupek podle § 58 zákona o přestupcích oznámit příslušnému správnímu orgánu, který pak pro ústní jednání ustanoví tlumočníka.

V případě porušení práva na tlumočníka v blokovém řízení (při vydání příkazu na místě) je třeba rozhodnutí (udělenou blokovou pokutu, příkaz vydaný na místě) považovat za nezákonné a mělo by být zrušeno. Pokud v důsledku porušení práva na tlumočníka dotčená osoba neporozumí obsahu blokového řízení a odmítne pokutu zaplatit pouze v důsledku tohoto neporozumění, měl by správní orgán tuto skutečnost zohlednit (řešení lze spatřovat v tom, že se správní orgán nejprve pokusí vyřešit věc opět v blokovém řízení). V případě zahájení přestupkového řízení a uznání účastníka vinným ze spáchání přestupku by totiž vznikla účastníku povinnost zaplatit ve smyslu § 79 přestupkového zákona náhradu nákladů řízení, která by mu nevznikla, pokud by porozuměl blokovému řízení a zaplatil blokovou pokutu na místě. Přitom lze vycházet z toho, že odmítnutí zaplacení blokové pokuty nespočívá v nesouhlasu s právním posouzením věci či se skutkovým zjištěním, ale v neporozumění věci v důsledku porušení práva dotčené osoby na tlumočníka ze strany správního orgánu, který projednával přestupek v blokovém řízení. V případě příkazu na místě je třeba postupovat obdobně.

Poznámka: Zákon č. 200/1990 Sb. byl nahrazen s účinností od 1. 7. 2017 zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který nahrazuje stávající blokové řízení příkazem na místě (§ 91 a § 92). V obecné rovině je však argumentace poradního sboru nadále použitelná.

správního spisu, není tím porušeno právo účastníka řízení na tlumočníka (čl. 37 odst. 4 Listiny základních práv a svobod).“

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 14. 5. 2007

Závěr č. 57 – Odvolání proti jednomu z výroků rozhodnutí podle § 82 odst. 3 správního řádu

Pokud část rozhodnutí nabyla právní moci ve smyslu § 82 odst. 3 správního řádu, správní orgán prvního stupně na ní vyznačí doložku právní moci ve vztahu k této části. Po skončení odvolacího řízení vyznačí odvolací správní orgán podle § 75 odst. 1 právní moc rozhodnutí na písemném vyhotovení rozhodnutí, které zůstává ve spise, pokud jde o část rozhodnutí, která podléhala odvolacímu řízení.

Odůvodnění:

Ustanovení § 82 odst. 3 správního řádu stanoví, že *„Pokud odvolání směřuje jen proti některému výroku rozhodnutí nebo proti vedlejšímu ustanovení výroku, které netvoří nedílný celek s ostatními, a pokud tím nemůže být způsobena újma některému z účastníků, nabývá zbytek výrokové části právní moci, umožňuje-li to povaha věci.“* Poradní sbor se zabýval otázkou, jak se bude v tomto případě postupovat v praxi, když bude následně správní orgán vyznačovat na rozhodnutí nabytí právní moci a zda se k jednotlivým výrokům se vyznačí právní moc různě, resp. kdy nabude právní moci celé rozhodnutí.

Pro uplatnění § 82 odst. 3 musejí být předně splněny všechny podmínky dispozice tohoto ustanovení. Výroková část rozhodnutí musí obsahovat několik samostatných výroků, případně výrok s vedlejším ustanovením (např. „podmínky“ stavebního povolení). Dále je nutno posoudit, zda zbývající výrok (výroky), popř. vedlejší ustanovení, proti kterému odvolání nesměřuje a který by podle tohoto ustanovení měl nabýt právní moci, netvoří nedílný celek s ostatními částmi – tedy zda může právně obstát samostatně a není závislý na zbývající části výrokové části, která bude podléhat odvolacímu řízení. Další podmínkou je, že některému z účastníků nemůže vzniknout újma tím, že část výrokové části rozhodnutí nabude právní moci, ačkoli o zbytku bude probíhat odvolací řízení. Poslední podmínka pak požaduje, aby povaha věci umožňovala nabytí právní moci pouze některého z výroků rozhodnutí. Splnění těchto podmínek bude ovšem opět záviset především na tom, zda výrok nebo vedlejší ustanovení, které bylo napadeno odvoláním, tvoří nedílný celek s ostatními výroky, nebo nikoli.

Při splnění výše uvedených podmínek nabývá zbytek výrokové části, který nebyl napaden odvoláním, právní moci ze zákona – nikoli tedy až na základě rozhodnutí správního orgánu. Splnění podmínek § 82 odst. 3 musí posoudit již správní orgán prvního stupně, kterému bylo doručeno odvolání. § 88 odst. 1 řeší pro tento případ způsob předání spisu odvolacímu správnímu orgánu („Jestliže byl odvoláním napaden jen některý výrok rozhodnutí podle § 82 odst. 3 a lze-li příslušnou část spisu oddělit, předá správní orgán pouze tu část spisu, která se týká otázky, o níž bylo rozhodnuto v napadeném výroku rozhodnutí.“).

Při vyznačování doložky právní moci bude správní orgán prvního stupně postupovat podle § 75, podle kterého je povinen správní orgán, který rozhodl v posledním stupni (ohledně části rozhodnutí, která nabývá právní moci podle § 82 odst. 3 je to správní orgán prvního stupně) vyznačit právní moc rozhodnutí na písemném vyhotovení rozhodnutí, které zůstává součástí spisu. Podle § 75 odst. 2 pak správní orgán prvního stupně opatří doložkou právní moci stejnopis rozhodnutí na požádání účastníka. Správní orgán v tomto případě vyznačí právní moc jen ve vztahu k již pravomocné části výrokové části rozhodnutí.

Po skončení odvolacího řízení vyznačí odvolací správní orgán podle § 75 odst. 1 právní moc rozhodnutí na písemném vyhotovení rozhodnutí, které zůstává ve spise, pokud jde o část rozhodnutí, která podléhala odvolacímu řízení. Obdobně bude postupovat správní orgán prvního stupně při vyznačování doložky právní moci na požádání účastníka.

Na jednom správním rozhodnutí budou tedy vyznačeny dvě doložky právní moci, každá s jiným datem, z nichž každá se bude vztahovat k určité části rozhodnutí.

V případě, kdy by se odvolací správní orgán při přezkoumávání rozhodnutí neztotožnil s názorem správního orgánu prvního stupně, že byly splněny podmínky § 82 odst. 3, může dát z titulu své nadřízenosti pokyn správnímu orgánu prvního stupně, aby postupoval podle § 75 odst. 3, sdělil dotčeným osobám, kterým vyznačil doložku právní moci, že došlo k chybnému vyznačení a oznámí to veřejnou vyhláškou.

Poslední eventualitou je možnost, že by se odvolací správní orgán ztotožnil s názorem, že podmínky § 82 odst. 3 jsou splněny, avšak na základě přezkoumání zbylé části rozhodnutí by došel k závěru, že i výrok (výroky) rozhodnutí, který již nabyl právní moci, je (jsou) v rozporu s právními předpisy. V takovém případě bude odvolací správní orgán postupovat jako v případě jakéhokoli jiného pravomocného rozhodnutí, tedy zahájí podle § 95 odst. 1 z moci úřední přezkumné řízení, popř. dá pokyn správnímu orgánu prvního stupně, aby podle § 100 odst. 3 rozhodl o obnově řízení.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 11. 6. 2007

Závěr č. 58 – Rozhodnutí v řízení o správním deliktu po uplynutí prekluzívní lhůty pro projednání správního deliktu

I. Pokud v průběhu řízení o jiném správním deliktu uplynula prekluzívní lhůta pro projednání jiného správního deliktu, řízení správní orgán zastaví usnesením podle § 66 odst. 2 správního řádu při analogickém použití § 76 odst. 1 písm. f) přestupkového zákona. V případě přestupkového řízení se řízení zastaví rozhodnutím podle § 76 odst. 1 písm. f) přestupkového zákona.

II. Po uplynutí prekluzívní lhůty může správní orgán pravomocné meritorní rozhodnutí nebo jeho část, pokud by shledal nezákonnost tohoto rozhodnutí nebo jemu předcházejícího řízení, zrušit a řízení zastavit. Pokud budou tímto způsobem zrušeny některé výroky o vině ve společném rozhodnutí, může správní orgán změnit výrok o trestu. Tato změna nesmí být v prospěch účastníka řízení.

III. Pokud po vydání rozhodnutí v řízení o správním deliktu uplynula prekluzívní lhůta, avšak toto rozhodnutí dosud nenabylo právní moci, musí být takové rozhodnutí zrušeno a řízení zastaveno.

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se zabýval otázkou, jakým způsobem má správní orgán rozhodnout v případě, že již uplynula prekluzívní lhůta pro projednání správního deliktu.

Právní předpisy upravující správní trestání omezují pravomoc správních orgánů projednat správní delikt a uložit pachateli za jeho spáchání sankci prekluzívními lhůtami. Tyto lhůty mohou být stanoveny různým způsobem, jednak jako lhůty subjektivní (pro počátek běhu lhůty je rozhodné, kdy se o správním deliktu dozvěděl správní orgán), ale vždy musí být stanovena lhůta objektivní (počíná běžet dnem spáchání správního deliktu). Dále právní předpisy stanoví prekluzívní lhůty pro projednání správního deliktu nebo pro zahájení řízení o správním deliktu. Pokud jsou pro projednání správního deliktu stanoveny právním předpisem obě lhůty, musí být správní delikt projednán (popřípadě musí být zahájeno správní řízení) ve lhůtě subjektivní, avšak nikdy nelze překročit objektivní lhůtu pro projednání správního deliktu. Obdobně v případě prekluzívních lhůt pro zahájení řízení o správním deliktu musí být toto řízení zahájeno ve lhůtě subjektivní, avšak nelze překročit objektivní lhůtu. Prekluzívní lhůty pak běží nezávisle na tom, zda probíhá správní řízení či nikoliv. Právní předpisy mohou stanovit, ve kterých případech prekluzívní lhůty neběží [59]. Obecnou úpravu prekluze ve vztahu k přestupkům upravuje zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů[60].

[59] Podle § 41 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, stanoví-li zvláštní zákon ve věcech přestupků, kárných nebo disciplinárních nebo jiných správních deliktů lhůty

Smyslem prekluze je v tomto případě časové omezení pravomoci správních orgánů sankcionovat protiprávní jednání osob a posílení jejich právní jistoty (z těchto důvodů je prekluze obvyklá v rámci právní úpravy správního práva trestního a je upravena rovněž v trestním právu). Uplynutím prekluzívní lhůty tak zaniká deliktní odpovědnost osob. Z toho důvodu je třeba výše uvedený výraz „projednat" chápat tak, že v prekluzívní lhůtě musí rozhodnutí o správním deliktu nabýt právní moci (tím spíše nelze zahájit řízení). Teprve právní mocí nastávají právní účinky rozhodnutí, a proto lze věc považovat za projednanou pouze v případě, kdy rozhodnutí nabylo právní moci.

1.

Uplynutí prekluzívní lhůty má vzhledem k výše uvedenému podstatný vliv na probíhající řízení [61] o správním deliktu, ale rovněž na případný přezkum pravomocných rozhodnutí o správním deliktu. Pokud by v průběhu řízení o správním deliktu (ať už řízení před správním orgánem prvního stupně nebo odvolacím správním orgánem) uplynula prekluzívní lhůta (pouze lhůta odkazující na projednání správního deliktu či uložení sankce, nikoliv lhůta vázaná na zahájení řízení), nebylo by možné správní delikt dále meritorně projednávat (viz výše), ale správní orgán by musel řízení zastavit. V případě přestupkového řízení se řízení zastaví rozhodnutím podle § 76 odst. 1 písm. f) přestupkového zákona. V případě řízení o jiném správním deliktu se řízení zastaví usnesením podle § 66 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 413/2005 Sb., které se pouze poznamená do spisu.

Zvláštní situace ve vztahu k uplynutí prekluzívní lhůty pro projednání správního deliktu v řízení nastane, pokud se koná společné řízení o více správních deliktech. V případě jednočinného souběhu nelze při uplynutí prekluzívní lhůty ve vztahu k jednomu ze správních deliktů řízení zastavovat, neboť předmětem řízení je skutek, nikoliv jeho jednotlivá právní kvalifikace (viz závěr č. 47). Pokud by v případě vícečinného souběhu správních deliktů v průběhu správního řízení uplynula prekluzívní lhůta u některého z nich, bylo by třeba v souladu s výše uvedeným řízení o tomto správním deliktu zastavit, a dále rozhodovat pouze o zbývajících správních deliktech.

Zvláštní situace nastává v případě, kdy po vydání rozhodnutí uplynula prekluzívní lhůta, avšak rozhodnutí dosud nenabylo právní moci. Správní řízení je ukončeno až v okamžiku, kdy rozhodnutí, kterým se končí, nabylo právní moci. Správní orgán je však rozhodnutím vázán od jeho vydání, nikoliv od právní moci,

---

pro zánik odpovědnosti, popřípadě pro výkon rozhodnutí, tyto lhůty po dobu řízení před soudem podle tohoto zákona neběží.

[60] Podle § 20 odst. 1 přestupkového zákona nelze přestupek projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok. Dále § 20 odst. 2 přestupkového zákona, podle něhož lhůta podle § 20 odst. 1 přestupkového zákona neběží po dobu, po kterou se pro tentýž skutek vedlo trestní řízení podle zvláštního právního předpisu.

[61] Vzhledem k právním důsledkům prekluze má uplynutí prekluzívní lhůty význam i pro zahájení řízení, kdy po uplynutí prekluzívní lhůty nelze zahájit řízení o deliktu, neboť odpovědnost potenciálních účastníků řízení zanikla.

z čehož vyplývá, že vydané rozhodnutí nemůže sám o sobě změnit. Z toho důvodu není možné, byť řízení dosud nebylo ukončeno, toto řízení pouze zastavit. Proto v případě, že proti takto vydanému rozhodnutí bude podáno odvolání, odvolací správní orgán rozhodnutí zruší a řízení zastaví podle § 90 odst. 4 správního řádu. V případě, že proti tomuto rozhodnutí nebylo podáno odvolání, musí být zrušeno a řízení zastaveno v rámci přezkumného řízení. Pokud by se tato situace týkala pouze části správních deliktů projednávaných ve společném řízení, postupoval by správní orgán výše uvedeným způsobem pouze ve vztahu k výrokům o správních deliktech, u kterých uplynula prekluzívní lhůta.

2.

Uplynutím prekluzívní lhůty rovněž zaniká možnost správního orgánu postupy podle správního řádu (např. přezkumné řízení, obnova řízení) zasahovat do pravomocného rozhodnutí v neprospěch účastníka, neboť ve smyslu výše uvedeného zaniklo právo vyvozovat z jeho protiprávního jednání právní důsledky[62]. To platí i v případě lhůt vázaných na zahájení řízení o správním deliktu, neboť zahájením přezkumného řízení nebo obnovou řízení je znovu zahajováno řízení o správním deliktu (správní delikt je projednáván[63]). Přitom lze vycházet z toho, že v prekluzívní lhůtě musí rozhodnutí o správním deliktu nabýt právní moci a toto rozhodnutí musí být v souladu se zákonem, respektive musí být zahájeno řízení o správním deliktu. Odstraňování právních vad pravomocného rozhodnutí nemůže být, pokud tak výslovně nestanoví zákon (viz § 41 soudního řádu správního), důvodem pro prodloužení prekluzívní lhůty, neboť by se tím podstatně snižoval její význam, kterým je zachování právní jistoty dotčených osob. V opačném případě by se prekluzívní lhůta fakticky prodlužovala o lhůty pro provádění mimořádných opravných prostředků podle správního řádu. Jak je uvedeno výše, prekluzívní lhůta časově omezuje pravomoc správních orgánů sankcionovat protiprávní jednání. V souladu se zásadou ochrany práv dotčených osob a s principy právního státu lze však připustit zrušení pravomocného rozhodnutí o uložení pokuty i po uplynutí prekluzívní lhůty, neboť uplynutí této lhůty nemůže ospravedlnit nezákonnost rozhodnutí
a nejedná se o sankci za protiprávní jednání.

Obdobným způsobem je třeba přistupovat i k soudnímu přezkumu rozhodnutí správních orgánů o správních deliktech a sankcích za ně uložených. Tato rozhodnutí jsou soudně přezkoumatelná i po uplynutí prekluzívní lhůty pro projednání správního deliktu, neboť právo na soudní ochranu nemůže být uplynutím prekluzívní lhůty pro projednání deliktu dotčeno. Pokud před podáním žaloby ke správnímu soudu neuplynula prekluzívní lhůta, po dobu soudního řízení neběží (viz poznámka č. 59). Pokud soud shledá žalované rozhodnutí nebo jemu předcházející řízení nezákonným, zruší jej a věc vrátí k dalšímu řízení bez ohledu na běh prekluzívní

[62] obdobně viz Červený, Z., Šlauf, V.: Přestupkové právo, Praha, Linde 2002. Tento účinek uplynutí prekluzívní lhůty má zajistit výše zmiňovanou právní jistotu dotčených osob.
[63] Výjimkou je situace, kdy je přezkumné řízení zastaveno podle § 97 odst. 1 správního řádu nebo kdy není vyhověno žádosti o obnovu řízení.

lhůty a to i v případě, že bylo rozhodováno o více správních deliktech ve společném řízení[64].

3.

Z výše uvedeného lze dovodit, že po uplynutí prekluzívní lhůty může správní orgán v přezkumném řízení rozhodnutí o vině za spáchání správního deliktu a o sankci za tento delikt uložené, pokud by shledal nezákonnost tohoto rozhodnutí nebo jemu předcházejícího řízení, pouze zrušit a řízení zastavit. V případě rozhodnutí (nebo usnesení) o zastavení řízení postačí, pokud bude v rámci přezkumu změněn důvod pro zastavení řízení.

Pokud by bylo přezkoumáváno pravomocné společné rozhodnutí o více správních deliktech (v přezkumném řízení nebo při obnově řízení) a byla by shledána nezákonnost takového rozhodnutí nebo jemu předcházejícího řízení, mohl by správní orgán po uplynutí prekluzívní lhůty (u všech deliktů) takové rozhodnutí nebo jeho část zrušit a řízení zastavit popřípadě změnit výrok o trestu[65]. To platí i v případě jednočinného souběhu. Pokud správní orgán zruší pouze část rozhodnutí (jen některé výroky o vině za spáchání správního deliktu), pak v této části řízení zastaví a popřípadě změní výrok o trestu. Pokud správní orgán zjistí právní vady výroku o trestu za spáchané správní delikty, pak tento výrok změní. Výrok o trestu však může být vzhledem k výše uvedenému změněn pouze ve prospěch účastníka řízení.

Poznámka: Dne 1. 7. 2017 nabyl účinnosti zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který se použije rovněž na řízení o dosavadních jiných správních deliktech, zahájených od uvedeného data (a contrario § 112 odst. 4). Relevantní důvod zastavení řízení je nyní upraven v § 86 odst. 1 písm. h) zákona č. 250/2016 Sb. Řízení se zastavuje usnesením.

[64] Viz rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn. 7 A 34/95 (SJS 727/2000) - Rozhodl-li správní orgán o uložení pokuty podle zákona o státní správě ve vodním hospodářství jedinou částkou za více samostatných správních deliktů, musí soud – přisvědčí-li třeba jen v jediném bodě – zrušit celé rozhodnutí a věc vrátit k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1 a 4 soudního řádu správního). Soud nemůže v takovém případě žalobu z části zamítnout, byť by bylo lze z odůvodnění rozlišení samostatných správních deliktů a výši za ně uložené pokuty seznat. Toto stanovisko doplňuje ještě judikát SJS 434/1999 – Soud nemůže nahradit diskreční oprávnění správního úřadu vlastní volnou úvahou a nemůže dospět k závěru, že zbývající porušení zákona uložení pokuty v dostatečné výši odůvodňují; tím by si osoboval pravomoc orgánu exekutivy, která mu nenáleží. Z výše uvedeného lze tedy dovodit, že pokud je ve společném rozhodnutí rozhodování o více správních deliktech a je ukládán souhrnný trest, musí správní soud, pokud vyhoví některému z žalobních návrhů zrušit celé rozhodnutí. To platí i v případě, kdy je rozhodováno po uplynutí prekluzívní lhůty.

[65] Viz judikáty v poznámce č. 6, které nepřímo připouštějí rozhodování o trestu po plynutí prekluzívní lhůty. Soud zruší celé rozhodnutí jen z toho důvodu, že nemůže posoudit výši uložení sankce, tedy nemůže naradit správní uvážení správního orgánu. Dále lze vycházet z toho, že vzhledem k zásadám ukládání úhrnných trestů případně modifikovaný trest nebude vyšší než pravomocně uložený trest a tedy nebude po uplynutí prekluzívní lhůty rozhodováno v neprospěch účastníka řízení.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 11. 6. 2007

Závěr č. 59 – Elektronická forma úkonů správního orgánu

Stanovisko podle části čtvrté správního řádu může být adresátovi doručeno elektronicky, pokud o to požádá, zároveň však musí být součástí spisu stanovisko v písemné podobě, neboť podle § 15 odst. 1 správního řádu se jednotlivé úkony správních orgánů v řízení činí písemně, pokud zákon nestanoví jinak nebo pokud to nevylučuje povaha věci. Doručuje-li se však stanovisko přímo správnímu orgánu, který vede řízení, je možné stanovisko doručit v rámci komunikace mezi správními orgány i pouze elektronicky, tento postup však nesmí být na újmu procesním právům účastníků řízení.

Odůvodnění:

Poradní sbor se zabýval otázkou, zda je možné, aby správní orgán vydával stanovisko, tj. úkon upravený v části čtvrté zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 413/2005 Sb., toliko v elektronické podobě s elektronickým podpisem.

V konkrétním případě jde o stanoviska dopravního úřadu, která jsou podle § 8 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, vydávána pro účely vydání koncese k silniční motorové dopravě a taxislužbě. Stanoviska jsou zasílána přímo živnostenskému úřadu, který o vydání koncese rozhoduje, a nikoliv adresátovi veřejné správy. Jde však o úkon prováděný správním orgánem v rámci jeho veřejnoprávní působnosti, který se dotýká práv a povinností[66] adresátů veřejné správy, a je tudíž vydáván podle správního řádu[67], konkrétně podle části čtvrté.

Podle ustanovení § 15 odst. 1 správního řádu se jednotlivé úkony správních orgánů v řízení *činí písemně, pokud zákon nestanoví jinak nebo pokud to nevylučuje povaha věci.* Toto ustanovení se na základě § 154 správního řádu použije na úkony podle části čtvrté správního řádu obdobně. Jde o úkony správních orgánů, které nelze zaměňovat s podáním, které je úkonem účastníků řízení, a které lze při splnění zákonem stanovených náležitostí podat i pouze v elektronické podobě.

Podle § 69 odst. 3 správního řádu *„pokud se na žádost účastníka má rozhodnutí doručit elektronicky, vyhotoví úřední osoba, která za písemné vyhotovení rozhodnutí odpovídá, jeho elektronickou verzi.“* Z tohoto ustanovení je zřejmé, že rozhodnutí se v písemné podobě vyhotoví vždy a elektronická verze se vyhotovuje pouze na přání účastníka, požádal-li účastník o doručování na elektronickou adresu podle § 19 odst. 3 správního řádu. Ustanovení § 69 odst. 3 správního řádu se na úkony podle části čtvrté správního řádu použije

[66] Podle ustanovení § 52 odst. 1 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, je živnostenský úřad stanoviskem při rozhodování o koncesi vázán.
[67] Srovnej Vedral, J.: Správní řád, komentář, Praha, Polygon, 2006, str. 32

přiměřeně, pokud je to potřebné. Není tedy vyloučeno, aby adresátovi bylo stanovisko doručeno elektronicky, pokud o to požádá. Základní formou je však opět forma písemná. Obě formy přitom není možné směšovat, neboť správní řád na ně nahlíží jako na dvě alternativní formy úkonů[68]. Ustanovení § 11 odst. 2 zákona č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů (zákon o elektronickém podpisu), ve znění pozdějších předpisů, přiznává písemnostem orgánů veřejné moci v elektronické podobě označeným elektronickou značkou založenou na kvalifikovaném systémovém certifikátu vydaném akreditovaným poskytovatelem certifikačních služeb nebo podepsaným uznávaným elektronickým podpisem, stejné právní účinky jako veřejné listiny vydané těmito orgány. Stanovení stejných právních účinků listin vydaných elektronicky a veřejných listin (vydaných v „klasické“ písemné podobě) však neznamená, že by tyto dvě formy bylo možné slučovat.

Z výše uvedeného vyplývá, že úkony správního orgánu směřující vůči adresátům veřejné správy mohou být učiněny elektronicky pouze na základě zákonem předvídané žádosti těchto osob, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. To ovšem neplatí pro interní komunikaci mezi jednotlivými správními orgány, která není upravena správním řádem. V této oblasti lze komunikovat i výhradně elektronicky, s tím že uznávaný elektronický podpis užívaný při této komunikaci musí splňovat požadavky stanovené § 11 odst. 1 zákona o elektronickém podpisu.

Stanovisko vydávané podle § 8 zákona o silniční dopravě je úkonem vydávaným podle správního řádu (viz výše), na druhou stranu však tento úkon nesměřuje vůči adresátovi veřejné správy, není klasickým procesním úkonem a typově jde spíše o úkon patřící do sféry interní komunikace mezi správními orgány. Vzhledem k zásadě ekonomičnosti a rychlosti řízení proto poradní sbor považuje za možné, aby tento úkon byl učiněn pouze elektronicky, neboť takový úkon je méně finančně nákladný i méně časově náročný a tedy je zcela v souladu s pojetím veřejné správy jako služby veřejnosti. Tento postup ovšem nesmí znamenat krácení procesních práv účastníků, zejména musí být zabezpečeno právo seznámit se s příslušným dokumentem (stanoviskem) při nahlížení do spisu za podmínek § 38 správního řádu, avšak musí být zároveň vyloučena možnost účastníka do elektronického dokumentu zasahovat nebo se seznamovat s dokumenty, které nejsou součástí příslušného spisu, do kterého nahlíží. Zároveň musí být správní orgán schopen pořídit účastníkovi podle § 38 odst. 4 správního řádu kopii elektronického dokumentu nebo jeho části v písemné formě, čímž je zajištěno právo účastníka na písemný „papírový“ výstup, který garantuje maximální ochranu procesních práv všech účastníků bez ohledu na jejich technické možnosti a stupeň znalosti ovládání výpočetní techniky.

[68] Např. § 37 odst. 4: *Podání je možno učinit **písemně** nebo ústně do protokolu **nebo v elektronické podobě** podepsané zaručeným elektronickým podpisem.* Správní řád tedy písemné podání ztotožňuje s listinnou formu podání. Druhým možným přístupem je za písemné podání považovat jak jeho elektronickou, tak listinnou podobu jako dvě rovnocenné formy písemného podání (či jiného úkonu). Pro tento výklad však není ve správním řádu opora.

Poznámka: Závěr je do značné míry překonán v důsledku přijetí zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů. Podle § 17 odst. 1 zákona č. 300/2008 Sb. „[u]možňuje-li to povaha dokumentu, orgán veřejné moci jej doručuje jinému orgánu veřejné moci prostřednictvím datové schránky, pokud se nedoručuje na místě. Umožňuje-li to povaha dokumentu a má-li fyzická osoba, podnikající fyzická osoba nebo právnická osoba zpřístupněnu svou datovou schránku, orgán veřejné moci doručuje dokument této osobě prostřednictvím datové schránky, pokud se nedoručuje veřejnou vyhláškou nebo na místě. Doručuje-li se způsobem podle tohoto zákona, ustanovení jiných právních předpisů upravující způsob doručení se nepoužijí.“.

Postup při vydávání stanovisek dopravního úřadu upravuje nově § 8c zákona č. 111/1994 Sb., a to na základě novelizace provedené zákonem č. 119/2012 Sb., s účinností od 1. 6. 2012.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 8. 10. 2007

Závěr č. 60 – K „přezkumnému řízení“ podle § 156 odst. 2 správního řádu

Při postupu podle § 156 odst. 2 správního řádu nelze hovořit o „účastnících řízení“. Vydané usnesení je však nutno oznámit dotčeným osobám (viz § 2 odst. 3). Vydání usnesení může být prvním úkonem v řízení (§ 98 správního řádu). Při nečinnosti příslušného správního orgánu může nadřízený správní orgán postupovat podle ustanovení § 80 o ochraně před nečinností.

Odůvodnění:

Poradním sbor se zabýval problematikou výkladu § 156 odst. 2 správního řádu.

V § 156 odst. 2 správního řádu je stanoveno, že vyjádření, osvědčení nebo sdělení správního orgánu, které je v rozporu s právními předpisy a které nelze opravit podle odstavce 1 tohoto ustanovení, zruší usnesením správní orgán, který je vydal nebo učinil (nestanoví-li zákon jiný postup), a to s účinky ode dne, kdy bylo zrušované vyjádření nebo osvědčení vydáno anebo sdělení učiněno, přičemž takové usnesení lze vydat po dobu, po kterou trvají účinky vyjádření, osvědčení nebo sdělení a na tento postup se přiměřeně použijí ustanovení hlavy IX části druhé o přezkumném řízení. Ruší-li podle tohoto ustanovení správní orgán usnesením vyjádření, osvědčení nebo sdělení, které vydal, je otázkou o jaké řízení jde a jaké je postavení dotčených osob, zda má takové řízení nějaké účastníky a zda může v případě nečinnosti správního orgánu, který vyjádření, osvědčení nebo sdělení vydal, zasáhnout jeho nadřízený orgán a vydat takové usnesení sám. Dále je řešena otázka, zda může být vydání usnesení prvním úkonem v takovém řízení.

Ve čtvrté části správního řádu je upraveno provádění úkonů správních orgánů, které je sice výkonem působnosti v oblasti veřejné správy (§ 1 odst. 1), intenzita jejich účinků vůči dotčeným osobám je však mnohem menší než v případě rozhodnutí nebo opatření obecné povahy. Tyto úkony na rozdíl od rozhodnutí nezasahují přímo do ničích práv, resp. se jejich prostřednictvím nezakládají, nemění ani neruší práva nebo povinnosti osob a ani se jimi v určité věci neprohlašuje, že někdo práva nebo povinnosti má anebo nemá. Tomu odpovídá i (ve srovnání s úpravou správního řízení v části druhé a třetí) mnohem méně formální úprava provádění takových úkonů. Příkladem toho je i ustanovení o nápravě vadných, resp. nezákonných úkonů podle části čtvrté (§ 156 odst. 2).

Úkony správních orgánů podle části čtvrté nejsou výsledkem správního řízení ve smyslu § 9 a neuplatňují se tedy vůči nim řádné, resp. mimořádné opravné prostředky upravené v části druhé, resp. třetí správního řádu. Úkony správních orgánů podle čtvrté části však mohou sloužit jako (závazné) podklady pro vydání rozhodnutí ve správním řízení (např. stanovisko příslušného správního orgánu k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí podle zákona o posuzování

vlivů na životní prostředí) nebo prokazovat právně relevantní skutečnosti (např. osvědčení o státním občanství). V zájmu právní jistoty dotčených osob, tzn. především těch, pro které byly takové úkony správními orgány provedeny, je v § 156 odst. 2 přece jen poněkud formálněji upraveno rušení takových úkonů pro jejich rozpor se zákonem, kdy se přiměřeně použijí ustanovení hlavy IX části druhé o přezkumném řízení (§ 94 a násl.), tedy postup pro přezkum pravomocných správních aktů.

Podle § 95 odst. 4 správního řádu jsou účastníky přezkumného řízení účastníci původního řízení, v němž bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí, jichž se přezkumné řízení týká, nebo jejich právní nástupci. Úkony správních orgánů podle části čtvrté se však nevydávají ve správním řízení a v případě přezkumného řízení podle § 156 odst. 2 nelze tedy mluvit o účastnících původního řízení, ale jen o dotčených osobách (§ 2 odst. 3 správního řádu), tedy osobách dotčených na svých právech provedením příslušného úkonu. Usnesení vydávané podle § 156 odst. 2 není, jak to vyplývá z § 76 odst. 3 věty první, na rozdíl od usnesení podle § 156 odst. 1 usnesením, které by se pouze poznamenávalo do spisu. Jde tedy o usnesení, které je třeba na základě § 76 odst. 3 věty první oznamovat způsobem stanoveným v § 72 těm, jichž se dotýká a ve smyslu § 81 odst. 1 je proti takovému usnesení možné uplatnit řádný opravný prostředek (odvolání, resp. rozklad), neboť to zákon nevylučuje. „Účastníky přezkumného řízení“ vedeného podle § 156 odst. 2 jsou ty dotčené osoby, pro které byl daný úkon správním orgánem proveden, resp. které o takový úkon požádaly (§ 155 odst. 2). Nejde však v pravém slova smyslu o účastníky řízení podle § 27 správního řádu, neboť účelem řízení podle § 156 odst. 2 správního řádu není vydání správního aktu. Usnesením vydaným podle § 156 odst. 2 správního řádu se takovým osobám nezakládají, nemění ani neruší práva či povinnosti ani se vůči nim nevydává deklaratorní správní akt.

Je možné se setkat s výkladem, podle kterého řízení podle § 156 odst. 2, v němž se ruší nezákonné vyjádření, osvědčení nebo sdělení (nebo jiný obdobný úkon správního orgánu – viz § 158 odst. 2 a § 177 odst. 2 správního řádu), žádné účastníky nemá, neboť účastníky nemělo ani původní „řízení“, tzn. postup správního orgánu, jehož výsledkem byl následně přezkoumávaný úkon. Taková interpretace ustanovení § 156 odst. 2 by byla v rozporu s jeho účelem, kterým je ochrana právní jistoty dotčených osob spočívající v tom, že správní orgán může takový úkon zrušit jen za podmínek stanovených zákonem a jen zákonem stanoveným způsobem. Pokud by dotčené osoby neměly možnost se k takovému postupu správního orgánu vyjádřit, resp. proti němu brojit, postrádala by formalizovanější úprava rušení takových úkonů do značné míry smysl a bylo by i v rozporu se základními zásadami činnosti správních orgánů (zejm. § 2 odst. 3, resp. § 4 odst. 3 a 4 správního řádu).

Vydání usnesení podle § 156 odst. 2, jímž se vyjádření, osvědčení nebo sdělení správního orgánu, které je v rozporu s právními předpisy, ruší, může být v takovém řízení prvním úkonem, a to na základě § 98 správního řádu, který lze v tomto řízení rovněž „přiměřeně“ použít. Je-li správní orgán, který nezákonné vyjádření, osvědčení nebo sdělení vydal, resp. učinil, nečinný, je možné na základě

§ 154 odkazujícího na použití části první správního řádu a ve spojení s § 6 odst. 1 věta druhá správního řádu postupovat v takovém případě podle § 80 odst. 2 správního řízení („přezkumné řízení“ podle § 156 odst. 2 správního řádu je řízením vedeným z moci úřední), tzn. že nadřízený orgán může učinit některé z opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 4, včetně postupu podle písm. b) tohoto ustanovení. Nadřízený orgán může usnesením převzít věc (vydání usnesení o zrušení nezákonného vyjádření, osvědčení nebo sdělení) a rozhodnout namísto nečinného správního orgánu. Usnesení o atrakci je v takovém případě možné spojit s usnesením o zrušení nezákonného vyjádření, osvědčení nebo sdělení, jsou-li splněny podmínky vyplývající z § 98 správního řádu.

Poznámka: Závěr je částečně zpochybněn soudní judikaturou. Například v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2014 č. j. 4 As 42/2014 - 69, bodu 22, se konstatuje: „Výchozí úvahou pro nyní posuzovaný případ je interpretace přezkumu jiných úkonů správního orgánu podle části čtvrté správního řádu. Zatímco provádění (vydávání) těchto úkonů se realizuje zjednodušeným neformálním postupem mimo správní řízení, na který se vztahují jen vybraná ustanovení části druhé a třetí správního řádu, přezkum těchto úkonů je již formalizovaným řízením. Při nápravě nezákonného úkonu podle části čtvrté převažuje totiž nad dalším neformálním postupem požadavek zachování právní jistoty k ochraně nabytých práv osob, kterých se úkon týká. Tato ochrana se při přezkumu jiného správního úkonu podle části čtvrté správního řádu projevuje tím, že rozhodnutí ve věci přezkoumání takového úkonu je vydáno ve správním řízení podle části druhé a třetí správního řádu.“ Viz též rozsudky téhož soudu ze dne 26. 3. 2014 č. j. 4 Aps 7/2013 - 25, bod 16 (3046/2014 Sb. NSS) a ze dne 5. 4. 2013 č. j. 7 As 109/2012 - 23.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 8. 10. 2007

Závěr č. 61 – Lhůta pro podání žádosti o odstranění tvrdosti zákona u výkazu nedoplatků podle zákona o veřejném zdravotním pojištění

Výkaz nedoplatků podle § 53 zákona č. 48/1997 Sb. je rozhodnutím ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu. Žádost o odstranění tvrdostí může být podána do nabytí právní moci výkazu nedoplatků, tj. do uplynutí 8denní lhůty pro podání námitek proti výkazu nedoplatků nebo do doručení rozhodnutí o potvrzení výkazu nedoplatků.

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se zabýval otázkou, jak stanovit lhůtu pro podání žádosti o odstranění tvrdosti zákona podle § 53a zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Podle § 53 odst. 1 zákona č. 48/1997 rozhoduje zdravotní pojišťovna ve sporných případech placení pojistného, penále, vracení přeplatku na pojistném a snížení záloh na pojistné a dále ve věcech přirážek k pojistnému, pokut a pravděpodobné výše pojistného podle „obecných předpisů o správním řízení". Podle § 53 odst. 2 až 7 může zdravotní pojišťovna předepsat dlužné pojistné a penále k úhradě též výkazem nedoplatků. Podle § 53 odst. 7 se „*na řízení o vydání výkazu nedoplatků nevztahují obecné předpisy o správním řízení".* Podle § 53a zákona č. 48/1997 může zdravotní pojišťovna (resp. rozhodčí orgán) odstraňovat tvrdosti zákona, které se vyskytly při předepsání penále, přičemž o prominutí se rozhoduje na základě písemné žádosti oprávněné osoby, která „***může být podána do nabytí právní moci rozhodnutí,*** *kterým byla uložena pokuta, vyměřena přirážka k pojistnému nebo předepsáno penále".* Podle § 53a odst. 5 se na řízení o odstranění tvrdostí nevztahují obecné předpisy o správním řízení.

V důsledku nedokonalé novely zákona, kterou byl do § 53 zaveden institut výkazu nedoplatků (ale nebyl promítnut též do § 53a), vznikl problém s určením konce lhůty pro podání žádosti o odstranění tvrdosti zákona, pokud byla povinnost uložena výkazem nedoplatků. Dle zjištěných informací je dosavadní názor zdravotních pojišťoven k tomuto problému takový, že plátce může žádost podat kdykoli.

Poradní sbor došel k názoru, že při aplikaci § 53 a 53a zákona č. 48/1997 Sb. je na místě užití § 180 správního řádu, neboť ani jedno z ustanovení o vyloučení „*obecných předpisů o správním řízení*" nebylo po účinnosti správního řádu novelizováno – jde tedy o „*dosavadní právní předpisy*" ve smyslu § 180 správního řádu.

Na podání žádosti o odstranění tvrdostí však nelze vztáhnout § 83 odst. 1 správního řádu o odvolací lhůtě. Institutu odstranění tvrdosti je totiž zcela

odlišný od institutu odvolání. V § 53 zákona č. 48/1997 Sb. jsou ostatně zvlášť upraveny námitky proti výkazu nedoplatků, jako zvláštní opravný prostředek, který lze podat do 8 dnů od doručení výkazu nedoplatků. Institut odstranění tvrdosti v právním řádu zpravidla odpovídá rozhodnutí podle § 101 správního řádu, tedy novému rozhodnutí ve věci, která již byla pravomocně skončena, přičemž nejde o nápravu vadného nebo nezákonného rozhodnutí. Ustanovení § 53a zákona č. 48/1997 Sb. je ovšem specifické tím, že žádost je nutno podat zpravidla před právní mocí rozhodnutí[69]. Podle názoru poradního sboru jej ale za opravný prostředek považovat nelze. Při stanovení lhůty k podání žádosti lze navíc vystačit s úpravou obsaženou v § 53a odst. 4.

Při použití § 180 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 67 odst. 1 správního řádu [70] lze konstatovat, že výkaz nedoplatků vydávaný podle § 53 odst. 2 zákona č. 48/1997 Sb. splňuje pojmové znaky rozhodnutí. Okamžik právní moci rozhodnutí, který je rozhodný pro podání žádosti o odstranění tvrdosti, lze určit za použití příslušných ustanovení správního řádu, resp. obecných teoretických principů. Podle § 73 odst. 1 správního řádu je v právní moci rozhodnutí, které bylo oznámeno a proti kterému nelze podat odvolání. Podmínkou právní moci rozhodnutí obecně je jednak jeho nenapadnutelnost řádným opravným prostředkem, jednak jeho závaznost a nezměnitelnost (nastoupení překážky rei iudicatae). Výkaz nedoplatků, u kterého zákon v § 53 odst. 3 upravuje výslovně pouze jeho vykonatelnost dnem doručení, nabývá tedy právní moci uplynutím 8denní lhůty pro podání námitek podle § 53 odst. 4; v případě podání námitek pak doručením rozhodnutí o potvrzení výkazu nedoplatků podle § 53 odst. 5 zákona č. 48/1997 Sb.

[69] Výjimkou jsou podle § 53a odst. 4 zákona č. 48/1997 Sb. případy, kdy se objevily nové skutečnosti, které žadatel bez vlastního zavinění nemohl uplatnit do doby nabytí právní moci rozhodnutí. Žádost pak může být podána do tří let od právní moci tohoto rozhodnutí.

[70] „Rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách.“

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 26. 11. 2007

Závěr č. 62 – Vymezení předmětu správního řízení

I.

V oznámení o zahájení řízení o správním deliktu podle § 46 odst. 1 správního řádu správní orgán popíše skutek, o kterém bude v řízení jednáno, a správní delikt, který je v tomto skutku spatřován. V průběhu řízení může dojít ke změně skutkových zjištění, musí však být jednáno o skutku, pro který bylo zahájeno řízení.

Pokud by mělo být v tomto řízení rozhodováno o dalším skutku či skutcích v oznámení o zahájení řízení neuvedených, musí správní orgán oznámit účastníkům řízení zahájení řízení o tomto skutku či skutcích a provést o nich samostatné řízení nebo tato řízení spojit do společného řízení. V průběhu řízení tak nemůže být změněn skutek, pro který bylo zahájeno řízení. V průběhu řízení lze změnit právní kvalifikaci skutku, o kterém se řízení vede. O této změně musí správní orgán účastníka řízení uvědomit.

II.

V oznámení o zahájení ostatních řízení podle § 46 odst. 1 správního řádu správní orgán uvede věc, o které bude v řízení jednáno. Popis věci tvoří obecné vymezení práv nebo povinností, o kterých bude v řízení rozhodováno, a též dosavadní skutková zjištění. Pokud by mělo být v tomto řízení rozhodováno o dalších právech nebo povinnostech v oznámení o zahájení řízení neuvedených, musí správní orgán umožnit účastníkům řízení ve vztahu k této části předmětu řízení uplatnit jejich procesní práva.

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se zabýval otázkou vymezení předmětu řízení, především identifikací předmětu řízení ve smyslu § 46 odst. 1 věta druhá zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 413/2005 Sb., tedy jakým způsobem má být předmět řízení v oznámení o zahájení řízení popsán[71]. Konkrétně se jednalo o otázky související s řízením o vyřazení uchazeče o zaměstnání z evidence uchazečů o zaměstnání.

V případě zkoumání výše uvedené otázky je třeba vycházet z § 46 odst. 1 správního řádu. Podle tohoto ustanovení správní orgán v oznámení o zahájení řízení musí popsat předmět řízení. Při vymezení předmětu řízení pak lze vycházet z náležitostí výrokové části rozhodnutí (respektive výroku), která jako jediná má právní účinky[72] a tedy ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu zakládá, mění nebo ruší práva nebo povinnosti nebo tato práva nebo povinnosti autoritativně deklaruje. Podle § 68 odst. 2 správního řádu se ve výrokové části rozhodnutí uvede řešení otázek, které byly předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo

[71] V této souvislosti je třeba poznamenat, že problematika vymezení předmětu řízení souvisí se správním řízením obecně a nebyla vyvolána přijetím správního řádu.
[72] Blíže Vedral, J.: Správní řád, komentář, Praha, Bova POLYGON, 2006, str. 401 a násl.

rozhodováno, a označení účastníků řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu. Pokud tedy vycházíme z výše uvedených náležitostí výrokové části rozhodnutí a z obecné definice rozhodnutí, podle níž se rozhodnutím rozhoduje o konkrétních právech a povinnostech konkrétních osob v konkrétní věci (srovnej § 9 a § 67 odst. 1 správního řádu), pak lze dojít k závěru, že předmětem řízení je rozhodování o právech a povinnostech účastníků řízení na základě zjištěného skutkového stavu[73]. Pokud tedy vymezujeme předmět řízení, je třeba zde uvést, co tvoří skutkový stav, který má být v řízení dále podroben zkoumání a právně kvalifikován (např. konkrétní jednání nebo opomenutí účastníka řízení) a dále o jakých právech nebo povinnostech má být v řízení rozhodováno. Takto vymezená totožnost předmětu řízení je pak důležitá při posuzování překážky řízení podle § 48 správního řádu (litispendence i překážky věci rozhodnuté v případě předmětu řízení vymezeného ve výrokové části rozhodnutí).

Shora uvedené obecné vymezení předmětu řízení může mít různé konkrétní podoby v závislosti na povaze konkrétního řízení zahajovaného z moci úřední, jak je uvedeno dále. V této souvislosti tvoří zvláštní skupinu řízení zahajovaných z moci úřední řízení sankční (přestupkové řízení a řízení o jiném správním deliktu), která se svojí povahou blíží trestnímu řízení. Druhou skupinu tvoří ostatní řízení zahajovaná z moci úřední.

I.

V sankčních řízeních má vymezení skutku, o kterém bude v řízení jednáno velký význam. V případě skutkového stavu lze při formulaci oznámení o zahájení řízení vycházet z toho, že správní orgán má pouze omezené informace, které zpravidla postačují pouze pro to, aby odůvodnily zahájení řízení. Správní orgán tak v oznámení o zahájení řízení vymezí předmět řízení pouze jednoduchým popisem skutku, který je předmětem řízení[74]. Ve výrokové části pak správní orgán popíše skutková zjištění učiněná v průběhu správního řízení, na jejichž základě rozhodl o právech a povinnostech účastníků. Tento popis bude z logiky věci přesnější a úplnější než popis uvedený v oznámení o zahájení řízení. Z toho však lze dovodit,

[73] srovnej Průcha, P., Skulová S.: Správní právo, procesní část, Brno, Masarykova univerzita, 2000, str. 15. Zde se hovoří o rozhodovací činnosti orgánů veřejné správy, v jejímž rámci rozhodují o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech fyzických a právnických osob. Práva a povinnosti pak vznikají, mění se a zanikají jako projev existence právních vztahů, které mají základ ve vztazích reálných (společenských). Proto i vznik, změna nebo zánik práv a povinností jsou podmíněny (nebo ovlivněny) skutkovými (reálnými) okolnostmi, které je správní orgán povinen v rámci shromažďování podkladů pro vydání rozhodnutí zjistit. Předmětem správního řízení je tak rozhodování o právech a povinnostech, které vychází ze zjištěného skutkového stavu. Správní orgán tak posuzuje skutkové okolnosti, které kvalifikuje z hlediska práva a posléze na jejich základě rozhoduje o právech a povinnostech.

[74] Srovnej Vedral, J.: Správní řád, komentář, Praha, Bova POLYGON, 2006, str. 317 a násl. V případě správních deliktů tak správní orgán v oznámení popíše jednání nebo opomenutí účastníka, ve kterém je spatřován správní delikt, tedy konkrétní skutek účastníka (např. že jako řidič motorového vozidla projížděl v určitý den a hodinu po konkrétní komunikaci a překročil maximální povolenou rychlost). V případě řízení o správních deliktech (o přestupcích nebo jiných správních deliktech) má vymezení skutku zvláštní význam vzhledem k zásadě zachování totožnosti skutku v řízení a má významný vliv v dalším řízení (např. vznik překážky věci rozhodnuté, nutnost zahájit zvlášť řízení o dalším zjištěném skutku apod.).

že se vymezení předmětu řízení (skutku) v oznámení o zahájení řízení nemůže podstatně lišit od vymezení ve výrokové části rozhodnutí. Přitom lze vycházet z toho, že správní orgán v oznámení o zahájení řízení vymezí předmět řízení (skutek) a tento se v průběhu řízení nemůže bez dalšího zásadně změnit[75]. V sankčním řízení by tak skutek, pro který bylo zahájeno řízení měl být totožný se skutkem, o kterém je pojednáno v rozhodnutí (viz § 77 zákona č. 200/1990 Sb. o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů). Pokud bude v průběhu takového řízení zjištěn další skutek, je třeba oznámit účastníku (účastníkům) řízení zahájení řízení o takovém skutku a buď jej projednat ve společném řízení, nebo jej projednat v samostatném řízení (je však třeba postupovat v souladu s § 57 přestupkového zákona a § 140 správního řádu upravujícím společné řízení).

Předmět řízení musí být dále v oznámení o zahájení řízení vymezen i tím, o jakých právech a povinnostech bude v řízení jednáno. Při tom správní orgán v sankčních řízeních vychází ze svých skutkových zjištění, která jsou zpravidla minimální, a proto se může právní kvalifikace v průběhu správního řízení měnit v souvislosti se zjišťováním skutkového stavu věci. V tomto ohledu tedy vymezení práv a povinností v oznámení o zahájení správního řízení není pro správní orgán závazné, ačkoliv zpravidla k zásadním změnám nedochází[76]. Správní orgán je povinen uvědomit účastníka řízení o případné změně právní kvalifikace. Při vymezení předmětu řízení v oznámení o zahájení sankčního řízení je tedy třeba popsat skutek, o němž bude rozhodováno (skutková zjištění), a právní kvalifikaci tohoto skutku, pokud je to možné. Právní kvalifikace skutku totiž ovlivňuje následný procesní režim (přestupkové řízení či řízení o jiném správním deliktu) a napomáhá účastníkovi řízení při orientaci v postupu správního orgánu (viz judikát Nejvyššího správního soudu č. j. 5 A 732002-34[77]).

II.

Zvláštní skupinu řízení tvoří řízení, ve kterých jsou ukládána nápravná opatření. V těchto řízeních má popis skutkových zjištění zvláštní význam (obdobně jako v řízeních o správních deliktech), neboť ukládaná opatření k nápravě se odvíjejí od zjištěného porušení právních předpisů a skutková zjištění tak úzce souvisejí s ukládanými opatřeními.

---

[75] V případě řízení o správním deliktu srovnej zásadu totožnosti skutku, která je charakteristická pro trestní proces u soudu, blíže viz např. Císařová, D. a kol.: Trestní právo procesní, 2. vydání, Praha, Linde, 2002, str. 460 a násl.

[76] V řízení o správním deliktu může dojít ke změně právní kvalifikace skutku, nicméně z pohledu účastníka řízení to nic nemění na tom, že předmětem řízení je rozhodování o jeho vině za správní delikt a o sankci za tento správní delikt. Jak je uvedeno výše, stěžejním pro vymezení předmětu sankčního řízení je skutek.

[77] V judikátu se k vymezení předmětu řízení v oznámení o zahájení řízení uvádí následující: Obecně je však třeba vycházet ze základních pravidel správního řízení, tedy požadavku na obdobné náležitosti jako má mít návrh účastníka na zahájení řízení v řízení návrhovém. Musí tedy být z oznámení patrno, kdo je činí a které věci se týká, neboť jen tak je zaručeno právo účastníka se v daném řízení účinně hájit. … Vymezení skutku, pro který je řízení zahájeno, musí mít určitý stupeň konkretizace, stejně tak jako musí být z oznámení o zahájení řízení zřejmé, co bude jeho předmětem a o čem bude v řízení rozhodováno; v sankčním řízení i to, jaký postih za dané jednání hrozí.

V ostatních řízeních zahajovaných z moci úřední nemá vymezení skutkového stavu pro předmět řízení tak zásadní význam, neboť pro ně neplatí některé výše uvedené zásady. Správní orgán má zpravidla pouze omezené informace, které postačují pouze pro to, aby odůvodnily zahájení řízení. Správní orgán tak v oznámení o zahájení řízení může vymezit předmět řízení pouze jednoduchým popisem skutkových zjištění, která se však v průběhu řízení mohou měnit [78]. Ve výrokové části pak správní orgán popíše skutková zjištění učiněná v průběhu správního řízení, na jejichž základě rozhodl o právech a povinnostech účastníků. Tento popis bude z logiky věci přesnější a úplnější než popis uvedený v oznámení o zahájení řízení. Z toho však nelze dovodit, že se vymezení předmětu řízení v oznámení o zahájení řízení nemůže lišit od vymezení ve výrokové části rozhodnutí. Přitom lze vycházet z toho, že v těchto řízeních není uplatňována zásada totožnosti skutku a pro vymezení předmětu těchto řízení má větší význam vymezení práv a povinností, o kterých bude jednáno, než skutkového stavu (jednání či opomenutí účastníka řízení nebo jiná právní událost), který bude základem pro rozhodnutí[79].

V ostatních řízeních zahajovaných z moci úřední má vymezení práv a povinností, o kterých bude v řízení rozhodováno zásadní význam (viz výše). Při vymezení předmětu takového řízení v oznámení o zahájení řízení správní orgán uvede věc, o které bude v řízení jednáno. Při popisu věci správní orgán uvede práva nebo povinnosti, o kterých bude v řízení rozhodováno, a též dosavadní skutková zjištění, na základě kterých je řízení zahajováno a která budou sloužit jako podklad pro rozhodnutí[80]. Při vymezení věci v oznámení o zahájení řízení je třeba přihlížet k povaze řízení. Věc by neměla být vymezena příliš konkrétně, neboť správní orgán nemá při oznámení o zahájení řízení zjištěn skutkový stav věci a nemůže tedy v oznámení o zahájení řízení konkretizovat předmět řízení stejným způsobem jako ve výrokové části rozhodnutí. Nelze ji však vymezit ani příliš obecně, neboť v takovém případě by oznámení o zahájení řízení do značné míry postrádalo smysl

[78] Závisí na povaze konkrétního řízení, například v řízení o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání lze skutek popsat podle skutkových zjištění správního orgánu (např. konkrétního dne se bez řádné omluvy nedostavil na úřad práce). Pro vymezení předmětu řízení je však významnější vymezení práv a povinností, o kterých bude v řízení jednáno, viz níže.

[79] Pokud tedy správní orgán například zahájí řízení o vyřazení uchazeče o zaměstnání z evidence uchazečů o zaměstnání na základě toho, že se bez řádné omluvy nedostavil v určený den k úřadu práce a v průběhu řízení zjistí, že uchazeč o zaměstnání se nedostavil, neboť je v pracovním poměru, je zřejmé, že se tím změnila skutková zjištění, která budou právně kvalifikována jako důvod pro vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání (srovnej podmínky podle § 31 písm. c) a d) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů). Pro vymezení předmětu řízení je však zásadní, že se jedná o řízení o vyřazení uchazeče o zaměstnání z evidence uchazečů o zaměstnání (vymezení práv a povinností, o kterých je rozhodováno) a případná změna skutkových okolností, které k zahájení řízení vedly (tím i změna důvodu pro vyřazení) nemůže znamenat změnu předmětu tohoto řízení.

[80] Například v řízení o vyřazení uchazeče o zaměstnání z evidence uchazečů o zaměstnání se předmět řízení vymezí tak, že správní orgán v oznámení o zahájení řízení uvede, že se jedná o řízení o vyřazení uchazeče o zaměstnání z evidence uchazečů o zaměstnání podle § 30 zákona o zaměstnanosti na základě toho, že uchazeč o zaměstnání mařil součinnost s úřadem práce. Dále je třeba s ohledem na přezkoumání možné překážky řízení podle § 48 odst. 1 správního řádu v oznámení o zahájení řízení uvést, jakým jednáním či opomenutím byla součinnost s úřadem práce mařena.

a účastník řízení by nevěděl, o čem bude v zahajovaném řízení jednáno (viz judikát citovaný v poznámce č. 77 a poznámka č. 80). Pokud by v řízení na základě zjištěného skutkového stavu mělo být rozhodováno o dalších právech nebo povinnostech účastníků řízení, musí o tom správní orgán tyto účastníky uvědomit a dát jim možnost uplatnit všechna jejich procesní práva.

Poznámka: Dne 1. 7. 2017 nabyl účinnosti zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Náležitosti oznámení o zahájení řízení o přestupku a problematiku změny právní kvalifikace skutku a rozšíření obvinění řeší § 78 odst. 3 a 4 zákona č. 250/2016 Sb. V obecné rovině je však argumentace poradního sboru nadále použitelná.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 26. 11. 2007

Závěr č. 63 – Vymezení představeného podle § 14 odst. 2 správního řádu v případech vedoucích představitelů územních samosprávných celků

O námitce podjatosti proti tajemníkovi obecního úřadu rozhodne podle § 14 odst. 2 správního řádu starosta obce. O námitce podjatosti proti starostovi obce rozhodne v přenesené působnosti krajský úřad, v případě hejtmana kraje a ředitele krajského úřadu rozhoduje v řízení vedeném v přenesené působnosti věcně příslušný ústřední správní úřad, v řízení vedeném v samostatné působnosti Ministerstvo vnitra.

Odůvodnění:

Poradní sbor se zabýval otázkou aplikace § 14 odst. 2 správního řádu, konkrétně určením *služebně nadřízené úřední osoby nebo toho, kdo má obdobné postavení (dále jen „představený“)* v případech, kdy námitka podjatosti směřuje vůči tajemníkovi obecního úřadu nebo starostovi obce, případně proti řediteli krajského úřadu nebo hejtmanovi. Tato otázka není řešena v ustanoveních upravujících příslušnost k rozhodování o námitce podjatosti v rámci obecního (ustanovení § 148 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích /obecní zřízení/, ve znění pozdějších předpisů), ani krajského úřadu (ustanovení § 94 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích /krajské zřízení/, ve znění pozdějších předpisů). Obdobnou úpravu obsahuje i ustanovení § 119a zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, kterým se tento výklad sice dále nezabývá, ale závěry zde obsažené lze vztáhnout i na příslušné představitele Hlavního města Prahy a městských částí.

Určení představeného tajemníka obecního úřadu je jednoznačné, je jím starosta obce. U starosty lze vztah služební nadřízenosti vůči tajemníkovi obecního úřadu dovodit především z ustanovení § 109 odst. 1 obecního zřízení, podle kterého je starosta *v čele obecního úřadu*, přičemž součástí obecního úřadu je i tajemník. Dále starosta podle § 103 odst. 3 obecního zřízení *jmenuje a odvolává se souhlasem ředitele krajského úřadu tajemníka obecního úřadu*, a podle § 103 odst. 4 písm. i) obecního zřízení *plní obdobné úkoly jako statutární orgán zaměstnavatele podle zvláštních právních předpisů vůči uvolněným členům zastupitelstva a tajemníkovi obecního úřadu*. Tajemník obecního úřadu je podle § 110 odst. 2 obecního zřízení *odpovědný za plnění úkolů obecního úřadu v samostatné působnosti i přenesené působnosti starostovi* a je povinen plnit úkoly uložené mu starostou (§ 110 odst. 4 písm. b/ obecního zřízení).

V případě starosty a hejtmana je situace o něco složitější. Tyto osoby lze považovat za vedoucí správních orgánů, nikoliv ovšem orgánů ústředních, ustanovení o podjatosti se proto použijí, § 14 odst. 6 správního řádu se na ně nevztahuje. Představený, tj. jediná osoba, která by jim byla služebně nadřízená, nebo měla obdobné postavení, jak předpokládá § 14 odst. 2 správního řádu, zde neexistuje, rozhodovat tedy bude „služebně nadřízený“ orgán. Za takový

orgán nelze považovat zastupitelstvo územního samosprávného celku, které sice starostu (hejtmana) volí a odvolává (§ 84 odst. 2 písm. m/ obecního zřízení a § 35 odst. 2 písm. n/ krajského zřízení), to však podle našeho názoru samo o sobě nepostačuje k závěru, že je zde dán vztah obdobný služební nadřízenosti. Tento závěr nemá oporu ani v žádných jiných ustanoveních obecního a krajského zřízení. Za této situace je jediným možným východiskem, aby námitku podjatosti posoudil nadřízený správní orgán podle § 178 odst. 2 správního řádu. O námitce podjatosti směřující proti starostovi rozhodne tedy v krajský úřad, který je nadřízeným správním orgánem orgánu obce. Vykonává-li krajský úřad vůči orgánům obce jednajícím v samostatné působnosti funkci nadřízeného orgánu podle správního řádu, musí jít z jeho strany o výkon přenesené působnosti, což platí i pro rozhodování o podjatosti starosty. Vztahy mezi obcemi a krajem při výkonu samosprávy jsou totiž vztahy spolupráce (viz § 14 odst. 4 krajského zřízení), nikoliv vztahy nadřízenosti a podřízenosti, jak vyplývá též z čl. 104 odst. 2 Ústavy, krajský úřad tedy o námitce podjatosti starosty rozhoduje usnesením vydávaným přenesené působnosti. O námitce podjatosti směřující proti hejtmanovi rozhodne v řízení vedeném v přenesené působnosti věcně příslušný ústřední správní úřad, v řízení vedeném v samostatné působnosti Ministerstvo vnitra.

Pokud je vznesena námitka podjatosti proti řediteli krajského úřadu, bude o podjatosti rozhodovat opět věcně příslušný ústřední správní úřad (pokud jde o řízení v přenesené působnosti) nebo Ministerstvo vnitra (pokud jde o řízení v samostatné působnosti). O podjatosti ředitele krajského úřadu nemůže rozhodovat hejtman, neboť podle ustanovení § 68 krajského zřízení není hejtman součástí krajského úřadu (krajský úřad tvoří ředitel a zaměstnanci kraje zařazení do krajského úřadu. V čele krajského úřadu stojí ředitel.). Je sice pravda, že ředitel krajského úřadu je dle § 69 odst. 1 krajského zřízení odpovědný hejtmanovi za plnění úkolů svěřených krajskému úřadu v samostatné a přenesené působnosti a dle § 69 odst. 2 písm. i) plní úkoly uložené mu mj. hejtmanem, avšak vzhledem k tomu, že hejtman není součástí krajského úřadu, není možno, aby v rámci krajského úřadu činil jakékoliv procesní úkony (a tedy nemůže ani rozhodovat o podjatosti ředitele krajského úřadu). V případě, kdy by hejtman o podjatosti ředitele krajského úřadu rozhodoval a rozhodl kladně, nebylo by možno, aby v probíhajícím řízení pokračoval kdokoliv z daného krajského úřadu, avšak ani by nebylo možno postupovat podle § 131 odst. 4, neboť v rámci působnosti hejtmana je vždy pouze jeden kraj a tedy i jen jeden krajský úřad a není tedy možno pověřit projednáním a rozhodnutím ve věci jiný správní úřad v jeho obvodu.

Výjimka, kdy hejtman prakticky kraj spravuje a krajský úřad nemá žádnou působnost, je v rámci plnění úkolů krizového řízení, neboť dle ustanovení § 14 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů, neboť veškeré úkoly zde stanovené vykonává hejtman.

V případech, kdy bude rozhodnuto o podjatosti tajemníka obecního úřadu, bude možné, aby starosta obce, který stojí v čele obecního úřadu a není zároveň

osobou ve vztahu podřízenosti k tajemníkovi, určil podle § 14 odst. 4 správního řádu sám sebe úřední osobou za vyloučeného tajemníka. Nadřízenost starosty vůči tajemníkovi obecního úřadu (viz výše) není totiž sama o sobě důvodem pro vyloučení z projednávání a rozhodování věci pro podjatost. V případě, že bude shledána podjatost starosty, hejtmana nebo ředitele krajského úřadu, nebude možné určit jinou úřední osobu, která není k vyloučenému ve vztahu podřízenosti. Nadřízený správní orgán tak na základě § 14 odst. 4 správního řádu bude postupovat podle § 131 odst. 4 správního řádu, tedy pověří projednáním a rozhodnutím věci jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém obvodu, jehož správní obvod sousedí se správním obvodem nezpůsobilého správního orgánu.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 26. 11. 2007

Závěr č. 64 – Způsob vyřízení podání označeného jako „odvolání“ podaného osobou, která není účastníkem řízení

Pokud osoba, která není účastníkem řízení, podá podání označené jako odvolání, posuzuje se toto podání jako nepřípustné odvolání. O případném účastenství osoby, která odvolání podala, se samostatně nerozhoduje.

Odůvodnění:

Podle § 81 odst. 1 správního řádu může účastník řízení podat proti rozhodnutí odvolání, pokud zákon nestanoví jinak. Účastníky řízení definuje správní řád v § 27. Účastníkem řízení je každý, kdo splňuje podmínky stanovené v tomto ustanovení, a to bez ohledu na to, zda s ním správní orgán v tom kterém správním řízení jednal nebo nejednal. To, že správní orgán s určitou osobou jako s účastníkem řízení nejedná, neznamená, že taková osoba tím status účastníka řízení ztrácí a naopak to, že správní orgán jedná jako s účastníkem řízení s osobou, která podmínky podle § 27 nesplňuje, neznamená, že tím taková osoba postavení účastníka řízení získává.

Stanoví-li § 81 odst. 1 správního řádu, že odvolání proti rozhodnutí může podat účastník řízení, znamená to, že právo podat odvolání přiznává zákon jen osobám uvedeným, v § 27 správního řádu. Pokud odvolání chybí některý ze základních rysů tohoto podání (jako např. odvolání podané účastníkem, který se práva na odvolání vzdal či podání odvolání v situaci, kdy je odvolání vyloučeno), lze říci, že jde o odvolání nepřípustné. Pokud je tedy odvolání podáno osobou, která není účastníkem řízení, je možno toto odvolání posoudit jako nepřípustné a jako takovým se jím dále zabývat (tedy postup podle § 92 správního řádu). Na základě ustanovení § 92 odst. 1 věty druhé se však s tímto odvoláním skutečně nakládá jako s podnětem pro přezkumné řízení, obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí.

S otázkou podání odvolání osobou, která není účastníkem řízení, velice úzce souvisí i otázka účastenství. Podle ustanovení § 28 odst. 1 správního řádu se za účastníka považuje v pochybnostech i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak, přičemž o tom, zda osoba je či není účastníkem, vydá správní orgán usnesení, které se oznamuje pouze tomu, o jehož účasti v řízení se rozhoduje, a ostatní účastníci se o něm vyrozumí. Podle § 93 odst. 1 správního řádu platí, že není-li v hlavě VIII části druhé stanoveno jinak, použijí se pro řízení o odvolání obdobně ustanovení hlav I až IV, VI a VII druhé části, tzn. i ustanovení § 28.

Jiná situace nastává ve chvíli, kdy je okruh účastníků řízení ze zákona omezen (např. § 14 odst. 1 zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů nebo § 116 zákona č. 137/2006 Sb. o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů). Je-li okruh účastníků

ze zákona omezen a osoba, která není součástí tohoto okruhu, podá „odvolání“, je zcela nepochybné že zde není naplněna dikce § 81 odst. 1 správního řádu, tedy, že odvolání může podat pouze účastník. V takovém případě toto podání není odvoláním, neboť podateli chybí aktivní legitimace k podání odvolání.

V této souvislosti je rovněž využitelné rozhodnutí Vrchního soudu v Praze č.j. SJS 749/2001. Toto rozhodnutí bylo vydáno za účinnosti zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů, avšak lze je použít i pro aplikaci současného správního řádu. V tomto rozhodnutí je uvedeno, že „Námitku toho, kdo tvrdí, že byl jako účastník řízení pominut, uplatněnou poprvé až v podaném odvolání (rozkladu), je nutno řešit v rámci samotného řízení o odvolání nebo rozkladu (§ 59 a násl. správního řádu, resp. postupem podle § 57 odst. 1 spr. ř.). V této fázi řízení není již místo pro řešení této otázky samostatným procesním rozhodnutím o ní.“ Z uvedeného rozhodnutí tedy vyplývá, že v případě podání odvolání osobou, která není účastníkem řízení, se o účastenství osoby nebude rozhodovat samostatným usnesením, účastenství této osoby bude řešeno v rámci rozhodnutí o odvolání (a tedy případně i v rámci postupu podle § 92 správního řádu).

Tímto není nijak dotčeno právo na soudní ochranu takové osoby; pokud bylo její odvolání zamítnuto jako nepřípustné, může podat žalobu ke příslušnému soudu.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 26. 11. 2007

Závěr č. 65 – Forma žádosti správních orgánů, kterými od jiných správních orgánů vyžadují podklady, informace či výpisy z evidencí důležité pro účely řízení

Žádosti správních orgánů, kterými od jiných správních orgánů vyžadují podklady, informace či výpisy z evidencí důležité pro účely řízení, nemají formu usnesení (ani jinou zákonnou formu pro rozhodnutí), neboť se v těchto případech nejedná o dožádání ve smyslu § 13 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Žádosti budou vyřizovány v souladu s § 8 odst. 2 správního řádu.

Odůvodnění:

Odbor všeobecné správy Ministerstva vnitra se obrátil na poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu s dotazem, jakou povahu mají žádosti správních orgánů, kterými od jiných správních orgánů vyžadují podklady, informace či výpisy z evidencí důležité pro účely řízení. Konkrétní dotaz se týkal formy žádosti krajských úřadů o poskytnutí výpisu z evidence osob, které pozbyly nebo nabyly státní občanství České republiky, tedy zda je v evidenci zapsána osoba, která žádá osvědčení či potvrzení o státním občanství.

Na základě ustanovení § 20 odst. 1 písm. c) zákona č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky, se státní občanství České republiky prokazuje osvědčením, popřípadě potvrzením o státním občanství České republiky. Toto osvědčení vydává úřad příslušný podle místa trvalého pobytu osoby, o jejíž státní občanství se jedná (viz § 20 odst. 2 zákona č. 40/1993 Sb.), jímž je na základě § 6 odst. 7 zákona č. 40/1993 Sb. krajský úřad, v hlavním městě Praze úřad městské části určený Statutem hlavního města Prahy, ve městech Brno, Ostrava a Plzeň magistrát těchto měst (dále jen „krajský úřad“).

Podle § 24 zákona č. 40/1993 Sb. provádí ve sporných případech zjišťování státního občanství České republiky krajský úřad příslušný podle místa trvalého pobytu. Posléze vystaví fyzické osobě potvrzení o výsledku provedeného zjištění. Je-li to třeba k uplatnění práv fyzické osoby, do potvrzení uvede, kdy, popřípadě na základě jakých ustanovení fyzická osoba státní občanství České republiky nabyla nebo pozbyla.

Za tímto účelem krajské úřady v rámci zjišťování skutkového stavu věci (viz § 3 a 52 správního řádu) žádají Ministerstvo vnitra o údaje z evidence osob, které pozbyly či nabyly státní občanství. Ústřední evidenci fyzických osob, které nabyly nebo pozbyly státní občanství České republiky, vede Ministerstvo vnitra, a to na základě § 23 odst. 2 zákona č. 40/1993 Sb. Obdobně podle § 3 odst. 1 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), je evidence obyvatel vedena v informačním systému evidence obyvatel, jehož správcem je Ministerstvo vnitra;

v informačním systému o občanech se vede mimo jiné údaj o státním občanství (viz odstavec 3 písm. f) uvedeného ustanovení).

Některé krajské úřady žádají Ministerstvo vnitra o údaje z evidence usnesením, tedy podle ustanovení § 13 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Jiné krajské úřady pak zasílají Ministerstvu vnitra neformální dopis s žádostí o poskytnutí údajů, zda je v evidenci osob, které pozbyly nebo nabyly státní občanství České republiky, zapsána osoba, která žádá osvědčení či potvrzení o státním občanství.

Ustanovení § 13 odst. 1 správního řádu stanoví, že příslušný správní orgán může usnesením dožádat podřízený nebo nadřízený správní orgán anebo jiný věcně příslušný správní orgán o provedení úkonu, který by sám mohl provést jen s obtížemi nebo s neúčelnými náklady anebo který by nemohl provést vůbec. Toto ustanovení je možné aplikovat nejen na řízení podle části II a III správního řádu, tedy na řízení jehož účelem je vydání rozhodnutí, nýbrž je možné jej použít i při postupech správních orgánů podle části čtvrté správního řádu; tj. rovněž při postupu, kdy krajský úřad vydává osvědčení, popř. potvrzení o státním občanství České republiky (ve smyslu § 154 správního řádu se bude § 13 aplikovat obdobně).

Podle názoru poradního sboru by se podle § 13 správního řádu postupovat v předmětném případě nemělo, neboť v případě poskytování údajů z evidence fyzických osob, které nabyly nebo pozbyly státní občanství, se již z povahy věci nejedná o úkon ve smyslu § 13 odst. 1 správního řádu. Ministerstvo vnitra fakticky žádný úkon, který by jinak prováděl krajský úřad, nečiní, neboť poskytuje, na základě zákonem stanovené kompetence, údaj z evidence obyvatel, který by krajský úřad (resp. oprávněná úřední osoba – viz § 15 odst. 2 správního řádu) sám poskytnout nemohl. Poskytnutí údaje z evidence obyvatel je kompetencí Ministerstva vnitra – viz § 23 odst. 2 zákona č. 40/1993 Sb.

V případě poskytování údajů z evidence fyzických osob, které nabyly nebo pozbyly státní občanství, se tedy jedná o „úkon“, který by krajský úřad učinit nemohl, neboť celostátní evidenci vede Ministerstvo vnitra a ustanovení o dožádání podle správního řádu na takovéto případy nedopadají. Dožádat by bylo možné pouze úkon, který by obecně správní orgán provést mohl, ovšem za daných konkrétních podmínek by jej mohl provést jen s obtížemi nebo s neúčelnými náklady anebo by jej nemohl provést vůbec. Opatřování údajů z celostátní evidence fyzických osob, které nabyly nebo pozbyly státní občanství, není v působnosti krajských úřadů, nejedná se tudíž pouze o konkrétní nemožnost úkon provést, což je smyslem možnosti aplikace § 13 správního řádu.

Na základě výše uvedeného dospěl poradní sbor k závěru, že by údaje z evidence fyzických osob, které nabyly nebo pozbyly státní občanství, měly být poskytovány na základě neformální žádosti krajských úřadů, která nebude mít formu usnesení ani jinou zákonem předpokládanou formu rozhodnutí. Na základě této neformální žádosti budou předmětné údaje Ministerstvem vnitra krajským úřadům, v zájmu dobré správy, tedy v souladu s § 8 odst. 2 správního řádu, poskytnuty.

Poznámka: Zákon č. 40/1993 Sb. byl s účinností od 1. 1. 2014 nahrazen zákonem č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (zákon o státním občanství České republiky). V obecné rovině je argumentace poradního sboru nadále použitelná.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 16. 6. 2008

Závěr č. 66 – Rozhodnutí o odvolání vydané v neprospěch žadatele

Rozhodnutí o příspěvku na péči dle § 7 zákona o sociálních službách je závislé na vydání posudku. Pokud se posudek, vydaný v odvolacím řízení liší od posudku vydaného v prvostupňovém řízení, lze vydat rozhodnutí o odvolání, které je změněno v neprospěch odvolatele, neboť z povahy věci vyplývá, že rozhodnutí o příspěvku na péči závisí vždy na aktuálním stavu.

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu obdržel dotaz k aplikaci § 90 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 413/2005 Sb. Podle ustanovení části druhé zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů se poskytuje příspěvek na péči osobám, které jsou závislé na pomoci jiné fyzické osoby. Jedním z podkladů pro rozhodnutí o výši příspěvku je také stupeň závislosti osoby na péči. Rozhodnutí o výši příspěvku na péči je však tímto posudkem přímo vázáno.

Stupeň závislosti v prvním stupni posuzuje úřad práce, rozhodnutí vydává obecní úřad obce s rozšířenou působností. Pokud žadatel podá proti rozhodnutí odvolání, rozhodují o tomto odvolání krajské úřady, stupeň závislosti však posuzuje posudková komise Ministerstva práce a sociálních věcí. Z tohoto je patrné, že posudek není závazným stanoviskem dle § 149 odst. 1 správního řádu, neboť nakládání s posudkem je v rámci odvolacího řízení značně odlišné od nakládání se závazným stanoviskem (posudek se v rámci odvolacího řízení vystavuje znovu, závazné stanovisko se mění pouze v případě, že odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska a správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který závazné stanovisko vydal, závazné stanovisko nepotvrdil).

V rámci odvolacího řízení pak dochází k situacím, kdy je výsledkem posouzení posudkové komise nižší stupeň závislosti, než jaký byl stanoven v prvním stupni řízení. V současné době odvolací orgány postupují podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řád a rozhodnutí změní podle nového posouzení. Otázkou však je, zda je tento postup v souladu s § 90 odst. 3 správního řádu, tedy s nemožností změnit napadené rozhodnutí v neprospěch žadatele a zda lze považovat rozhodnutí prvostupňového orgánu za nezákonné, pokud je vydáno podle posudku úřadu práce, který je však odlišný od posudku posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí.

Ustanovení § 90 odst. 3 správního řádu říká, že odvolací správní orgán nemůže změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele, ledaže odvolání podal také jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné, anebo je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem. Z tohoto je patrné, že možnost změnit napadené rozhodnutí v neprospěch žadatele je velice omezena,

tímto ustanovením se do správního řádu dostává zásada zákazu reformatio in peius. Vzhledem k charakteru rozhodování o příspěvku na péči je zcela jasné, že změna rozhodnutí v neprospěch žadatele je možná pouze z důvodu toho, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem.

Právní předpisy, tedy konkrétněji zákon o sociálních službách, stanoví podmínky a výši příspěvku na péči. Pokud je tedy posudek posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí odlišný od posudku úřadu práce, lze říci, že pokud by odvolací orgán vydal rozhodnutí podle staršího posudku úřadu práce, jednalo by se o rozhodnutí vydané v rozporu s právními předpisy. Taktéž vzhledem k tomu, že zdravotní stav může být proměnlivou záležitostí, je třeba vždy rozhodovat podle aktuálního stavu (pokud by se nerozhodovalo podle aktuálního zdravotního stavu, nebylo by de facto možno výši příspěvku na péči jakkoliv změnit).

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 16. 6. 2008

Závěr č. 67 – Možnost uplatnění stížnosti podle § 175 správního řádu vůči postupu Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových

Proti postupům Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových při správě státního majetku nelze podat stížnost podle § 175 správního řádu. Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových totiž nemá při správě státního majetku podle § 11 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, postavení správního orgánu ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu.

Odůvodnění:

Poradní sbor se zabýval otázkou, zda je možné aplikovat ve vztahu postupům Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových (dále „ÚZSVM“) § 175 správního řádu. Konkrétně šlo o otázku, zda ÚZSVM vykonává působnost veřejné správy a zda „externě působí“ vůči veřejnosti v případech, kdy podle § 11 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, hospodaří s majetkem České republiky.

Problematikou institutu stížnosti podle § 175 správního řádu se poradní sbor v minulosti již několikrát zabýval. V odůvodnění závěru č. 8 je uvedeno, že *ustanovení § 175 správního řádu bude již závazné i pro orgány územní samosprávy, uplatní se však pouze za předpokladu, stejně jako u ostatních správních orgánů, že je dána zároveň působnost správního řádu podle jeho § 1, tedy jestliže se bude jednat o postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob za předpokladu, že vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. Veřejná správa je pak veškerá veřejnoprávní činnost správních orgánů směřující navenek vůči fyzickým a právnickým osobám a je to vše, co není zákonodárstvím, soudnictvím nebo vládou. V § 1 se jedná o tzv. výsostnou či vrchnostenskou veřejnou správu, tedy o autoritativní postup vůči adresátům veřejné správy.* Veřejnou správu v tomto smyslu však ÚZSVM nevykonává.

Působnost ÚZSVM je vymezena v ustanovení § 1 odst. 2 zákona č. 201/2002 Sb., o zastupování státu ve věcech majetkových, ve znění pozdějších předpisů[81]. Působnost ÚZSVM v oblasti veřejné zprávy (ve výše uvedeném smyslu) nevyplývá ani přímo z tohoto ustanovení, ani z ustanovení dalších, na která zákon odkazuje v § 1 odst. 2 písm. c) zákona o zastupování státu ve věcech majetkových. ÚZSVM

[81] (2) Úřad je orgánem České republiky (dále jen "stát"), který
a) jedná v řízení před soudy, rozhodci nebo stálými rozhodčími soudy (dále jen "rozhodčí orgány"), správními úřady a jinými orgány,
b) zpracovává právní stanoviska,
c) plní další úkoly stanovené zvláštními právními předpisy a tímto zákonem.

sice podle výše citovaného ustanovení hospodaří s veřejnými prostředky (majetkem České republiky), používá přitom však výlučně soukromoprávní prostředky. Z pouhé skutečnosti, že úřad nakládá s veřejnými prostředky, nelze při absenci působnosti k výkonu „vrchnostenské“ správy vyvodit, že úřad má postavení správního orgánu ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu.

Na druhou stranu je však zřejmé, že činnost ÚZSVM má veřejnoprávní aspekt, jde o správní činnost, byť ne autoritativní. Právo občanů obracet se na ÚZSVM je tedy nezpochybnitelné a je zakotveno i v ústavní rovině v čl. 18 odst. 1 Listiny základních práv a svobod[82]. Úřad působící v rámci veřejné sféry tedy musí s občany komunikovat a jejich stížnosti vyřizovat, a to podle zvláštní právní úpravy, případně podle interního předpisu, který může být ustanovením § 175 správního řádu inspirován. V případě neexistence zvláštní právní úpravy a interního předpisu bude úřad postupovat podle § 175 správního řádu analogicky, protože jiná obecná úprava vyřizování stížností není v právním řádu v současné době obsažena. O přímo aplikaci ustanovení § 175 správního řádu však nejde. Tento postup by též neměl nahrazovat kontrolní mechanismy stanovené pro danou oblast obecně závaznými právními předpisy. Pro hospodaření s veřejným majetkem jde např. o kontrolu prováděnou Nejvyšším kontrolním úřadem na základě zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadě, ve znění pozdějších předpisů.

Výše uvedené ustanovení Listiny základních práv a svobod zakládá nepochybně právo občana na to, aby úřad působící ve veřejné sféře na jeho návrh či stížnost adekvátně reagoval i v případě, kdy ustanovením § 175 správního řádu přímo vázán není. Jinak se úřad vystavuje možné odpovědnosti za nesprávný úřední postup.

[82] Petiční právo je zaručeno; ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu má každý právo sám nebo s jinými se obracet na státní orgány a orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 16. 6. 2008

Závěr č. 68 – Rozhodnutí, kterým se končí řízení u prohlášení věci za kulturní památku zahájené z moci úřední, vydané v případě, že věc za kulturní památku nebyla prohlášena

Pokud Ministerstvo kultury podle § 3 zákona o památkové péči zahájilo z vlastního podnětu řízení o prohlášení věci za kulturní památku a v průběhu řízení dospělo k závěru, že věc nemůže být za kulturní památku prohlášena, toto řízení zastaví podle § 66 odst. 2 správního řádu.

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se zabýval dotazem Ministerstva kultury, jakým způsobem má být ukončeno řízení o prohlášení věci za kulturní památku zahájené podle § 3[83] zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů, z moci úřední v případě, že ministerstvo neshledalo důvody pro prohlášení věci za kulturní památku podle § 2 tohoto zákona.

Při zkoumání výše uvedené otázky je třeba vycházet z toho, že správní řízení musí být ukončeno rozhodnutím, ať už rozhodnutím ve věci nebo rozhodnutím, které z procesních důvodů řízení ukončuje. Přitom lze vycházet z toho, že správní řízení končí teprve právní mocí rozhodnutí (usnesení o zastavení řízení podle § 66 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 413/2005 Sb., je nutno považovat za zvláštní druh rozhodnutí, kterým se rozhoduje o procesních otázkách, viz § 67 odst. 1 správního řádu). Podle § 68 odst. 2 správního řádu rozhodnutí ve věci obsahuje řešení otázky, která byla předmětem správního řízení. V případě, že je řízení ukončováno z procesních důvodů, obsahuje výroková část vymezení těchto procesních důvodů a též výrok o ukončení řízení (srovnej výrokovou část

[83] (1) Ministerstvo kultury si před prohlášením věci za kulturní památku vyžádá vyjádření krajského úřadu a obecního úřadu obce s rozšířenou působností, pokud je již od těchto orgánů neobdrželo. Archeologický nález (§ 23) prohlašuje ministerstvo kultury za kulturní památku na návrh Akademie věd České republiky.
(2) Ministerstvo kultury vyrozumí písemně vlastníka věci o podání návrhu na prohlášení věci za kulturní památku nebo o tom, že hodlá věc prohlásit za kulturní památku z vlastního podnětu, a umožní mu k návrhu nebo podnětu se vyjádřit.
(3) Vlastník věci je povinen od doručení vyrozumění podle odstavce 2 až do rozhodnutí ministerstva kultury chránit věc před poškozením, zničením nebo odcizením a oznámit ministerstvu kultury každou zamýšlenou i uskutečněnou změnu jejího vlastnictví, správy nebo užívání.
(4) Ministerstvo kultury vyrozumí písemně o prohlášení věci za kulturní památku jejího vlastníka, krajský úřad, obecní úřad obce s rozšířenou působností a odbornou organizaci státní památkové péče (§ 32) a u archeologických nálezů též Akademii věd České republiky. Vyrozumí je i v tom případě, že neshledalo důvody pro prohlášení věci za kulturní památku.
(5) Vlastníci věcí, které pro svou mimořádnou uměleckou nebo historickou hodnotu by mohly být v souladu se společenským zájmem prohlášeny za kulturní památky, jsou povinni oznámit ministerstvu kultury, krajskému úřadu nebo obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností na jejich písemné vyzvání požadované údaje o těchto věcech a jejich zamýšlené změny, umožnit těmto orgánům nebo jimi pověřené odborné organizaci státní památkové péče prohlídku věcí, popřípadě pořízení jejich vědecké dokumentace.
(6) Podrobnosti o prohlašování věcí za kulturní památky a způsob oznamovací povinnosti podle odstavce 5 stanoví obecně závazný právní předpis.

usnesení o zastavení řízení). Z výše uvedeného však nelze dovodit, jakým způsobem má být ukončeno řízení z moci úřední, kdy se nemění právní postavení účastníků řízení.

Určitým vodítkem při řešení této otázky by mohl být právní význam rozhodnutí vydávaného v řízení z moci úřední. Pravidelným účelem tohoto řízení je uložení povinnosti nebo odnětí práva účastníkům řízení (oprávnění se přiznává zpravidla na žádost, neboť záleží na vůli každého, zda chce disponovat oprávněním, k jehož existenci je zapotřebí správního aktu). Pokud by tedy bylo vydáno rozhodnutí o tom, že se určitá věc neprohlašuje za kulturní památku, není tímto rozhodnutím ani ukládána povinnost ani jím není odnímáno právo. V této souvislosti však vyvstává otázka, jakou povahu má rozhodnutí o prohlášení určité věci za kulturní památku, neboť se nejedná o typické uložení povinnosti nebo odnětí práva (jde o rozhodnutí in rem). Na druhou stranu právní řád zná i řízení zahajovaná ex offo, kde nejde o uložení povinnosti nebo odnětí práva, ale kde je z důvodu ochrany veřejného zájmu měněno právní postavení dotčených osob. V případu uvedeném v dotazu se však právní postavení dotčených osob nemění, neboť věc není za kulturní památku prohlašována. Je tedy nadále otázkou, zda má správní orgán takové řízení ukončit z procesních důvodů (odpadl důvod řízení) nebo má rozhodnout o meritu věci (věc se za kulturní památku neprohlašuje, obdobně v případě řízení o žádosti by rozhodl o zamítnutí žádosti). Důsledky obou rozhodnutí jsou stejné.

Východiskem z tohoto může být další charakteristika meritorního rozhodnutí, kterou jsou jeho právní účinky. Správní řád v § 9 a § 67 odst. 1 rozlišuje rozhodnutí konstitutivní a deklaratorní, tedy rozhodnutí, kterým se zakládá, mění nebo ruší právní stav nebo kterým se existence právního stavu deklaruje. Meritorním rozhodnutím se tedy zásadně mění právní stav (v případě deklaratorních rozhodnutí alespoň v tom ohledu, že je posílena právní jistota dotčených osob). Naproti tomu rozhodnutím o tom, že určitá věc není kulturní památkou se právní stav nemění (tato skutečnost je zřejmá již z toho, že k tomu, aby byla určitá věc kulturní památkou, je třeba správního aktu – vyplývá tedy přímo ze zákona o památkové péči). Z toho lze dovodit, že z teoretického hlediska je vhodnější řízení ex offo, ve kterém nelze projednávanou věc prohlásit za kulturní památku, zastavit, neboť odpadl důvod řízení. Přitom lze rovněž vycházet z toho, že v procesně propracovanější oblasti, kterou představuje právní úprava správního trestání, jsou obdobné případy důvodem pro zastavení řízení (nelze prokázat správní delikt, delikt nespáchal účastník apod.), neboť nelze meritorně rozhodnout.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 16. 6. 2008

Závěr č. 69 – Výklad ustanovení § 91 odst. 4 správního řádu – okamžik právní moci při vzdání se práva na odvolání

V situaci, kdy je v řízení pouze jediný účastník, který se vzdal práva na podání odvolání, nabude rozhodnutí právní moci dnem, kdy se tento účastník řízení vzdal práva na podání odvolání.

Odůvodnění:

Ustanovení § 91 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, stanoví, že *je-li v řízení více účastníků a všichni se vzdali práva podat odvolání, nabývá rozhodnutí právní moci dnem následujícím pod dni, kdy tak učinil poslední z nich.*

V této souvislosti se poradní sbor ministra vnitra zabýval otázkou, kdy nabude rozhodnutí právní moci, je-li v řízení pouze jediný účastník, který se vzdal práva na podání odvolání. V případě, že by rozhodnutí nabylo právní moci dnem následujícím po dni, kdy tak učinil, nedošlo by ke vzniku „nerovnosti" mezi situací, kdy je v řízení jediný účastník, a situací, kdy je v řízení více účastníků. Podle názoru poradního sboru by však v tomto případě došlo k „nerovnosti" za předpokladu, kdy by byl jediný účastník řízení a proti rozhodnutí by nebylo možné podat odvolání (rozhodnutí by nabylo právní moci v okamžiku oznámení rozhodnutí), oproti případu, kdy by byl jediný účastník řízení, který se vzdal práva na podání odvolání (pokud by k nabytí právní moci mělo dojít až dnem následujícím po dni vzdání se práva na odvolání).

Z těchto důvodů se poradní sbor domnívá, že v situaci, kdy je v řízení pouze jediný účastník, který se vzdal práva na podání odvolání, nabude rozhodnutí právní moci dnem, kdy se tento účastník řízení vzdal práva na podání odvolání.

Obdobně soudní rozhodnutí, v případě, že není přípustné odvolání, nabývá právní moci okamžikem doručení (oznámení). Při určení okamžiku právní moci rozhodnutí je nutné si uvědomit, že právní moc není lhůtou – nastává tedy okamžikem, který je zákonem stanoven. V praxi správních orgánů je ustanovení § 73 odst. 1 správního řádu vykládáno rovněž tímto způsobem.

Ustanovení § 91 odst. 4 správního řádu je totiž speciální k § 73 odst. 1 správního řádu, které uvádí, že je v právní moci rozhodnutí, které bylo oznámeno a proti kterému nelze podat odvolání, a to za předpokladu, že správní řád nestanoví jinak. „Jinak" stanoví § 91 odst. 4 správního řádu, který upravuje odlišně nabytí právní moci v řízení s více účastníky. Je-li v řízení jediný účastník, který může proti rozhodnutí podat odvolání, bude aplikována obecná úprava podle § 73 odst. 1 správního řádu a rozhodnutí nabude právní moci okamžikem, kdy se tento účastník práva podat odvolání vzdal. Za předpokladu, že by okamžik nabytí právní moci měl právní význam, bude možné vyznačit i hodinu nabytí právní moci.

Bude-li v řízení více účastníků a některý z nich rozhodnutí osobně převezme, nebrání žádné ustanovení správního řádu tomu, aby např. v situaci, kdy jde o posledního z účastníků s možností podat odvolání, byla poté, co se práva na podání odvolání vzdá, na rozhodnutí vyznačena doložka právní moci okamžitě s tím, že jako datum nabytí právní moci bude uveden až den následující.

V otázce nabytí právní moci rozhodnutí při vzdání se práva podat odvolání je třeba rovněž rozlišit, zda správní řízení probíhalo podle zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů, nebo podle zákona č. 500/2004 Sb. V případě, že správní řízení probíhalo podle zákona č. 71/1967 Sb., nabylo by rozhodnutí právní moci dnem, kdy se účastníci řízení vzdali práva podat odvolání, neboť v tento den byly naplněny podmínky pro nabytí právní moci rozhodnutí podle § 52 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb. (rozhodnutí, proti kterému se nelze odvolat, je v právní moci). Pokud však řízení probíhalo podle zákona č. 500/2004 Sb. a bylo více účastníků řízení, nabývá rozhodnutí právní moci dnem následujícím po dni, kdy se vzdal práva na podání odvolání poslední z těchto účastníků (viz výše).

Opačný výklad okamžiku nabytí právní moci v situaci, kdy je v řízení jediný účastník, tedy analogický postup podle § 91 odst. 4, by byl podle názoru poradního sboru v řadě případů extenzivní v neprospěch účastníka řízení.

Jestliže některý správní orgán v minulosti postupoval dle naznačeného extenzivního výkladu, bylo by možno použít ustanovení § 75 odst. 3 správního řádu, podle nějž dojde-li k chybnému vyznačení nebo pozbude-li rozhodnutí právní moci nebo vykonatelnosti, správní orgán to sdělí těm osobám, jež uvedené údaje vyznačil, a učiní o tom oznámení veřejnou vyhláškou.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 6. 10. 2008

Závěr č. 70 – Vyrozumění podatele podle § 94 odst. 1 správního řádu

Třicetidenní lhůta pro vyrozumění účastníka o nezahájení přezkumného řízení podle § 94 odst. 1 věty třetí za středníkem začíná běžet ode dne, kdy správní orgán obdržel podnět k provedení přezkumného řízení.

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se zabýval dotazem Ministerstva zemědělství k výkladu § 94 odst. 1 věty třetí za středníkem správního řádu. Podle tohoto ustanovení „*jestliže správní orgán neshledá důvody zahájení přezkumného řízení, sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodů do 30 dnů podateli*". Otázkou je, jaký okamžik je rozhodující pro začátek běhu této lhůty, zda den obdržení podnětu (§ 42 správního řádu) nebo den, kdy správní orgán po předběžném posouzení věci dospěl k závěru, že nejsou důvody k zahájení přezkumného řízení.

Obecná právní úprava přijímání podnětů k zahájení řízení je obsažena v § 42 správního řádu. Podle tohoto ustanovení „*pokud o to ten, kdo podal podnět, požádá, je správní orgán povinen sdělit mu ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy podnět obdržel, že řízení zahájil, nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, popřípadě že podnět postoupil…".* Ustanovení § 42 se vztahuje i na postup při přezkumném řízení, resp. před ním, avšak mimo to obsahuje § 94 správního řádu i speciální výše citovanou úpravu, která se vztahuje na situace, kdy podnět k přezkumném řízení podal účastník původního řízení. Odlišnost od obecné úpravy spočívá především v tom, že účastník nemusí zvlášť žádat o vyrozumění, jak bylo naloženo s jeho podnětem. Pokud nebudou shledány důvody k přezkumném řízení, musí o tom být účastník do 30 dnů vyrozuměn, pokud bude přezkumné řízení zahájeno, dozví se o tom účastník oznámením usnesení podle § 96 odst. 1.

K otázce, kdy začíná běžet 30 denní lhůta, se objevují dva různé názory. Podle jednoho z nich začíná lhůta běžet dnem, kdy se správní orgán po předběžném posouzení věci[84] rozhodl, že nejsou důvody k zahájení přezkumného řízení. Přitom se argumentuje formulací *„jestliže správní orgán neshledá důvody k zahájení přezkumného řízení, sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodů do 30 dnů podateli"* – vykládáno jako do 30 dnů od chvíle, kdy správní orgán „neshledal důvody" neboli do 30 dnů po neshledání důvodů. (Nedostatkem právní úpravy je nepochybně to, že zákon výslovně neuvádí, odkdy se má lhůta počítat.) Pro podporu tohoto výkladu si nelze nevšimnout 2 měsíční subjektivní lhůty pro vydání usnesení o zahájení

[84] § 95 odst. 1 správního řádu: *„Správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal, zahájí z moci úřední přezkumné řízení, jestliže po předběžném posouzení věci dojde k závěru, že lze mít důvodně za to, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy."*

přezkumného řízení v § 96 odst. 1. [85] I když i zde mohou vzniknout pochybnosti o tom, kdy přesně začíná 2 měsíční lhůta běžet, i v případě jejího počítání již od doručení podnětu správnímu orgánu jde o zhruba dvojnásobně dlouhou lhůtu, než která je stanovena v § 94 odst. 1 pro vyrozumění o nezahájení přezkumného řízení. To by se dalo vysvětlit právě tím, že 30 denní lhůta začíná běžet až v okamžiku, kdy si správní orgán udělá jasno v tom, zda přezkumné řízení zahájí či nikoliv.

Poradní sbor však zastává názor, že 30 denní lhůta podle § 94 odst. 1 začíná běžet ode dne doručení podnětu správnímu orgánu, tedy shodně, jako je tomu podle obecné úpravy v § 42 správního řádu. Důvodem je zejména to, že věta třetí § 94 odst. 1 se týká pouze podnětů podaných účastníky původního řízení. Podněty podané jinými osobami či správními orgány se řídí § 42 správního řádu a při odlišném počítání začátku běhu lhůty by docházelo k nedůvodným rozdílům, což podle našeho názoru nebylo záměrem zákonodárce. Při počítání lhůty až od chvíle, kdy správní orgán subjektivně „shledal důvody k provedení přezkumného řízení“ by se navíc prakticky smazal smysl stanovení této lhůty, kterým je mimo jiné i ochrana práv podatele. Okamžik zahájení běhu lhůty by totiž záležel na určitém vnitřním duševním pochodu úřední osoby, a kdy skutečně nastal, by bylo objektivně nepřezkoumatelné; ochrana před nečinností by byla v případě podnětu účastníka řízení nerealizovatelná.

Rozpor se lhůtou stanovenou v § 96 odst. 1 pro zahájení přezkumného řízení se dá odůvodnit tím, že zatímco v § 94 odst. 1 jde o pořádkovou lhůtu pro provedení určitého úkonu, v § 96 odst. 1 jde o propadnou lhůtu, která má do jisté míry omezit použitelnost institutu přezkumného řízení. Správní orgán má i po vyrozumění podatele o tom, že nezahájí přezkumné řízení, teoretickou možnost změnit svůj názor a v dvouměsíční lhůtě přezkumné řízení zahájit.

[85] *„Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat nejdéle do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, nejpozději však do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci“*

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 15. 12. 2008

Závěr č. 71 – Přezkum závazného stanoviska

Při přezkumu závazného stanoviska podle § 149 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, se postupuje podle části čtvrté správního řádu. Odvolání musí směřovat proti rozhodnutí podmíněnému závazným stanoviskem; není však vyloučeno, aby námitky odvolatele směřovaly pouze proti závaznému stanovisku. Za předpokladu, že bude námitkám odvolatele vyhověno, bude se závazné stanovisko měnit rovněž formou závazného stanoviska, a to z důvodu shodných právních účinků.

V případě existence nezákonného závazného stanoviska je úprava přezkumného řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu speciální ve vztahu k § 156 správního řádu. Na přezkum závazného stanoviska se tudíž nebude aplikovat § 156 odst. 2 správního řádu, nýbrž § 94 až 99 správního řádu. Nezákonné závazné stanovisko lze zrušit nebo změnit rozhodnutím, jelikož je vedeno přezkumné řízení, jehož výsledkem je rozhodnutí.

Odůvodnění:

Podle § 149 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, je závazné stanovisko úkonem vydávaným na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Z § 177 odst. 2, resp. z § 158 odst. 1 a § 154 správního řádu lze podle názoru poradního sboru dovodit, že závazné stanovisko je vydáváno postupem podle části čtvrté správního řádu. V ustanovení § 149 odst. 4 a 5 správního řádu je následně upraven zvláštní režim přezkoumání závazného stanoviska.

Podle § 149 odst. 4 správního řádu pokud odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu, který závazné stanovisko vydal. Správní řád tudíž připouští odvolací námitky proti závaznému stanovisku. Odvolání ovšem směřuje proti rozhodnutí podmíněnému závazným stanoviskem, nikoliv proti závaznému stanovisku samotnému. Vzhledem k účinkům závazného stanoviska (je závazné pro výrokovou část rozhodnutí, tedy přímo ovlivňuje práva a povinnosti vznikající, měnící se nebo zanikající na základě rozhodnutí) se tedy umožňuje, aby odvolatel ve svém odvolání napadal i závazné stanovisko, přičemž takové odvolací námitky jsou důvodem pro přezkum závazného stanoviska. Dikce § 149 odst. 4 správního řádu zřejmě ani nevylučuje možnost, že by odvolání (námitky odvolatele) směřovalo pouze proti závaznému stanovisku. Přitom lze vycházet z toho, že závazné stanovisko má významné právní účinky a jeho nezákonnost může ovlivnit zákonnost rozhodnutí (viz § 149 odst. 5 a 6 správního řádu). Námitka ohledně zákonnosti závazného stanoviska tak do určité míry presumuje námitku ohledně zákonnosti rozhodnutí (uvedené platí

obdobně i pro věcnou správnost závazného stanoviska, a to zejména tam, kde je obsah stanoviska věcí správního uvážení).

Ustanovení § 149 správního řádu však neupravuje postup, jakým bude závazné stanovisko v rámci odvolacího řízení potvrzeno nebo změněno. Příslušný správní orgán by měl obecně postupovat podle části čtvrté správního řádu, přitom bude přezkoumávat zákonnost napadeného závazného stanoviska. S ohledem na základní zásady činnosti správních orgánů (zejména zásadu zákazu zneužití správního uvážení podle § 2 odst. 2 správního řádu a zásadu ochrany dobré víry podle § 2 odst. 3 správního řádu) je třeba připustit i přezkum správnosti napadeného závazného stanoviska. Příslušný správní orgán si při přezkumu může na základě § 154 správního řádu vypomoci přiměřeným použitím § 89 odst. 2 správního řádu. Zákonnost napadeného závazného stanoviska by tedy měl přezkoumat bez ohledu na odvolací námitky v celém rozsahu, správnost pak pouze v rozsahu námitek. K vadám postupu při vydávání závazného stanoviska, o kterých lze mít důvodně za to, že nemohly mít vliv na soulad napadeného závazného stanoviska s právními předpisy se nepřihlíží.

Příslušný správní orgán může napadené závazné stanovisko pouze potvrdit nebo změnit. Potvrdí je v případě, kdy bylo vydáno v souladu s právními předpisy nebo v případě, kdy právní vady při jeho vydání nemohly ovlivnit jeho zákonnost (odstraňování takových vad by vedlo k totožnému závaznému stanovisku), a také v případě, kdy dojde na základě námitek rozporujících jeho správnost k závěru, že je věcně správné. Pokud příslušný správní orgán shledá právní nebo věcné vady napadeného závazného stanoviska, příslušným způsobem závazné stanovisko změní. Lze vycházet z toho, že příslušný správní orgán učiní úkon podle části čtvrté správního řádu. Tento úkon by měl mít stejné právní účinky jako napadené závazné stanovisko (zejména v případě změny napadeného závazného stanoviska je zřejmé, že správní orgán bude při vydání rozhodnutí vázán změněným závazným stanoviskem, tedy i změnou provedenou příslušným správní orgánem; stejně tak v případě potvrzení závazného stanoviska bude toto potvrzení tvořit jednotu s potvrzovaným závazným stanoviskem - viz rozhodnutí o zamítnutí odvolání a potvrzení napadeného rozhodnutí), tudíž by měl mít rovněž formu závazného stanoviska. Závaznost úkonu, kterým příslušný správní orgán potvrdil nebo změnil napadené závazné stanovisko, lze rovněž odvodit z § 149 odst. 1 a 4 správního řádu, z nichž vyplývá, že správní orgán je při vydávání rozhodnutí vázán takto změněným nebo potvrzeným závazným stanoviskem. Vzhledem k tomu, že změna stanoviska může spočívat i v tom, že jeho obsah, resp. obsah jeho „výrokové části“ bude zcela nahrazen, je změna závazného stanoviska z formálního hlediska závazným stanoviskem (tak jako je změna rozhodnutí v odvolacím řízení rozhodnutím); to má význam i z hlediska přezkumu, jelikož změna závazného stanoviska musí být závazným stanoviskem, aby byl možný přezkum podle § 149 odst. 5.

Podle 149 odst. 5 správního řádu může nezákonné závazné stanovisko zrušit nebo změnit v přezkumném řízení správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který

závazné stanovisko vydal (shodná instanční příslušnost je rovněž ve standardním přezkumném řízení). Jedná se o speciální právní úpravu ve vztahu k § 156 správního řádu. Podle § 156 odst. 2 správního řádu může nezákonný úkon učiněný postupem podle části čtvrté správního řádu zrušit správní orgán, který jej vydal nebo učinil, pokud trvají jeho právní účinky. Při tomto postupu lze přiměřeně použít ustanovení hlavy IX. části druhé správního řádu o přezkumném řízení. Vzhledem ke specialitě § 149 odst. 5 správního řádu se § 156 odst. 2 správního řádu nepoužije a ustanovení § 94 až 99 správního řádu by měla být aplikovatelná v širším rozsahu než-li v případě postupu podle § 156 odst. 2, neboť § 149 odst. 5 neodkazuje na pouhé přiměřené použití ustanovení o přezkumném řízení. V § 149 odst. 5 věta druhá je stanoveno, že pokud správní orgán při své úřední činnosti zjistí, že jiný správní orgán učinil nezákonné závazné stanovisko, dá podnět správnímu orgánu příslušnému k přezkumnému řízení a vyčká jeho rozhodnutí; toto ustanovení však nelze interpretovat jako „aktivní legitimaci“ k podání podnětu k provedení přezkumu zákonnosti závazného stanoviska – přezkumné řízení je řízením z moci úřední, což platí i pro přezkum závazného stanoviska a podnět k němu tedy může dát ve smyslu § 94 odst. 1, resp. § 42 kdokoliv. Z ustanovení o přezkumném řízení by měl být aplikován zejména § 94 odst. 1 správního řádu v části upravující podnět pro přezkumné řízení a povinnost správního orgánu vyrozumět podatele podnětu o tom, jakým způsobem bylo s jeho podnětem naloženo. Rovněž pak § 94 odst. 4 správního řádu upravující nemožnost přezkumného řízení, respektive důvod pro jeho zastavení.

Při přezkumu podle § 149 odst. 5 správního řádu na základě podnětu lze využít i § 95 odst. 2 správního řádu upravující určitou obdobu autoremedury v přezkumném řízení, tedy na základě podnětu by mohl nezákonné závazné stanovisko zrušit nebo změnit správní orgán, který jej vydal, pokud tím plně vyhoví podnětu a nemůže tím způsobit újmu třetí osobě, ledaže ta by s tím souhlasila. Z povahy věci pak nelze vyloučit ani zkrácený přezkum podle § 98 správního řádu.

Použitelné na přezkoumávání obsahu závazného stanoviska naopak nebude ustanovení o lhůtách pro zahájení, resp. rozhodnutí v přezkumném řízení (jedná se o § 96 odst. 1 a § 97 odst. 2). Pro přezkum zákonnosti závazného stanoviska by mělo být použito pravidlo vyplývající z § 156 odst. 2; bylo by možné jej zrušit po dobu, po níž trvají právní účinky (po uplynutí lhůty pro podání žádosti, popř. nařízení obnovy řízení /§ 100 odst. 2 a 3/ by změna či zrušení závazného stanoviska již bylo bezpředmětné). Vzhledem k formě a obsahu závazného stanoviska nebude z povahy věci možné aplikovat rovněž některá další ustanovení týkající se přezkumného řízení; jedná se zejména o § 94 odst. 2 až 4, § 95 odst. 3 až 5, § 96 odst. 3 či o § 99.

Příslušný správní orgán nezákonné závazné stanovisko zruší nebo změní rozhodnutím, neboť se v § 149 odst. 5 správního řádu odkazuje na přezkumné řízení (jde o jiný postup než podle § 156 odst. 2, k němuž je § 149 odst. 5 speciální) a v přezkumném řízení se v těchto případech vydává rozhodnutí (viz § 97 odst. 3). Usnesení se vydává jen za předpokladu, že tak stanoví zákon (viz § 76 odst. 1).

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 15. 12. 2008

Závěr č. 72 – Provádění důkazu listinou

K provedení důkazu listinou lze použít písemný, obrazový nebo elektronický dokument v analogové nebo digitální podobě, který není písemným podkladem od jiného správního orgánu. Informační hodnotu získaných důkazů musí posoudit příslušný správní orgán v rámci hodnocení podkladů pro rozhodnutí. O provedení důkazu listinou musí být sepsán protokol. Pokud správní orgán v řízení využívá písemné podklady od jiných správních orgánů, postupuje přitom obdobně podle § 53 správního řádu.

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se zabýval dotazem, jakým způsobem má být prováděn důkaz listinou a jak aplikovat § 53 odst. 6 správního řádu. S tím souvisí rovněž otázka, zda se postup liší v případě, že originál listiny zůstává založen ve spise a v případě, kdy je do spisu založena pouze kopie listiny.

Úvodem je vhodné vyřešit otázku, co se rozumí listinou ve smyslu § 53 správního řádu. Správní řád zvlášť rozlišuje podklady od jiných správních orgánů mající zpravidla písemnou formu, neboť podle § 50 odst. 1 správního řádu se jedná vedle důkazů o další podklady pro vydání rozhodnutí (např. závazná stanoviska nebo stanoviska k věci), a listiny podle § 53. Listinou ve smyslu § 53 správního řádu je třeba rozumět dokument odlišný od písemného podkladu od jiného správního orgánu. Podle § 2 písm. d) zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě, ve znění pozdějších předpisů, je dokumentem každý písemný, obrazový, zvukový, elektronický nebo jiný záznam ať již v podobě analogové či digitální, který vznikl z činnosti původce. Za listinu ve smyslu § 53 správního řádu pak lze považovat písemný (text), obrazový (např. plány či nákresy ve stavebním řízení apod.) případně elektronický dokument v analogové či digitální podobě. Přitom lze vycházet z toho, že zvukový záznam, ačkoliv se jedná o dokument (viz zákonná definice uvedená výše), nelze považovat vzhledem k ustálenému výkladu tohoto pojmu za listinu (byť provádění důkazu zvukovým záznamem bude obdobné jako provádění důkazu listinou). Na druhou stranu lze za listinu ve smyslu § 53 správního řádu považovat i výše uvedené dokumenty v digitální podobě. Přitom lze vycházet z možnosti autorizované konverze dokumentů podle zákona č. 300/2008 Sb. o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, který za určitých podmínek umožňuje převést elektronický dokument do písemné formy, která má stejné právní účinky. Bylo by tedy nevhodné v případě dokumentů, které lze takto konvertovat, lišit postup v případě, že by byl správnímu orgánu předložen týž dokument v analogové podobě nebo v konvertované digitální podobě. Stejné pravidlo by se mělo uplatnit i v případě dokumentů v digitální podobě, které nelze za podmínek zákona č. 300/2008 Sb. konvertovat.

Správní řád dále rozlišuje soukromé a veřejné listiny, viz § 53 odst. 3 správního řádu. Veřejnými listinami jsou například některé podklady od jiných správního orgánů (např. závazné stanovisko, viz výše). Z tohoto důvodu a vzhledem k jejich povaze se při jejich využití v řízení postupuje obdobně podle § 53 správního řádu.

Správní řád nečiní rozdíl mezi originálem listiny a její kopií (např. smlouva s podpisy smluvních stran a kopie smlouvy pořízená na kopírce). Míra autenticity listiny a její informační přínos je předmětem volného hodnocení důkazů správního orgánu [86], viz § 50 odst. 4 správního řádu. Aplikace § 53 odst. 6 správního řádu se tedy nebude lišit v případě, že jako důkazní prostředek [87] bude sloužit originál listiny nebo jeho pouhá kopie. Na okraj je třeba poznamenat, že tyto listiny musí být součástí správního spisu, viz § 17 odst. 1 správního řádu.

Podle § 53 odst. 6 správního řádu se o provedení důkazu listinou učiní záznam do spisu. Podle § 18 odst. 1správního řádu se o provedení důkazu listinou, pokud je prováděn mimo ústní jednání, sepíše protokol. Vzhledem k tomu, že protokol představuje kvalifikovanou formu úředního záznamu o úkonu, který nemá písemnou povahu (srovnej § 15 odst. 1 správního řádu), je třeba dát přednost aplikaci § 18 odst. 1 správního řádu a o provedení důkazu listinou sepisovat protokol[88].

V této souvislosti je však nutné vyřešit několik dalších otázek. První z nich je, zda je nutné protokol o provedení důkazu listinou sepisovat i v případě provedení tohoto důkazu mimo ústí jednání a jaký to má právní význam. Z výše uvedeného vyplývá, že podle § 18 odst. 1 správního řádu je nutné sepisovat protokol o provedení důkazu listinou i v případě, že je prováděn mimo ústní jednání a to i v případě, že provádění důkazu nejsou přítomni účastníci řízení. V této souvislosti je však nutné upozornit, že i podle rozsudku Krajského soudu v Brně č. j. 62 Ca 42/2007 ze dne 7. 9. 2008 [89] se případná absence protokolu v případě,

[86] Zde je nutné dále rozlišovat, zda si kopii dokumentu pořídí správní orgán sám, protože nemůže originál založit do spisu, nebo zda je předložena obyčejná kopie dokumentu bez možnosti ověřit její autenticitu.

[87] Listinu lze považovat spíše za důkazní prostředek, tedy prostředek k získání důkazu (viz § 51 odst. 1 správního řádu). Samotným důkazem pak bude zpravidla informace zaznamenaná na listině, ačkoliv nelze vyloučit ani situaci, kdy samotná listina bude sloužit jako důkaz.

[88] Pokud by byl prováděn důkaz listinou v rámci ústního jednání, bylo by to zaznamenáno v protokolu o ústním jednání, v ostatních případech se sepíše samostatný protokol o provedení důkazu listinou.

[89] „Na základě obsahu správního spisu soud přisvědčuje žalobcovu tvrzení, že o provádění důkazů listinou nebyl učiněn záznam do spisu podle § 53 odst. 6 věty první správního řádu. Ve spise jsou založeny toliko listiny, jimiž byl prováděn důkaz, nikoli formální záznam o provedení důkazu těmito listinami. Jde tedy o porušení ustanovení o řízení před správním orgánem (§ 53 odst. 6 správního řádu), nicméně charakter tohoto pochybení sám o sobě neatakuje zákonnost napadeného rozhodnutí; jiná procesní pochybení, v jejichž souhrnu by k takovému ataku zákonnosti mohlo dojít, přitom soud nezjistil. I v případě, že by žalovaný o provádění důkazu listinami pořídil záznam, důkazní situace by se nijak nezměnila, tj. žalovaný by vycházel z týchž důkazů, z jakých vycházel, podklad rozhodnutí by byl materiálně týž, v napadeném rozhodnutí by bylo obsaženo totéž odůvodnění. Z odůvodnění rozhodnutí vydaných v obou stupních správního řízení vyplývá, že důkazy provedeny byly, žalobce přitom s nimi byl poté, kdy se staly součástí správního spisu, seznámen."

že listiny, kterými byl prováděn důkaz, jsou součástí správního spisu, nedá považovat za vadu řízení, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí.

Další otázkou související s projednávaným dotazem je, jakým způsobem se důkaz listinou mimo ústní jednání provádí. Způsob provedení důkazu listinou upravuje § 53 odst. 6 správního řádu pouze pro situace, kdy jsou u toho přítomní svědci nebo zúčastněné osoby (zpravidla při ústním jednání). V jejich nepřítomnosti se zřejmě důkaz provádí tak, že se oprávněná úřední osoba seznámí s obsahem listiny. Nelze souhlasit s názorem, že důkaz je proveden vložením listiny do spisu[90], neboť tímto způsobem je pouze získán důkazní prostředek, nikoliv důkaz samotný. V dotazu je namítáno, že není zřejmé, zda je důkaz listinou proveden v okamžiku, kdy se úřední osoba seznámí s obsahem listiny, aniž by věděla, že získané informace využije v řízení jako důkaz, anebo v okamžiku, kdy informace obsažené v listině skutečně v řízení využije jako důkazy. Zde lze vycházet z toho, že důkaz je získán již samotným přečtením listiny. To, zda bude v řízení použit a jakým způsobem, nebo zda se jedná o nepoužitelné informace, pak závisí na hodnocení podkladů správním orgánem (viz § 50 odst. 4 správního řádu). Z toho vyplývá, že protokol o provedení důkazu listinou by měl být sepsán hned po seznámení se s obsahem listiny.

[90] viz např. komentář JUDr. Ondruše, který však tuto možnost připouští pouze v případě, že to umožňuje povaha věci.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 2. 3. 2009

Závěr č. 73 – Aplikace správního řádu na řízení o přiznání příspěvku na péči podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o sociálních službách“)

V odvolacím řízení ve věci přiznání příspěvku na péči podle zákona o sociálních službách je třeba posoudit zdravotní stav žadatele aktuálně, nikoli podle prvoinstančního spisu, jestliže má správní orgán informace o tom, že mohlo dojít ke změně zdravotního stavu žadatele. Řízení o nové žádosti o přiznání příspěvku na péči podané v průběhu odvolacího řízení o původní žádosti by bylo řízením v téže věci a jako takové by mělo být zastaveno.

Odůvodnění:

Poradní sbor se zabýval posouzením otázky, zda je možné zahájit na základě nové žádosti, podané z důvodu změny zdravotního stavu žadatele v průběhu odvolacího řízení vedeného o původní žádosti, nové řízení o přiznání příspěvku na péči podle zákona o sociálních službách. S touto problematikou úzce souvisí také otázka, k jakému okamžiku se posuzuje zdravotní stav žadatele ve výše uvedeném odvolacím řízení.

Podle zákona o sociálních službách rozhoduje správní orgán o přiznání příspěvku na péči osobám, které jsou závislé na pomoci jiné fyzické osoby. V řízení je prováděno příslušným obecním úřadem u žadatele sociální šetření a následně je lékařem příslušného úřadu práce posouzen jeho zdravotní stav v tom smyslu, zda je nebo není osobou, která je z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu závislá na pomoci jiné fyzické osoby. Pokud žadatel podá proti prvoinstančnímu rozhodnutí o žádosti o přiznání příspěvku odvolání ke krajskému úřadu, posuzuje v odvolacím řízení zdravotní stav žadatele posudková komise Ministerstva práce a sociálních věci (sále jen MPSV). Podle metodického pokynu, který MPSV vydalo, je posuzován zdravotní stav podle stavu existujícího do data vydání napadeného rozhodnutí, přičemž komise vychází z prvoinstančního spisu. Podle MPSV nelze zohlednit zhoršení zdravotního stavu žadatele, k němuž došlo v průběhu odvolacího řízení a které by zakládalo nárok na příspěvek na péči. Proto by MPSV v této situaci chtělo provést na základě nově podané žádosti o přiznání příspěvku na péči nové řízení, ve kterém by nárok na dávku přiznalo, ačkoli by ještě nebylo ukončeno předchozí řízení. Podle vyjádření MPSV by se zde nejednalo o řízení v téže věci jako v odvolacím řízení, protože zdravotní stav účastníka řízení pro účely příspěvku na péči by byl v každém z těchto řízení posuzován k jinému datu.

Jedním z argumentů MPSV je také faktická situace, kdy je velký nápad případů na odvolací orgán a je tedy tendence ke zjednodušení odvolacího řízení tak, aby komise MPSV nemusela nově přezkoumávat zdravotní stav, neboť v takovém případě by si musela vyžádat zdravotní dokumentaci, provést vyšetření osoby, atd.

V této souvislosti je třeba zmínit, že některé krajské úřady požadují v odvolacím řízení od posudkové komise MPSV aktuální posudky zdravotního stavu.

Při řešení uvedené problematiky je podle názoru poradního sboru třeba vycházet z toho, že jednotlivá ustanovení správního řádu, např. ustanovení § 89 odst. 2, o které se ve svém podnětu opírá MPSV, nelze aplikovat izolovaně bez souvislosti s ostatními ustanoveními správního řádu a obecnými právními principy. Vzhledem k tomu, že v případě odvolání jde stále o jedno a totéž řízení, které nebylo pravomocně ukončeno, měl by odvolací správní orgán vzít v úvahu změnu zdravotního stavu žadatele, ke které došlo v průběhu odvolacího řízení, pokud má informace, že k takovéto změně mohlo dojít. Tento postup je také v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů zakotvenými ve správním řádu, jako je zásada zjišťování stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, zásada procesní ekonomie a zásada co nejmenšího zatěžování dotčených osob.

Z výše uvedeného vyplývá, že řízení o nové žádosti o přiznání příspěvku na péči podané v průběhu odvolacího řízení o původní žádosti by bylo řízením v téže věci, neboť je zde shodný účastník řízení (žadatel) i předmět řízení (příspěvek na péči podle zákona o sociálních službách). Původní řízení tak zakládá překážku tzv. litispendence. Podle § 101 písm. a) správního řádu lze provést nové řízení a vydat nové rozhodnutí ve věci tehdy, jestliže novým rozhodnutím bude vyhověno žádosti, která byla pravomocně zamítnuta. V případě, kdy ještě není ukončeno odvolací řízení, nelze tedy nové rozhodnutí ve věci vydat.

Poradní sbor zároveň ve vztahu k výše zmíněné faktické situaci přetížení posudkových komisí upozorňuje, že k přezkoumání zdravotního stavu žadatele by nemělo docházet automaticky ve všech případech, kdy bylo podáno odvolání, ale pouze tehdy, když odvolatel změnu zdravotního stavu v odvolání namítá, nebo ex officio tehdy, pokud je odvolacímu orgánu známo, že ke změně mohlo dojít, např. vyplývá-li tato možnost z charakteru onemocnění.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 2. 3. 2009

Závěr č. 74 – Procesní práva účastníků v řízení podle zákona o svobodném přístupu k informacím

Žadatelům o informace, kteří mají v řízení postavení stěžovatelů, není třeba zasílat výzvy ve smyslu § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, kterými je žadatelům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí.

Žadatelům o informace, kteří mají v řízení postavení odvolatelů, je obecně třeba zasílat výzvy k možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Výjimkou mohou být situace, kdy se více řízení vedených podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, vztahuje k jednomu žadateli, tedy kdy se jedná o řízení obdobná obsahově, procesně i co do subjektů; tohoto žadatele nebude třeba před vydáním rozhodnutí ve věci vyzývat k vyjádření se k podkladům rozhodnutí, pokud je z povahy věci zřejmé, že vyjádření žadatele nemůže mít vliv na vydávané rozhodnutí. V tomto případě se bude postupovat podle § 6 odst. 2 správního řádu, tedy podle zásady procesní ekonomie.

Odůvodnění:

Při postupu podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, jsou v rámci činnosti správních orgánů žadatelům o informace, kteří mají v řízení postavení stěžovatelů či odvolatelů, zasílány výzvy ve smyslu § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, v jejichž rámci je žadatelům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí. V tomto případě je ovšem otázkou, zda je nutné tímto způsobem postupovat i v případě, kdy se více vedených řízení vztahuje k jednomu žadateli, tedy kdy se jedná o řízení obdobná procesně i co do subjektů.

Podle § 16 zákona o svobodném přístupu k informacím lze proti rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti podat odvolání, následné ustanovení § 16a upravuje možnost podat stížnost na postup při vyřizování žádosti o poskytnutí informace. Vztah těchto ustanovení ke správnímu řádu je vyjádřen v § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, podle něhož se při postupu podle zákona o svobodném přístupu k informacím použije pro rozhodnutí o odmítnutí žádosti a pro odvolací řízení správní řád. V řízení o stížnosti se použijí ustanovení správního řádu pro počítání lhůt, doručování a náklady řízení, dále se použijí ustanovení správního řádu o základních zásadách činnosti správních orgánů, ustanovení o ochraně před nečinností a ustanovení § 178; v ostatním se správní řád nepoužije.

Vzhledem ke skutečnosti, že § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím neobsahuje ve svém výčtu ustanovení správního řádu aplikovatelných v řízení o stížnosti § 36 odst. 3 správního řádu (výčet obsahuje pouze § 40,

§ 19 až 26, § 2 až 8, § 80 a § 178), není nutné stěžovatele před vydáním rozhodnutí ve věci vyzývat k vyjádření se k podkladům rozhodnutí. V souladu s tímto výkladem je rovněž rozsudek městského soudu v Praze č. 11 Ca 352/2007-47 (*Ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu představuje speciální procesní úkon, který nelze podřadit pod žádnou základní zásadu správního řízení ani pod jiné ustanovení, které podle § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím platí i pro postup podle tohoto zákona. Z výslovného znění tohoto ustanovení je nutno dovodit, že ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu se při postupu podle zákona o svobodném přístupu k informacím nepoužije.*).

Při řízení o odvolání se použije správní řád jako celek (viz § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím), a to včetně § 36 odst. 3 správního řádu. Přitom lze vycházet z toho, že část ustanovení § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím před středníkem je speciální a upravuje použití ustanovení správního řádu pro vyjmenované postupy podle tohoto zákona. Při těchto postupech se aplikuje správní řád resp. jeho ustanovení jako celek bez omezení, neboť v této části ustanovení žádné omezení není.

V řízení o odvolání podle zákona o svobodném přístupu k informacím nemusí být § 36 odst. 3 správního řádu aplikován pouze za předpokladu, že se více obdobných řízení vztahuje k jednomu žadateli a tato řízení budou obsahově obdobná; tohoto žadatele nebude nutné stále vyzývat k vyjádření se k podkladům pro rozhodnutí o odvolání v případě, že z povahy věci bude zřejmé, že takové vyjádření nemůže mít vliv na toto rozhodnutí (odvolatel nemůže dodat žádné nové relevantní podklady a stávající podklady zná), a bylo by to tedy v rozporu se zásadou procesní ekonomie (viz § 6 odst. 2 správního řádu). V obsahově shodných či obdobných řízeních již nebudou existovat žádné nové podklady k vydání rozhodnutí, k nimž by se žadatel o informaci, který má v řízení postavení odvolatele ve smyslu § 16 zákona o svobodném přístupu k informacím, mohl ještě vyjádřit, neboť se k podkladům již vyjádřil v rámci předchozích řízení.

Možným řešením by rovněž bylo, aby správní orgán usnesením spojil jednotlivá řízení, k nimž je příslušný, a vedl jedno společné řízení (§ 140 lze v případě rozhodnutí o zamítnutí žádosti použít – viz obecný odkaz na „ustanovení správního řádu“), v jehož rámci bude žadatel k vyjádření se k podkladům rozhodnutí vyzván jen jednou a bude se moci vyjádřit ke všem případům, kdy povinný subjekt hodlá vydat negativní rozhodnutí.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 2. 3. 2009

Závěr č. 75 – Posouzení následků zrušení rozhodnutí o dodatečném povolení stavby ve vztahu k navazujícímu kolaudačnímu rozhodnutí

Stavební povolení či rozhodnutí o dodatečném povolení stavby je podkladem pro vydání kolaudačního rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu. Zrušení podkladového rozhodnutí nezakládá nicotnost kolaudačního rozhodnutí, může být však důvodem pro obnovu řízení.

Odůvodnění:

Poradní sbor se zabýval otázkou, zda je v případě, kdy je správním soudem zrušeno rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, třeba považovat navazující kolaudační rozhodnutí za nicotné.

V daném případě bylo v průběhu roku 2004 vydáno rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, které krajský úřad jako nadřízený správní orgán v roce 2005 v odvolacím řízení potvrdil. Na jeho základě bylo v témže roce vydáno kolaudační rozhodnutí. V roce 2006 bylo rozhodnutí odvolacího orgánu o potvrzení rozhodnutí o dodatečném povolení stavby zrušeno správním soudem. Kasační stížnost byla zamítnuta. Krajský úřad následně zrušil rozhodnutí o dodatečném povolení stavby a věc vrátil k novému projednání a rozhodnutí.

Za této situace vyvstala otázka, zda lze kolaudační rozhodnutí považovat za nicotné z důvodů stanovených v ustanovení § 77 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, konkrétně z důvodů vad, které činí rozhodnutí vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným. Žalobě ke správnímu soudu nebyl přiznán odkladný účinek, kolaudační rozhodnutí tak bylo vydáno na základě pravomocného a vykonatelného rozhodnutí o dodatečném povolení stavby.

Podle poradního sboru v daném případě nejde o nicotnost rozhodnutí, podmínky pro vyslovení nicotnosti podle § 77 odst. 2 správního řádu nejsou dány, neboť rozhodnutí není zjevně vnitřně rozporné a netrpí ani jinými vadami, pro které by je bylo možné považovat za nicotné. Vzhledem k tomu, že rozhodnutí správního soudu má účinky ex nunc, nelze kolaudační rozhodnutí považovat za popsaného stavu ani za nezákonné, neboť pro jeho vydání byl právní základ.

Poznámka: Na základě novelizace správního řádu provedené zákonem č. 183/2017 Sb. je předmětný důvod nicotnosti s účinností od 1. 7. 2017 upraven v § 77 odst. 1 větě druhé správního řádu. Jinak je argumentace poradního sboru nadále použitelná.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 2. 3. 2009

Závěr č. 76 – Přezkum výpovědi z veřejnoprávní smlouvy

Zákonnost výpovědi z veřejnoprávní smlouvy nelze přezkoumat v přezkumném řízení podle § 165 správního řádu.

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se zabýval dotazem, zda lze v přezkumném řízení podle § 165 správního řádu přezkoumávat zákonnost výpovědi z veřejnoprávní smlouvy.

K tomu je třeba uvést, že podle § 165 odst. 1 správního řádu lze přezkoumávat soulad veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy. Z toho lze rovněž dovodit, že lze přezkoumávat soulad smluvních dodatků s právními předpisy (ať už samostatně nebo jako součást nového znění smlouvy po uzavření dodatku), neboť se jedná rovněž o dvoustranné nebo vícestranné právní úkony, kterými se mění obsah veřejnoprávní smlouvy.

Výpověď z veřejnoprávní smlouvy je však úkonem jednostranným, kdy za podmínek § 166 odst. 2 správního řádu jedna smluvní strana projeví vůli ukončit veřejnoprávní smlouvu. Nejedná se na rozdíl od dodatku smlouvy o součást veřejnoprávní smlouvy, ale o jednostranný úkon. Povahou se blíží spíše návrhu na zrušení veřejnoprávní smlouvy[91], byť takový návrh musí být akceptován ostatními smluvními stranami, jinak o něm rozhodne příslušný správní orgán ve sporném řízení. Výpověď tak nemůže být předmětem přezkumu zákonnosti v přezkumném řízení podle § 165 správního řádu. Pokud se některá smluvní strana domnívá, že výpověď z veřejnoprávní smlouvy byla podána v rozporu se zákonem, může podat návrh na zahájení sporného řízení (obdobně jako by byl řešen spor v případě podání návrhu na zrušení veřejnoprávní smlouvy). Ve sporném řízení pak příslušný správní orgán rozhodne, zda byla výpověď z veřejnoprávní smlouvy podána v souladu se zákonem a veřejnoprávní smlouva tak pozbyla právních účinků, nebo zda byla podána v rozporu se zákonem a veřejnoprávní smlouva nadále trvá.

[91] Stejně jako v případě návrhu na zrušení veřejnoprávní smlouvy musí i výpověď z veřejnoprávní smlouvy splňovat základní náležitosti právního úkonu. Tyto náležitosti lze nalézt v § 163 odst. 1 správního řádu. Výpověď z veřejnoprávní smlouvy tedy musí být písemná, adresovaná ostatním smluvním stranám a dostatečně určitá.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 22. 6. 2009

Závěr č. 77 – Aplikace ustanovení § 131 odst. 4 správního řádu ve vazbě na ustanovení § 14 odst. 2 správního řádu

Nadřízený správní orgán není povinen zkoumat zákonnost ani věcnou správnost usnesení o vyloučení úřední osoby podle § 14 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. I v případě, že nadřízený správní orgán dospěje k závěru, že pravomocné usnesení o podjatosti úřední osoby je v rozporu s právními předpisy, na základě § 131 odst. 4 správního řádu usnesením pověří k projednání a rozhodnutí věci jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu, neboť původně příslušný správní orgán není způsobilý věc projednat a rozhodnout.

Odůvodnění:

Byla-li účastníkem řízení vznesena námitka podjatosti a služebně nadřízený úřední osoby námitce vyhověl a vydal usnesení o vyloučení úřední osoby podle § 14 odst. 2 správního řádu, představený úřední osoby, která je vyloučena, by za ni, ve smyslu § 14 odst. 4 správního řádu, měl bezodkladně určit jinou úřední osobu, která není k vyloučenému ve vztahu podřízenosti. Nelze-li určit nikoho jiného, je povinen bezodkladně o tom uvědomit nadřízený správní orgán a spolu s tím mu předat spis. Nadřízený správní orgán by měl následně postupovat podle § 131 odst. 4 správního řádu a usnesením pověřit k projednání a rozhodnutí věci jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu.

V případě, že nadřízený správní orgán po prostudování předloženého spisového materiálu dospěje k závěru, že důvody, na jejichž základě byla vyslovena podjatost, nenaplňovaly zákonné podmínky pro rozhodnutí o podjatosti (vydané usnesení je nezákonné a věcně nesprávné) a usnesení o vyloučení úřední osoby je již v právní moci,[92)] naskýtá se otázka, jakým způsobem by měl nadřízený správní orgán postupovat. Usnesení, na jehož základě byla shledána podjatost, je sice nezákonné, nelze jej však zrušit, neboť je pravomocné a v rámci přezkumného řízení je možné samostatně přezkoumat pouze usnesení o odložení věci a usnesení o zastavení řízení.[93)]

Z výše uvedeného vyplývá, že nadřízený správní orgán usnesením pověří k projednání a rozhodnutí věci jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu. Přitom lze vycházet z toho, že podřízený správní orgán není způsobilý věc projednat a rozhodnout, jelikož existuje pravomocného usnesení o vyloučení z projednávání a rozhodování věci (to je podle § 73 odst. 2 správního řádu pro nadřízený správní orgán závazné), a zároveň v rámci správního orgánu

[92]) § 73 odst. 1 správního řádu zní: „Nestanoví-li tento zákon jinak, je v právní moci rozhodnutí, které bylo oznámeno a proti kterému nelze podat odvolání.“.

[93]) Ostatní usnesení lze přezkoumat až spolu s rozhodnutím ve věci, popř. s jiným rozhodnutím, jehož vydání předcházela, a jedině tehdy, může-li to mít význam pro soulad rozhodnutí ve věci nebo jiného rozhodnutí s právními předpisy anebo pro náhradu škody - viz § 94 odst. 3 správního řádu.

nemůže řízení provést žádná jiná úřední osoba. Nadřízený správní orgán v tomto případě neposuzuje zákonnost ani věcnou správnost vydaného usnesení, neboť je na základě § 131 odst. 4 správního řádu povinen věc předat k rozhodnutí jinému správnímu orgánu.

V případě, že by účastník řízení proti rozhodnutí ve věci podal odvolání, v rámci odvolacího řízení by po předání spisu správním orgánem 1. stupně, nadřízený správní orgán ve smyslu § 89 odst. 2 správního řádu nepřihlížel k vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy popřípadě na jeho správnost; skutečnost, že usnesení o podjatosti je nezákonné, není vadou řízení, která má vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost.

Dále lze vycházet z toho, že rozhodnutí nevydal nepříslušný správní orgán, neboť správní orgán, jenž v takové situaci vydal rozhodnutí ve věci, byl nadřízeným správním orgánem k provedení řízení pověřen, resp. na něho byla příslušnost k vydání rozhodnutí delegována, a to na základě § 131 odst. 4 správního řádu. Výše popsaný postup tedy nelze považovat za nesprávný úřední postup (v rozporu s právními předpisy) a nemůže tedy vést k náhradě škody podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád). To platí i ve vztahu k postupu nadřízeného správního orgánu.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 22. 6. 2009

Závěr č. 78 – Ustanovení opatrovníka účastníkovi řízení ve věci zrušení údaje o místu trvalého pobytu

Osoba neznámého pobytu je v řízení ve věci zrušení údaje o místu trvalého pobytu podle § 12 odst. 1 písm. c) a odst. 2 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel, ve znění pozdějších předpisů, účastníkem řízení dle § 27 odst. 1 správního řádu.

Odůvodnění:

Poradní sbor se zabýval otázkou ustanovení opatrovníka účastníkovi řízení ve věci zrušení údaje o místu trvalého pobytu podle § 12 odst. 1 písm. c) a odst. 2 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel, v případě neznámého pobytu účastníka řízení.

Dle § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu platí, že správní orgán ustanoví opatrovníka osobám neznámého pobytu. Toto však dle § 32 odst. 3 správního řádu neplatí, pokud danému účastníku správního řízení nemá být v řízení uložena povinnost či odňato právo, tj. nejedná-li se o účastníka řízení dle § 27 odst. 1 správního řádu.

K problematice ustanovování opatrovníka osobě neznámého pobytu, které je rušen údaj o trvalém pobytu, nelze vzhledem k rozmanitosti jednotlivých případů zaujmout obecné stanovisko. Zákon o evidenci obyvatel nezakazuje pobyt a pohyb osob mimo místa, jejichž adresa je označena termínem „trvalý pobyt“. Nedochází tedy k omezení základního práva svobody pohybu a pobytu, tudíž zrušení údaje o místu trvalého pobytu občanovi ve skutečnosti nijak nebrání realizovat toto právo v souladu s Listinou základních práv a svobod. Dále se lze domnívat, že rozhodnutí o zrušení údaje o místu trvalého pobytu občanovi naplňuje pouze evidenční funkci formální změny místa trvalého pobytu v evidenci obyvatel.

Při řešení výše uvedeného dotazu je třeba odpovědět na otázku, zda osobou neznámého pobytu je osoba neznámého trvalého pobytu nebo osoba neznámého skutečného pobytu. Osoba neznámého pobytu je termín, který se užívá pro účely doručování. Jedná se o osobu, u níž správní orgán ani z evidence obyvatel ani z jiných zdrojů nezjistí, kde se daná osoba zdržuje. O neznámý pobyt určité osoby nejde podle ustálené soudní praxe i judikatury Ústavního soudu ČR tam, kde je daná osoba nepřítomna pouze po určitou omezenou kratší dobu, a to i tehdy, pokud během této omezené doby není adresa takové osoby přesně známa. Správní orgán je vždy povinen ověřit si místo trvalého pobytu osoby v evidenci obyvatel a prokázat údaje o skutečném pobytu, a to např. dotazem na poštovní doručovatelku, které může být z doručovací praxe v obvodě známo, zda se adresát v místě trvalého pobytu trvale zdržuje či nikoliv, popř. i dotazem na toho, kdo v domě bydlí a mohl by podat podrobnější informace. Zjištění Policie ČR či obecní policie, že stěžovatel

se na uvedené adrese nezdržuje, má pouze obecnou povahu a pro prokázání pobytu je nedostatečné.[94] Dle § 20 odst. 1 správního řádu platí, že fyzické osobě lze doručit, kdekoli bude zastižena (bude-li tímto způsobem doručeno, platí, že se v tu chvíli nejedná o osobu neznámého pobytu). V podstatě by neměla nastat situace, kdy daný občan nebude mít adresu trvalého pobytu, protože v okamžiku, kdy je občanovi zrušeno místo trvalého pobytu, stává se jeho místem trvalého pobytu ohlašovna. Zároveň je třeba říci, že ohlašovna je v takovém případě spíše trvalým místem pobytu administrativním, neboť ve skutečnosti nemůže funkci místa trvalého pobytu dostatečně plnit. V takovém případě musí účastník na požádání orgánů, u nichž vede nějaké řízení o žádosti, sdělit adresu pro doručování. Z výše uvedeného lze dovodit, že osobou neznámého pobytu je třeba rozumět osobu neznámého skutečného pobytu.

Dále je třeba odpovědět na otázku, zda daná osoba, která je osobou neznámého pobytu je v řízení ve věci zrušení údaje o místu trvalého pobytu podle § 12 odst. 1 písm. c) a odst. 2 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel, účastníkem řízení dle § 27 odst. 1 správního řádu, tedy účastníkem řízení, jemuž má být v řízení uložena povinnost či odňato právo. K tomuto se zásadním způsobem vyjádřil ve svém usnesení č. j. 2 As 64/2005-108 ze dne 6. 2. 2007 Nejvyšší správní soud. Plně se ztotožňujeme s názorem Nejvyššího správního soudu v tom smyslu, že zrušení místa trvalého pobytu může do práv účastníka řízení ve věci zrušení údaje o místu trvalého pobytu zasáhnout, a to v mnoha případech vyplývajících z různých zákonů. Občan může mít trvalý pobyt pouze na jednom místě. S tím, kde je evidováno místo trvalého pobytu občana, je spojena řada důsledků, a to nejen pro něho, nýbrž i pro vlastníka objektu, v němž je místo trvalého pobytu evidováno. Pro představu uvádíme některé případy, kdy z právních předpisů vyplývají práva a povinnosti subjektů: 1. podle zákona o státní sociální podpoře je na místo trvalého pobytu vázán nárok na příspěvek na bydlení vlastníka nebo nájemce bytu, 2. podle zákona o volbách do zastupitelstev obcí má právo volit do zastupitelstva obce ten volič, který je v den voleb přihlášen k trvalému pobytu v této obci, 3. podle zákona o občanských průkazech je občan povinen požádat o vydání nového občanského průkazu do 10 dnů ode dne, kdy došlo ke změně místa trvalého pobytu nebo kdy nabylo právní moci rozhodnutí o zrušení údaje o jeho místě trvalého pobytu z moci úřední, apod. Z uvedeného je tedy zřejmé, že ve věci zrušení údaje o místu trvalého pobytu podle § 12 odst. 1 písm. c) a odst. 2 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel, může dojít a dochází k zásahům do veřejných subjektivních práv účastníka.

Je-li tedy osobou neznámého pobytu obecně osoba neznámého skutečného pobytu, a je-li v daném řízení účastník řízení účastníkem dle § 27 odst. 1 správního řádu, potom platí, že v daném řízení má správní orgán ustanovit účastníku řízení opatrovníka. Zároveň však dle § 25 odst. 1 správního řádu platí, že osobám neznámého pobytu se doručuje veřejnou vyhláškou. Podle § 34 odst. 2 správního řádu se písemnosti doručují pouze zástupci (přičemž podle § 31 správního řádu

[94] Viz *Horzinková, E., Novotný, V.:* Správní právo procesní. 2. aktualizované vydání. Leges. 2008.

je zástupcem účastníka mimo jiné i opatrovník), a to s výjimkou případů, kdy má zastoupený něco v řízení osobně vykonat. Doručení zastoupenému nemá účinky pro běh lhůt, nestanoví-li zákon jinak. Z uvedeného lze dovodit, že bude-li v řízení ustanoven osobám neznámého pobytu opatrovník, správní orgán bude doručovat ve smyslu § 34 odst. 2 správního řádu tomuto opatrovníkovi. Vzhledem k samostatné povaze § 25 odst. 1 správního řádu bude nutné doručovat písemnosti účastníkovi řízení i veřejnou vyhláškou. Ovšem s ohledem na dikci ustanovení § 34 odst. 2 správního řádu nebude mít doručení veřejnou vyhláškou účinky pro běh lhůt, nýbrž bude mít pouze pořádkový charakter. Výjimkou z uvedeného pravidla bude doručení oznámení o zahájení řízení podle § 46 odst. 1 správního řádu a oznámení usnesení o ustanovení opatrovníka, kde přímo ze zákona vyplývá, že tyto písemnosti je nutné doručit přímo účastníkovi řízení (v okamžiku učinění těchto úkonů ještě není zastoupen). Tyto písemnosti budou doručovány veřejnou vyhláškou s účinky oznámení účastníkovi řízení.[95]

[95] Viz Závěr č. 28 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 6. 3. 2006 (vztah ustanovení § 32 odst. 3 a § 25 správního řádu).

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 22. 6. 2009

Závěr č. 79 – Doručování rozhodnutí o nepřípustném nebo opožděném odvolání

Účastníkem řízení o nepřípustném nebo opožděném odvolání je za podmínky, že proti rozhodnutí nebylo podáno jiné než nepřípustné nebo opožděné odvolání, že nebylo o takovém odvolání proti napadenému rozhodnutí rozhodnuto nebo že napadené rozhodnutí již nabylo právní moci, odvolatel, který bude rovněž uveden ve výrokové části rozhodnutí o nepřípustném nebo opožděném odvolání jako účastník podle § 27 odst. 1 správního řádu. Rozhodnutí o takovém nepřípustném nebo opožděném odvolání je pravomocné, pokud je oznámeno odvolateli.

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se zabýval otázkou související s rozhodováním o nepřípustném nebo opožděném odvolání, konkrétně kdo je účastníkem řízení o nepřípustném nebo opožděném odvolání, komu má být doručeno a kdy tedy nabývá právní moci.

Tato otázka má význam pouze v případě, že nepřípustné nebo opožděné odvolání nelze projednat v rámci odvolacího řízení spolu s jiným řádným odvoláním proti témuž rozhodnutí. Níže uvedeným způsobem lze tedy postupovat v případě, že proti rozhodnutí nebylo podáno jiné než nepřípustné nebo opožděné odvolání nebo pokud již bylo o řádném odvolání proti napadenému rozhodnutí rozhodnuto popřípadě pokud již napadené rozhodnutí nabylo právní moci. Přitom lze vycházet z toho, že pokud bylo proti rozhodnutí podáno řádné odvolání, lze o nepřípustném nebo opožděném odvolání rozhodnout společně v rozhodnutí o řádném odvolání. Správní orgán pak bude postupovat podle § 81 a násl. správního řádu přičemž ve vztahu k nepřípustnému nebo opožděnému odvolání užije zvláštní úpravu § 86 odst. 2, § 88 odst. 1 a § 92 správního řádu. Pokud však nelze rozhodnutí o nepřípustném nebo opožděném odvolání spojit s rozhodováním o řádném odvolání, protože nebylo vůbec podáno, bylo o něm již rozhodnuto nebo napadené rozhodnutí již nabylo právní moci, bude třeba postupovat níže popsaným způsobem[96].

Při řešení výše položené otázky lze vycházet z toho, že řízení o nepřípustném nebo opožděném odvolání je do značné míry samostatné, neboť na rozhodnutí o nepřípustném nebo opožděném odvolání nejsou závislé právní účinky napadeného rozhodnutí (např. může být již pravomocné nebo nabude právní moci nezávisle na podání tohoto odvolání). Z toho důvodu také rozhodnutí o zamítnutí nepřípustného nebo opožděného odvolání netvoří celek s napadeným rozhodnutím

[96] Zvláštní situací může být podání opožděného odvolání podaného spolu s žádostí o prominutí zmeškání úkonu podle § 41 správního řádu. V takovém případě by správní orgán nejprve rozhodoval o žádosti o prominutí meškání úkonu a teprve poté by nezabýval odvoláním (zamítl jako opožděné, vydal nové rozhodnutí podle § 101 písm. a) správního řádu).

na rozdíl od rozhodnutí o zamítnutí řádného odvolání (to má vliv na právní moc napadeného rozhodnutí). Dalším rozdílem je, že při vydání rozhodnutí o zamítnutí nepřípustného nebo opožděného odvolání odvolací správní orgán nepřezkoumává napadené rozhodnutí ve smyslu § 89 odst. 2 správního řádu, ale posuzuje pouze důvody nepřípustnosti nebo opožděnosti odvolání, tedy zamítá odvolání výhradně z procesních důvodů. Lze rovněž vycházet z toho, že nepřípustné odvolání může být podáno rovněž osobou, která nebyla vůbec účastníkem řízení (viz závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 64), což dále odůvodňuje samostatnost řízení o nepřípustném odvolání.

Na druhou stranu je však třeba upozornit, že i nepřípustné odvolání se projednává v odvolacím řízení, byť na něj výslovně odkazuje pouze § 86 odst. 2, § 88 odst. 1 a § 92 správního řádu. Ustanovení § 86 odst. 2 a § 88 odst. 1 správního řádu zjednodušuje postup při vyřizování nepřípustného odvolání tak, že se k němu nemusí vyjadřovat ostatní potenciální odvolatelé (není k tomu důvod, neboť odvolání bude zamítnuto z procesních důvodů a proto není, k čemu by se vyjadřovali) a že se postoupí odvolacímu správnímu orgánu ve zkrácené lhůtě pouze se stanoviskem popisujícím důvody přípustnosti nebo opožděnosti odvolání. Ten pak rozhoduje podle § 92 správního řádu.

Vzhledem k samostatnému charakteru řízení o nepřípustném nebo opožděném odvolání (viz výše) je třeba v tomto řízení určit okruh účastníků řízení na základě § 93 odst. 2 správního řádu podle § 28 odst. 1 správního řádu. Účastníkem tohoto řízení tedy bude odvolatel, který bude rovněž uveden ve výrokové části rozhodnutí o nepřípustném nebo opožděném odvolání jako účastník podle § 27 odst. 1 správního řádu. Přitom lze vycházet z toho, že účastenství musí být určeno nově a nelze vycházet z účastenství v řízení, v němž bylo vydáno napadené rozhodnutí. V takovém případě by totiž nemohl být účastníkem odvolacího řízení podatel nepřípustného odvolání, který nebyl účastníkem původního řízení, resp. by se stal účastníkem řízení pouze na základě podání nepřípustného odvolání.

Právní moc rozhodnutí o nepřípustném nebo opožděném odvolání upravuje § 91 odst. 1 správního řádu. Rozhodnutí o nepřípustném nebo opožděném odvolání se oznamuje odvolateli. To vyplývá z restriktivního výkladu § 91 odst. 1 správního řádu, který respektuje relativní samostatnost řízení o nepřípustném nebo opožděném odvolání a povahu rozhodnutí o nepřípustném nebo opožděném odvolání, které samo o sobě nemůže ovlivnit právní poměry původních účastníků řízení[97]. Dále lze vycházet z toho, že systematické zařazení § 92 správního řádu jako úpravy rozhodnutí o nepřípustném nebo opožděném odvolání není samo o sobě důvodem pro vyloučení aplikace § 91 odst. 1 správního řádu. Pokud by měl být postup v případě rozhodování o nepřípustném nebo opožděném odvolání odlišný od rozhodování o řádném odvolání, musel by být celý upraven v § 92, zatímco systematika ustanovení spíše napovídá, že úprava odvolacího řízení je jednotná (viz

[97] Obdobným způsobem se rovněž oznamuje rozhodnutí o zamítnut žádosti o obnovu řízení, viz § 100 odst. 6 správního řádu. Také toto rozhodnutí nemůže mít vliv na právní postavení původních účastníků řízení.

výše, § 86 a § 88). Dále lze upozornit, že pokud bychom na základě systematiky vyloučili aplikaci § 91 odst. 1 správního řádu na rozhodnutí o nepřípustném nebo opožděném odvolání, bylo by možné proti němu podat odvolání. To by bylo v rozporu s dvojinstančním pojetím správního řízení. Nakonec lze rovněž upozornit na skutečnost, že § 91 odst. 1 správního řádu ve větě druhé hovoří o odvolateli, kterým je každá osoba, jež proti rozhodnutí podala odvolání, tedy i nepřípustné odvolání (viz výše uvedený závěr Poradního sboru).

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 22. 6. 2009

Závěr č. 80 – Účastenství v řízení podle § 209 odst. 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“)

V řízení podle ustanovení § 209 odst. 3 zákoníku práce je účastníkem řízení pouze zaměstnavatel, který podal návrh, aby úřad práce rozhodl, zda jsou dány důvody pro poskytování náhrady mzdy v nižší částce. Zaměstnanci tohoto zaměstnavatele účastníky řízení nejsou.

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se zabýval otázkou účastenství v řízení podle § 209 odst. 3 zákoníku práce.

Ustanovení § 209 zákoníku práce upravuje postup v případě tzv. částečné nezaměstnanosti, tedy v případě, kdy *zaměstnavatel nemůže přidělovat zaměstnanci práci v rozsahu týdenní pracovní doby z důvodu dočasného omezení odbytu jeho výrobků nebo omezení poptávky po jím poskytovaných službách. Upraví-li dohoda mezi zaměstnavatelem a odborovou organizací výši poskytované náhrady mzdy, která přísluší zaměstnanci, může náhrada mzdy činit nejméně 60 % průměrného výdělku.* Podle ustanovení § 209 odst. 3 zákoníku práce pak *má zaměstnavatel, u kterého nepůsobí odborová organizace, v případech částečné nezaměstnanosti, právo podat návrh, aby úřad práce rozhodl na základě podkladů zaměstnavatele o tom, zda jsou dány důvody pro poskytování náhrady mzdy v nižší částce. Jestliže úřad práce o existenci důvodů částečné nezaměstnanosti rozhodne, přísluší zaměstnanci náhrada mzdy ve výši 60 % průměrného výdělku po dobu, kterou úřad práce v rozhodnutí určí, nejdéle však po dobu 1 roku.*

Řízení podle ustanovení § 209 odst. 3 zákoníku práce je správním řízením ve smyslu § 9 správního řádu, konkrétně správním řízením o žádosti, a je tedy nutné aplikovat zde úpravu § 27 správního řádu o účastnících řízení.

Podle ustanovení § 27 odst. 1 správního řádu jsou účastníky řízení v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu. Podle odst. 2 jsou účastníky též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. Zaměstnance tedy nelze považovat za účastníky výše uvedeného řízení, a to ani za účastníky podle odstavce druhého, neboť nejsou rozhodnutím přímo dotčeni ve svých právech, ale pouze v právem chráněných zájmech. Jedná se o dotčení faktické, nikoli právní. Zaměstnanci také nejsou rozhodnutím dotčeni přímo, ale pouze nepřímo, když rozhodnutí primárně neřeší otázku snížení mzdy, ale to, zda jsou dány důvody částečné nezaměstnanosti. Zaměstnanec má možnost bránit se soudní cestou.

Poznámka: Ustanovení § 209 odst. 3 zákoníku práce bylo zrušeno zákonem č. 365/2011 Sb. s účinností od 1. 1. 2012.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 22. 6. 2009

Závěr č. 81 – Zahájení přestupkového řízení na návrh zmocněnce

Navrhovatel podle § 68 odst. 1 zákona o přestupcích si může zvolit zmocněnce podle § 33 správního řádu. Pokud je návrh na projednání přestupku podán v mezích zmocnění zmocněncem, lze mít za to, že návrh byl podán v souladu s požadavky § 68 odst. 1 zákona o přestupcích.

Odůvodnění:

Poradní sbor se zabýval otázkou zahájení přestupkového řízení na návrh, pokud je tento návrh podán zmocněncem osoby oprávněné k podání návrhu.

Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, v ustanovení § 68 odst. 1 stanoví, že stanovené přestupky se projednávají jen na návrh postižené osoby, jejího zákonného zástupce nebo opatrovníka (dále jen „navrhovatel“).[98] Zmocněnec účastníka zde explicitně jmenován není. V ustanovení § 72 písm. d) zákona o přestupcích je pak dále stanoveno, že navrhovatel (dle § 68 odst. 1) je účastníkem řízení.

Účastník řízení si může podle § 33 odst. 1 správního řádu zvolit zmocněnce, otázkou tedy je, zda je možné zahájit řízení o takovém přestupku, pokud si navrhovatel zvolí dle § 33 zmocněnce a návrh na projednání přestupku podá zmocněnec, nikoliv přímo navrhovatel, jak stanoví § 68 odst. 1 zákona o přestupcích.

Vzhledem k tomu, že přestupky uvedené v § 68 odst. 1 přestupkového zákona není možno projednávat z moci úřední, lze říci, že podání návrhu na projednání takovýchto přestupků je, v terminologii správního řádu, podáním žádosti o zahájení řízení. Takovouto žádost lze považovat za úkon v řízení, neboť je jím řízení zahajováno. Dle ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu je možno specifikovat rozsah zmocnění, přičemž je na zastupovaném, aby zvolil rozsah zmocnění. Je tedy možno zmocnit zmocněnce i k učinění prvního úkonu v řízení, tedy k podání žádosti (respektive návrhu na zahájení řízení o přestupku).

V ustanovení § 34 správního řádu, které upravuje obecně vztahy mezi zástupcem a zastoupeným není činěn rozdíl mezi zástupcem podle § 32 správního řádu a zástupcem podle § 33 správního řádu. Z tohoto lze tedy analogicky dovodit, že zastoupení na základě plné moci i zastoupení ze zákona přináší zastupujícímu i zastoupenému stejná procesní práva i povinnosti.

Problém může vyvstat v případě, že si zmocněnce zvolí zákonný zástupce nebo opatrovník postižené osoby. V takovém případě by se mohlo jednat o „zastoupení na druhou“, lze však mít za to, že pojmy „zákonný zástupce“

[98] § 68 odst. 1 zákona o přestupcích: „Přestupky podle § 49 odst. 1 písm. b) a c) a přestupky podle § 22 odst. 1 písm. h) a § 50 spáchané mezi blízkými osobami, jakož i přestupky podle § 49 odst. 1 písm. a) se projednávají jen na návrh postižené osoby, jejího zákonného zástupce nebo opatrovníka (dále jen "navrhovatel")."

a „opatrovník“ jsou v § 68 odst. 1 zákona o přestupcích chápány v hmotněprávním smyslu, nikoliv v procesním. Zastoupení zmocněncem podle § 33 správního řádu tedy nezakládá „zastoupení na druhou“, zmocněnec zastupuje zákonného zástupce nebo opatrovníka, avšak zákonný zástupce a opatrovník nezastupují postiženou osobu, spíše jednají jejím jménem.

Dle názoru poradního sboru je tedy možné, aby návrh na projednání přestupku podal zmocněnec navrhovatele, kterého si navrhovatel dle § 33 správního řádu zvolil.

Poznámka: Zákon č. 200/1990 Sb. byl nahrazen zákonem č. 250/2016 Sb., a to s účinností od 1. 7. 2017. Institut navrhovatele nebyl do nové úpravy převzat. Řízení o přestupku již nelze zahájit na návrh, nýbrž pouze z moci úřední (§ 78 a § 79 zákona č. 250/2016 Sb.).

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 22. 6. 2009

Závěr č. 82 – Přezkum zákonnosti veřejnoprávní smlouvy

Zákonnost veřejnoprávní smlouvy lze i po uplynutí doby její platnosti, pokud byla tato doba přímo ve smlouvě sjednána, přezkoumávat v rámci sporného řízení vedeného o sporu vzniklém z této smlouvy. Správní orgán si v takovém případě podle § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu učiní o zákonnosti veřejnoprávní smlouvy vlastní úsudek.

Pokud nastala nezákonnost veřejnoprávní smlouvy v důsledku změny právní úpravy po uzavření veřejnoprávní smlouvy a strana veřejnoprávní smlouvy nepodala návrh na zrušení veřejnoprávní smlouvy, nemůže takovou veřejnoprávní smlouvu zrušit příslušný správní orgán v přezkumném řízení.

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se zabýval otázkou, zda lze pro účely sporného řízení v přezkumném řízení podle § 165 správního řádu přezkoumávat veřejnoprávní smlouvu po uplynutí její platnosti (byla-li smlouva výslovně uzavřena na dobu určitou) a zda lze v přezkumném řízení zrušit veřejnoprávní smlouvu pro nezákonnost, která nastala v důsledku změny právní úpravy po uzavření veřejnoprávní smlouvy.

Při řešení první otázky lze vycházet z následujícího. Podle § 165 odst. 7 správního řádu se při přezkumu veřejnoprávní smlouvy použijí ustanovení o přezkumném řízení (§ 94 až 99 správního řádu) s výjimkou ustanovení o lhůtách pro zahájení a dokončení přezkumného řízení. Správní řád tak přezkum veřejnoprávní smlouvy z hlediska jeho časového určení neomezuje. K tomu je však možné uvést, že po uplynutí doby platnosti veřejnoprávní smlouvy[99] veřejnoprávní smlouva zaniká a tedy ji není možné jako neexistující přezkoumávat z hlediska její případné nezákonnosti resp. nemůže být nezákonná, pokud neexistuje.

K tomu je však nutné uvést, že ačkoliv veřejnoprávní smlouva uplynutím doby své platnosti pozbývá právních účinků, i nadále mohou trvat některá dosud nevypořádaná práva nebo povinnosti vyplývající ze smlouvy, které mohou být předmětem sporného řízení. Z takové smlouvy tedy nemohou vznikat nová práva nebo povinnosti, avšak mohou existovat dříve vzniklá a nevypořádaná práva nebo povinnosti. V tomto ohledu lze konstatovat, že určitým způsobem trvají právní účinky veřejnoprávní smlouvy (nevypořádaná práva nebo povinnosti). Veřejnoprávní smlouva pak bude hlavním podkladem při řešení sporů týkajících se výše uvedených práv a povinností. Z tohoto úhlu pohledu je tedy žádoucí, aby bylo možné

[99] Je třeba rozlišit případ, kdy je ve smlouvě omezena doba její platnosti (viz výše) a kdy je omezena pouze doba plnění závazků ze smlouvy vyplývajících. Ve druhém případě má uplynutí doby význam pouze na realizaci vzájemných práv a povinností mezi stranami, avšak nikoliv na samotnou existenci smlouvy. Zákonnost takové veřejnoprávní smlouvy by tedy bylo možné v přezkumném řízení přezkoumat.

přezkoumávat její zákonnost, neboť v opačném případě by bylo nutné při řešení sporu po ukončení veřejnoprávní smlouvy vycházet z veřejnoprávní smlouvy, která je (resp. byla) nezákonná [100] . Z toho dále vyplývá, že přezkum zákonnosti veřejnoprávní smlouvy po uplynutí její platnosti má v případě vzniku sporu z takové veřejnoprávní smlouvy týkajícího se dosud nevypořádaných práv nebo povinností z této smlouvy vyplývajících význam.

Vzhledem k výše uvedenému však příslušný správní orgán nezahájí samostatné přezkumné řízení podle § 165 správního řádu (neexistuje předmět přezkumu, viz výše), ale bude zákonnost veřejnoprávní smlouvy, v níž byla doba platnosti výslovně sjednána, zkoumat jako předběžnou otázku podle § 57 správního řádu. Podle § 165 odst. 5 správního řádu jsou k přezkumu zákonnosti veřejnoprávní smlouvy podle § 160 a 161 správního řádu příslušné správní orgány příslušné k vedení sporného řízení o sporu vzniklém z této smlouvy. Z toho vyplývá, že i v případě, že bychom připustili možnost přezkumu zákonnosti takové veřejnoprávní smlouvy po uplynutí doby její výslovně sjednané platnosti, by nebylo v souladu se zásadou procesní ekonomie a rychlosti řízení zahajovat v případech sporného řízení o sporech vzniklých z těchto smluv samostatné přezkumné řízení, kde by byla přezkoumávána jejich zákonnost, neboť si tyto správní orgány mohou učinit o této otázce v souladu s § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu vlastní úsudek (lze předpokládat, že tento úsudek je stejný jako by bylo rozhodnutí v případě vedení přezkumného řízení). Stejným způsobem je třeba postupovat i v případě veřejnoprávních smluv podle § 162 správního řádu či jiných veřejnoprávních smluv. Přitom lze vycházet z toho, že takový přezkum vyžaduje uplatnění zásady legality a zásady ochrany práv dotčených osob ve vztahu k možným dále trvajícím účinkům zaniklé veřejnoprávní smlouvy (nevypořádaná práva a povinnosti), jež jsou předmětem sporu ve sporném řízení.

K druhému dotazu lze uvést, že podle § 165 odst. 2 správního řádu se zruší veřejnoprávní smlouva, která byla uzavřena v rozporu se zákonem. Přezkum tak zásadně slouží odstranění nezákonnosti veřejnoprávní smlouvy, která existovala již v době jejího uzavření. Pokud došlo k nezákonnosti veřejnoprávní smlouvy v důsledku změny právní úpravy po uzavření veřejnoprávní smlouvy, může podle § 167 odst. 1 písm. c) správního řádu strana veřejnoprávní smlouvy podat návrh na zrušení veřejnoprávní smlouvy. Pokud by takový návrh ostatní smluvní strany akceptovaly, zaniká veřejnoprávní smlouva podle § 167 odst. 2 správního řádu

[100] V této souvislosti je nutné upozornit, že zvláštní situace nastává v případě koordinačních veřejnoprávních smluv podle § 160 správního řádu, kterými dochází k přenosu pravomoci k výkonu státní správy (§ 160 odst. 5 správního řádu) resp. veřejné moci (§ 160 odst. 6 správního řádu), neboť se zde uplatní § 165 odst. 4 správního řádu, podle něhož se zrušení těchto veřejnoprávních smluv netýká úkonů učiněných vůči třetím osobám při výkonu převzaté působnosti. Stejné pravidlo se uplatní i v případě smluv podle § 161 správního řádu (subordinační), pokud se jimi převádí pravomoc k výkonu veřejné moci. V případě těchto smluv přezkum jejich zákonnosti po uplynutí doby jejich platnosti tedy pozbývá význam, neboť se i případně deklarovaná nezákonnost takové smlouvy nemůže dotknout úkonů učiněných na základě této smlouvy vůči třetím osobám. Přezkum by tak mohl mít význam leda z hlediska vzájemných práva povinností mezi smluvními stranami (např. úhrada za výkon smlouvou přenesené působnosti apod.).

dnem, kdy písemný souhlas poslední ze smluvních stran došel smluvní straně, která návrh podala. Pokud by takový návrh nebyl ostatními stranami veřejnoprávní smlouvy akceptován, rozhodl by o zrušení veřejnoprávní smlouvy příslušný správní orgán. Veřejnoprávní smlouva v takovém případě zaniká právní mocí nebo předběžnou vykonatelností rozhodnutí o jejím zrušení.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 14. 12. 2009

Závěr č. 83 – Uložení povinnosti uhradit náklady řízení paušální částkou v řízení o uložení pořádkové pokuty podle § 19 zákona o státní kontrole

Pořádková pokuta podle § 19 zákona o státní kontrole se ukládá ve správním řízení. Vzhledem k tomu, že se jedná o řízení, které účastník vyvolal porušením své právní povinnosti, uloží mu správní orgán podle ustanovení § 79 odst. 5 správního řádu povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou.

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se zabýval otázkou ukládání povinnosti uhradit náklady řízení paušální částkou v řízení o uložení pořádkové pokuty podle § 19 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní kontrole“).

Při řešení této problematiky je třeba vycházet ze skutečnosti, že zvláštní právní úprava, tedy zákon o státní kontrole, nevylučuje použití správního řádu. Pokud tedy neupravuje postup správního orgánu ve smyslu § 1 správního řádu v celém rozsahu, použije se správní řád.

Ustanovení § 19 odst. 1 zákona o státní kontrole stanoví, že *fyzické osobě, která způsobila, že kontrolovaná osoba nesplnila povinnost podle § 14 tohoto zákona, může kontrolní orgán uložit pořádkovou pokutu až do výše 50 000 Kč.* Tato pokuta má jinou povahu než pořádková pokuta podle § 62 správního řádu. Prováděná kontrola není správním řízením, pokuta nemá čistě pořádkovou povahu, přistupuje zde trestní aspekt.

Postup dle § 62 správního řádu není samostatným správním řízením, jde o zajišťovací prostředek v rámci správního řízení, kterému byla propůjčena forma rozhodnutí. Proto se zde např. samostatně nezahajuje řízení a neukládá se náhrada nákladů řízení paušální částkou.

Postup podle § 19 zákona o státní kontrole je však správním řízením ve smyslu § 9 správního řádu. Jedná se o *postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby.* Protože zákon o státní kontrole řízení neupravuje, použije se část druhá a třetí správního řádu. Řízení o uložení pořádkové pokuty je řízením, které účastník vyvolal porušením své právní povinnosti. Podle ustanovení § 79 odst. 5 správního řádu je tedy třeba, aby mu správní orgán uložil povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou. Výši této částky stanoví prováděcí právní předpis.

Poznámka:

Tento výklad se uplatní jen do účinnosti nového zákona o státní kontrole, který je v současné době připravován.

Poznámka: Zákon č. 552/1991 Sb. byl s účinností od 1. 1. 2014 nahrazen zákonem č. 255/2012 Sb. o kontrole (kontrolní řád). Protiprávní jednání postihovaná podle zákona č. 255/2012 Sb. jsou nově vymezena jako přestupky, nikoliv jako pořádkové delikty (§ 15).

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 14. 12. 2009

Závěr č. 84 – Určení okamžiku učinění podání orgánu veřejné moci prostřednictvím datové schránky

Podání fyzické osoby, podnikající fyzické osoby nebo právnické osoby vůči správnímu orgánu (orgánu veřejné moci) prostřednictvím datové schránky je učiněno okamžikem dodání do datové schránky orgánu veřejné moci. Pro podání vůči orgánu veřejné moci se nepoužije § 17 zákona o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů (podání tudíž není učiněno až okamžikem, kdy se do datové schránky přihlásí osoba, která má s ohledem na rozsah svého oprávnění přístup k dodanému dokumentu; přičemž se neuplatní ani § 17 odst. 4 zákona, podle něhož nepřihlásí-li se tato osoba do datové schránky, ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byl dokument dodán do datové schránky, považuje se tento dokument za doručený posledním dnem této lhůty).

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se zabýval otázkou, zda v situaci, kdy je dodáno správnímu orgánu podání, které určitá osoba činí vůči správnímu orgánu prostřednictvím datové schránky, je podání učiněno okamžikem dodání do datové schránky či až okamžikem, kdy se do datové schránky přihlásí osoba, která má s ohledem na rozsah svého oprávnění přístup k dodanému dokumentu, přičemž by se i v tomto případě uplatnila fikce doručení ve smyslu § 17 odst. 4 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů.

Obecně se fikce doručení uplatní v rámci postupu podle § 24 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož, jestliže si adresát uložené písemnosti písemnost ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla k vyzvednutí připravena, nevyzvedne, písemnost se považuje za doručenou posledním dnem této lhůty, a to při doručování správním orgánem (orgánem veřejné moci) adresátům písemnosti v rámci postupu podle správního řádu (viz § 1 odst. 1 správního řádu). Při doručování prostřednictvím datových schránek se uplatní obdobné ustanovení § 17 odst. 4 zákona o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, podle něhož, nepřihlásí-li se do datové schránky osoba, která má s ohledem na rozsah svého oprávnění přístup k dodanému dokumentu, ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byl dokument dodán do datové schránky, považuje se tento dokument za doručený posledním dnem této lhůty.

Činí-li fyzická osoba, podnikající fyzická osoba nebo právnická osoba úkon vůči správnímu orgánu (orgánu veřejné moci) jedná se podle názoru poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu o odlišnou situaci, jelikož se při tomto postupu neuplatní § 24 odst. 1 správního řádu, resp. § 17 odst. 4 zákona o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, nýbrž § 37 odst. 6 správního řádu, v souladu s § 18 odst. 1 zákona o elektronických

úkonech a autorizované konverzi dokumentů. Ustanovení § 37 odst. 6 správního řádu stanoví, že podání je učiněno dnem, kdy tomuto orgánu došlo. V rámci tohoto ustanovení již fikci doručení uplatnit nelze, neboť se nejedná o úkon správního orgánu, nýbrž o úkon směřující vůči správnímu orgánu, aniž se zde hovoří o možnosti fikci doručení uplatnit. Možnost provádět úkon prostřednictvím datové schránky (tedy i podání) vůči orgánu veřejné moci je upravena v § 18 odst. 1 zákona o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, a to za předpokladu, že fyzická osoba, podnikající fyzická osoba nebo právnická osoba má zpřístupněnu svou datovou schránku a umožňuje-li to povaha tohoto úkonu.

Výše uvedenému odpovídá i systematika zákona o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, jelikož § 17 zákona upravuje pouze doručování dokumentů orgánů veřejné moci prostřednictvím datové schránky a § 18 zákona následně provádění úkonů vůči orgánům veřejné moci prostřednictvím datové schránky, při němž se aplikuje § 37 odst. 6 správního řádu. Terminologii správního řádu odpovídá, že správní orgán „doručuje“ a vůči správnímu orgánu „se činí podání“.

Podle poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu je z výše uvedených důvodů možné vyvodit, že k podání orgánu veřejné moci dojde již okamžikem dodání zprávy do datové schránky. Není totiž možné připustit, aby si orgán veřejné moci sám určoval a ovlivňoval okamžik podání účastníka a s tím spojené účinky zahájení běhu procesních lhůt až o 10 dnů v situaci, kdy je mu podání dodáno do jeho datové schránky a má jej objektivně k dispozici. Stejně tak není ani pojmově představitelné, aby k podání orgánu veřejné moci došlo fikcí uplynutím 10 dnů, pokud by se do své datové schránky nepřihlásil vůbec.

Shodný výklad platí i ve vztahu k podáním učiněným elektronicky (resp. platil již před účinností zákona o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů), jelikož mu odpovídá rovněž ustanovení § 2 odst. 1 vyhlášky č. 496/2004 Sb., o elektronických podatelnách, ve kterém je výslovně uvedeno, že přijatá datová zpráva je považována za doručenou orgánu veřejné moci, pokud je dostupná elektronické podatelně provozované podle nařízení vlády č. 495/2004 Sb., kterým se provádí zákon č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů (zákon o elektronickém podpisu), ve znění pozdějších předpisů.

Skutečnosti, že přijatá datová zpráva je považována za dodanou orgánu veřejné moci, pokud je dostupná elektronické podatelně, odpovídá i soudní judikatura. Jedná se například o rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 6/2008 – 96 či o rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 750/06.

Rovněž bude platit princip ochrany zájmů účastníků, kteří po řádném dodání zásilky do datové schránky orgánu veřejné moci již nemají žádnou další možnost, jak její doručení ovlivnit, a proto musí být i v jejich zájmu zaujat výklad, že podání je učiněno okamžikem, kdy orgán veřejné moci zásilku má ve své datové schránce, a nikoli až okamžikem, kdy se s ní rozhodne pracovat. Taktéž se musí vycházet ze základních zásad činnosti správních orgánů, přičemž platí princip veřejné správy

jako služby veřejnosti (viz § 4 odst. 1 správního řádu) a princip rychlosti řízení (viz § 6 odst. 1 správního řádu), podle něhož správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů.

Poznámka: Pravidlo o tom, že podání je učiněno dnem, kdy tomuto orgánu došlo, je nyní obsaženo v § 37 odst. 5 správního řádu, a to na základě novelizace provedené zákonem č. 298/2016 Sb. Nařízení vlády č. 495/2004 Sb. a vyhláška č. 496/2004 Sb. byly zrušeny zákonem č. 167/2012 Sb. s účinností od 1. 7. 2012. V obecné rovině je však argumentace poradního sboru nadále použitelná.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 14. 12. 2009

Závěr č. 85 – Okruh účastníků v řízení o přezkoumání územního plánu

Přezkumné řízení o územním plánu je postupem podle části šesté správního řádu, na který se přiměřeně použijí ustanovení části druhé správního řádu, především § 94 až 98 správního řádu.

V přezkumném řízení o územním plánu mohou uplatňovat připomínky a námitky osoby, které na základě stavebního zákona měly toto právo v řízení o jeho vydání. To platí i pro účastníky územního řízení v případě, že územní rozhodnutí dosud nenabylo právní moci. Připomínky může podat rovněž obec, která přezkoumávaný územní plán vydala. V případě, že jsou územním plánem určité pozemky určené pro obecně prospěšnou stavbu nebo obecně prospěšné zařízení, může podat připomínky kraj, který tyto pozemky vymezil v územně plánovací dokumentaci, nebo stát podle příslušnosti k vlastnictví v souladu se zvláštními právními předpisy, neboť rozhodnutím vydaným v přezkumném řízení může být dotčeno jejich předkupní právo k těmto pozemkům (viz § 101 odst. 1 stavebního zákona).

Územní plán lze v přezkumném řízení pro jeho nezákonnost nebo pro nezákonnost jemu předcházejícího řízení rozhodnutím zrušit a to zcela nebo z části. Územní plán nelze v přezkumném řízení změnit. Rozhodnutí vydané v přezkumném řízení se oznamuje postupem podle § 173 odst. 1 správního řádu a právní moci nabývá oznámením.

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se zabýval dotazem Ministerstva pro místní rozvoj, jakým způsobem má být stanoven okruh účastníků přezkumného řízení o opatření obecné povahy podle § 174 odst. 2 zákona č 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, konkrétně okruh účastníků přezkumného řízení o územním plánu.

Podle ustanovení § 174 odst. 2 správního řádu *„Soulad opatření obecné povahy s právními předpisy lze posoudit v přezkumném řízení. Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat do 3 let od účinnosti opatření. Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne jeho právní moci.“.* Podle § 174 odst. 1 správního řádu se pro řízení o opatření obecné povahy (*„řízení podle této části“)* použijí přiměřeně ustanovení části druhé správního řádu. Při zkoumání výše položené otázky je tedy nutné se nejdříve zabývat otázkou, jakou povahu má přezkumné řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu a v jaké míře se při jeho vedení aplikují ustanovení § 94 až 99 správního řádu upravující přezkumné řízení. V § 174 odst. 1 se hovoří o přiměřené použitelnosti ustanovení části druhé správního řádu při postupu podle části šesté. Takovým postupem je rovněž přezkumné řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu (jedná se o postup upravený v části šesté). Z toho lze dovodit, že přezkumné řízení o opatření obecné povahy má zvláštní charakter a je zvláštním postupem podle části šesté správního řádu, na který

se ustanovení § 94 až 99 správního řádu použijí pouze přiměřeně. Tento závěr lze podpořit rovněž níže uvedeným výkladem, který popisuje specifika přezkumného řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu ve vztahu k určení okruhu účastníků. Přitom lze vycházet z toho, že především samotný charakter opatření obecné povahy (zvláštní procesní postavení dotčených osob a s tím související nemožnost určení účastníků přezkumného řízení, odlišnosti řízení o vydání opatření obecné povahy a rozhodnutí, odlišnosti obsahu a právních účinků opatření obecné povahy a rozhodnutí) vylučuje, aby se podle § 174 odst. 2 správního řádu vedlo přezkumné řízení stejným způsobem, jako v případě přezkumu zákonnosti pravomocného rozhodnutí.

Při zkoumání otázky účastenství v přezkumném řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu lze vycházet z toho, že § 174 odst. 2 správního řádu tuto otázku neupravuje. Podle § 95 odst. 4 správního řádu *„Účastníky přezkumného řízení jsou účastníci původního řízení, v němž bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí, jichž se přezkumné řízení týká, nebo jejich právní nástupci.“*. Toto ustanovení lze aplikovat pouze přiměřeně[101]. Aplikace tohoto ustanovení se jeví jako obtížná vzhledem ke skutečnosti, že řízení, ve kterém se vydává opatření obecné povahy, žádné účastníky ve smyslu § 27 správního řádu nemá. Dále lze vycházet z toho, že v § 95 odst. 4 správního řádu se hovoří pouze o řízení ve smyslu § 9 a o rozhodnutí ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu, nikoliv o postupu podle části šesté správního řádu a o opatření obecné povahy. To svědčí ve prospěch výkladu, že přezkumné řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu není shodné s přezkumným řízením podle § 94 až 99 správního řádu o pravomocném správním rozhodnutí, ale že se jedná o specifický postup podle části šesté správního řádu.

Za této situace lze zaujmout stanovisko, že i přezkumné řízení o opatření obecné povahy bude vedeno bez účastníků ve smyslu části druhé správního řádu[102]. Přitom lze vycházet z přiměřeného použití § 95 odst. 4 správního řádu při přezkumném řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu. Jak je uvedeno výše, toto přezkumné řízení je postupem podle části šesté správního řádu, která upravuje především postup při vydání opatření obecné povahy. Správní řád v části o vydání opatření obecné povahy neupravuje účastenství ve smyslu § 27 správního řádu, pouze dotčeným osobám podle významu jejich práv, která mohou být opatřením obecné povahy dotčena, přiznává určité procesní postavení spočívající v právu podat připomínky nebo námitky, účastnit se jednání o návrhu opatření obecné povahy atd. V případě přezkumného řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu je tedy nutné vycházet z toho, že se jedná o postup podle části šesté správního řádu, která neupravuje účastenství v řízení, ale pouze zvláštní procesní postavení dotčených osob. Ustanovení § 95 odst. 4 správního řádu je podle názoru poradního sboru nutné

[101] Podle čl. 41 Legislativních pravidel vlády slovo „obdobně“ ve spojení s odkazem na jiné ustanovení téhož nebo jiného právního předpisu vyjadřuje, že toto ustanovení se vztahuje na vymezené právní vztahy v plném rozsahu. Slovo „přiměřeně“ ve spojení s odkazem na jiné ustanovení téhož nebo jiného právního předpisu lze použít výjimečně; vyjadřuje volnější vztah mezi tímto ustanovením a vymezenými právními vztahy. K tomu srovnej použití těchto slov v § 174 odst. 1 správního řádu.
[102] Viz Vedral, J.: Správní řád, komentář, Praha, BOVA Polygon 2006, str. 1002

přiměřeně aplikovat v tom smyslu, že osoby, které měly podle § 172 odst. 4 a 5 správního řádu procesní práva v řízení o vydání opatření obecné povahy, mají stejná procesní práva v přezkumném řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu.

Takový výklad odpovídá textu zákona a též vyhovuje z hlediska praxe. Alternativou by mohl být výklad, podle něhož přezkumné řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu je správní řízení jako přezkumné řízení podle § 94 a násl. správního řádu, v němž je přezkoumávána zákonnost pravomocného rozhodnutí. Tato alternativa je však spíše důvodem pro přijetí výše uvedeného výkladu, že přezkumné řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu je postupem podle části šesté správního řádu. Přitom lze vycházet z toho, že přesné, následně nenapadnutelné určení okruhu účastníků řízení v případě správního aktu, jehož definičním znakem je, že směřuje vůči okruhu osob, který je určen obecnými znaky, se jeví pro praxi jako velmi obtížný úkol[103]. Dále lze vycházet z toho, že správní řád upravuje možnost dotčených osob se k návrhu opatření obecné povahy vyjádřit a dává jim k tomu určitá procesní oprávnění. Záleží pak pouze na nich, zda v řízení o vydání opatření obecné povahy toto oprávnění využijí či nikoli. Pokud správní

[103] Pokud bychom přijali výklad, že přezkumné řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu je stejné jako přezkumné řízení podle § 94 a násl. správního řádu, v němž je přezkoumávána zákonnost pravomocného rozhodnutí, bylo by nutné zodpovědět otázku účastenství v takovém řízení. Nabízené odpovědi na tuto otázku však svědčí spíše o správnosti navrhovaného výkladu jako argumenty ad absurdum.

Otázku účastenství podle § 95 odst. 4 správního řádu by bylo možné řešit například přiznáním postavení účastníka přezkumného řízení těm osobám, které sice v řízení o vydání opatření obecné povahy nejsou účastníky ve smyslu § 27 správního řádu, ale mají v řízení přiznána jistá procesní oprávnění. V úvahu by připadaly osoby, které jsou oprávněny uplatnit připomínky (§ 172 odst. 4 správního řádu) anebo užší okruh osob, které jsou oprávněné uplatnit písemné odůvodněné námitky (§ 172 odst. 5 správního řádu). Vzhledem k množství osob, které by připadaly v úvahu v případě první varianty, by však bylo provedení přezkumného řízení ve většině případů zřejmě zcela znemožněno. Druhou, z hlediska počtu účastníků omezenější variantu, lze jen stěží argumentačně obhájit. Pokud bychom přistoupili na východisko, že osoby nadané v řízení o vydání opatření obecné povahy procesními právy se v přezkumném řízení na základě § 95 odst. 4 správního řádu „transformují“ v účastníky, pak je třeba do této kategorie zahrnout i „účastníky“ dle § 172 odst. 4 správního řádu, protože podmínky pro podání připomínek dle tohoto ustanovení odpovídají podmínkám účastenství dle § 27 odst. 2 správního řádu (mohou být přímo dotčeny na svých právech a povinnostech, resp. v konkrétním případě by bylo nutné zkoumat, zda se přezkoumávané opatření obecné povahy jejich práv skutečně může dotknout). Je však otázkou, zda by byly účastníky podle § 27 odst. 1 nebo podle § 27 odst. 2 správního řádu.

Určitou možností by mohlo být též určení účastníků přezkumného řízení přiměřeně podle § 27 správního řádu. Z § 172 odst. 4 a 5 správního řádu lze dovodit, že osoby oprávněné podat připomínky či námitky proti návrhu opatření obecné povahy lze považovat za osoby, které mohou být ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu přímo dotčeny na svých právech. Jednalo by se tedy o účastníky přezkumného řízení o opatření obecné povahy podle § 27 odst. 2 správního řádu. V přezkumném řízení by pak bylo možné využít § 144 správního řádu upravující zvláštní postup v řízení s velkým počtem účastníků. To však nikterak nedává odpověď na otázku, jakým způsobem by mohl správní orgán jednotlivé účastníky řízení identifikovat.

Z výše uvedeného vyplývá, že v přezkumném řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu nelze určit okruh účastníků řízení ve smyslu § 27 správního řádu a že se tedy jedná o postup podle části šesté správního řádu.

orgán nejedná s osobou podle § 172 odst. 4 a 5 správního řádu proto, že neuplatnila připomínku nebo námitku, nezakládá to žádnou procesní vadu. Oproti tomu v případě správního řízení je správní orgán povinen zkoumat okruh účastníků řízení (viz § 46 a 47 správního řádu) a případné opomenutí účastníka řízení má závažné procesní důsledky (viz § 84 správního řádu). Z toho vyplývá, že dotčené osoby podle § 172 odst. 4 a 5 správního řádu by nebylo možné v obecné rovině považovat za účastníky přezkumného řízení o opatření obecné povahy na základě § 95 odst. 4 správního řádu, neboť nebyly účastníky řízení o vydání opatření obecné povahy.

V souvislosti s výše přijatým výkladem k otázce okruhu účastníků řízení dále vyvstává otázka, jakou formou bude přezkumné řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu ukončeno. V § 174 odst. 2 správního řádu se hovoří o rozhodnutí. Z toho lze dovozovat, že ač je přezkumné řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu specifickým postupem podle části šesté správního řádu, jeho výsledkem je vydání rozhodnutí ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu. Tento výklad lze ve vztahu k přezkumu územního plánu podpořit též zněním § 54 odst. 6 stavebního zákona, který přímo odkazuje na rozhodnutí podle § 97 odst. 3 správního řádu.

V neposlední řadě je tedy nutné zodpovědět otázku nabytí právní moci rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu. Podle ustanovení § 73 odst. 1 správního řádu totiž *„Nestanoví-li tento zákon jinak, je v právní moci rozhodnutí, které bylo oznámeno a proti kterému nelze podat odvolání.“* Odvolání z povahy věci podat nelze, protože toto právo je vyhrazeno účastníkům řízení (§ 81 odst. 1 správního řádu), z důvodu absence účastníků však nelze ani rozhodnutí oznámit, podle § 72 odst. 1 správního řádu se totiž rozhodnutí oznamuje právě *účastníkům* a v tomto případě tedy není komu oznamovat. Z povahy věci a vzhledem k výše uvedenému lze za nejvhodnější v této situaci považovat využití postupu podle § 173 správního řádu a rozhodnutí vydané v přezkumném řízení oznamovat stejným způsobem jako opatření obecné povahy, kterého se toto rozhodnutí týká. Tento postup je též vyhovující z hlediska informovanosti dotčených osob a tím i základních zásad činnosti správních orgánů. Takový postup rovněž odpovídá pouze přiměřenému použití části druhé správního řádu, neboť rozhodnutí vydané v přezkumném řízení bude oznámeno podle § 173 odst. 1 správního řádu a právní moci nabude oznámením. Přiměřeně tak bude aplikován § 73 odst. 1 správního řádu, podle něhož nabývá rozhodnutí právní moci, pokud je oznámeno a proti němuž nelze podat odvolání. Obdobné platí i o usnesení o zahájení přezkumného řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu a pro případná další procesní rozhodnutí.

Předmětem tohoto závěru je především otázka, kdo je účastníkem přezkumného řízení o územním plánu. Podle § 43 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, (stavební zákon) se územní plán vydává formou opatření obecné povahy podle správního

řádu. Podle § 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona vydává územní plán zastupitelstvo obce v samostatné působnosti. Stavební zákon pak poměrně podrobně upravuje postup při vydání územního plánu. Neupravuje však přezkum zákonnosti územního plánu po jeho vydání s výjimkou § 54 odst. 6 stavebního zákona, podle něhož nelze územní plán v přezkumném řízení rozhodnutím změnit. Z toho vyplývá, že stavební zákon neupravuje určení okruhu účastníků přezkumného řízení o územním plánu, a proto je třeba vycházet z obecné úpravy obsažené ve správním řádu.

V prvé řadě je nutné vycházet z výše uvedeného výkladu, tedy že přezkumné řízení o územním plánu je zvláštním postupem podle části šesté správního řádu. Z toho důvodu nelze vymezit okruh účastníků ve smyslu § 27 správního řádu, ale pouze okruh dotčených osob, které mohou v rámci přezkumného řízení podávat podle § 172 odst. 4 a 5 správního řádu připomínky nebo námitky. Takovými osobami budou osoby, které měly stejné procesní postavení v řízení o vydání územního plánu (viz § 48 odst. 2 a § 52 odst. 2 a 3 stavebního zákona).

Obdobné postavení v přezkumném řízení o územním plánu mají účastníci územního řízení (viz § 85 stavebního zákona) v případě, že územní rozhodnutí dosud nenabylo právní moci. Tyto osoby mohou být zrušením územního plánu přímo dotčeny na svých právech (viz § 92 odst. 2 ve spojení s § 90 stavebního zákona). Z toho vyplývá, že pokud mohli v řízení o vydání územního plánu podat námitky (případně jsou právními nástupci takové osoby), mohou je podat i v přezkumném řízení o územním plánu. Jinak mohou v přezkumném řízení o územním plánu podat připomínky.

Dále lze vycházet z charakteru územního plánu, který je vydáván zastupitelstvem v samostatné působnosti. V případě přezkoumání opatření obecné povahy vydaného v samostatné působnosti je tak územní samosprávný celek dotčen ve svém právu na samosprávu (čl. 8 Ústavy České republiky). Ve prospěch názoru, že ústavně zaručené právo na samosprávu může být v řízení dotčeno, svědčí i ustanovení čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy, podle kterého územní samosprávný celek může rozhodnutí v přezkumném řízení napadnout ústavní stížností. Z toho vyplývá, že zvláštní dotčenou osobou v přezkumném řízení o územním plánu je obec, jejíž zastupitelstvo přezkoumávaný územní plán vydalo, neboť rozhodnutím vydaným v přezkumném řízení může být dotčeno právo obce na samosprávu. Dalším důvodem pro takový závěr může být skutečnost, že podle § 101 stavebního zákona má obec předkupní právo k pozemku určenému územním plánem pro veřejně prospěšnou stavbu, veřejně prospěšné opatření nebo pro veřejné prostranství. Zrušením územního plánu takové předkupní právo zaniká, a proto v přezkumném řízení o územním plánu mohou být přímo dotčena práva obce. Obec bude moci na základě § 52 odst. 3 stavebního zákona uplatnit v přezkumném řízení o územním plánu své připomínky.

V obdobném postavení je rovněž kraj, který pozemky určené územním plánem pro obecně prospěšnou stavbu nebo obecně prospěšné zařízení vymezil v územně

plánovací dokumentaci, nebo stát podle příslušnosti k vlastnictví v souladu se zvláštními právními předpisy (viz § 101 odst. 1 stavebního zákona). Rovněž tyto subjekty tedy mohou být za výše popsaných podmínek zvláštními dotčenými osobami v přezkumném řízení o územním plánu.

Jak je uvedeno výše, přezkumné řízení o územním plánu je zvláštním postupem podle části šesté správního řádu. Z přiměřeného použití § 94 odst. 1 věta první správního řádu lze dovodit, že v přezkumném řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu lze zkoumat pouze zákonnost územního plánu a jemu předcházejícího řízení. Správní orgán příslušný k vedení tohoto přezkumného řízení tedy nemůže zasahovat do samotného obsahu územního plánu. Územní plán může být v přezkumném řízení rozhodnutím (srovnej § 174 odst. 2 správního řádu a § 54 odst. 6 stavebního zákona) pouze zrušen a to zcela nebo z části (přezkumné řízení o územním plánu má kasační charakter). Změnu územního plánu vylučuje § 54 odst. 6 stavebního zákona. Tím je zajištěna ochrana práva na samosprávu, neboť správní orgán příslušný k přezkumu územního plánu nemůže zasahovat do jeho obsahu. Z povahy věci je rovněž vyloučeno zrušení územního plánu nebo jeho části a jeho vrácení obci k dalšímu řízení. Povinnost doplnit zrušenou část územního plánu vyplývá obci z § 43 odst. 4 stavebního zákona, podle něhož se územní plán pořizuje pro celé území obce, a nelze tedy akceptovat situaci, kdy je část územního plánu bez náhrady zrušena a není doplněna.

Poznámka: Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016 č. j. 5 As 85/2015 – 36 (č. 3460/2016 Sb. NSS), bodu 45 náleží obci za přiměřeného použití § 172 odst. 5 správního řádu postavení dotčené osoby s právem podat v přezkumném řízení proti návrhu výsledného aktu námitku.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 14. 12. 2009

Závěr č. 86 – Právní účinky doručení osobám na adresu pro doručování, adresu trvalého pobytu či sídla (popř. místa podnikání), pokud tyto osoby mají zřízenu datovou schránku a právní účinky doručení podnikajícím fyzickým osobám do datové schránky v případě, že by bylo ve věcech podnikání doručováno do datové schránky fyzické osoby, resp. v případě, že by bylo v ostatních věcech doručováno do datové schránky podnikající fyzické osoby

V případě, že má fyzická nebo právnická osoba zřízenu datovou schránku a správní orgán jí písemnost, jež by jí měla být doručena do datové schránky, doručuje podle § 20, resp. § 21 správního řádu (tedy bez ohledu na zákon o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů), neuplatní se fikce doručení dle § 24 správního řádu. Účinky doručení však nastanou v případě, že daná osoba písemnost převezme při pokusu o doručení či ve lhůtě 10 dnů od tohoto pokusu, pokud při pokusu o doručení nebyla zastižena.

V případě, že by bylo podnikající fyzické osobě ve věcech podnikání doručováno do datové schránky fyzické osoby, resp. v případě, že by bylo v ostatních věcech (než „ve věcech podnikání“) doručováno do datové schránky podnikající fyzické osoby, považuje se daná písemnost za doručenou, pokud se s ní přihlášením do datové schránky prokazatelně seznámila přímo osoba, pro niž byla datová schránka zřízena. Fikce doručení, která by jinak při doručování do datové schránky nastala v případě nepřihlášení se do datové schránky po uplynutí zákonné desetidenní lhůty, při doručování podnikající fyzické osobě nenastává, pokud by nebylo doručováno do adekvátní datové schránky.

Odůvodnění:

Poradní sbor se zabýval otázkou možných právních účinků doručování osobám na adresu trvalého pobytu, sídla či místa podnikání, pokud tyto osoby mají zřízenu datovou schránku, tj. postupem dle § 20 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen správní řád) či § 21 odst. 1 správního řádu, bez ohledu na § 19 odst. 2 správního řádu a zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů (dále jen „zákon o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů“). Dále se poradní sbor zabýval otázkou možných právních účinků doručování podnikajícím fyzickým osobám do datové schránky v případě, že by bylo ve věcech podnikání doručováno do datové schránky fyzické osoby, resp. v případě, že by bylo v ostatních věcech doručováno do datové schránky podnikající fyzické osoby.

Z § 19 odst. 2 správního řádu [104] a z § 17 odst. 1 zákona o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, [105] vyplývá, že má-li v konkrétním

[104] K tomu cit. § 19 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád: *„(2) Není-li možné písemnost doručit prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky, lze ji doručit také prostřednictvím provozovatele poštovních služeb. Správní orgán zvolí takovou poštovní službu, aby z uzavřené*

případě osoba zřízenu datovou schránku, je správní orgán povinen doručovat jí písemnosti do datové schránky.

Má-li osoba zřízenu datovou schránku a správní orgán jí písemnost, jež jí měla být do datové schránky doručena, doručuje v případě, kdy adresátem je fyzická osoba dle § 20 odst. 1 správního řádu, a v případě, kdy adresátem je právnická osoba dle § 21 odst. 1 správního řádu (tedy v obou případech bez ohledu na § 19 odst. 2 správního řádu a bez ohledu na zákon o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů), [106] neuplatní se fikce doručení dle § 24 odst. 1 správního řádu ani fikce doručení dle § 24 odst. 4 správního řádu, avšak daná písemnost bude považována za doručenou v případě, že daná osoba písemnost převezme, tj. písemnost převezme při pokusu o doručení či ve lhůtě 10 dnů od tohoto pokusu, pokud při pokusu o doručení nebyla zastižena. Přijetí odlišného výkladu např. v tom smyslu, že by písemnost nebyla považována za doručenou ani v případě, že by daná osoba písemnost převzala, by zřejmě bylo možné považovat za zbytečně přepjatý formalismus, neboť v jeho důsledku by bylo nezbytné doručení provést znovu (správným způsobem), ačkoliv se adresát s doručovanou písemností prokazatelně seznámil[107]. To by mohlo mít zas následek vznik zbytečných průtahů v řízení. Dále lze vycházet z toho, že osobě, které bude takto správním orgánem doručeno, nevzniká újma, neboť se dobrovolně s doručovanou písemností seznámila. To však nic nemění na tom, že se jedná o nesprávný úřední postup, neboť není postupováno v souladu se zákonem.

V důsledku toho není možné ani uplatnit fikci doručení, neboť nezákonnost postupu správního orgánu při doručení by měla negativní dopad na právní postavení adresáta. Přitom lze vycházet z toho, že pokud si fyzická osoba požádá o zřízení datové schránky a tuto si zpřístupní, pak legitimně očekává, že jí budou ve správním řízení doručovány písemnosti do této datové schránky. V řadě případů pak ani reálně není schopna poskytnout dostatečnou součinnost k tomu, aby mohla být písemnost doručena prostřednictvím provozovatele poštovních služeb. Nesprávný postup správního orgánu při doručování tedy nemůže jít k tíži adresáta v tom smyslu, že by neuplatnila fikce doručení podle § 24 správního řádu, ačkoliv adresát legitimně očekával doručení do datové schránky.

---

poštovní smlouvy vyplývala povinnost dodat poštovní zásilku obsahující písemnost způsobem, který je v souladu s požadavky tohoto zákona na doručení písemnosti."

[105] K tomu cit. § 17 odst. 1 č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů: *„(1) Umožňuje-li to povaha dokumentu, orgán veřejné moci jej doručuje jinému orgánu veřejné moci prostřednictvím datové schránky, pokud se nedoručuje na místě. Umožňuje-li to povaha dokumentu a má-li fyzická osoba, podnikající fyzická osoba nebo právnická osoba zpřístupněnu svou datovou schránku, orgán veřejné moci doručuje dokument této osobě prostřednictvím datové schránky, pokud se nedoručuje veřejnou vyhláškou nebo na místě. Doručuje-li se způsobem podle tohoto zákona, ustanovení jiných právních předpisů upravující způsob doručení se nepoužijí."*

[106] Jelikož správní orgán je v tomto případě ze zákona a z povahy věci povinen doručovat do datové schránky, jednalo by se zřejmě o omyl správního orgánu.

[107] Tato skutečnost má zřetelný právní význam v případě oznamovaní rozhodnutí, kdy podle § 84 odst. 2 správního řádu se neoznámení rozhodnutí (zpravidla nedoručení písemného vyhotovení rozhodnutí do vlastních rukou) nemůže dovolávat ten, který se s ním prokazatelně seznámil.

Pokud jde o počet, charakter a obligatornost datových schránek podnikající fyzické osoby, je třeba říci, že podnikající fyzické osoby nemusejí mít zřízenu žádnou datovou schránku nebo mohou mít zřízenu jednu datovou schránku, a to podle své volby buď datovou schránku fyzické osoby[108] nebo datovou schránku podnikající fyzické osoby[109] nebo mohou mít zřízeny dvě datové schránky, a to datovou schránku fyzické osoby a datovou schránku podnikající fyzické osoby.

Ze zákona a z povahy věci vyplývá, že má-li v konkrétním případě podnikající fyzická osoba zřízenu datovou schránku podnikající fyzické osoby i datovou schránku fyzické osoby, je správní orgán povinen doručovat písemnosti ve věcech podnikání do datové schránky podnikající fyzické osoby a ostatní písemnosti[110] do datové schránky fyzické osoby. Dále má-li v konkrétním případě podnikající fyzická osoba zřízenu pouze datovou schránku podnikající fyzické osoby, je správní orgán povinen doručovat písemnosti ve věcech podnikání do datové schránky podnikající fyzické osoby. Ostatní písemnosti je správní orgán povinen doručovat této fyzické osobě postupem dle § 20 odst. 1 správního řádu. Dále má-li v konkrétním případě podnikající fyzická osoba zřízenu pouze datovou schránku fyzické osoby, je správní orgán povinen doručovat ostatní písemnosti do datové schránky fyzické osoby a písemnosti ve věcech podnikání postupem dle § 20 odst. 1 správního řádu.

Nemá-li v konkrétním případě podnikající fyzická osoba zřízenu žádnou datovou schránku, nemá jí být doručováno postupem dle zákona o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, nýbrž pouze dle správního řádu, tj. dle § 20 odst. 1 správního řádu v následujícím pořadí: 1) na adresu pro doručování dle § 19 odst. 3 správního řádu, tj. na adresu sdělenou podnikající fyzickou osobou správnímu orgánu pro konkrétní řízení, resp. pro řízení, která mohou být u téhož správního orgánu zahájena v budoucnu, 2) pokud neplatí 1), na adresu evidovanou jako adresa pro doručování v informačním systému evidence obyvatel, 3) pokud neplatí 1) ani 2), na adresu jejího trvalého pobytu a ve věcech podnikání do místa podnikání.

Má-li v konkrétním případě podnikající fyzická osoba zřízeny obě výše uvedené datové schránky či pouze některou z nich, v případě, že by bylo ve věcech podnikání doručováno do datové schránky fyzické osoby, resp. v případě, že by bylo v ostatních věcech doručováno do datové schránky podnikající fyzické osoby,[111] považuje se daná písemnost za doručenou, pokud se s ní přihlášením do datové schránky prokazatelně seznámila v případě datové schránky fyzické osoby fyzická osoba, pro níž byla datová schránka zřízena, a v případě datové schránky podnikající fyzické osoby podnikající fyzická osoba, pro niž byla datová schránka zřízena. Fikce doručení, která by jinak při doručování do datové schránky nastala v případě nepřihlášení se do datové schránky po uplynutí zákonné desetidenní lhůty, v tomto

[108] Srov. § 3 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů.
[109] Srov. § 4 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů.
[110] Tj. jiné písemnosti než písemnosti ve věcech podnikání.
[111] Jelikož správní orgán je ze zákona a z povahy věci povinen doručovat do adekvátní datové schránky, jednalo by se zřejmě o omyl správního orgánu.

případě nenastane[112]. Přijetí odlišného výkladu např. v tom smyslu, že by písemnost nebyla považována za doručenou ani v případě, že by se s ní přihlášením do datové schránky prokazatelně seznámila v případě datové schránky fyzické osoby fyzická osoba, pro níž byla datová schránka zřízena, a v případě datové schránky podnikající fyzické osoby podnikající fyzická osoba, pro níž byla datová schránka zřízena, by zřejmě bylo možné považovat za zbytečně přepjatý formalismus, neboť by bylo nutné opakovat doručení správním způsobem i v případě, kdy se adresát s doručovanou písemností prokazatelně seznámil (viz poznámka č. 4). Osobě, které bude takto správním orgánem doručeno, nevzniká újma, neboť se s tím, že jí byla písemnost doručena přihlášením do datové schránky (byť se jedná ve vztahu k doručené písemnosti o neadekvátní datovou schránku) prokazatelně seznámila, což jí umožnilo se seznámit i s obsahem doručené písemnosti. Navíc by při přijetí takto odlišného výkladu mohlo docházet ke zbytečným průtahům v řízení.

I když právní účinky doručení písemnosti osobě na adresu trvalého pobytu, sídla či místa podnikání, pokud tato osoba má zřízenu datovou schránku, resp. právní účinky doručení písemnosti podnikající fyzické osobě do neadekvátní datové schránky [113] při splnění výše uvedených okolností nastávají, je třeba zdůraznit, že pokud je takto správními orgány doručováno, jedná se o poměrně závažné pochybení správních orgánů. Správní orgány musí při doručování písemností postupovat v souladu s příslušnými právními předpisy, tj. zákonem o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů a správním řádem.

Rovněž zde platí, že nezákonnost postupu správního orgánu při doručování nemůže být k tíži adresáta, a tedy ani v tomto případě nelze uplatnit fikci doručení podle § 17 odst. 4 zákona o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů.

[112] Srov. § 17 odst. 4 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů.
[113] Tj. doručování podnikající fyzické osobě ve věcech podnikání do datové schránky fyzické osoby, resp. doručování podnikající fyzické osobě v ostatních věcech do datové schránky podnikající fyzické osoby.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 26. 3. 2010

Závěr č. 87 – Ukončení řízení v případě, že vydané rozhodnutí není možné oznámit z důvodu smrti nebo zániku účastníka řízení

V případě, že rozhodnutí vydané ve správním řízení není možné oznámit z důvodu smrti nebo zániku účastníka řízení, je-li v řízení tento účastník jediným účastníkem, řízení bude zastaveno usnesením poznamenaným do spisu, vydaným podle § 66 odst. 1 písm. f), případně podle § 66 odst. 2 správního řádu. Je-li v řízení více účastníků a jedná-li se o řízení o žádosti, bude se těmto účastníkům usnesení oznamovat. Je-li více účastníků v řízení vedeném z moci úřední, bude řízení zastaveno usnesením poznamenaným do spisu ve smyslu § 66 odst. 2.

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se zabýval otázkou, jak postupovat v situaci, kdy bylo vydáno rozhodnutí ve správním řízení, ale před jeho oznámením účastník zemře, jde-li o fyzickou osobu, nebo v případě právnické osoby zanikne.

Podle § 73 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, je *v právní moci rozhodnutí, které bylo oznámeno a proti kterému nelze podat odvolání, nestanoví-li tento zákon jinak.* Je proto zřejmé, že s výhradou zvláštní úpravy ve správním řádu musí být rozhodnutí před nabytím právní moci oznámeno. Řízení je ukončeno nikoli samým vydáním rozhodnutí, ale až nabytím právní moci tohoto rozhodnutí. Vydaným rozhodnutím je správní orgán vázán, a nemůže je proto měnit.

Proto zjistí-li správní orgán, že jediný účastník řízení o žádosti zemřel nebo zanikl, rozhodnutí nikdy nebude možné oznámit a nenabude proto nikdy právní moci, je možné takovéto řízení zastavit podle § 66 odst. 1 písm. f) správního řádu. Z § 66 odst. 1 písm. f) správního řádu vyplývá, že při vydání usnesení o zastavení řízení je řízení zastaveno dnem, kdy se správní orgán o úmrtí nebo zániku žadatele nebo o zániku věci nebo práva dozvěděl. Usnesení o zastavení řízení bude proto poznamenáno do spisu. Je-li v řízení více účastníků, bude se jim usnesení oznamovat v souladu s § 76 odst. 3 správního řádu. V případech, kdy je řízení vedeno z moci úřední, řízení se vždy zastavuje usnesením poznamenaným do spisu podle § 66 odst. 2 správního řádu.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 26. 3. 2010

Závěr č. 88 – Výklad § 68 odst. 4 správního řádu – podmínky pro vydání rozhodnutí bez odůvodnění

I. Podle § 68 odst. 4 správního řádu rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nemusí (ale může) obsahovat odůvodnění, pokud správní orgán vyhověl všem účastníkům řízení, tedy účastníkům podle § 27 odst. 1, 2 a 3 správního řádu, v plném rozsahu. V plném rozsahu správní orgán účastníkům vyhověl, pokud výroková část rozhodnutí ve věci odpovídá všem požadavkům účastníků řízení na rozhodnutí vyjádřeným v jejich návrzích či žádosti.

II. Pokud by absence odůvodnění v rozhodnutí měla za následek nepřezkoumatelnost nebo nesrozumitelnost rozhodnutí (například v případě řízení, kde více účastníků uplatňuje rozdílné zájmy, nebo pokud je rozhodnutí založeno na aplikaci neurčitého právního pojmu nebo správního uvážení či se odchyluje od ustálené rozhodovací praxe), nelze § 68 odst. 4 správního řádu aplikovat.

Odůvodnění:

Poradní sbor se zabýval otázkou týkající se výkladu § 68 odst. 4 správního řádu, tedy posouzení podmínek, za kterých rozhodnutí nemusí obsahovat odůvodnění. Podle § 68 odst. 4 správního řádu *odůvodnění rozhodnutí není třeba, jestliže správní orgán prvního stupně všem účastníkům v plném rozsahu vyhoví*. Správní řád připouští absenci podstatné obsahové náležitosti rozhodnutí (odůvodnění vedle spisu jako důležitý zdroj informací umožňuje přezkoumávat zákonnost a správnost rozhodnutí) v případech, kdy řešení otázky, jež byla předmětem správního řízení, popsané ve výrokové části rozhodnutí nebudí žádné rozpory, je v souladu s návrhy účastníků řízení a samotná výroková část postačuje k porozumění rozhodnutí zejména pro účastníky řízení.[114] Pokud však v takovém případě rozhodnutí neobsahuje odůvodnění, lze doporučit, aby obsahovalo odůvodnění aplikace § 68 odst. 4 správního řádu. Správní orgán může stručně odůvodnit, proč rozhodnutí neobsahuje odůvodnění a jak došel k závěru, že jsou splněny podmínky § 68 odst. 4 správního řádu, jinak by rozhodnutí mohlo být nesrozumitelné a nepřezkoumatelné, viz níže.

V prvé řadě je nutné odpovědět na otázku, jakého řízení se může toto ustanovení týkat. Odůvodnění nemusí (ale může) rozhodnutí obsahovat, pokud se účastníkům v plném rozsahu vyhoví. Z toho lze dovozovat, že se bude jednat o řízení o žádosti, neboť pouze v tomto řízení lze hovořit o tom, že správní orgán účastníkům řízení vyhověl. V řízení z moci úřední je zpravidla rozhodováno o zániku práva nebo o uložení povinnosti. Předmět správního řízení je tedy v rozporu se zájmy účastníků řízení a proto nelze hovořit o vyhovění účastníkům, neboť tento výraz

[114] Viz Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část, Praha, C. H. Beck 2006, str. 372

implikuje soulad obsahu vydaného rozhodnutí s vůlí a oprávněnými zájmy účastníků řízení.

Další podmínkou možnosti vynechat odůvodnění rozhodnutí je úplné vyhovění všem účastníkům řízení. Při zkoumání, zda správní orgán vyhověl v plném rozsahu, je třeba vždy vycházet z požadavků konkrétního účastníka řízení. Správní orgán vyhověl účastníkovi v plném rozsahu, pokud vyhověl všem jeho návrhům či podnětům podaným na základě § 36 odst. 2 a 3[115] případně obsaženým v žádosti, v nichž účastník formuluje své požadavky na rozhodnutí správního orgánu, zejména na znění jeho jednotlivých výroků. Přitom lze vycházet z toho, že podstatným je především rozhodnutí, kterým se řízení končí a které je ve smyslu § 9 správního řádu účelem správního řízení. Pokud tedy správní orgán vyhoví účastníkovi řízení, lze mít za to, že vyhověl všem jeho návrhům, ve kterých formuloval požadavky na podobu rozhodnutí. Pokud správní orgán nevyhověl některým procesním návrhům účastníka řízení (například návrh na provedení důkazu, na opatření dalšího podkladu pro rozhodnutí apod.), avšak konečné rozhodnutí plně odpovídá požadavkům tohoto účastníka, lze mít za to, že správní orgán účastníkovi řízení vyhověl v plném rozsahu. Přitom lze vycházet z toho, že případná procesní pochybení správního orgánu mají právní význam pouze v případě, že mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí, srovnej § 89 odst. 2 správního řádu. Pokud však správní orgán vyhověl požadavkům účastníka řízení na podobu rozhodnutí v plném rozsahu, pak samotné nevyhovění procesnímu návrhu takového účastníka mohlo mít jen stěží vliv na zákonnost takového rozhodnutí.[116] V takovém případě se lze domnívat, že rozhodnutí je natolik srozumitelné a jasné a nebudí rozpory u účastníků řízení, že lze aplikovat § 68 odst. 4 správního řádu.

V souvislosti s výše uvedeným je třeba dále zkoumat, zda se naplnění podmínky podle § 68 odst. 4 správního řádu týká všech účastníků řízení, nebo pouze žadatelů, resp. účastníků podle § 27 odst. 1 správního řádu. Vzhledem k dikci § 68 odst. 4 správního řádu je nutné toto ustanovení vyložit tak, že správní orgán je povinen vyhovět v plném rozsahu, viz výše, všem účastníkům řízení, tedy účastníkům řízení podle § 27 odst. 1, 2 a 3 správního řádu.[117] Přitom lze vycházet

[115] V této souvislosti lze upozornit, že podle § 36 odst. 3 správního řádu není třeba dát žadateli možnost vyjádřit se k pokladům pro rozhodnutí před vydáním rozhodnutí v případě, že správní orgán žádosti vyhoví v plném rozsahu. V takovém případě totiž není třeba, aby se žadatel k podkladům pro rozhodnutí vyjadřoval, neboť jeho případné doplnění podkladů by mu nemohlo přinést žádný prospěch. Toto pravidlo však neplatí pro ostatní účastníky řízení o žádosti (například účastníci podle § 27 odst. 2 správního řádu), kteří musí mít možnost vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí i v případě, že správní orgán žádosti vyhoví v plném rozsahu. Přitom lze vycházet z toho, že tito účastníci nemusí mít v řízení zájem shodný se zájmem žadatele a vyhovění žádosti v plném rozsahu může znamenat též porušení práv či oprávněných zájmů takového účastníka řízení.

[116] Pokud by takové rozhodnutí bylo v rozporu se zákonem, pak by nezákonnost spočívala spíše v nesprávné aplikaci zákona nebo v nesprávném právním posouzení věci. Nevyhovění procesnímu návrhu účastníka řízení by mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí, které zcela odpovídá požadavkům na podobu rozhodnutí vyjádřeným v návrzích tohoto účastníka, pouze v případě, že tento návrh mohl ovlivnit podobu rozhodnutí. V takovém případě však není splněna první podmínka, tedy že rozhodnutí plně odpovídá požadavkům účastníka řízení vyjádřeným v jeho návrzích.

[117] Viz Vedral, J.: Správní řád, komentář, Praha, BOVA Polygon 2006, str. 407; Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád, komentář, Praha, C. H. Beck 2009, str. 254

z toho, že § 68 odst. 4 správního řádu hovoří o všech účastnících řízení. Ustanovení § 27 správního řádu rozlišuje dvě skupiny účastníků, účastníky podle odstavce 1 a účastníky podle odstavce 2. Podle § 7 odst. 1 správního řádu mají dotčené osoby při uplatňování svých procesních práv rovné postavení. S ohledem na to, že § 68 odst. 4 správního řádu nerozlišuje procesní postavení účastníků podle § 27 odst. 1 a účastníků podle § 27 odst. 2 správního řádu, je třeba podmínku plného vyhovění vztahovat na obě skupiny účastníků. Podle § 27 odst. 3 správního řádu mají účastníci řízení, jimž toto postavení přiznává zvláštní zákon, postavení účastníků podle § 27 odst. 2 správního řádu, ledaže zvláštní zákon stanoví jinak nebo pokud jim má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo nebo povinnost nebo autoritativně prohlásit existenci nebo neexistenci takového práva či povinnosti. Výše uvedené se tedy vztahuje i na účastníky řízení podle zvláštních zákonů.

Z výše uvedeného vyplývá, že správní orgán při posuzování § 68 odst. 4 správního řádu musí u každého účastníka řízení zkoumat, zda zcela vyhověl jeho požadavkům na podobu rozhodnutí, resp. jeho výrokové části. Pokud je tedy v řízení více než jeden účastník řízení a pokud tito účastníci uplatňují v řízení rozdílné zájmy, zpravidla nemůže dojít k naplnění podmínky podle § 68 odst. 4 správního řádu.[118] Přitom lze vycházet z toho, že v některých případech v průběhu řízení dojde k odstranění rozporů mezi jednotlivými účastníky řízení, resp. ke sladění jejich rozdílných zájmů a jejich vyjádření ve výrokové části rozhodnutí. V takovém případě však již výroková část rozhodnutí, ačkoliv je zcela v souladu s představami účastníků řízení, neodpovídá všem požadavkům těchto účastníků řízení vyjádřeným v jejich návrzích či žádostech (viz výše), neboť v průběhu správního řízení došlo k vývoji těchto požadavků. V tomto případě lze s ohledem na pozdější přezkoumatelnost rozhodnutí považovat odůvodnění za nezbytnou součást rozhodnutí, neboť ve výrokové části rozhodnutí není v plném rozsahu vyhověno všem návrhům účastníků (například zpravidla neodpovídá původnímu návrhu obsaženému v žádosti).

Obdobná situace nastává rovněž v případě, že správní orgán vyhoví žádosti o udělení oprávnění, avšak výkon oprávnění omezí podmínkami. V takovém případě není žadateli v plném rozsahu vyhověno (výkon oprávnění je modifikován podmínkami, není tedy zcela v souladu s žádostí), ledaže s podmínkami výslovně souhlasil. Obdobná situace může nastat také v případě zpětvzetí žádosti, kdy se řízení zastaví usnesením podle § 66 odst. 1 písm. a) správního řádu. Ačkoliv je takovým usnesením zcela vyhověno představám účastníků řízení o vyřízení věci (takové rozhodnutí zpravidla nebude ani v rozporu s cíli účastníkům podle § 27 odst. 2 správního řádu, neboť jím nemohou být dotčena jejich práva nebo oprávněné zájmy), neodpovídá všem požadavkům účastníků řízení na výrokovou část rozhodnutí (v žádosti bylo požadováno vydání jiného rozhodnutí). Usnesení o zastavení řízení by bez odůvodnění bylo jen stěží přezkoumatelné a bez spisového materiálu by nebylo možné posoudit jeho zákonnost.

[118] Viz citace v poznámce č. 1.

Výše uvedené platí i v dalších případech, kdy je třeba s ohledem na přezkoumatelnost a srozumitelnost rozhodnutí § 68 odst. 4 správního řádu neaplikovat. Takovým případem je například rozhodnutí, jímž správní orgán vybočí ze své ustálené rozhodovací praxe (obvyklé řešení typových případů). Takovým rozhodnutím může být porušena zásada legitimního očekávání podle § 2 odst. 4 správního řádu. Podle § 2 odst. 4 správního řádu správní orgán dbá, aby přijaté řešení odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo obdobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. V případě rozhodnutí, kterým správní orgán vybočuje ze své ustálené rozhodovací praxe, by v případě absence odůvodnění v takovém rozhodnutí došlo právě k situaci popsané v § 2 odst. 4 správního řádu, tedy při rozhodování skutkově shodných nebo obdobných případů vznikl nedůvodný rozdíl (důvody takového rozdílu by musel orgán přezkoumávající rozhodnutí dovozovat ze spisu). Obdobně též v případě rozhodnutí založeného na výkladu neurčitého právního pojmu nebo na správním uvážení (např. udělení výjimky, na níž není právní nárok) je třeba § 68 odst. 4 správního řádu neaplikovat. V případě absence odůvodnění v rozhodnutí by toto rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné, neboť by nebylo možné posoudit jeho soulad se zásadou zákazu zneužití správního uvážení podle § 2 odst. 2 správního řádu (aplikaci správního uvážení nebo neurčitého právního pojmu by bylo jen stěží možné přezkoumat pouze na základě spisu) a se zásadou legitimního očekávání podle § 2 odst. 4 správního řádu.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 26. 3. 2010

Závěr č. 89 – Lhůty ve zkráceném přezkumném řízení

V případě zkráceného přezkumného řízení podle § 98 správního řádu je třeba v souladu s ustanovením § 96 odst. 1 správního řádu vydat rozhodnutí do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, nejpozději však do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci.

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se zabýval otázkou lhůt u zkráceného přezkumného řízení podle § 98 správního řádu, konkrétně použitím ustanovení § 96 odst. 1 správního řádu.

Při řešení této problematiky je třeba vycházet ze skutečnosti, že zkrácené přezkumné řízení upravuje správní řád v ustanovení § 98 jako „zvláštní typ" přezkumného řízení. Správní orgán je *může provést, jestliže je porušení právního předpisu zjevné ze spisového materiálu, jsou splněny ostatní podmínky pro přezkumné řízení a není zapotřebí vysvětlení účastníků*. Ve zkráceném přezkumném řízení se neprovádí dokazování a prvním úkonem správního orgánu je vydání rozhodnutí podle § 97 odst. 3 správního řádu. V ostatním se při zkráceném řízení použijí ustanovení upravující přezkumné řízení, tedy i ustanovení § 96 odst. 1 správního řádu.

Podle uvedeného ustanovení *lze usnesení o zahájení přezkumného řízení vydat nejdéle do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, nejpozději však do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci*. Správní řád zde hovoří o vydání usnesení, k čemuž v případě zkráceného přezkumného řízení, kde prvním úkonem v řízení je vydání rozhodnutí, nedochází. Podle názoru poradního sboru se zde však o usnesení hovoří z toho důvodu, že bylo třeba stanovit, že přezkumné řízení obecně se zahajuje usnesením. Jiné ustanovení správního řádu tuto skutečnost neupravuje. Způsob zahájení zkráceného přezkumného řízení pak představuje výjimku.

Cílem ustanovení § 96 odst. 1 správního řádu je však bezpochyby časově omezená možnost přezkumu zákonnosti pravomocného rozhodnutí a to především z důvodu právní jistoty subjektů. S použitím argumentu „a maiori ad minus" lze dovodit použití jmenovaného ustanovení také pro zkrácené přezkumné řízení. Opačný postup by byl v rozporu s výše uvedeným cílem.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 30. 4. 2010

Závěr č. 90 – Povaha závazného stanoviska podle § 4 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, a postupu při schvalování lesního hospodářského plánu podle zákona č. 289/1995 Sb., o lesích, ve znění pozdějších předpisů

Závazné stanovisko podle § 4 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny ke schválení lesního hospodářského plánu je závazným stanoviskem ve smyslu § 149 správního řádu. Ustanovení § 149 odst. 4 správního řádu (úprava řízení o odvolání proti rozhodnutí podmíněnému závazným stanoviskem) se však neuplatní při schvalování lesního hospodářského plánu podle zákona o lesích.

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se zabýval otázkou, jaká je povaha závazného stanoviska vydávaného podle § 4 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“) a postupu, který následuje po jeho vydání (konkrétně se jedná o závazné stanovisko ke schválení lesního hospodářského plánu). Podle § 4 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny je závazné stanovisko podle tohoto zákona nezbytné ke schválení lesních hospodářských plánů.

Závazné stanovisko vydávané ke schválení těchto plánů je tedy závazným stanoviskem podle § 149 správního řádu a jako takové bude vydáváno podle části čtvrté správního řádu.

Ustanovení § 90 odst. 1 věta první zákona o ochraně přírody a krajiny, podle něhož souhlasy a závazná stanoviska vydávané podle tohoto zákona k plánům a politikám, které nejsou schvalovány ve správním řízení, se též nevydávají ve správním řízení, výše uvedenému postupu nebrání. Jednak skutečnost, že je při schvalování lesních hospodářských plánů vyloučen správní řád (§ 27 odst. 5 zákona o lesích), neznamená, že nejde o správní řízení, jednak charakter uvedeného závazného stanoviska vylučuje, že by mohlo jít o rozhodnutí, které by se vydávalo ve správním řízení. Podle druhé věty uvedeného ustanovení jsou závazná stanoviska vydávaná podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu závazným stanoviskem podle správního řádu. Protože předmětné závazné stanovisko je podkladem pro rozhodnutí podle takového předpisu (schválení lesního hospodářského plánu), je závazným stanoviskem podle správního řádu. Ustanovení § 177 odst. 2 správního řádu pak stanoví, že v případech, kdy správní orgán provádí úkony, na které se nevztahují části druhá a třetí tohoto zákona (tedy úprava správního řízení), postupuje obdobně podle části čtvrté. Část čtvrtá správního řádu se tedy vztahuje i na jiné úkony správního orgánu, které nejsou výslovně uvedeny v ustanovení § 154 správního řádu.

Pokud však jde o postup následující po vydání závazného stanoviska, tedy řízení o schvalování lesních hospodářských plánů, zde se již s ohledem na vyloučení obecných předpisů o správním řízení podle § 149 správního řádu postupovat nebude, neboť je aplikace správního řádu, resp. ustanovení o správním řízení vyloučena.[119] Při schvalování lesních hospodářských plánů se nevede odvolací řízení a neuplatní se tedy postup popsaný v § 149 správního řádu týkající se odvolacího řízení. V případě řízení o námitkách podle § 27 odst. 3 zákona o lesích nejde o odvolací řízení, toto řízení odvolací řízení nahrazuje.[120]

Poznámka: Vyloučení „obecných předpisů o správním řízení“ je s účinností od 1. 5. 2017 obsaženo v § 27 odst. 6 zákona č. 289/1995 Sb., a to na základě novelizace provedené zákonem č. 62/2017 Sb. Jinak je argumentace poradního sboru nadále použitelná.

[119] K tomu též rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 As 48/2008

[120] Na okraj lze uvést, že je vyloučeno pouze použití části druhé a třetí správního řádu (úprava správního řízení). Na postup správního orgánu při schvalování plánů je tedy třeba použít část čtvrtou správního řádu (srov. § 177 odst. 2 správního řádu). Nadto by teoreticky bylo možno aplikovat ustanovení § 180 odst. 1 správního řádu a v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, postupovat podle správního řádu včetně části druhé. Použití odvolacího řízení však dle našeho názoru dovodit nelze.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 11. 6. 2010

Závěr č. 91 – Podání, označené jako žádost o obnovu řízení, které učinila osoba, která nebyla účastníkem původního řízení, ani jeho právním nástupcem

Dojde-li správnímu orgánu podání označené jako žádost o obnovu řízení, které vůči němu učinila osoba, která zjevně není účastníkem původního řízení a zjevně není ani jeho právním nástupcem, je možné řízení o obnově zastavit podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu, neboť se jedná o zjevně právně nepřípustnou žádost. Pokud by uvedená skutečnost nebyla již z podání zcela nepochybná, správní orgán žádost zamítne podle § 100 odst. 6 správního řádu. Následně bude správní orgán zkoumat, zda nejsou dány důvody pro obnovu řízení z moci úřední, přičemž pokud by takové důvody shledal, zahájí řízení o obnově řízení podle § 100 odst. 3 správního řádu.

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se zabýval otázkou, jakým způsobem by měl správní orgán naložit s podáním, které bylo označené jako žádost o obnovu řízení a které vůči němu učinila osoba, která zjevně není účastníkem původního řízení a zjevně není ani jeho právním nástupcem.

Ve smyslu § 100 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, může účastník podat žádost o obnovu řízení u kteréhokoliv správního orgánu, který ve věci rozhodoval, a to do 3 měsíců ode dne, kdy se o důvodu obnovy řízení dozvěděl, nejpozději však do 3 let ode dne právní moci rozhodnutí. Žádost o obnovu řízení tedy může podat pouze účastník původního řízení, popř. jeho právní nástupce. Kdo je účastníkem řízení definuje § 27 správního řádu, podle něhož je účastníkem řízení ten, kdo splňuje podmínky uvedené v tomto ustanovení. V řízení o obnově řízení pak bude účastníkem bez ohledu na to, zda s ním správní orgán v původním správním řízení jako s účastníkem jednal nebo nejednal. Eventuálně by mohla připadat v úvahu aplikace ustanovení § 34 odst. 4 správního řádu, které stanoví, že správní orgán může uznat úkony učiněné ve prospěch účastníka jinou osobou než zástupcem za úkony učiněné zástupcem, což je ovšem možné pouze za předpokladu, že o to účastník požádá (musel by se tudíž o podané žádosti o obnovu řízení nejdříve dozvědět) a nemůže tím vzniknout újma jinému účastníkovi. O uznání úkonů rozhoduje správní orgán usnesením, přičemž nevyhoví-li podateli, oznamuje usnesení pouze jemu.

Jestliže žádost o obnovu řízení podá osoba, která zjevně účastníkem původního řízení nebyla a nebyla ani jeho právním nástupcem, je otázkou, jak by měl správní orgán v takovém případě postupovat, resp. jak by s takovým podáním měl naložit. Stanoví-li § 100 odst. 2 správního řádu, že žádost o obnovu řízení může podat účastník řízení, znamená to, že právo podat žádost o obnovu řízení přiznává zákon jen osobám uvedeným v § 27 správního řádu.

V případě podání žádosti o obnovu řízení se ve smyslu § 37 odst. 1 správního řádu toto podání posuzuje podle svého skutečného obsahu, bez ohledu na to, jak je označeno. Z tohoto hlediska by z podání označeného jako žádost o obnovu řízení bylo možné vyvodit, že se o žádost o obnovu řízení podle § 100 odst. 2 správního řádu jedná, nebo že se o takovou žádost nejedná. Z podání by mělo být patrno, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje. Z obsahového hlediska by tak mohlo být vyvozeno, že se jedná o podnět k postupu podle § 100 odst. 3 správního řádu (v podání označeném jako žádost o obnovu řízení bude např. uvedeno, že rozhodnutí bylo dosaženo trestným činem; za této situace totiž ve smyslu § 100 odst. 4 správního řádu o obnově řízení rozhodne příslušný správní orgán z moci úřední), v tomto případě by měl správní orgán postupovat podle § 42 správního řádu, podle něhož je správní orgán povinen přijímat podněty, aby bylo zahájeno řízení z moci úřední. Správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni, by následně mohl, bude-li k tomu dán důvod, ve tříleté lhůtě od právní moci rozhodnutí o obnově řízení z moci úřední rozhodnout, a to jestliže je dán některý z důvodů uvedených v § 100 odst. 1 správního řádu a jestliže je na novém řízení veřejný zájem (viz § 100 odst. 3 správního řádu). Podnět by popřípadě mohl být z obsahového hlediska posouzen i jako např. podnět k provedení přezkumného řízení ve smyslu § 94 odst. 1 správního řádu, což by připadalo v úvahu, pokud by byla napadána zákonnost rozhodnutí a ne skutečnost, že vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, nebo jiná skutečnost popsaná v § 100 odst. 1 správního řádu.

Pokud by však z obsahu podání nebylo možné vyvodit, že se jedná o jiný podnět, toto podání bude posuzováno jakožto žádost o obnovu řízení ve smyslu § 100 odst. 2 správního řádu; v tomto případě je řízení o obnově řízení zahájeno již dnem podání žádosti, resp. dnem, kdy žádost došla příslušnému správnímu orgánu – viz § 44 správního řádu. Lze vycházet z toho, že i zjevně právně nepřípustná žádost má za následek zahájení řízení. Správní orgán musí o této žádosti zákonným způsobem rozhodnout. Pokud by již z podání nebylo zcela zjevné, že byla žádost podána osobou k tomu neoprávněnou, tedy osobou, která nebyla účastníkem předchozího správního řízení, správní orgán takovou žádost zamítne podle § 100 odst. 6 správního řádu.

V ostatních případech, tj. bude-li zcela zjevné, že žádost podala neoprávněná osoba, správní orgán řízení zastaví, neboť ve smyslu § 45 odst. 3 správního řádu nesmí být žádost zjevně právně nepřípustná; takovou žádost správní orgán neprojednává a řízení zastaví s odkazem na § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu.

V této souvislosti se naskýtá rovněž otázka, zda je namístě v případě dotčené žádosti o obnovu řízení postupovat podle ustanovení o řízení v prvním stupni, či podle ustanovení upravujících odvolací řízení. Pokud by se postupovalo podle ustanovení o odvolacím řízení, ve smyslu § 92 správního řádu nepřípustné odvolání odvolací správní orgán zamítne, analogicky by se nepřípustná žádost o obnovu řízení rovněž zamítala. Vzhledem ke skutečnosti, že správní řád je v užití pojmu „žádost“ konsistentní, resp. používá jej pouze v případech, kdy se jedná skutečně

o žádost ve smyslu § 45 správního řádu, je nutno postupovat podle ustanovení upravujících řízení v prvním stupni.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 11. 6. 2010

Závěr č. 92 – Uložení povinnosti uhradit náklady řízení podle § 79 odst. 5 správního řádu, pokud řízení bylo zastaveno

Jestliže je řízení, které bylo zahájeno z moci úřední z důvodu porušení právní povinnosti účastníka řízení, zastaveno podle § 66 odst. 2 správního řádu, nelze uložit povinnost k úhradě nákladů řízení podle § 79 odst. 5 správního řádu, pokud důvodem pro zastavení řízení byla skutečnost, že nebylo prokázáno porušení právní povinnosti nebo tato povinnost zanikla. Bylo-li řízení zastaveno z jiných důvodů, ačkoliv bylo porušení právní povinnosti prokázáno, lze uložit povinnost k úhradě nákladů řízení podle § 79 odst. 5 správního řádu samostatným rozhodnutím. Je však nutné, aby porušení právní povinnosti bylo uvedeno ve výrokové části usnesení o zastavení řízení.

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se zabýval otázkou ukládání povinnosti uhradit náklady řízení paušální částkou podle § 79 odst. 5 správního řádu v případě, jde-li o uložení této povinnosti v řízení o správním deliktu leteckého dopravce, které bylo zastaveno podle § 66 odst. 2 správního řádu. Důvodem zastavení řízení byl zánik trestnosti uvedeného deliktu. V jiném případě šlo o řízení o správním vyhoštění, které bylo zastaveno s ohledem na nepřiměřený zásah do rodinného a soukromého života cizince.

V prvém případě dopravil letecký dopravce na území České republiky cizince bez potřebného víza, čímž porušil povinnost stanovenou v § 104 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Na základě této skutečnosti bylo zahájeno řízení o správním deliktu podle § 156 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb. V průběhu správního řízení došlo ke změně předpisů Evropské unie,[121] v jejímž důsledku zanikla odpovědnost dopravce za správní delikt a k uložení sankce již nemohlo dojít.[122] Z tohoto důvodu bylo řízení o správním deliktu zastaveno podle § 66 odst. 2 správního řádu.

V této souvislosti vyvstala otázka, zda lze dopravci uložit náhradu nákladů řízení paušální částkou podle § 79 odst. 5 správního řádu. Podle tohoto ustanovení správní orgán uloží povinnost uhradit náklady řízení paušální částkou účastníkovi, který řízení vyvolal porušením právní povinnosti. Tato situace nastala, neboť dopravce porušil povinnost stanovenou v § 104 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb. a v důsledku toho bylo zahájeno řízení o správním deliktu. Po změně právních

[121] Nařízením Evropského parlamentu a Rady č. 265/2010 ze dne 25. března 2010, kterým se mění Úmluva k provedení Schengenské dohody a nařízení (ES) č. 562/2006, byly s účinností od 5. 4. 2010 změněny podmínky pobytu držitelů dlouhodobých víz na území smluvních států Schengenské dohody. Cizinec v daném případě byl držitelem dlouhodobého víza, které jej však v době příletu na území České republiky neopravňovalo ke vstupu na její území.

[122] Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 Ads 113/2006 ze dne 26. července 2007.

předpisů však zanikla trestnost deliktu. Při určitém zjednodušení (v daném případě je situace složitější, neboť se změna nedotkla přímo formulace povinnosti dopravce v zákoně č. 326/1999 Sb.) lze říci, že zanikla právní povinnost, jejímž porušením dopravce vyvolal správní řízení o správním deliktu. Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu je názoru, že i v případě ukládání povinnosti uhradit náklady řízení je třeba vycházet ze skutkového a právního stavu v době rozhodování, nikoli v době zahájení řízení. Lze poukázat i na formulaci § 79 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého se povinnost nahradit státu náklady spojené s projednáváním přestupku uloží občanovi, který byl uznán vinným z přestupku, případně navrhovateli, bylo-li řízení zahájené na jeho návrh zastaveno podle § 76 odst. 1 písm. a), b), c) nebo j). Proto by dopravci v popsaném případě neměla být uložena povinnost k úhradě nákladů podle § 79 odst. 5 správního řádu.

Poněkud odlišná je situace ve druhém případě. Cizinec porušil povinnost pobývat na území České republiky pouze s platným cestovním dokladem a vízem, pokud tento zákon nestanoví jinak, stanovenou v § 103 písm. n) zákona č. 326/1999 Sb. Tato skutečnost zakládá důvod pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 1 a 2 citovaného zákona. V průběhu řízení o správním vyhoštění byly zjištěny takové osobní a rodinné vazby cizince na území České republiky, že rozhodnutí o správním vyhoštění nebylo možné s ohledem na § 119a odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb. [123] vydat. Řízení tedy bylo podle § 66 odst. 2 správního řádu zastaveno. V tomto případě nebylo v průběhu řízení zpochybněno porušení povinnosti ze strany cizince, důvodem pro zastavení řízení byla výlučně skutečnost plynoucí z jiného právního předpisu, tedy že důsledkem rozhodnutí by byl nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života cizince.

V závěru poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 42 ze dne 18. 9. 2006 týkajícím se ukládání náhrady nákladů řízení paušální částkou se s odkazem na § 79 odst. 2 správního řádu uvádí, že rozhodnutí ve věci nákladů řízení může být vydáno samostatně, a tedy dříve než je vydáno rozhodnutí ve věci samé nebo teoreticky i dodatečně. Na druhou stranu se lze setkat s názorem, že předpokladem pro uložení povinnosti uhradit náklady řízení paušální částkou je autoritativní konstatování porušení právní povinnosti účastníkem řízení. [124] Ustanovení § 79 odst. 5 správního řádu umožňuje, aby se ten, kdo svým protiprávním jednáním vyvolal správní řízení, alespoň z části podílel na hrazení nákladů, které s tímto řízením vznikly správnímu orgánu. V tomto případě porušení právní povinnosti není rozporováno, je však nutné jej zahrnout do výrokové části usnesení o zastavení řízení. O povinnosti uhradit náklady řízení paušální částkou podle § 79 odst. 5 správního řádu by v případě zastavení řízení ve věci muselo být vydáno samostatné rozhodnutí, proti kterému má účastník řízení možnost podat odvolání.

[123] § 119a odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb. zní: „Rozhodnutí o správním vyhoštění podle § 119 nelze vydat, jestliže jeho důsledkem by byl nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života cizince."
[124] Viz rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 5 Ca 146/2007 ze dne 21. dubna 2010

Poznámka: Dne 1. 7. 2017 nabyl účinnosti zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který se použije rovněž na řízení o dosavadních jiných správních deliktech, zahájených od uvedeného data (a contrario § 112 odst. 4). Podle § 95 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb. uloží správní orgán povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou obviněnému, který byl uznán vinným. Zastavení řízení upravuje § 86 zákona č. 250/2016 Sb.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 11. 6. 2010

Závěr č. 93 – Počítání lhůty podle § 17 odst. 4 zákona o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů

Na počítání lhůty podle § 17 odst. 4 zákona o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů se nevztahuje pravidlo pro počítání času uvedené v § 40 odst. 1 písm. c) správního řádu. Nepřihlásí-li se do datové schránky osoba, která má s ohledem na rozsah svého oprávnění přístup k dodanému dokumentu, ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byl dokument dodán do datové schránky, považuje se tento dokument za doručený posledním dnem této lhůty, a to i v případě, že připadne konec lhůty na sobotu, neděli nebo svátek.

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se zabýval otázkou týkající se počítání lhůty při doručování podle § 17 odst. 4 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů.

Ve smyslu § 17 odst. 4 zákona o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů nepřihlásí-li se do datové schránky osoba, která má s ohledem na rozsah svého oprávnění přístup k dodanému dokumentu, ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byl dokument dodán do datové schránky, považuje se tento dokument za doručený posledním dnem této lhůty. Zákon o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů používá v uvedeném ustanovení pojmu lhůta, stejně jako zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, v § 24 odst. 1. Vyvstává tedy otázka, zda se při počítání této lhůty uplatní pravidla pro počítání času uvedená v § 40 odst. 1 správního řádu, zejména v odst. 1 písm. c) - připadne-li konec lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší pracovní den. Ve vztahu k § 24 odst. 1 správního řádu se touto otázkou zabýval poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu, který dospěl k závěru (jedná se o závěr č. 1/2005), že lze s ohledem na dosavadní praxi a judikaturu doporučit počítání této lhůty podle pravidla obsaženého v § 40 odst. 1 písm. c) správního řádu. Poradní sbor však v odůvodnění závěru připouští i možnost odlišného výkladu. Vyzvednutí uložené písemnosti (přihlášení do datové schránky) není úkonem vázaným na lhůtu ve smyslu uvozovací věty k § 40 odst. 1 správního řádu, tento úkon může být učiněn i po uplynutí lhůty 10 dnů. Výklad příznivější pro adresáty veřejné správy byl poradním sborem doporučen s ohledem na judikaturu, která zohledňovala možnosti faktického převzetí písemnosti.

Tento aspekt však v případě doručování prostřednictvím datové schránky odpadá, neboť přihlásit se do datové schránky je možné kdykoli. Na základě této skutečnosti a rovněž z důvodu, že přihlášení do datové schránky není úkonem vázaným na lhůtu ve smyslu ustanovení § 40 odst. 1 správního řádu, lze učinit závěr, že pro počítání lhůty 10 dnů podle § 17 odst. 4 zákona č. 300/2008 Sb. se pravidlo vyplývající z § 40 odst. 1 písm. c) správního řádu neuplatní a fikce doručení nastoupí

desátý den ode dne, kdy byl dokument dodán do datové schránky adresáta, bez ohledu na to, zda poslední den této lhůty připadl na pracovní den, sobotu, neděli nebo svátek.

V opačné situaci, tedy při provádění úkonů vůči orgánu veřejné moci, je úkon učiněn již okamžikem dodání do datové schránky (a to i v případě, že se jedná o sobotu, neděli či svátek) - viz závěr poradního sboru ministra vnitra č. 84 a též usnesení Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 Afs 28/2010.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 11. 6. 2010

Závěr č. 94 – Podmínky delegace podle § 131 odst. 4 správního řádu

Pokud nadřízený správní orgán zjistí, ačkoliv příslušný správní orgán nepostupoval podle § 14 odst. 4 správního řádu, že všechny úřední osoby příslušného podřízeného správního orgánu jsou ve smyslu § 14 odst. 1 nebo 5 správního řádu vyloučeny z řízení, pověří podle § 131 odst. 4 správního řádu k projednání a rozhodnutí věci jiný věcně příslušný podřízený správní orgán, jehož správní obvod sousedí se správním obvodem nezpůsobilého správního orgánu.

Odůvodnění:

Poradní sbor se zabýval otázkou týkající se podmínek pro delegaci podle § 131 odst. 4 správního řádu. Konkrétně se jedná o otázku, zda je k delegaci podle § 131 odst. 4 správního řádu nutné, aby příslušný správní orgán rozhodl kladně o námitce podjatosti směřující vůči úředním osobám nebo aby svoji podjatost deklarovaly úřední osoby (viz § 14 odst. 2 až 4 správního řádu), či zda k delegaci postačí, že si úsudek o podjatosti úředních osob příslušného správního orgánu učiní jeho nadřízený správní orgán.

Podle § 14 odst. 1 správního řádu je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla ovlivnit výsledek řízení, každá úřední osoba, o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro který lze pochybovat o její nepodjatosti. Podle § 14 odst. 5 správního řádu je vyloučena též úřední osoba, která se účastnila řízení v téže věci na jiném stupni. Správní řád tak stanoví podmínky vyloučení úřední osoby z provádění úkonů v rámci správního řízení.

Existenci takové podmínky, tedy důvody pro vyloučení úřední osoby z provádění úkonů v řízení, pak může namítat účastník řízení (viz § 14 odst. 2 správního řádu), nebo na ni může upozornit sama úřední osoba svého představeného (viz § 14 odst. 3 správního řádu). Při zkoumání výše uvedené otázky je však nutné posoudit, zda se § 14 odst. 1 a 5 správního řádu uplatní samostatně, tedy bez ohledu na postup podle § 14 odst. 2 a 3 správního řádu či nikoliv.

Z dikce § 14 odst. 1 a 5 správního řádu („úřední osoba je vyloučena….“) by bylo možné dovodit, že se tato pravidla uplatní samostatně bez ohledu na to, zda účastník řízení podal námitku podjatosti či zda podjatost oznámila sama úřední osoba. Správní řád totiž stanoví, že úřední osoba je vyloučena z provádění úkonů v řízení, pokud existují důvody podjatosti, nikoliv pokud je podána námitka podjatosti, na základě které je podjatost úřední osoby konstatována, nebo pokud důvody podjatosti oznámí úřední osoba svému představenému a ten pověří prováděním úkonů v řízení jinou úřední osobu.

Při zkoumání výše uvedené otázky lze tedy vycházet z toho, že pro vyloučení úřední osoby z provádění úkonů v řízení není nutné podání námitky podjatosti nebo

oznámení této úřední osoby. Z toho lze dovodit, že pokud nadřízený správní orgán zjistí, že všechny úřední osoby příslušného správního orgánu jsou ve smyslu § 14 odst. 1 nebo 5 správního řádu vyloučeny z řízení, pověří podle § 131 odst. 4 správního řádu k projednání a rozhodnutí věci jiný věcně příslušný podřízený správní orgán, jehož správní obvod sousedí se správním obvodem nezpůsobilého správního orgánu. [125] Takový výklad je v souladu s preventivním účelem § 14 odst. 1 a 5 správního řádu, neboť v opačném případě by nadřízený správní orgán musel případné vady rozhodnutí nebo jemu předcházejícího řízení odstranit až v rámci řízení o odvolání nebo v rámci přezkumného řízení. [126] Rovněž lze vycházet z toho, že § 131 odst. 4 správního řádu odkazuje obecně na § 14 správního řádu, nikoliv na postup podle § 14 odst. 4 správního řádu, a hovoří obecně o vyloučení všech úředních osob příslušného podřízeného správního orgánu.

[125] Nadřízený správní orgán v takovém případě věc odejme příslušnému podřízenému správnímu orgánu obdobně jako v případě delegace podle § 131 odst. 2 správního řádu, neboť nelze postupovat podle § 14 odst. 4 správního řádu.

[126] Příkladem může být rozhodování o povolení pokácení stromu, kdy žadatelem a jediným účastníkem řízení je obec, za kterou podává žádost starosta, který je rovněž jedinou v konkrétním případě podjatou úřední osobou obecního úřadu. V takovém případě je výše vyložený postup na místě, neboť náprava nezákonnosti rozhodnutí nebo jemu předcházejícího řízení nadřízeným správním orgánem může být realizována až pro realizaci vydaného povolení a zcela se tak minout účinkem.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 11. 6. 2010

Závěr č. 95 – Přechod práv z veřejnoprávní smlouvy podle § 78 stavebního zákona

Práva a povinnosti z veřejnoprávní smlouvy uzavřené podle § 78 stavebního zákona přecházejí na právní nástupce smluvní strany.

Odůvodnění:

Poradní sbor se zabýval otázkou, zda přecházejí práva z veřejnoprávní smlouvy uzavřené na základě § 78 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, na právního nástupce smluvní strany.

Podle § 78 odst. 3 stavebního zákona může stavební úřad se souhlasem dotčeného správního orgánu uzavřít se žadatelem veřejnoprávní smlouvu o umístění stavby, o změně využití území a o změně vlivu stavby na využití území, která nahradí územní rozhodnutí. Územní rozhodnutí o umístění stavby (viz § 79 stavebního zákona), o změně využití území (viz § 80 stavebního zákona) a o změně vlivu stavby na území (viz § 81 stavebního zákona) jsou rozhodnutími in rem, tedy upravují práva a povinnosti k věci, nikoliv práva a povinnosti vázaná výhradně na konkrétní osobu. Z toho důvodu se na tato rozhodnutí vztahuje § 73 odst. 2 věta poslední správního řádu, podle níž jestliže je pro práva a povinnosti účastníků určující právo k movité nebo nemovité věci, je pravomocné rozhodnutí závazné i pro právní nástupce účastníků. Z toho vyplývá, že výše uvedená územní rozhodnutí jsou závazná i pro právní nástupce účastníků řízení.

Z výše uvedeného lze vycházet i při posuzování předložené otázky. Ustanovení § 78 stavebního zákona umožňuje nahradit vyjmenovaná územní rozhodnutí veřejnoprávní smlouvou. Jedná se tedy o veřejnoprávní smlouvu subordinační podle § 161 správního řádu, kterou se v konkrétní věci nahrazuje rozhodnutí správního orgánu. Obsahem této smlouvy jsou však stejná práva nebo povinnosti jako v případě vydání územního rozhodnutí, tedy práva a povinnosti k věci.

Podle § 170 správního řádu lze při postupu podle části páté správního řádu (veřejnoprávní smlouvy) přiměřeně použít ustanovení části druhé správního řádu, tedy též § 73 správního řádu. Při zkoumání závaznosti veřejnoprávních smluv lze tedy vycházet z přiměřené aplikace § 73 správního řádu. Veřejnoprávní smlouvy musí být bezesporu závazné pro smluvní strany, neboť takový právní účinek je smlouvám jakéhokoliv typu vlastní. Veřejnoprávní smlouva podle § 161 správního řádu by na základě přiměřeného užití § 73 odst. 2 správního řádu měla být závazná též ve vztahu ke všem správním orgánům. V opačném případě by nebylo možné takovou veřejnoprávní smlouvu použít jako závazný podklad pro jiné rozhodnutí, což by vyvolávalo potíže zejména v případech řetězení rozhodnutí, kdy by jedno z rozhodnutí bylo nahrazeno veřejnoprávní smlouvou. V takových případech (například řetězení územního rozhodnutí a stavebního povolení) by tedy nebylo

možné jako podklad pro navazující rozhodnutí předložit uzavřenou veřejnoprávní smlouvu nahrazující podkladové rozhodnutí (například ve stavebním řízení předložit smlouvu o umístění stavby, což by bylo v rozporu se smyslem právní úpravy stavebního zákona).

Rovněž lze přiměřeně aplikovat § 73 odst. 2 větu poslední správního řádu. Pokud tedy subordinační veřejnoprávní smlouva upravuje práva a povinnosti k věci (například veřejnoprávní smlouva podle § 78 stavebního zákona), přecházejí tato práva a povinnosti též na právního nástupce smluvní strany. V opačném případě by vznikal nedůvodný rozdíl v postavení účastníka při vydání územního rozhodnutí a smluvní strany v případě uzavření veřejnoprávní smlouvy podle § 78 stavebního zákona.

Poznámka: Problematika veřejnoprávní smlouvy nahrazující územní rozhodnutí je s účinností od 1. 1. 2013 upravena v § 78a zákona č. 183/2006 Sb., a to na základě novelizace provedené zákonem č. 350/2012 Sb. V obecné rovině je však argumentace poradního sboru nadále použitelná.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 11. 6. 2010

Závěr č. 96 – Zastavení přezkumného řízení podle § 94 odst. 4 správního řádu

Zastavení přezkumného řízení podle ustanovení § 94 odst. 4 správního řádu bude mít v souladu s ustanovením § 76 odst. 1 správního řádu formu rozhodnutí.

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se zabýval otázkou zastavení přezkumného řízení podle ustanovení § 94 odst. 4 správního řádu. Jedná se o to, zda se v tomto případě řízení zastavuje usnesením poznamenávaným do spisu nebo zda je třeba vydat rozhodnutí.

Ustanovení § 94 odst. 4 správního řádu stanoví, že *jestliže po zahájení přezkumného řízení správní orgán dojde k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví.* Správní řád tedy formu zastavení řízení nestanoví.

Podle § 76 odst. 1 správního řádu *správní orgán rozhoduje usnesením v případech stanovených zákonem.* Institut usnesení, jako jedné z forem rozhodnutí, je tak postaven na formálním pojetí – rozhodující je vždy zákonné označení, nikoli věcné znaky učiněného aktu. Z ustanovení § 76 odst. 1 správního řádu je tedy možno dovodit, že o zastavení řízení podle § 94 odst. 4 správního řádu je třeba vydat rozhodnutí. Zákon zde výslovně nestanoví, že se řízení zastavuje usnesením.

Dalším argumentem pro formu rozhodnutí je skutečnost, že zastavení řízení podle § 94 odst. 4 správního řádu má fakticky spíše povahu meritorního rozhodnutí a použití formy usnesení by zcela neodpovídalo smyslu zákona. Správní orgán zde nezastavuje řízení z nějakého procesního důvodu, ale rozhoduje ve věci.

Použití formy rozhodnutí je také pro účastníky příznivější z hlediska možnosti obrany proti zastavení řízení. Proti usnesení, které se pouze poznamená do spisu (touto formou se zastavuje podle § 66 odst. 2 správního řádu řízení vedené z moci úřední), se nelze odvolat.

Pokud bude přezkumné řízení podle § 94 odst. 4 správního řádu zastaveno rozhodnutím, mohou se proti tomuto rozhodnutí odvolat mimo jiné také účastníci řízení s jinými zájmy, než účastník, který nabyl práva v dobré víře. Tímto způsobem bude zajištěna nejen ochrana subjektivních práv účastníků řízení, nýbrž jejich prostřednictvím rovněž v souladu se základní zásadou činnosti správních orgánů vyjádřenou v § 2 odst. 4 správního řádu ochrana veřejného zájmu (srovnej znění § 94 odst. 4 správního řádu).

Je však nutno přihlédnout také k obecnému ustanovení o zastavení řízení - § 66 správního řádu, konkrétně odstavci 2, který se vztahuje na řízení vedená z moci úřední, což je i případ přezkumného řízení podle § 94 a násl. správního řádu.

Podle § 66 odst. 2 správního řádu *se řízení vedené z moci úřední usnesením zastaví, jestliže v řízení odpadl jeho důvod. Toto usnesení se pouze poznamená do spisu.*

Ustanovení § 94 odst. 4 správního řádu by bylo možno považovat za určitý odkaz na § 66 odst. 2 správního řádu a podřadit naplnění hypotézy § 94 odst. 4 pod pojem „odpadnutí důvodu řízení". Podle ustanovení § 94 odst. 1 správního řádu *přezkoumávají správní orgány v přezkumném řízení pravomocná rozhodnutí v případě, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy.* Tato skutečnost je tedy důvodem přezkumného řízení. Pokud však správní orgán po zahájení řízení dojde k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, musí řízení zastavit. Bylo by tedy možné tuto situaci považovat za odpadnutí důvodu pro další pokračování přezkumného řízení[127] a v souladu s § 66 odst. 2 správního řádu řízení zastavit usnesením, které se pouze poznamená do spisu.

Naplnění podmínek § 94 odst. 4 však nelze podle názoru poradního sboru považovat za odpadnutí důvodu přezkumného řízení. Důvod, kterým je pochybnost o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy, zde nadále trvá. Zákonodárce pouze před tímto důvodem upřednostňuje zájem účastníka, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře.

Podle názoru poradního sboru je tedy rozhodující, že podle § 76 odst. 1 správního řádu se rozhoduje usnesením jen v zákonem stanovených případech a § 94 odst. 4 formu usnesení nestanoví. Druhým zásadním argumentem je skutečnost, že použitím vyšší formy rozhodnutí nemůže být způsobena žádná újma, naopak je pro účastníky příznivější z hlediska možnosti obrany proti zastavení řízení a též z hlediska zkoumání možného dotčení veřejného zájmu nadřízeným správním orgánem na základě odvolání jiného účastníka.

[127] Vedral, J.: Správní řád – komentář, Praha: 2006, s. 566.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 19. 11. 2010

Závěr č. 97 – Výklad § 149 odst. 4 správního řádu – běh lhůty pro vydání rozhodnutí o odvolání

Po dobu vyřizování námitek proti závaznému stanovisku obsažených v odvolání proti rozhodnutí podmíněnému závazným stanoviskem (§ 149 odst. 4 správního řádu) neběží lhůta pro vydání rozhodnutí o odvolání podle § 90 odst. 6 správního řádu.

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se zabýval dotazem týkajícím se výkladu § 149 odst. 4 správního řádu, konkrétně zda je v nečinnosti správní orgán rozhodující o odvolání proti rozhodnutí podmíněnému závazným stanoviskem v případě, že mu uběhla lhůta pro vydání rozhodnutí o odvolání, avšak dosud neobdržel potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu, který závazné stanovisko vydal.

Při posuzování této otázky je stěžejní výklad § 149 odst. 4 věta poslední správního řádu. Podle § 149 odst. 4 správního řádu jestliže odvolání směřuje proti závaznému stanovisku, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Potvrzení nebo změna závazného stanoviska podle § 149 odst. 4 správního řádu je pak podkladem pro rozhodnutí o odvolání.

Odvolací správní orgán musí na základě § 90 odst. 6 správního řádu vydat rozhodnutí o odvolání ve lhůtách stanovených v § 71, přičemž tato lhůta počíná běžet dnem předání spisu odvolacímu správnímu orgánu k rozhodnutí. Z toho vyplývá, že odvolací správní orgán by měl rozhodnutí o odvolání vydat zpravidla do třiceti dnů od předání spisu. V případě, že napadené rozhodnutí bylo podmíněno závazným stanoviskem a odvolání směřuje též proti obsahu závazného stanoviska, musí odvolací správní orgán vyžádat potvrzení nebo změnu závazného stanoviska ve smyslu § 149 odst. 4 správního řádu. V takovém případě však zpravidla není možné rozhodnutí o odvolání vydat ve lhůtách podle § 71 správního řádu. Za tím účelem § 149 odst. 4 věta poslední správního řádu stanoví, že po dobu, kdy nadřízený správní orgán správního orgánu, který závazné stanovisko vydal, přezkoumává toto závazné stanovisko na základě odvolání, lhůta pro vydání rozhodnutí o odvolání neběží[128]. Přitom lze vycházet z toho, že v době, kdy správní

[128] Ustanovení § 149 odst. 4 věta poslední správního řádu obsahuje chybný odkaz na § 88 odst. 1 správního řádu (lhůta pro předání spisu odvolacímu správnímu orgánu). Ve vládním návrhu správního řádu byl přezkum tzv. podmiňujících aktů resp. úkonů (viz § 38 odst. 1 písm. a) vládního návrhu) upraven způsobem odlišným od stávající právní úpravy, neboť odvolání proti podmiňujícímu úkonu předával správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, správnímu orgánu, který vydal napadený podmiňující úkon (ten v případě, že odvolacím námitkám nevyhověl, předal věc svému nadřízenému správnímu orgánu). Z toho důvodu § 125 odst. 1 vládního návrhu odkazoval

orgán nadřízený správnímu orgánu, který je příslušný k vydání závazného stanoviska, posuzuje námitky proti závaznému stanovisku, běží lhůta pro vydání rozhodnutí o odvolání podle § 90 odst. 6 správního řádu a staví se tedy běh této lhůty.

Z výše uvedeného vyplývá, že po dobu vyřizování námitek proti závaznému stanovisku[129] obsažených v odvolání ve smyslu § 149 odst. 4 správního řádu neběží lhůta pro vydání rozhodnutí o odvolání podle § 90 odst. 6 správního řádu. Z toho důvodu nemůže být odvolací správní orgán nečinný v případě, že nevydal rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí podmíněnému závazným stanoviskem ve lhůtě podle § 90 odst. 6 správního řádu za situace, kdy nadřízený správní orgán správního orgánu příslušného k vydání závazného stanoviska na základě námitek proti závaznému stanovisku obsažených v odvolání podle § 149 odst. 4 správního řádu nepotvrdil ani nezměnil závazné stanovisko.

v případě posuzování odvolacích námitek proti podmiňujícímu úkonu na § 119 odst. 1 vládního návrhu (lhůta pro předání spisu odvolacímu správnímu orgánu). Po systematických a obsahových změnách ve vládním návrhu správního řádu v rámci jeho projednávání v Parlamentu České republiky zůstal v § 149 odst. 4 správního řádu (původní § 125 odst. 1 vládního návrhu) zachován odkaz na § 88 odst. 1 správního řádu (původní § 119 odst. 1 vládního návrhu), ačkoliv došlo ke změně postupu při přezkumu závazného stanoviska (§ 149 odst. 1 správního řádu částečně nahradil § 38 odst. 1 písm. a) vládního návrhu). Na rozdíl od vládního návrhu odvolání směřující proti závaznému stanovisku předává odvolací správní orgán, nikoliv správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal. Z toho je zřejmé, že odkaz na lhůtu pro předání spisu odvolacímu správnímu orgánu vychází z původního návrhu, neboť tato lhůta již neběží, naopak běží lhůta pro vydání rozhodnutí o odvolání.

[129] V této souvislosti lze upozornit, že § 149 správního řádu výslovně nestanoví lhůtu, v níž musí nadřízený správní orgán správního orgánu, který odvoláním napadené závazné stanovisko vydal, toto závazné stanovisko potvrdit nebo změnit. Z toho však nelze dovodit, že by tento postup nebyl ohraničen žádnou lhůtou. Podle § 6 odst. 1 správního řádu správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů, nečiní-li úkony v zákonem stanovených nebo přiměřených lhůtách, není-li lhůta zákonem stanovena, lze použít ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80 správního řádu). Z toho vyplývá, že správní orgán nadřízený správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska je povinen odvoláním napadené závazné stanovisko potvrdit nebo změnit ve lhůtě přiměřené. Za přiměřenou lhůtu lze v tomto případě považovat lhůtu pro vydání rozhodnutí o odvolání podle § 90 odst. 6 správního řádu. Přitom lze vycházet z toho, že postup správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska je obdobný jako postup odvolacího správního orgánu při rozhodování o odvolání.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 19. 11. 2010

Závěr č. 98 – Vydání rozhodnutí podle § 173 odst. 3 správního řádu

Podmínkou uložení sankce za správní delikt, který spočívá v porušení povinnosti určené v mezích zákona opatřením obecné povahy, není předchozí vydání rozhodnutí o určení právního vztahu podle § 173 odst. 3 správního řádu.

Odůvodnění:

Poradní sbor se zabýval otázkou týkající se výkladu § 173 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, konkrétně za jakých podmínek lze ukládat sankce za porušení povinnosti určené v opatření obecné povahy.

Ve smyslu § 173 odst. 3 správního řádu *povinnost, která je stanovena zákonem a jejíž rozsah je v mezích zákona určen opatřením obecné povahy, lze exekučně vymáhat jedině tehdy, jestliže bylo vydáno rozhodnutí, které existenci této povinnosti prohlásilo a v němž byla osoba, jež tuto povinnost má, jmenovitě uvedena*.

Jedná se například o situaci, kdy právnická osoba porušila ustanovení návštěvního řádu národního parku, za což orgán ochrany přírody ukládá pokutu podle § 88 odst. 1 písm. k) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Ve smyslu § 19 zákona o ochraně přírody a krajiny návštěvní řád vydává orgán ochrany přírody národního parku opatřením obecné povahy. Návštěvní řád stanoví na území národních parků podmínky omezení vstupu, vjezdu, volného pohybu osob mimo zastavěné území a rekreační a turistické aktivity osob, a obsahuje ustanovení o výchovném a osvětovém využívání národního parku. Některé orgány ochrany přírody vykládají ustanovení § 173 odst. 3 správního řádu způsobem, že podmínkou uložení pokuty podle § 88 odst. 1 písm. k) zákona o ochraně přírody a krajiny, tedy pokuty za porušení návštěvního řádu, který byl vydán opatřením obecné povahy, je předchozí vydání deklaratorního rozhodnutí podle § 173 odst. 3 správního řádu.

Ve vztahu k výše popsanému problému lze konstatovat, že ustanovení § 173 odst. 3 správního řádu dopadá na zcela odlišné situace a směřuje výhradně k vymáhání povinnosti vyplývající z opatření obecné povahy; pouze exekuci na povinnost vyplývající přímo z opatření obecné povahy tak musí předcházet vydání tzv. deklaratorního rozhodnutí, tedy rozhodnutí o určení právního vztahu.[130]

Rozhodnutím podle § 173 odst. 3 správního řádu se prohlásí konkrétní osobě za určitých podmínek konkrétní povinnost, která jí jinak vyplývá z opatření obecné povahy. Rozhodnutím o uložení sankce za nesplnění povinnosti určené v opatření obecné povahy se ukládá sankce, nikoliv povinnost určená v opatření obecné

[130] Příkladem může být rozhodnutí, kterým se uloží splnění konkrétní povinnosti (například stavební úpravy konkrétní stavby) vyplývající z územního opatření o sanaci území (viz § 97 odst. 2 stavebního zákona) konkrétní povinné osobě.

povahy. Z toho podle názoru poradního sboru vyplývá, že rozhodnutí o uložení sankce za nesplnění povinnosti určené v opatření obecné povahy není rozhodnutím ve smyslu § 173 odst. 3 správního řádu.

Předmětné rozhodnutí je exekučním titulem ve smyslu § 104 správního řádu, na jehož základě se vydává exekuční výzva nebo exekuční příkaz. Rozhodnutí podle § 173 odst. 3 správního řádu tak předchází exekuční výzvě či exekučnímu příkazu, a nikoliv uložení sankce za správní delikt, resp. pokuty.

Sankce za porušení povinnosti určené v opatření obecné povahy lze tudíž ukládat za podmínky, že tak stanoví zvláštní zákon. Podmínkou vydání rozhodnutí o sankci není vydání rozhodnutí podle § 173 odst. 3 správního řádu. Samotná povinnost nemůže být uložena pouze opatřením obecné povahy, ale musí být uložena primárně zákonem, neboť ve smyslu čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 3 a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod mohou být povinnosti ukládány pouze na základě zákona, opatřením obecní povahy lze pouze konkretizovat povinnosti již vyplývající ze zákona.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 25. 2. 2011

Závěr č. 99 – Postup správního orgánu při aplikaci § 149 odst. 3, § 51 odst. 3 správního řádu nebo při odstraňování vad žádosti

Pokud je k žádosti přiloženo závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, správní orgán oznámí zahájení řízení všem známým účastníkům řízení, dá jim možnost vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí a žádost v souladu s § 149 odst. 3 správního řádu zamítne. Pokud je z žádosti zjevná skutečnost, která znemožňuje žádosti vyhovět, správní orgán oznámí zahájení řízení všem známým účastníkům řízení, dá jim možnost vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí a žádost v souladu s § 51 odst. 3 správního řádu zamítne.

Pokud není žádost bezvadná, správní orgán oznámí zahájení řízení všem známým účastníkům řízení, dá jim možnost vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí a v případě, že řízení nezastaví nebo nebude postupovat podle § 51 odst. 3 nebo § 149 odst. 3 správního řádu, žádost projedná. Správní orgán může žádost zamítnout nebo řízení zastavit, aniž by postupoval výše popsaným způsobem, pokud je v konkrétním případu zjevné, že rozhodnutím ani jemu předcházejícím postupem správního orgánu nemohou být dotčena práva nebo oprávněné zájmy účastníků řízení odlišných od žadatele.

Odůvodnění:

Poradní sbor se zabýval otázkou týkající se postupu správního orgánu v případě aplikace § 149 odst. 3 správního řádu, § 51 odst. 3 správního řádu nebo při odstraňování vad žádosti. Konkrétně se jedná o situaci, kdy je zřejmé již při podání žádosti, že bude postupováno podle § 149 odst. 3 správního řádu nebo podle § 51 odst. 3 správního řádu, avšak není zřejmé, zda lze žádost bez dalšího zamítnout, nebo zda musí být o zahájení řízení uvědomeni ostatní účastníci řízení a zda jim má být dána možnost vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí. Obdobná situace nastává v případě odstraňování vad žádosti, neboť není zřejmé, zda se skutečně o podané žádosti povede řízení ve smyslu jejího projednání, nebo zda bude žádost zamítnuta nebo řízení zastaveno podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.

Při řešení výše popsaného problému lze vycházet z toho, že podáním žádosti je řízení zahájeno, viz § 44 správního řádu. To platí rovněž v případě, že je k podané žádosti přiloženo závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět (nejedná se nutně o jakékoliv negativní závazné stanovisko, viz Vedral, J.: Správní řád, komentář, BOVA Polygon, Praha 2006, str. 834 a násl.). Z toho vyplývá, že ve smyslu § 47 odst. 1 správního řádu je nutné oznámit zahájení řízení všem známým účastníkům řízení. Pokud by správní orgán takto nepostupoval, nebylo by účastníkům řízení umožněno uplatňování jejich práv a oprávněných zájmů v řízení (viz § 4 odst. 4 správního řádu) a v případě odvolacího řízení by se o probíhajícím řízení dozvěděli až na základě podaného odvolání podle § 86 odst. 2 správního řádu.

Na výše uvedeném nemůže nic změnit ani skutečnost, že žádosti nelze vyhovět, neboť nevyhověním žádosti by mohla být dotčena práva a oprávněné zájmy i jiného účastníka řízení nežli žadatele (nelze vyloučit, že například zájem účastníka územního řízení podle § 85 odst. 2 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, bude shodný se zájmem žadatele a tento účastník tak bude zamítnutím žádosti dotčen). V neposlední řadě lze vycházet z toho, že pokud by odvolání žadatele proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti bylo úspěšné, vstupovali by ostatní účastníci řízení do tohoto řízení reálně až v odvolacím řízení.

Podle § 149 odst. 3 správního řádu jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne. Obdobným způsobem je třeba postupovat i v případě, že je závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, přiloženo k samotné žádosti. Správní orgán tedy vyrozumí ostatní účastníky řízení o zahájení řízení, viz výše (vyrozumění účastníků o zahájení řízení nelze považovat za úkon v rámci dokazování, srovnej § 149 odst. 3 správního řádu). Tito účastníci by pak měli mít možnost vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí před vydáním rozhodnutí (viz § 36 odst. 3 správního řádu), neboť by mohli být zamítnutím žádosti dotčeni na svých právech a oprávněných zájmech.

Takový postup má však smysl pouze v případech, kdy mohou být tito účastníci řízení dotčeni na svých právech nebo právem chráněných zájmech nejen rozhodnutím, kterým správní orgán žádosti vyhoví, ale též rozhodnutím o zamítnutí žádosti. V ostatních případech, kdy je zjevné, že práva nebo oprávněné zájmy těchto účastníků řízení nemohou být zamítnutím žádosti dotčena, by byl takový postup přehnaně formalistický. V těchto případech tedy správní orgán může žádost zamítnout, aniž by o jejím podání uvědomil ostatním jemu známé účastníky řízení a dal jim možnost k vyjádření se k podkladům pro rozhodnutí.

Podle § 51 odst. 3 správního řádu je-li v řízení v souladu s požadavky § 3 zjištěna skutečnost, která znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán dokazování a žádost zamítne. Jedná se o obecnou úpravu, přičemž § 149 odst. 3 správního řádu představuje obdobnou zvláštní úpravu pro postup v řízení o vydání rozhodnutí podmíněného závazným stanoviskem. Z toho vyplývá, že pokud je v řízení aplikován § 51 odst. 3 správního řádu (z žádosti je zjevná okolnost znemožňující vyhovět této žádosti, například zjevný rozpor žádosti o vydání územního rozhodnutí s vydanou územně plánovací dokumentací), je nutné postupovat obdobně jako v případě aplikace § 149 odst. 3 správního řádu, viz výše.

Obdobným způsobem je třeba přistupovat i k postupu při odstraňování vad žádosti. Pokud nebudou vady žádosti podle § 45 odst. 2 správního řádu odstraněny, může to být důvod pro zamítnutí žádosti (v některých případech též postupem podle § 51 odst. 3 správního řádu) nebo zastavení řízení. Rovněž v takovém případě je tedy třeba zahájení řízení oznámit po podání žádosti (bez ohledu na to, zda je bezvadná či nikoliv) všem známým účastníkům řízení a dát jim možnost vyjádřit

se k podkladům pro rozhodnutí, ledaže by zamítnutím žádosti nebo zastavením řízení nemohla být dotčena práva nebo oprávněné zájmy těchto účastníků.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 25. 2. 2011

Závěr č. 100 – Zrušení souhlasu s provedením ohlášené stavby

Pokud byl souhlas podle § 106 stavebního zákona vydán v rozporu se zákonem, může správní orgán postupovat podle § 156 odst. 2 správního řádu a usnesením tento souhlas zrušit. Přiměřeně se přitom použijí ustanovení § 94 odst. 4 a § 99 odst. 1 a 3 správního řádu.

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu (dále jen „poradní sbor“) se na základě dotazu zabýval otázkou trvání účinků souhlasu s provedením ohlášené stavby podle § 106 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) a možností zrušení tohoto souhlasu. Vzhledem k tomu, že výklad stavebního zákona není v gesci Ministerstva vnitra, vyjádřil se poradní sbor pouze ve vztahu k použití správního řádu.

Nejprve bylo třeba posoudit, jakou povahu souhlas podle § 106 stavebního zákona vlastně má. Ačkoli se materiálně jeví jako správní rozhodnutí, neboť na základě souhlasu vzniká stavebníkovi oprávnění postavit ohlášenou stavbu, formálně (systematický výklad) [131] jde o jiný úkon správního orgánu, na který se na základě ustanovení § 158 a § 177 odst. 2 správního řádu použije jeho část čtvrtá. Souhlas se tedy dle názoru poradního sboru nevydává ve správním řízení, nejde o správní rozhodnutí podle § 9 a § 67 odst. 1 správního řádu.[132]

Ustanovení § 156 odst. 2 správního řádu stanoví, že *vyjádření, osvědčení nebo sdělení správního orgánu, které je v rozporu s právními předpisy a které nelze opravit podle odstavce 1, zruší usnesením správní orgán, který je vydal nebo učinil, a to s účinky ode dne, kdy bylo zrušované vyjádření nebo osvědčení vydáno anebo sdělení učiněno, nestanoví-li zákon jiný postup; takové usnesení lze vydat po dobu, po kterou trvají účinky vyjádření, osvědčení nebo sdělení. Na tento postup se přiměřeně použijí ustanovení hlavy IX části druhé o přezkumném řízení.*

Podle názoru poradního sboru lze na souhlas podle § 106 stavebního zákona aplikovat ustanovení § 156 odst. 2 správního řádu. Účinky souhlasu s provedením ohlášené stavby nepřestaly ve smyslu tohoto ustanovení trvat, neboť jeho smyslem je nepochybně nerušit úkony správního orgánu, jejichž účinky již netrvají, tedy jejich zrušením by se nic nezměnilo. Takový postup by byl zcela zbytečný a v rozporu se zásadou procesní ekonomie. Pokud bychom však za účinky souhlasu s provedením ohlášené stavby považovali vznik oprávnění provést ohlášenou stavbu, pak bychom zde mohli uvažovat o konzumaci obsahu souhlasu dokončením

[131] § 107 stavebního zákona stanoví, že pokud stavební úřad ohlašovanou stavbu zakazuje, činí tak rozhodnutím, které je prvním úkonem v řízení.
[132] Hegenbart, M., Sakař, B., a kol. Stavební zákon. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 300

stavby. Nepřicházelo by pak již v úvahu zrušení tohoto souhlasu. Takový přístup by však neodpovídal smyslu a účelu § 156 odst. 2 správního řádu.

V daném případě dle názoru poradního sboru účinky souhlasu trvají, neboť pokud by byl zrušen z důvodu nezákonnosti, jednalo by se o stavbu, která je v rozporu se zákonem, u níž by správní orgán mohl nařídit její odstranění podle § 129 stavebního zákona. Podle § 106 odst. 3 stavebního zákona *souhlas platí po dobu 12 měsíců; nepozbývá však platnosti, pokud v této době bylo s ohlášenou stavbou započato.* Máme tedy za to, že logickým výkladem lze dospět k závěru, že účinky souhlasu s provedením ohlášené stavby, pokud s její realizací bylo započato v průběhu platnosti tohoto souhlasu, trvají i po dokončení stavby. Pokud tedy souhlas podle § 106 stavebního zákona byl vydán v rozporu se zákonem, je možné, aby správní orgán postupoval podle § 156 odst. 2 správního řádu a usnesením tento souhlas zrušil.[133]

Protože se při postupu podle § 156 odst. 2 správního řádu přiměřeně použijí ustanovení hlavy IX o přezkumném řízení, je třeba přiměřeně aplikovat § 94 odst. 4 správního řádu, který stanoví, že *jestliže po zahájení přezkumného řízení správní orgán dojde k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví.* Zároveň je třeba aplikovat ustanovení § 99 odst. 1 a 3 správního řádu, který upravuje účinky rozhodnutí v přezkumném řízení. V případě typického úkonu správního orgánu podle části čtvrté správního řádu by se toto ustanovení neaplikovalo, vzhledem k tomu, že by se nejednalo o rozhodnutí, kterým se zakládají práva. [134] Souhlas s ohlášenou stavbou se však svou povahou od typického úkonu podle části čtvrté liší - materiálně jde o rozhodnutí.

Poznámka: Právní úpravu souhlasů ve stavebním právu zpřesnila novela zákona č. 183/2006 Sb. provedená zákonem č. 350/2012 Sb. s účinností od 1. 1. 2013. Např. § 106 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb. již výslovně stanoví, že „na vydání souhlasu s provedením ohlášeného stavebního záměru se nevztahují části druhá a třetí správního řádu“. V obecné rovině je však argumentace poradního sboru nadále použitelná.

[133] Takový postup je analogický s postupem v případě stavebního povolení. Stavební povolení jako správní rozhodnutí lze v případě rozporu s právními předpisy v přezkumném řízení zrušit bez ohledu na to, zda předmětná stavba byla již dokončena.
[134] Vedral, J.: Správní řád – komentář, Praha: 2006, s. 898.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 25. 2. 2011

Závěr č. 101 – Povaha smlouvy podle § 2 odst. 2 zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů

Smlouva podle § 2 odst. 2 zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů, není veřejnoprávní smlouvou ve smyslu § 159 odst. 1 správního řádu.

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se zabýval otázkou týkající se povahy smlouvy podle ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů[135], konkrétně zda se jedná o veřejnoprávní smlouvu, nebo o soukromoprávní smlouvu.

Uvedené ustanovení se týká plnění povinností na úseku požární ochrany. Ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 133/1985 Sb. stanoví, že v případě, že v určitých prostorách provozuje činnost více právnických osob nebo podnikajících fyzických osob, plní povinnosti na úseku požární ochrany na místech, která užívají společně, vlastník těchto prostor, není-li smlouvou mezi nimi sjednáno jinak. Součástí smlouvy musí být i určení osoby odpovědné za plnění povinností na úseku požární ochrany.

Podle jednoho možného přístupu jde v daném případě o smlouvu veřejnoprávní, protože splňuje ustanovení § 159 odst. 1 správního řádu, a to v tom smyslu, že se jedná o dvoustranný, případně vícestranný úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Podle tohoto přístupu dále mohou veřejnoprávní smlouvu uzavřít pouze vymezené subjekty, které jsou k tomu zmocněny zvláštním zákonem. Smluvní typy upravené správním řádem nelze považovat za výlučné, neboť zvláštní zákon může samostatně upravit jiný typ veřejnoprávní smlouvy. Na tyto zvláštní smluvní typy veřejnoprávních smluv je však vzhledem k rozsahu aplikace správního řádu podle § 1 odst. 1 správního řádu a vzhledem k § 159 odst. 1 správního řádu nutné aplikovat obecná ustanovení správního řádu o veřejnoprávních smlouvách. Rozhodující pro zařazení smlouvy mezi smlouvy veřejnoprávní je obsah veřejnoprávní smlouvy (srov. závěr Poradního sboru č. 6 a 16).

Podle druhého možného přístupu jde v daném případě o smlouvu soukromoprávního charakteru, která obsahuje veřejnoprávní prvky. Nelze ji totiž podřadit pod žádný ze tří typů veřejnoprávních smluv upravených v § 160 až 162

[135] Ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 133/1985 Sb. v současnosti účinném znění: „Právnické osoby a podnikající fyzické osoby plní povinnosti na úseku požární ochrany ve všech prostorách, které užívají k provozování činnosti. Za plnění povinností na úseku požární ochrany u právnických osob odpovídá statutární orgán a u podnikajících fyzických osob tyto osoby nebo jejich odpovědný zástupce. Provozuje-li činnost v prostorách více právnických osob nebo podnikajících fyzických osob, plní povinnosti na úseku požární ochrany na místech, která užívají společně, vlastník těchto prostor, není-li smlouvou mezi nimi sjednáno jinak. Součástí smlouvy musí být i určení osoby odpovědné za plnění povinností na úseku požární ochrany."

správního řádu, ačkoli by měla nejblíže ke smlouvě upravené v § 162. Současné znění § 2 odst. 2 zákona č. 133/1985 Sb. však již nadále nevyžaduje souhlas správního orgánu s uzavřením této smlouvy, o typ smlouvy podle § 162 se tedy stricto sensu nejedná. Ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 133/1985 Sb. rovněž nelze pro jeho stručnost pokládat za zmocnění ve zvláštním zákoně k uzavření tzv. nepojmenované veřejnoprávní smlouvy, přesněji řečeno speciální veřejnoprávní smlouvy, jejíž uzavření je výslovně předpokládáno zvláštním zákonem (tím se tzv. nepojmenované veřejnoprávní smlouvy liší od soukromoprávních nepojmenovaných smluv, které vycházejí ze zásady smluvní autonomie, jíž nelze ve veřejném právu použít). Ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 133/1985 Sb. i ve své původní podobě obsahovalo nevyhraněné právní instituty, nedovolující použít § 182 odst. 2 správního řádu.[136]

Při řešení problému je nutné uvést, že ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 133/1985 Sb. dostatečně nerozlišuje převod výkonu povinností, vyplývajících z norem veřejného práva, tedy povinností na úseku požární ochrany, a převod odpovědnosti za porušení těchto povinností. První věta tohoto ustanovení zakládá uvedeným osobám povinnost na úseku požární ochrany. Druhá věta stanoví, který orgán nebo zástupce (slovy zákona „odpovědný zástupce“ – tento termín však s výjimkou živnostenského podnikání přináší další nejasnost) je subjektem odpovědnosti, slovy zákona za plnění této povinnosti odpovídá. Třetí věta pak ukládá plnění zmíněné povinnosti vlastníku prostor, za podmínky, že činnost v prostorách provozuje více uvedených osob, není-li smlouvou mezi nimi sjednáno jinak. Čtvrtá věta pak stanoví, že součástí smlouvy musí být i určení osoby odpovědné za plnění povinností na úseku požární ochrany.

Povinnosti podle § 2 odst. 2 zákona č. 133/1985 Sb. třetí věty má plnit vlastník prostor, je však možné sjednat, že je bude plnit někdo jiný, tedy jiný subjekt provozující činnost ve zmíněných prostorách, nebo i jiná osoba (může jít opět o specializovaný subjekt podnikající na úseku požární ochrany). Pokud však takováto smlouva uzavřena je, musí v ní být určena osoba odpovědná za plnění povinností na úseku požární ochrany. Z doslovného znění zákona není snadné vyvodit, zda v tomto případě dochází nejen k přenosu výkonu povinnosti na úseku požární ochrany, ale i k přenosu veřejnoprávní odpovědnosti za plnění povinností, včetně odpovědnosti deliktní, pakliže je takováto konstrukce vůbec přípustná.

Domníváme se, že přenést deliktní odpovědnost v celém rozsahu nebude možné již jen vzhledem k formulaci skutkových podstat správních deliktů, např. v § 76 odst. 1 písm. c), d) nebo k) zákona č. 133/1985 Sb. Smluvní převod veřejnoprávní odpovědnosti na vybraný subjekt, tj. fyzickou nebo právnickou osobu,

[136] Ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 133/1985 Sb. ve znění zákona 203/1994 Sb. znělo: „Za plnění povinností na úseku požární ochrany u právnické osoby odpovídá statutární orgán a u podnikající fyzické osoby tato osoba nebo její odpovědný zástupce. Provozuje-li činnost v objektu více právnických osob a podnikajících fyzických osob, mohou se se souhlasem okresního úřadu dohodnout, že některé úkoly na úseku požární ochrany budou zajišťovat společně. Součástí dohody musí být i určení osoby odpovědné za plnění povinností na úseku požární ochrany.“

by musel být stanoven zákonem explicitně, spolu s tím, že převádějící osoba by nadále veřejnoprávní odpovědnost nenesla v plném rozsahu a nebyla ani deliktně odpovědná přinejmenším za určité přesně vymezené delikty, což v současné podobě zákon 133/1985 Sb. neumožňuje. Jinak řečeno, pouze pokud by na základě zákonného zmocnění a na základě smlouvy byla odpovědným subjektem (i ve smyslu deliktní odpovědnosti) výhradně jedna z osob provozující činnost ve zmíněných prostorách (a nikdo jiný), bylo by možné takovouto smlouvu pokládat za veřejnoprávní smlouvu ve výše uvedeném smyslu, tj. podle § 159 odst. 1 správního řádu. Bez zákonného zmocnění je převod veřejnoprávní odpovědnosti soukromoprávním úkonem nemyslitelný, šlo by o neplatnou smlouvu podle § 39 občanského zákoníku [137]. Podle našeho názoru se tedy v případě ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 133/1985 Sb. o přenos veřejnoprávní odpovědnosti včetně deliktní odpovědnosti jednat nemůže, zejména proto, že k takovémuto přenosu není nedostatečně explicitní právní důvod.

Výše uvedené však nijak nebrání správnímu orgánu si pro účely stanovení deliktní odpovědnosti posoudit existenci smlouvy podle ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 133/1985 Sb. jako předběžnou otázku podle § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu, aniž by správní orgán posuzoval platnost takovéto smlouvy, její obsahové náležitosti apod. Otázka, zda má takováto smlouva charakter veřejnoprávní či soukromoprávní smlouvy, není pro účely posouzení deliktní odpovědnosti rozhodná.

[137] Obiter dictum lze uvést toto: převod veřejnoprávní, tedy i deliktní odpovědnosti neumožňuje v současnosti účinné znění poslední věty § 2 odst. 2 zákona č. 133/1985 Sb., a ani jeho předchozí znění i z jiného důvodu. Poslední věta v současnosti účinného ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 133/1985 Sb. se snaží pouze korigovat neobratné znění „není-li mezi nimi sjednáno jinak," které by jinak vedlo k výkladu, že v ustanovení uvedené osoby mohou plnění povinností na úseku požární ochrany zcela vyloučit. Zvolená formulace poslední věty navíc výslovně nestanoví, že odpovědnou osobou musí být některá z osob provozujících činnost v určitých prostorách a tak paradoxně umožňuje smluvně přenést odpovědnost za plnění povinností na úseku požární ochrany i na jakoukoli jinou (třetí) osobu, která nemusí mít s podnikáním ve zmíněných prostorách cokoli společného. To by však bylo v rozporu s větou první a druhou ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 133/1985 Sb., a proto jistě nešlo o úmysl zákonodárce. Režim veřejnoprávní smlouvy je omezením smluvní autonomie soukromoprávních úkonů, proto je nutno na věc pohlížet i ve světle čl. 4 odst. 2 a 4 Listiny.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 25. 2. 2011

Závěr č. 102 – Zahájení přestupkového řízení o přestupku projednávaném na návrh podle § 68 přestupkového zákona

Přestupkové řízení je zahájeno podáním návrhu podle § 68 odst. 2 přestupkového zákona věcně a místně příslušnému správnímu orgánu a to i v případě, že návrh neobsahuje všechny náležitosti podle tohoto ustanovení.

Odůvodnění:

Poradní sbor se zabýval otázkou, kdy je zahájeno přestupkové řízení o přestupku, který se podle § 68 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, projednává pouze na návrh postižené osoby. Konkrétně se jedná o problém, zda je přestupkové řízení zahájeno pouze podáním bezvadného návrhu nebo též podáním vadného návrhu.

Zahájení přestupkového řízení je obecně ovládáno zásadou oficiality, tedy přestupkové řízení je zahajováno z moci úřední, viz § 67 odst. 1 přestupkového zákona. Zvláštní úpravu zahájení přestupkového řízení obsahuje § 68 přestupkového zákona, který stanoví, že přestupky uvedené v odstavci 1 (návrhové přestupky) se projednávají jen na návrh postižené osoby, jejího zákonného zástupce nebo opatrovníka, tedy navrhovatele. Ustanovení § 68 přestupkového zákona tedy pro zahájení přestupkového řízení o návrhových přestupcích stanoví zásadu dispoziční (srovnej Mates, P. a kol.: Základy správního práva trestního, 3. vydání, Praha, C. H. Beck 2002, str. 60; Hendrych, D. a kol.: Správní právo, obecná část, 6. vydání, Praha, C. H. Beck 2006, str. 435; závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 81 nebo příspěvek JUDr. Josefa Vedrala na http://jinepravo.blogspot.com/2010/06/jan-potmesil-sporne-prestupkove.html).
Z toho lze dovodit, že přestupkové řízení o návrhových přestupcích se zahajuje ve smyslu § 44 odst. 1 správního řádu podáním návrhu podle § 68 přestupkového zákona věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Tomu odpovídá i § 68 odst. 3 přestupkového zákona, podle něhož lze pouze ve zde uvedených případech pokračovat v řízení o návrhovém přestupku z moci úřední, jinak je vedení řízení vázáno vždy na podání návrhu a řízením disponuje navrhovatel, viz § 72 písm. d) a § 76 odst. 1 písm. j) přestupkového zákona.

Přitom lze vycházet z toho, že § 68 přestupkového zákona neupravuje zahájení řízení (obdobně jako § 67), nýbrž stanoví pravidlo, že se návrhové přestupky projednávají pouze na návrh (v § 67 se stanoví, že se přestupky projednávají z moci úřední, není však stanoven postup pro zahájení přestupkového řízení). Z § 68 přestupkového zákona tedy nelze bez dalšího dovodit zahájení přestupkového řízení, ale je třeba aplikovat na základě § 51 přestupkového zákona a § 1 odst. 2 správního řádu § 44 a následující správního řádu. Podle § 44 odst. 1 správního řádu je řízení o žádosti zahájeno dnem, kdy žádost nebo jiný

návrh, kterým se zahajuje řízení (například návrh podle § 68 přestupkového zákona) došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Aby měl doručený návrh za následek zahájení řízení, není podle § 44 odst. 1 správního řádu třeba, aby byl bezvadný. Pouze postačí, pokud je u věcně a místně příslušného správního orgánu učiněno podání, které lze považovat za návrh ve smyslu § 44 odst. 1 správního řádu.

V této souvislosti lze uvést, že § 68 přestupkového zákona umožňuje dvě možná řešení identifikace návrhu ve smyslu § 44 odst. 1 správního řádu. Prvním z nich je výklad, podle něhož lze za návrh považovat pouze takové podání, které obsahuje všechny náležitosti podle § 68 odst. 2 správního řádu. Druhým je výklad, podle něhož je přestupkové řízení zahájeno dnem kdy návrh podle § 68 odst. 2 přestupkového zákona dojde věcně a místně příslušnému správnímu orgánu bez ohledu na to, zda je bezvadný či nikoliv.

První výklad se opírá o specialitu § 68 přestupkového zákona k § 44 a násl. správního řádu a též o § 66 odst. 3 písm. f) přestupkového zákona, podle něhož se věc odloží, pokud je návrh podle § 68 odst. 2 přestupkového zákona podán opožděně[138]. Tento výklad však odporuje zásadě zakotvené v § 44 odst. 1 správního řádu, podle níž pro zahájení řízení není rozhodné, zda má návrh vady či je bezvadný.

Druhý výklad odpovídá § 44 odst. 1 správního řádu. Návrhem ve smyslu § 44 odst. 1 správního řádu nelze rozumět pouze návrh bezvadný ani pouze podání, které obsahuje všechny náležitosti podle § 68 odst. 2 přestupkového zákona (viz poznámka č. 1). Pro posouzení, zda se jedná o návrh ve smyslu § 44 odst. 1 správního řádu, postačí, že z podání lze dovodit úmysl podatele zahájit konkrétní správní řízení. Případné vady návrhu podle § 68 odst. 2 správního řádu tedy správní orgán odstraní postupem podle § 45 odst. 2 správního řádu. V neposlední řadě lze uvést, že tento výklad je pro dotčené osoby příznivější, neboť jeho důsledkem je jejich lepší procesní postavení[139].

---

[138] K prvnímu lze uvést, že § 68 odst. 2 přestupkového zákona nepředstavuje komplexní úpravu návrhu na zahájení přestupkového řízení, neboť neobsahuje některé podstatné náležitosti toho návrhu, například údaje identifikující uváděné osoby nebo podpis podatele návrhu, rovněž není upraven způsob podání návrhu (písemně, elektronicky, ústně do protokolu, datovou schránkou). Je tedy zjevné, že podání návrhu podle § 68 odst. 2 přestupkového zákona se musí řídit rovněž § 37 správního řádu. Z toho lze dovodit, že pokud návrh neobsahuje všechny náležitosti podle § 68 odst. 2 přestupkového zákona, nelze tvrdit, že se nejedná o návrh ve smyslu § 44 odst. 1 správního řádu. Takový výklad by totiž zcela bezdůvodně částečně vylučoval aplikaci § 45 odst. 2 správního řádu (ad absurdum by v důsledku absence data spáchání skutku v návrhu nebylo přestupkové řízení zahájeno, avšak absence podpisu na návrhu by takový následek neměla) a především porušoval zásadu zakotvenou v § 44 odst. 1 správního řádu, viz výše. Podle § 66 odst. 3 písm. f) přestupkového zákona se věc odloží, pokud byl návrh podán opožděně. Přestupkové řízení tedy v tomto případě není podáním návrhu zahájeno, nýbrž se věc odkládá bez zahájení řízení. Toto pravidlo by mohlo svědčit pro výše uvedený výklad, neboť při podání opožděného návrhu není zachována lhůta podle § 68 odst. 2 přestupkového zákona a návrh tedy není v souladu s tímto ustanovením. Jedná se však o zvláštní pravidlo ve vztahu k § 44 odst. 1 správního řádu obdobně jako například § 43 správního řádu, přičemž důvodem je opožděnost podaného návrhu, která brání projednání přestupku v přestupkovém řízení.

[139] Z § 4 správního řádu lze dovodit, že pokud právní předpis umožňuje více výkladů, je třeba volit ten, který je pro dotčené osoby nejpříznivější. Tím je výklad, podle něhož je přestupkové řízení zahájeno dnem podání návrhu podle § 68 odst. 2 přestupkového zákona věcně a místně příslušnému

V souvislosti s tímto výkladem je však třeba se vypořádat s otázkou hranice mezi návrhem na zahájení přestupkového řízení podle § 68 přestupkového zákona a oznámením přestupku ve smyslu § 67 odst. 2 přestupkového zákona, tedy s posouzením, kdy se jedná o návrh na projednání přestupku a kdy pouze o oznámení přestupku. Při tomto posuzování je nutné vycházet především z § 68 odst. 2 přestupkového zákona, který upravuje náležitosti návrhu na projednání návrhového přestupku. Pokud je podán návrh na projednání přestupku, avšak navrhovatel neidentifikuje osobu podezřelou ze spáchání přestupku, nebude možné v případě přestupků podle § 49 odst. 1 písm. b) a c) nebo přestupků podle § 50 přestupkového zákona určit, zda se jedná o návrhové přestupky či nikoliv. Obdobný problém může nastat v případě nedostatečného popisu přestupku, kdy nebude možné na základě návrhu posoudit, zda se jedná o návrhový přestupek či nikoliv[140]. V neposlední řadě je nutné upozornit, že přestupkové řízení nelze vést bez osoby podezřelé ze spáchání přestupku, tedy bez obviněného, viz § 72 písm. a) přestupkového zákona.

Pokud by správní orgán posoudil oznámení přestupku jako návrh ve smyslu § 68 odst. 2 přestupkového zákona a posléze zjistil, že uvedený skutek není návrhovým přestupkem (skutek není přestupkem podle § 49 odst. odst. 1 písm. b) a c) nebo podle § 50 přestupkového zákona spáchaným mezi osobami blízkými nebo přestupkem podle § 49 odst. 1 písm. a) přestupkového zákona), pak lze v řízení pokračovat podle § 68 odst. 3 přestupkového zákona z moci úřední. V ostatních případech (například se nejedná vůbec o přestupky podle § 68 odst. 1 přestupkového zákona) bylo přestupkové řízení zahájeno pouze zdánlivě, návrh je nutné považovat za oznámení ve smyslu § 67 odst. 2 přestupkového zákona a skutek případně projednat z moci úřední.

---

správnímu orgánu i v případě, že návrh neobsahuje všechny náležitosti podle tohoto ustanovení. Na základě tohoto výkladu se navrhovatel stává účastníkem přestupkového řízení podáním návrhu, viz § 72 písm. d) přestupkového zákona, a může v řízení uplatňovat svá procesní práva. Případné odstraňování vad pak nemůže mít vliv na zahájení přestupkového řízení. Pokud by vady návrhu nebyly odstraněny, mohl by to být důvod pro zastavení přestupkového řízení. V případě opačného výkladu (vadný návrh podle § 68 odst. 2 přestupkového zákona není návrhem ve smyslu § 44 odst. 1 správního řádu) by byly vady návrhu odstraňovány podle § 37 odst. 3 správního řádu. Pokud by vady nebyly odstraněny do doby uplynutí lhůty podle § 68 odst. 2 přestupkového zákona, nebylo by přestupkové řízení zahájeno vůbec a věc by byla podle § 66 odst. 3 písm. f) přestupkového zákona odložena. Výklad, podle něhož neúplný návrh podle § 68 odst. 2 přestupkového zákona je návrhem ve smyslu § 44 odst. 1 správního řádu avšak nemá za následek zahájení přestupkového řízení, dokud nejsou doplněny všechny náležitosti podle přestupkového zákona, zjevně odporuje § 44 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 68 odst. 1 přestupkového zákona. V takovém případě by běh lhůty podle § 68 odst. 2 přestupkového zákona při odstraňování vad návrhu neměl význam, neboť návrh byl podán. Pokud by vady byly odstraněny, bylo by zahájeno přestupkové řízení (zřejmě podáním navrhovatele, které by odstraňovalo vady návrhu). Pokud vady návrhu odstraněny nebyly, byl by to zřejmě důvod pro odložení věci.

[140] Tento problém částečně odpadá u přestupku podle § 49 odst. 1 písm. a) přestupkového zákona, který se projednává na návrh bez ohledu na osobu pachatele. Neuvedení osoby podezřelé ze spáchání tohoto přestupku tedy nemůže mít za následek, že by později bylo zjištěno, že se jedná o přestupek, který lze projednat z moci úřední. V případě nedostatečného popisu přestupku resp. skutku však může nastat pochybnost o jeho právní kvalifikaci a tedy o tom, zda se jedná o návrhový přestupek.

Pokud naopak příslušný správní orgán přijme oznámení o přestupku, o kterém posléze zjistí, že se jedná o návrh ve smyslu § 68 odst. 2 přestupkového zákona, postupuje dále jako v řízení o návrhovém přestupku. Lhůta pro podání návrhu podle § 68 odst. 2 přestupkového zákona je zachována podáním oznámení o přestupku.

V případě neuvedení časového údaje o spáchání přestupku, tedy kdy byl přestupek spáchán, může vzniknout pochybnost o včasnosti podaného návrhu, tedy zda bylo podáním návrhu přestupkové řízení zahájeno (viz § 66 odst. 3 písm. f) přestupkového zákona), nebo též o možnosti o daném skutku rozhodnout (viz § 20 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. f) přestupkového zákona).

Poznámka: Zákon č. 200/1990 Sb. byl nahrazen zákonem č. 250/2016 Sb., a to s účinností od 1. 7. 2017. Institut navrhovatele nebyl do nové úpravy převzat. Řízení o přestupku již nelze zahájit na návrh, nýbrž pouze z moci úřední (§ 78 a § 79 zákona č. 250/2016 Sb.).

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10. 6. 2011

Závěr č. 103 – Řízení o odvolání podaném domnělým zástupcem účastníka řízení

Pokud je podáno odvolání osobou, která nedoloží oprávnění k zastupování účastníka řízení, správní orgán vyzve podatele a účastníka řízení, který by měl být odvolatelem zastoupen, aby doložili oprávnění k zastupování.

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se zabýval otázkou, jak postupovat v případě, že odvolání proti rozhodnutí podala osoba, jež tvrdí, že je zástupcem účastníka řízení, avšak podmínky zastoupení u ní nejsou naplněny. Konkrétně se jedná o problém, jakým způsobem postupovat v řízení o odvolání podaném osobou, která tvrdí, že je zástupcem účastníka řízení, avšak ani při podání odvolání ani v řízení před správním orgánem prvního stupně neprokázala své oprávnění k zastupování. Tento závěr navazuje na závěr poradního sboru č. 79 pojednávající o problematice projednání nepřípustného nebo opožděného odvolání v případě, že takové odolání nelze projednat společně s řádným odvoláním.

Při řešení výše popsaného problému lze vycházet z § 81 správního řádu. Podle tohoto ustanovení se proti rozhodnutí může odvolat účastník řízení, pokud zákon nestanoví jinak. Odvolání nemůže podat například účastník řízení, který se práva podat odvolání vzdal nebo který již jednou podané odvolání vzal zpět. Podle § 34 odst. 1 správního řádu zástupce vystupuje v řízení jménem zastoupeného a z úkonů zástupce vznikají práva a povinnosti přímo zastoupenému. Zástupce účastníka řízení tedy může podat odvolání za účastníka řízení.

Pokud tedy odvolání proti rozhodnutí podá osoba, která tvrdí, že je zástupcem účastníka řízení, avšak oprávnění této osoby zastupovat účastníka řízení není prokázáno (například domnělý zástupce nepředloží plnou moc nebo z předložené plné moci nelze dovodit zmocnění k zastupování v daném řízení), jedná se o odvolání podané osobou k tomu neoprávněnou, tedy o odvolání nepřípustné, viz závěr poradního sboru č. 64. Správní orgán by tedy měl podatele odvolání vyzvat k doložení existence oprávnění k zastupování účastníka řízení k datu podání odvolání za účelem odstranění pochybností o přípustnosti či nepřípustnosti podaného odvolání.

V takovém případě může rovněž účastník řízení provést kroky k dodatečnému prokázání zastoupení nebo podle § 34 odst. 4 správního řádu požádat správní orgán, aby uznal podané odvolání za odvolání podané jeho zástupcem. Tento postup však předpokládá, že se účastník řízení o podání takového odvolání dozví [141] (podle

[141] Takový postup má význam především v případě zastoupení účastníka řízení na základě plné moci. Pokud by se mělo jednat o zákonné zastoupení nebo o zastoupení na základě rozhodnutí správního orgánu (například opatrovník nebo společný zástupce určený správní orgánem) bylo by zřejmě

§ 86 odst. 2 správního řádu se o nepřípustném odvolání ostatní odvolatelé a účastníci řízení s právem podat odvolání nevyrozumívají). Vzhledem k tvrzenému zastoupení se lze domnívat, že účastník řízení předpokládá přípustnost odvolání podaného domnělým zástupcem. Proto je třeba s ohledem na principy dobré správy a na zásadu ochrany dobré víry a oprávněných zájmů dotčených osob, aby jej správní orgán vyzval k doložení existence oprávnění k zastupování k datu podání odvolání [142]. Účastník řízení bude mít v takovém případě reálnou možnost (viz § 4 odst. 4 správního řádu) zajistit ochranu svých práv a oprávněných zájmů v řízení ať už postupem podle § 34 odst. 4 správního řádu (požádá o uznání odvolání jako odvolání podaného zástupcem) nebo tím, že se zasadí o prokázání oprávnění k zastupování řízení (například předloží správnímu orgánu plnou moc, kterou se prokáže existence oprávnění podatele odvolání k zastupování k datu podání odvolání). Pokud však účastník řízení nebude na základě vyrozumění konat nebo pochybnosti o přípustnosti podaného odvolání neodstraní jeho podatel, bude odvolání projednáno jako nepřípustné (viz závěr poradního sboru č. 79).

vhodnější uvědomit skutečného zástupce účastníka řízení, neboť samotný účastník řízení zpravidla nebude moci v řízení samostatně jednat (viz osoby omezené nebo zbavené způsobilosti k právním úkonům nebo například osoby neznámého pobytu nebo sídla nebo osoby neznámé).

[142] Účastník řízení nebo jeho domnělý zástupce by měli prokázat, že oprávnění k zastupování existovalo již v době podání odvolání, tedy že odvolání bylo podáno zástupcem účastníka řízení. Současně s tím by měli rovněž potvrdit, zda toto oprávnění k zastupování trvá či nikoliv. Pokud účastník na základě výzvy udělí plnou moc podateli odvolání (oprávnění k zastupování vznikne až po podání odvolání), může současně požádat správní orgán o uznání podaného odvolání za odvolání podané zástupcem, viz § 34 odst. 1 správního řádu. Zmocněnec pak bude zastupovat účastníka řízení v řízení o odvolání (výjimku představuje postup při zamítnutí nepřípustného odvolání popsaný v závěru poradního sboru č. 79, kdy správní orgán postupuje pouze vůči podateli takového odvolání).

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10. 6. 2011

Závěr č. 104 – Nepřerušení správního řízení na požádání žadatele podle § 64 odst. 2 správního řádu

Žádosti žadatele podle § 64 odst. 2 správního řádu nemusí správní orgán s ohledem na ustanovení § 64 odst. 4 správního řádu vyhovět, jestliže není dán reálný důvod pro přerušení řízení, zejména pokud je z postupu žadatele patrné, že se snaží o průtahy v řízení a jde tedy o zřejmé zneužití práva. V případě nevyhovění pak správní orgán vydá usnesení.

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu (dále jen „poradní sbor“) se na základě dotazu zabýval otázkou přerušení řízení podle § 64 odst. 2 správního řádu. Šlo jednak o to, zda za určitých podmínek nemusí správní orgán žadateli vyhovět, jednak o formu, kterou by v takovém případě měl použít.

Ustanovení § 64 odst. 2 správního řádu stanoví, že *v řízení o žádosti správní orgán přeruší řízení na požádání žadatele; je-li žadatelů více, může tak učinit jen za podmínky, že s přerušením souhlasí všichni.* Zákon zde tedy na první pohled neponechává správnímu orgánu možnost žadateli nevyhovět. Pokud žadatel požádá o přerušení řízení, správní orgán je povinen jej přerušit.

Uvedené ustanovení je však třeba vykládat v souvislosti s dalšími ustanoveními správního řádu upravujícími přerušení řízení, především s ustanovením § 64 odst. 4 správního řádu. Podle tohoto ustanovení *lze řízení přerušit na dobu nezbytně nutnou. Při postupu podle odstavců 2 a 3 správní orgán při určení doby přerušení přihlíží k návrhu účastníka.*

Výše uvedený výklad, podle kterého by správní orgán měl absolutní povinnost na požádání žadatele řízení přerušit, nelze tedy použít. Naopak systematickým výkladem dojdeme k závěru, že postup podle § 64 odst. 2 správního řádu nesmí být v rozporu s odstavcem 4 tohoto ustanovení.

Ustanovení § 64 odst. 4 správního řádu řeší dobu, na kterou je možné řízení přerušit, přičemž stanoví, že přerušit řízení lze na dobu nezbytně nutnou. Smyslem přerušení řízení je zejména umožnit účastníku řízení, aby měl časový prostor k tomu, aby mohl obstarat doklady potřebné pro doložení důvodnosti žádosti o zahájení řízení, popřípadě časový prostor pro to, aby zvážil, zda na své žádosti setrvá. Dobu, na kterou řízení přeruší, pak posuzuje a o její délce rozhoduje správní orgán. Jestliže tedy správní orgán shledá, že není dán žádný důvod pro přerušení řízení, zejména v případě, kdy je z postupu žadatele patrné, že se snaží o průtahy v řízení a jde tedy o zřejmé zneužití práva, nelze řízení s ohledem na uvedené ustanovení přerušit. Opačný výklad by byl v rozporu se základními zásadami správního řízení.

Ke shodnému závěru dospěl i Městský soud v Praze[143]. V daném případě se jednalo o situaci, kdy správní orgán v řízení o povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky řešil opakovanou žádost o přerušení řízení, která nebyla žádným způsobem odůvodněna a doložena. S ohledem na zjištěné skutečnosti se jevila jako zcela účelová.

Pokud jde o formu, kterou by měl správní orgán v případě nevyhovění žádosti o přerušení řízení použít, správní řád výslovnou úpravu neobsahuje. Pro přerušení řízení je však stanovena forma usnesení. Podle názoru poradního sboru by také v případě nevyhovění žádosti o přerušení řízení měla být tato forma použita. Na podporu tohoto závěru lze argumentovat tím, že pokud by správní orgán vyhověl žádosti jen zčásti a přerušil řízení na kratší dobu, než bylo požadováno, učinil by tak usnesením, proti němuž by se žadatel mohl bránit odvoláním. Pokud by však nevyhověl žádosti vůbec a učinil tak pouze sdělením, neměl by žadatel možnost této obrany.

Také již zmíněné rozhodnutí Městského soudu v Praze mlčky akceptuje formu usnesení.

[143] Rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2010, č. j. 11A 13/2010

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10. 6. 2011

Závěr č. 105 – Zrušení a změna rostlinolékařského opatření podle § 76 zákona č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Změna nebo zrušení mimořádného rostlinolékařského opatření individuálně určeným fyzickým nebo právnickým osobám podle § 76 odst. 4 zákona č. 326/2004 Sb. se činí formou vydání nového rozhodnutí ve smyslu § 101 písm. e) správního řádu.

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se zabýval otázkou aplikace § 76 zákona č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Uvedené ustanovení upravuje mimořádná rostlinolékařská opatření, jako např. zákaz dovozu rostlin nebo jejich uvádění na trh, zničení rostlin, čištění a asanace prostor, apod. Tato opatření jsou nařizována rozhodnutím s vyloučením odkladného účinku odvolání (§ 76 odst. 2 a 3 zákona)[144].

Ustanovení § 76 odst. 4 uvedeného zákona stanoví:

„(4) Byla-li nařízena mimořádná rostlinolékařská opatření podle odstavce 2, rostlinolékařská správa

a) při zjištění nových skutečností, na jejichž základě je vhodné nařídit nová opatření, nebo při změně osoby, která vlastní nebo z jiného právního důvodu užívá pozemek nebo objekt, na něž se vztahují mimořádná rostlinolékařská opatření, ***nařídí nová****, těmto změnám odpovídající mimořádná rostlinolékařská opatření podle odstavce 1,*

b) po uplynutí lhůty stanovené v mimořádném rostlinolékařském opatření, pokud byla opatření v této lhůtě splněna způsobem stanoveným rostlinolékařskou správou a jejich splnění bylo rostlinolékařské správě prokázáno, ***mimořádné rostlinolékařské opatření zruší,***

c) prokáže-li se způsobem stanoveným rostlinolékařskou správou, že jsou nařízená opatření neúčinná nebo pozbyla smyslu, tato ***opatření zruší nebo změní****.“*

Podle názoru poradního sboru jde o typ ustanovení běžného v řadě zvláštních zákonů v oblasti správního práva a správní řád subsidiárně upravuje tento typ zásahu do pravomocného rozhodnutí v ustanoveních § 101 a 102 o novém rozhodnutí. Případy upravené v § 76 odst. 4 zákona č. 326/2004 Sb. pak budou

[144] Pokud má mimořádné rostlinolékařské opatření formu zvláštního právního předpisu (viz § 76 odst. 2 zákona), nelze při jeho změně či zrušení postupovat podle správního řádu ve smyslu tohoto závěru. V takovém případě by musela být zákonem stanoveným způsobem přijata změna právního předpisu nebo by musel být tento právní předpis zrušen.

spadat pod ustanovení § 101 písm. e), podle kterého lze provést nové řízení a vydat nové rozhodnutí ve věci, jestliže tak stanoví zvláštní zákon.

Institut nového rozhodnutí obecně dopadá na případy, kdy ve věci existuje pravomocné rozhodnutí, které není v rozporu s právními předpisy, ani netrpí jinými vadami, a přesto je v téže věci žádoucí vydat nové rozhodnutí. Jde tedy o výjimku ze zásady, podle které je věc pravomocně rozhodnutá (res iudicata) překážkou dalšího řízení v téže věci. Ve věci mimořádného rostlinolékařského opatření tedy bude zahájeno nové řízení a vydáno nové rozhodnutí. Podle § 102 odst. 5 lze již v průběhu nového řízení pozastavit vykonatelnost nebo jiné právní účinky původního rozhodnutí. Původní rozhodnutí se novým rozhodnutím neruší, ale v souladu s § 102 odst. 9 správního řádu bude bránit právním účinkům původního rozhodnutí; správní orgán má rovněž možnost sám určit vliv nového rozhodnutí na vykonatelnost nebo jiné právní účinky původního rozhodnutí.

V případě postupu podle § 76 odst. 4 písm. a) zákona č. 326/2004 Sb. (nařízení nových opatření) se podle okolností může jednat buď o vydání nového rozhodnutí ve smyslu § 101 správního řádu, nebo lze ustanovení považovat za samostatnou kompetenci k vydání běžného prvostupňového rozhodnutí, pokud by nové mimořádné rostlinolékařské opatření svými účinky nijak nezasahovalo do předchozích rozhodnutí.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10. 6. 2011

Závěr č. 106 – Přípustnost zrušení rozhodnutí v přezkumném řízení po podání správní žaloby podle soudního řádu správního

Přezkumné řízení lze zahájit případně v zahájeném přezkumném řízení lze pokračovat i po podání žaloby proti přezkoumávanému rozhodnutí ke správnímu soudu podle soudního řádu správního.

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se zabýval otázkou, zda je možné zahájit a vést přezkumné řízení podle § 94 a násl. správního řádu, a zda je přípustné, aby toto řízení vyústilo ve zrušení předmětného rozhodnutí v případě, že již bylo napadeno žalobou ve správním soudnictví podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Podle § 48 odst. 2 písm. a) soudního řádu správního lze soudní řízení přerušit v případě, že ve věci byl podán zákonem připouštěný podnět nebo návrh na změnu nebo zrušení rozhodnutí nebo takové řízení bylo zahájeno. Soudní řízení je tedy možno přerušit i v případě, že byl podán podnět k přezkumnému řízení dle § 94 a násl. správního řádu. Soudní řád správní zde tedy výslovně připouští možnost „opravného řízení“ (například přezkumné řízení nebo obnovy řízení) v průběhu řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu a stanoví soudu možnost po dobu takového řízení přerušit řízení. Při soudním přezkumu rozhodnutí podle soudního řádu správního na rozdíl od přezkumu podle části páté občanského soudního řádu nepřechází na soud výlučná pravomoc rozhodnout ve věci (viz závěr poradního sboru č. 40), a proto lze připustit souběžné řízení vedené v téže věci správním orgánem a správním soudem.

Podle § 62 odst. 1 soudního řádu správního je v kompetenci odpůrce, tedy správního orgánu, aby v průběhu soudního řízení o téže otázce vydal nové rozhodnutí či učinil jiný úkon, kterým navrhovatele uspokojí, a to za podmínky, že tím nezasáhne práva či povinnosti třetích osob. Soudní řád správní tedy vedle možnosti odstranit vady žalovaného rozhodnutí postupem podle správního řádu v průběhu soudního řízení (viz výše) upravuje pravomoc správního orgánu k postupu při uspokojení žalobce, tedy zvláštní způsob odstranění vad žalovaného rozhodnutí vytýkaných v žalobě. Správní orgán musí svůj záměr uspokojit navrhovatele sdělit soudu a vyžádat si od něj správní spisy, pokud je již soudu předložil. Předseda senátu určí správnímu orgánu lhůtu k uspokojení navrhovatele. Správní orgán při uspokojení navrhovatele postupuje podle § 153 správního řádu. Uspokojení navrhovatele je důvodem pro zastavení soudního řízení, přičemž právní moc rozhodnutí soudu o zastavení řízení má přímý vliv na právní moc rozhodnutí vydaného podle § 153 správního řádu.

Z výše uvedeného lze dovodit, že soudní řád správní rozlišuje postup při uspokojení navrhovatele po podání žaloby (§ 62) a jiné postupy při odstraňování vad žalovaného rozhodnutí (§ 48 odst. 2 písm. a). Obecně tedy při zkoumání možnosti odstranění vad pravomocného rozhodnutí po podání žaloby ke správnímu soudu lze připustit jak postup při uspokojení navrhovatele podle § 153 správního řádu v návaznosti na § 62 soudního řádu správního, tak provedení přezkumného řízení podle § 94 a násl. správního řádu nebo též obnovy řízení podle § 100 a 102 správního řádu. Přitom lze rovněž vycházet z toho, že při postupu podle § 153 správního orgánu se správní orgán zabývá žalovaným rozhodnutím pouze z hlediska žalobních bodů a v nich tvrzených právních vad a je omezen možnostmi uspokojení upravenými v odstavci 1 (jde pouze o určitou obdobu přezkumného řízení), zatímco v případě přezkumného řízení se musí zabývat zákonností rozhodnutí a jemu předcházejícího řízení v celém rozsahu[145] (v případě obnovy řízení je rozdíl oproti uspokojení navrhovatele ještě výraznější). Správní orgán tak má v přezkumném řízení možnost odstraňovat též vady rozhodnutí nebo jemu předcházejícího řízení, které nebyly uplatněny v žalobě ke správnímu soudu. Na druhou stranu však v případě, že by správní orgán zahájil nebo vedl přezkumné řízení na základě stejných důvodů, pro které žalované rozhodnutí přezkoumává soud, jeví se jako vhodnější postup při uspokojení navrhovatele po podání žaloby ke správnímu soudu podle § 153 správního řádu, neboť tento postup přímo navazuje na soudní řízení (viz návaznost § 62 soudního řádu správního a § 153 správního řádu).

Účelem obou postupů je odstranění vad žalovaného rozhodnutí nebo jemu předcházejícího řízení, tedy ve svém důsledku ochrana práv, kterou jinak ve smyslu čl. 90 Ústavy poskytuje soud. Soudní řád správní však umožňuje, viz výše, suplovat soudní ochranu práv právě postupy při uspokojení navrhovatele nebo při odstraňování vad žalovaného rozhodnutí nebo jemu předcházejícího řízení.

Při řešení výše uvedeného problému je dále nezbytné zabývat se souvisejícími otázkami. V prvé řadě může být problematické vyžití spisových

[145] Přitom lze vycházet z toho, že uspokojením navrhovatele lze rozumět vyhovění návrhu obsaženého v žalobě na základě žalobních bodů. V přezkumném řízení však lze odstranit též vady rozhodnutí nebo jemu předcházejícího řízení, které nejsou předmětem žalobních bodů a mohly by být případně důvodem pro přezkumné řízení po ukončení soudního přezkumu (například účastník bude požadovat zrušení rozhodnutí z důvodu, že správní delikt nespáchal, avšak správní orgán bude toho názoru, že rozhodnutí je skutečně třeba zrušit, ale z toho důvodu, že skutková zjištění jsou nedostatečná a po určitém doplnění řízení bude možné vydat zákonné a správné rozhodnutí o správní deliktu, rozhodne se tedy věc vrátit k dalšímu řízení, takové rozhodnutí by však zřejmě nebylo možné považovat za uspokojení navrhovatele). Z tohoto pohledu je tedy vhodnější napravit vady rozhodnutí nebo jemu předcházejícího řízení v přezkumném řízení souběžném se soudním přezkumem rozhodnutí. K dalším rozdílům patří, že přezkumné řízení je vázáno lhůtami ve vztahu k jeho zahájení i ukončení (viz § 96 odst. 1 a § 97 odst. 2 správního řádu), zatímco postup podle § 153 správního řádu není omezen lhůtami, nýbrž je vázán na soudní přezkum rozhodnutí. V části případů tak bude možné vady žalovaného rozhodnutí nebo jemu předcházejícího řízení odstranit pouze postupem podle § 153 správního řádu. V neposlední řadě lze upozornit, že podle § 153 odst. 2 správního řádu je k uspokojení navrhovatele příslušný žalovaný správní orgán, tedy správní orgán, který žalované rozhodnutí vydal (viz § 69 soudního řádu správního), avšak se souhlasem nadřízeného správního orgánu. Přezkumné řízení však zásadně provádí správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který přezkoumávané rozhodnutí vydal.

materiálů soudem a správním orgánem zároveň. V případě uspokojení navrhovatele na základě § 62 soudního řádu správního soud předá spis správního orgánu právě za účelem provedení potupu podle § 153 správního řádu. V případě přezkumného řízení může správní orgán bez potíží využít spis pouze v případě, že jej ještě nepředal soudu (není-li kompletně v elektronické podobě) a není informován o zahájení soudního řízení.

Další otázkou je vzájemný vliv soudního řízení a přezkumného řízení. Podle § 48 odst. 2 písm. a) soudního řádu správního může předseda senátu soudní řízení za účelem provedení přezkumného řízení u správního orgánu přerušit (přerušit lze již při podání podnětu k zahájení přezkumného řízení). Pokud by soud řízení přerušil a žalované rozhodnutí bylo v přezkumném řízení zrušeno nebo změněno, byl by to zřejmě důvod pro zamítnutí žaloby, neboť žaloba by v takovém případě nebyla důvodná[146]. Pokud by bylo přezkumné řízení zastaveno, mohl by soud pokračovat v přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí. Pokud by soudní řízení přerušeno nebylo, pak by dřívější změna nebo zrušení rozhodnutí v přezkumném řízení bylo opět důvodem pro zamítnutí žaloby. Naopak zrušení žalovaného rozhodnutí soudem by bylo důvodem pro zastavení přezkumného řízení, neboť odpadl jeho důvod (viz § 66 odst. 2 správního řádu). Pokud by správní soud žalobu zamítl, mohl by příslušný správní orgán pokračovat v přezkumném řízení.

[146] Viz § 78 odst. 7 soudního řádu správního. Přitom lze vycházet z toho, že zrušením rozhodnutí v přezkumném řízení odpadne samotný předmět soudního přezkumu a tedy odpadne i zásah do práv, jimž má soud poskytnout ochranu. Žaloba tedy nadále není důvodná, neboť vzhledem ke zrušení rozhodnutí již netrvá zásah do práv žalobce. Dále lze vycházet z toho, že soudní řád správní ani občanský soudní řád neupravují zánik předmětu řízení jako důvod pro zastavení řízení.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 2. 12. 2011

Závěr č. 107 – Právní povaha smlouvy uzavírané podle § 2 písm. g) zákona č. 95/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání odborné způsobilosti a specializované způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta

Smlouva uzavíraná podle § 2 písm. g) zákona č. 95/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání odborné způsobilosti a specializované způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta, je zvláštním smluvním typem veřejnoprávní smlouvy, na který je nutné aplikovat obecná ustanovení správního řádu o veřejnoprávních smlouvách.

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra se zabýval otázkou povahy smlouvy podle § 2 písm. g) zákona č. 95/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání odborné způsobilosti a specializované způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta, ve znění pozdějších předpisů. Podle tohoto ustanovení *„se rozumí pověřenou organizací univerzita, právnická osoba zřízená ministerstvem nebo jiná právnická osoba, která vykonává činnosti na základě tohoto zákona a smlouvy“*.

Na základě takové smlouvy získává právnická osoba (slovy zákona univerzita, právnická osoba zřízená ministerstvem nebo jiná právnická osoba) postavení pověřené organizace. Obsahem pověření je výkon působnosti zejména podle § 4 odst. 2, [147] § 19 odst. 2 až 4, [148] § 21 odst. 1, § 21a odst. 6 a § 21h odst. 2 citovaného zákona. Tuto působnost lze označit za delegovanou státní správu, kterou by jinak (bez toho, že by došlo k delegaci) vykonávalo ministerstvo zdravotnictví.

Prvním problémem je, že zákon se v ustanovení vymezujícím základní pojmy o smlouvě spíše zmiňuje (předpokládá ji), než že by ji upravoval jako smluvní typ nebo dokonce výslovně zmiňoval kompetenci k jejímu uzavření; zákon smlouvu ani nijak blíže neoznačuje. Z jednotlivých ustanovení zákona lze ovšem určit, jaká činnost může být na základě smlouvy pověřenou organizací vykonávána, a tedy jaký bude její obsah. Podle § 159 odst. 1 správního řádu *„je veřejnoprávní smlouva*

[147] *„… Bez odborného dohledu může lékař s odbornou způsobilostí na základě certifikátu o absolvování základního kmene příslušného specializačního oboru, který vydalo ministerstvo, popřípadě pověřená organizace, vykonávat činnosti stanovené prováděcím právním předpisem.“*

[148] *„Při splnění podmínek stanovených v odstavci 2 ministerstvo, popřípadě pověřená organizace, zařadí uchazeče podle jeho výběru do specializačního vzdělávání do 30 dnů po obdržení žádosti. Nesplní-li uchazeč podmínky pro zařazení, rozhodne ministerstvo ve stejné lhůtě o nezařazení do specializačního vzdělávání. Ministerstvo, popřípadě pověřená organizace vede evidenci o lékařích, zubních lékařích a farmaceutech zařazených do specializačního vzdělávání nebo doplňující odborné praxe a evidenci o lékařích, zubních lékařích a farmaceutech, kteří získali specializovanou způsobilost. …“*

dvoustranný nebo vícestranný právní úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva."

Ze smlouvy uzavřené na základě § 2 písm. g) zákona č. 95/2004 Sb. vyplývá, že pověřená instituce (např. Univerzita Karlova v Praze) bude namísto Ministerstva zdravotnictví zajišťovat předávání průkazu odbornosti lékařům, vydávat certifikáty o absolvování základního kmene, posuzovat, zda byly splněny podmínky pro vykonání atestační zkoušky, nebo provádět atestační zkoušky v převáděných oborech. Protože obsahem takové smlouvy je výkon působnosti v oblasti veřejné správy, lze ji podle názoru poradního sboru skutečně považovat za veřejnoprávní smlouvu.

Správní řád upravuje jednotlivé typy veřejnoprávních smluv v § 160 (tzv. koordinační smlouvy), § 161 (tzv. subordinační smlouvy) a § 162 (smlouvy mezi osobami soukromého práva). Aplikace ustanovení § 162 správního řádu je pro tento případ pojmově vyloučena.

Předmětná smlouva podle § 2 písm. g) zákona č. 95/2004 Sb. obecně nebude ani smlouvou podle § 160 správního řádu, neboť podle jeho odstavce 1 musí být předmětem takové smlouvy plnění úkolů týkajících se již existující zákonem svěřené působnosti, nikoli nabytí působnosti. Jde o smlouvu mezi správními orgány. Jediným sporným případem by mohla být situace, kdy je smluvní stranou veřejná vysoká škola, která je sama je osobou veřejného práva a plní úkoly v oblasti veřejné správy. Lze však vycházet z toho, že působnost podle zákona č. 95/2004 Sb. je svébytnou působností svěřenou zákonem originálně Ministerstvu zdravotnictví přičemž veřejná vysoká škola plní úkoly v jiné oblasti veřejné správy (působnost podle zákona o vysokých školách). Z toho vyplývá, že veřejná vysoká škola není ve vztahu k Ministerstvu zdravotnictví při uzavírání veřejnoprávní smlouvy o přenosu působnosti podle zákona č. 95/2004 Sb. v postavení správního orgánu a nejedná se tedy ani o veřejnoprávní smlouvu koordinační.

Vzhledem k formulaci § 2 písm. g) zákona č. 95/2004 Sb. předmětná smlouva neodpovídá ani smluvnímu typu uvedenému v § 161 správního řádu, podle něhož se smlouva bude uzavírat mimo jiné i namísto vydání správního rozhodnutí, anebo v případech, kdy by jinak probíhalo správní řízení.[149] Poradní sbor ke správnímu řádu má za to, že pro aplikaci § 161 správního řádu musí být dotčená smlouva podle platné právní úpravy skutečně alternativou rozhodnutí, tj. jednostranného autorizačního aktu; právní úprava by tudíž musela připouštět oba právní instituty – smlouvu i rozhodnutí.[150] Tzv. autorizační smlouvy však bývají i v odborné literatuře někdy považovány za podmnožinu tzv. subordinačních smluv (Staša, J.: Veřejnoprávní smlouvy, in Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část, 7. vyd., C. H. Beck, Praha 2009, str. 264 – 265). Objevují se však i námitky proti zařazování

[149] „*Stanoví-li tak zvláštní zákon, může správní orgán uzavřít veřejnoprávní smlouvu s osobou, která by byla účastníkem podle § 27 odst. 1, kdyby probíhalo řízení podle části druhé, a to i namísto vydání rozhodnutí.*"
[150] Srov. závěr Poradního sboru č. 6/2005.

takových smluv do uvedené skupiny (Sládeček, V.: Obecné správní právo, 2. vyd., ASPI Wolters Kluwer, Praha 2009, str. 170).

Závěrem lze uvést, že poradní sbor setrvává na názoru vyjádřeném v závěru č. 6/2005, že smluvní typy upravené správním řádem nelze považovat za výlučné, neboť zvláštní zákon může samostatně upravit jiný typ veřejnoprávní smlouvy. Na tyto zvláštní typy veřejnoprávních smluv je vzhledem k rozsahu aplikace správního řádu podle § 1 odst. 1 a vzhledem k § 159 odst. 1 správního řádu nutné aplikovat obecná ustanovení správního řádu o veřejnoprávních smlouvách.

Poznámka: Zákon č. 95/2004 Sb. byl novelizován zákonem č. 67/2017 Sb. s účinností od 1. 7. 2017, přičemž již výslovně zmiňuje veřejnoprávní smlouvu.

Podle § 2 písm. l) zákona č. 95/2004 Sb. se pro účely tohoto zákona rozumí pověřenou organizací právnická osoba zřízená ministerstvem, kterou ministerstvo pověřilo výkonem některých činností podle tohoto zákona nebo právnická osoba, se kterou ministerstvo uzavřelo veřejnoprávní smlouvu podle § 43b za účelem přenesení výkonu některých činností podle tohoto zákona

V § 43b zákona č. 95/2004 Sb. jsou upraveny mj. některé náležitosti dané veřejnoprávní smlouvy.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 2. 12. 2011

Závěr č. 108 – Procesní režim vydávání občanských průkazů

Na vydání občanského průkazu se v případě, že zákon č. 328/1999 Sb. nestanoví jinak, užije část čtvrtá správního řádu.

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra se zabýval otázkou týkající se procesního režimu vydávání občanských průkazů po 1. lednu 2012.

Pokud jde o dosavadní procesní režim při postupu podle zákona č. 328/1999 Sb., o občanských průkazech, ve znění pozdějších předpisů, lze vycházet z toho, že občanský průkaz není dokladem o přiznání práva, a tedy ani postup jeho vydání nelze považovat za řízení o žádosti o přiznání práva. Při vydání občanského průkazu se nerozhoduje o právech a povinnostech občana, kterému má být občanský průkaz vydán, ani se jím neprohlašuje, že tento občan má nebo nemá práva anebo povinnosti. Z toho vyplývá, že při vydání občanského průkazu se nejedná o správní řízení ve smyslu § 9 správního řádu, tj. nepostupuje se podle části druhé a třetí správního řádu. Ve smyslu tohoto výkladu také postupuje praxe od počátku účinnosti zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

Na základě novely zákona o občanských průkazech s účinností od 1. 1. 2012 má právo (nikoli povinnost) požádat o vydání občanského průkazu kromě opatrovníka občana zbaveného způsobilosti k právním úkonům také občan mladší 15 let prostřednictvím svého zákonného zástupce a dále občan, který nemá trvalý pobyt na území ČR (§ 2 odst. 4, 5 a 6 zákona č. 328/1999 Sb. [151]). V těchto případech jde podle názoru tazatele o řízení o právu mít občanský průkaz a vzniká otázka, zda by v rámci něj neměl být aplikován postup podle části druhé a třetí správního řádu.

Podle názoru poradního sboru je třeba i ohledně právní úpravy v zákoně č. 328/1999 Sb. účinné od 1. 1. 2012 vycházet z ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 328/1999 Sb., podle kterého *je občanský průkaz veřejná listina, kterou občan prokazuje své jméno, popřípadě jména, příjmení, podobu a státní občanství České republiky (dále jen „státní občanství"), jakož i další údaje v ní zapsané podle tohoto zákona.* Vydání občanského průkazu je tedy vydáním dokladu, kterým se prokazuje existence právního vztahu, např. vztahu k České republice – státního občanství, resp. existence určitých právních skutečností (další údaje zapsané v občanském

[151] „(4) Občanský průkaz lze na žádost vydat i občanovi mladšímu 15 let nebo občanovi, který nemá trvalý pobyt na území České republiky.
(5) Občanský průkaz podle § 2 odst. 2 písm. c) lze na žádost vydat také občanovi bezprostředně po nabytí státního občanství udělením[2]).
(6) Občan, který byl rozhodnutím soudu zbaven způsobilosti k právním úkonům, může mít občanský průkaz jen v případě, že o jeho vydání požádá soudem ustanovený opatrovník[3]) (dále jen "opatrovník") nebo jiný zákonný zástupce."

průkaze), nejde však o rozhodnutí, které by právní vztah konstituovalo nebo deklarovalo (srovnej § 67 odst. 1 správního řádu). Na tom nic nemění ani skutečnost, že v některých případech má občan povinnost mít občanský průkaz, zatímco v jiných jde pouze o fakultativní možnost na žádost občana.

Závěrem lze uvést, že závěr o tom, že se jedná o řízení o právu, nelze bez dalšího dovozovat pouze ze skutečnosti, že právní předpis umožňuje fyzické osobě podat žádost správnímu orgánu o provedení určitého úkonu nebo vykonání jiné formy správní činnosti, které za splnění zákonných podmínek musí být vyhověno. Pokud bychom takový výklad připustili, muselo by být ad absurdum vedeno správní řízení a vydáno rozhodnutí o každé žádosti podané na základě zákona, což by zcela popíralo smysl postupů podle části čtvrté správního řádu (srov. např. poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., provedení registračního úkonu, vydání osvědčení apod.). Při zkoumání, zda se jedná o správní řízení nebo postup podle části čtvrté správního řádu je tedy třeba vycházet především z předmětu tohoto postupu, zda jím je rozhodování o právech a povinnostech nebo jiný úkon při výkonu veřejné správy, který rozhodnutím není.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 2. 12. 2011

Závěr č. 109 – Přezkum koordinovaného závazného stanoviska vydaného podle § 4 odst. 6 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu

V přezkumném řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu lze přezkoumávat nejen koordinované závazné stanovisko jako celek, ale též samostatně jeho jednotlivé oddělitelné části.

K přezkumnému řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu o koordinovaném závazném stanovisku je příslušný správní orgán, který je příslušný k přezkumu jeho jednotlivých oddělitelných částí na základě zvláštního zákona. Pokud je správních orgánů příslušných k přezkumu jednotlivých oddělitelných částí koordinovaného závazného stanoviska více, pak každý přezkoumá část koordinovaného závazného stanoviska, k jejímuž přezkumu je na základě zvláštního zákona příslušný.

Pokud je v přezkumném řízení zrušena oddělitelná část koordinovaného závazného stanoviska a ve zbytku zůstanou právní účinky koordinovaného závazného stanoviska zachovány, vydá příslušný správní orgán závazné stanovisko na základě zvláštního zákona pouze v této konkrétní věci.

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu (dále jen „poradní sbor“) se na základě dotazu zabýval otázkou, jak postupovat při přezkumu koordinovaného závazného stanoviska vydaného podle § 4 odst. 6 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů. Konkrétně se jednalo o otázku, zda lze přezkoumávat jednotlivé „výroky“ koordinovaného závazného stanoviska, nebo jej lze přezkoumávat pouze jako celek, který správní orgán je příslušný k vedení přezkumného řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu o koordinovaném závazném stanovisku, a jaký má být následný postup.

Při řešení této otázky je třeba vycházet z toho, že podle § 4 odst. 6 stavebního zákona je-li dotčeným orgánem podle zvláštních právních předpisů tentýž orgán veřejné správy, vydává koordinované stanovisko nebo koordinované závazné stanovisko, zahrnující požadavky na ochranu všech dotčených veřejných zájmů, které hájí. Koordinované stanovisko nebo koordinované závazné stanovisko lze vydat pouze v případě, nejsou-li požadavky na ochranu dotčených veřejných zájmů v rozporu. Při vydání těchto stanovisek se přiměřeně použijí ustanovení správního řádu o společném řízení. Stavební zákon tak stanoví pouze základní podmínky pro vydání koordinovaného závazného stanoviska, na postup je však třeba aplikovat správní řád, resp. zvláštní zákony [152]. Stavební zákon nezakládá ani zvláštní

[152] Výklad k postupu při vydání koordinovaného závazného stanoviska obsahuje metodika Koordinované závazné stanovisko vypracovaná Ministerstvem pro místní rozvoj přístupná na http:/www.mmr.cz/Uzemni-planovani-a-stavebni-rad/Stanoviska-a-metodiky?page=3. Postup při přezkumu závazného stanoviska v obecné rovině popisuje závěr poradního sboru č. 71.

příslušnost k vydání koordinovaného stanoviska nebo koordinovaného závazného stanoviska. Tato příslušnost musí vždy vyplývat ze zvláštního zákona.

Z § 4 odst. 6 stavebního zákona vyplývá, že koordinované závazné stanovisko zahrnuje více závazných stanovisek, jež by jinak byla vydávána samostatně na základě zvláštního zákona. Jedná se tedy o obdobu společného rozhodnutí vydávaného ve společném řízení (viz přiměřená aplikace § 140 správního řádu na vydání koordinovaného závazného stanoviska), neboť koordinované závazné stanovisko obsahuje vyjádření ve vztahu k ochraně různých dotčených veřejných zájmů včetně případného stanovení podmínek jejich ochrany (jedná se o obdobu výroků společného rozhodnutí, které se vyjadřují z hlediska jednotlivých dotčených veřejných zájmů). Zásadní rozdíl však spočívá v tom, že se za podmínek § 4 odst. 6 stavebního zákona vydává jedno koordinované závazné stanovisko bez ohledu na to, zda o případném přezkumu bude rozhodovat jeden nebo více nadřízených správních orgánů (srovnej § 140 odst. 7 správního řádu).

Z výše uvedeného lze dovodit, že koordinované závazné stanovisko lze rozdělit na jednotlivé „výroky“ vyjadřující se k dotčení konkrétního veřejného zájmu, které by jinak byly vydány jako samostatná závazná stanoviska. Tyto „výroky“ jsou tedy oddělitelné a proto též samostatně přezkoumatelné v přezkumném řízení, neboť § 97 odst. 3 správního řádu umožňuje v přezkumném řízení přezkoumávat a případně též zrušit pouze oddělitelnou část přezkoumávaného aktu[153]. Z toho vyplývá, že v přezkumném řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu lze přezkoumávat nejen koordinované závazné stanovisko jako celek (blíže viz níže), ale též samostatně jeho jednotlivé oddělitelné části.

Z výše uvedeného lze vycházet při řešení otázky příslušnosti k vedení přezkumného řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu ve vztahu ke koordinovanému závaznému stanovisku. Koordinované závazné stanovisko se vydává bez ohledu na to, zda je k přezkumu jeho jednotlivých oddělitelných částí příslušný jeden nebo více správních orgánů, přičemž příslušnost k vydání jednotlivých částí koordinovaného závazného stanoviska musí stanovit zvláštní zákon. Přezkumné řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu o koordinovaném závazném stanovisku proto provede správní orgán, který je příslušný k přezkumu jeho jednotlivých oddělitelných částí na základě zvláštního zákona[154]. Obdobně jako

[153] Srovnej Vedral, J.: Správní řád, komentář, 2. Vydání, Praha, BOVA Polygon 2012, str. 846 a násl.

[154] V této souvislosti vyvstává zajímavá otázka příslušnosti k rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí vydanému v přezkumném řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu o koordinovaném závazném stanovisku. Lze přitom vycházet z toho, že ačkoliv může být k přezkumu koordinovaného závazného stanoviska příslušný pouze jeden správní orgán, k rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí vydaném v přezkumném řízení mohou být příslušné různé správní orgány. Tato situace může nastat například v případě koordinovaného závazného stanoviska vydaného obecním úřadem, kdy k jeho přezkumu bude příslušný krajský úřad, avšak k rozhodování o odvolání proti rozhodnutí krajského úřadu vydanému v přezkumném řízení o koordinovaném závazném stanovisku budou příslušná různá ministerstva nebo jiné ústřední správní úřady. V takovém případě je třeba v přezkumném řízení postupovat v souladu s § 140 odst. 7 správního řádu (jedná se o společné přezkumné řízení, v němž jsou přezkoumávány jednotlivé oddělitelné části koordinovaného závazného stanoviska), a vydat více rozhodnutí, aby každé obsahovalo výroky, k jejichž přezkoumání je příslušný jediný správní orgán.

stavební zákon nestanoví příslušnost k vydání koordinovaného závazného stanoviska, nýbrž tato příslušnost vyplývá ze zvláštních zákonů pro jeho jednotlivé oddělitelné části, nestanoví ani příslušnost k jeho přezkumu, kterou je rovněž nutno zkoumat ve vztahu k těmto částem. Pokud je tedy správních orgánů příslušných k přezkumu jednotlivých oddělitelných částí koordinovaného závazného stanoviska více, pak každý přezkoumá oddělitelnou část koordinovaného závazného stanoviska, k jejímuž přezkumu je na základě zvláštního zákona příslušný.

Pokud bude v přezkumném řízení zrušena[155] oddělitelná část koordinovaného závazného stanoviska, která není podmiňující ve vztahu k jiné části koordinovaného závazného stanoviska, a ve zbytku zůstanou právní účinky koordinovaného závazného stanoviska zachovány (lhostejno, zda k takové situaci dojde v důsledku příslušnosti různých správních orgánů k přezkumnému řízení nebo v důsledku toho, že byla v rozporu se zákonem shledána pouze jedna oddělitelná část koordinovaného závazného stanoviska), vydá příslušný správní orgán závazné stanovisko na základě zvláštního zákona pouze v této konkrétní věci[156]. Přitom lze vycházet z toho, že účinky části původního koordinovaného stanoviska zůstaly zachovány a je tedy nutné vydat závazné stanovisko pouze v části, jež byla v rámci přezkumu koordinovaného závazného stanoviska zrušena.

[155] Při přezkumu závazného stanoviska může být závazné stanovisko za podmínek § 97 správního řádu rovněž změněno.

[156] Pokud by změněná oddělitelná část koordinovaného závazného stanoviska (nebo nové závazné stanovisko vydané na základě zrušení oddělitelné části koordinovaného závazného stanoviska) byla podmiňující ve vztahu k jiné oddělitelné části koordinovaného závazného stanoviska, bude zřejmě nutné případně změnit nebo zrušit také tuto podmíněnou oddělitelnou část koordinovaného závazného stanoviska.
Pokud by bylo zrušeno více oddělitelných částí koordinovaného závazného stanoviska, nelze vydat nové koordinované závazné stanovisko v této části věci, neboť nejsou naplněny podmínky § 4 odst. 6 stavebního zákona, nýbrž musí být vydána závazná stanoviska (nelze však vyloučit přiměřenou aplikaci § 140 správního řádu na základě § 154 správního řádu).
Pokud by vznikl rozpor mezi změněnou oddělitelnou částí koordinovaného závazného stanoviska nebo závazným stanoviskem nově vydaným na základě zrušení oddělitelné části koordinovaného závazného stanoviska a zbývající částí koordinovaného závazného stanoviska, postupuje se při jeho řešení stejný způsobem jako v případě rozporu, který ve smyslu § 4 odst. 6 stavebního zákona znemožňuje vydat koordinované závazné stanovisko.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 2. 12. 2011

Závěr č. 110 – Vyhotovení stejnopisů odvolání na náklady účastníka řízení

Je-li odvolání učiněno elektronicky, není účastník povinen podat potřebný počet jeho stejnopisů. Potřebné stejnopisy vyhotoví správní orgán.

Je-li odvolání učiněno v listinné podobě, je účastník povinen podle § 82 odst. 2 správního řádu podat potřebný počet jeho stejnopisů. Nepodá-li účastník potřebný počet stejnopisů, vyhotoví správní orgán stejnopisy v listinné podobě na náklady účastníka; těmito náklady se rozumí skutečné náklady na jejich pořízení.

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se zabýval otázkou vyhotovení stejnopisů odvolání na náklady účastníka řízení podle § 82 odst. 2 správního řádu, bylo-li podání učiněno elektronicky.

Ustanovení § 82 odst. 2 správního řádu stanoví, že *odvolání se podává s potřebným počtem stejnopisů tak, aby jeden stejnopis zůstal správnímu orgánu a aby každý účastník dostal jeden stejnopis. Nepodá-li účastník potřebný počet stejnopisů, vyhotoví je správní orgán na náklady účastníka.* Správní řád zde tedy výslovně nerozlišuje, jakým způsobem bylo podání učiněno (jaká je forma dokumentu). Z ustanovení § 37 odst. 4 správního řádu a zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů, vyplývá, že odvolání lze učinit prostřednictvím listinného nebo elektronického dokumentu.

Od formy dokumentu obsahujícího odvolání se podle názoru poradního sboru odvíjí i forma jeho stejnopisů, které musí odvolatel podle § 82 odst. 2 správního řádu správnímu orgánu dodat, respektive vůbec potřeba jejich dodání. Správní řád pojem stejnopis nedefinuje, z jeho textu však vyvozujeme, že respektuje obecně přijímaný význam tohoto pojmu – exemplář, paré, výtisk či vyhotovení téhož dokumentu. To znamená, že tentýž dokument může být vyhotoven jak v listinné verzi, tj. listinném stejnopisu, tak i ve verzi elektronické, tzn. elektronickém stejnopisu.

Jestliže tedy § 82 odst. 2 věta třetí správního řádu požaduje, aby podatel odvolání dodal správnímu orgánu potřebný počet stejnopisů odvolání, a nestanoví, v jaké formě mají být tyto stejnopisy dodány, pak máme za to, že učinil-li podatel odvolání v elektronické podobě, měl by teoreticky dodat potřebný počet stejnopisů rovněž v elektronické podobě. V praxi je však dodávání potřebného počtu stejnopisů v elektronické podobě zbytečné, neboť správní orgán si jednoduchým a bezplatným technickým úkonem může vytvořit potřebné množství stejnopisů v elektronické podobě sám. Naopak v případě, kdy podatel činí odvolání v listinné podobě, měl by i stejnopisy odvolání dodat v listinné podobě. Jiný závěr, tj. dodávání stejnopisů minimálně z části v jiné formě, než v jaké bylo učiněno odvolání, nelze akceptovat,

neboť podatel činící odvolání v listinné podobě vůbec nemusí disponovat zařízením na vyhotovení elektronické formy odvolání, a nelze proto po něm spravedlivě požadovat dodání této formy odvolání. Náklady na vyhotovení elektronického stejnopisu jsou pro správní orgán v tomto případě minimální a jsou spojeny pouze s převodem dokumentu v listinné podobě do podoby elektronické. Pokud jde o stejnopisy v listinné podobě, nutnost jejich dodání podatelem činícím odvolání v elektronické podobě (případně uhrazení nákladů spojených s jejich tvorbou) by směřovala proti podstatě eGovernmentu, který mj. usiluje o usnadnění komunikace s úřady prostřednictvím informačních a komunikačních technologií a zcela by eliminovala přínos elektronické komunikace.

Učiní-li tedy podatel odvolání v elektronické podobě, nemá povinnost dodávat potřebný počet stejnopisů (v elektronické či listinné podobě). Takový podatel pak nemá ani povinnost hradit náklady správního orgánu za vyhotovení potřebného počtu stejnopisů, neboť tato povinnost vychází z nesplnění povinnosti podat odvolání s potřebným počtem stejnopisů, tj. může nastat pouze při nesplnění této povinnosti. Správní orgán tedy vyhotoví potřebný počet stejnopisů v listinné nebo elektronické podobě na vlastní náklady (jde o minimální náklady spojené s vytvořením elektronické kopie elektronického dokumentu nebo s převedením elektronického dokumentu do listinné podoby).

V této souvislosti upozorňujeme také na zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, když podle § 42 odst. 4 *podání v listinné podobě je třeba předložit s potřebným počtem stejnopisů a s přílohami tak, aby jeden stejnopis zůstal u soudu a aby každý účastník dostal jeden stejnopis, jestliže je to třeba. Podání v jiných formách se činí pouze jedním stejnopisem. K podání učiněnému elektronicky lze připojit také všechny jeho přílohy v elektronické podobě.* Při neexistenci výslovné úpravy činění podání se stejnopisem v elektronické podobě ve správním řádu by tak za použití analogie iuris bylo možno tento postup uplatnit i ve správním řízení.

Učiní-li podatel odvolání v listinné podobě, pak je podle § 82 odst. 2 správního řádu povinen podat potřebný počet stejnopisů, a nepodá-li je, vyhotoví je, resp. kopie odvolání správní orgán na jeho náklady. Těmito náklady je nutné rozumět skutečné náklady na vyhotovení kopie. Správní orgán zde nemůže vyměřit správní poplatek podle zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů,[157] neboť se nejedná o vyhotovení kopií na žádost osoby, které jsou kopie určeny (§ 38 odst. 4 správního řádu), nýbrž o vyhotovení kopie ex offo za účelem dalšího postupu v řízení o odvolání (§ 86 odst. 2 správního řádu), které je důsledkem nesplnění povinnosti ze strany odvolatele (§ 82 odst. 2 správního řádu).

[157] Podle Položky 3 písm. a) přílohy zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, se za vydání stejnopisu, opisu, kopie, fotokopie nebo výpisu z úředních spisů, ze soukromých spisů v úřední úschově, z rejstříků, z registrů, z knih, ze záznamů, z evidencí, z listin nebo z dalšího písemného a obrazového materiálu, popřípadě sdělení o negativním nálezu vybírá správní poplatek.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 2. 12. 2011

Závěr č. 111 – Postup při vydávání předběžného opatření z moci úřední

Při vydávání rozhodnutí o nařízení předběžného opatření z moci úřední správní orgán neoznamuje zahájení řízení podle ustanovení § 46 správního řádu.

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se zabýval otázkou postupu správního orgánu při vydávání předběžného opatření z moci úřední podle § 61 odst. 1 správního řádu. Podle tohoto stanovení *„správní orgán může z moci úřední nebo na požádání účastníka před skončením řízení rozhodnutím nařídit předběžné opatření, je-li třeba, aby byly zatímně upraveny poměry účastníků, nebo je-li obava, že by mohlo být ohroženo provedení exekuce.“* Vyvstala otázka, zda je třeba při vydávání předběžného opatření z moci úřední účastníkovi řízení nejprve oznámit, že správní orgán zvažuje nařízení předběžného opatření, nebo zda je možné předběžné opatření nařídit bez dalšího. Tazatel vychází z toho, že správní řád výslovně neumožňuje vydat rozhodnutí o předběžném opatření jako první úkon řízení (na rozdíl od rozhodnutí o pořádkové pokutě, viz § 62 odst. 5 správního řádu).

Postup při vydávání předběžného opatření nelze považovat za samostatné správní řízení, ale za součást rozhodování ve věci. Nařízení předběžného opatření má předběžnou, mezitímní povahu a dochází k němu uvnitř správního řízení ve věci. Nelze tedy hovořit o řízení o nařízení předběžného opatření, přestože se tak děje formou rozhodnutí. Některým zajišťovacím prostředkům propůjčuje správní řád formu rozhodnutí, kupř. k nařízení předběžného opatření dochází rozhodnutím, avšak *„nejde o rozhodnutí ve věci, tedy o předmětu řízení (§ 67 odst. 1), ani o rozhodnutí v části věci [§ 148 odst. 1 písm. b)], zákon nicméně v případě tohoto zajišťovacího prostředku vyžaduje kvalifikovanější formu než pouhé usnesení podle § 76, což se promítá zejména do případných opravných prostředků.“*[158]

Účelem vydávání předběžného opatření je podle § 61 odst. 1 správního řádu potřeba upravit zatímně poměry účastníka řízení ještě před vlastním rozhodnutím ve věci. Pokud by před vydáním rozhodnutí o předběžném opatření v průběhu řízení vedeného ve věci možného porušení konkrétního ustanovení zákona bylo nutno jeho účastníkům nejprve zaslat oznámení o zahájení řízení o nařízení předběžného opatření, došlo by nepochybně k průtahům, neboť by správní orgán musel nejen doručit oznámení, ale též umožnit účastníkům realizaci jejich procesních práv. Takový postup by však ohrozil účel úkonu, viz výše, což by bylo v rozporu se zásadou zakotvenou v § 4 odst. 3 správního řádu (např. při zajišťování věci pro budoucí exekuci).

[158] VEDRAL, J. *Správní řád – komentář*. Praha: Nakladatelství Polygon, 2006. str. 367.

Institut předběžného opatření správní řád subsumuje pod zajištění účelu a průběhu řízení, tedy uvnitř správního řízení mezi zajišťovací prostředky ve smyslu § 58 správního řádu. Systematika umístění předběžného opatření ve správním řádu tedy také svědčí názoru, že při vydávání předběžného opatření z moci úřední nejde o samostatné správní řízení, jehož zahájení by bylo třeba oznámit podle § 46 správního řádu.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10. 4. 2012

Závěr č. 112 – Nadřízený správní orgán v řízeních podle zákona č. 262/2011 Sb., o účastnících odboje a odporu proti komunismu

Etická komise České republiky zřízená zákonem č. 262/2011 Sb., o účastnících odboje a odporu proti komunismu, je příslušná vést odvolací řízení a vydat rozhodnutí o odvoláních proti meritorním rozhodnutím ministerstva obrany ve věci podle § 6 odst. 3 a 6 uvedeného zákona. K ostatním procesním úkonům, k nimž je podle správního řádu příslušný nadřízený správní orgán, je příslušný ministr obrany.

Odůvodnění:

Podle § 7 odst. 1 zákona č. 262/2011 Sb., o účastnících odboje a odporu proti komunismu, se zřizuje Etická komise České republiky pro ocenění účastníků odboje a odporu proti komunismu (dále jen „Komise“). Komise rozhoduje o odvoláních proti rozhodnutím ministerstva podle § 6 odst. 3 a 6, tedy proti rozhodnutí o tom, že ministerstvo nevydá osvědčení účastníka odboje a odporu proti komunismu, a proti rozhodnutí o zrušení osvědčení. Jiné organizační normy určující nadřízený správní orgán zákon č. 262/2011 Sb. neobsahuje.

Spornou otázkou je zejména určení nadřízeného správního orgánu pro účely rozhodování o opravných prostředcích proti procesním usnesením a pro další možné postupy podle správního řádu, jako je vedení přezkumného řízení či poskytování ochrany před nečinností. V úvahu zde přichází buď příslušnost komise, nebo příslušnost ministra obrany (dále jen „ministr“).

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se zabýval uvedenou otázkou v situaci, kdy v řízení o vydání osvědčení podle § 6 odst. 1 zákona č. 262/2011 Sb.[159] bylo vydáno usnesení o přerušení řízení. Žadatel proti usnesení o přerušení řízení podal rozklad. Následně vznikla otázka, který orgán je příslušný k rozhodování o rozkladu, resp. odvolání proti uvedenému usnesení.

Při určování rozsahu pravomoci Komise je podle názoru poradního sboru třeba vycházet z toho, že Komise je v systému našeho právního řádu velmi specifickým orgánem; jejím zřízením je do určité míry narušen ústavně obvyklý režim vycházející z koncepce ústředního správního úřadu jako monokratického orgánu a tedy z nadřízeného postavení ministra vůči všem činnostem realizovaným ministerstvem. Proto je namístě vykládat rozsah pravomoci Komise restriktivním způsobem – nemělo by dojít k tomu, že by Komise vykonávala jakékoli kompetence, které jí zákon výslovně nepřiznává. Za výslovně přiznanou pravomoc lze přitom považovat pouze rozhodování o odvoláních proti meritorním rozhodnutím vydaným podle § 6 odst. 3 a 6 zákona č. 262/2011 Sb.

[159] Osvědčení účastníka odboje a odporu proti komunismu vydává ministerstvo na základě žádosti.

Argumentem pro chápání příslušnosti Komise jako striktně omezené na odvolání proti rozhodnutím ve věci by mimo výše uvedené skutečnosti mohl být předpokládaný úmysl zákonodárce, aby Komise byla činná jen v úzce vymezeném rozsahu – aby činila pouze úkony uvedené v § 7 odst. 1 zákona č. 262/2011 Sb., neboť její předpokládané personální složení i její nezávislé působení (a také název) má směřovat k tomu, že bude posuzována etická a věcná stránka případu (samozřejmě spolu se zákonností rozhodnutí ve věci jako celku), aniž bude Komise zabředávat do podružných procesních otázek. Nicméně je nutno konstatovat, že v důsledku toho, že zákonodárce v případech neuvedených v § 7 odst. 1 předpokládá použití obecných pravidel pro určení nadřízenosti a tím ministra v postavení nadřízeného správního orgánu, může v některých případech vzniknout obtížná procesní situace.

Při posuzování úmyslu zákonodárce lze též srovnat právní úpravu zákona č. 262/2011 Sb. s ustanovením § 170a zákona č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, který rovněž zakotvuje rozhodování zvláštního orgánu (komise) proti prvostupňovým rozhodnutím ministerstva. Podle citovaného ustanovení *Komise je nadřízeným správním orgánem ministerstva ve věcech, v nichž ministerstvo rozhoduje v prvním stupni a v dalších případech stanovených zákonem*. Na rozdíl od zákona č. 262/2011 Sb. je zde zcela jasně vymezena kompetence Komise jako nadřízeného správního orgánu ministerstva při všech úkonech, které lze činit v řízení podle správního řádu. A contrario vyjádření § 7 odst. 1 zákona č. 262/2011 Sb. je jednoznačně užší.

Z výše uvedených důvodů se poradní sbor přiklání k interpretaci ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 262/2011 Sb. doslovně tak, že Komise je příslušná (pouze) vést odvolací řízení a vydat rozhodnutí o odvoláních proti meritorním rozhodnutím ministerstva ve věci podle § 6 odst. 3 a 6. Tento výklad tedy svědčí tomu, že předmětné ustanovení je speciální k obecnému ustanovení § 152 odst. 2, resp. § 178 odst. 2 správního řádu, které subsidiárně stanoví správním orgánem druhého stupně ministra, ovšem pouze pokud jde o rozhodnutí výslovně uvedená v § 6 odst. 3 a 6 zákona č. 262/2011 Sb.

Ke všem ostatním procesním úkonům podle zákona, k nimž je podle správního řádu příslušný nadřízený správní orgán, je příslušný ministr (v zákonem stanovených případech po projednání v rozkladové komisi), tedy např. o rozkladu proti procesním usnesením v řízení bude na základě § 152 odst. 2 správního řádu rozhodovat ministr.

Ohledně dalších procesních postupů v těchto řízeních lze uvést možnou aplikaci § 80 správního řádu o ochraně před nečinností v případě nečinnosti ministerstva obrany. K činění opatření proti nečinnosti bude opět příslušný ministr jako nadřízený správní orgán. Při vyřizování stížnosti podle § 175 správního řádu bude příslušnost ministra dána v případě postupu podle § 175 odst. 7, podle kterého

může stěžovatel požádat nadřízený správní orgán, aby přešetřil způsob vyřízení stížnosti.

Podle § 95 odst. 1 správního řádu je k provedení přezkumného řízení obecně příslušný nadřízený správní orgán. Ustanovení § 95 odst. 6 pak obsahuje speciální ustanovení pro ústřední správní úřady. V případě ministerstva je k provedení přezkumného řízení příslušný ministr po projednání v rozkladové komisi. K provedení přezkumného řízení vůči rozhodnutí ministerstva podle § 6 odst. 3 nebo 6 zákona je tak příslušný ministr.

Při postupu podle § 6 odst. 7 (vyplacení příspěvku na žádost manžela/manželky) jde o řízení o žádosti, o níž v prvním stupni rozhoduje ministerstvo. O rozkladu proti rozhodnutí rozhoduje ministr.

Poznámka: Zákon č. 262/2011 Sb. byl novelizován zákonem č. 195/2016 Sb. s účinností od 1. 8. 2016. Podle § 7 odst. 1 zákona č. 262/2011 Sb. „Komise rozhoduje o odvoláních proti rozhodnutím ministerstva podle § 6 odst. 3 a 6 nebo proti usnesením ministerstva, kterými bylo řízení ve věcech uvedených v § 6 odst. 3 a 6 zastaveno; je příslušná též k provedení přezkumného řízení nebo k rozhodnutí o obnově řízení. Jinak je nadřízeným správním orgánem ministerstva ministr obrany. Nadřízeným správním orgánem Komise je Komise.“.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10. 4. 2012

Závěr č. 113 – Použití generální plné moci advokáta v řízení podle správního řádu

Generální plná moc advokáta může být použita v řízení podle správního řádu.

Odůvodnění:

Veřejný ochránce práv požádal poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu o posouzení možného použití tzv. generální plné moci v řízení podle správního řádu. Krajský úřad Plzeňského kraje, odbor regionálního rozvoje, totiž zaujal stanovisko, že předložená generální plná moc advokáta neodpovídá ani jednomu z typů plné moci podle ustanovení § 33 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.[160] Oproti tomu Veřejný ochránce práv se domnívá, že generální plná moc daná advokátovi bude patřit do skupiny plných mocí udělených pro celé řízení podle § 33 odst. 2 písm. b) správního řádu.

Veřejný ochránce práv považuje za chybný výklad neuznávající generální plnou moc, neboť tato plná moc (dokud není zmocnitelem odvolána či nahrazena jinou) nepochybně vyjadřuje vůli zmocnitele nechat se advokátem zastupovat ve všech v plné moci uvedených právních oblastech, a tudíž i k zastupování v konkrétním řízení. Velká šíře zmocnění tomu nemůže být na překážku. Jestliže sám zmocnitel nespatřuje ve velké šíři zmocnění problém, nemohou tento problém vytvářet ani státní orgány, se kterými advokát na základě plné moci jedná. Pro doplnění Veřejný ochránce práv ještě uvádí paralelu s ustanovením § 25 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, podle něhož lze advokátovi udělit plnou moc pouze pro celé řízení, přičemž soudy uznávají generální plné moci advokátů bez toho, že by v nich bylo uvedeno konkrétní řízení, jehož se týkají.

Podle ustanovení § 33 odst. 2 písm. b) správního řádu může být zmocnění uděleno pro celé řízení. Plná moc udělená podle tohoto ustanovení by se ovšem měla vztahovat pouze k výslovně uvedenému správnímu řízení. Taková plná moc je udělena pouze do právní moci rozhodnutí, kterým se řízení končí. Pro případné mimořádné či dozorčí opravné prostředky již skončeného správního řízení by bylo zapotřebí udělení nové procení plné moci. Podle názoru poradního sboru se tedy

[160] Zmocnění může být uděleno
a) k určitému úkonu, skupině úkonů nebo pro určitou část řízení,
b) pro celé řízení,
c) pro neurčitý počet řízení s určitým předmětem, která budou zahájena v určené době nebo bez omezení v budoucnu; podpis na plné moci musí být v tomto případě vždy úředně ověřen a plná moc musí být do zahájení řízení uložena u věcně příslušného správního orgánu, popřípadě udělena do protokolu, nebo
d) v jiném rozsahu na základě zvláštního zákona.

ustanovení § 33 odst. 2 písm. b) správního řádu týká jednoho výslovně uvedeného správního řízení a generální plnou moc proto nelze na základě tohoto ustanovení použít v řízení podle správního řádu.

Pokud se dále týká ustanovení § 33 odst. 2 písm. c), tak zde správní řád upravuje přísnější podmínky k udělení zmocnění, neboť předpokládá možnost použití plné moci pro více řízení, ale pouze s určitě vymezeným předmětem a s úředně ověřeným podpisem za dalších podmínek. O použití generální plné moci proto nelze hovořit ani v případě ustanovení § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu.

Na základě ustanovení § 33 odst. 2 písm. d) správního řádu může být zmocnění uděleno v jiném rozsahu na základě zvláštního zákona.

Podle ustanovení § 14 odst. 1 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, prokurou zmocňuje podnikatel prokuristu ke všem právním úkonům, k nimž dochází při provozu podniku, i když se k nim jinak vyžaduje zvláštní plná moc. Prokura je tak širokým typem smluvního zastoupení, které je omezeno pouze tím, že se musí týkat právních úkonů při provozu podniku. Při splnění těchto podmínek je možné uznávat použití prokury v řízení podle správního řádu, neboť prokuru lze považovat ve smyslu § 33 odst. 2 písm. d) správního řádu za zmocnění udělené v jiném rozsahu na základě zvláštního zákona, v tomto případě na základě obchodního zákoníku.

Účelem zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, je úprava podmínek, za nichž mohou být poskytovány právní služby, jakož i poskytování právních služeb advokáty. Poskytováním právních služeb se podle § 1 odst. 2 zákona o advokacii rozumí zastupování v řízení před soudy a jinými orgány, popř. další zákonem vyjmenované činnosti. Za jiné orgány než soudy lze považovat také správní orgány. Zastupování v řízení je jedna z právních služeb, kterou advokáti poskytují. Zákon o advokacii neobsahuje zvláštní druh smluvního zastoupení upravený ve vztahu k advokátům, pouze § 26 hovoří o pověření advokáta, v jehož rámci se může advokát dát zastoupit jiným advokátem. Ovšem i toto pověření advokáta vzniká v případě tzv. generální plné moci na základě ustanovení § 31 odst. 4 věta druhá zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, podle kterého musí být písemně plná moc udělena i tehdy, netýká-li se určitého právního úkonu. Rozsah poskytování právních služeb je tak určen rozsahem vymezeným v plné moci. Podle názoru poradního sboru je možné ve smyslu § 33 odst. 2 písm. d) správního řádu zmocnění udělené pro poskytování právních služeb považovat za zmocnění udělené v jiném rozsahu na základě zvláštního zákona. Na základě ustanovení § 27 odst. 1 občanského soudního řádu se účastník může dát zastoupit také kteroukoliv fyzickou osobou, která má způsobilost k právním úkonům v plném rozsahu, jde o tzv. obecného zmocněnce. Soud obecného zmocněnce usnesením nepřipustí, jestliže zřejmě není způsobilý k řádnému zastupování, nebo jestliže jako zástupce vystupuje v různých věcech opětovně. Pokud se týká možnosti použití generální plné moci obecného zmocněnce v řízení podle správního řádu, tak z výše uvedeného vyplývá, že vzhledem k dikci ustanovení § 33 odst. 2 písm. a) – c) správní řád nepřipouští její použití. Opačný výklad by byl ve zřejmém rozporu s úmyslem zákonodárce, jenž konstruoval

v § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu přísnější podmínky udělení plné moci pro neurčitý počet řízení s určitým předmětem, která budou zahájena v určené době nebo bez časového omezení v budoucnu.

Podpis na takové plné moci musí být vždy úředně ověřen a tato plná moc musí být do zahájení řízení uložena u věcně příslušného správního orgánu, popřípadě udělena do protokolu.

Použití generální plné moci je možné připustit na základě § 33 odst. 2 písm. d) správního řádu, ale pouze v případě generální plné moci advokáta. U obecného zmocněnce ze zákona nevyplývá rozsah jeho zastoupení, takže není splněna podmínka ustanovení v § 33 odst. 2 písm. d) správního řádu, který požaduje jiný rozsah zmocnění na základě zvláštního zákona. Na rozdíl od generální plné moci advokáta, u které rozsah zastoupení vychází ze zákona o advokacii, nelze generální plnou moc obecného zmocněnce považovat za zmocnění udělené v jiném rozsahu na základě zvláštního zákona.

Poznámka: Zákon č. 513/1991 Sb. byl s účinností od 1. 1. 2014 zrušen zákonem č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, který prokuru upravuje v § 450 a násl. Jinak je argumentace poradního sboru nadále použitelná.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10. 4. 2012

Závěr č. 114 – Forma přiznání odkladného účinku žádosti o obnovu řízení podle § 100 odst. 6 správního řádu

O přiznání odkladného účinku žádosti o obnovu řízení podle § 100 odst. 6 správního řádu vydá příslušný správní orgán usnesení.

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu (dále jen „poradní sbor“) se zabýval otázkou, jakou formou správní orgán přizná odkladný účinek žádosti o obnovu řízení podle § 100 odst. 6 správního řádu.

Při zkoumání výše uvedené otázky je nutné vycházet z toho, že přiznáním odkladného účinku správní orgán zasahuje do právních účinků pravomocného rozhodnutí, o jehož obnově má být rozhodováno. Ve své podstatě je tedy rozhodováno o právech a povinnostech (byť pouze na dobu do rozhodnutí o žádosti o obnovu řízení případně do nového rozhodnutí, tedy dočasně) resp. o jejich trvání v podobě, jak o nich bylo rozhodnuto pravomocným rozhodnutím. Z toho lze dovodit, že přiznání odkladného účinku nemůže mít formu sdělení podle části čtvrté správního řádu, neboť úkonem podle části čtvrté správního řádu nelze zasahovat do právních účinků rozhodnutí [161]. Dále lze vycházet z toho, že správní orgán při přiznání odkladného účinku rozhoduje o návrhu žadatele a proto se též se ohledem na možnost opravného prostředku (jak z hlediska žadatele, tak z hlediska ostatních účastníků řízení, kteří mohou být přiznáním odkladného účinku dotčeni) jeví jako potřebná forma rozhodnutí.

Z výše uvedeného však vyplývá otázka, zda o přiznání odkladného účinku podle § 100 odst. 6 správního řádu správní orgán rozhoduje rozhodnutím nebo usnesením. Podle § 76 odst. 1 správního řádu se v případech stanovených zákonem rozhoduje usnesením. Ustanovení § 100 odst. 6 správního řádu však formu usnesení pro přiznání odkladného účinku žádosti o obnovu řízení neupravuje. Toto ustanovení však vůbec neupravuje formu tohoto úkonu. Je tedy třeba vycházet analogicky z ustanovení upravujícího obdobnou procesní situaci (dochází k zásahu do právních účinků pravomocného rozhodnutí)[162].

Podle § 102 odst. 5 správního řádu v novém řízení podle § 101 lze s účinky od zahájení nového řízení nebo v průběhu nového řízení pozastavit vykonatelnost nebo jiné právní účinky původního rozhodnutí. Má-li se tak stát na žádost účastníka

[161] Viz Vedral J.: Správní řád, komentář, 2. Vydání, Praha, BOVA Polygon 2012, str. 457

[162] Za analogii nelze považovat § 85 správního řádu, který v odstavci 2 až 4 upravuje naopak vyloučení odkladného účinku odvolání. K tomuto postupu navíc dochází při rozhodování ve věci, před právní mocí rozhodnutí. Vyloučením odkladného účinku odvolání tak nemohou být dotčena práva nebo oprávněné zájmy vyplývající z pravomocného rozhodnutí, nýbrž jsou dotčena práva nebo oprávněné zájmy stanovené vydaným rozhodnutím, které dosud nenabylo právní moci.

řízení, užije se obdobně § 95 odst. 4 a 5. Správní řád zde v obdobné situaci odkazuje na postup podle § 95 odst. 4 a 5 (je znovu rozhodováno v pravomocně rozhodnuté věci a na žádost účastníka řízení se rozhoduje o pozastavení právních účinků tohoto pravomocného rozhodnutí, resp. se rozhoduje o přiznání odkladného účinku žádosti o vydání nového rozhodnutí podle § 101 správního řádu). Podle § 95 odst. 4 a 5 správního řádu hrozí-li vážná újma některému z účastníků řízení nebo veřejnému zájmu, může příslušný správní orgán při zahájení přezkumného řízení nebo v jeho průběhu usnesením pozastavit vykonatelnost nebo jiné právní účinky přezkoumávaného rozhodnutí. V novém řízení podle § 101 správního řádu je tedy o vyloučení právních účinků pravomocného rozhodnutí rozhodováno usnesením. Z toho lze dovodit, že správní orgán rozhoduje o přiznání odkladného účinku žádosti o obnovu řízení usnesením analogicky k § 102 odst. 5 správního řádu[163] (analogický výklad lze nalézt v závěrech poradního sboru č. 46, 47 a 58).

[163] V této souvislosti vyvstává otázka, zda lze stejným způsobem řešit i formu přiznání odkladného účinku žádosti o prominutí zmeškání úkonu podle § 41 odst. 3 správního řádu. Také v tomto případě zřejmě půjde o zásah do práv a oprávněných zájmů vyplývajících z pravomocného rozhodnutí. Oproti prostému posuzování potenciální újmy žadateli nebo veřejnému zájmu však správní orgán musí rovněž posuzovat újmu, jež by mohla přiznáním odkladného účinku vniknout ostatním dotčeným osobám, tedy zvažovat přiměřenost přiznání odkladného účinku. V tomto ohledu se tedy nejedná o analogickou situaci k § 100 odst. 6 správního řádu, neboť se správní orgán musí v podstatně větší míře zabývat hmotněprávním základem věci.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10. 4. 2012

Závěr č. 115 – Přítomnost účastníků při úkonech prováděných správním orgánem

Správní orgán je povinen vyrozumět účastníky řízení o každém provádění důkazů, ať probíhá při ústním jednání, nebo mimo ně. V případě nepřítomnosti účastníka řízení při dokazování z důvodu, který připouští zákon, a při dokazování prostřednictvím písemných podkladů, jsou práva účastníka řízení zajištěna postupem podle § 36 odst. 3 správního řádu.

Odůvodnění:

I.

Poradnímu sboru ministra vnitra ke správnímu řádu byla předložena otázka, při kterých úkonech správního orgánu je pro řádný průběh řízení v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů nezbytné umožnit účastníkům řízení přítomnost při provádění úkonu.

Zřejmé je právo účastníků řízení účastnit se nařízeného ústního jednání. Podle ustanovení § 49 odst. 1 správního řádu *ústní jednání správní orgán nařídí v případech, kdy to stanoví zákon, a dále tehdy, jestliže je to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné. Nehrozí-li nebezpečí z prodlení, uvědomí správní orgán o ústním jednání účastníky nejméně s pětidenním předstihem. Tuto povinnost nemá vůči účastníkovi, který se práva účasti na ústním jednání vzdal.* Z tohoto ustanovení je patrné, že obecně zákon nevyžaduje obligatorní přítomnost všech účastníků při každém ústním jednání, měla by jim však být k přítomnosti dána příležitost. Pokud ale bude účastník řízení na ústní jednání pozván a nedostaví se, neznamená to, že by jednání nemohlo proběhnout.

Jedním z účelů ústního jednání je v souladu s požadavky § 3 správního řádu přispět ke zjištění stavu věci bez důvodných pochybností, zejména prováděním důkazů, přičemž všichni účastníci řízení mají právo osobně se dokazování zúčastnit. Podle ustanovení § 50 odst. 1 správního řádu *za podklady pro vydání rozhodnutí mohou sloužit zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé.* Tyto podklady jsou získány většinou v písemné podobě, neboť správní řízení je s určitými výjimkami (kupř. ústní jednání) ovládáno zásadou písemnosti. Dále podle § 51 odst. 1 správního řádu *k provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci, a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Jde zejména o listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek.*

Podle ustanovení § 51 odst. 2 správního řádu *o provádění důkazů mimo ústní jednání musí být účastníci včas vyrozuměni, nehrozí-li nebezpečí z prodlení. Tuto povinnost nemá správní orgán vůči účastníkovi, který se vzdal práva účasti při*

dokazování. Z tohoto ustanovení vyplývá povinnost správního orgánu provádět důkazy, jen pokud dá účastníkům řízení možnost být přítomni při jejich provádění, ať už při ústním jednání, nebo mimo ně. Jedná se o konkretizaci základní zásady činnosti správních orgánu deklarované v § 4 odst. 4 správního řádu, kdy *správní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy.*

O provádění důkazů mimo ústní jednání tedy musí správní orgán účastníky předem informovat. Tato povinnost neplatí, jestliže hrozí nebezpečí z prodlení, nebo jestliže se účastník vzdal práva účasti na dokazování. Nebezpečí z prodlení spočívá ve ztížené možnosti či úplné nemožnosti příslušný důkaz provést, pokud by správní orgán účastníky předem informoval.[164] Nutnost přítomnosti účastníků řízení při dokazování tedy není bezvýjimečná. Mimo nebezpečí z prodlení platí stejně jako v případě ústního jednání, že pokud se i přes vyrozumění správního orgánu účastník řízení nedostaví, lze dokazování provádět i bez jeho přítomnosti.

Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu provedení výslechu svědka bez přítomnosti účastníka správního řízení, aniž by byl o konání výslechu účastník předem vyrozuměn, je nezákonným upřením práva účastníka řízení účastnit se výslechu svědka. Účastník řízení tím nemá možnost bezprostředně reagovat na jeho výpověď a případně jej konfrontovat se svými tvrzeními. Tato práva jsou garantována v čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož má každý právo na to, aby jeho věc byla projednána v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Z výpovědí svědků, které byly získány nezákonným způsobem, nelze vůbec vycházet. Tato skutečnost ještě bez dalšího neznamená, že se jedná o podstatnou vadu řízení. Je třeba se zabývat otázkou, zda vada řízení má v daném případě vliv na zákonnost rozhodnutí správního orgánu ve věci samé, resp. zda je výrok rozhodnutí postaven na nezákonně získaném důkazu. O podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které by mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, by se jednalo jen tehdy, pokud by skutkové závěry správních orgánů bez použití nezákonných důkazů nemohly obstát.[165]

Práva účastníků řízení v případě, že nebudou přítomni při dokazování v některém ze zákonem povolených případů, budou zajištěna tím, že vždy dostanou příležitost seznámit se podklady pro vydání rozhodnutí v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu. Na základě § 18 odst. 1 správního řádu *o ústním jednání a o ústním podání, o výslechu svědka, výslechu znalce, provedení důkazu listinou a ohledání, pokud jsou prováděny mimo ústní jednání, jakož i o jiných úkonech souvisejících s řízením v dané věci, při nichž dochází ke styku s účastníky řízení, se sepisuje protokol*. Tento formalizovaný záznam z průběhu řízení dává účastníkům řízení, kteří nebyli přítomni provádění důkazů, procesní možnost se k nim později vyjádřit. Pro takto provedené důkazy platí z hlediska účastníka řízení stejný režim, jako pro dokazování písemnou formou, které probíhá obecně bez

[164] Vedral, J. *Správní řád – komentář*. Vydání II., aktualizované a rozšířené. Praha: Nakladatelství Polygon, 2012. s. 521.
[165] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. března 2012, č. j. 5 As 21/2011 – 39.

přítomnosti účastníků, tedy důkaz listinou mimo ústní jednání nebo důkaz znaleckým posudkem, který byl předložen pouze písemně. Totéž platí i pro získávání jiných podkladů pro rozhodnutí, jakými jsou zejména podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci.

Lze dojít k závěru, že dokazování může probíhat pouze ve dvou režimech: buď prostřednictvím nositelů důkazů v písemné podobě, nebo tak, že účastníkům řízení bude dána příležitost účasti při úkonu. Není tedy možné, aby byla mimo ústní jednání provedena např. svědecká výpověď a účastníci řízení nebyli o úkonu vyrozuměni.

Pojem „dokazování“ pro tyto účely by ovšem pravděpodobně měl být chápán v širším smyslu, než by vyplývalo ze striktně chápané formulace § 50 odst. 1 správního řádu, který do protikladu k důkazům staví např. i podklady od jiných orgánů. Chápeme-li dokazování jako proces, kterým správní orgán poznává určitou skutečnost, je důkazním prostředkem každý prostředek, který je k poznávání této skutečnosti (stavu věci) použit, např. seznamování se s obsahem listiny či výslech svědka a též výpověď účastníka řízení. V tomto smyslu mohou být (v závislosti na svém obsahu) pramenem důkazů i podklady získané od orgánů veřejné moci. Z hlediska práva účastníků řízení na účast při dokazování to zpravidla nezpůsobí obtíže, jde-li o podklady v písemné formě, neboť s těmi se správní orgán může seznámit i bez přítomnosti účastníků řízení. Pokud by ovšem správní orgán přistoupil k získání těchto podkladů jakožto pramenů důkazů jiným způsobem, např. přizváním pracovníka jiného orgánu ke sdělení určitých skutečností významných k objasnění stavu věci, měl by se i zde uplatnit § 51 odst. 2 správního řádu a účastník řízení by měl být o úkonu vyrozuměn.

Jestliže tedy dochází ke kontaktu s účastníky řízení, případně jinými osobami mimo ústní jednání, je třeba odlišit dokazování od jiných situací, kterými jsou zejména návrhy účastníků řízení (ústní protokolovaná podání), nahlížení do spisu podle § 38 správního řádu, vyjádření se k podkladům pro rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu nebo jiný individuální kontakt účastníka řízení se správním orgánem, např. za účelem dotazu na aktuální stav řízení. Dokazováním není ani kontakt (ať už písemný či ústní) s jinými orgány veřejné moci, nejde-li při něm o zjišťování skutkového stavu věci, ale např. o získání odborné právní či jiné konzultace.

II.

Vzhledem k tomu, že správní řád užívá pojem „ústní jednání“, aniž by ho definoval, bývá v praxi v některých případech nejasný vztah institutu ústního jednání podle § 49 správního řádu a řízení před kolegiálním orgánem podle § 134 správního řádu. K tomu lze uvést, že jde o dva samostatné na sobě nezávislé právní instituty. V případě řízení před kolegiálním správním orgánem se při posuzování nezbytnosti přítomnosti účastníků řízení při prováděných úkonech uplatní obdobné principy jako výše popsané principy v řízení před monokratickým správním orgánem. I v této situaci je třeba rozlišovat, kdy dochází k ústnímu jednání (za podmínek

§ 49 odst. 1 správního řádu), a kdy se jedná o úkony mimo ústní jednání. Ústní jednání nařizuje předseda kolegiálního orgánu, neboť podle § 134 odst. 1 správního řádu *úkon, který není rozhodnutím, provádí předseda samostatně*.

Pokud se týká úkonů mimo ústní jednání, tak správní řád v § 134 rámcově vymezuje, jakým způsobem kolegiální orgán jedná a rozhoduje. *Kolegiální orgán jedná podle jednacího řádu, v němž stanoví podrobnosti o jednání kolegiálního orgánu.* V případě (organizační a jiné) porady, odborné konzultace nebo dalších neformálních úkonů členů kolegiálního orgánu ponechává správní řád úpravu jednacímu řádu.

Obdobně jako v řízení před (monokratickým) správním orgánem je třeba pro řádný průběh v řízení před kolegiálním orgánem důsledně rozeznávat, v jakých situacích (ať již v rámci ústního jednání nebo mimo ústní jednání) se jedná o dokazování ve smyslu popsaném v části I., a v jakých situacích se jedná pouze o neformální úkony, při kterých nejde zjišťování skutkového stavu věci. Kupříkladu pro poradu členů kolegiálního orgánu nebo odbornou konzultaci zákon nepředpokládá přítomnost účastníků; nejedná se o úkony, při nichž je zjišťován skutkový stav věci, a z tohoto důvodu není možné je považovat za dokazování.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 8. 6. 2012

Závěr č. 116 – Oprávnění podřízeného správního orgánu dávat podněty k zahájení přezkumného řízení proti rozhodnutí nadřízeného správního orgánu

Podá-li podřízený správní orgán „podnět k zahájení přezkumného řízení“ vůči rozhodnutí nadřízeného správního orgánu, společně nadřízený správní orgán podnět neposuzuje jako podnět podle ustanovení § 94 nebo § 42 správního řádu, ale pouze jako poznatek z úřední činnosti.

Odůvodnění:

Sekretariátu Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu byla předložena otázka, jak má společně nadřízený správní orgán (správní orgán třetího stupně, tj. ministerstvo nebo ústřední správní úřad) postupovat v situaci, kdy prvoinstanční správní orgán (např. obecní úřad) nesouhlasí s právním názorem odvolacího správního orgánu (krajský úřad) a obrací se na společně nadřízený správní orgán (ministerstvo, ústřední správní úřad) s podnětem k přezkumnému řízení podle ustanovení § 94 a následujících zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

Takové jednání podřízených správních orgánů vychází z praxe, kdy je určitý právní institut správní činnosti interpretován nadřízenými správními orgány různě, např. i v rozporu s ustálenou judikaturou. To má za následek, že je interpretace určitého institutu správní činnosti nejednotná, protože chybí funkční mechanismus v rámci subordinace, který by zajišťoval jednotný a kvalitní výkon státní správy v dané oblasti správní činnosti. Toto však není řešitelné cestou podání podnětu ze strany podřízeného správního orgánu k zahájení přezkumného řízení vůči rozhodnutí vydaného nadřízeným orgánem.

Správní řád vymezuje dvě kategorie subjektů, které mohou podávat podněty k přezkumnému řízení.

První kategorii představují podle § 94 odst. 1 správního řádu účastníci správního řízení. Ti mají nejsilnější právní postavení, neboť správní řád stanovuje, že nadřízený správní orgán je povinen vyrozumět z moci úřední účastníka správního řízení v případě, že neshledá důvody pro zahájení přezkumného řízení.[166]

Druhou kategorii tvoří všichni ostatní, tj. kdokoli, kdo podá podnět správnímu orgánu podle ustanovení § 42 správního řádu (z povahy věci se podává, že tyto podněty pocházejí zpravidla od subjektů mimo veřejnou správu). Může se jednat například o dotčené osoby, které se domnívají, že měly být účastníky správního

[166] *Účastník může dát podnět k provedení přezkumného řízení; tento podnět není návrhem na zahájení řízení; jestliže správní orgán neshledá důvody k zahájení přezkumného řízení, sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodů do 30 dnů podateli. - § 94 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.*

řízení, nebo o dotčené orgány podle ustanovení § 136 odst. 4 správního řádu.[167] Správní orgán vyrozumí toho, kdo podal podnět, o zahájení řízení nebo o tom, že správní orgán neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, pouze pokud o to tento subjekt správní orgán požádá.

Některé prvoinstanční správní orgány v praxi vycházejí z názoru, že mají také oprávnění podávat podněty k přezkumnému řízení proti rozhodnutím vydaným odvolacími správními orgány. Podněty, které tyto prvoinstanční správní orgány (na rozdíl od dotčených správních orgánů uvedených výše) podávají, nejsou podněty ve smyslu ustanovení § 94 správního řádu, ani podněty ve smyslu § 42 správního řádu; z hlediska nadřízeného správního orgánu se jedná o pouhé poznatky z úřední činnosti.

Podřízené správní orgány jsou především vázány právním názorem nadřízených správních orgánů. Pokud správní orgán (ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad nebo jeho vedoucí) zjistí, že jsou zde skutečnosti svědčící pro existenci nezákonného rozhodnutí, je tento správní orgán povinen zahájit přezkumné řízení z moci úřední nehledě na to, zda se o těchto rozhodných skutečnostech dozví na základě poznatku z úřední činnosti od podřízeného správního orgánu nebo na podkladě podnětu účastníka správního řízení nebo kohokoli podle § 42 správního řádu. Na rozdíl od předešlých dvou kategorií subjektů nemusí nadřízený správní orgán procesním způsobem (tedy podle správního řádu) vyrozumívat podřízený správní orgán o tom, jak s poznatkem naložil. Nicméně s ohledem na řádný výkon veřejné správy by bylo vhodné, aby nadřízený správní orgán vyrozuměl neformálním způsobem podřízený správní orgán o tom, jak s jeho poznatkem naložil.

Pro tento závěr svědčí několik argumentů:

Správní řád je právní norma, která primárně upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (externí vztahy veřejné správy),[168] tedy upravuje vztahy mezi správními orgány a adresáty veřejné správy. Správní řád neupravuje primárně vztahy mezi správními orgány různých stupňů (interní vztahy - mezi vykonavateli veřejné moci). Proto lze konstatovat, že smyslem institutu podnětu k provedení přezkumného řízení nebylo dát podřízeným správním orgánům procesní nástroj ke zrušení rozhodnutí nadřízeného správního orgánu, s jehož právním názorem nesouhlasí. I přesto správní řád dává na několika místech možnost správním orgánům podávat podněty nadřízenému správnímu orgánu (v ustanovení § 78 odst. 3 a § 149 odst. 5). Z toho lze použitím argumentu a contrario dovodit, že kde nejsou správní orgány výslovně oprávněny dávat podněty, tam byla vůle zákonodárce ponechat správní orgány bez těchto procesních prostředků. Tedy tam kde správní řád výslovně nestanovuje správnímu orgánu možnost dát podnět, tam ji správní orgán nemá. U institutu přezkumného řízení je to právě pouze účastník správního řízení

[167] *Dotčené orgány mají právo podat podnět k zahájení přezkumného řízení.*
[168] Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 1 odst. 1

(§ 94 odst. 1 správního řádu) nebo dotčený orgán (§ 136 odst. 4 správního řádu), kdo je výslovně zmocněn k tomu, aby podal „kvalifikovaný“ podnět správnímu orgánu. Z toho lze dovodit výkladem a contrario, že žádný jiný správní orgán nemůže podat podnět k přezkumnému řízení.

Soustava vykonavatelů veřejné správy je utvářena hierarchicky na principu subordinace. Zařazení vykonavatele veřejné správy do hierarchického uspořádání správních orgánů představuje konkrétní rozsah pravomocí a působností daného útvaru.[169] Právě kvůli jinému rozsahu kompetencí je podřízený správní orgán povinen respektovat právní názor nadřízeného správního orgánu.

Pokud prvoinstanční správní orgán podává podnět k přezkumnému řízení proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu ke společně nadřízenému správnímu orgánu, znamená to, že prvoinstanční správní orgán nesouhlasí s právním názorem odvolacího správního orgánu, čímž porušuje ustanovení § 90 odst. 1 správního řádu, a obchází tak hierarchii správních orgánů. Navíc prvoinstanční správní orgán může postupovat v rozporu se zásadou spolupráce mezi správními orgány, protože nedbá vzájemného souladu postupů správních orgánů.[170]

Primárním smyslem institutu přezkumného řízení je chránit zákonnost rozhodování (zásadu legality). V původním vládním návrhu zákona předkladatel počítal s tzv. procesní stížností, která měla povahu opravného prostředku, který byl způsobilý vyvolat přezkumné řízení.[171] Přezkumné řízení podle platného zákona je ovšem tzv. dozorčím prostředkem; zahajuje pouze z moci úřední, tudíž nikdo, ani účastník správního řízení, ani dotčený orgán, ani kdokoli jiný nemůže přímo vyvolat zahájení přezkumného řízení.

Má-li správní orgán ze své správní činnosti informace svědčící o nejednotné výkladové praxi určitého právního institutu (zjevném nerespektování judikatury) ze strany nadřízeného správního orgánu, postoupí tento poznatek ministerstvu nebo jinému ústřednímu správnímu úřadu k řešení v rámci usměrnění jednotné interpretace v dané oblasti správní činnosti.

[169] Hendrych, D. a kol., Správní právo, Obecná část, 7. vydání, Praha: C. H. Beck, 2009, 120 s.
[170] Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, § 8 odst. 1
[171] Podle § 128 odst. 2 vládního návrhu zákona (předložený předloženého Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR 4. 2. 2003 a projednávaného jako sněmovní tisk č. 201) *účastník může dát procesní stížností podnět k provedení přezkumného řízení*. Tato procení stížnost měla zesílit procesní postavení a oprávnění účastníků správního řízení.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 8. 6. 2012

Závěr č. 117 – Lhůty pro vydání rozhodnutí v odvolacím řízení podle zvláštních zákonů

Nestanoví-li zvláštní zákon speciální lhůtu pro vydání rozhodnutí v odvolacím řízení, je třeba na základě § 90 odst. 6 správního řádu použít obecných lhůt obsažených v § 71 správního řádu.

Odůvodnění:

Poradnímu sboru ministra vnitra ke správnímu řádu byla předložena otázka, jaké lhůty platí pro vydání rozhodnutí v odvolacím řízení, obsahuje-li zvláštní zákon speciální lhůtu pro vydání rozhodnutí v prvním stupni.

Lhůty pro vydání prvostupňového rozhodnutí jsou obecně stanoveny § 71 správního řádu, podle kterého je správní orgán povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu. Jestliže nelze takto postupovat, § 71 odst. 3 stanoví, že je orgán povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení (§ 44 odst. 1, § 46 odst. 1). K této pořádkové lhůtě se může ještě připočítat lhůta dle písmene a) a b) tohoto ustanovení. Jedná se o lhůtu objektivní zákonnou, vzhledem k tomu, že běh jejího počátku je určen přesně stanoveným okamžikem a nelze ji prodloužit ani zkrátit rozhodnutím správního orgánu bez výslovného zakotvení této možnosti v zákoně.

Pro řízení na druhém stupni je, co se týče lhůt pro vydání rozhodnutí, určujícím ustanovení § 90 odst. 6, jež odkazuje opět na lhůtu obsaženou v § 71 a stanoví, že lhůta zde uvedená počne běžet dnem předání spisu odvolacímu orgánu.

Stanovení a dodržování těchto lhůt je velmi důležité z hlediska záruk dodržení procesních práv účastníků řízení a má význam při posuzování zákonnosti postupu při vydávání individuálních správních aktů. Postup správních orgánů je zde korigován zásadou rychlosti obsaženou v ustanovení § 6 správního řádu, jež vychází také ze souboru práv garantovaných právem na spravedlivý proces, zakotveným čl. 6 Evropské úmluvy o lidských právech.

Správní orgán je povinen vyřizovat věci bez zbytečných průtahů, a pokud tak nečiní, lze využít institutu ochrany před nečinností. Tato zásada slouží k omezení právní nejistoty a zmírnění negativních dopadů na osoby hájící svá práva. Rychlost konání správních orgánů je samozřejmě také závislá na kvalitě spolupráce s účastníky řízení. Tato skutečnost se promítá do § 39 správního řádu, který upravuje možnost správního orgánu stanovit lhůtu k provedení úkonu účastníkovi řízení. Na rozdíl od zákonných lhůt, správní orgán může k žádosti účastníka řízení lhůtu prodloužit, nedojde-li k porušení podmínek pro stanovení lhůty správním orgánem.

Zvláštní zákon může lhůtu pro vydání rozhodnutí upravit odchylně na podkladu konkrétních potřeb daného správního řízení. Sporným se jeví výklad ustanovení § 90 odst. 6 správního řádu právě v těchto případech, neboť není zřejmé, zda při stanovení odchylné lhůty pro vydání rozhodnutí a současné absenci úpravy lhůty ve zvláštním zákoně pro řízení na druhém stupni, bude toto ustanovení rigidně odkazovat zpět na úpravu obsaženou ve správním řádu, nebo bude použita lhůta daná speciálním zákonem. Jestliže zvláštní zákon stanoví speciální lhůtu pro vydání rozhodnutí, důvodem je zpravidla předpokládaná složitost a časová náročnost takového řízení v prvním stupni, tedy především fáze dokazování.

Městský soud v Praze usnesením č. j. 5A 91/2011-42 ze dne 28. března 2012 v konkrétním případě konstatoval, že: „*Pro řízení o opravném prostředku, zákon č. 127/2005 Sb. nestanoví žádnou lhůtu, neodkazuje ani na lhůty uvedené v § 129 odst. 1 tohoto zákona. Proto je nutno učinit závěr o tom, že pro stanovení lhůty k vydání rozhodnutí o rozkladu je nutno vycházet z obecné úpravy, jež je obsažena ve správním řádu.*“, tedy se přiklonil k použití lhůty stanovené obecným předpisem upravujícím správní řízení.

Dle ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu odvolací orgán věcnou správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, nebo pokud to vyžaduje veřejný zájem. V plném rozsahu tedy přezkoumává „pouze“ soulad napadeného rozhodnutí a správního řízení, jež mu předcházelo, s právními předpisy (přezkum zákonnosti), uplatňuje se zde omezený revizní princip.

V odvolacím řízení se projevuje rovněž zásada koncentrace - konkrétně v § 82 odst. 4, dle kterého správní orgán k novým skutečnostem a návrhům na provedení důkazů přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Tyto skutečnosti svědčí tomu, že zejména rozsah zjišťování skutkového stavu věci v odvolacím řízení nebude zpravidla zdaleka takový, jako v řízení v prvním stupni.

Ve prospěch použití restriktivního výkladu § 90 odst. 6 hovoří i zásada enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí, zakotvená čl. 2 Listiny základních práv a svobod, která stanoví, že státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 5. 10. 2012

Závěr č. 118 – Podmínky řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu a vztah tohoto typu řízení k řízení spornému podle § 141 správního řádu

Pokud lze o určité věci vést sporné řízení podle § 141 správního řádu, nemůže o takové věci správní orgán vést řízení o určení právního vztahu, neboť nejsou naplněny podmínky § 142 správního řádu. Výjimkou může být případ, kdy určení práva nebo právního vztahu mezi účastníky sporu vytvoří právní základ pro předcházení dalších sporů, které by bylo možné jinak očekávat, nebo pokud nelze do návrhu na zahájení sporného řízení podle § 141 správního řádu zahrnout všechny sporné otázky ohledně právních vztahů mezi účastníky řízení a žádost o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu se jeví jako vhodnější procesní nástroj.

Řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu nebrání skutečnost, že o daném předmětu řízení může být vydáno rozhodnutí o určení právního vztahu z moci úřední podle zvláštního zákona.

Ustanovení § 142 odst. 1 správního řádu zakládá pravomoc k vydání rozhodnutí o určení právního vztahu v případech, kdy zvláštní zákon upravuje věcnou příslušnost správního orgánu k řešení konkrétních otázek, avšak výslovně nepamatuje na možnost vydání deklaratorního rozhodnutí o těchto otázkách.

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu (dále jen „poradní sbor“) se zabýval otázkou, za jakých podmínek lze vést řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu a jaký je vztah tohoto typu řízení ke spornému řízení podle § 141 správního řádu. Konkrétně se jedná o problém, zda lze vést řízení o určení právního vztahu v případě, kdy by eventuálně bylo možné danou otázku řešit i v řízení sporném (žadatel žádá o určení právního vztahu – například existence smlouvy – přičemž ve sporném řízení by mohl žádat o rozhodnutí sporného závazku z této smlouvy a otázka existence smlouvy by byla řešena jako otázka předběžná).

Při zkoumání výše uvedených otázek je třeba vycházet z toho, že podle § 142 odst. 1 správního řádu správní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti rozhodne na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo. Podle odstavce 2 tohoto ustanovení se podle odstavce 1 nepostupuje, jestliže může o vzniku, trvání nebo zániku určitého právního vztahu vydat správní orgán osvědčení nebo jestliže může tuto otázku řešit v rámci jiného správního řízení.

Výše popsané podmínky řízení o určení právního vztahu jsou obdobné podmínkám podání určovací žaloby podle § 80 písm. c) občanského soudního řádu, a proto lze při zkoumání § 142 správního řádu vycházet přinejmenším analogicky z výkladu a právních názorů vyjádřených v judikatuře k občanskému soudnímu řádu.

Podle ustálené judikatury je naléhavý právní zájem (analogie k formulaci „nezbytné k uplatnění práv“ ve správním řádu) dán zejména tam, kde by bez tohoto určení bylo právo žalobce nebo právní vztah, na kterém je účasten, ohroženo, popřípadě tam, kde by se bez tohoto určení jeho právní postavení stalo nejistým (R 17/72). Určovací žaloba a obdobně též žádost o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu by tak měly mít především preventivní charakter, měly by předcházet porušení právních povinností a z toho vycházejících žalob na plnění (v podmínkách správního řízení návrh na zahájení sporného řízení). Z toho lze dovodit, že pokud lze věc vyřešit ve sporném řízení podle § 141 správního řádu (typicky bude rozhodováno o povinnosti účastníka plnit druhému účastníkovi řízení), zpravidla nemůže žadatel o určení právního vztahu prokázat ve vztahu k takové věci, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv ve smyslu § 142 odst. 1 správního řádu. Současně s tím se uplatní pravidlo podle § 142 odst. 2 správního řádu. Na základě toho lze dojít k závěru, že pokud lze určitou věc rozhodovat ve sporném řízení podle § 141 správního řádu, nelze o ní zpravidla rozhodovat v řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu.

Na výše uvedený závěr nemá vliv skutečnost, že se v době podání žádosti o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu v dané věci vede sporné řízení podle § 141 správního řádu či nikoliv. Pro naplnění podmínek pro řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu totiž není rozhodné, zda se aktuálně vede sporné řízení podle § 141 správního řádu o téže otázce, nýbrž zda je možné takové řízení vést a o dané věci v něm rozhodnout. To odpovídá jazykovému výkladu § 142 odst. 2 správního řádu, podle něhož správní orgán nepostupuje podle odstavce 1 (tedy nevydá deklaratorní rozhodnutí), jestliže může o vzniku, trvání nebo zániku určitého právního vztahu vydat osvědčení nebo jestliže může otázku jeho vzniku, trvání nebo zániku řešit v rámci jiného správního řízení. Pro vyloučení řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu tedy postačí potenciální možnost rozhodnout o dané otázce v jiném řízení[172] (tedy žadatel může podat žádost o zahájení jiného řízení). To odpovídá subsidiaritě a preventivnímu charakteru řízení o určení právního vztahu.

Řízením, jež vylučuje možnost vedení řízení podle § 142 správního řádu, však nelze bez dalšího rozumět jakékoliv řízení, v němž by bylo možné danou věc řešit jako předběžnou otázku (ad absurdum by to prakticky vylučovalo vedení řízení podle § 142 správního řádu). Takovým řízením bude začasto rovněž sporné řízení podle § 141 správního řádu (například v rámci řešení sporu o plnění mezi účastníky řízení

[172] Dikce § 142 odst. 2 správního řádu svědčí tomu, že by dané řízení odlišné od řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu měl vést pouze správní orgán, u něhož byl podán návrh na vydání deklaratorního rozhodnutí. Je tedy otázkou, zda lze za řízení, které vylučuje vydání deklaratorního rozhodnutí podle § 142 správního řádu považovat pouze řízení vedené správním orgánem, u něhož byl návrh podle § 142 správního řádu podán, nebo se jedná o řízení vedené u kteréhokoliv správního orgánu, které může žadatel o vydání deklaratorního rozhodnutí podle § 142 správního řádu iniciovat. Z povahy věci by vydání deklaratorního rozhodnutí podle § 142 správního řádu měla vylučovat možnost rozhodnout o dané věci v jiném řízení, které může iniciovat žadatel o vydání deklaratorního rozhodnutí, lhostejno který správní orgán je k vedení takového řízení příslušný.

bude správní orgán posuzovat existenci a obsah smlouvy, na základě níž má být plněno). V takovém případě je vždy třeba zkoumat, zda je určení právního vztahu nezbytné pro uplatnění práv žadatele (blíže viz níže), nebo zda postačí, aby danou věc rozhodl správní orgán v jiném řízení.

Vedle výše uvedeného soudní praxe při postupu podle občanského soudního řádu připouští (NS: 3 Cdon 1138/96 nebo SoJ 21/97), že určovací žalobu lze podat i v případě, že lze věc řešit žalobou na plnění. Přitom vychází z toho, že naléhavý právní zájem na určení je dán, pokud rozhodnutí o určovací žalobě vytvoří pevný základ pro právní vztahy účastníků sporu a svými důsledky může být prevencí pro další spory, resp. žaloby na plnění, nebo jestliže případná žaloba na plnění nemůže pokrýt celý obsah a dosah sporného právního vztahu nebo práva a určovací žaloba je v takovém případě účinnějším procesním nástrojem než žaloba na plnění. Právě výše popsané funkce určovací žaloby v tomto zvláštním případě odpovídají požadavku občanského soudního řádu na naléhavý právní zájem pro podání této žaloby[173].

Z výše uvedeného je možné pro účely řešení předestřené otázky dovodit, že lze připustit řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu i v případě, že by věc mohla být rozhodována ve sporném řízení podle § 141 správního řádu. Takový postup lze připustit za situace, kdy by určení právního vztahu mezi účastníky sporu vyjasnilo právní postavení účastníků řízení a vytvořilo pevný právní rámec jejich vztahů, který bude působit proti vzniku sporů z těchto vztahů v budoucnu. To může mít význam zejména v případě, kdy by pouhé rozhodnutí o sporu ve sporném řízení podle § 141 správního řádu (např. rozhodnutí o povinnosti účastníka plnit druhému účastníkovi) bylo zjevně prvním z řady sporů vzniklým v důsledku nejasností ohledně existence nebo neexistence vzájemných práv a povinností (například otázka právních účinků dodatku ke smlouvě a z toho možné vyplývající vzájemné nároky smluvních stran). Druhým případem může být situace, kdy návrh na zahájení sporného řízení podle § 141 správního řádu nemůže pokrýt všechny sporné otázky ohledně právních vztahů mezi účastníky a je tak naplněna podmínka naléhavého právního zájmu, resp. „nezbytnosti pro uplatnění práv“ na určení právního vztahu (předmětem sporu není jen samotné plnění, nýbrž otázky o právním základu takového plnění a jeho okolnostech). Návrh na zahájení řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu je v takové situaci vhodnějším procesním nástrojem, než návrh na zahájení sporného řízení podle § 141 správního řádu. V obou případech by mělo platit, že smyslem rozhodnutí o určení právního vztahu je posílit především hmotněprávní postavení účastníků řízení a tak předejít případným budoucím sporům, nebo poskytnout ochranu a umožnit další rozvoj právním vztahům mezi účastníky řízení.

Druhou otázkou související s podmínkami řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu je, zda lze podat žádost o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu v případě, kdy zvláštní zákon upravuje rozhodnutí o určení

[173] Dle komentáře k § 80 občanského soudního řádu v ASPI.

právního vztahu vydávané z moci úřední[174]. Podmínky řízení o určení právního vztahu upravuje § 142 odst. 1 a 2 správního řádu (viz výše). Z hlediska posuzování příslušnosti správního orgánu lze vycházet z toho, že pokud zvláštní zákon stanoví příslušnost správního orgánu pro vydání rozhodnutí o určení právního vztahu z moci úřední, je ve smyslu § 142 odst. 1 správního řádu v mezích jeho věcné a místní příslušnosti vydat rozhodnutí o určení právního vztahu na žádost. Skutečnost, že správní orgán může vydat rozhodnutí o určení právního vztahu z moci úřední, nemůže mít za následek, že by o vydání takového rozhodnutí nemohl požádat účastník řízení podle § 142 správního řádu. Přitom lze vycházet z toho, že v případě řízení z moci úřední může dotčená osoba podat pouze nezávazný podnět k jeho zahájení, tímto řízením tedy nedisponuje. Pokud však podá žádost o určení právního vztahu, disponuje předmětem řízení (viz § 45 odst. 4 správního řádu) a má právo na to, aby bylo o žádosti rozhodnuto. Jedná se tedy z hlediska účastníka řízení o kvalitativně jiné řízení, byť může mít shodný předmět. Dalším důvodem je, že podle § 142 odst. 1 správního řádu lze vést řízení o určení právního vztahu v případě, že je to nezbytné k uplatnění práv žadatele. Z toho lze dovodit, že vyloučit možnost vedení řízení o určení právního vztahu může pouze možnost žadatele uplatnit tato práva v jiném řízení, za něž však nelze považovat řízení o určení právního vztahu vedené z moci úřední. Z výše uvedeného tedy vyplývá, že řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu nebrání skutečnost, že o daném předmětu řízení může být vydáno rozhodnutí o určení právního vztahu z moci úřední podle zvláštního zákona. Takové řízení nelze vzhledem k jeho charakteru a především vzhledem k právnímu postavení jeho účastníků považovat za jiné správní řízení ve smyslu § 142 odst. 2 správního řádu.

Poslední otázkou související s podmínkami řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu je otázka příslušnosti k takovému řízení. Podle § 142 odst. 1 správního řádu vydá správní orgán při splnění všech podmínek rozhodnutí o určení právního vztahu v „mezích své věcné a místní příslušnosti“. Z této dikce vyplývá, že správní řad neodkazuje na nutnou právní úpravu příslušnosti k řízení o určení právního vztahu jako v případě § 10 (bez úpravy věcné příslušnosti ve zvláštním zákoně nelze podle § 10 správního řádu v určité věci rozhodovat), nýbrž pouze odkazuje na úpravu věcné příslušnosti pro jiné typy řízení. Pokud tedy zvláštní zákon upravuje věcnou příslušnost k vydání konstitutivního rozhodnutí o určitých otázkách, lze o těchto otázkách za podmínek § 142 správního řádu vydat rovněž rozhodnutí o určení právního vztahu. V tomto smyslu lze § 142 odst. 1 správního řádu vnímat jako ustanovení zakládající pravomoc k vydání rozhodnutí o určení právního vztahu v těch případech, kde ji výslovně nestanoví zvláštní zákon, avšak tento zvláštní zákon stanoví věcnou příslušnost k vydání konstitutivního rozhodnutí nebo jiného aktu (například osvědčení). V tomto smyslu je třeba vnímat i výše

[174] Například § 3 odst. 3 a § 55 odst. 4 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů; § 78 odst. 2 písm. h) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů; § 1 odst. 4 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů; § 3 odst. 3 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích, ve znění pozdějších předpisů.

popsanou otázku vztahu sporného řízení podle § 141 správního řádu a řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu.

Pokud zvláštní zákon stanoví věcnou příslušnost správního orgánu k vedení sporného řízení podle § 141 správního řádu[175], může správní orgán o otázkách, jež jsou předmětem takového sporného řízení, vydat na základě a za podmínek § 142 správního řádu rozhodnutí o určení právního vztahu, aniž by zvláštní zákon příslušnost k vydání takového rozhodnutí výslovně upravoval.

[175] Například § 17 odst. 7 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a výkonu státní správy v energetických odvětvích, ve znění pozdějších předpisů; § 129 odst. 1 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, nebo § 1 zákona č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi, ve znění pozdějších předpisů.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 5. 10. 2012

Závěr č. 119 – Doručování výpovědi ze subordinační veřejnoprávní smlouvy

Správní orgán nepoužije při doručování výpovědi ze subordinační veřejnoprávní smlouvy ustanovení § 24 správního řádu.

Odůvodnění:

Poradnímu sboru ministra vnitra ke správnímu řádu byla předložena otázka doručování výpovědi ze subordinační veřejnoprávní smlouvy (konkrétně se jedná o veřejnoprávní smlouvu o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě). Jedná se o otázku, zda správní orgán jako účastník smlouvy má výpověď z veřejnoprávní smlouvy doručovat podle pravidel pro doručování plynoucích ze správního řádu nebo podle pravidel vztahujících se k právním úkonům podle zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Jedním z východisek pro zkoumání této problematiky může být ustanovení § 170 správního řádu, které se nachází v části páté, veřejnoprávní smlouvy: *„Při postupu podle této části se obdobně použijí ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé tohoto zákona; nestanoví-li tento zákon jinak, použijí se přiměřeně ustanovení občanského zákoníku, s výjimkou ustanovení o neplatnosti a odporovatelnosti právních úkonů, ustanovení o odstoupení od smlouvy, ustanovení o změně v osobě dlužníka nebo věřitele, nejde-li o právní nástupnictví, a ustanovení o započtení.“*

Přiměřená aplikace ustanovení části druhé správního řádu (obecných ustanovení o správním řízení) by mohla znamenat mimo jiné přiměřené užití § 19 až § 26 upravujících doručování podle správního řádu. Je však otázkou, zda přiměřené použití v tomto případě znamená, že je třeba doručovat přesně podle této právní úpravy. V podstatě by se jednalo o obdobné použití, což by zcela neodpovídalo striktně gramatickému výkladu, neboť § 170 hovoří o přiměřeném použití ustanovení části druhé, nikoli části druhé jako takové. Čistě gramatický výklad § 170 správního řádu tedy odpověď sám o sobě neposkytuje. Je třeba vycházet z povahy postupu podle části páté správního řádu a jeho srovnání se správním řízením upraveným v části druhé správního řádu.

Obecná úprava veřejnoprávních smluv ve správním řádu má hmotněprávní charakter, včetně úpravy uzavírání veřejnoprávní smlouvy nebo její výpovědi; lze ji považovat za smluvní či kontraktační postup. Veřejnoprávní smlouva není uzavírána ve formálním správním řízení ani postupem podle části čtvrté správního řádu, nýbrž se jedná o stanovený sled hmotněprávních úkonů vedoucích k uzavření smlouvy. Hmotněprávní charakter úpravy veřejnoprávních smluv spíše svědčí proti aplikaci procesních ustanovení správního řádu o doručování.

Dalším podstatným aspektem subordinační veřejnoprávní smlouvy je, že správní orgán či jiný veřejnoprávní subjekt jsou vůči svému adresátovi jakožto smluvní strany v rovném postavení, přičemž strany veřejnoprávní smlouvy disponují určitou smluvní rovností. O veřejnou moc se jedná mimo jiné tehdy, jestliže autoritativně dopadá na subjekt, který není v rovném postavení s orgánem veřejnou moc vykonávajícím. Typická vrchnostenská veřejná správa je vykonávána při správním řízení, tj. právě podle části druhé správního řádu, která upravuje ustanovení o doručování. Zejména pak ustanovení týkající se fikce doručení nebo formálního postupu při doručování, která upravují právní postavení osob zúčastněných na procesním úkonu, vycházejí z nadřazeného postavení správního orgánu. Argument rovného postavení smluvních stran veřejnoprávní smlouvy proto svědčí v neprospěch aplikace všech ustanovení o doručování podle správního řádu.

Oproti tomu přiměřeně využitelný při uzavírání nebo výpovědi veřejnoprávních smluv je zejména § 19 správního řádu, který upravuje, kdo doručuje (správní orgán), jakým způsobem doručuje (sám, prostřednictvím jiného orgánu nebo provozovatele poštovních služeb), dále postup při doručování (volba poštovní služby, kritéria pro to, zda musí být dokument zaslán do vlastních rukou, doručování na e-mailovou adresu apod.).

Hmotněprávní charakter úkonů při uzavírání veřejnoprávní smlouvy nebo při výpovědi z veřejnoprávní smlouvy i rovné právní postavení smluvních stran jsou argumenty, které výrazně podporují soukromoprávní rovinu způsobu doručování. V případě použití všech ustanovení správního řádu při doručování výpovědi správním orgánem vůči straně, která není orgánem veřejné správy, by byla založena nerovnost mezi smluvními stranami. Správní orgány by zejména v případě výpovědi ze smlouvy při užití fikce doručení podle § 24 správního řádu byly nedůvodně zvýhodněny. Veřejnoprávní smlouvy sice zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva, přesto se stále jedná o smlouvy, pro které by měla být zachována rovnost stran a určitá smluvní volnost.

V případě veřejnoprávní smlouvy mezi osobami soukromého práva ve smyslu § 162 správního řádu by aplikace ustanovení správního řádu pro doručování neměla být připuštěna vůbec, neboť obecně platí, že písemnost doručuje správní orgán, který ji vyhotovil, kdežto u těchto veřejnoprávních smluv není správní orgán smluvní stranou. Osoba soukromého práva tedy nemusí postupovat ani podle § 19 správního řádu, neboť při postupu podle části páté správního řádu nedoručuje ve smyslu § 19 a násl. správního řádu a oproti správnímu orgánu není její postup vázán na zákonnou úpravu (srovnej čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod).

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 5. 10. 2012

Závěr č. 120 – Opakované stížnosti na chování oprávněné úřední osoby podávané dotčenou osobou k několika správním orgánům

Podá-li stěžovatel několik stížností stejného obsahu u různých správních orgánů, stížností se podle § 175 odst. 4 správního řádu bude zabývat pouze správní orgán, který řízení vede.

Vyřizování stížnosti je zásadně dvojinstanční. První instanci představuje postup podle § 175 odst. 4, kdy se stížností zabývá ten správní orgán (např. obecní úřad), který vede správní řízení. Druhou instanci pak představuje postup podle ustanovení § 175 odst. 7 správního řádu, kdy bezprostředně nadřízený správní orgán na požádání stěžovatele přešetří způsob vyřízení stížnosti podřízeným správním orgánem. Nadřízený správní orgán posoudí stížnost podanou na způsob vyřízení stížnosti jako žádost o přešetření způsobu vyřízení stížnosti. Stížností se nezabývá nadřízený správní orgán (např. ministerstvo), který není příslušný k postupu podle § 175 odst. 4 ani k postupu podle § 175 odst. 7 správního řádu, pokud má stížnost stejný obsah jako v předchozích dvou stupních.

Pokud správní orgán shledá podanou stížnost za nedůvodnou, ostatními stížnostmi stejného obsahu se nezabývá. O tom vhodným způsobem vyrozumí stěžovatele.

Odůvodnění:

Poradnímu sboru byla předložena otázka, jak má postupovat správní orgán v případě, kdy svědek podává opakovaně stížnosti na chování oprávněné úřední osoby, přičemž nepostupuje v souladu se správním řádem, neboť tyto stížnosti podává v průběhu jednoho správního řízení několika různým osobám či úřadům (vedoucímu odboru, policii, státnímu zastupitelství, tajemníkovi a starostovi obce), a to i po té, kdy byla některá z dříve podaných stížností posouzena jako nedůvodná, a stěžovatel byl o nedůvodnosti stížnosti vyrozuměn.

Sekretariát poradního sboru se v souvislosti s touto situací zabýval následujícími otázkami:

- Jak mají správní orgány postupovat, podává-li stěžovatel více stížností stejného nebo obdobného obsahu u několika správních orgánů (v průběhu jednoho správního řízení)? Kolika instanční je postup při vyřizování stížností? Kdo by se měl stížností zabývat?

- Má správní orgán postupovat podle § 175 odst. 7 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., správní řád ve znění pozdějších předpisů, dále jen „správní řád“) i v případě, kdy se správní orgán domnívá, že stěžovatelovo podání směřovalo k prošetření způsobu vyřízení stížnosti, ačkoli bylo označeno jako „stížnost“?

- Jak má postupovat správní orgán, pokud stěžovatel podává opakovaně nové stížnosti (se stejnými důvody) ve správním řízení vůči stejné úřední osobě, ačkoli jím dříve podané stížnosti byly již posouzeny jako nedůvodné. Může správní orgán v takovém případě stěžovateli sdělit, že dalšími stížnostmi se nebude zabývat?

I.

V ustanovení § 175 správního řádu je upraven postup pro vyřizování stížnosti. Tam, kde ustanovení § 175 neobsahuje speciální úpravu, postupuje se podle ustanovení části čtvrté, popřípadě podle dalších ustanovení správního řádu, na něž část čtvrtá odkazuje. V ustanovení § 175 odst. 4 správního řádu je výslovně uvedeno, že stížnost se podává u správního orgánu, který vede řízení, tedy u správního orgánu, proti jehož postupu nebo chování jeho úředních osob stížnost směřuje. Jakýkoli jiný správní orgán, který není k vyřízení stížnosti příslušný, se takovou stížností nezabývá, ale je povinen ji postoupit příslušnému správnímu orgánu. Správní orgán může upravit vnitřním předpisem, jaký bude konkrétní postup pro vyřízení stížnosti v mezích daných ustanovením § 175 správního řádu. Ve vnitřním předpisu tedy správní orgán například stanoví, kdo (která úřední osoba) je příslušný k vyřízení konkrétní stížnosti.

Domníváme se, že podávání stížností v jednom správním řízení u několika správních orgánů není důvodné ani účelné. Pouze ten správní orgán, který vede řízení, je příslušný k vyřízení stížnosti a je způsobilý učinit vhodná opatření k nápravě (disciplinární či pracovněprávní postih), pokud zjistí, že chování oprávněné úřední osoby je nevhodné. Je-li stížnost podána u správního orgánu, který není k jejímu vyřízení příslušný, správní orgán v takovém případě postoupí tuto stížnost bez zbytečného odkladu k vyřízení příslušnému správnímu orgánu a uvědomí o tom stěžovatele.

Postup při vyřizování stížností je zásadně dvojinstanční. První instanci představuje postup podle ustanovení § 175 odst. 4 správního řádu, kdy se stížností zabývá ten správní orgán, který vede správní řízení. Druhou instanci pak představuje postup podle ustanovení § 175 odst. 7 správního řádu. Pokud se stěžovatel domnívá, že jeho stížnost nebyla řádně vyřízena, může se obrátit na nadřízený správní orgán, aby přešetřil způsob vyřízení stížnosti.

To v praxi tedy znamená, že např. způsob vyřízení stížnosti, která směřuje proti obecnímu úřadu, bude přešetřovat krajský úřad, nebo dále pak, že způsob vyřízení stížnosti, která směřuje proti krajskému úřadu, bude přešetřovat příslušné ministerstvo. Stěžovatel se ale nemůže domáhat postupu podle ustanovení § 175 odst. 7 přímo u ministerstva, pokud jeho stížnost směřuje proti postupu obecního úřadu nebo chování úředních osob na obecním úřadě.

Prošetření způsobu vyřízení stížnosti je zákonem svěřeno přímo nadřízenému správnímu orgánu, tedy správní orgány vyššího stupně, než přímo nadřízené, by se neměly takovými stížnostmi nebo požádáními o prošetření způsobu vyřízení

stížnosti dle § 175 odst. 7 správního řádu zabývat. Stěžovatel se tedy nemůže v situaci, kdy není spokojen s výsledkem přešetření způsobu vyřízení stížnosti, obracet např. na ministerstvo jako správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který přešetřoval způsob vyřízení stížnosti. Pokud by však stěžovatel upozorňoval na pochybení při přešetření způsobu vyřízení stížnosti, tedy jednalo by se o stížnost na postup správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu, který vyřizoval původní stížnost, musel by tuto stížnost vyřídit podle § 175 odst. 4 správního řádu tento

nadřízený správní orgán (například krajský úřad) a stěžovatel by se mohl domáhat přešetření způsobu vyřízení této stížnosti u jemu nadřízeného správního orgánu (například ministerstvo).

II.

Poradnímu sboru byla předložena otázka, zda lze na podání označené jako „stížnost“ hledět jako na projev vůle stěžovatele požádat správní orgán o přešetření způsobu vyřízení stížnosti dle ustanovení § 175 odst. 7 správního řádu.

Domníváme se, že každé podání je třeba posoudit podle jeho skutečného obsahu, jak plyne z ustanovení § 37 odst. 1 správního řádu. Nelze tedy podání posuzovat pouze podle jeho označení, ale správní orgán má povinnost přihlížet k vůli podatele. Posoudí-li správní orgán podání jako stížnost, použije se na postup pro vyřízení stížnosti ustanovení § 175 správního řádu bez ohledu na to, že podání dotčené osoby není výslovně jako stížnost označeno. Stejně tak, bude-li správní orgán posuzovat podání označené stěžovatelem jako „stížnost“ jako požádání o prošetření způsobu vyřízení stížnosti, není to v rozporu se správním řádem a zásadou uvedenou v ustanovení § 37 odst. 1 správního řádu.

III.

Stížnost není opravným ani dozorčím prostředkem, nejde ani o druh žádosti, kterou by se zahajovalo správní řízení. Možnost podávat stížnost proti nevhodnému chování úředních osob vychází především ze zásady uvedené v ustanovení § 4 odst. 1 správního řádu. [176] K povaze stížnosti obecně doktrína uvádí, že skutečnosti uvedené ve stížnosti jsou pouhým podnětem pro správní orgán, a stěžovatel nemá právní nárok, aby na základě jeho stížnosti byly provedeny určité dozorčí nebo jiné úkony. Shledá-li správní orgán stížnost důvodnou, je povinen bezodkladně učinit opatření k nápravě, o nichž vyrozumí stěžovatele, pokud o to stěžovatel požádal. Stěžovatel tedy obdrží od správního orgánu sdělení (resp. vyrozumění), jak správní orgán se stížností naložil, zda shledal důvody k tomu, aby správní orgán učinil nápravu.[177] Správní orgán, který dříve podané stížnosti posoudil jako nedůvodné, může stěžovateli sdělit, že se nadále jím podávanými stížnostmi nebude zabývat, a to s ohledem na zásadu procesní ekonomie. Pakliže stěžovatel neuvádí nové skutečnosti, které by svědčily o důvodnosti jím podávaných stížností,

[176] *Veřejná správa je službou veřejnosti. Každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc.*
[177] Vedral, J., Správní řád, komentář, 2. vydání, Praha: BOVA Polygon, 2012, 1379 s.

tj. prokazovaly nevhodné chování úřední osoby při dalších úkonech v řízení, správní orgán sdělí stěžovateli, že jeho stížnost neshledal důvodnou, poučí jej vhodným způsobem o možnosti postupu podle ustanovení § 175 odst. 7 správního řádu a nadále se těmito stížnostmi zabývat nebude.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 5. 10. 2012

Závěr č. 121 – Potvrzení nebo doplnění podání učiněného podle § 37 odst. 4 správního řádu

Pro „potvrzení nebo doplnění“ podle § 37 odst. 4 věty druhé správního řádu již není třeba opakovaně učinit „podání“ znova, ale lze jej pouze stvrdit podpisem osobně u správního orgánu, případě jiným způsobem odstraňujícím možnou pochybnost o autenticitě původního podání.

Odůvodnění:

Poradnímu sboru ministra vnitra ke správnímu řádu byla předložena otázka podoby „potvrzení nebo doplnění“ podání učiněného dle § 37 odst. 4 věta druhá zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Dle § 37 odst. 4 správního řádu lze podání učinit písemně nebo ústně do protokolu anebo v elektronické podobě podepsané uznávaným elektronickým podpisem. Za podmínky, že podání je do 5 dnů potvrzeno, popřípadě doplněno způsobem uvedeným ve větě první, je možno je učinit pomocí jiných technických prostředků, zejména prostřednictvím dálnopisu, telefaxu nebo veřejné datové sítě bez použití uznávaného elektronického podpisu. Podle § 18 zákona č. 300/2008 Sb., elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, lze podání učinit také prostřednictvím datové schránky. Fyzické, podnikající fyzické a právnické osoby mají tedy možnost doručovat podání prostřednictvím datových schránek, pokud to není vyloučeno povahou tohoto podání.

Jak plyne z citovaného ustanovení, podání tedy lze mimo standardních způsobů učinit také alternativními formami, například prostřednictvím dálnopisu, telefaxu či veřejné datové sítě. V těchto případech je podmínkou právních účinků takového podání jeho potvrzení nebo doplnění do 5 dnů u správního orgánu jedním ze způsobů dle věty první citovaného ustanovení.

Formu tohoto „potvrzení nebo doplnění“ samotný správní řád nespecifikuje, a tak vyvstává otázka jeho konkrétní podoby. V případě, že podání učiněné alternativním způsobem potvrzeno nebo doplněno nebude, není tento úkon účastníka schopen vyvolat právní účinky a správní orgán k takovému podání nebude přihlížet, resp. se vůbec nepovažuje za podání.

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, tuto problematiku upravuje v ustanovení § 42 odst. 3 takto: „*Podání obsahující návrh ve věci samé učiněné telegraficky je třeba písemně doplnit nejpozději do tří dnů, je-li písemné podání učiněno telefaxem nebo v elektronické podobě, je třeba v téže lhůtě jej doplnit předložením jeho originálu, případně písemným podáním shodného znění. K těmto podáním, pokud nebyla ve stanovené lhůtě doplněna, soud nepřihlíží. Stanoví-li to předseda senátu, je účastník povinen soudu předložit originál (písemné*

podání shodného znění) i jiných podání učiněných telefaxem.“, tedy na rozdíl od úpravy správního řádu přesně stanoví, jak má doplnění podání vypadat.

Předchozí správní řád, tedy zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů, v § 19 odst. 1 používal pojem „doplnění“, pro které byla stanovena kratší, a sice 3 denní lhůta: „*Podání je možno učinit písemně nebo ústně do protokolu anebo v elektronické podobě podepsané zaručeným elektronickým podpisem. Za podmínky, že podání je do 3 dnů* ***doplněno*** *způsobem uvedeným ve větě první, je možno je učinit pomocí technických prostředků, zejména prostřednictvím dálnopisu, telefaxu nebo veřejné datové sítě bez použití zaručeného elektronického podpisu.*“.

Při tvorbě zákona č. 500/2004 Sb. zákonodárce do ustanovení upravujícího způsoby podání připojil termín potvrzení, a to také z toho důvodu, že v některých situacích by mohlo být doplnění považováno za nepřiléhavé. Záměrem zákonodárce v tomto případě bylo vybrat termín, který bude schopen pokrýt co největší množství alternativ bez zbytečného formalismu.

V případě úkonu učiněného podle § 37 odst. 4 věty druhé správního řádu může podatel takový úkon potvrdit nebo doplnit způsoby podle věty první § 37 odst. 4 správního řádu tak, že podání učiní znovu (tedy např. zasláním písemného podání stvrzeného podpisem poštou či v elektronické podobě podepsané uznávaným elektronickým podpisem včetně potvrzení datovou schránkou jak plyne ze zákona elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů). Další možností je, že tímto způsobem nezašle celé podání, nýbrž původní úkon pouze doplní nebo potvrdí (v takovém podání odkáže na dříve neformálně učiněný úkon). V praktické rovině lze uvést příklad, kdy žadatel učiní podání osobně ve spolupráci se správním orgánem, a toto pak pouze podepíše. Takovéto podání stále zůstává písemným a nehodnotíme jej jako ústní podání do protokolu.

Analogicky k tomuto případu dovozujeme, že jestliže žadatel podá žádost například emailovou korespondencí, která je pak vytištěna a žadatel ji do 5 dnů stvrdí svým podpisem, není třeba takové podání znovu potvrdit dle věty první § 37 odst. 4 správního řádu (doplnění podpisu je samotným potvrzením takového úkonu jako podání).

Kloníme se k názoru, že oproti striktně dané úpravě dané občanským soudním řádem, úkon učiněný dle věty druhé § 37 odst. 4 správního řádu je možno potvrdit nebo doplnit v zákonné pětidenní procesní lhůtě také stvrzením podpisem žadatele a není nutné ho podávat znovu písemně, ústně do protokolu či v elektronické podobě podepsané uznávaným elektronickým podpisem. K této variantě se přikláníme s ohledem na zásadu hospodárnosti obsaženou v ustanovení § 6 odst. 2 správního řádu, princip služby veřejnosti zakotvený v § 4 odst. 1 správního řádu a také princip ochrany účastníka správního řízení. Zmíněnému názoru svědčí také soudobé trendy směřující ke snižování formalismu státní správy a trvání správního orgánu na opakování podání řádným způsobem by s touto tendencí bylo v rozporu.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 22. 3. 2013

Závěr č. 122 – K možnosti podat odvolání proti rozhodnutí, kterým bylo změněno závazné stanovisko

Přezkumné řízení, které se vede o závazném stanovisku, nelze považovat za správní řízení podle části druhé a třetí správního řádu, ale za postup podle části čtvrté správního řádu s tím, že ustanovení o přezkumném řízení se aplikují přiměřeně. Pokud se závazné stanovisko, které je pouze podkladem pro vydání rozhodnutí a nikoli samotným rozhodnutím, ruší nebo mění, správní orgán o tom vydává rozhodnutí. Proti tomuto rozhodnutí se však nelze odvolat.

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se zabýval otázkou, zda lze podat odvolání (rozklad) proti rozhodnutí vydaném v přezkumném řízení, kterým bylo změněno nebo zrušeno závazné stanovisko.

Jak plyne z ustanovení § 149 odst. 1 správního řádu[178], závazné stanovisko je úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení (ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu), a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Závazné stanovisko lze považovat za závazný podklad pro vydání rozhodnutí. Závazná stanoviska se vydávají v režimu části čtvrté správního řádu.

I když závazné stanovisko není samostatným rozhodnutím, správní řád připouští jeho samostatné přezkoumání dozorčím prostředkem, který se zaměřuje na to, zda bylo závazné stanovisko přijato v souladu s právními předpisy. Pokud je závazné stanovisko vydáno v rozporu s právními předpisy, postupuje se podle § 149 odst. 5 správního řádu. V tomto ustanovení se uvádí, že nezákonné závazné stanovisko lze zrušit nebo změnit v přezkumném řízení, k němuž je příslušný nadřízený správní orgán správního orgánu, který závazné stanovisko vydal. Toto ustanovení lze považovat za speciální právní úpravu ve vztahu k ustanovení § 156 odst. 2 správního řádu, kde je stanoveno, že ke zrušení vyjádření, osvědčení nebo sdělení, které je v rozporu s právními předpisy, je příslušný správní orgán, který vyjádření, osvědčení nebo sdělení vydal nebo učinil, nikoliv tedy jeho nadřízený orgán, jako je tomu v případě § 149 odst. 5.

Ustanovení § 149 odst. 5 správního řádu obecně odkazuje na zrušení nebo změnu nezákonného závazného stanoviska v přezkumném řízení, nelze však uplatnit všechna ustanovení upravující přezkumné řízení, a to vzhledem k povaze a možnostem institutu závazného stanoviska jako úkonu podle části čtvrté správního řádu. Proto se ustanovení o přezkumném řízení použijí pouze přiměřeně. Především je třeba vycházet ze skutečnosti, že přezkumné řízení o závazném stanovisku

[178] Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

se týká postupu podle části čtvrté, nejedná se o přezkumné řízení jako správní řízení podle části druhé a třetí správního řádu.

Jak již poradní sbor konstatoval v roce 2008, z ustanovení o přezkumném řízení by mělo být aplikováno zejména ustanovení § 94 odst. 1 správního řádu v části upravující podnět pro přezkumné řízení, dále pak ustanovení § 94 odst. 4 správního řádu upravující nemožnost přezkumného řízení, respektive důvod pro jeho zastavení. Poradní sbor tehdy dovodil, že nebude možné aplikovat ustanovení § 94 odst. 2 až 4, § 95 odst. 3 až 5, § 96 odst. 3 či § 99. [179]

Přezkumné řízení může být vyvoláno na základě podnětu dotčené osoby nebo účastníka správního řízení, nicméně řízení se zahajuje pouze z moci úřední. Pokud příslušný správní orgán zjistí, že závazné stanovisko nezákonné není, buď vůbec žádné přezkumné řízení nezahájí, a pokud by ho už zahájil, zastaví je usnesením podle § 97 odst. 1 správního řádu. Správní řád nestanoví, jakou formu má mít změna či zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení. Z ustanovení § 97 odst. 3 správního řádu plyne, že se v přezkumném řízení vydává rozhodnutí; takovou formu lze použít pouze tehdy, pokud by mělo dojít k úplnému či částečnému zrušení závazného stanoviska z důvodu jeho nezákonnosti.

Příslušný správní orgán nezákonné závazné stanovisko tedy zruší nebo změní rozhodnutím, což plyne mimo jiné i z ustanovení § 149 odst. 5 správního řádu, který odkazuje na přezkumné řízení. Jde o jiný postup než podle § 156 odst. 2, kde je stanoveno, že se vydává usnesení. Na podporu tohoto tvrzení lze dále uvést, že usnesení se vydává jen za předpokladu, že tak stanoví zákon, což plyne z ustanovení § 76 odst. 1 správního řádu.

Proti rozhodnutí, kterým je měněno nebo rušeno závazné stanovisko, se však nelze odvolat. Tomuto názoru svědčí tyto skutečnosti:

- Rozhodnutí, kterým se mění nebo ruší závazné stanovisko, není rozhodnutím vydaným ve správním řízení podle části druhé a třetí správního řádu.
- I když se v tomto přezkumném řízení vydává rozhodnutí, je nutné uvést, že forma rozhodnutí je pouze propůjčena postupu, který probíhá podle části čtvrté správního řádu. Samotný fakt, že se při postupu podle části čtvrté vydává rozhodnutí, nečiní z postupu podle části čtvrté správní řízení podle části druhé a třetí správního řádu.
- Přezkumné řízení o závazném stanovisku je řízení bez účastníků (podobně jako „řízení“, v němž se přezkoumávají na základě § 156 odst. 2 správního řádu jiné úkony správních orgánů). Podle § 95 odst. 4 správního řádu jsou účastníky přezkumného řízení účastníci původního řízení, v němž bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí, jichž se přezkumné řízení týká, nebo jejich právní nástupci. Závazné stanovisko se však nevydává ve správním

[179] Závěr poradního sboru č. 71 ze dne 15. 12. 2008.

řízení, které by mělo účastníky, ale podle ustanovení části čtvrté správního řádu.

Z výše uvedených skutečností tak vyplývá, že chce-li účastník správního řízení podat odvolání proti závaznému stanovisku (rozhodnutí, kterým bylo změněno závazné stanovisko), musí vyčkat rozhodnutí ve věci, které bude vydáno na podkladě změněného závazného stanoviska, a odvolat se až proti rozhodnutí ve věci.

Poznámka: K předmětnému závěru přijal poradní sbor dodatek (viz následující stranu).

S názorem poradního sboru se neztotožnila soudní judikatura. Srov. poznámku u závěru č. 60.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 25. 10. 2013

Dodatek k závěru č. 122 – Právní moc rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu, poučení o opravném prostředku v takovém rozhodnutí, možnost přezkoumání takového rozhodnutí v přezkumném řízení

Rozhodnutí vydané v přezkumném řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu se oznamuje doručením stejnopisu písemného vyhotovení do vlastních rukou účastníkům řízení, v němž bylo přezkoumávané závazné stanovisko podkladem pro rozhodnutí. Toto rozhodnutí nabývá právní moci oznámením.

Rozhodnutí v přezkumném řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu musí obsahovat poučení o tom, že se proti němu nelze odvolat.

Rozhodnutí vydané v přezkumném řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu nelze podle § 94 odst. 2 správního řádu přezkoumávat v přezkumném řízení.

Odůvodnění:

Poradnímu sboru ministra vnitra ke správnímu řádu bylo předloženo několik dílčích otázek souvisejících se závěrem č. 122, který se zabývá výkladem § 149 odst. 5 správního řádu (přezkumné řízení o závazném stanovisku).[180]

První je otázka právní moci rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu, tedy kdy toto rozhodnutí nabývá právní moci. Podle § 73 odst. 1 správního řádu rozhodnutí nabývá právní moci, pokud bylo oznámeno a nelze se proti němu odvolat. Dle výše citovaného závěru poradního sboru se proti rozhodnutí vydanému v přezkumném řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu nelze odvolat, a je proto třeba vyřešit otázku oznamování tohoto rozhodnutí.

Podle § 72 správního řádu se rozhodnutí oznamuje účastníkům řízení doručením stejnopisu písemného vyhotovení do vlastních rukou nebo ústním vyhlášením. Přezkumné řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu však není správním řízením podle části druhé správního řádu a nelze tak hovořit o účastnících řízení. Je tedy otázkou, zda rozhodnutí vydané v tomto přezkumném řízení oznamovat a pokud ano, kterým osobám. Je nesporné, že rozhodnutí vydané v přezkumném řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu má dopad do právní sféry osob dotčených přezkoumávaným závazným stanoviskem (může být důvodem pro obnovu řízení, viz § 149 odst. 6 správního řádu). Z toho důvodu by tyto osoby měly být uvědomeny o vydání takového rozhodnutí jeho oznámením ve smyslu

[180] Podle závěru poradního sboru č. 122 *„Přezkumné řízení, které se vede o závazném stanovisku, nelze považovat za správní řízení podle části druhé a třetí správního řádu, ale za postup podle části čtvrté správního řádu s tím, že ustanovení o přezkumném řízení se aplikují přiměřeně. Pokud se závazné stanovisko, které je pouze podkladem pro vydání rozhodnutí, a nikoli samotným rozhodnutím, ruší nebo mění, správní orgán o tom vydává rozhodnutí. Proti tomuto rozhodnutí se však nelze odvolat.“*

§ 72 správního řádu, byť se z formálního hlediska nejedná o účastníky přezkumného řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu. Přitom lze vycházet z toho, že při postupu podle § 149 odst. 4 správního řádu není třeba změnové nebo potvrzující závazné stanovisko zvláště oznamovat dotčeným osobám, neboť se s ním seznámí v probíhajícím řízení, v němž je závazným podkladem pro rozhodnutí. Vedení přezkumného řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu by však bez oznámení rozhodnutí dotčeným osobám do značné míry postrádalo smysl, neboť by tyto osoby v důsledku nevědomosti nemohly ze zrušení nebo změny závazného stanoviska dovodit kýžené následky spočívající právě v možnosti žádat obnovu řízení a v jejím rámci změnu jím podmíněného rozhodnutí. Lze tedy uzavřít, že rozhodnutí vydané v přezkumném řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu se oznamuje dotčeným osobám.

V této souvislosti je však třeba přesněji vymezit okruh osob, kterým by mělo být rozhodnutí podle § 149 odst. 5 správního řádu oznamováno. Z § 149 odst. 1 správního řádu vyplývá, že závazné stanovisko je vždy závazným podkladem pro rozhodnutí vydávané v konkrétním řízení. S ohledem na jeho závaznost pro rozhodnutí je závazným stanoviskem nutně dotčen na svých právech nebo oprávněných zájmech (viz § 2 odst. 3 správního řádu) každý účastník řízení, v němž je závazné stanovisko podkladem pro rozhodnutí.

Z výše uvedeného lze tedy dovodit, že rozhodnutí vydané v přezkumném řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu se oznamuje doručením stejnopisu písemného vyhotovení do vlastních rukou účastníkům řízení, v němž bylo přezkoumávané závazné stanovisko podkladem pro rozhodnutí, alespoň v případě, že jsou účastníci řízení správnímu orgánu známi. Vzhledem k tomu, že se proti tomuto rozhodnutí nelze odvolat, nabývá právní moci oznámením, v případě většího počtu dotčených osob konkrétně doručením písemného vyhotovení rozhodnutí poslední z dotčených osob.

Další související praktickou otázkou je, zda a případně jak má být formulováno v rozhodnutí vydávaném v přezkumném řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu poučení o opravném prostředku. Podle § 68 odst. 1 správního řádu je obsahovou součástí rozhodnutí poučení účastníků (ze skutečnosti, že přezkumné řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu nemá účastníky, nelze dovozovat, že není třeba formulovat poučení o opravném prostředku, neboť by se jednalo o přehnaný formalismus v rozporu s poučovací povinností podle § 4 odst. 2 správního řádu), přičemž podrobnosti tohoto poučení upravuje odstavec 5 a 6 téhož ustanovení. Z tohoto ustanovení lze dovodit (též s ohledem na to, že se rozhodnutí oznamuje dotčeným osobám), že rozhodnutí v přezkumném řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu musí obsahovat poučení o tom, že se proti němu nelze odvolat, viz § 68 odst. 5 správního řádu.

Poslední otázka se týká problému, zda lze rozhodnutí vydané v přezkumném řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu přezkoumávat v přezkumném řízení podle § 94 a násl. správního řádu. Podle výše citovaného závěru poradního sboru

je přezkumné řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu postupem podle části čtvrté správního řádu, na který se přiměřeně použijí vybraná ustanovení § 94 až 99 správního řádu. Z toho vyplývá, že rozhodnutí vydané v přezkumném řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu je rozhodnutím ve smyslu § 97 správního řádu a proto jej nelze podle § 94 odst. 2 správního řádu přezkoumávat v přezkumném řízení.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 22. 3. 2013

Závěr č. 123 – Doručování fyzickým osobám na adresu ohlašovny

Při splnění zákonem stanovených podmínek může nastat tzv. fikce doručení podle ustanovení § 24 odst. 1 správního řádu i při doručování na adresu ohlašovny. Fikce doručení nastane, pokud správní orgán přijal oznámení o neúspěšném doručení písemnosti, a zároveň měl adresát možnost si písemnost v desetidenní lhůtě vyzvednout na místě, kde byla písemnost uložena. Po uplynutí desetidenní lhůty od oznámení o neúspěšném doručení se bude písemnost považovat za doručenou.

Odůvodnění:

Poradnímu sboru ministra vnitra ke správnímu řádu byla předložena otázka, jak mají správní orgány postupovat při doručování písemností fyzickým osobám, které mají adresu trvalého pobytu na adrese ohlašovny, která odmítá zabezpečit doručování písemností těmto osobám.

V praxi se správní orgány, které doručují písemnosti právě těmto osobám, setkávají s případy, kdy ohlašovny, na jejichž adrese mají fyzické osoby adresu trvalého pobytu, odmítají zabezpečit doručování písemností těmto osobám.

Fyzické osobě se podle § 20 odst. 1 správního řádu [181] písemnost doručuje na adresu jejího trvalého pobytu. Skutečnost, zda je osoba přihlášena k trvalému pobytu v objektu určeném pro bydlení, ubytování či individuální rekreaci nebo v objektu, který není určen k bydlení (tj. na ohlašovně), nemá z hlediska požadavků na doručování podle správního řádu žádný význam. Institut trvalého pobytu má pouze evidenční charakter a nevypovídá nic o faktickém stavu, tedy o tom, kde daná osoba skutečně bydlí. Na adresu správního orgánu lze fyzické osobě doručovat i podle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, který uvádí, že „*Ve prospěch stěžovatele nelze ničeho dovodit ani ze skutečnosti, že adresa v Přerově je adresou ohlašovny. Je sice logické, že osoby s takovým trvalým pobytem na daném místě fakticky nebydlí, ovšem je jejich zájmem, aby sledovaly doručování na danou adresu, zejména za situace, kdy vedou správní řízení, v němž nepožádaly o doručování na jinou možnou adresu.*“[182]

Otázkou ale zůstává, zda lze při doručování na adresu ohlašovny aplikovat fikci doručení podle § 24 odst. 1 správního řádu.

Fikce doručení nastane pouze za předpokladu, že byla písemnost uložena, a zároveň byl adresát, v souladu s § 23 odst. 4 správního řádu, vyzván vložením oznámení o neúspěšném doručení písemnosti do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo, aby si uloženou písemnost ve lhůtě 10 dnů vyzvedl, a byl písemně poučen o právních důsledcích, které by jeho případné jednání podle § 24 odst. 1,

[181] Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
[182] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2011 č.j.: 2 As 28/2011-131

3 a 4 správního řádu vyvolalo (k tomuto závěru dospěl i Nejvyšší správní soud ve svých rozhodnutích např. 7 As 130/2012-29 nebo 5 As 72/2010-60 [183] nebo 9 As 42/2010). Výše popsané platí primárně pro situace, kdy nemá adresát adresu trvalého pobytu na ohlašovně. Na rozdíl od předchozí právní úpravy (zákon č. 71/1967 Sb.) není nutné pro účinky fikce doručení, aby se adresát v místě, kam je mu písemnost doručována, zdržoval.

Obdobným způsobem lze však postupovat i v situacích, kdy jsou písemnosti doručovány na adresu ohlašovny. Judikatura Nejvyššího správního soudu uvádí, že: „*V řízeních podle správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.) pak v případě, že je občanovi zrušeno místo trvalého pobytu a stane se jím ohlašovna, lze po něm jistě spravedlivě žádat, aby orgánům, u nichž nějaké řízení svou žádostí vyvolal, sdělil adresu pro doručování ve smyslu § 19 odst. 3 správního řádu, případně aby docházel na ohlašovnu či sledoval úřední desku rozhodujícího orgánu.*[184] Krajský soud v Hradci Králové ve svém rozsudku pak uvádí, že: „*podle soudu nelze za vážný důvod, pro který si fyzická osoba – nepodnikatel nemohla bez svého zavinění vyzvednout písemnost, považovat skutečnost, že dotyčná osoba na adrese pro doručování nebydlí, anebo si na ni řádně nepřebírá poštu.“*[185]

Ohlašovny by měly přijímat oznámení o neúspěšném doručení písemnosti pro adresáta podle § 23 odst. 4 správního řádu, neboť je lze považovat za jiné vhodné místo, kde se může adresát o možnosti vyzvednout si písemnost dozvědět. Ohlašovna by měla umožnit vyvěšení tohoto oznámení, aby se s ním adresát mohl v desetidenní lhůtě seznámit a písemnost si vyzvednout. Za splnění těchto podmínek bude možné „fikcí“ doručovat. Vložení písemnosti do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo po uplynutí desetidenní lhůty se použije pouze, je-li to možné a nevyloučil-li to správní orgán (v opačném případě se písemnost vrátí správnímu orgánu, který ji vyhotovil). Skutečnost, zda byla písemnost vložena do domovní schránky, nebude mít vliv na uplatnění fikce doručení.

Pokud však ohlašovna předem projeví vůli nepřijímat písemnosti pro adresáty, kteří mají na její adrese trvalý pobyt, a neposkytnout ani součinnost při jejich doručování (přičemž ponecháváme stranou eventuální nelegálnost tohoto postupu), nenastane fikce doručení, neboť ohlašovna nepřevezme oznámení o neúspěšném doručení písemnosti a neumožní tak adresátovi dozvědět se o možnosti vyzvednout si písemnost. V tomto případě se jedná o situaci, kdy se dle správního řádu prokazatelně nedaří doručovat, a proto bude nutné doručovat písemnosti veřejnou vyhláškou nebo ustanovit opatrovníka.

---

[183] Z citovaného rozhodnutí: „*Krajský soud se tedy zabýval tím, zda dlouhodobé nezdržování se žalobce na adrese trvalého pobytu bránilo uplatnění fikce doručení rozhodnutí o přestupku. Vycházel z toho, že žalobce správnímu orgánu prvého stupně žádnou doručovací adresu nesdělil, a proto mu bylo, v souladu se správním řádem, doručováno na adresu trvalého pobytu. V takovém případě však jde k tíži adresáta, že se na adrese trvalého pobytu nezdržuje a nevyzvedává si korespondenci. Krajský soud konstatoval, že bez ohledu na to, zda se na adrese trvalého pobytu žalobce zdržoval či nikoliv, bylo mu na této adrese řádně doručováno, a proto se uplatnila i fikce doručení.*“

[184] Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 6. 2. 2007, č.j. 2 AS 64/2005-108

[185] Rozsudek KS v Hradci Králové ze dne 30. 6. 2011, č.j. 53 A 2/2011-27

Fikcí nebude možné doručovat na adresu ohlašovny osobám, jejichž pobyt není znám (jde o osoby, o nichž odesílající správní orgán ví, že se na adrese svého trvalého pobytu nezdržují a nepřebírají tam poštu), nebo pokud si adresát písemnost na adrese ohlašovny opakovaně nevyzvedává. [186] V těchto situacích se totiž adresátovi prokazatelně nedaří doručovat, a proto bude třeba ve smyslu § 25 odst. 1 správního řádu doručovat veřejnou vyhláškou, nebo na základě § 32 správního řádu ustanovit opatrovníka.

Správní orgán ani doručující orgán není povinen zjišťovat, zda se adresát zdržuje na adrese, kam je mu doručováno. Pokud se však správní orgán dozví o tom, že se adresát na této adrese vůbec nezdržuje, měl by doručovat na jinou adresu nebo nastalou procesní situaci řešit jiným z výše uvedených způsobů podle správního řádu.

[186] Výše citované judikáty takový postup zřejmě umožňují, nicméně současně upozorňují na možnost postupu podle § 24 odst. 2 ve spojení s § 41 správního řádu, tedy na možnost žádat určení neplatnosti doručení nebo okamžiku doručení. Z hlediska procesní jistoty a s ohledem na níže uvedené lze tedy spíše doporučit dále popsaný postup.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 22. 3. 2013

Závěr č. 124 – Právní účinky doručení rozhodnutí v případě neplatného elektronického podpisu

I. Rozhodnutí doručené do datové schránky účastníka, avšak opatřené zaručeným elektronickým podpisem oprávněné úřední osoby, který expiroval, nelze bez dalšího považovat za nicotné. Za nicotné by mohlo být rozhodnutí považováno v případě, že by bylo vydáno zcela bez vědomí oprávněné osoby. Absence platného elektronického podpisu nebude mít ve většině případů vliv ani na zákonnost rozhodnutí ve věci samé, pokud představuje jen formální vadu, která podstatným způsobem nesnižuje důvěru v obsahovou jednoznačnost rozhodnutí a jeho soulad se zákonem.

II. Pokud správní orgán zjistí, že stejnopis písemného vyhotovení rozhodnutí byl poprvé účastníkovi doručen s neplatným elektronickým podpisem, nevydává opravné rozhodnutí dle § 70 správního řádu, ani opravné usnesení o opravě stejnopisu rozhodnutí (takový postup totiž není třeba, pokud je v daném případě ve spise již obsaženo písemné vyhotovení rozhodnutí bez vad), ale zašle je účastníkovi znovu (resp. mu zašle nový stejnopis písemného vyhotovení rozhodnutí). Odvolací lhůta počne běžet od doručení podoby stejnopisu shodujícího se s originálem písemného vyhotovení, které je ve spisu založeno.

Odůvodnění:

Poradní sbor se zabýval otázkou, zda v případě neplatnosti elektronického podpisu u písemného vyhotovení rozhodnutí doručeného prostřednictvím datové schránky bylo doručeno řádně, a zda může rozhodnutí v případě absence elektronického podpisu u doručeného písemného vyhotovení (resp. v případě, kdy certifikát, na němž je podpis založen, tzv. expiroval) nabýt právní moci.

I.

Ustanovení § 19 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), stanoví, že správní orgán doručí písemnost prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky. Ustanovení § 69 odst. 3 správního řádu pak upravuje podrobnějším způsobem náležitosti elektronické verze písemného vyhotovení rozhodnutí, když stanoví, že pokud se na žádost účastníka má rozhodnutí doručit elektronicky, vyhotoví úřední osoba elektronickou verzi rozhodnutí a na místě otisku úředního razítka uvede slova „otisk úředního razítka“ a dokument podepíše svým uznávaným elektronickým podpisem.[187]

[187] Dle zákona č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů (zákon o elektronickém podpisu), ve znění pozdějších předpisů

Je však otázkou, zda lze rozhodnutí, které bylo oznámeno doručením stejnopisu písemného vyhotovení prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky, kterému chybí elektronický podpis (resp. v případě, kdy kvalifikovaný certifikát, na kterém je založen zaručený elektronický podpis, pozbyl platnosti plynutím času), považovat za nezákonné nebo nicotné. V praxi také není jasné, zda rozhodnutí oznámené doručením stejnopisu písemného vyhotovení bez platného elektronického podpisu oprávněné úřední osoby může nabýt právní moci.

II.

Pokud je písemné vyhotovení rozhodnutí v elektronické podobě opatřeno elektronickým podpisem, který pozbyl platnosti (resp. došlo k jeho expiraci), lze mít za to, že je na ně třeba pohlížet jako na dokument řádně nepodepsaný (stejně, jako by na písemném vyhotovení rozhodnutí v listinné podobě chyběl vlastnoruční podpis oprávněné úřední osoby).

Obsah a forma rozhodnutí je popsána v ustanovení § 67 správního řádu. Podpis oprávněné úřední osoby představuje jednu z formálních náležitostí rozhodnutí, dle ustanovení § 69 odst. 1 je možno podpis oprávněné úřední osoby na stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí nahradit doložkou „vlastní rukou“ nebo zkratkou „v. r.“ u příjmení oprávněné úřední osoby a doložkou „za správnost vyhotovení:“ s uvedením jména, příjmení a podpisu úřední osoby, která odpovídá za písemné vyhotovení rozhodnutí.

Pokud ovšem rozhodnutí nemá všechny požadované náležitosti, jedná se o vadné rozhodnutí; dle závažnosti jeho vad může jít o rozhodnutí nicotné, nezákonné nebo pouze o rozhodnutí formálně vadné.

Lze mít za to, že na tomto místě jistě nelze hovořit o nicotnosti rozhodnutí, neboť za nicotné lze považovat takové rozhodnutí, které obsahuje *„jen takové vady řízení, které mají za následek, že již vůbec nelze o správním aktu hovořit. Může se jednat o vady spočívající například v rozhodování absolutně nekompetentním orgánem, rozhodování podle právního předpisu, který byl přede dnem rozhodnutí bez náhrady zrušen, či absolutní nedostatek zákonem předepsané formy“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 3 Azs 277/2004 – 70[188]).

Citovaný rozsudek se také vyjadřuje v tom smyslu, že *„absence podpisu oprávněné osoby na písemném vyhotovení rozhodnutí správního orgánu, které bylo doručeno účastníkům správního řízení, za situace, že součástí správního spisu je vyhotovení rozhodnutí, které je takovou osobou podepsáno a je i jinak bezvadné, nezakládá nicotnost tohoto rozhodnutí.“*

Judikatura Nejvyššího správního soudu tedy konstantně potvrzuje, že je nutné chápat nicotnost z materiálního hlediska, to znamená, že rozhodnutí je nicotné,

[188] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 3 Azs 277/2004 - 70, dostupný z www.nssoud.cz, se sice týká předchozí právní úpravy (zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení), ale bývá vztahován i na novou právní úpravu a hojně citován i v pozdější judikatuře (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 55/2007 – 92 a č.j. 1 As 42/2008 – 34, atd.).

pouze pokud má vady spočívající v těžkém nedostatku formy, neurčitosti, nesmyslnosti atd. O tak závažnou vadu se však nejedná v případě, když oprávněná úřední osoba podepsala rozhodnutí elektronickým podpisem, který expiroval (za předpokladu, že součástí správního spisu je vyhotovení rozhodnutí podepsané touto oprávněnou úřední osobou).[189]

Rozhodnutí ve správním řízení, doručené do datové schránky účastníka, avšak opatřené zaručeným elektronickým podpisem oprávněné úřední osoby, který pozbyl platnosti, nelze považovat za nicotné. Za nicotné by však mohlo být rozhodnutí považováno v případě, že by bylo rozhodnutí vydáno zcela bez vědomí oprávněné osoby. V případě doručování do datových schránek však lze uvedený předpoklad vyloučit s poukazem na zvláštní způsob doručení, jímž je sledována verifikace odesilatele[190] a také doložení legitimity vydaného rozhodnutí, ve spojení s jeho přičitatelností příslušnému správnímu orgánu (neboť již samotný způsob používání datových schránek a jejich autorizace by měl zaručovat autenticitu takto zasílaných dokumentů).

Je však třeba zkoumat, zda mohla mít absence platného elektronického podpisu vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. Nejasnost týkající se elektronického podpisu tedy nebude mít ve většině případů vliv ani na zákonnost rozhodnutí ve věci samé, pokud představuje jen formální vadu, která podstatným způsobem nesnižuje důvěru v obsahovou jednoznačnost rozhodnutí a jeho soulad se zákonem. O nezákonnosti rozhodnutí lze hovořit například v případě, kdy by ze zákonné úpravy vyplývalo, že dané rozhodnutí musí vydat a podepsat konkrétní osoba v rámci správního orgánu (jak je tomu např. u rozhodnutí o rozkladu podle
§ 152 odst. 2 správního řádu).[191]

III.

Ustanovení § 73 odst. 1 správního řádu určuje, že právní moci nabývá rozhodnutí, které bylo oznámeno, a proti kterému nelze podat odvolání. Na uvedené navazuje ustanovení § 83 správního řádu, když ve svém odstavci prvním stanoví patnáctidenní odvolací lhůtu ode dne oznámení rozhodnutí. Oznamování rozhodnutí účastníkům řízení pak upravuje § 72 správního řádu, které určuje, že se rozhodnutí

[189] Lze zmínit také judikaturu prvorepublikového Nejvyššího soudu Československé republiky, neboť již tento se vyjádřil obdobně: *„Nedostatek podpisu a razítka na úředním vyřízení není vadou podstatnou, nezavdává-li pochybnosti o pravé podstatě a druhu písemnosti, a nebyla-li strana ani jinak vadou tou ve své obhajobě zkrácena.“* (srov. Boh. A 3110/24)

[190] K přístupu do datové schránky orgánu veřejné moci je oprávněn vedoucí orgánu veřejné moci. Do datové schránky orgánu veřejné moci bude mít také v souladu s § 8 odst. 6 písm. c) zákona 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, přístup zpravidla pouze fyzická osoba určená vedoucím orgánu veřejné moci, pro který byla datová schránka zřízena, a to v rozsahu jím stanoveném, popřípadě také administrátor dle § 8 odst. 7 zákona 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů. Osoba oprávněná k přístupu do datové schránky se do ní přihlašuje prostřednictvím přístupových údajů a je povinna s nimi zacházet tak, aby nedošlo k jejich zneužití.

[191] Srov. Vedral. J., *Správní řád - komentář - II. aktualizované vydání, Praha : Polygon, 2012,* str. 621.

oznamuje doručením stejnopisu písemného vyhotovení do vlastních rukou[192] nebo ústním vyhlášením. Odvolací lhůta pak počíná běžet dnem následujícím po dni doručení. Rozhodnutí tedy nabude právní moci patnáctým dnem ode dne oznámení rozhodnutí dle § 83 odst. 1, pokud žádný z účastníků proti němu nepodá odvolání.

V posuzovaném případě se ale nejedná se o řádné oznámení rozhodnutí, jde pouze o seznámení účastníka se zněním rozhodnutí. Neoznámení rozhodnutí se dle § 84 odst. 2 správního řádu nemůže dovolávat ten, kdo se s ním prokazatelně seznámil. Na takového účastníka se hledí, jako by mu správní orgán doručil rozhodnutí s chybějícím poučením podle § 83 odst. 2 správního řádu.

V případě, kdy správní orgán zjistí, že prve doručené písemné vyhotovení rozhodnutí bylo podepsáno neplatným elektronickým podpisem, je jistě žádoucí, aby správní orgán doručil rozhodnutí znovu – tentokrát již s platným elektronickým podpisem.[193] Pokud tedy správní orgán zjistí, že bylo poprvé doručeno písemné vyhotovení rozhodnutí s neplatným elektronickým podpisem, nevydává opravné rozhodnutí dle § 70 správního řádu, ani opravné usnesení o opravě stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí (takový postup totiž není třeba, pokud je v daném případě ve spise již obsaženo písemné vyhotovení rozhodnutí bez vad), ale zašle je účastníkovi znovu (resp. mu zašle nový stejnopis písemného vyhotovení rozhodnutí). Odvolací lhůta pak počne běžet od doručení podoby stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí shodujícího se s originálem písemného vyhotovení rozhodnutí, které je ve spisu založeno.[194]

[192] V posuzovaném případě by mělo k řádnému oznámení rozhodnutí dojít prostřednictvím doručení formou datové zprávy do datové schránky v souladu s § 19 odst. 1 správního řádu. Okamžik doručení, se váže na moment, kdy se oprávněná osoba do datové schránky přihlásí. Pokud k přihlášení oprávněnou osobou nedojde do 10 dnů od dodání datové zprávy do datové schránky, považuje se datová zpráva za doručenou desátým dnem od doručení (tzv. fikce doručení). Srov. § 17 odst. 3 a 4 zákona 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů

[193] Zejména vzhledem k tomu, že v případě absence zaručeného elektronického podpisu nelze na rozhodnutí provést tzv. ověřovací doložku konverzí.

[194] Srov. Vedral. J., *Správní řád - komentář - II. aktualizované vydání, Praha : Polygon, 2012,* str. 628, 730-731.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 25. 10. 2013

Závěr č. 125 – Přiznání dávky pomoci v hmotné nouzi a ochrana před nečinností

Pokud příslušný správní orgán nepostupuje podle § 45 zákona o pomoci v hmotné nouzi, ač jsou pro to dány zákonné důvody, lze vůči němu uplatňovat opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu.

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se na podnět veřejného ochránce práv zabýval otázkou, zda může Ministerstvo práce a sociálních věcí, pokud shledá důvody pro zahájení řízení o neprávem odepřené dávce podle ustanovení § 45 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pomoci v hmotné nouzi“), uložit Úřadu práce České republiky podle ustanovení § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu, aby takové řízení zahájil.

Dotaz veřejného ochránce práv se týkal situace, kdy jsou shledány důvody pro postup podle § 45 odst. 1 [195] zákona o pomoci v hmotné nouzi. Postup podle § 45 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi se podle § 75 a 76 stejného zákona realizuje formou oznámení o dávce a její výši.

Ustanovení § 75 obsahuje taxativní výčet případů, v nichž se vydává rozhodnutí (např. dávka nebyla přiznána, byla odejmuta, byla snížena). Podle § 76[196] se pak v ostatních případech, kdy se rozhodnutí nevydává, uplatní speciální procesní postup zahrnující oznámení o dávce, proti němuž lze podat ve stanovené lhůtě námitky. Na základě těchto námitek pak orgán pomoci v hmotné nouzi vydá

[195] „Dávka neprávem

a) přiznaná v nižší částce, než v jaké náleží,

b) nevyplácená nebo vyplacená v nižší částce, než v jaké náleží,

c) odepřená, nebo

d) přiznaná od pozdějšího data, než od jakého náleží,

se přizná nebo zvýší, a to ode dne, od něhož dávka nebo její zvýšení náleží, nejvýše však 3 roky zpětně ode dne, kdy orgán rozhodující o dávkách tuto skutečnost zjistil, nebo ode dne, kdy o zvýšení dávky nebo o přiznání dávky příjemce nebo žadatel požádal.“

[196] § 76 - Oznámení a námitky

(1) Rozhoduje-li orgán pomoci v hmotné nouzi o dávce v případech, kdy se nevydává rozhodnutí, je povinen žadateli doručit písemné oznámení o dávce a její výši. Písemné oznámení o dávce se nedoručuje do vlastních rukou.

(2) Proti postupu uvedenému v odstavci 1 lze uplatnit do 15 dnů ode dne výplaty první splátky dávky po jejím přiznání nebo ode dne výplaty dávky po jejím přiznání námitky. K námitkám, které byly podány opožděně, se nepřihlíží.

(3) Námitky se podávají písemně u příslušného orgánu pomoci v hmotné nouzi, který dávku přiznal. Orgán pomoci v hmotné nouzi vydá do 30 dnů ode dne, kdy mu námitky došly, rozhodnutí o dávce.

rozhodnutí o dávce, které plně podléhá režimu části druhé a třetí správního řádu. Oznámení o přiznání dávky pomoci v hmotné nouzi vydávané podle § 76 zákona o pomoci v hmotné nouzi lze považovat za oznámení rozhodnutí (v materiálním smyslu). Samotné přiznání dávky pomoci v hmotné nouzi svými znaky odpovídá znakům vymezeným v § 9, resp. § 67 odst. 1 [197] správního řádu, neboť jde o rozhodnutí, jímž správní orgán v určité věci zakládá práva jmenovitě určené osoby. Na právní režim oznámení a následného postupu jsou však v praxi nejednotné názory z hlediska rozsahu podpůrného použití správního řádu, možného uplatnění institutu přezkumného řízení apod. V otázce uplatnění § 80 správního řádu to však není rozhodné; ačkoli je § 80 obsažen v části druhé správního řádu, podle § 6 odst. 1 správního řádu platí, že *nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80).* § 6 správního řádu je obsažen v jeho části první a vztahuje se na veškeré postupy, ke kterým podpůrně platí správní řád alespoň v rozsahu základních zásad činnosti správních orgánů.[198] Bez ohledu na to, zda postup podle § 76 zákona o pomoci v hmotné nouzi spadá plně do režimu části druhé (případně třetí) správního řádu, lze vůči němu, resp. vůči postupu podle § 45 ve spojení s § 76 užít institutu ochrany před nečinností.

Podle § 80 odst. 2 *opatření proti nečinnosti učiní nadřízený správní orgán i tehdy, nezahájí-li příslušný správní orgán řízení ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední.* V tomto ustanovení se promítá zásada, že správní orgány jsou povinny zahajovat řízení z moci úřední, je-li k tomu zákonný důvod. Také znění § 45 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi nasvědčuje tomu, že v zákonem stanovených případech je povinností správního orgánu (Úřadu práce ČR) řízení zahájit – srov. slova „dávka se přizná nebo zvýší …“. Podle názoru Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu tak může Ministerstvo práce a sociálních věcí uplatnit opatření proti nečinnosti ve smyslu § 80 správního řádu.

[197] „Rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách.“
[198] § 177 odst. 1 správního řádu.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 25. 10. 2013

Závěr č. 126 – Hybridní pošta o oznámení o přiznání dávky pomoci v hmotné nouzi

Doručování oznámení o přiznání dávky pomoci v hmotné nouzi formou tzv. hybridní pošty není v souladu s právními předpisy upravujícími doručování písemností vyhotovených správním orgánem, avšak vzhledem k tomu, že je uvedené oznámení úkonem pouze informační povahy, nebude mít tento způsob doručení za následek nezákonnost přiznání dávky pomoci v hmotné nouzi.

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se na podnět veřejného ochránce práv zabýval otázkou, zda lze oznámení o přiznání dávky pomoci v hmotné nouzi (§ 76 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů) vyhotovovat v součinnosti s držitelem poštovní licence formou tzv. hybridní pošty, tj. předáním písemného vyhotovení oznámení (v elektronické formě) bez podpisu oprávněné úřední osoby a otisku úředního razítka odpovídajícího požadavkům zákona o užívání státních symbolů [199] držiteli poštovní licence, který dále zajistí jeho vytištění, vypravení a doručení (služba Postservis).

Ustanovení § 75 zákona o pomoci v hmotné nouzi obsahuje taxativní výčet případů, v nichž se vydává rozhodnutí (např. dávka nebyla přiznána, byla odejmuta, byla snížena). Podle § 76 zákona o pomoci v hmotné nouzi *rozhoduje-li orgán pomoci v hmotné nouzi o dávce v případech, kdy se nevydává rozhodnutí, je povinen žadateli doručit písemné oznámení o dávce a její výši. Písemné oznámení o dávce se nedoručuje do vlastních rukou.* Proti uvedenému postupu (oznámení) lze uplatnit do 15 dnů ode dne výplaty první splátky dávky po jejím přiznání nebo ode dne výplaty dávky po jejím přiznání námitky.

Doručování oznámení tzv. hybridní poštou probíhá tak, že úřad práce vygeneruje oznámení v jednotném informačním systému hmotné nouze a odešle je elektronicky České poště, s. p., která je vytiskne a doručí účastníku řízení. Obecně lze ohledně tohoto způsobu doručování uvést, že doručování tzv. hybridní poštou je v našem právním řádu výslovně zakotveno v § 48 odst. 4 občanského soudního řádu, který obsahuje příslušné zmocnění pro účely vydávání rozhodnutí a dalších písemností soudů v oblasti občanského soudního řízení. Možnost doručování úředních písemností tzv. hybridní poštou je blíže upravena vyhláškou č. 37/1992 Sb., o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy, ve znění pozdějších předpisů. Popsaný postup při vyhotovování a doručování písemností ale může být spojen s řadou právních i faktických problémů. Zasílání úředních dokumentů hybridní poštou vzbuzuje především otázky ohledně právních účinků zasílaných dokumentů.

[199] § 5 zákona č. 352/2001 Sb., o užívání státních symbolů České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Účastník řízení obdrží dokument, který postrádá jakékoliv originální autentizační prvky; jde o prostý výtisk dokumentu. Dalším problémem je skutečnost, že Česká pošta, s. p. se při navrhovaném postupu stává nejen tím, kdo provádí doručení, ale také zhotovitelem dokumentu. Navíc je při tomto postupu Česká pošta, s. p. i odesílatelem dokumentu, jehož odesílatelem by standardně měl být orgán veřejné moci. Může tedy vzniknout otázka, zda lze považovat právní účinky (např. zachování charakteru veřejné listiny) takto vyhotovené písemnosti s ohledem na právní účinky původního dokumentu za zachované. V každém případě při využití systému hybridní pošty v resortu Ministerstva spravedlnosti lze přinejmenším konstatovat, že tento postup má oporu v zákoně (občanském soudním řádu).

Z hlediska souladu postupu Úřadu práce ČR se zákonem lze upozornit na některé požadavky právních předpisů týkající se vyhotovování úředních dokumentů. V obecné rovině lze dovozovat určité formální požadavky pro veškeré písemnosti vyhotovované ve správním řízení. Lze vyžadovat, aby úkon správního orgánu vždy obsahoval označení příslušného správního orgánu, vyjádření toho, že jde o výkon veřejné správy (např. odkazem na kompetenci danou zákonem), a některé další náležitosti.

Podle § 5 zákona č. 352/2001 Sb., o užívání státních symbolů České republiky a o změně některých zákonů, *malý státní znak užívají oprávněné osoby uvedené v § 2 odst. 1 písm. a) až t)* [200] *na rozhodnutích a jiných listinách osvědčujících důležité skutečnosti, vydávaných při výkonu státní moci, který jim byl svěřen zákonem nebo na základě zákona*.

Zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, a vyhláška č. 259/2012 Sb. o podrobnostech výkonu spisové služby, obsahují pravidla pro manipulaci s dokumenty, jejich podepisování, označování, vyhotovování, apod. Např. podle § 65 odst. 4 citovaného zákona *dokumenty určeného původce podepisuje jeho statutární orgán nebo jiná osoba oprávněná za něj jednat anebo osoba, která k tomu byla statutárním orgánem pověřena.*

Za problematickou lze při postupu Úřadu práce ČR považovat zejména skutečnost, že se Česká pošta, s. p. podílí na vyhotovení úředního dokumentu, aniž by k tomu měla zákonem danou kompetenci. Lze konstatovat, že by bylo třeba, aby taková činnost správního orgánu a České pošty, s. p. měla explicitní zákonný podklad. Podle názoru poradního sboru by tedy k tomu, aby mohly být písemnosti v řízení doručovány tzv. hybridní poštou, muselo být v zákoně výslovně stanoveno zmocnění pro Českou poštu, s. p. dokumenty jí zasílané elektronicky písemně vyhotovovat a doručovat účastníkům řízení. Vzhledem k tomu, že však v platné právní úpravě žádné zmocnění pro Českou poštu, s. p. pro vyhotovování písemností ve správním řízení zakotveno není, je používání hybridní pošty v rozporu se správním řádem, např. s ustanoveními § 19 a 20 upravujícími možné způsoby doručování písemností ve správním řízení. Vzhledem k tomu, že jde o postup

[200] Mimo jiné ministerstva a jiné správní úřady.

správního orgánu nemající oporu v zákoně, lze v něm spatřovat i rozpor s čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR.[201]

Pokud jde o právní povahu oznámení podle § 76 zákona o pomoci v hmotné nouzi, je zejm. z ustanovení § 75 a 76 zákona patrný úmysl zákonodárce v určitých případech rozhodování o dávkách pomoci v hmotné nouzi nahradit proces vydávání rozhodnutí upravený správním řádem vlastní speciální procesní úpravou. Ta je nahrazena speciálním postupem zasílání informativního oznámení namísto standardního oznamování rozhodnutí. Informativnímu charakteru oznámení nasvědčuje kromě toho, že se nedoručuje do vlastních rukou zejména to, že lhůta k podání námitek není vázána na doručení oznámení, ale počítá se ode dne výplaty dávky, resp. první splátky dávky. Na doručení oznámení a jeho obsahové náležitosti tedy není nutné vztahovat tak přísné požadavky, jako na rozhodnutí podle § 67 a násl. správního řádu.

Přes výše uvedený závěr, že využití tzv. hybridní pošty pro zasílání dokumentů v řízení podle zákona o pomoci v hmotné nouzi není v souladu s platnými právními předpisy, tento postup zřejmě v konkrétním případě nezpůsobí nezákonnost přiznání dávky v hmotné nouzi jako takového, a to především pro „pouze“ informativní význam oznámení podle § 76 zákona. Lze totiž dovodit, že fakt doručení nebo nedoručení tohoto oznámení nemá podle zákona o pomoci v hmotné nouzi přímé právní důsledky pro řízení.

Poznámka: Správní řád zakotvil institut hybridní pošty s účinností od 1. 7. 2017, a to na základě novelizace provedené zákonem č. 183/2017 Sb. (§ 19 odst. 3).

[201] „Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích způsoby, které stanoví zákon.“

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 25. 10. 2013

Závěr č. 127 – Vyrozumění o nezahájení přezkumného řízení předsedou rozkladové komise

O zahájení či nezahájení přezkumného řízení v případě, že jde o rozhodnutí ministerstva, rozhoduje ministr. Vyrozumění o nezahájení přezkumného řízení však v rámci ministerstva jako věcně příslušného správního orgánu může na základě pověření ministrem vyhotovovat i jiná oprávněná úřední osoba.

Odůvodnění:

Poradnímu sboru ministra vnitra ke správnímu řádu byla předložena otázka týkající se procesního postupu v přezkumném řízení, kdy se jako sporné jeví určení osoby oprávněné k podpisu vyrozumění o nezahájení přezkumného řízení. Konkrétně, zda v případě přezkumného řízení na základě podnětu účastníka řízení vůči rozhodnutí, které vydalo ministerstvo v odvolacím řízení, může jiná úřední osoba než ministr (např. předseda rozkladové komise) podepisovat vyrozumění o tom, že nebyly shledány důvody pro zahájení řízení.

Při řešení výše vedené otázky lze vycházet z toho, že podnět k provedení přezkumného řízení podle § 94 odst. 1 správního řádu není návrhem na zahájení přezkumného řízení a není-li k přezkumnému řízení zjištěn důvod, žádné řízení se nekoná. Podle rozhodnutí NSS č. j. 7 As 55/2007 – 71,[202] lze uvést, že *„oznámení o nezahájení přezkumného řízení podle § 94 správního řádu je pouhým sdělením, nikoliv rozhodnutím. V tomto případě totiž není důvodu zasahovat do právní sféry účastníků správního řízení, protože jejich práva a povinnosti, změněné nebo vzniklé původním rozhodnutím, nejsou tímto sdělením dotčeny.“*

Z výše uvedeného vyplývá, že pokud podnět účastníka řízení vůči rozhodnutí posoudí rozkladová komise podle § 94 odst. 1 věty třetí správního řádu, a nejsou shledány důvody pro zahájení přezkumného řízení, není o takovém závěru vyhotovováno rozhodnutí, o kterém je v § 95 odst. 6 výslovně uvedeno, že k jeho vydání je zákonem pověřen ministr. Přestože není zákonem upraveno, jakou formou má být rozhodnuto o nezahájení přezkumného řízení, je ministr věcně příslušným správním orgánem k postupu podle § 95 odst. 1 správního řádu. Rozhodnutí, zda řízení zahájit, tedy musí provést podle tohoto ustanovení ministr. Ve spojení s § 96 odst. 1 správního řádu pak z těchto ustanovení plyne, že příslušný správní orgán (k vydání rozhodnutí v přezkumném řízení) vydává usnesení o zahájení přezkumného řízení, a to nejdéle do dvou měsíců ode dne, kdy se o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl. A contrario lze dovodit, že příslušný správní orgán „rozhoduje“ též o nezahájení přezkumného řízení. Z výše uvedeného vyplývá, že o zahájení či nezahájení přezkumného řízení rozhoduje ministr na základě návrhu

[202] Rozhodnutí ze dne 14. 2. 2008, Sb. NSS sv. 5, ročník 2009, s. 467, č. 1831/2009.

rozkladové komise. Od tohoto rozhodnutí však lze odlišit postup podle § 94 odst. 1 upravujícího vyhotovení vyrozumění. Proto by ve spisu v konkrétním případě mělo být zaznamenáno, že na základě návrhu rozkladové komise ministr dospěl k závěru, že nejsou dány důvody k zahájení přezkumného řízení. Takto bude formálně naplněno ustanovení § 95 odst. 1 a § 95 odst. 6 správního řádu.

Dalším postupem bude vyrozumění účastníka o nezahájení přezkumného řízení. Vydání vyrozumění je podle názoru poradního sboru administrativním úkonem, kterých je v rámci přezkumného řízení prováděno více. Prováděním takových úkonů jsou pověřovány oprávněné úřední osoby příslušného správního orgánu. K tomu je nutno doplnit, že oznámení by měla podepisovat osoba odlišná od osoby rozhodující v daném řízení v prvním stupni.[203] Určení konkrétní oprávněné úřední osoby s pověřením podepisovat oznámení za ministra by mělo vyplývat z vnitřního předpisu vydaného ministrem nebo z konkrétního pověření ministra.

Poradním sborem byla posuzována též situace, kdy vyrozumění podepsal předseda rozkladové komise. Vzhledem k věcné příslušnosti ministerstva jako celku, je podstatné především to, zda je osoba vyhotovující vyrozumění oprávněnou úřední osobou podle § 15 odst. 2 správního řádu. Bude-li zaměstnanec ministerstva pověřený k podepisování příslušného úkonu zároveň předsedou rozkladové komise, lze s takovým postupem souhlasit. Rozkladová komise je totiž pouhým poradním orgánem ministerstva a proto nelze souhlasit s postupem, kdy oznámení podepisuje předseda rozkladové komise pouze z titulu své funkce v rozkladové komisi. Rozkladovou komisi nelze považovat za správní orgán. Vydané vyrozumění by pak nebylo možné označit za úkon správního orgánu.

[203] Srov. § 14 odst. 5 správního řádu, podle kterého je vyloučena z úkonů v řízení též ta úřední osoba, která se účastnila řízení v téže věci na jiném stupni.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 25. 10. 2013

Závěr č. 128 – Obnova řízení podle § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu při probíhajícím řízení o podkladovém rozhodnutí

Byla-li podána žádost o obnovu řízení podle § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu v době, kdy po vrácení věci soudem znovu probíhá (odvolací) řízení o podkladovém rozhodnutí,

a) správní orgán je podle § 100 odst. 6 povinen přiznat žádosti o obnovu řízení odkladný účinek, jestliže hrozí vážná újma účastníkovi nebo veřejnému zájmu, a zároveň posoudí věc z hlediska ustanovení § 100 odst. 5,

b) je otázka, zda bude nové podkladové rozhodnutí ve výroku odlišné od původního, zpravidla předběžnou otázkou pro posouzení, zda toto rozhodnutí může odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování; tuto předběžnou otázku je třeba vyřešit ve stadiu řízení o obnově.

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se na základě žádosti České inspekce životního prostředí (dále jen „ČIŽP“) zabýval výkladem § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu.

Žádost o výklad byla podána na základě konkrétního případu, ve kterém ČIŽP obdržela podnět k zákazu (pozastavení) činnosti podle § 66,[204] příp. § 80 odst. 2[205] zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Podle názoru ČIŽP však činnost (realizace stavby) neměla být v daném případě zakázána podle zákona o ochraně přírody a krajiny, nýbrž stavební úřad měl správně vést po povolení obnovy řízení nové řízení o stavebním povolení.

V konkrétním případě byl řešen záměr uskutečnit stavbu. Stavba přitom měla být uskutečněna na území s výskytem několika zvláště chráněných druhů živočichů, bylo tedy třeba, aby stavebník požádal orgán ochrany přírody o povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny ze zákazů uvedených v § 50 odst. 2[206] zákona o ochraně přírody a krajiny, sloužící jako podkladové rozhodnutí pro rozhodování stavebního úřadu. Výjimka byla rozhodnutím orgánu ochrany přírody

[204] § 66: Omezení a zákaz činnosti

(1) Orgán ochrany přírody je oprávněn stanovit fyzickým a právnickým osobám podmínky pro výkon činnosti, která by mohla způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody, popřípadě takovou činnost zakázat.

(2) Ustanovení odstavce 1 nelze uplatnit v případě již vydaného platného pravomocného rozhodnutí.

[205] Inspekce je oprávněna v případech hrozící škody nařídit omezení, případně zastavení škodlivé činnosti až do doby odstranění jejich nedostatků a příčin.

[206] Je zakázáno škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů, zejména je chytat, chovat v zajetí, rušit, zraňovat nebo usmrcovat. Není dovoleno sbírat, ničit, poškozovat či přemisťovat jejich vývojová stádia nebo jimi užívaná sídla. Je též zakázáno je držet, chovat, dopravovat, prodávat, vyměňovat, nabízet za účelem prodeje nebo výměny.

prvního stupně vydána a následně v odvolacím řízení potvrzena Ministerstvem životního prostředí (dále jen „MŽP"). Rozhodnutí MŽP o potvrzení rozhodnutí prvostupňového orgánu ochrany přírody o udělení výjimky bylo ovšem ze strany jednoho z účastníků řízení napadeno ve správním soudnictví a zrušeno a věc vrácena k novému projednání a rozhodnutí. Rozsudek Městského soudu v Praze byl pak potvrzen také Nejvyšším správním soudem. Došlo tedy k situaci, kdy po zrušení rozhodnutí o odvolání proti udělení výjimky a vrácení věci do fáze odvolacího řízení ztratilo původní pravomocné rozhodnutí o povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny právní účinky, čímž nastala situace, kdy pravomocné stavební povolení existovalo bez nutného podkladového rozhodnutí. Jeden z účastníků řízení následně podal žádost o obnovu stavebního řízení, právě s ohledem na zrušení podkladového rozhodnutí MŽP.

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se zabýval otázkou, jaké jsou v souladu se správním řádem další možnosti postupu. Jednou z uvažovaných možností bylo povolení obnovy řízení ze strany stavebního úřadu, který ve věci rozhodoval v posledním stupni, a případné následné přerušení nového řízení do doby nového rozhodnutí MŽP o odvolání proti rozhodnutí o výjimce. Rozhodnutí, jímž bylo řízení obnoveno, by mělo přímo ze zákona odkladný účinek, protože ještě nebylo (zcela) vykonáno pravomocné stavební povolení (§ 100 odst. 6 správního řádu), a bylo by zabráněno situaci, kdy by stavebník postupoval v rozporu se zákonem o ochraně přírody a krajiny, protože aktuálně není držitelem pravomocné výjimky podle § 56 uvedeného zákona.

Druhým zvažovaným postupem bylo přerušení řízení o žádosti o obnovu řízení, a to podle ustanovení § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu, tedy do doby skončení řízení o předběžné otázce, resp. rozhodnutí MŽP o odvolání proti rozhodnutí o výjimce.

Podmínkami obnovy řízení podle § 100 odst. 1 písm. b) pak je 1) žádost účastníka, 2) existence pravomocného rozhodnutí ve věci, 3) zrušení či změna rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno, a za 4) takové rozhodnutí může odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování. V obdobných případech by ovšem bylo možno zvažovat i splnění předpokladů pro nařízení obnovy řízení z moci úřední podle § 100 odst. 3 správního řádu.

Poradní sbor se nejprve zabýval první možnou variantou postupu, podle níž by byla obnova řízení povolena a až probíhající nové řízení by mohlo být přerušeno pro předběžnou otázku. V případě, že by během probíhajícího (druhostupňového) řízení o výjimce podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny bylo rozhodnuto o povolení obnovy řízení a následně by opět bylo vydáno podkladové rozhodnutí o povolení výjimky a nabylo by právních účinků, nové řízení o žádosti o stavební povolení již muselo být dokončeno, neboť v této situaci by neexistoval zákonný důvod pro zastavení řízení. V novém řízení by musela být žádost znovu posouzena podle skutkových i právních okolností v době vydání nového rozhodnutí a vydáno

nové stavební povolení, jímž by se původní stavební povolení rušilo (§ 102 odst. 9). To vše za situace, kdy v některých případech dojde k opětovnému nabytí právních účinků rozhodnutí o výjimce s takovým obsahem, že původní stavební povolení by obstálo, a jeho rušení tak jde v podstatě proti smyslu institutu obnovy řízení. Na druhé straně se může stát, že nové rozhodnutí o výjimce bude obsahově pozměněné; podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny mohou být v rozhodnutí stanoveny podmínky pro výkon povolované činnosti. Obsah rozhodnutí o výjimce by tak zřejmě mohl mít vliv na obsah stavebního povolení. Z výše uvedených důvodů se však první uvažovaná možnost, tedy povolení obnovy a přerušení řízení až ve fázi obnoveného řízení, nejeví jako vhodná.

V prvé řadě je třeba upozornit na ustanovení § 100 odst. 6 správního řádu, podle kterého se již žádosti o obnovu řízení přizná odkladný účinek, jestliže hrozí vážná újma účastníkovi nebo veřejnému zájmu. V modelových případech podobných případu popsanému ČIŽP pravděpodobně bude možno dovodit hrozbu veřejnému zájmu, a v takovém případě by bylo povinností správního orgánu přiznat žádosti o obnovu odkladný účinek. Okamžikem podání žádosti by tak nebylo možné dále vykonávat práva ze stavebního povolení. Stejné ustanovení bohužel správní řád nezná pro případ, kdy by obnova byla nařízena z moci úřední.

Za druhé je v konkrétním případě nutné zvažovat též aplikaci § 100 odst. 5 správního řádu *(„Na obnovu řízení se obdobně užije ustanovení § 94 odst. 4 a 5.“),* podle kterého je správní orgán povinen zastavit řízení o obnově, pokud by byla újma, která by zrušením nebo změnou rozhodnutí vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu.

Při obou způsobech zahájení řízení o obnově (na žádost nebo z moci úřední) je ovšem třeba vyřešit otázku, zda by přicházelo v úvahu přerušení řízení o obnově pro předběžnou otázku, aby nebylo nutno rušit původní stavební povolení v případě, že nově vydané rozhodnutí o výjimce nebude odůvodňovat jiné rozhodnutí ve věci žádosti o stavební povolení. Na tomto místě je nutno znovu přezkoumat splnění podmínek pro povolení obnovy řízení v okamžiku zahájení řízení o obnově. Tedy zda *bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno a zda tyto skutečnosti, důkazy nebo rozhodnutí mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování.* Termínem „zrušeno“ ovšem zákonodárce mínil až definitivní zrušení podkladového rozhodnutí. Ve specifické situaci, kdy podkladové rozhodnutí vlastně nebylo zrušeno (bylo zrušeno až rozhodnutí o odvolání proti němu), ale pouze ztratilo své právní účinky, podle názoru poradního sboru v době podání žádosti o obnovu řízení nebude jasné, zda rozhodnutí správních soudů bude ve svých důsledcích odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování. V okamžiku zahájení řízení o obnově ve skutečnosti ještě není známo, zda podkladové rozhodnutí bude definitivně zrušeno či změněno. V tomto případě je namístě odlišovat situace, kdy bylo podkladové rozhodnutí skutečně zrušeno, od případů, kdy byla věc soudem správnímu orgánu vrácena k novému rozhodnutí. Podle názoru sekretariátu

poradního sboru lze považovat za předběžnou otázku v řízení o obnově, jaký bude výsledek řízení o výjimce, konkrétně zda bude nové rozhodnutí o výjimce ve výroku odlišné od původního. Pouze v takovém případě by pak byl dán důvod pro obnovu řízení.

V případě, kdy by obnova byla nařízena z moci úřední a nebylo by možno suspendovat stavební povolení již při zahájení řízení o povolení obnovy (iudicium rescindens), bylo by zřejmě skutečně nutné, aby ČIŽP využila své kompetence podle zákona o ochraně přírody a krajiny.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 25. 10. 2013

Závěr č. 129 – K možnosti konverze závazného stanoviska a správního rozhodnutí

I. Pokud bylo namísto závazného stanoviska vydáno správní rozhodnutí, může dojít ke konverzi rozhodnutí na základě postupu podle § 157 správního řádu na závazné stanovisko.

II. V případě, že je vydáno závazné stanovisko namísto správního rozhodnutí, nadřízený správní orgán takové závazné stanovisko zruší v přezkumném řízení dle § 149 odst. 5 správního řádu, a věc poté vrátí podřízenému správnímu orgánu k provedení (nového) správního řízení.

Odůvodnění:

Poradní sbor se zabýval otázkou, jak má nadřízený správní orgán postupovat v situaci, kdy podřízený správní orgán vydal závazné stanovisko namísto správního rozhodnutí a naopak, jaký postup se uplatní v případě, pokud podřízený správní orgán vydá správní rozhodnutí namísto závazného stanoviska. Zejména vyvstala otázka, zda takto vydané závazné stanovisko může za určitých podmínek konvertovat na správní rozhodnutí podle ustanovení § 157 správního řádu, popřípadě zda může správní rozhodnutí konvertovat na závazné stanovisko. Jako možné řešení se nabízelo zhojení uvedených vad v přezkumném řízení, přičemž byla také vznesena otázka, jaké lhůty se mají na jednotlivé případy použít.

Správní orgány jsou v některých případech oprávněny vydávat jak rozhodnutí ve správním řízení, tak závazná stanoviska ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu. Forma aktu závisí na skutečnosti, zda na výstup správního orgánu navazuje svou rozhodovací pravomocí jiný správní orgán (například stavební úřad),[207] či nikoli. Uvedené se jeví problematickým v případě aplikace zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v platném znění. Daný právní předpis sice dostatečně konkrétně popisuje jednotlivé případy, kdy správní orgán vydává závazné stanovisko, a kdy se jedná o správní rozhodnutí, nicméně i tak se v aplikační praxi vyskytují případy, kdy se náhled na následnou rozhodovací pravomoc v případě jednotlivých stavebních úřadů rozchází nebo kdy orgán památkové péče v důsledku nesprávné aplikace právního předpisu vydá správní akt, jehož forma z hlediska navazujícího postupu podle stavebního zákona následně není shledána jako správná.

Rozhodnutí je akt, kterým se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje,

[207] Například ustanovení § 44a odst. 3 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů, zní: *„Závazné stanovisko podle § 14 odst. 1 a 2, je-li vydáno orgánem státní památkové péče ve věci, o které není příslušný rozhodovat stavební úřad podle zvláštního právního předpisu, je samostatným rozhodnutím ve správním řízení, jinak je úkonem učiněným dotčeným orgánem pro řízení vedené stavebním úřadem.“*

že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá,[208] zatímco závazné stanovisko je pouze úkonem učiněným správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení, a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu.[209] Závazné stanovisko se vydává v režimu části čtvrté správního řádu, přičemž závazné stanovisko je možné „koordinovat" s ostatními závaznými stanovisky dotčených orgánů dle § 136 správního řádu, zatímco správní rozhodnutí nikoliv.

U správního rozhodnutí lze zahájit přezkumné řízení dle § 96 odst. 1 správního řádu do dvou měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, nejpozději však do 1 roku od nabytí právní moci rozhodnutí ve věci, s tím, že prvoinstanční rozhodnutí v přezkumném řízení musí být vydáno do uplynutí 15 měsíců ode dne právní moci rozhodnutí ve věci (§ 97 odst. 2). V případě závazného stanoviska dle § 149 správního řádu se doktrína přiklonila k názoru, že závazné stanovisko lze přezkoumat ve lhůtě 3 let, respektive do doby, kdy lze provést obnovu řízení navazujícího rozhodnutí, jehož podkladem bylo závazné stanovisko.[210]

Pokud bylo namísto závazného stanoviska vydáno správní rozhodnutí, nabízí se náprava pomocí aplikace § 157 správního řádu, upravujícího tzv. konverzi úkonu správního orgánu. Způsob nápravy vadných úkonů správních orgánů prostřednictvím konverze je založen na principu, že úkon správního orgánu, který je jako určitý správní úkon vadný (a nebyl by vadný jako jiný správní úkon) bude považován, resp. prohlášen za tento jiný správní úkon, pokud splňuje všechny obsahové a formální náležitosti onoho jiného úkonu. Správní orgán totiž může podle § 157 správního řádu usnesením prohlásit, že vyjádření, osvědčení nebo sdělení anebo nicotné rozhodnutí, jež má náležitosti jiného úkonu, je ve skutečnosti tím úkonem správního orgánu, jehož náležitosti splňuje, pokud je správní orgán (věcně a místně) příslušný vydat nebo uskutečnit oba předmětné úkony a nebude-li tímto postupem způsobena újma žádné z dotčených osob.

Konverze úkonu správního orgánu v jiný úkon je tak zásadně možná jen mezi takovými úkony, na které se vztahuje část čtvrtá správního řádu, resp. takovým

---

[208] Ustanovení § 9 a § 67 správního řádu.

[209] To ostatně potvrzuje i konstantní judikatura, např. podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č.j. 2 As 75/2009 – 113 *„závazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu z roku 2004 nejsou rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 s.ř.s., neboť sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti. Soudní přezkum jejich obsahu je v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod umožněn až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s.ř.s.“*

[210] Viz *Závěr č. 71 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 15. 12. 2008*. Závazné stanovisko není rozhodnutím (nenabývá právní moci), na přezkumné řízení tedy nelze vztáhnout ustanovení o lhůtách v § 96 odst. 1 a § 97 odst. 2 správního řádu, fakticky je lhůta pro přezkum závazného stanoviska limitovaná lhůtou, ve které je možné podat žádost na obnovu řízení (nebo ji z moci úřední nařídit) dle § 100 odst. 2 a 3 správního řádu. Srov. také: *Vedral. J., Správní řád - komentář - II. aktualizované vydání, Praha: Polygon, 2012,* str. 1162 a násl.

způsobem, že se z nicotného rozhodnutí stane úkon podle části čtvrté.[211] Vadný úkon správního orgánu však může konvertovat pouze na jiný úkon se stejnou, nebo s nižší intenzitou právních účinků, než kterou měl mít vadný úkon. K tomu, aby správní orgán mohl vydat usnesení o konverzi (tedy usnesení o tom, že vyjádření, osvědčení nebo sdělení anebo nicotné rozhodnutí, které má náležitosti jiného úkonu, je tím úkonem, jehož náležitosti splňuje), musí být naplněna podmínka, aby byl příslušný k vydání obou předmětných úkonů (tzn. jak původního, tak i toho, který má být výsledkem konverze). Tuto podmínku lze považovat za splněnou, pokud závazná stanoviska či správní rozhodnutí vydávají tytéž správní orgány. Usnesení správního orgánu o konverzi se poté oznámí dotčeným osobám (jelikož se nejedná o usnesení, které by se pouze poznamenalo do spisu).[212]

Dle poradního sboru ze smyslu citovaných ustanovení správního řádu vyplývá možnost, aby došlo ke konverzi správního rozhodnutí na závazné stanovisko (na úkon s nižší intenzitou právních účinků).[213] Prostřednictvím provedené konverze nemůže být žádné z dotčených osob způsobena újma, naopak uvedený postup směřuje k přeměně správního aktu do aktu s odpovídající formou. Vede k nápravě předchozího omylu správního orgánu, který by jinak bylo nutno napravit zrušením rozhodnutí v rámci přezkumného řízení a provedením nového řízení podle části čtvrté správního řádu. Takový postup by znamenal přepjatý formalismus v porovnání s daleko jednodušším a efektivnějším postupem dle § 157 správního řádu.

Konverze se však rozhodně neuplatní v opačném případě (kdy správní orgán vydá závazné stanovisko tam, kde zákon předpokládá vydání správního rozhodnutí). Vzhledem k výše uvedenému nemůže dojít ke konverzi závazného stanoviska na rozhodnutí, neboť postup správního orgánu, který jeho vydání předchází, má zcela jinou povahu a nesplňuje zejména formální náležitosti správního řízení. Uvedený závadný stav je možno napravit pouze zahájením nového správního řízení, které již zajistí všem účastníkům řízení možnost uplatnit v plném rozsahu jejich procesní práva a jehož výsledkem bude vydání správního aktu ve formě rozhodnutí.

Na otázku, jak má postupovat nadřízený správní orgán, a zda lze změnu právní formy provést v rámci přezkumného řízení dle § 94 a násl. správního řádu, lze odpovědět, že dozví-li se příslušný správní orgán (který vydal původní rozhodnutí a je tudíž příslušný i k provedení konverze) o tom, že existují důvody pro postup dle § 157, může v souladu s uvedeným ustanovením postupovat bez dalšího (není tedy např. nutné, aby nadřízený správní orgán dle § 95 odst. 1 správního řádu zahajoval

[211] Srov. *Vedral. J., Správní řád - komentář - II. aktualizované vydání, Praha: Polygon, 2012,* str. 1237 a násl.

[212] Ovšem otázkou zůstává, zda mohou dotčené osoby podat proti tomuto usnesení odvolání (neboť provádění konverze nelze označit za správní řízení, které by mělo účastníky dle § 27 správního řádu). Uvedené usnesení by tak bylo možno přezkoumat v přezkumném řízení. Srov. *Vedral. J., Správní řád - komentář - II. aktualizované vydání, Praha: Polygon, 2012,* str. 1238.

[213] Pokud § 157 správního řádu připouští konverzi u nicotných rozhodnutí, tím spíše lze aplikaci tohoto ustanovení dle názoru poradního sboru připustit v situaci, kdy bude prováděna konverze správního rozhodnutí, vydaného podle části druhé, na úkon s nižší intenzitou právních účinků, vydaného podle části čtvrté správního řádu.

z tohoto důvodu přezkumné řízení); stejně tak pokud bude zjištěno až během přezkumného řízení vedeného dle § 95 odst. 1, že jsou zde předpoklady pro konverzi, nadřízený orgán by o tom, že je nutné provést konverzi, měl uvědomit příslušný správní orgán a přezkumné řízení zastavit.

V případě určování lhůt pro zahájení přezkumného řízení z výše uvedeného logicky vyplývá, že pokud bude dle § 157 správního řádu realizována konverze správního rozhodnutí na závazné stanovisko, bude se na tento správní akt nově pohlížet již pouze jako na závazné stanovisko, a proto musí být přezkoumáno ve lhůtách stanovených pro přezkumné řízení závazného stanoviska.

V situaci, kdy naopak závazné stanovisko mělo mít formu správního rozhodnutí, nelze změnit formu závazného stanoviska na správní rozhodnutí, a to ani v rámci přezkumného řízení. Dle § 149 odst. 5 správního řádu lze nezákonné stanovisko zrušit nebo změnit v přezkumném řízení, k němuž je příslušný nadřízený správní orgán správního orgánu, který vydal závazné stanovisko.[214] Nadřízený správní orgán závazné stanovisko zruší[215] a věc poté vrátí podřízenému správnímu orgánu k provedení (nového) správního řízení, v němž již účastníci mohou řádně uplatnit svá procesní práva - na rozdíl od postupu podle části čtvrté.[216]

Závazné stanovisko vydané namísto správního rozhodnutí bude možné obecně přezkoumat pouze ve lhůtách, které jsou stanoveny pro přezkum závazného stanoviska.

[214] Ustanovení § 156 odst. 2 správního řádu obecně stanoví, že nezákonný úkon vydaný dle části čtvrté lze zrušit po dobu, po kterou trvají účinky vyjádření, osvědčení nebo sdělení, stejné pravidlo se aplikuje i na přezkum zákonnosti závazného stanoviska podle § 149 odst. 5.

[215] V praxi nebude nutné vždy původní (omylem vydané) závazné stanovisko rušit dle § 149 odst. 5 správního řádu. V případě, kdy správní orgán ještě nezahájil z moci úřední přezkumné řízení a účastník řízení, kterému bylo chybně vydáno závazné stanovisko, již opětovně podal žádost mající za účel vydání rozhodnutí, lze ponechat omylem vydané závazné stanovisko v platnosti; správní orgán však může takové závazné stanovisko považovat pouze za podklad pro vydání rozhodnutí ve věci v nově zahájeném řízení.

[216] Vzhledem k dikci ustanovení výše uvedeného příkladem (§ 44a odst. 3 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů), lze vyvodit, že se proces vydávání závazného stanoviska a rozhodnutí v praxi do jisté míry kryje. Pokud při vydávání obou druhů správních aktů správní orgán umožňuje uplatňovat účastníkům řízení stejná procesní práva (tak jak je upravuje část druhá správního řádu) a řídí se i dalšími pravidly správního řízení dle části druhé, a jediným rozdílem (a vadou) by byla forma závěrečného správního aktu, působí požadavek na provedení nového správního řízení jako přílišně formalistický. Jiné, než v textu naznačené, řešení ovšem nepřipadá v úvahu, neboť nadřízený správní orgán nemůže v rámci přezkumného řízení měnit formu správního aktu (a to ani na správní akt s nižší intenzitou právních účinků).

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 14. 2. 2014

Závěr č. 130 – Jednání právnické osoby a doručování po účinnosti nového občanského zákoníku

Pro úkony právnické osoby se ve správním řízení po 1. 1. 2014 nadále použije ustanovení § 30 odst. 1 správního řádu ve spojení s ustanovením § 21 občanského soudního řádu. Je-li účastníkem řízení právnická osoba, správní orgán jí doručuje podle § 21 správního řádu.

Odůvodnění:

Poradní sbor se v souvislosti s nabytím účinnosti zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „nový občanský zákoník“), zabýval otázkou výkladu ustanovení § 30 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdější předpisů. Podle tohoto ustanovení *jménem právnické osoby činí úkony ten, kdo je k tomu oprávněn v řízení před soudem podle zvláštního zákona*, tj. podle § 21 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů. Konkrétně se jedná o problém, zda osoby jednající podle § 30 odst. 1 správního řádu za právnickou osobu jsou ve smyslu nového občanského zákoníku jejími zástupci (viz § 31 správního řádu) a od toho odvozený problém, jakým způsobem se má doručovat právnické osobě.

Nový občanský zákoník mění způsob jednání právnických osob. Nadále už neupravuje originární jednání právnických osob, kdy se má za to, že jedná-li jejím jménem statutární orgán a některé další osoby (zaměstnanci nebo členové v rozsahu obvyklém k jejich pracovnímu zařazení), považuje se toto jednání přímo za jednání právnické osoby. Nový občanský zákoník (§ 161 a násl.) je postaven na bázi zákonného zastupování právnické osoby. Nově má člen (členové) statutárního orgánu právnické osoby ve všech záležitostech postavení zákonného zástupce právnické osoby. Stejné postavení má i zaměstnanec právnické osoby v rozsahu obvyklém vzhledem k jeho zařazení nebo funkci.

Z toho by bylo možné dovozovat, že osoby jednající jménem právnické osoby mají postavení zákonných zástupců právnické osoby ve smyslu § 31 správního řádu. Od toho by se odvíjela nutnost jednat s nimi podle § 34 správního řádu (například doručovat těmto fyzickým osobám namísto právnické osobě). Takový výklad je však neodpovídá platnému právnímu stavu. Právní úprava nového občanského zákoníku řeší postavení fyzických osob v rámci právnické osoby a jejich jednání (rozuměj právní jednání ve smyslu § 545 a násl. nového občanského zákoníku) za právnickou osobu, tedy otázky hmotněprávní. Taková úprava tedy nemůže změnit postup podle správního řádu, který je procesním řádem veřejné správy.

Jak je uvedeno výše, § 30 odst. 1 správního řádu (ve spojení s ustanovením § 21 občanského soudního řádu) upravuje jednání právnické osoby ve správním řízení. Správní řád je tedy (zřejmě na rozdíl od nového občanského zákoníku)

postaven na originárním jednání právnické osoby prostřednictvím fyzických osob ve specifickém právním postavení vůči jednající právnické osobě [217] (viz § 21 občanského soudního řádu). V § 21 občanského soudního řádu došlo sice v souvislosti s účinností nového občanského zákoníku ke změně, avšak ta se nedotýká celkové konstrukce tohoto ustanovení, pouze řeší dílčí otázku týkající se členů statutárního orgánu. Z výše uvedeného vyplývá, že při postupu podle správního řádu právnická osoba i po účinnosti nového občanského zákoníku (po 1. 1. 2014) jedná podle § 30 odst. 1 správního řádu samostatně prostřednictvím fyzických osob vymezených v § 21 občanského soudního řádu a nejedná se tedy o zákonné zastoupení, čemuž by mohla svědčit právní úprava v novém občanském zákoníku. Osoby jednající jménem právnické osoby podle § 21 občanského soudního řádu tedy nelze považovat za zákonné zástupce právnické osoby ve smyslu § 31 správního řádu. Z toho rovněž vyplývá, že při postupu podle správního řádu bude správní orgán doručovat přímo právnické osobě podle § 21 správního řádu a nikoliv podle § 34 odst. 2 správního řádu osobě jednající jménem právnické osoby. Jiný výklad by vedl k paradoxní situaci, kdy v řízení, v němž má vystupovat jako účastník právnická osoba, by „faktickým účastníkem" byl kupř. pouze člen statutárního orgánu, nikoliv právnická osoba jako taková, a jemu by se doručovaly písemnosti například na adresu jeho trvalého pobytu.

Výše uvedené závěry lze podpořit rovněž výkladem pojmu zákonný zástupce podle § 31 správního řádu. Ustanovení § 29 odst. 1 správního řádu upravující procesní způsobilost, tj. *každý je způsobilý činit v řízení úkony samostatně (dále jen „procesní způsobilost") v tom rozsahu, v jakém mu zákon přiznává svéprávnost*, se totiž po 1. 1. 2014 týká výhradně fyzických osob.[218] Z toho důvodu se ustanovení § 32 odst. 1 („*v rozsahu, v jakém účastník nemá procesní způsobilost, musí být zastupován zákonným zástupcem")*, vztahuje taktéž jen k fyzickým osobám, když správní řád procesní způsobilost upravuje pouze ve vztahu k fyzickým osobám. Z toho by bylo možné dovodit, že zákonným zástupce ve smyslu § 31 správního řádu se rozumí především zákonný zástupce fyzické osoby[219].

Dále lze přijatý závěr podpořit obdobnou úpravou obsaženou v zákonu č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád").

---

[217] Tomu odpovídá i systematické zařazení § 30 správního řádu do úpravy jednání účastníků řízení a nikoliv do úpravy zastoupení.

[218] Svéprávnost (dříve způsobilost k právním úkonům) stanovuje § 15 odst. 2 nového občanského zákoníku jako způsobilost nabývat pro sebe vlastním právním jednáním práva a zavazovat se k povinnostem (právně jednat). Dřívější právní úprava byla založena na způsobilosti k právním úkonům, což byla vlastnost rovněž právnických osob. U právnických však toto rozlišování a ustanovení § 29 odst. 1 správního řádu nemělo valný význam, neboť způsobilost k právním úkonům na rozdíl od fyzických osob splývala se způsobilostí mít práva a povinnosti.

[219] V drtivé většině případů to tak bude, v případě opatrovnictví právnické osoby podle § 486 a násl. nového občanského zákoníku se však zřejmě bude jednat o zákonného zástupce právnické osoby ve smyslu § 31 správního řádu. Přitom lze vycházet z toho, že na rozdíl od občanského soudního řádu nebo od daňového řádu správní řád zákonné zastoupení výslovně nespojuje pouze s fyzickými osobami (tato souvislost je pouze nepřímo dovoditelná). To však nic nemění na přijatém závěru o tom, že osoby jednající jménem právnické osoby nejsou jejími zákonnými zástupci ve smyslu správního řádu.

Tato právní úprava byla obecně přizpůsobena novému občanskému zákoníku prostřednictvím zákonného opatření Senátu č. 344/2013 Sb. Nicméně pokud jde o problematiku jednání právnické osoby, zachoval si daňový řád odlišné pojetí od nového občanského zákoníku. Podle § 24 odst. 2 a 3 daňového řádu právnické osoby při správě daní i nadále jednají přímo, tj. zejména prostřednictvím svého statutárního orgánu, popř. prostřednictvím svého pověřeného zaměstnance. Zákonný zástupce právnické osoby ve smyslu nového občanského zákoníku (srovnej § 161 a násl.) tak nemá postavení zástupce právnické osoby podle daňového řádu, ale jeho jednání je přímým jednáním právnické osoby v daňovém řízení tak, jak tomu bylo dosud. Současně byl z opatrnosti[220] výše uvedenou novelou zákonný zástupce právnické osoby vyloučen z okruhu subjektů, které jsou daňovým řádem považovány za zástupce daňového subjektu (viz § 25 odst. 1 písm. a) daňového řádu). Toto řešení má také vliv na otázku doručování, neboť podle § 41 daňového řádu se písemnosti doručují pouze zástupci, nikoliv přímo daňovému subjektu. V případě právnické osoby, která jedná přímo (zejména prostřednictvím svého statutárního orgánu, popřípadě prostřednictvím svého pověřeného zaměstnance), se tak bude doručovat nadále na adresu právnické osoby.

[220] Pokud osoby jednající jménem právnické osoby nejsou jejími zástupci ve smyslu daňového řádu, nemohlo jim být jako zástupcům doručováno, jedná se tedy pouze o potvrzení výše uvedených závěrů.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 14. 2. 2014

Závěr č. 131 – Nápomoc při rozhodování a zastupování členem domácnosti

a) Podpůrce podle občanského zákoníku není zástupcem účastníka řízení; v řízení mu přísluší práva pouze v rozsahu, který vymezuje správní řád. Podporovaný účastník v řízení činí úkony sám za sebe, a to za asistence svého svobodně zvoleného podpůrce.

b) Účastník řízení může být zastoupen členem domácnosti podle občanského zákoníku pouze v řízení, ve kterém takové zastoupení připouští zvláštní zákon.

Odůvodnění:

Poradní sbor se zabýval otázkami vzniklými v důsledku nabytí účinnosti nového občanského zákoníku, tj. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „občanský zákoník“). Konkrétně se jednalo o zodpovězení otázky, zda lze považovat podpůrce ustaveného na základě smlouvy o nápomoci při rozhodování za zástupce účastníka řízení; druhým problémem pak bylo, zda může být člen domácnosti, oprávněný k zastupování účastníka řízení podle občanského zákoníku, zástupcem této osoby v řízení.

Dle nového občanského zákoníku, účinného od 1. ledna 2014, dochází k zakotvení dosud neznámých institutů, tzv. podpůrných opatření při narušení schopnosti zletilého právně jednat. Podpůrná opatření upravená v § 38 a násl. občanského zákoníku spočívají v určení osob, které jsou oprávněny (se souhlasem soudu) napomáhat osobě, resp. zastupovat osobu trpící duševní poruchou. K zakotvení těchto institutů došlo v duchu ideje zmírnění dosavadního striktního přístupu – nově již nelze fyzické osoby svéprávnosti (dříve způsobilosti k právním úkonům) zbavit zcela, pouze dochází k tomu, že některé osoby trpící duševní poruchou mohou být ve svéprávnosti soudem omezeny.[221]

Uvedené změny byly taktéž promítnuty do znění správního řádu zákonem č. 303/2013 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva. Podle novelizovaného ustanovení § 29 správního řádu je tak každý způsobilý činit v řízení úkony samostatně (tzn. je procesně způsobilý) v tom rozsahu, v jakém mu zákon přiznává svéprávnost. Osoby omezené ve svéprávnosti nemají procesní způsobilost v rozsahu tohoto omezení (§ 55 a násl. občanského zákoníku).

Nový občanský zákoník umožňuje podle míry duševní poruchy, která brání v samostatném právním jednání, aplikovat institut nápomoci při rozhodování (kdy duševní porucha *působí obtíže*), anebo institut zastoupení členem domácnosti (kdy

[221] Omezit svéprávnost člověka podle § 55 občanského zákoníku lze však jen tehdy, hrozila-li by mu závažná újma a nepostačí-li vzhledem k jeho zájmům mírnější a méně omezující opatření.

duševní porucha zletilému *brání v samostatném právním jednání*). V případě institutu zastoupení členem domácnosti by formulace § 49 odst. 1 nového občanského zákoníku[222] mohla způsobovat v praxi správního řízení obtíže, vzhledem k tomu, že předpokladem aplikace institutu je zřejmě úplná neschopnost právně jednat, což by mohlo zpochybnit i procesní způsobilost účastníka řízení.

Institut nápomoci při rozhodování je nově zakotven v § 45 a násl. občanského zákoníku. Nápomoc při rozhodování se uplatní v případě zletilých osob trpících duševní poruchou; jedná se o formu asistence bez zásahu do svéprávnosti podporovaného.[223] Nápomoc při rozhodování vzniká na základě smlouvy o nápomoci. Smlouva musí být uzavřena v písemné formě nebo projevem vůle před soudem a její účinnost je vázána na rozhodnutí soudu.[224] Ustanovení § 47 občanského zákoníku pak zmiňuje povinnosti podpůrce, mezi něž patří zejména povinnost postupovat při plnění svých povinností v souladu s rozhodnutími podporovaného.

Výše zmíněným zákonem č. 303/2013 Sb., bylo do správního řádu nově vloženo ustanovení § 36 odst. 4, které přiznává účastníkovi řízení při jednání před správním orgánem právo na konzultace s podpůrcem. V ustanovení § 38 odst. 1 je pak podpůrci nově přiznáno právo nahlížet spolu s účastníkem řízení do spisu a dále podle § 49 odst. 5 správního řádu přísluší podpůrci právo účastnit se neveřejného jednání. Podle § 36 odst. 4 správního řádu (resp. § 47 odst. 2 občanského zákoníku) může podpůrce namítat v řízení vlastním jménem neplatnost právního jednání podporovaného, přičemž správní orgán k takovéto námitce v řízení přihlédne.

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že podporovaný účastník v řízení činí úkony sám za sebe, ovšem s pomocí svého svobodně zvoleného podpůrce ve smyslu § 46 odst. 1 nového občanského zákoníku.[225] Podpůrce nejedná za účastníka řízení, podpůrci v řízení přísluší pouze práva výslovně vyjmenovaná správním řádem. Podpůrce tedy nemá procesní práva, která svědčí pouze účastníkovi řízení (např. podpůrci nejsou v řízení doručovány písemnosti, podpůrce nemůže podat za účastníka řízení opravný prostředek, apod.). Podpůrce tak nelze považovat za zákonného zástupce účastníka řízení ani jeho zmocněnce ve smyslu § 31 a násl.

[222] „Brání-li duševní porucha zletilému, který nemá jiného zástupce, samostatně právně jednat, může ho zastupovat jeho potomek, předek, sourozenec, manžel nebo partner, nebo osoba, která se zastoupeným žila před vznikem zastoupení ve společné domácnosti alespoň tři roky."

[223] Z důvodové zprávy k novému občanskému zákoníku: *„Návrh zákonné úpravy podpory při rozhodování vychází z pojetí tzv. podporovaného rozhodování (supported decision-making). Podle tohoto pojetí v určitých případech postačí asistence jiné osoby - ve funkci do určité míry formalizované - která se bude účastnit právních jednání podporované osoby, aniž je nutné zasahovat do její svéprávnosti."*

[224] Taktéž pouze soud může dle § 48 občanského zákoníku podpůrce odvolat, přičemž v případě porušení povinností podpůrce tak může soud učinit i ex offo.

[225] „Smlouvou o nápomoci se podpůrce zavazuje podporovanému, že bude s jeho souhlasem přítomen při jeho právních jednáních, že mu zajistí potřebné údaje a sdělení a že mu bude nápomocen radami."

správního řádu; jedná se také o institut odlišný od opatrovníka. Jako závěr poradního sboru lze tedy shrnout, že podpůrce podle občanského zákoníku není zástupcem účastníka řízení a v řízení mu přísluší práva pouze v rozsahu, který vymezuje správní řád. Podporovaný účastník v řízení činí úkony sám za sebe, a to za pomoci svého svobodně zvoleného podpůrce.

Zastoupení členem domácnosti podle § 49 občanského zákoníku bylo zavedeno za účelem zlepšení postavení zletilých osob, kterým brání duševní porucha samostatně právně jednat. Ustanovení § 49 odst. 1 občanského zákoníku stanoví, že takovou osobu může zastupovat její potomek, předek, sourozenec, manžel nebo partner, nebo osoba, která se zastoupeným žila před vznikem zastoupení ve společné domácnosti alespoň tři roky. Podmínkou vzniku zastoupení je souhlasné vědomí zastupovaného [226] a schválení soudu (§ 50 občanského zákoníku). Z dikce § 49 odst. 1 občanského zákoníku vyplývá, že se jedná o subsidiární formu zastoupení – tzn. uvedené zastoupení lze využít, pouze pokud osoba nemá jiného zástupce (například opatrovníka).[227]

Zastoupení zletilého, kterému duševní porucha brání samostatně právně jednat, členem jeho domácnosti se týká ovšem pouze obvyklých záležitostí odpovídajících konkrétním životním poměrům zastoupeného. Pojem *obvyklé záležitosti* však občanský zákoník nijak nevymezuje. Za obvyklé životní záležitosti lze jistě považovat např. pravidelné nákupy a platby, přebírání pošty apod. Podle důvodové zprávy k občanskému zákoníku jde *„zejména o záležitosti týkající se poskytování zdravotních a sociálních služeb a žádostí o přiznání dávek pomoci v hmotné nouzi, státní sociální podpory a sociálního zabezpečení“*[228] Podle názoru poradního sboru však i vzhledem k předmětu úpravy občanského zákoníku může jít v zásadě pouze o záležitosti soukromého práva.

Co do vymezení zastupování členem domácnosti ovšem zákon č. 303/2013 Sb. tento institut do znění správního řádu nijak nepromítl. Na základě výkladu ustanovení § 49 a násl. občanského zákoníku lze dospět k tomu, že člen domácnosti může zastupovat uvedenou fyzickou osobu pouze v obvyklých záležitostech týkajících se běžného života. Jedná se o hmotněprávní institut upravený v občanském zákoníku a rozhodně z něj nelze automaticky dovozovat procesní zastoupení. Zastoupení členem domácnosti nelze považovat za zastoupení

[226] § 49 odst. 2 občanského zákoníku: *„Zástupce dá zastoupenému na vědomí, že ho bude zastupovat, a srozumitelně mu vysvětlí povahu a následky zastoupení.“*

[227] Podle § 54 odst. 1 občanského zákoníku zastoupení členem domácnosti zaniká, pokud se jej zástupce vzdá, nebo pokud zastoupený odmítne, aby ho zástupce dále zastupoval, k odmítnutí postačí schopnost projevit přání. Zastoupení dále zaniká, pokud soud jmenuje zastoupenému opatrovníka. Podle § 54 odst. 2 v případě, že byla uzavřena smlouva o nápomoci při rozhodování, zanikne zastoupení účinností smlouvy v rozsahu, v jakém je zastoupený způsobilý právně jednat.

[228] Nová úprava dle důvodové zprávy totiž směřuje k naplnění požadavků čl. 19 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením. Dle důvodové zprávy je uvedené inspirováno rakouskou právní úpravou – vychází z § 284b ABGB. Zatímco text ustanovení § 284b ABGB v odstavci 1 výslovně vyjmenovává skupiny úkonů, ve kterých je oprávněn člen domácnosti konkrétní osobu zastupovat, česká úprava příklady tzv. obvyklých záležitostí ponechává pouze na důvodové zprávě.

ve smyslu § 31 správního řádu, který obsahuje taxativní výčet možných druhů zastoupení v řízení; uvedený institut není druhem úplného zákonného zastoupení, nejedná se ani o zmocněnce, či opatrovníka. Z hlediska správního řádu jde tedy spíše o zvláštním zákonem upravený zvláštní typ jednání ve prospěch účastníka, kdy za účastníka řízení může být takto učiněn např. pouze jeden konkrétní úkon v řízení (podání žádosti).

Lze říci, že předmět správního řízení se bude v závislosti na posouzení okolností téměř vždy vymykat z mezí obvyklých záležitostí a životních poměrů osoby zastoupené členem domácnosti (např. stavební řízení), a přesahuje tak rámec záležitostí, ve kterých může člen domácnosti konkrétní osobu zastupovat. Výčet případů, kdy člen domácnosti zastupuje účastníka řízení, tak může určit pouze zvláštní zákon.

S možností, aby byl účastník řízení zastoupen členem domácnosti, se již také výslovně počítá v některých speciálních zákonech: člen domácnosti je např. oprávněn k podávání žádostí o přidělení rodného čísla za účastníka řízení podle § 17a odst. 3 zákona 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel, ve znění pozdějších předpisů, podobně také může za účastníka řízení požádat o vydání občanského průkazu podle zákona č. 328/1999 Sb., o občanských průkazech, ve znění pozdějších předpisů.

Pokud však zákonodárce nezakotvil oprávnění člena domácnosti k zastupování účastníka řízení do zákona výslovně, nelze o zastupování členem domácnosti ve správním řízení hovořit. Účastník správního řízení tak může být zastoupen členem domácnosti pouze v řízení, ve kterém zastupování účastníka řízení členem domácnosti připouští zvláštní zákon.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 14. 2. 2014

Závěr č. 132 – Poskytování údajů z informačního systému datových schránek pro účely ověření doručení do datové schránky

Je-li to třeba za účelem ověření postupu při doručování do datové schránky (pokud bylo doručení do datové schránky adresátem zpochybněno), správce informačního systému datových schránek poskytne správnímu orgánu na jeho žádost údaj o osobě, jejíž přihlášení do datové schránky mělo za následek doručení písemnosti a odeslání oznámení o doručení písemnosti do datové schránky.

Odůvodnění:

Poradní sbor se zabýval otázkou, zda může správní orgán za účelem ověření postupu při doručování do datové schránky požadovat po správci informačního systému datových schránek údaje o doručení do datové schránky (konkrétně údaje o osobě, jejíž přihlášení do datové schránky mělo za následek doručení písemnosti a odeslání oznámení o doručení písemnosti do datové schránky), resp. zda má správce informačního systému datových schránek povinnost, resp. možnost takový údaj správnímu orgánu poskytnout. Ve své podstatě se jedná spíše o faktický problém, neboť údaj o osobě, která převzala doručovanou písemnost (v daném případě se přihlásila do datové schránky, čímž způsobila doručení písemnosti podle § 17 odst. 3 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů) je esenciální součástí dokladu o doručení této písemnosti v jakémkoliv procesu (srovnej například § 19 odst. 6 a 7 správního řádu). V opačném případě by doručování muselo být založeno výhradně na právní domněnce nebo fikci doručení, neboť by jej nebylo možné ověřit.

Podle § 14 zákona č. 300/2008 Sb. je informační systém datových schránek informačním systémem veřejné správy, jehož správcem je Ministerstvo vnitra a provozovatelem držitel poštovní licence. Podle § 14 odst. 3 písm. j) zákona č. 300/2008 Sb. se v informačním systému datových schránek evidují identifikační údaje o osobě oprávněné k přístupu do datové schránky včetně data vzniku a zániku tohoto oprávnění s uvedením hodiny, minuty a sekundy[229]. Podle § 17 odst. 3 zákona č. 300/2008 Sb. je dokument dodaný do datové schránky doručen okamžikem, kdy se do datové schránky přihlásí osoba oprávněná k přístupu k dodanému dokumentu.

[229] Podle § 14 odst. 4 zákona č. 300/2008 Sb. se jedná o neveřejné údaje, které se neposkytují jiným osobám. Z toho lze dovodit, že evidované údaje mohou být v případě potřeby poskytnuty osobě, o jejíž údaje se jedná. Jiné osobě se poskytne pouze údaj o kontaktní adrese, na kterou má být dané osobě doručováno, pokud tato osoba dala souhlas s jejím zveřejněním (jedná se o tedy o veřejný údaj). Výše uvedené však nevylučuje poskytnutí evidovaných údajů správnímu orgánu (jedná se o orgán nikoliv o osobu) pro účely výkonu veřejné správy ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu v případě, že je to potřebné (například za účelem ověření osoby, která se přihlásila do datové schránky, čímž došlo k doručení písemnosti doručované při postupu podle správního řádu).

Podle § 20 odst. 1 písm. e) zákona č. 300/2008 Sb. správce informačního systému datových schránek oznámí odesílateli písemnosti, že byla doručena. Odesílatel tedy obdrží oznámení o doručení písemnosti (oznámení obsahuje údaj o doručení písemnosti, nikoliv o osobě, která se do datové schránky přihlásila) pouze v případě, že se do datové schránky přihlásila osoba, která má s ohledem na rozsah svého oprávnění přístup k dodané písemnosti a písemnost je tedy v souladu s § 17 odst. 3 zákona č. 300/2008 Sb. doručena. Takový postup musí být informačním systémem datových schránek zaručen, jinak by vzbuzoval prakticky v případě každého doručování pohybnost ze strany správního orgánu, zda bylo doručeno skutečně v souladu se zákonem (do datové schránky se skutečně přihlásila osoba oprávněná k přístupu k doručované písemnosti), a nutnost ověřování postupu při doručování (právě přístupem k datům o osobě, která se do datové schránky přihlásila). Právě s ohledem na tuto garanci postupu při doručování lze v případě informačního systému datových schránek připustit absenci údaje o osobě, která se přihlásila do datové schránky, v doručence tedy oznámení o doručení písemnosti do datové schránky, ačkoliv se jedná o nepostradatelný údaj, jehož absence by v případě jiných způsobů doručování znamenala nutnost prokázat doručení v souladu se zákonem jiným způsobem nebo opakovat doručování.

Výše uvedené však v konkrétním případě nevylučuje potřebu znalosti údaje o osobě, která se přihlásila do datové schránky, za účelem prokázání doručení do datové schránky, pokud je adresátem zpochybňováno (obdoba reklamace u provozovatele poštovních služeb nebo vyžádání záznamů z doručování, duplikátu doručenky apod.). Přitom lze vycházet z toho, že i v případě doručování prostřednictvím datové schránky za postup při doručování podle správního řádu odpovídá správní orgán,[230] který má v případě pochybení regres vůči subjektu provádějícímu doručení. Proto by měl správce informačního systému datových schránek údaj o osobě, která se přihlásila do datové schránky, správnímu orgánu na vyžádání poskytnout. V opačném případě by správní orgán nemohl doručování do datové schránky jako jediný způsob doručování podrobit přezkumu z hlediska zákonnosti postupu při něm a případného naplnění fikce doručení. Výklad, podle něhož údaj o osobě, která se přihlásila do datové schránky, nelze správnímu orgánu poskytnout ani na jeho požádání v konkrétním případě, je proti smyslu zákona č. 300/2008 Sb. a důvodům zavedení datových schránek, které měly naopak vést k zefektivnění doručování. V pochybnostech by pak bylo zcela vyloučeno úspěšné doručení dokumentu formou tzv. fikce doručení.

Správní orgán si tedy, je-li to potřebné pro ověření doručení do datové schránky, může vyžádat údaj o osobě, která se přihlásila do datové schránky, v rámci spolupráce podle § 8 odst. 2 správního řádu,[231] který vzájemnou spolupráci správních orgánů upravuje jako základní zásadu postupu správních orgánů. Správce

[230] Viz Vedral, J.: Správní řád, komentář, Praha, BOVA Polygon 2012, str. 236 a násl.
[231] Postup podle § 8 odst. 2 správního řádu je třeba odlišit od institutu dožádání podle § 13 správního řádu, kdy jeden správní orgán dožádá druhý o provedení konkrétního úkonu v řízení, k němuž je první správní orgán sám příslušný.

informačního systému datových schránek tento údaj správnímu orgánu na jeho žádost poskytne na základě § 14 zákona č. 300/2008 Sb. (z hlediska správního orgánu se nejedná o neveřejný údaj, viz výše). Správce informačního systému datových schránek lze při této činnosti považovat za správní orgán, nemá však postavení dotčeného správního orgánu podle § 136 správního řádu, neboť jeho postavení neodpovídá odstavcům 1 ani 2 tohoto ustanovení. Vzájemná spolupráce obvykle spočívá v dodávání podkladů pro rozhodnutí (viz například § 136 odst. 3 správního řádu upravující spolupráci mezi příslušným a dotčeným správním orgánem), v tomto případě však informací o průběhu doručování do datové schránky pro posouzení otázky platného doručení. Jedná se o analogii k povinnosti jiných subjektů či orgánů provádějících doručení předat odesílajícímu správnímu orgánu doklad o doručení podle § 19 odst. 6 správního řádu, který musí obsahovat všechny skutečnosti rozhodné pro posouzení postupu při doručování (srovnej § 19 odst. 7, § 23 a 24 správního řádu – identifikace adresáta a jeho podpis případně identifikace jiné osoby, která písemnost převzala, a její podpis a další důležité skutečnosti). Výše uvedený závěr o možnosti správního orgánu požadovat od správce informačního systému datových schránek údaj o osobě, která se do datové schránky přihlásila, lze dovodit rovněž z analogie k jiným procesním předpisům (srovnej § 128 občanského soudního řádu,[232] § 8 odst. 1 trestního řádu[233] nebo § 57 odst. 1 daňového řádu[234]).

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že správce informačního systému datových schránek na základě § 14 zákona č. 300/2008 Sb. poskytne správnímu orgánu za účelem ověření postupu při doručování do datové schránky údaj o osobě, jejíž přihlášení do datové schránky mělo za následek doručení písemnosti a odeslání oznámení o doručení písemnosti do datové schránky. Takto však postupuje pouze na požádání správního orgánu[235], který ověřuje doručení do datové schránky na základě zpochybnění postupu adresátem písemnosti doručované podle správního řádu. Obdobně[236] lze postupovat i v případě dalších údajů potřebných pro ověření doručení do datové schránky, pokud je adresátem zpochybňováno.

---

[232] „Každý je povinen bezplatně na dotaz sdělit soudu skutečnosti, které mají význam pro řízení a rozhodnutí. Ustanovení § 139 odst. 3 tím není dotčeno. Odmítnout soudu sdělit tyto skutečnosti může jen ten, kdo by tak mohl učinit jako svědek podle § 126 odst. 1."

[233] „Státní orgány, právnické a fyzické osoby jsou povinny bez zbytečného odkladu, a nestanoví-li zvláštní předpis jinak, i bez úplaty vyhovovat dožádáním orgánů činných v trestním řízení při plnění jejich úkolů."

[234] „Povinnost poskytnout údaje na základě vyžádání správce daně mají orgány veřejné moci a osoby, které

a) vedou evidenci osob nebo věcí,
b) poskytují plnění, které je předmětem daně,
c) provádějí řízení v případech, jejichž předmět podléhá daňové povinnosti, nebo
d) získávají jiné údaje nezbytné pro správu daní."

[235] Jak je uvedeno výše, jedná se především o faktickou otázku. Z právního hlediska tedy nic nebrání tomu, aby byla tato informace součástí oznámení o doručení do datové schránky vždy.

[236] V této souvislosti představuje zajímavou otázku problém ověřování dodání do datové schránky v případě postupu podle § 18a zákona č. 300/2008 Sb. Také v tomto případě může mít odesílatel právní zájem na přístupu k údajům o osobě, která se přihlásila do datové schránky adresáta a tím způsobila doručení písemnosti (viz § 18a odst. 2 zákona č. 300/2008 Sb.). Jedná se však v podstatě o soukromoprávní korespondenci, nelze tedy argumentovat ustanoveními správního řádu. Také v tomto případě lze však vycházet ze základní myšlenky tohoto závěru, že identifikace osoby, která

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 14. 2. 2014

Závěr č. 133 – Podjatost starosty a místostarosty obce v případě, kdy je obec účastníkem řízení

Pokud starosta zastupuje obec jako účastníka řízení, nemůže v takovém řízení zároveň vykonávat pravomoc správního orgánu jako oprávněná úřední osoba, neboť je podle § 14 odst. 1 správního řádu vyloučen ze všech úkonů v řízení. V takovém případě krajský úřad postupuje podle § 131 odst. 4 správního řádu. Totéž platí, pokud starosta zastupuje obec jako účastníka řízení a oprávněnou úřední osobou k vedení řízení je místostarosta této obce (a naopak).

Odůvodnění:

Poradní sbor se zabýval výkladem ustanovení § 14 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád"), s ohledem na situaci, kdy obec jako účastník řízení je v řízení zastoupena starostou obce a zároveň je obecní úřad téže obce orgánem příslušným k vedení správního řízení, přičemž jako oprávněná úřední osoba v řízení vystupuje opět starosta, popř. místostarosta obce.

Dle § 14 odst. 1 správního řádu je každá úřední osoba, o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit.

Pro vyslovení podjatosti nemusí existovat její přímé prokázání, postačí pochybnosti o nepodjatosti konkrétní osoby ve vztahu k výsledku řízení s ohledem na její faktický poměr k věci samé, účastníkům řízení či jejich zástupcům. Podjatost je možné konstatovat u kterékoliv úřední osoby, která se aktivně a bezprostředně podílí na výkonu pravomoci správního orgánu.

K vystupování starosty jako oprávněné úřední osoby a zároveň zástupce účastníka řízení lze uvést, že uvedený možný střet správní řád, ani zákon o obcích výslovně neupravuje. Dle ustanovení § 103 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), (dále jen „zákon o obcích"), zastupuje starosta obec navenek,

---

dodávanou písemnost převzala (přihlásila se do datové schránky), je nezbytnou součástí doručenky resp. potvrzení o dodání datové zprávy do datové schránky. V tomto smyslu se jedná o faktický problém, který může vyvstat stejně jako v případě doručování podle jakéhokoliv procesního právního předpisu (možnost reklamace postupu správce informačního systému datových schránek, který tento způsob dodání písemnosti provozuje jako placenou službu). Proto je třeba také v tomto případě připustit obdobně jako při doručování písemností v rámci postupu podle správního řádu přístup odesílatele k údajům o osobě, která se přihlásila do datové schránky adresáta, čímž došlo k doručení písemnosti.

zároveň stojí dle ustanovení § 109 odst. 1 in fine v čele obecního úřadu. Podle ustanovení §104 odst. 1 zákona o obcích zastupuje místostarosta starostu.

Tento problém se týká zejména obcí základního typu v situaci, kdy zvláštní zákon svěřuje obecnímu úřadu obce vedení řízení týkajícího se zájmu obce – tehdy dochází k situacím, kdy je samotná obec v pozici účastníka správního řízení a zároveň je obecní úřad této obce správním orgánem, který má povinnost skrze své úřední osoby (zpravidla pouze starosta nebo místostarosta) jednat nestranně a o předmětu tohoto řízení rozhodnout. Starosta obce se tak může dostat do pozice, kdy má zastupovat účastníka řízení a zároveň by měl vést řízení jako oprávněná úřední osoba dle § 15 odst. 2 správního řádu. Tuto situaci však lze považovat za odporující zákonu.

V prvé řadě je třeba uvést, že i pro oblast správního řízení platí ústavní zásada, že nikdo nemůže být soudcem ve své vlastní věci.[237] Pokud starosta zastupuje obec jako účastníka řízení, nemůže zároveň v řízení ve věci, která se týká zájmu této obce, zároveň vykonávat pravomoci správního orgánu jako oprávněná úřední osoba.[238]

Na jedné straně je totiž starosta povinen hájit a tlumočit navenek zájmy obce (hájí např. ekonomické zájmy obce) a na druhé straně je coby oprávněná úřední osoba povinen jednat nestranně a hájit veřejný zájem (§ 2 odst. 4 správního řádu), resp. jednotlivé veřejné zájmy, které vyplývají ze speciálních zákonů[239]. Je evidentní, že uvedené role se mohou v případě osoby starosty dostat do střetu.

Dle názoru poradního sboru je třeba (právě s ohledem na výše zmíněný princip nemo iudex in causa sua) ve výše nastíněné situaci dospět k závěru, že starosta jako úřední osoba má takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o jeho nepodjatosti a je tak dle § 14 odst. 1 správního řádu vyloučen ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohl ovlivnit výsledek řízení.

K tomu lze citovat jeden z nejnovějších judikaturních závěrů, který se vyslovil k problematice tzv. systémového rizika podjatosti,[240] když vymezil že: *„k pochybám*

---

[237] Uvedená zásada je součástí práva na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny (a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod).

[238] Pro potvrzení uvedeného názoru lze uvést z komentářové literatury týkající se dřívější právní úpravy v zákoně č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), že poměr k věci bude dán tehdy když je *„pracovník v dané věci sám účastníkem řízení, svědkem nebo znalcem, pracovník má na vyřízení věci přímý majetkový nebo jiný osobní zájem, případně má na vyřízení věci takový zájem osoba pracovníkovi blízká, pracovník má k účastníkům řízení nebo k jejich zástupcům příbuzenský poměr nebo jej v minulosti měl, pracovník účastníka v dané věci zastupuje, pracovník je účastníku řízení nebo jeho zástupci přímo pracovně podřízen, pracovník má k účastníkovi řízení nebo k jeho zástupci důvěrně přátelský nebo zjevně nepřátelský poměr“.* Srov. Šlauf, V. a kol. *Správní řád. Komentář.* 1. vydání. Praha: Linde, 1993, str. 27.

[239] Definici veřejného zájmu správní řád neudává - má se jednat vždy o jednotlivé veřejné zájmy tak jak vyplývají ze zvláštních zákonů. Definice těchto veřejných zájmů může obsahovat přímo právní předpis, u řady zákonů však explicitní vyjádření veřejného zájmu chybí a dovozuje se ze smyslu a účelu konkrétní právní úpravy.

[240] Ze zvláštních zákonů čelí systémovému riziku podjatosti zákon č. 184/2006 Sb. o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů, např. v § 16 odst. 3 takto: „*Je-li vyvlastnitelem, vyvlastňovaným nebo jiným účastníkem*

o nepodjatosti postačí i poměrně nízká míra podezření, neboť (…) existence „systémového rizika podjatosti" je sama o sobě signálem ke zvýšené opatrnosti a „podezřívavosti" při posuzování důvodů pro vyloučení úřední osoby z úkonů v řízení. Důvody k uvedenému podezření mohou být nejrůznějšího druhu a nelze je specifikovat jinak než obecnými rysy a představitelnými příklady. Bude se jednat o takové skutečnosti, které naznačují, že zde existuje někdo, kdo má zájem na určitém výsledku řízení, v němž se má rozhodovat, a přitom má či může mít schopnost působit na příslušnou úřední osobu prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu k územnímu samosprávnému celku." (Rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. listopadu 2012, č. j. 1 As 89/2010-119). V případě starosty plnícího roli zástupce účastníka řízení (obce) a oprávněné úřední osoby výše zmíněné podezření vyvěrá právě ze zdvojení rolí u jediné osoby. Vzhledem k výše uvedené argumentaci (starosta jako politický funkcionář prosazuje zájmy obce a nese za to zodpovědnost), je tedy prakticky nepředstavitelné, aby starosta v řízení, jehož předmět se dotýká zájmu obce, vystupoval v pozici oprávněné úřední osoby nestranně a objektivně.[241]

V obdobné situaci se může nacházet i místostarosta obce, neboť nelze ve všech případech automaticky akceptovat ryze formalistické řešení, že za obec bude v řízení jednat místostarosta, a starosta bude oprávněnou úřední osobou, která ve věci rozhoduje (a naopak). Takový postup totiž může opět v závislosti na posouzení okolností konkrétního případu založit závažné důvody pochybnosti o nepodjatosti oprávněné úřední osoby právě s ohledem na postavení místostarosty jako politického funkcionáře obce, který úzce spolupracuje se starostou a je stejně jako starosta povinen prosazovat zájmy tohoto územního samosprávného celku.

Lze uzavřít, že jak starosta, tak i místostarosta, jsou z titulu své funkce povinni hájit především zájmy obce, což může mít v řízení vliv na nestranný přístup starosty či místostarosty jako oprávněných úředních osob. Z toho vyplývá, že by uvedené oprávněné úřední osoby měly být vyloučeny z řízení z důvodu podjatosti, neboť zde vyvstává obava, že nejsou s to nestranný přístup v řízení dodržet.

V situaci, kdy je úřední osoba vyloučena z projednávání, za ni podle § 14 odst. 4 správního řádu má představený určit jinou úřední osobu, která není k vyloučenému ve vztahu podřízenosti.[242] V případě, kdy nelze určit nikoho jiného,

---

vyvlastňovacího řízení obec, jejíž obecní úřad je příslušným k tomuto vyvlastňovacímu řízení, krajský úřad usnesením pověří jiný vyvlastňovací úřad působící v jeho správním obvodu provedením vyvlastňovacího řízení. Obdobně se postupuje i v případě, že účastníkem vyvlastňovacího řízení je osoba, jejímž zřizovatelem je obec nebo kraj."

[241] K tomu např. usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2009, sp. zn. II. ÚS 1062/08: *„Pokud jde o správní orgány, pro jejich rozhodovací činnost se sice logicky nepředpokládá nezávislost, nestrannost již ale ano. Nestranností je totiž třeba rozumět objektivní, předem nezaujatý přístup pověřených osob k posuzování, řešení a zejména rozhodování právních věcí, a ten je nutno vyžadovat v případě všech státních orgánů."*

[242] K vymezení pojmu *představeného* podle § 14 odst. 2 správního řádu v případech vedoucích představitelů územních samosprávných celků se vyjadřoval i Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu v závěru č. 63 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu

bezodkladně o tom uvědomí nadřízený správní orgán a spolu s tím mu předá spis. Nadřízený správní orgán postupuje podle § 131 odst. 4 správního řádu.

Z výše uvedeného ovšem vyplývá, že v obci z důvodu vyloučení starosty není možné určit jinou úřední osobu, která by vůči starostovi obce nebyla ve vztahu podřízenosti. Protože obecní úřad není z důvodu vyloučení všech úředních osob způsobilý věc projednat a ve věci rozhodnout, nadřízený správní orgán (krajský úřad) v souladu s § 131 odst. 4 správního řádu usnesením pověří k projednání a rozhodnutí věci jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu (jiný obecní úřad), jehož obvod sousedí se správním obvodem nezpůsobilého správního orgánu.

ze dne 26. 11. 2007, přičemž vymezil, že „*o námitce podjatosti proti starostovi obce rozhodne v přenesené působnosti krajský úřad.*“

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 14. 2. 2014

Závěr č. 134 – Povinnost nahradit náklady řízení po zastavení řízení

Ustanovení § 79 odst. 5 správního řádu se uplatní i v případě zastavení řízení vedeného podle § 58 živnostenského zákona, pokud je důvodem zastavení řízení skutečnost, že účastník dodatečně splnil povinnost, jejíž porušení bylo důvodem zahájení řízení. Splnění právní povinnosti ex post již nemá vliv na povinnost nahradit náklady takového řízení. Je však nutné, aby skutečnost porušení právní povinnosti byla uvedena ve výrokové části usnesení o zastavení řízení.

Odůvodnění:

Poradní sbor se zabýval otázkou, zda má být uložena povinnost uhradit paušální náhradu nákladů řízení i v případě, že v daném řízení není meritorně rozhodnuto. Konkrétně se jedná o situaci, kdy je řízení vyvolané porušením právní povinnosti zastaveno, protože účastník dodatečně splní tuto svou povinnost, čímž další řízení pozbude opodstatnění.

Dotaz směřoval k posouzení postupu živnostenského úřadu v řízení o odnětí živnostenského oprávnění. Podle § 58 živnostenského zákona se živnostenské oprávnění zruší, neprokáže-li podnikatel právní důvod pro užívání prostoru podle § 31 odst. 2 živnostenského zákona. K zahájení řízení dojde na základě skutečnosti, že podnikatel, dále označený jako účastník, nesplnil povinnost uloženou mu živnostenským úřadem. Dojde-li k dodatečnému doložení požadovaných dokumentů, řízení o zrušení živnostenského oprávnění se zastaví. Zde se dostáváme k otázce, zda v takové situaci ukládat povinnost nahradit paušální náhradu nákladů řízení podle ustanovení § 79 odst. 5 správního řádu.

K uložení povinnosti nahradit náklady řízení paušální částkou podle § 79 odst. 5 správního řádu dochází v případě, že účastník vyvolal řízení porušením své právní povinnosti.

Nejprve je tedy nutné posoudit, zda v daném případě, kdy bylo řízení podle § 58 živnostenského zákona zastaveno, došlo k porušení právní povinnosti. Živnostenský zákon v § 31 odst. 2 nestanovuje konkrétní lhůtu pro splnění povinnosti, lhůtu tedy určuje správní orgán. V takovém případě je potřeba určit rozhodný okamžik pro vznik protiprávního stavu, spočívajícího v nesplnění zákonné povinnosti (uvedení právního důvodu pro užívání prostoru). Rozhodným okamžikem může být marné uplynutí lhůty určené živnostenským úřadem k doložení právního důvodu pro užívání prostoru, nebo se – podle jiného právního názoru – rozhodným okamžikem pro konstatování protiprávního jednání podnikatele stává až pravomocné rozhodnutí živnostenského úřadu, které je vydáno v řízení o odnětí živnostenského oprávnění navazujícím na nesplnění povinnosti uložené živnostenským úřadem.

Podle § 58 odst. 1 písm. d) živnostenského zákona se řízení vedené pro nesplnění povinnosti uložené živnostenským úřadem zahajuje na základě neprokázání právního důvodu užívání prostoru podle § 31 odst. 2 tohoto zákona. Podle výše uvedeného tedy správní orgán rozhoduje na základě podkladů ve spise (výzva k doložení dokladů o právním důvodu užívání prostoru), které poukazují na skutečnost, že v dané lhůtě nebyla splněna uložená povinnost. Domníváme se, že k porušení právní povinnosti dojde marným uplynutím uložené lhůty, jelikož taková skutečnost je následně dostatečným důvodem nejen pro zahájení řízení, ale i pro pozdější rozhodnutí ve věci.

Konstatování, že k porušení právní povinnosti ze strany podnikatele došlo i přesto, že bylo řízení následně zastaveno, je důležité pro zhodnocení, zda lze v takovém případě uložit povinnost nahradit náhradu nákladů řízení podle § 79 odst. 5 správního řádu.

Jedním z předpokladů pro uložení nákladů řízení podle § 79 odst. 5 správního řádu je podle odborné literatury skutečnost, že ve věci bylo pravomocně rozhodnuto. Požadavek pravomocného rozhodnutí je odůvodněn tím, že vydáním takového rozhodnutí je účastníkovi řízení jednoznačně prokázáno porušení právní povinnosti, pro které bylo vedeno řízení, a za něž má být na základě rozhodnutí účastníkovi řízení uložena povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou. Dále však výklad tohoto ustanovení připouští výjimku v případě, že již bylo účastníkovi řízení prokázáno, že se dopustil protiprávního jednání a řízení bylo následně ukončeno pro jiný důvod, než pro neprokázání protiprávního jednání, pro které bylo řízení s účastníkem zahájeno. V takovém případě lze účastníkovi uložit paušální náhradu nákladů řízení.[243]

Řízení se ukončí vydáním usnesení o zastavení řízení a zároveň je nutné vydat také samostatné rozhodnutí o nákladech řízení podle § 79 odst. 2 správního řádu, neboť povinnost nahradit náklady řízení není možné ukládat formou usnesení. Tato skutečnost je podrobněji pojednána také v dřívějších Závěrech poradního sboru č. 42 a č. 92.

Pro určení okamžiku rozhodného pro určení povinnosti nahradit náklady řízení paušální částkou je nutné vyložit význam slov „*účastník, který řízení vyvolá porušením své právní povinnosti*“. Je podstatné, že pojem vyvolání řízení nepredikuje nutně rozhodnutí o protiprávním jednání. Jedná se o způsobení stavu, který vede správní orgán k zahájení řízení[244]. V případě řízení podle § 58 odst. 1 písm. d) živnostenského zákona je zřejmé, že nedoložení dokumentů prokazujících právní důvod pro užívání prostor je protiprávním jednáním a tudíž dostatečným důvodem pro zahájení řízení. Dodatečné doložení sice zabrání zákonem určeným následkům, v tomto případě odnětí živnostenského oprávnění, ale nemělo by vést k vyloučení

[243] Správní řád. Komentář. II. aktualizované a rozšíření vydání. JUDr. Josef Vedral, Ph.D., Praha 2006; 2012. RNDr. Ivana Hexnerová - BOVA POLYGON, Praha 2006; 2012. ISBN 978-80-7273-166-4.
[244] Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Afs 90/2009-68.

procesních důsledků, jimiž bude povinnost nahradit paušální náhradu nákladů řízení podle § 79 odst. 5 správního řádu. Je třeba si přitom uvědomit, že uložení náhrady nákladů řízení není správním trestem; k uložení trestu vzhledem k zastavení řízení nedojde.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 30. 5. 2014

Závěr č. 135 – Zahájení řízení s velkým počtem účastníků

I. Podle § 144 odst. 2 věty druhé správní řádu je řízení s velkým počtem účastníků zahájeno uplynutím lhůty stanovené ve veřejné vyhlášce. Pokud správní orgán doručí oznámení o zahájení řízení účastníkovi podle § 27 odst. 1 před uplynutím lhůty stanovené ve veřejné vyhlášce, je řízení s velkým počtem účastníků zahájeno již tímto dnem.

II. Řízení s velkým počtem účastníků zahajované na základě žádosti je zahájeno vždy dnem, kdy žádost došla věcně a místně příslušnému orgánu.

Odůvodnění:

Poradní sbor se zabýval otázkou, v jakém okamžiku je zahájeno řízení s velkým počtem účastníků dle § 144 správního řádu. Jde o to, zda je řízení z moci úřední zahájeno vždy uplynutím lhůty uvedené ve veřejné vyhlášce, tak jak to stanoví § 144 odst. 2 správního řádu, nebo zda řízení s velkým počtem účastníků může být zahájeno již doručením oznámení o zahájení řízení účastníkovi uvedenému v § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu.

Za řízení s velkým počtem účastníků podle § 144 odst. 1 správního řádu se považuje řízení, které má více než třicet účastníků, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. Podle § 144 odst. 2 správního řádu lze účastníky takového řízení uvědomit o jeho zahájení veřejnou vyhláškou. S ohledem na dikci tohoto ustanovení tedy záleží na úvaze správního orgánu, zda v daném případě využije formu veřejné vyhlášky (přičemž je to vhodné zvláště z hlediska hospodárnosti a efektivnosti řízení).

Správní orgán tedy může i v případě řízení s velkým počtem účastníků vedeného z moci úřední doručovat oznámení o zahájení řízení účastníkům řízení jednotlivě (tak jak to předpokládá § 46 správního řádu) – tento postup připadá v úvahu zvláště, pokud počet účastníků významně nepřevyšuje 30, nebo v případě, kdy správní orgán považuje (z jakéhokoliv relevantního důvodu) za účelné doručovat oznámení o zahájení řízení přímo všem účastníkům řízení. Správní orgán by však měl dbát na to, aby takový postup nebyl na újmu rychlosti řízení.

Lze shrnout, že otázka nastíněná v úvodu se týká především vztahu § 144 odst. 2 věty druhé a § 144 odst. 6 věty druhé správního řádu. V případě řízení s velkým počtem účastníků vedeného z moci úřední je dle § 144 odst. 2 věty druhé řízení zahájeno uplynutím lhůty stanovené ve veřejné vyhlášce, přičemž lhůta nesmí být kratší než 15 dnů ode dne vyvěšení veřejné vyhlášky na úřední desce. Oproti

úpravě stanovené v § 46 odst. 1 správního řádu[245] se jedná o speciální ustanovení. Ustanovení § 144 odst. 6 věty druhé správního řádu naproti tomu upravuje, že účastníkům řízení uvedeným v § 27 odst. 1, kteří jsou správnímu orgánu známi, má být v řízení s velkým počtem účastníků doručováno (vždy) jednotlivě.

Podle názoru poradního sboru je ustanovení § 144 odst. 2 vůči § 144 odst. 6 správního řádu (poněkud paradoxně) ve vztahu speciality. Podle poradního sboru je totiž třeba vycházet z faktu, že v případě § 144 odst. 2 věty druhé správního řádu správní orgán nemusí využít postup podle tohoto odstavce (jedná se o fakultativní postup), zatímco v případě § 144 odst. 6 jde o obligatorní ustanovení upravující doručování účastníkům uvedeným v § 27 odst. 1 v průběhu celého správního řízení (s výjimkou zahájení řízení). Ze správního řádu nelze dovodit, že by § 144 odst. 2 věta druhá neplatil pro účastníky uvedené v § 27 odst. 1 správního řádu. Ustanovení § 144 odst. 6 věty druhé sice určuje, že účastníkům řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu se v řízení s velkým počtem účastníků doručuje přímo, avšak nelze z něj automaticky vyvozovat, že by se zahájení řízení mělo vždy vázat na oznámení účastníkovi řízení uvedenému v § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu, ani to, že se mu oznámení o zahájení řízení doručuje vždy přímo.

Pokud správní orgán bude uvědomovat o zahájení řízení všechny účastníky veřejnou vyhláškou podle § 144 odst. 2 věty první, okamžik zahájení řízení s velkým počtem účastníků vedeného z moci úřední bude podle § 144 odst. 2 věty druhé určen uplynutím lhůty stanovené ve veřejné vyhlášce; úprava obsažená v § 144 odst. 6 větě druhé, se v tomto případě nepoužije.

Poradní sbor poukazuje na situace nastalé v praxi, kdy je třeba řízení z moci úřední zahájit neprodleně, a není důvodu, aby byl správní orgán nucen vyčkávat s prováděním dalších úkonů v řízení vůči účastníkům podle § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu až do uplynutí lhůty stanovené ve veřejné vyhlášce.

Dle názoru poradního sboru tedy může správní orgán v tomto případě (za účelem urychlení dalšího postupu v řízení) doručovat oznámení o zahájení řízení přímo účastníkovi řízení uvedenému v § 27 odst. 1 písm. b) (tak jak to obecně stanoví § 144 odst. 6 věta druhá správního řádu). V takovém případě se § 144 odst. 2 věta druhá nepoužije.[246] Řízení bude zahájeno již individuálním doručením oznámení o zahájení řízení účastníkovi uvedenému v § 27 odst. 1 písm. b), resp. prvnímu z účastníků podle § 27 odst. 1 písm. b) (prvnímu z „hlavních účastníků“) –

[245] § 46 odst. 1 věta první: *„Řízení z moci úřední je zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkovi uvedenému v § 27 odst. 1 doručením oznámení nebo ústním prohlášením, a není-li správnímu orgánu tento účastník znám, pak kterémukoliv jinému účastníkovi.“*

[246] Poradní sbor se domnívá, že je na správním orgánu, který z těchto způsobů oznamování zahájení řízení pro konkrétní řízení z důvodu vhodnosti využije, přičemž kritériem pro správní orgán bude např. časové hledisko (hrozící nebezpečí z prodlení).

jak to uvádí § 46 odst. 1, resp. odst. 2 správního řádu. Ostatním účastníkům bude zahájení řízení oznámeno formou veřejné vyhlášky (§ 144 odst. 6 věta první).[247]

V případě řízení zahajovaného na základě žádosti ustanovení § 144 odst. 2 správního řádu speciální úpravu neobsahuje – řízení s velkým počtem účastníků je v takovém případě zahájeno podle § 44 správního řádu dnem, kdy došla žádost věcně a místně příslušnému orgánu. Avšak i v tomto případě je podle § 144 odst. 2 věty první možné uvědomit ostatní účastníky o zahájení řízení veřejnou vyhláškou.

[247] I ustanovení § 144 odst. 6 věta první užívá slov „lze doručovat“. Správní orgán tedy může opět všem účastníkům řízení doručovat písemnosti jednotlivě (§ 46 odst. 1 správního řádu), a doručování formou veřejné vyhlášky vůbec nepoužít.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 30. 5. 2014

Závěr č. 136 – Doručení předběžného opatření současně s oznámením o zahájení řízení

I. Při vydávání rozhodnutí o nařízení předběžného opatření se nepoužije § 36 odst. 3 správního řádu; tím není dotčena možnost správního orgánu získat v rámci obstarávání podkladů též vyjádření osoby, vůči níž má předběžné opatření směřovat.

II. Rozhodnutí o nařízení předběžného opatření je zajišťovacím prostředkem, nemůže proto mít účinky meritorního rozhodnutí, pouze ve výjimečných případech může mít stejný obsah.

III. Rozhodnutí o nařízení předběžného opatření je možné doručit současně s oznámením o zahájení řízení na základě § 46 odst. 3 správního řádu.

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se zabýval otázkou, zda je možné doručit rozhodnutí o nařízení předběžného opatření současně s oznámením o zahájení řízení (§ 46 odst. 3 správního řádu), tedy de facto vydat rozhodnutí o nařízení předběžného opatření ještě předtím, než bylo řízení zahájeno (§ 46 odst. 1 správního řádu). Vyslovil se též k některým souvisejícím otázkám, a sice zda se má při nařizování předběžného opatření použít § 36 odst. 3 správního řádu (z něhož vyplývá právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí před jeho vydáním), když jeho aplikaci správní řád v případě vydávání rozhodnutí o nařízení předběžného opatření nevylučuje, a zda je možné, aby v některých případech mělo předběžné opatření prakticky stejný obsah, respektive stejné účinky jako rozhodnutí o předmětu řízení.

Předběžné opatření je upraveno v § 61 správního řádu. Institutem předběžného opatření se poradní sbor již zabýval v jednom ze svých předchozích závěrů[248]. Je na místě připomenout alespoň následující část odůvodnění: *„Postup při vydávání předběžného opatření nelze považovat za samostatné správní řízení, ale za součást rozhodování ve věci. Nařízení předběžného opatření má předběžnou, mezitímní povahu a dochází k němu uvnitř správního řízení ve věci. Nelze tedy hovořit o řízení o nařízení předběžného opatření, přestože se tak děje formou rozhodnutí.“* Z těchto premis vychází i řešení nastolených otázek.

Poradní sbor se nejprve zabýval vztahem § 36 odst. 3 k § 61 správního řádu a dovodil, že ustanovení § 36 odst. 3 se při nařizování předběžného opatření zpravidla nepoužije. Konzultace s adresátem povinnosti je sice možná a často i nutná

[248] Závěr č. 111 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 2. prosince 2011.

(viz níže), v takovém případě ale nejde o postup podle § 36 odst. 3. Obecně platí, že správní orgán nevyzývá k vyjádření se k podkladům, jestliže je vydání rozhodnutí prvním úkonem v řízení. Správní řád sice výslovně neuvádí, že prvním úkonem v „řízení“ ve věci nařízení předběžného opatření může být vydání rozhodnutí, jak to stanoví u pořádkové pokuty v § 62 odst. 5, přesto se lze domnívat, že u předběžného opatření taková možnost vyplývá již implicitně z jeho povahy. Lze v této souvislosti odkázat i na úpravu v § 143 odst. 1 správního řádu, dle kterého je možné ukládat povinnosti na místě i tehdy, jde-li o nařízení (zákon zde pro více právních institutů společně používá obrat „uložení“) předběžného opatření. Při postupu podle § 143 přitom již z povahy věci nepřichází v úvahu aplikace § 36 odst. 3 správního řádu.

Podle názoru poradního sboru se § 36 odst. 3 správního řádu vztahuje na rozhodnutí ve věci. Naproti tomu na předběžné opatření je nutné v souladu s výše citovaným závěrem nahlížet jako na zajišťovací prostředek, nejde o meritorní rozhodnutí. Předběžné opatření sice má formu rozhodnutí, a to z důvodu posílení právní ochrany účastníků řízení (příp. jiných osob), neboť může podstatně zasáhnout do jejich práv. Samotná forma rozhodnutí však neznamená, že by bylo možné předběžné opatření považovat za rozhodnutí ve věci a komplikovat tak proceduru jeho vydávání, když podstatnými vlastnostmi předběžného opatření mají být včasnost a operativnost. Z těchto důvodů není možné aplikovat § 36 odst. 3 správního řádu v případě nařizování předběžného opatření. Tím není vyloučeno, aby si správní orgán v rámci opatřování podkladů pro rozhodnutí o nařízení předběžného opatření obstaral i vyjádření osoby, vůči níž má předběžné opatření směřovat. Správní orgán může tímto způsobem postupovat, pokud tak nebude zmařen účel předběžného opatření. V některých případech přitom bude taková součinnost s osobou, jíž má být předběžným opatřením uložena povinnost, nutná či alespoň vhodná s ohledem na určování vlastního obsahu předběžného opatření.

Následně se poradní sbor vyjádřil k otázce, zda předběžné opatření může mít prakticky účinky meritorního rozhodnutí. Poradní sbor zdůrazňuje, že rozhodnutí o nařízení předběžného opatření, již s ohledem na svůj účel, nemůže mít povahu rozhodnutí ve věci samé. Jelikož je předběžné opatření zajišťovacím prostředkem, nemělo by ani svým obsahem meritorní rozhodnutí nahrazovat. Není však vyloučeno, aby správní orgán ve výjimečných případech nařídil předběžné opatření s obsahem obdobným tomu, který bude mít konečné meritorní rozhodnutí. To připadá v úvahu zejména za situace, kdy je předběžné opatření vydáváno za účelem zajištění budoucího provedení exekuce, jak výslovně předpokládá § 61 odst. 1 správního řádu. Jde o případy, kdy hrozí, že bez vydání předběžného opatření s takovým obsahem by byl zmařen účel celého řízení. I v těchto případech však zůstává předběžné opatření dočasným opatřením, předběžné opatření je tak vždy oproti meritornímu rozhodnutí svými účinky omezené, minimálně časově. Nejvyšší správní soud obecně odmítá přezkoumávat předběžná opatření s odůvodněním, že jako úkony předběžné povahy spadají do kompetenční výluky v § 70 písm. b) soudního

řádu správního[249]. K povaze předběžného opatření se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozhodnutí[250], ve kterém judikoval, že *„podstata rozhodnutí o nařízení předběžného opatření tedy spočívá v tom, že jím jsou dočasně upraveny zatímní poměry účastníků řízení tak, aby ještě před meritorním rozhodnutím podle ust. § 67 odst. 1 správního řádu nedošlo k nevratným změnám, které by měly vliv na konečné rozhodnutí ve věci. Účelem předběžného opatření je zachovat ve vztazích účastníků řízení takový stav, který se co nejvíce blíží zamýšlenému zákonnému stavu. Rozhodnout o nařízení předběžného opatření lze jen před skončením správního řízení. Rozhodnutí o nařízení předběžného opatření tak nemůže vyvolat následky, které budou trvalé nebo neodstranitelné."* Správní orgány by měly při nařizování předběžných opatření dbát těchto instrukcí. Zásada zdrženlivosti při uplatňování zajišťovacích prostředků výslovně plyne i z § 2 odst. 3 a § 58 správního řádu.

Obdobně Nejvyšší soud obecně odmítá přezkoumávat usnesení o nařízení předběžného opatření podle občanského soudního řádu s odůvodněním, že nejde o rozhodnutí ve věci samé.[251] Závěry Nejvyššího soudu přitom lze, navzdory odlišnostem úpravy předběžného opatření v občanském soudním řádu od úpravy ve správním řádu[252], přiměřeně vztáhnout i na institut předběžného opatření ve správním řádu, neboť podstata předběžného opatření je v obou předpisech stejná.

Ústavní soud připouští, aby bylo v řízení před Ústavním soudem výjimečně přezkoumáno i rozhodnutí o předběžném opatření, neboť v některých případech může jít o rozhodnutí, které již nemůže být napraveno v návaznosti na konečné rozhodnutí o výsledku sporu. Předběžné opatření je proto způsobilé zasáhnout do ústavně zaručených práv nebo svobod. Z tohoto důvodu Ústavní soud judikoval, že *„je ústavní stížnost proti vydání předběžného opatření přípustnou, i když jde o zatímní úpravu poměrů účastníků. Je to důležité i z hlediska soudní praxe, kdy dochází k „zatímní" úpravě, která však v důsledku průtahů v soudním řízení ve skutečnosti trvá několik let".*[253] Citovaný nález se, stejně jako většina ostatních nálezů v této otázce, vztahuje k předběžnému opatření nařizovanému podle občanského soudního řádu. Ve správním řízení by k podobným problémům docházet prakticky nemělo, a to vzhledem k výše uvedenému, jakož i vzhledem k odlišné

[249] Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.
[250] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. srpna 2013, sp. zn. 7 As 23/2013.
[251] Např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. února 2012, sp. zn. 25 Cdo 3882/2011, nebo usnesení Nejvyššího soudu ze dne 13. března 2012, sp. zn. 32 Cdo 148/2012.
[252] Mezi rozdíly patří mimo jiné orgán, který o nařízení předběžného opatření rozhoduje, forma takového rozhodnutí a dále výslovná úprava v občanském soudním řádu, která umožňuje nařizovat předběžná opatření i před zahájením řízení.
[253] Zpočátku nebyla judikatura Ústavního soudu v této otázce jednotná, což dokládá například usnesení Ústavního soudu ze dne 21. října 1998, sp. zn. 119/98, ve kterém Ústavní soud odmítl přezkoumat rozhodnutí o předběžném opatření z důvodu, že jde o rozhodnutí zatímní povahy, nikoliv o meritorní rozhodnutí, a jako takové nemůže být napadeno ústavní stížností. Nakonec se ale judikatura Ústavního soudu přiklonila k druhému názoru. Dnes tedy dle konstantní judikatury Ústavní soud může přezkoumávat (pouze však některá) předběžná opatření, jak dokládánapříklad citovaný nález Ústavního soudu ze dne 10. listopadu 1999, sp. zn. II. ÚS 221/98, nález Ústavního soudu ze dne 5. listopadu 2002, sp. zn. II. ÚS 343/02, či nález Ústavního soudu ze dne 8. srpna 2013, sp. zn. III. ÚS 52/13.

povaze a postavení správních orgánů a soudů, respektive k rozdílům mezi správním a soudním řízením.

Nakonec se poradní sbor vyjádřil k možnosti doručení rozhodnutí o nařízení předběžného opatření současně s oznámením o zahájení řízení. Poradní sbor se domnívá, že obecně nelze nařídit předběžné opatření před zahájením správního řízení. K tomuto závěru nabádá kromě jiného systematika správního řádu a též dikce § 61. Správní řád upravuje postup před zahájením správního řízení jednak v hlavě V části druhé (postup před zahájením řízení), jednak v hlavě III části třetí (zvláštní ustanovení o postupu před zahájením řízení). Na těchto místech se však o předběžném opatření nezmiňuje, to je upraveno v hlavě VI části druhé správního řádu (průběh řízení v prvním stupni). Ustanovení § 61 správního řádu na úpravu postupu před zahájením řízení ani neodkazuje. I samotná dikce § 61 pak odpovídá spíše tomu, že předběžné opatření lze nařídit pouze v průběhu řízení, což lze vyčíst jednak ze spojení „před skončením řízení“, jednak z užívání pojmu „účastníci“. O účastnících řízení lze totiž hovořit až v situaci, kdy je již nějaké řízení zahájeno nebo kdy je alespoň dostatečně vymezeno. Teprve potom je možné určit jeho účastníky, případně budoucí (potencionální) účastníky, pokud řízení ještě zahájeno nebylo. Z formulace „před skončením řízení“ lze též jazykovým výkladem dovodit, že řízení již bylo zahájeno, probíhá a do jeho skončení je možné vydat předběžné opatření.

Podle názoru poradního sboru není možné vykládat § 61 správního řádu extenzivně a dojít tak k závěru, že je možné nařídit předběžné opatření i před zahájením správního řízení. Kromě výše uvedeného by totiž bylo problematické dovodit pravomoc, respektive příslušnost správního orgánu, který by měl takové předběžné opatření nařizovat. Naznačený extenzivní výklad § 61 správního řádu by tak nejspíše byl v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy, respektive s § 2 odst. 1 a odst. 2 správního řádu. Nutnosti upravit příslušnost správního orgánu v případě úkonů před zahájením správního řízení si byl zákonodárce vědom, když například v § 138 správního řádu stanovil příslušnost správního orgánu pro zajištění důkazu před zahájením řízení. Z absence obdobného ustanovení v úpravě předběžného opatření lze tedy též usuzovat na to, že nebylo vůlí zákonodárce, aby předběžné opatření mohlo být využíváno i před zahájením správního řízení. Jako podpůrný argument lze uvést též srovnání s právní úpravou občanského soudního řízení, která výslovně umožňuje nařízení předběžného opatření i před zahájením soudního řízení. [254] Situace, kdy by jinak bylo na místě nařízení předběžného

[254] Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, upravuje tento institut v § 67 až 73, tedy části druhé (činnost soudu před zahájením řízení). Nejen systematicky ale ani svou dikcí nedává pochybnosti o tom, že je možné nařídit předběžné opatření podle občanského soudního řádu i před zahájením řízení. Navíc je upravena i příslušnost k nařízení předběžného opatření před zahájením řízení - příslušným k nařízení předběžného opatření je soud, který je příslušný k rozhodnutí ve věci. Možnost nařídit předběžné opatření v průběhu řízení je pak výslovně stanovena v § 120 občanského soudního řádu, který odkazuje na § 67-73. Není bez zajímavosti, že předchůdce současného občanského soudního řádu, tedy zákon č. 142/1950 Sb., o řízení ve věcech

opatření podle správního řádu před zahájením správního řízení, částečně řešilo ustanovení § 5 dnes již zrušeného zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník. Ustanovení umožňovalo v případě, kdy došlo ke zřejmému zásahu do pokojného stavu, domáhat se ochrany u příslušného orgánu státní správy. Ten mohl předběžně zásah zakázat, nebo uložit, aby byl obnoven předešlý stav. Současně účinný občanský zákoník obdobné ustanovení neobsahuje[255], což může vyvolávat některé praktické problémy.

Poradní sbor na základě výše uvedeného dochází k závěru, že pokud by bylo úmyslem zákonodárce umožnit nařizovat předběžné opatření před zahájením řízení, výslovně by tuto možnost zakotvil v zákoně. Tento závěr lze podepřít rozhodnutím Nejvyššího správního soudu, který judikoval: *„V tomto smyslu nelze oprávnění podle § 134 odst. 2 až 4 zák. o spotřebních daních považovat za zvláštní případ předběžného opatření, jak je obecně upraveno v § 43 správního řádu, neboť takové předběžné opatření lze vydat jen v průběhu již zahájeného správního řízení, nikoli před jeho zahájením, přičemž z ustanovení § 134 a § 135 zák. o spotřebních daních neplyne, že vydání rozhodnutí o zajištění věcí by bylo automaticky spojeno se zahájením řízení ve věci přestupku či správního deliktu nebo nějakého jiného řízení, které by o zajištěných věcech rozhodlo s konečnou platností.* [256] Toto rozhodnutí se sice vztahovalo ještě k předchozímu správnímu řádu[257], jeho závěry

občanskoprávních (občanský soudní řád), obsahoval podobnou formulaci jako dnes účinný správní řád. Ustanovení § 219 zákona č. 142/1950 Sb. znělo: *„Soud může nařídit předběžné opatření, je-li třeba, aby ještě před rozhodnutím byly prozatímně upraveny poměry účastníků, anebo je-li obava, že by jinak byl výkon soudního rozhodnutí ohrožen.“* Možnost nařídit předběžné opatření i před zahájením řízení bylo možné dovodit mimo jiné z následujícího ustanovení o příslušnosti, když § 220 zněl: *„Předběžné opatření nařídí soud, u něhož je zahájeno řízení ve věci samé. Nebylo-li řízení ve věci samé dosud zahájeno, nařídí předběžné opatření soud, který by byl k zahájení řízení ve věci samé příslušný.“*

[255] Ochrana pokojného stavu byla nahrazena tzv. posesorní ochranou (§ 1003-1008 zákona č. 89/2012 Sb.). Dosavadní ochrana faktického pokojného stavu, poskytovaná pověřenými obecními úřady, je nově poskytována ze strany soudů. Ochrana rušené držby je zajišťována v rámci běžného sporného soudního řízení.

[256] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. března 2006, sp. zn. 2 Afs 183/2005.

[257] Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů. Podle § 43 tohoto zákona mohl správní orgán před skončením řízení v rozsahu nezbytně nutném pro zajištění jeho účelu uložit účastníkům, aby něco vykonali, něčeho se zdrželi nebo něco strpěli, nebo nařídit zajištění věcí, které mají být zničeny nebo učiněny nepotřebnými, anebo jichž je třeba k provedení důkazů. Do vydání tohoto zákona bylo správní řízení upraveno pouze na úrovni vládních nařízení. Ve vládním nařízení č. 91/1960 Sb., o správním řízení, nebylo předběžné opatření výslovně zmíněno, na rozdíl od vládního nařízení č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních (správní řád), které v § 14 odst. 5 umožňovalo správnímu orgánu ještě před skončením řízení učinit v rozsahu nezbytně nutném opatření, jichž je třeba k zajištění účelu řízení, a to uložit účastníkům řízení, aby něco vykonali, něčeho se zdrželi nebo něco trpěli, nebo nařídit zabavení nebo jiné zajištění věcí, které mají být prohlášeny za propadlé nebo mají být zničeny anebo učiněny nepotřebnými, nebo jichž je třeba k provedení důkazů. Opět se tedy jednalo o úpravu, která neumožňovala vydávat předběžná opatření před zahájením řízení. Historický exkurs také potvrzuje, že účelem předběžného opatření je především zajištění budoucí exekuce. Obdobný účel plnilo dříve tzv. prozatímní opatření podle vládního nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení). V § 95 bylo stanoveno, že je-li jisto neb aspoň pravděpodobno, že strana je povinna plniti, může úřad příslušný k rozhodnutí i před vydáním rozhodnutí o nároku nařídit z úřední moci nebo k návrhu přiměřené prozatímní opatření, je-li nebezpečí, že by povinná strana zavlekla jmění exekuci podléhající nebo že by z jiného důvodu bylo splnění nároku zmařeno nebo značně ztíženo.

je ale možné vztáhnout i na dnes účinnou úpravu. V souladu s tímto rozhodnutím lze konstatovat, že předběžné opatření podle správního řádu nelze nařídit před zahájením správního řízení, což ale nevylučuje, aby zvláštní zákon upravil institut obdobné povahy, který bude moci být využit i před zahájením správního řízení.

Poradní sbor následně dovodil, že § 46 odst. 3 správního řádu představuje výjimku z dosud řečeného. Řízení z moci úřední je sice de iure zahájeno až dnem doručení oznámení o zahájení řízení prvnímu účastníkovi s postavením podle § 27 odst. 1 správního řádu (nebo jiným způsobem stanoveným zákonem), ale správní orgán může na základě § 46 odst. 3 správního řádu činit již před zahájením řízení některé úkony, které by jinak bylo možné činit až po zahájení řízení. Ustanovení § 46 odst. 3 správního řádu totiž výslovně stanoví, že *„oznámení o zahájení řízení může být spojeno s jiným úkonem v řízení.“* Slovní obrat „s jiným úkonem v řízení“ je třeba vyložit tak, že se tím myslí (především) úkony, které by jinak bylo možné činit až po zahájení správního řízení. Pokud by tomu tak nebylo, ztratilo by ustanovení § 46 odst. 3 správního řádu smysl. I komentářová literatura jako jeden z příkladů úkonů, které lze spojit s oznámením o zahájení řízení, uvádí právě rozhodnutí o nařízení předběžného opatření[258]. Podle názoru poradního sboru proto není v rozporu se zákonem, když je vydáno rozhodnutí o nařízení předběžného opatření předtím, než je řízení de iure zahájeno, pokud je spojeno s oznámením o zahájení správního řízení, jak to umožňuje § 46 odst. 3 správního řádu. Při postupu podle § 46 odst. 3 správního řádu tak bude předběžné opatření vydáno před zahájením řízení. Účinky předběžného opatření nicméně nastanou až oznámením adresátovi povinnosti vyplývající z předběžného opatření. Při postupu podle § 46 odst. 3 správního řádu to bude současně okamžik zahájení řízení za předpokladu, že již nebylo řízení dříve zahájeno oznámením jinému účastníkovi s postavením podle § 27 odst. 1 či jiným zákonem předpokládaným způsobem.

Nastíněný výklad odpovídá účelu předběžného opatření. Je třeba přihlížet k tomu, že předběžné opatření je v mnoha případech neodkladným úkonem a vyčkávání na formální zahájení řízení by mohlo přinášet velké praktické problémy. Poradní sbor je toho názoru, že jakmile správní orgán učiní úkon směřující k zahájení řízení, je tím správní řízení dostatečně vymezeno (jsou vymezeni účastníci řízení, předmět řízení), aby mohlo být uvažováno o využití zajišťovacích prostředků k zajištění jeho účelu. S cílem zabránit možnému zmaření celého správního řízení může správní orgán od učinění úkonu směřujícího k zahájení řízení[259], respektive

[258] VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. 1446 s., s. 493; ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005. 515 s., s. 174; JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. xxvi, 640 s. Beckovy texty zákonů s komentářem. s. 182.

[259] Nejvyšší správní soud již ve vztahu k úpravě v předchozím správním řádu dovodil náležitosti takového úkonu. V rozsudku ze dne 21. října 2004, sp . zn. 5 A 125/2002, uvedl: *„Správní řád (zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení) nepředepisuje formu a náležitosti prvého úkonu správního orgánu vůči účastníku řízení (§ 18 odst. 2 správního řádu). Z povahy věci vyplývá, že se - zejména s ohledem na princip právní jistoty účastníka řízení - musí jednat o úkon (oznámení) adresovaný budoucímu účastníku řízení, z něhož je patrné zahájení správního řízení, jakož i jeho důvod. Absence takového úkonu znamená, že správní řízení nebylo vůbec zahájeno.“* V rozsudku ze dne 20. listopadu 2003,

současně s tímto úkonem začít využívat institutu předběžného opatření. Účel předběžného opatření jako zajišťovacího prostředku je tak dle názoru poradního sboru důležitější než čekání na okamžik, kdy bude řízení de iure zahájeno. Formální okamžik zahájení řízení podle § 46 odst. 1 správního řádu plní jednak informativní funkci pro účastníky řízení, umožňuje jim vykonávat svá procesní práva, jednak má význam pro správní orgán a správní řízení jako takové (např. ohledně běhu lhůt). Vyčkávání na formální okamžik zahájení řízení za situace, kdy již byly k zahájení řízení učiněny všechny kroky, by však nemělo ohrozit účel zajišťovacích prostředků, a zmařit tak případně celé řízení. Takový výklad by byl příliš formalistický a pro praxi nevhodný.

Další otázku vyvolává skutečnost, že oznámení o zahájení řízení se doručuje pouze účastníkům s postavením podle § 27 odst. 1 správního řádu, zatímco předběžné opatření se může vázat nejen k osobě účastníka (a to nejen účastníka s postavením podle § 27 odst. 1), ale také k jiné osobě. Vzhledem k tomu, že osobám odlišným od účastníků s postavením podle § 27 odst. 1 se oznámení o zahájení řízení nedoručuje, nepřichází v úvahu ani aplikace § 46 odst. 3 správního řádu. Nicméně vzhledem k výše uvedenému lze dovodit, že pokud správní orgán již učinil úkon směřující k zahájení řízení, může nařídit předběžné opatření i vůči těmto osobám. Předběžné opatření se oznamuje tomu, koho se týká. I v těchto případech přitom bude platit, že účinky předběžného opatření mohou nastat teprve až jeho oznámením adresátovi povinnosti vyplývající z předběžného opatření.

Zbývá dodat, že výše uvedené se vztahuje k řízení vedenému z moci řízení, protože podobná situace nemůže nastat v řízení o žádosti. Řízení o žádosti je totiž zahájeno dnem, kdy žádost došla věcně a místně příslušnému správnímu orgánu (§ 44 odst. 1 správního řádu). Do tohoto okamžiku nemůže správní orgán nařídit předběžné opatření, a to ani z moci úřední, ani na požádání budoucího žadatele (účastníka řízení).

---

sp. zn. 5 A 73/2002, specifikoval náležitosti ve vztahu k řízení o správních deliktech takto: *„Vymezení skutku, pro který je řízení podle správního řádu zahájeno, musí být konkrétní, stejně tak jako musí být z oznámení o zahájení řízení podle § 18 odst. 3 správního řádu zřejmé, co bude jeho předmětem a o čem bude v řízení rozhodováno v sankčním řízení je potom vhodné uvést, jaký postih za dané jednání hrozí. Takovou specifikaci nelze považovat za předčasné konstatování odpovědnosti, která je teprve v řízení zkoumána.“*

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 30. 5. 2014

Závěr č. 137 – Přerušení řízení o žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu na území České republiky podle § 57 odst. 2 a § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu z důvodu aktuálně vedeného trestního řízení proti žadateli

Probíhající trestní řízení proti žadateli, který žádá o vydání povolení k trvalému pobytu na území České republiky, je důvodem pro přerušení řízení podle § 57 odst. 2 a § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu, neboť správní orgán si sám nemůže učinit úsudek o tom, zda byl spáchán trestný čin (§ 57 odst. 1 písm. c) správního řádu, věta za středníkem). V daném případě totiž existuje důvodná pochybnost o tom, zda bude po pravomocném rozsudku soudu o spáchání trestného činu splněna zákonná podmínka pro vydání povolení k trvalému pobytu, a nelze tudíž zjistit takový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (k tomu srov. § 3 správního řádu).

Při rozhodování o žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu musí správní orgán nejprve posoudit, zda žadatel nepředstavuje riziko pro veřejný pořádek nebo bezpečnost daného státu, na jehož území se o trvalý pobyt uchází. Podkladem pro posouzení této otázky je pravomocný rozsudek soudu o spáchání trestného činu, na jehož základě správní orgán zjistí, zda je splněna zákonná podmínka pro vydání povolení k trvalému pobytu.

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se zabýval otázkou, zda je probíhající trestní řízení proti žadateli, který žádá o vydání povolení k trvalému pobytu na území České republiky, důvodem pro přerušení řízení podle § 57 odst. 2 a § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu. Proti takovému postupu je argumentováno možným porušením presumpce neviny.

Podle návětí § 57 odst. 1 správního řádu na rozhodnutí o předběžné otázce závisí rozhodnutí (ve věci) a dosud o ní nebylo příslušným orgánem veřejné moci (nejčastěji soudem) pravomocně rozhodnuto. Tyto podmínky musí být splněny kumulativně. Slovo *„závisí“* je třeba vykládat tak, že jde pouze takové otázky, bez jejichž vyřešení nelze vůbec v řízení pokračovat a vydat rozhodnutí. V daném případě je proto nutno posoudit, zda je probíhající trestní řízení proti žadateli, který žádá o vydání povolení k trvalému pobytu na území České republiky, předběžnou otázkou, bez níž nelze vůbec pokračovat v řízení a vyhovět nebo zamítnout žádost o vydání povolení k trvalému pobytu.

Podle § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu si správní orgán může učinit úsudek o předběžné otázce sám. Správní orgán si však v rámci vlastního posuzování předběžné otázky nemůže sám učinit úsudek o tom, zda byl spáchán trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt, a kdo za něj odpovídá, ani o otázkách osobního stavu. Pokud probíhá řízení o předběžné otázce, správní orgán přeruší řízení podle § 57 odst. 2 a § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu.

Podle § 75 odst. 2 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), zamítne správní orgán žádost o vydání povolení k trvalému pobytu, jestliže cizinec nesplňuje podmínku trestní zachovalosti ve smyslu ustanovení § 174 téhož zákona. Ustanovení § 174 odst. 1 zákona o pobytu cizinců pak definuje jako trestně zachovalého cizince, který nemá ve výpisu z evidence Rejstříku trestů záznam, že byl pravomocně odsouzen za spáchání trestného činu a současně nemá v dokladu cizího státu obdobném výpisu z evidence Rejstříku trestů záznam, že byl odsouzen za jednání vykazující znaky trestného činu.

Obecně lze konstatovat, že ustanovení o povolení k trvalému pobytu podle zákona o pobytu cizinců předpokládají posouzení rizika pro veřejný pořádek a bezpečnost státu, na jehož území se žadatel o trvalý pobyt uchází. Posouzení uvedených rizik je promítnuto do § 75 odst. 2 písm. c) a f)[260] zákona o pobytu cizinců a článku 6 směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003[261]. Pro posouzení bezpečnostního rizika má význam pravomocný rozsudek soudu o spáchání trestného činu, který je podkladem pro zjištění, zda je splněna zákonná podmínka pro vydání povolení k trvalému pobytu.

Vzhledem k zásadě materiální pravdy (§ 3 správního řádu) přitom správní orgán postupuje tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Jestliže se v průběhu řízení o žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu správní orgán dozví, že probíhá trestní řízení proti žadateli, může vzniknout důvodná pochybnost o tom, zda bude po pravomocném rozsudku soudu o spáchání trestného činu splněna zákonná podmínka pro vydání povolení k trvalému pobytu.

Správní orgán si přitom nemůže učinit úsudek o tom, zda byl spáchán trestný čin, natož předjímat výsledek trestního řízení, v jehož rámci se zjišťuje, zda byl trestný čin spáchán. Správní orgán proto podle našeho názoru musí řízení o žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu přerušit do doby pravomocného odsuzujícího nebo zprošťujícího rozsudku. Na základě výsledku trestního řízení pak správní orgán rozhodne, zda je splněna zákonná podmínka pro vydání povolení k trvalému pobytu a rozhodne o žádosti.

Probíhající trestní řízení v době řízení o žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu je proto nutno považovat za předběžnou otázku, resp. za důvod pro přerušení řízení ve smyslu § 57 odst. 2 a § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu v případě, kdy na výsledku trestního řízení závisí rozhodnutí o žádosti. Tato podmínka však není

[260] Podle písmene f) „*Ministerstvo žádost o vydání povolení k trvalému pobytu dále zamítne, jestliže je důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek,“.*

[261] Dle článku 6 směrnice 2003/109/ES (Veřejný pořádek a veřejná bezpečnost) mohou členské státy zamítnout přiznání postavení rezidenta "z důvodu veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti'. Zároveň "při přijímání takového rozhodnutí členský stát posoudí závažnost nebo druh protiprávního jednání proti veřejnému pořádku nebo veřejné bezpečnosti nebo nebezpečí, které od takové osoby hrozí, s přiměřeným ohledem na délku pobytu a vazby na zemi pobytu". Dle bodu 6 Preambule citované směrnice "[p]ojem veřejný pořádek může zahrnovat odsouzení za spáchání závažného trestného činu".

naplněna v případě, kdy lze o žádosti rozhodnout i bez znalosti rozhodnutí vydaného v trestním řízení, například za situace, kdy žadatel nesplňuje některou ze zákonem stanovených podmínek pro vyhovění žádosti a žádost bude tedy dle § 51 odst. 3 správního řádu vyřízena zrychleným postupem (zamítnuta). Řízení o žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu by tedy nemělo být přerušeno za situace, kdy v tomto řízení bude existovat bez ohledu na splnění trestní zachovalosti jako jedné ze zákonných podmínek pro vyhovění žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu ještě jiný důvod pro zamítnutí žádosti, a žádost tedy bude stejně zamítnuta, byť z důvodu nesplnění jiné zákonné podmínky, nežli je trestní zachovalost.

Co se týče zásady presumpce neviny [262] , lze vycházet z toho, že by přerušením řízení o žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu během probíhajícího trestního řízení proti žadateli k jejímu porušení nemělo dojít. Tento postup totiž neznamená, že by správní orgán přestal na žadatele nahlížet jako na nevinného, neboť jak je uvedeno výše, správní orgán si nemůže učinit úsudek o tom, zda byl spáchán trestný čin a nemůže vyslovit něčí vinu nebo nevinu, neboť k tomu není příslušný. K vyslovení viny nebo neviny je příslušný pouze soud, a proto správní orgán tím, že přeruší řízení, nijak nepředjímá vinu nebo nevinu žadatele, ale pouze vyčkává vydání pravomocného odsuzujícího nebo zprošťujícího rozsudku, který má odstranit důvodnou pochybnost o tom, zda bude po pravomocném rozsudku soudu o spáchání trestného činu splněna zákonná podmínka pro vydání povolení k trvalému pobytu. O nerespektování zásady presumpce neviny by bylo možno hovořit až tehdy, když by na základě aktuálně vedeného a pravomocně neukončeného trestního řízení došlo ze strany správního orgánu k předčasnému zamítnutí žádosti pro nedostatek trestní zachovalosti žadatele.

V dané souvislosti Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti č. j. 8 Ans 8/2012-50 ze dne 26. 9. 2012 proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2012, č. j. 3 A 76/2011-39 přisvědčil právnímu názoru Městského soudu, když uvedl, že: *„…Otázka, zda byl spáchán trestný čin a kdo za něj odpovídá, je přitom předběžnou otázkou, o které si správní orgán nemůže učinit úsudek sám [§ 57 odst. 1 písm. c) správního řádu]. Žalovaný proto nepochybil, přerušil-li řízení o žádosti stěžovatele o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu z důvodu probíhajícího trestního řízení. Překážkou, která brání vydání rozhodnutí, je v posuzované věci trestní řízení, které je se žalobcem vedeno. Toto řízení má význam pro řízení o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu žalobce, protože řeší otázku trestní zachovalosti žalobce. Trestní zachovalost je jednou ze zákonných podmínek pro vyhovění předmětné žádosti…“.* Rozsudek Nejvyššího správního soudu se sice týkal řízení o žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, nicméně jej lze podle názoru poradního sboru vztáhnout též na řízení o žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu, neboť trestní zachovalost

[262] K tomu srov. čl. 40 odst. 2 Listiny základních práv a svobod: „*Každý, proti němuž je vedeno trestní řízení, je považován za nevinného, pokud pravomocným odsuzujícím rozsudkem soudu nebyla jeho vina vyslovena.“.*

žadatele je jednou ze zákonných podmínek pro vyhovění žádosti v obou typech řízení. Nejvyšší správní soud tak svým rozsudkem potvrdil, že probíhající trestní řízení je předběžnou otázkou, a ohledně souladu se zásadou presumpce neviny nevyslovil žádné pochybnosti.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 30. 5. 2014

Závěr č. 138 – Doručování podnikající fyzické osobě na adresu místa podnikání

Místem podnikání ve smyslu § 11 odst. 1 písm. c) a § 20 odst. 1 správního řádu je rovněž adresa sídla vedená v živnostenském rejstříku.

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se zabýval otázkou, na jakou adresu mají být podnikající fyzické osobě doručovány písemnosti ve věcech podnikání. Konkrétně se jedná o otázku, zda se jedná o adresu sídla podnikání ve smyslu § 429 odst. 1 občanského zákoníku. S tím souvisí rovněž otázka, zda se jedná pouze o adresu zapsanou ve veřejném rejstříku vedeném podle zákona č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících fyzických a právnických osob, nebo též o adresu zapsanou v jiné úřední evidenci, jakou je například živnostenský rejstřík podle § 60 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Při zkoumání první otázky lze vycházet z toho, že podle § 11 odst. 1 písm. c) správního řádu se v ostatních řízeních týkajících se podnikatelské činnosti účastníka řízení, který je fyzickou osobou, určuje místní příslušnost správního orgánu místem podnikání. Podle § 20 odst. 1 správního řádu se fyzické osobě doručuje písemnost ve věcech podnikání do místa podnikání. Místo podnikání je tak v případech týkajících se podnikatelské činnosti (rozuměj podnikatelského oprávnění) určující pro místní příslušnost správního orgánu nebo pro určení adresy, kam má být konkrétní písemnost vyhotovená postupem podle správního řádu doručována. Občanský zákoník však neupravuje místo podnikání, nýbrž sídlo podnikatele. Podle § 429 odst. 1 občanského zákoníku je sídlem podnikatele adresa zapsaná ve veřejném rejstříku, v případě fyzických osob – podnikatelů nezapsaných do veřejného rejstříku je to místo závodu (tedy místo výkonu podnikatelé činnosti) případně adresa bydliště. Faktický obsah obou pojmů (místo podnikání a sídlo podnikatele) by měl být shodný, neboť jejich účelem je lokalizovat podnikatelskou činnost fyzické osoby. Z toho důvodu se lze domnívat, že místem podnikání podle správního řádu lze rozumět sídlo podnikatele ve smyslu § 429 odst. 1 občanského zákoníku.

Druhá otázka vychází z definice sídla podnikatele v občanském zákoníku. Za pomoci čistě gramatického výkladu by bylo možné dospět k závěru, že veřejným rejstříkem ve smyslu § 429 odst. 1 občanského zákoníku lze rozumět pouze veřejný rejstřík podle zákona č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících fyzických a právnických osob. Evidence upravené v tomto právním předpisu bezesporu jsou veřejnými rejstříky ve smyslu občanského zákoníku. Lze se však domnívat, že v tomto případě není gramatický aspekt výkladu postačující. Přitom lze vycházet z toho, že pokud

bychom připustili, že pouze zákon č. 304/2013 Sb. upravuje veřejné rejstříky ve smyslu § 429 odst. 1 občanského zákoníku, pak bychom veřejné rejstříky rozlišovali pouze na základě formálního kritéria a tím zcela pominuli kritérium materiální.

Takový výklad se může jevit jako nedostatečný a v takovém případě je třeba jej doplnit o aspekt teleologický například z toho důvodu, že pokud by podnikatel - fyzická osoba nebyl zapsán ve veřejném rejstříku podle zákona č. 304/2013 Sb. (především v obchodním rejstříku), pak by se ve smyslu § 429 občanského zákoníku za adresu jeho sídla považovala adresa obchodního závodu nebo jeho bydliště. Zcela by tak byl opomíjen například živnostenský rejstřík podle § 60 živnostenského zákona, který jako adresu podnikání eviduje adresu sídla (viz § 60 odst. 2 písm. a) živnostenského zákona). Z výše uvedeného vyplývá, že pojem veřejný rejstřík je vhodné v § 429 odst. 1 občanského zákoníku pojímat nejen ve formálním smyslu (rejstřík upravený zákonem č. 304/2013 Sb.), ale také v materiálním smyslu. Veřejným rejstříkem tak je možné rozumět i jinou úřední evidenci, pokud splňuje základní principy veřejného rejstříku podle zákona č. 304/2013 Sb., tedy především princip formální a materiální publicity (viz § 3 a násl. zákona č. 304/2013 Sb.). Živnostenský rejstřík tyto principy naplňuje. Z toho vyplývá, že veřejným rejstříkem ve smyslu § 429 odst. 1 občanského zákoníku lze rozumět také živnostenský rejstřík. Při zkoumání místa podnikání, tedy sídla podnikatele ve smyslu § 429 občanského zákoníku, správní orgán může i nadále čerpat údaje z živnostenského rejstříku [263] . Nepoužije se tedy věta druhá § 429 odst. 1 občanského zákoníku.

[263] Přitom lze vycházet rovněž z toho, že správní řád využívá termín místo podnikání, nikoliv sídlo podnikatele. Pokud by tedy sídlem podnikatele ve smyslu § 429 občanského zákoníku bylo možné rozumět pouze sídlo zapsané ve veřejném rejstříku v užším smyslu, pak by bylo možné místo podnikání podle správního řádu vykládat jako pojem širší nežli pojem sídlo podnikatele podle občanského zákoníku. Místem podnikání by v takovém případě bylo možné rozumět nejen sídlo podnikatele podle občanského zákoníku, ale také například sídlo zapsané v živnostenském rejstříku.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 7. 11. 2014

Závěr č. 139 – K funkční příslušnosti správního orgánu při autoremeduře v přezkumném řízení

Správní orgán prvního stupně může postupovat podle § 95 odst. 2 věty první správního řádu (provést autoremeduru v přezkumném řízení) ve vztahu k rozhodnutí, které vydal, a které nebylo změněno ani potvrzeno správním orgánem druhého stupně.

Správní orgán druhého stupně může postupovat podle § 95 odst. 2 věty první správního řádu (provést autoremeduru v přezkumném řízení) ve vztahu k rozhodnutí, které vydal, a kterým změnil nebo potvrdil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

Odůvodnění:

Sekretariát poradního sboru ke správnímu řádu obdržel dotaz, jak mají správní orgány prvního stupně postupovat, pokud je u nich podán podnět k přezkumnému řízení proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, které bylo potvrzeno nebo změněno rozhodnutím nadřízeného správního orgánu. Hlavní otázkou je, zda lze na tyto případy aplikovat ustanovení § 95 odst. 2 správního řádu[264], a provést tedy přezkumné řízení správním orgánem prvního stupně (autoremedurou).

Přezkumné řízení upravené v § 94 a násl. správního řádu slouží k nápravě pravomocných rozhodnutí vydaných v rozporu s právními předpisy. Přezkumné řízení může za určitých podmínek provést správní orgán, který přezkoumávané rozhodnutí vydal; v tom případě jde o tzv. autoremeduru. Z toho plyne, že přezkumné řízení může provést i správní orgán prvního stupně.

Autoremeduru lze provést, pouze pokud jsou splněny tyto podmínky: podnět k přezkumnému řízení podal účastník řízení, tomuto účastníkovi bude rozhodnutím v přezkumném řízení plně vyhověno a změnou nebo zrušením rozhodnutí nebude způsobena újma žádnému jinému účastníkovi, ledaže by s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas (§ 95 odst. 2 správního řádu).

Rozhodnutí v přezkumném řízení vedeném orgánem, který přezkoumávané rozhodnutí vydal, může být vydáno jen „v mezích“ podnětu k zahájení přezkumného řízení a musí všem námitkám proti přezkoumávanému rozhodnutí uvedeným v tomto podnětu v plném rozsahu vyhovět.

Pro určení funkční příslušnosti správního orgánu k provedení autoremedury v přezkumném řízení je nutné rozlišovat několik situací.

Bude-li podán podnět k přezkumnému řízení proti rozhodnutí, které bylo vydáno správním orgánem prvního stupně, a takové rozhodnutí nabylo právní moci,

[264] Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

neboť se proti němu žádný účastník správního řízení neodvolal, bude příslušný k provedení autoremedury správní orgán prvního stupně, budou-li zákonem stanovené podmínky splněny. Právě pro takové případy slouží ustanovení § 95 odst. 2 správního řádu.

Zcela jiná však bude situace, pokud správní orgán prvního stupně vydal rozhodnutí, které bylo v odvolacím řízení potvrzeno správním orgánem druhého stupně podle § 90 odst. 5 správního řádu. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně totiž nemá právní účinky bez rozhodnutí správního orgánu druhého stupně. Pokud by správní orgán prvního stupně chtěl měnit autoremedurou své rozhodnutí, které bylo však potvrzeno rozhodnutím správního orgánu druhého stupně, nerespektoval by právní názor správního orgánu druhého stupně, který prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Nadřízený správní orgán totiž potvrzením rozhodnutí podřízeného správního orgánu vyjádřil svůj právní názor k předmětnému rozhodnutí, tedy názor, že je rozhodnutí vydáno v souladu s právními předpisy. Není tedy možné, aby podřízený správní orgán měnil správní rozhodnutí nadřízeného správního orgánu. To by narušilo princip subordinace správních orgánů. Pouze ten správní orgán, který vydal rozhodnutí o odvolání, bude moci provést autoremeduru.

Dále je třeba se zabývat situací, kdy správní orgán prvního stupně vydal rozhodnutí, které bylo z části změněno správním orgánem druhého stupně v důsledku podaného odvolání podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu. I takový případ může nastat ve dvou variantách:

Účastník správního řízení se odvolává pouze proti některým výrokům rozhodnutí, jak to umožňuje ustanovení § 82 odst. 3 správního řádu, nebo účastník správního řízení podává odvolání proti celému rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

Pokud je podáno pouze částečné odvolání (tedy odvolání proti některým výrokům), zbývající výroky, které nebyly odvoláním dotčeny, nabývají právní moci. Tyto pravomocné výroky lze po té přezkoumat správním orgánem prvního stupně (v autoremeduře).

Ty výroky, proti kterým bylo podáno odvolání a byly správním orgánem druhého stupně změněny nebo potvrzeny, v přezkumném řízení správním orgánem prvního stupně přezkoumat nelze. U takovýchto výroků by mohl autoremeduru provést pouze správní orgán druhého stupně.

Pokud odvolání směřuje proti celému rozhodnutí a správní orgán druhého stupně by některé výroky rozhodnutí potvrdil, a jiné zrušil nebo změnil, autoremedura provedená správním orgánem prvního stupně také není možná.

Autoremeduru by bylo možné provést pouze, pokud by se účastník domáhal přezkumu buď pouze pravomocných výroků u správního orgánu prvního stupně, nebo u výroků změněných či potvrzených v odvolacím řízení u správního orgánu druhého stupně.

V případech, kdy nelze autoremeduru provést, správní orgán prvního stupně předá věc k provedení přezkumného řízení nadřízenému správnímu orgánu, jak plyne z ustanovení § 95 odst. 2 správního řádu.

Je třeba přihlédnout i k ustanovení § 95 odst. 3 správního řádu, které uvádí, že pokud je v přezkumném řízení přezkoumáváno rozhodnutí odvolacího správního orgánu, lze přezkoumat i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Zákon tedy připouští, aby v případě, kdy je přezkoumáváno rozhodnutí odvolacího orgánu vydané v odvolacím řízení, bylo současně s ním přezkoumáno i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Nicméně ono přezkoumání provádí správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který rozhodoval o odvolání.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 7. 11. 2014

Závěr č. 140 – Odvolání proti rozhodnutí o nákladech řízení o sporu z veřejnoprávní smlouvy

Proti rozhodnutí o nákladech řízení o sporu z veřejnoprávní smlouvy nelze podat odvolání ani rozklad.

Odůvodnění:

V praxi správních orgánů se vyskytla otázka, zda se lze odvolat proti rozhodnutí o nákladech řízení vydávanému v řízení o sporu z veřejnoprávní smlouvy[265].

Podle § 169 odst. 2 správního řádu proti rozhodnutí vydávanému podle odstavce 1 téhož ustanovení (o sporu z veřejnoprávní smlouvy) nelze podat odvolání ani rozklad. Toto pravidlo tedy vylučuje řádný opravný prostředek v případě rozhodnutí, jehož předmětem je spor z veřejnoprávní smlouvy. Nevylučuje se však mimořádný opravný prostředek ani dozorčí prostředek, tedy obnova řízení a přezkumné řízení. Podle § 141 odst. 1 správního řádu se o sporu z veřejnoprávní smlouvy vede sporné řízení. Ve sporném řízení lze kromě nákladů řízení podle § 79 správního řádu uložit k úhradě rovněž náklady úspěšného účastníka řízení tomu neúspěšnému, viz § 141 odst. 11 správního řádu. Podle § 79 odst. 2 správního řádu může být rozhodnutí o nákladech řízení součástí jiného rozhodnutí nebo může být vydáno samostatně.

Pokud bychom vycházeli z čistě gramatického výkladu § 169 odst. 2 správního řádu, pak by nebylo možné vyloučit odvolání proti rozhodnutí o nákladech řízení o sporu z veřejnoprávní smlouvy v případě, že o těchto nákladech bylo rozhodnuto samostatným rozhodnutím. Takové rozhodnutí totiž nelze považovat za rozhodnutí o sporu z veřejnoprávní smlouvy. Na druhou stranu však nelze připustit, aby se právo podat proti rozhodnutí o nákladech řízení o sporu z veřejnoprávní smlouvy odvíjelo od toho, zda je o nákladech takového řízení rozhodnuto samostatným rozhodnutím, nebo v rámci meritorního rozhodnutí. Z toho vyplývá, že § 169 odst. 2 správního řádu je třeba vykládat tak, že odvolání nebo rozklad není možné podat proti rozhodnutí, jehož předmětem je spor z veřejnoprávní smlouvy. Pokud tedy správní orgán v rozhodnutí vydaném v řízení o sporu z veřejnoprávní smlouvy rozhodne také o nákladech takového řízení, není možné proti rozhodnutí podat odvolání, a to ani proti výroku o nákladech řízení.

Přitom lze vycházet z toho, že výrok, resp. rozhodnutí o nákladech řízení je podmíněné výrokem ve věci, musí tedy sledovat případný vývoj tohoto výroku. Pokud bude o nákladech řízení rozhodnuto spolu s meritem věci, pak by nebylo

[265] Jedná se však o obecnou otázku, kterou je možné položit ve všech případech, kdy je vyloučeno odvolání proti rozhodnutí ve věci.

účelné, aby byl podmíněný výrok o nákladech řízení nadále projednáván v jiném režimu než samotné meritum[266]. Výše uvedené platí i v případě, že je o nákladech řízení vedeného o sporu z veřejnoprávní smlouvy rozhodnuto samostatným rozhodnutím. Pro postup správního orgánu v dané věci nemůže být určující, zda o nákladech řízení vedeného o sporu z veřejnoprávní smlouvy rozhodl v rámci rozhodnutí ve věci nebo samostatným rozhodnutím[267].

[266] Jiný výklad by byl v rozporu se zásadou procesní ekonomie, neboť by vedl k nedůvodnému rozčlenění podmiňujícího a podmíněného výroku do dvou samostatných řízení. To by způsobovalo mimo jiné i praktické obtíže, například při nakládání se spisem.

[267] Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. Konf 37/2006 je výrok o nákladech řízení výrokem akcesorickým k výroku ve věci samé a nelze požadovat, aby o tomto výkroku bylo rozhodováno samostatně a nezávisle v jiném druhu řízení, než ve kterém je rozhodováno ve věci samé.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 7. 11. 2014

Závěr č. 141 – Právní účinky plné moci podle § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu předložené v průběhu správního řízení

Správní orgán posuzuje prezidiální plnou moc podle § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu předloženou až v průběhu správního řízení, pokud splňuje zákonem stanovené požadavky, v tomto řízení jako procesní plnou moc udělenou pro celé řízení podle § 33 odst. 2 písm. b) správního řádu. Pro v budoucnu zahájená správní řízení bude správní orgán tuto plnou moc posuzovat jako prezidiální plnou moc.

Odůvodnění:

V praxi správních orgánů vyvstala otázka, jak mají přistupovat k plné moci pro neurčitý počet řízení s určitým předmětem (tzv. prezidiální plná moc), která je účastníkem správního řízení předložena až v průběhu správního řízení.

Zastoupení na základě plné moci vzniká na základě uzavření dvoustranného právního úkonu (smlouvy) a navenek je deklarováno jednostranným právním úkonem (plnou mocí). V některých druzích procesu je povinné zastoupení advokátem (např. v trestním řízení), v jiných se může každý rozhodnout, zda si k zastupování zvolí advokáta nebo např. osobu bez právního vzdělání. Správní řízení je příkladem volné úpravy právního zastoupení a nezná zákonný požadavek povinného zastoupení advokátem.

Ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu upravuje čtyři základní typy plné moci z hlediska rozsahu, v jakém plná moc opravňuje zmocněnce, aby za zmocnitele ve správním řízení jednal.

Podle ustanovení § 33 odst. 2 písm. a) správního řádu může být plná moc udělena k jednomu určitému úkonu (např. k podání žádosti nebo odvolání), ke skupině úkonů (např. úkony při ústním jednání, včetně oprávnění podat námitky proti protokolu z ústního jednání) nebo pro určitou část řízení (např. řízení na prvním stupni nebo odvolací řízení) nebo podle písm. b) také pro celé správní řízení (tzn. řízení na prvním i druhém stupni, které tvoří jeden celek). Správní řád nad to předpokládá v § 33 odst. 2 písm. c) možnost, aby byla plná moc udělena pro neurčitý počet řízení s určitým předmětem, která budou zahájena v určené době nebo bez časového omezení v budoucnu. Ustanovení § 33 odst. 2 písm. d) správního řádu upravuje další způsob zmocnění na základě zvláštního zákona.

Na rozdíl od předchozích dvou typů plné moci (podle § 33 odst. 2 písm. a) a b) správního řádu), jsou pro plnou moc podle § 33 odst. 2 písm. c) správním řádem stanoveny vyšší formální požadavky. Podpis na takové plné moci musí být úředně ověřen (tzn. ověřen podle zákona o ověřování nebo podle notářského řádu) a plná moc musí být do zahájení konkrétního správního řízení, na které se má vztahovat a ve kterém má zmocněnec zmocnitele zastupovat, uložena u věcně a místně

příslušného správního orgánu, popřípadě udělena u tohoto správního orgánu do protokolu. Navíc prezidiální plná moc se musí vztahovat k určitému předmětu řízení (tím může být např. určitá věc nebo určitá činnost konkrétní osoby).

Správní řád tedy předpokládá splnění celkem tří podmínek: úředně ověřený podpis zmocnitele, uložení plné moci u příslušného správního orgánu před zahájením řízení a určitý předmět správního řízení, který musí být totožný pro neurčený počet v budoucnu zahájených správních řízení.

Ustanovení § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu vyžaduje, aby byla taková plná moc uložena u správního orgánu do momentu „zahájení řízení“ (ve smyslu § 44 odst. 1 a § 46 odst. 1 správního řádu). S ohledem na smysl a účel tohoto ustanovení je však nutno akceptovat i to, pokud by byla plná moc správnímu orgánu předána současně se zahájením řízení, např. současně s podáním žádosti. Lze předpokládat, že podmínka uložení plné moci u správního orgánu „do zahájení řízení“ by byla formálně splněna i v případě, pokud by plná moc byla u správního orgánu uložena např. 1 hodinu nebo i několik minut před zahájením řízení. Účinky prezidiální plné moci však nemohou nastat zpětně.

Vůči správnímu orgánu je plná moc účinná až od okamžiku, kdy mu byla předložena. Není-li prezidiální plná moc předložena správnímu orgánu před zahájením správního řízení, nemůže se jí dovolávat účastník správního řízení v průběhu tohoto správního řízení. Pokud nesplňuje prezidiální plná moc všechny formální požadavky stanovené správním řádem, nejedná se o plnou moc podle § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu. Pokud ovšem z úkonu účastníka plyne jasná a určitá vůle být pro dané správní řízení zastupován a plná moc splňuje formální požadavky nižšího stupně plné moci (např. plné moci udělené pro celé správní řízení podle § 33 odst. 2 písm. b) správního řádu nebo plné moci k určitému úkonu, skupině úkonů nebo část řízení podle § 33 odst. 2 písm. a) správního řádu), měl by správní orgán prezidiální plnou moc posuzovat v závislosti na jejím obsahu jako jiný typ plné moci.

V probíhajícím správním řízení, ve kterém bude prezidiální plná moc předložena, bude mít taková plná moc právní účinky pouze jako procesní plná moc pro celé řízení (podle § 33 odst. 2 písm. b) správního řádu). Zastoupený účastník správního řízení se tak nebude moci dovolávat toho, že správní orgán nepostupoval v souladu se správním řádem, když přímo jemu doručoval písemnosti od samého počátku správního řízení namísto doručování písemností jeho zmocněnci, podle ustanovení § 34 odst. 2 správního řádu.

Pokud však dojde k uložení plné moci u správního orgánu a plná moc je opatřena úředně ověřeným podpisem a obsahuje vymezený předmět řízení, tedy splňuje všechny formální náležitosti stanovené ustanovením § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu, bude pro další v budoucnu zahájená řízení mít účinky prezidiální plné moci a správní orgán tak bude povinen doručovat písemnosti ve správním řízení zástupci účastníka správního řízení.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 29. 5. 2015

Závěr č. 142 – Povaha souhlasu obce v § 33 odst. 6 zákona o pomoci v hmotné nouzi

Souhlas obce v § 33 odst. 6 zákona o pomoci v hmotné nouzi je vyjádřením podle části čtvrté správního řádu.

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se zabýval otázkou, zda souhlas obce v § 33 odst. 6 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pomoci v hmotné nouzi"),[268] dále jen „souhlas obce", lze považovat za závazné stanovisko. Souhlas obce je vydáván v řízení o přiznání doplatku na bydlení. Ustanovení § 33 odst. 6 zákona o pomoci v hmotné nouzi stanoví, že orgán pomoci v hmotné nouzi může v případech hodných zvláštního zřetele *„určit, že za osobu užívající byt považuje i osobu užívající na základě smlouvy, rozhodnutí nebo jiného právního titulu za účelem bydlení ubytovací zařízení podle § 33a odst. 3 v případě souhlasu obce, na jejímž katastrálním území se ubytovací zařízení nachází."*

Souhlas obce je vydáván v samostatné působnosti, neboť podle § 8 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, platí, že *„pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost"*. V daném případě zákon nestanoví, že by šlo o přenesenou působnost, a ani v kontextu s účelem novely, která souhlas obce zakotvila, nelze dovodit, že by mohlo jít o výkon státní správy (přenesenou působnost), půjde proto o samostatnou působnost.

Souhlas obce je v zákonem stanovených případech jedním z podkladů pro rozhodnutí o žádosti o přiznání doplatku na bydlení. Orgány obce při jeho vydávání vykonávají působnost v oblasti veřejné správy, ale nezasahují jím přímo do ničích práv. Souhlasem obce se nemění ani neruší práva nebo povinnosti jmenovitě určených osob a ani se jím v určité věci neprohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má nebo nemá. Do práv konkrétního žadatele zasáhne vždy až konečné rozhodnutí příslušného orgánu o přiznání nebo nepřiznání doplatku na bydlení. Souhlas obce proto není v materiálním smyslu rozhodnutím, jelikož nenaplňuje znaky v § 67 odst. 1 správního řádu. Dikce § 33 odst. 6 zákona o pomoci v hmotné nouzi nenasvědčuje ani tomu, že je souhlasu obce propůjčena forma rozhodnutí.

Navzdory znění § 33 odst. 6 zákona o pomoci v hmotné nouzi se Poradní sbor domnívá, že vzhledem k charakteru právní úpravy a s ohledem na další níže

[268] Institut byl do zákona o pomoci v hmotné nouzi zakotven zákonem č. 252/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

nastíněné argumenty nelze souhlas obce bez dalšího považovat za závazný úkon pro orgán rozhodující o žádosti o přiznání doplatku na bydlení. V daném případě totiž dochází ke střetu ústavního práva obce na samosprávu (čl. 8 a čl. 101 odst. 4 Ústavy) na jedné straně a ústavních práv žadatele o přiznání doplatku bydlení, konkrétně ústavního práva na pomoc v hmotné nouzi a na spravedlivý proces (čl. 30 odst. 2 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), na straně druhé. Nelze přitom plně upřednostnit jedno z ústavně zaručených práv, zde právo na samosprávu, na úkor ostatních ústavních práv. Naopak je třeba výkladem pokud možno dospět k takovému řešení, které při zachování principu proporcionality bude šetřit podstaty a smyslu všech těchto práv (čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod). Situace je navíc komplikována tím, že zákon o pomoci v hmotné nouzi nestanoví žádná kritéria, která by obec měla při udělování souhlasu zohlednit. Tím se jakýkoliv v úvahu připadající přezkum stává problematickým, zejména pak s uvážením skutečnosti, že jde o úkon obce učiněný v samostatné působnosti.

Nelze přehlédnout ani to, že v řízení o přiznání doplatku na bydlení se rozhoduje o dávce pomoci v hmotné nouzi, kterou stát poskytuje oprávněným žadatelům ze státního rozpočtu, čímž se naplňuje čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Obec by neměla mít možnost závazným úkonem zamezit přiznání dávky pomoci v hmotné nouzi konkrétním žadatelům. Taková pravomoc totiž přesahuje rozsah i účel samosprávy, kterou Ústava vymezuje v čl. 8 a kterou blíže charakterizuje § 35 odst. 2 zákona o obcích.

Podle čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod „*každý, kdo je v hmotné nouzi, má právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek*“, v odstavci 3 je pak řečeno, že podrobnosti stanoví zákon. Podle čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod je právo uvedené v čl. 30 odst. 2 jedním z práv, kterých je možno se domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí. Z čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 2 odst. 3 Ústavy lze dovodit, že zákon musí takové meze stanovit dostatečně určitě tak, aby byla vyloučena libovůle státní, potažmo veřejné moci.[269] Zákon o pomoci v hmotné nouzi však neobsahuje žádná kritéria, kterými by se obec měla při udělování souhlasu řídit. Vzhledem k absenci hmotněprávní i procesní úpravy v zákoně o pomoci v hmotné nouzi není souhlas obce způsobilý býti závazným podkladem pro orgán rozhodující o přiznání doplatku na bydlení. Opačný výklad by připustil možnou libovůli obce vůči žadateli o přiznání doplatku na bydlení, který by neměl dostatečnou možnost obrany.

Vzhledem k výše uvedenému dospěl Poradní sbor k závěru, že souhlas obce nelze považovat za závazné stanovisko podle § 149 odst. 1 správního řádu. Poradní sbor se navíc domnívá, že by bylo v rozporu s povahou a účelem institutu závazného stanoviska, pokud by bylo vydáváno v samostatné působnosti. Účelem závazného stanoviska je totiž vyjádření odborného názoru v otázkách dotýkajících se působnosti

[269] Čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 2 odst. 3 Ústavy mluví sice pouze o státní moci, vztahují se však na veškerou veřejnou moc (viz např. II. ÚS 632/02 ze dne 19. října 2004).

dotčených orgánů, taková vyjádření přitom slouží k ochraně veřejného zájmu, který je vymezen zvláštním zákonem. To však není tento případ, protože obec při udělování souhlasu nevyjadřuje odborný názor, ani nechrání veřejný zájem podle zvláštního zákona. Proto Poradní sbor dospěl k závěru, že souhlas obce nemůže být považován za závazné stanovisko ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu.

Poradní sbor se na základě výše shrnutých úvah nakonec přiklonil k názoru, že souhlas obce je vyjádřením podle části čtvrté správního řádu. Vzhledem k čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a vzhledem k základním zásadám činnosti správních orgánů v § 2 až 8 správního řádu je třeba trvat na tom, aby takové vyjádření obce bylo řádně odůvodněno. Obec by měla též při posuzování shodných nebo podobných případů dbát na to, aby nevznikaly nedůvodné rozdíly. Pokud nebudou tyto zásady dodrženy, nemělo by to bránit orgánu pomoci v hmotné nouzi v tom, aby žadatele považoval za osobu užívající byt ve smyslu § 33 odst. 6 zákona o pomoci v hmotné nouzi, pokud k tomu shledá důvody hodné zvláštního zřetele. Připuštěním možnosti vyjádřit se v řízení o žádosti o přiznání doplatku na bydlení tímto způsobem bude dostatečně zohledněno ústavní právo obce na samosprávu a účel právní úpravy souhlasu obce, ale zároveň budou šetřena i ústavní práva žadatele o dávku v pomoci hmotné nouzi, který nebude odkázán na libovůli obce při jeho udělování.

Poznámka: § 33 odst. 6 zákona č. 111/2006 Sb., ve znění zákona č. 98/2017 Sb., předpokládá s účinností od 1. 6. 2017 pouhé „doporučení“ obce.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 29. 5. 2015

Závěr č. 143 – Povaha sdělení o neposkytnutí dotace podle § 10a odst. 4 zákona č. 250/2000 Sb.

Sdělení o neposkytnutí dotace podle § 10a odst. 4 zákona č. 250/2000 Sb. je úkonem podle části čtvrté správního řádu.

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se zabýval otázkou, jakou povahu má sdělení o neposkytnutí dotace podle § 10a odst. 4 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 250/2000 Sb. upravuje v § 10a až 10c poskytování dotací. Postup při posuzování a rozhodování o žádosti o poskytnutí dotace je výkonem působnosti v oblasti veřejné správy ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu, neboť odpovídá charakteristickým znakům vrchnostenské veřejné správy (postup vůči subjektům stojícím vně správního orgánu, při němž je vykonávána veřejná moc). Z toho lze dovodit, že se na postup při poskytování dotací podle zákona č. 250/2000 Sb. použije správní řád. Přitom lze vycházet z toho, že tento zákon aplikaci správního řádu nevylučuje. V tom se liší od zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, který ve svém § 14 vylučuje aplikaci správního řádu při rozhodování o žádosti o dotaci.

Podle § 10a odst. 3 a 5 zákona č. 250/2000 Sb. se dotace poskytuje výhradně formou veřejnoprávní smlouvy. Posuzování žádosti o dotaci podle zákona č. 250/2000 Sb. je tedy postupem podle části páté správního řádu.

S ohledem na výše uvedené je třeba dospět k závěru, že se na postup podle § 10a odst. 4 zákona č. 250/2000 Sb. (sdělení o nevyhovění žádosti o dotaci) vztahuje správní řád. Z dikce § 10a odst. 4 zákona č. 250/2000 Sb. vyplývá, že v případě negativního výsledku posouzení žádosti o dotaci příslušný správní orgán pouze vyhotoví sdělení. Jedná se tedy o sdělení odmítnutí návrhu veřejnoprávní smlouvy ve smyslu § 163 odst. 3 písm. c) správního řádu. Jde o úkon vydaný v rámci kontraktačního procesu vedoucího k uzavření veřejnoprávní smlouvy.

Je však třeba upozornit, že podle § 158 odst. 1 správního řádu se na toto sdělení podpůrně použije část čtvrtá správního řádu. Sdělení o neposkytnutí dotace podle § 10a odst. 4 zákona č. 250/2000 Sb. je tedy úkonem podle části čtvrté správního řádu.

V této souvislosti vyvstává otázka využitelnosti § 156 odst. 2 správního řádu ve vztahu ke sdělení o odmítnutí návrhu na uzavření veřejnoprávní smlouvy (v daném případě sdělení o neposkytnutí dotace). Podle § 158 odst. 2 správního řádu se § 156 odst. 2 správního řádu přiměřeně použije i na úkony správního orgánu

prováděné při postupu podle části druhé, třetí, páté nebo šesté, jejichž rušení není zvlášť upraveno. Je však otázkou jaký význam může mít zrušení sdělení o odmítnutí návrhu veřejnoprávní smlouvy. Lze se domnívat, že takové sdělení nebrání přijetí případného dalšího návrhu na uzavření veřejnoprávní smlouvy, neboť nezakládá překážku věci rozhodnuté. Pokud tedy příslušný orgán učiní sdělení o neposkytnutí dotace podle § 10a odst. 4 zákona č. 250/2000 Sb., nebrání takové sdělení vyhovění další žádosti o dotaci v té samé věci. Zrušení sdělení tedy nemá význam z hlediska kontraktačního postupu předcházejícího uzavření veřejnoprávní smlouvy, neboť sdělení nebrání akceptaci pozdějšího opakovaného návrhu (vyhovění žádosti o dotaci). Zrušení sdělení o odmítnutí návrhu dále nemůže znamenat možnost akceptovat původní návrh na uzavření veřejnoprávní smlouvy (vyhovět původní žádosti o dotaci), neboť podle § 163 odst. 3 správního řádu odmítnutím návrh na uzavření veřejnoprávní smlouvy zaniká. Zaniklý návrh na uzavření veřejnoprávní smlouvy však není možné akceptovat a nemůže tedy vést k uzavření veřejnoprávní smlouvy. Vzhledem k výše uvedenému tedy může mít aplikace § 156 odst. 2 správního řádu význam leda ve vztahu k náhradě škody podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou výkonem veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 16. 10. 2015

Závěr č. 144 – Nezletilý zmocněnec

Nezletilá osoba nemá plnou procesní způsobilost a nemůže být tedy zmocněncem účastníka řízení podle § 33 správního řádu. Pokud účastník řízení podá opravný prostředek prostřednictvím takové osoby, správní orgán účastníka vyzve, aby vadu zmocnění odstranil, popř. aby požádal o uznání úkonu podle § 34 odst. 4 správního řádu.

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se zabýval otázkou, zda je přípustné, aby nezletilá osoba (které nenabyla svéprávnost emancipací ani uzavřením manželství ve smyslu § 30 odst. 2 občanského zákoníku) byla zmocněncem účastníka správního řízení podle § 33 správního řádu, a konkrétně zda může účastník řízení podat prostřednictvím takového zmocněnce opravný prostředek proti rozhodnutí správního orgánu.

Podle ustanovení § 29 odst. 1 správního řádu „*je každý způsobilý činit v řízení úkony samostatně v tom rozsahu, v jakém mu zákon přiznává svéprávnost*“. Podle § 30 občanského zákoníku se člověk stává plně svéprávným dosažením zletilosti, resp. 18 let věku, případně přiznáním svéprávnosti nebo uzavřením manželství. Do té doby je nezletilý způsobilý k takovým právním jednáním, které odpovídají rozumové a volní vyspělosti nezletilých jeho věku.

Z uvedeného vyplývá, že občanský zákoník připouští, aby i nezletilý mohl právně jednat v případech, kdy je schopen závažnost a následky svého jednání pochopit. Rozlišuje tedy mezi jednodušším právním jednáním, ke kterému může být způsobilý i nezletilý, a naopak právním jednáním, ke kterému je způsobilá pouze plně svéprávná osoba. Tyto dvě skupiny přitom nelze rozlišit striktně, jelikož míra svéprávnosti s přibývajícím věkem narůstá a zároveň závisí na vyspělosti konkrétní fyzické osoby. Stejným způsobem lze rozlišovat i úkony procesní. Podání opravného prostředku proti rozhodnutí správního orgánu přitom představuje zásadní procesní úkon spojený s podstatnými procesními následky, a není tedy přípustné, aby byl podán osobou, resp. prostřednictvím osoby, která nedisponuje plnou procesní způsobilostí.

V souvislosti s tímto závěrem je nutné upozornit na zvláštní postavení nezletilého obviněného z přestupku, který je navzdory výše uvedeným pravidlům považován za plně procesně způsobilého. Toto postavení vyplývá z práv zakotvených v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv (čl. 6 odst. 2 a 3) a Listině základních práv a svobod (hlava pátá). Uvedené dokumenty přiznávají obviněnému plnou procení způsobilost bez ohledu na jeho způsobilost k právnímu jednání. Tato práva náležejí jak obviněnému z trestného činu v rámci trestního řízení před soudem,

tak obviněnému z přestupku při řízení před správním orgánem.[270] Rovněž Nejvyšší správní soud [271] konstatoval, že „*přičítá-li zákon plnou odpovědnost mladistvému za své jednání, je nutno vycházet a priori i z toho, že tato osoba je i plně procesně způsobilá k úkonům ve správním (přestupkovém) řízení stran přestupku, který ji lze přičítat".* Nezletilý obviněný z přestupku tak opravný prostředek podat může, jelikož splňuje požadavek plné procesní způsobilosti. Tato konstrukce přiznání procesní způsobilosti ovšem dopadá pouze právě na osobu nezletilého pachatele přestupku, kterému je tak dána možnost účinné procesní obrany před správním orgánem. Toto pravidlo nelze analogicky uplatnit na nezletilou osobu, která v řízení o přestupku vystupuje jako zmocněnec obviněného. Není důvod přiznávat takové osobě způsobilost nad rámec zákona, jelikož sama se deliktního jednání nedopustila, a není tedy nezbytné, aby disponovala možností se aktivně před správním orgánem obhajovat.

V případě občanského soudního řízení je na procesní způsobilost nezletilých účastníků (oproti obviněným v trestním řízení a řízení o správním deliktu, na něž se vztahují výše uvedená ústavně zaručená práva přiznávající plnou procesní způsobilost) nahlíženo odlišně. Procesní způsobilost v občanském soudním řízení je podobně jako v případě správního řízení vázána na svéprávnost (§ 20 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád). Ústavní soud[272] k tomuto uvádí, že „*v případě nezletilých dětí by pravidlem měl být závěr, že tyto nemají plnou procesní způsobilost ve smyslu § 20 odst. 1 občanského soudního řádu, přičemž opačný závěr lze přijmout pouze v konkrétních zcela výjimečných situacích a vždy je nutno jej řádně odůvodnit."* Přestože se závěr vztahuje k účastenství nezletilé osoby v občanském soudním řízení, může představovat relevantní podklad i pro hodnocení problematiky nezletilého zmocněnce v řízení správním.

Pro požadavek plné procesní způsobilosti zmocněnce ve správním řízení svědčí nadto úprava stejného institutu v občanském soudním řádu. Ustanovení § 27 odst. 1 občanského soudního řádu uvádí, že „*účastník se může dát zastoupit také kteroukoliv fyzickou osobou, která je plně svéprávná."* Předpoklad plné svéprávnosti zástupce účastníka civilního soudního řízení je tedy stanoven zákonem výslovně.

Při posuzování, zda je možné, aby si účastník správního řízení zvolil nezletilého zmocněnce, je rovněž nutné zohlednit účel institutu procesního zastoupení. Zmocněnec na základě plné moci vystupuje ve správním řízení jménem zastoupeného, kterému z úkonů zmocněnce vznikají práva a povinnosti (§ 34 odst. 1 správního řádu). Rolí zmocněnce je zastupovat účastníka řízení ve všech úkonech, které nemusí účastník vykonat osobně (§ 34 odst. 2 správního řádu). Takovému stavu ovšem odporuje situace, kdy by byla zmocněncem osoba, která nemá způsobilost ke všem procesním úkonům.

[270] Hendrych, D. a kolektiv. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 391.
[271] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 65/2009 – 39.
[272] Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1041/14 ze dne 4. prosince 2014.

Je zřejmé, že nelze po správním orgánu požadovat, aby v případě nezletilého zmocněnce zkoumal u každého procesního úkonu, zda je k němu dotyčný nezletilý způsobilý, nebo zda jej musí vykonat přímo účastník. Takový postup by nebyl v souladu s principem procesní ekonomie a naopak by představoval neúměrnou zátěž pro správní orgán. Zkoumání rozumové a volní vyspělosti vyžaduje zajisté získání bližších informací o konkrétní nezletilé osobě, což může zabrat mnoho času, nehledě na prostor pro obstrukční jednání ze strany účastníka řízení. V případě podání opravného prostředku prostřednictvím nezletilého zmocněnce by byl daný postup navíc v rozporu se zásadou právní jistoty, neboť do získání výsledků takového zkoumání by nebylo dáno najisto, zda je podaný opravný prostředek přípustný či nikoliv, resp. zda rozhodnutí správního orgánu nabylo právní moci.

Z výše uvedených argumentů je nutné dovodit, že nezletilá osoba nemůže být zmocněncem účastníka řízení, a nemůže tedy jeho jménem podávat opravný prostředek proti rozhodnutí správního orgánu.

Správní orgán je podle základních zásad zakotvených správním řádem povinen umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy. Pokud se správní orgán setká se situací, kdy je opravný prostředek proti rozhodnutí podán prostřednictvím nezletilého zmocněnce, měl by účastníka řízení poučit, že ve správním řízení není přípustné zvolit si jako zmocněnce osobu nezletilou, a zároveň účastníka vyzvat, aby tuto vadu odstranil. Podle ustanovení § 4 odst. 2 správního řádu správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech, je-li to potřebné. V dané situaci by měl správní orgán účastníka upozornit na možnost vyplývající z § 34 odst. 4 správního řádu, a sice uznání úkonu (zde opravného prostředku) za úkon učiněný zástupcem účastníka. Na účastníkovi řízení následně je, aby buď podaný opravný prostředek potvrdil (požádal o uznání úkonu ve smyslu § 34 odst. 4 správního řádu), anebo odmítl. V případě, že účastník požádá o uznání opravného prostředku a správní orgán následně tento úkon ve smyslu § 34 odst. 4 správního řádu uzná, lhůta pro podání opravného prostředku zůstane zachována. Pokud by účastník obdržel výzvu správního orgánu ještě před uplynutím lhůty k podání opravného prostředku, mohl by také podat nový opravný prostředek sám anebo prostřednictvím způsobilého zástupce. V každém případě se správní orgán nemůže opravným prostředkem podaným prostřednictvím nezletilého zmocněnce bez dalšího nezabývat, takový postup by představoval porušení procesních práv účastníka řízení. Správní orgán musí vyvinout snahu k odstranění vzniklé procesní vady.

Poradní sbor se rovněž zabýval otázkou, s jakými následky je spojena procesní vada spočívající v tom, že za účastníka činil během řízení úkony nezletilý a současně nesvéprávný zmocněnec. Tato vada může vyjít najevo až v průběhu řízení o opravném prostředku. Otázkou tedy je, zda taková vada způsobí nezákonnost rozhodnutí ve věci, resp. zda je důvodem pro zrušení či změnu vydaného rozhodnutí. Podle ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu odvolací správní orgán nepřihlíží k těm vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít

vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy. Obdobné pravidlo upravuje rovněž ustanovení § 96 odst. 2 ve vztahu k přezkumnému řízení. Procesní pravidla slouží účastníkům řízení jako prostředek k uplatňování a prosazování jejich hmotných práv. Lze konstatovat, že porušení procesních pravidel má na spravedlivý průběh řízení negativní dopad pouze tehdy, pokud jím jsou porušena současně hmotná práva některého z účastníků. Má-li tedy procesní úkon všechny zákonné náležitosti, jeho účinky jsou v zájmu účastníka řízení a nedostatek tohoto úkonu spočívá pouze v tom, že byl učiněn prostřednictvím nezletilého zmocněnce, nemůže mít tato vada sama o sobě za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci. Nezákonnost by mohla být naopak prohlášena tehdy, pokud by nezletilý zmocněnec jednal v rozporu se zájmy účastníka nebo pokud by byly jeho úkony v rámci zastupování spojeny s dalšími závažnými procesními vadami.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 16. 10. 2015

Závěr č. 145 – Právní forma uložení opatření k odstranění nedostatků zjištěných při kontrole podle zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů

a) Opatření k odstranění nedostatků zjištěných při kontrole podle zákona č. 251/2005 Sb. se ukládá formou rozhodnutí; faktického pokynu lze užít jen výjimečně, a to ze strany inspektora v rámci kontroly na místě a při dodržení principů subsidiarity a přiměřenosti.

b) Při vydávání rozhodnutí lze za stanovených podmínek využít zjednodušených forem správního řízení, tj. řízení na místě (§ 143) a příkazu (§ 150).

c) Povinnost učinit opatření k odstranění nedostatků, která byla uložena - rozhodnutím, lze nuceně vymoci postupem podle § 103 a násl. správního řádu; exekuce prováděná soudem nebo soudním exekutorem však připadá v úvahu jen tehdy, je-li rozhodnutí materiálně vykonatelné.

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se zabýval otázkou, jakou formou má být uloženo opatření k odstranění nedostatků podle ustanovení § 4 odst. 1 písm. g), § 5 odst. 1 písm. b) a § 7 odst. 1 písm. g) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů, která Státnímu úřadu inspekce práce, oblastním inspektorátům práce a inspektorům zakládají pravomoc ukládat opatření k odstranění nedostatků zjištěných při kontrole a určovat přiměřené lhůty k odstranění zjištěných nedostatků, popř. vyžadovat podání písemné zprávy o přijatých opatřeních. Předmětem posouzení bylo zejména, zda je třeba vést o uložení opatření správní řízení podle správního řádu[273], jehož výsledkem bude formalizované správní rozhodnutí, nebo lze postupovat méně formálním způsobem, tj. vnímat opatření jako specifický (bezformální) úkon činěný v širším rámci kontroly, na nějž se nevztahuje správní řád.

Institut nápravných opatření lze nalézt v právních předpisech upravujících kontrolu takřka na všech úsecích veřejné správy. V oblasti ukládání nápravných opatření teorie tradičně mluví o tzv. druhé fázi kontroly (správního dozoru), která navazuje na kontrolní zjištění učiněná v první fázi a reaguje na zjištěné nedostatky. Jde tedy o otázku, která se dotýká širokého okruhu vztahů v oblasti kontroly a navazujících úkonů ze strany veřejné správy.

Zvláštní zákony přitom ukládání nápravných opatření upravují v různé míře podrobnosti. Forma nápravného opatření je zřetelná např. v živnostenském

[273] Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

zákoně [274], dle něhož živnostenský úřad může v návaznosti na živnostenskou kontrolu uložit rozhodnutím podnikateli odstranění nedostatků zjištěných při provozování živnosti (§ 60d), nebo ve stavebním zákoně [275], který obsahuje rozsáhlou úpravu nápravných prostředků stavebního dozoru a na několika místech počítá s vydáním rozhodnutí ve správním řízení; stanoví přitom i určité odchylky od správního řádu, neboť rozhodnutí stavebního úřadu je prvním úkonem v řízení a odvolání proti němu nemá odkladný účinek (§ 134 odst. 3 a 4, § 134 odst. 4, § 135 odst. 4). O rozhodnutí výslovně hovoří také další zákony.

Jiné právní předpisy užívají např. pojmu „závazné pokyny“, aniž by však bylo vždy možno bezpečně dovodit, že se jím rozumí faktické pokyny jako specifický druh správního úkonu. Tak zákon o ochraně spotřebitele [276] zakotvuje orgánům dozoru nad ochranou spotřebitele oprávnění vydávat závazné pokyny k odstranění zjištěných nedostatků, které v případě bezprostředního ohrožení také konkretizuje a umožňuje „*toto rozhodnutí oznámit ústně a neprodleně doručit písemné vyhotovení rozhodnutí*“ (§ 23a odst. 1). Zákon na ochranu zvířat proti týrání[277] dokonce výslovně upravuje rozhodnutí o závazném pokyny k odstranění zjištěných nedostatků (§ 22 odst. 1 písm. l)). O závazném pokynu hovoří také veterinární zákon[278], přičemž však ukládání závazných pokynů nevylučuje z působnosti správního řádu (§ 48 odst. 1 písm. f), § 49 odst. 1 písm. g) a § 52 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 76).

Naopak zákon o České obchodní inspekci [279] umožňuje inspektorům na základě provedené kontroly až do zjednání nápravy např. zakázat uvádění určitých výrobků nebo zboží na trh, přičemž toto opatření inspektor oznámí pouze ústně a neprodleně o něm učiní písemný záznam; proti opatření je možno podat námitky, o nichž se rozhoduje bezodkladně, a toto rozhodnutí je konečné (§ 7). Odborná literatura usuzuje [280], že zde má opatření k nápravě formu faktického pokynu, který se dodatečně formalizuje. Zákon zakotvuje také zvláštní opravný prostředek a vlastní procesní postup jeho vyřízení.

Některé právní předpisy nicméně vystačí s obecnou úpravou kompetence příslušného orgánu ukládat opatření k odstranění zjištěných nedostatků, včetně přiměřených lhůt, event. podání zprávy o učiněných opatřeních. Forma a proces ukládání opatření přitom upraveny nejsou, a pozornost je proto třeba obrátit k materiální povaze tohoto úkonu.

---

[274] Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů.
[275] Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.
[276] Zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů.
[277] Zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů.
[278] Zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů.
[279] Zákon č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, ve znění pozdějších předpisů.
[280] Např. Vedral, Josef. Správní řád: komentář. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 1105 - 1106.

Účelem kontroly (správního dozoru) je provádění zjišťování, jak kontrolovaná osoba, která není podřízena kontrolujícímu subjektu, plní povinnosti uložené právními předpisy nebo na jejich základě, a jejich následné vynucování v případě, nejsou-li plněny dobrovolně, resp. je-li zjištěn nesoulad mezi žádoucím stavem a kontrolovaným stavem. Uložením nápravného opatření se autoritativně zasahuje do poměrů kontrolované osoby, která je povinna se nápravnému opatření podrobit, resp. vykonat jej v souladu s pokynem kontrolního orgánu. Přijetí a realizace nápravných opatření opět zpravidla bývá předmětem kontroly, přičemž nepřijetí či nesplnění nápravných opatření může být následně sankcionováno (zpravidla jako správní delikt).

Za doktrinálně i judikatorně překonané lze proto považovat názory, dle kterých jde pouze o bezformální úkon řídící se výlučně zvláštním právním předpisem upravujícím daný úsek veřejné správy, či dokonce nezávazné „doporučení“, kterému kontrolovaná osoba nemusí vyhovět. Nejvyšší správní soud např. ve vztahu k úpravě zákona o ochraně osobních údajů[281] uvedl, že „*[h]ovoří-li citované ustanovení o tom, že inspektor „uloží“ opatření k nápravě a stanoví „lhůtu“ pro jejich odstranění, nelze dospět k jinému závěru, než že jde o ukládání právní povinnosti cestou individuálního správního aktu – rozhodnutí“.*[282] K závěru o ukládání opatření k nápravě formou rozhodnutí podle správního řádu dospěl také v dalších rozhodnutích.[283]

Poradní sbor se domnívá, že ukládání opatření k odstranění nedostatků zjištěných při kontrole, event. určení přiměřené lhůty a vyžadování podání písemné zprávy o přijatých opatřeních podle zákona o inspekci práce, je výkonem vrchnostenské mocenské činnosti. Správní řád se přitom použije na veškerý postup správních orgánů, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy, nestanoví-li zvláštní zákon jinak (§ 1). Správní řízení, jehož postupem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určité osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, upravují části druhá a třetí správního řádu. Podle správního řádu se v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, postupuje také v případě, že zvláštní právní předpisy, které nabyly účinnosti před správním řádem, upravují vydávání rozhodnutí, aniž správní řízení v celém rozsahu upravují (§ 180 odst. 1).

Zákon o inspekci práce vztah ke správnímu řádu výslovně neřeší, a je proto třeba dovodit, že se při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy na postup orgánů inspekce práce vztahuje. Lze si povšimnout, že vedle obecné kompetence k ukládání nápravných opatření zákon zakládá též oprávnění „vydat rozhodnutí o zákazu“ např. v oblasti používání pracovišť nebo výrobních či pracovních prostředků nebo zařízení, přičemž vedle toho, že je zde výslovně zmíněna forma rozhodnutí, je upraven

[281] Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
[282] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. listopadu 2007, č. j. 1 As 13/2006-90.
[283] Např. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. února 2008, č. j. 8 Afs 152/2006-144. Z nedávné doby obdobně rozsudek Krajského soudu v Ústní nad Labem ze dne 30. ledna 2013, č. j. 15 A 41/2010-41.

i zjednodušený postup jeho vydání a určena funkční příslušnost k jeho přezkoumání ve správním řízení (§ 4 odst. 1 písm. j), § 5 odst. 1 písm. l) a § 7 odst. 1 písm. f)). Skutečnost, že v případě ukládání nápravných opatření obdobná úprava zakotvena není, může vést k závěru, že úmyslem zákonodárce bylo vyloučit tyto úkony z režimu správního řízení. Je však třeba mít na zřeteli, že otázku, zda jde o správní řízení, jehož účelem je vydání rozhodnutí, je třeba posuzovat z materiálního, a nikoli formálního hlediska, a to konkrétně z hlediska účinků postupu správního orgánu a jeho výsledku[284]. Obecně totiž *„[n]elze přistoupit na názor, že uvede-li zákonodárce v určité právní úpravě, že některé druhy činností (rozhodování) se dějí v oblasti státní správy, implicitně tím říká, že jiné druhy rozhodování se v rámci státní (veřejné) správy neodehrávají. Pro úvahu o tom, zda se činnost určitého subjektu odehrává ve veřejné správě, je rozhodný charakter této samotné činnosti.“*[285].

V souvislosti s výkonem správního dozoru se však často hovoří také o ukládání faktických pokynů. Poradní sbor proto posuzoval, zda obecná dikce zákona o inspekci práce umožňuje uložení opatření k nápravě též v podobě faktického pokynu.

Faktické pokyny jsou doktrínou definovány jako bezformální správní úkony, které spočívají ve vyslovení zákazu nebo příkazu určitého jednání a které jsou pro svého adresáta závazné. Zákony zmocňují k udílení faktických pokynů zpravidla jednotlivé úřední osoby, přičemž k jejich udílení dochází typicky na místě, tj. mimo prostory vykonavatelů veřejné správy. Správní řád na faktické pokyny nedopadá, neboť přestože jde o mocenský regulativní úkon vůči nepodřízeným subjektům, nejde při jeho udílení o procesně formalizovaný postup, jak o něm hovoří § 1 správního řádu. Nejde proto ani o tzv. jiný úkon správního orgánu, na nějž by se použila část čtvrtá správního řádu (§ 158 odst. 1). Přesto lze dovodit určitá pravidla pro jejich ukládání vyplývající z ústavně zakotvených práv a svobod, a to nezbytnost zákonného základu, princip subsidiarity a princip přiměřenosti.

Poradní sbor se domnívá, že uložení opatření k nápravě formou faktického pokynu nelze na úseku působnosti orgánů inspekce práce a priori vyloučit. Své místo má však pouze v případech, kdy je bezpečně zjištěn skutkový stav věci a zjednání nápravy je obsahově jasné; nápravné opatření by pro kontrolovanou osobu nemělo znamenat zásadní újmu a ke splnění faktického pokynu by mělo zásadně dojít také ihned na místě.[286] Z toho také vyplývá, že faktický pokyn bude učiněn ústně (nikoli písemnou formou), a to pouze ze strany inspektora ve smyslu § 7 odst. 1 písm. g) v rámci vlastního výkonu kontroly. Státní úřad inspekce práce a oblastní inspektoráty práce budou již z povahy věci vydávat rozhodnutí, a to v návaznosti na výsledky kontroly promítnuté v protokolu o kontrole.

[284] Řada judikátů, zde rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. listopadu 2009, č. j. 8 Ao 2/2009-30.
[285] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. července 2011, č. j. 1 As 53/2011-109.
[286] Obdobně Hálová, Miloslava. Rajchl, Jiří. Rozhodování o nápravných prostředcích správního dozoru. In *Správní právo*, 8/2008, s. 487.

Faktického pokynu tak může být užito např. v případě, kdy inspektor na místě zjistí nikoli dostatečné zajištění údržby či úklidu v konkrétním pracovním prostoru a dá pokyn k bezprostřední nápravě, anebo v případě pokynu k odstranění dočasného zátarasu určitého východu nebo přístupové cesty, které by měly být stále volné apod. Ve většině ostatních případů, např. při uložení opatření vybavit pracoviště ochrannými pracovními pomůckami v určité lhůtě anebo při zjištění porušování povinností na úseku odměňování zaměstnanců, by však nápravná opatření měla mít formu rozhodnutí.

Faktický pokyn tak může v určitých případech představovat rychlý a účinný nástroj odstranění zjištěných nedostatků, měl by však být užíván podpůrně a přiměřeně, neboť též nepřináší kontrolované osobě plnohodnotné prostředky obrany ve správním řízení. Nezbytnost pouze podpůrného a přiměřeného užití faktického pokynu platí tím spíše, upravuje-li správní řád také zvláštní druhy správního řízení, konkrétně řízení na místě (§ 143) a příkaz (§ 150).

V řízení na místě mohou oprávněné úřední osoby rozhodnutím ukládat povinnosti na místě výslovně také v řízení navazujícím na výkon dozoru (§ 143 odst. 1 písm. d)), kdy se rozhodnutí vyhlašuje ústně a jeho písemné vyhotovení se bez zbytečného odkladu doručuje dodatečně. O ústním vyhlášení rozhodnutí se však vždy na místě vydá písemné potvrzení, které obsahuje náležitosti podle § 67 odst. 3 správního řádu. Předpokladem uložení povinnosti na místě je zjištění stavu věci, přičemž oprávněná úřední osoba musí zvýšenou měrou dbát, aby byla šetřena práva a oprávněné zájmy účastníků.

Příkazní řízení výslovně počítá s tím, že jediným podkladem vydání příkazu může být kontrolní protokol vydaný v první fázi kontroly (jako výsledek kontrolního zjišťování), jsou-li naplněny podmínky stanovené v § 150 odst. 2 správního řádu. Vydání příkazu může být prvním úkonem v řízení. Správní řád zná i tzv. příkaz na místě, kdy je-li účastník přítomen a plně uzná důvody vydání příkazu, lze příkazem uložit povinnost k nepeněžitému plnění, jež účastník může uskutečnit ihned na místě. Odůvodnění příkazu lze nahradit vlastnoručně podepsaným prohlášením účastníka, že s uložením povinnosti souhlasí. Podepsáním prohlášení se příkaz stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím, o čemž musí být účastník předem prokazatelně poučen (§ 150).

Poradní sbor se na závěr zabýval otázkou, zda v případě vedení správního řízení a vydání rozhodnutí lze splnění takového opatření vymáhat podle § 103 a násl. správního řádu. S ohledem na charakter činnosti orgánů inspekce práce totiž může být obsah jednotlivých opatření značně rozdílný; je proto otázkou, zda všechna opatření k nápravě mají charakter jednoznačně stanovené vymahatelné povinnosti.

Správní řád upravuje na závěr části druhé správní exekuci, která přichází ke slovu ve chvíli, kdy povinnost uložená vykonatelným rozhodnutím není splněna dobrovolně. Je-li opatření k nápravě navazující na výkon kontroly vydáno ve formě rozhodnutí ve správním řízení (lhostejno, zda ve standardním správním řízení nebo v některé z jeho zjednodušených forem), poradní sbor obecně neshledává důvody,

pro které by nebylo možno je nuceně vykonat postupem podle § 103 a násl. správního řádu.

Exekuce k vymožení nepeněžité povinnosti se řídí povahou uložené povinnosti; způsobem jejího provedení může být náhradní výkon (v případě zastupitelných plnění), přímé vynucení (v případě nezastupitelných plnění) nebo ukládání donucovacích pokut (nelze-li exekuci provádět některým z předchozích způsobů nebo není-li to účelné). Jednotlivé způsoby provedení exekuce podrobně upravují oddíly 2 až 4 hlavy XI části druhé správního řádu. Vedle toho může správní orgán, který vydal rozhodnutí v prvním stupni, požádat o provedení exekuce též soud nebo soudního exekutora (§ 105 odst. 2 správního řádu).

Uložení nápravného opatření může být ve výrokové části rozhodnutí vyjádřeno v různé míře podrobnosti, od konkrétně stanovených povinností po obecnou povinnost provést opatření k nápravě v návaznosti na zjištěné nedostatky; v takovém případě je dle názoru poradního sboru třeba alespoň autoritativně deklarovat existenci právní povinnosti a její porušení tak, aby nebylo pochybností o tom, v jakém směru má kontrolovaný subjekt opatření k nápravě učinit. Lze soudit, že i takové rozhodnutí dostojí požadavkům na jasnost, přesnost a určitost výroku správního rozhodnutí. S obsahově nekonkrétním uložením opatření k nápravě ostatně počítá i odborná literatura.[287]

V oblasti soudní exekuce nicméně může být příliš obecné vyjádření nápravné povinnosti patrně stiženo tzv. materiální nevykonatelností. Podle § 261a odst. 1 občanského soudního řádu[288] platí, že výkon rozhodnutí lze nařídit jen tehdy, obsahuje-li rozhodnutí označení oprávněné a povinné osoby, vymezení obsahu a rozsahu povinností, k jejichž splnění byl výkon rozhodnutí navržen, a určení lhůty ke splnění povinnosti. Podmínkou materiální vykonatelnosti rozhodnutí je tedy (vedle jiného) konkrétní vymezení práv a povinností, tj. věcně určitý výrok, což potvrzuje i judikatura Nejvyššího soudu. V konkrétní věci Nejvyšší soud např. uvedl, že *„[r]ozhodnutí však nevymezuje konkrétní práva ani povinnosti povinného a oprávněného tak, aby bylo materiálně vykonatelné a mohl být nařízen výkon rozhodnutí či exekuce k jeho vynucení (volba obsahu a rozsahu plnění je zcela ponechána na povinném subjektu). Odvolací soud proto správně návrh na nařízení exekuce zamítl […].*[289]

Materiální nevykonatelnost rozhodnutí v rámci soudní exekuce může nastat také v případě, kdy exekuční titul ukládá povinnost k takovému nepeněžitému plnění, které neodpovídá některému ze způsobů provedení výkonu rozhodnutí uvedenému v § 258 odst. 2. Nařídit a provést výkon rozhodnutí lze totiž jen způsoby uvedenými

[287] „*Obecnými nápravnými prostředky jsou především právo požadovat odstranění zjištěných nedostatků nebo ukládat jejich odstranění ve stanovené lhůtě. Dozorčí orgán přitom nespecifikuje, jakým způsobem si má adresát počínat. Způsob odstranění nedostatků zde určuje dozorovaný sám.*“. Staša, Josef. Správní dozor. In Hendrych, Dušan a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 6. rozšířené vydání. Praha: C. h. Beck, 2006, s. 291.

[288] Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

[289] Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. října 2011, sp. zn. 20 Cdo 3922/2009.

v občanském soudním řádu, a to vyklizením, odebráním věci, rozdělením společné věci nebo provedením prací a výkonů. Obdobnou úpravu obsahuje také § 59 odst. 2 exekučního řádu[290].

Správní řád naproti tomu upravuje způsoby přímého vynucení povinnosti pouze příkladmo, přičemž výslovně počítá s tím, že výkon rozhodnutí může být proveden také jiným způsobem (při respektování základních zásad činnosti správních orgánů). Zná také donucovací pokuty, které představují sice nepřímé a podpůrné vynucení uložené povinnosti, jsou však nepostradatelné ve chvíli, kdy jiný způsob vynucení povinnosti zvolit nelze. V oblasti správního dozoru, s ohledem na rozmanitost vztahů a charakter uložených opatření, může být takový způsob provedení exekuce účelný či dokonce jediný možný.

[290] Zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 16. 10. 2015

Závěr č. 146 – Odklad právních účinků rozhodnutí o povolení provozování loterií a jiných podobných her podle zákona č. 202/1990 Sb.

Správní orgán zamítne žádost o vydání povolení k provozování loterií nebo jiných podobných her podle zákona č. 202/1990 Sb., jejíž součástí je požadavek odkladu právních účinků rozhodnutí a jestliže v době vydání rozhodnutí není vzhledem k tomuto požadavku možné posoudit soulad činnosti s jinými právními předpisy podle § 4 odst. 2 zákona č. 202/1990 Sb.

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se zabýval otázkou, jak naložit s žádostí o vydání povolení k provozování loterií nebo jiných podobných her podle zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „zákon o loteriích"), ve které žadatel požádá o odložení právních účinků rozhodnutí ke konkrétnímu budoucímu datu. Žadatelé podávají žádosti spojené s požadavkem odložené účinnosti např. půl roku až rok dopředu. Otázkou je, jak o této žádosti rozhodnout v situaci, kdy je známo, že obec, ve které má být činnost provozována, plánuje prostřednictvím obecně závazné vyhlášky podmínky pro výkon této činnosti zpřísnit.

Podmínky pro udělení povolení podle zákona o loteriích jsou zakotveny v § 4 odst. 2 tohoto zákona, kde je uvedeno, že „*povolení se vydá, jestliže provozování loterií a jiných podobných her je v souladu s jinými právními předpisy, nenarušuje veřejný pořádek a je zaručeno jejich řádné provozování včetně řádného technického vybavení"*. Správní orgán je tedy při vydání povolení povinen mj. zkoumat, zda je provoz v souladu s jinými právními předpisy. Mezi tyto jiné právní předpisy patří rovněž obecně závazné vyhlášky obcí regulující danou oblast.

Z ustanovení § 74 odst. 1 a 3 správního řádu vyplývá, že právní účinky rozhodnutí nastávají nabytím právní moci nebo pozdějším dnem, který je ve výrokové části rozhodnutí uveden. Správní řád tedy připouští, aby správní orgán odložil právní účinky rozhodnutí k určitému datu. Tento postup ovšem nelze bez dalšího aplikovat, pokud by v důsledku odkladu právních účinků rozhodnutí nemohl správní orgán náležitě posoudit podmínky, které jsou žadateli o povolení zákonem uloženy. Splnění podmínek pro udělení povolení přitom správní orgán zkoumá k okamžiku vydání rozhodnutí (nikoliv k okamžiku požadované účinnosti).

Poradní sbor se proto zabýval otázkou, zda je možné odložit vydání rozhodnutí do doby, kdy bude možné posoudit soulad s jinými právními předpisy podle § 4 odst. 2 zákona o loteriích. Tento postup však podle poradního sboru není možný, neboť správní orgán je povinen vydat rozhodnutí v zákonné lhůtě. Vzhledem k tomu, že zákon o loteriích zvláštní lhůtu pro vydání rozhodnutí neupravuje, použijí

se obecné lhůty podle § 71 správního řádu. Tyto lhůty nemůže správní orgán, který řízení vede, libovolně prodlužovat. Možnost jejich překročení spočívá v přerušení řízení podle § 64 správního řádu, jelikož po dobu tohoto přerušení lhůty pro vydání rozhodnutí neběží. Pro tento postup ovšem musí být naplněn některý z předpokladů podle § 64 odst. 1, 2 nebo 3 správního řádu. V jiném případě správní řízení přerušit nelze. Správní orgán by mohl také dát nadřízenému správnímu orgánu podnět k prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí ve smyslu § 80 odst. 4 písm. d) správního řádu. Jedná se ovšem o opatření proti nečinnosti a slouží v situacích, kdy k rozhodnutí nelze dospět v zákonné lhůtě vzhledem ke složitosti nebo procesní komplikovanosti případu. Skutečnost, že správní orgán nemůže posoudit podmínky pro vydání povolení v zákonné lhůtě, ovšem v popsaném případě nespočívá v nedostatečné délce této lhůty, nýbrž v materiální nemožnosti v daném okamžiku posoudit soulad s právními předpisy, které se mohou do doby požadovaných právních účinků změnit. Prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí tedy neodpovídá v daném případě účelu zákona.

Vzhledem k povinnosti vydat rozhodnutí v zákonné lhůtě, správní orgán nemůže vyčkat s vydáním rozhodnutí do doby, kdy bude podle jeho uvážení možné splnění zákonných podmínek posoudit. Podmínka podle § 4 odst. 2 zákona o loteriích v podobě souladu s jinými právními předpisy ve své podstatě vylučuje, aby mohly být právní účinky rozhodnutí zásadním způsobem odloženy. Pokud správní orgán dojde k závěru, že v požadovaném časovém předstihu nelze soulad s jinými právními předpisy s ohledem na jejich častou proměnlivost náležitě posoudit, nemůže požadavku na odklad právních účinků vyhovět.

Poradní sbor se rovněž zabýval otázkou, zda je možné v popsaném případě oddělit žádost o odklad právních účinků rozhodnutí od samotné žádosti o povolení, resp. zda lze vydat povolení a zároveň žádost v části týkající odkladu právních účinků zamítnout. Účinky povolení by v takovém případě nastaly okamžikem nabytí právní moci rozhodnutí. Poradní sbor v této souvislosti dospěl k závěru, že žádost o povolení a žádost o odložení účinků tohoto povolení tvoří jeden celek. Je patrné, že vůlí žadatele je získat dané povolení až od určitého dne, nikoliv dříve. Lze usoudit, že vydání povolení s účinností ode dne nabytí právní moci rozhodnutí není výsledkem, který účastník řízení požadoval. Správní orgán tedy rozhodne o celé žádosti jako celku.

Z uvedeného vyplývá, že pokud žadatel požádá o tak zásadní odklad právních účinků rozhodnutí, v důsledku něhož nelze náležitě posoudit soulad provozu loterií a jiných podobných her s jinými právními předpisy podle § 4 odst. 2 zákona o loteriích, správní orgán celou žádost v zákonné lhůtě pro vydání rozhodnutí zamítne. Žadatel může následně podat žádost znovu, tentokrát již poučen o možnostech odkladu právních účinků.

Poznámka: Zákon č. 202/1990 Sb. byl s účinností od 1. 1. 2017 nahrazen zákonem č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. V obecné rovině je však argumentace poradního sboru nadále použitelná.

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 4. 3. 2016

Závěr č. 147 – Procesní postavení osoby, které byla přestupkem způsobena nemajetková újma a která je podle § 72 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění zákona č. 204/2015 Sb., účastníkem řízení o přestupku

Osoba, která tvrdí, že jí byla přestupkem způsobena nemajetková újma, a z toho titulu se přihlásí do řízení o přestupku jako jeho účastník ve smyslu § 72 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb., ve znění zákona č. 204/2015 Sb., musí své tvrzení prokázat.

Osoba, které byla přestupkem způsobena nemajetková újma a která je účastníkem řízení o přestupku, nemůže uplatnit nárok na odčinění nemajetkové újmy a nemůže podat odvolání proti rozhodnutí o přestupku. Ostatní procesní práva může uplatňovat v rozsahu, v jakém je v řízení o přestupku uplatňuje poškozený.

Odůvodnění:

Poradní sbor se zabýval otázkou, jaké je procesní postavení osoby, které byla přestupkem způsobena nemajetková újma a která je podle § 72 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění zákona č. 204/2015 Sb., účastníkem řízení o přestupku. Konkrétně se jedná o to, zda je správní orgán příslušný k projednání přestupku oprávněn rozhodnout o nároku na odčinění nemajetkové újmy uplatněném osobou, jíž byla přestupkem způsobena nemajetková újma, resp. zda tato osoba může takový nárok v řízení o přestupku uplatnit. S tím souvisí otázka rozsahu procesních práv této osoby, včetně možnosti se proti rozhodnutí o přestupku ve stanoveném rozsahu odvolat.

Podle § 70 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb. lze v řízení o přestupku uplatnit nárok na náhradu škody, tedy majetkové újmy, způsobené přestupkem. Ustanovení § 70 je nejen procesním ustanovením, nýbrž upravuje také pravomoc k rozhodování soukromoprávní otázky ve smyslu § 7 odst. 1 občanského soudního řádu. Tato pravomoc přitom musí být výslovně zakotvena zákonem. Ustanovení § 70 zákona č. 200/1990 Sb. se však vztahuje pouze na rozhodování o škodě způsobené spácháním přestupku. Zákon tedy správnímu orgánu výslovně neumožňuje, aby rozhodoval o jiných soukromoprávních nárocích, tedy o nemajetkové újmě.

Pokud se osoba přihlásí do řízení o přestupku jako jeho účastník s odkazem na § 72 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb. ve znění zákona č. 204/2015 Sb. s tím, že jí byla přestupkem způsobena nemajetková újma, bude muset své tvrzení doložit, neboť podle § 52 věty první správního řádu jsou účastníci řízení povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Pokud by taková osoba své tvrzení nijak nedoložila, správní orgán by podle § 28 odst. 1 věty druhé správního řádu mohl rozhodnout o tom, že není účastníkem řízení o přestupku. Účastníkem řízení o přestupku je totiž pouze osoba, které byla spácháním přestupku způsobena

nemajetková újma. Pokud se však způsobení nemajetkové újmy spácháním projednávaného přestupku neprokáže, nemůže být taková osoba v postavení účastníka řízení o přestupku. Do vydání usnesení o tom, že taková osoba účastníkem není, by však měla být za účastníka považována (srov. § 28 odst. 1 větu první správního řádu). Obdobně jako poškozený by pak tato osoba měla být účastníkem řízení o přestupku i za situace, kdy nárok na odčinění nemajetkové újmy způsobené spácháním přestupku uplatnila v předcházejícím trestním řízení (v trestním řízení může být rozhodováno i o nároku na odčinění nemajetkové újmy) a jeho existenci dostatečně prokázala.

Z výše uvedeného lze dovodit, že na rozdíl od poškozeného osoba, které byla přestupkem způsobena nemajetková újma, nemůže uplatnit nárok na odčinění této újmy, o kterém by mohl správní orgán rozhodnout. Tato osoba bude prokazovat pouze svou legitimaci být účastníkem řízení o přestupku. Proto se v § 72 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb. neomezuje účastenství osoby, které byla spácháním přestupku způsobena nemajetková újma, pouze na projednávání nároku na odčinění nemajetkové újmy, neboť žádný nárok takové osoby se v řízení o přestupku neprojednává. V tomto ohledu se osoba, které byla spácháním přestupku způsobena nemajetková újma, vymyká procesněprávní definici účastenství v řízení, neboť správní orgán nerozhoduje o jejím právu. Účastenství v řízení o přestupku slouží této osobě spíše k uplatnění právního zájmu na uznání viny za spáchání přestupku a k získání podkladů pro případné uplatnění nároku na odčinění nemajetkové újmy v řízení před soudem. Proto správní orgán nebude postupovat ani obdobně podle § 70 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb. a takovou osobu odkazovat s jejím nárokem na odčinění nemajetkové újmy na soud nebo jiný příslušný orgán (výrok, kterým správní orgán odkazuje na soud, je totiž výrokem o náhradě škody – viz § 77 zákona č. 200/1990 Sb.).

Poradní sbor se dále zabýval rozsahem procesních práv osoby, které byla přestupkem způsobena nemajetková újma a která je účastníkem řízení o přestupku, a to především ve srovnání s postavením poškozeného, jemuž byla přestupkem způsobena škoda. Podle § 72 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb., ve znění účinném do 30. září 2016, je účastníkem řízení o přestupku poškozený, pokud jde o projednávání náhrady majetkové škody způsobené přestupkem. Účastenství této osoby je omezeno pouze na tu část řízení, v níž se projednává otázka náhrady škody.

U osoby, které byla přestupkem způsobena nemajetková újma, ustanovení § 72 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb. neomezuje výslovně její procesní postavení pouze na část řízení, ve které je projednáván její nárok. Pokud bychom s ohledem na absenci výslovné právní úpravy [v § 72 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb. není účastenství této osoby v řízení o přestupku omezeno jen na projednávání jejího nároku na odčinění nemajetkové újmy, v § 81 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb. není vymezeno odvolací právo takové osoby] připustili její plná procesní práva, pak by byla tato osoba paradoxně v postavení obdobném veřejnému žalobci, ačkoliv by vůbec nebylo rozhodováno o jejích právech. S ohledem na účel právní úpravy

se jeví jako správnější výklad, podle kterého by osoba, které byla spácháním přestupku způsobena nemajetková újma a která je účastníkem řízení o přestupku, uplatňovala svá procesní práva v rozsahu, v jakém je uplatňuje poškozený. Tato osoba by tedy mohla uplatňovat návrhy a navrhovat důkazy svědčící o vině obviněného a případně o důsledcích spáchaného přestupku ve vztahu ke způsobené nemajetkové újmě. Za tím účelem by mohla být přítomna jednotlivým procesním úkonům, například ústnímu jednání. Tato osoba by rovněž měla být ve smyslu § 66 odst. 4 zákona č. 200/1990 Sb. vyrozumívána o odložení věci.

Samostatnou otázku představuje právo osoby, které byla přestupkem způsobena nemajetková újma a která je účastníkem řízení o přestupku, podat odvolání. Pokud při zkoumání této otázky vyjdeme z toho, že v řízení o přestupku se neprojednává nárok na odčinění nemajetkové újmy, pak musíme dospět k závěru, že tato osoba nemá právo podat proti rozhodnutí o přestupku odvolání. Navíc podle § 81 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb. může poškozený podat odvolání pouze proti výroku o náhradě škody. Zákon č. 200/1990 Sb. tedy neupravuje právo osoby, které byla přestupkem způsobena nemajetková újma a která je účastníkem řízení o přestupku, podat odvolání. I z toho lze dovodit, že tato osoba takové právo nemá. To odpovídá i charakteru jejího postavení, neboť v řízení o přestupku není rozhodováno o jejím právu.

Poznámka: Zákon č. 200/1990 Sb. byl s účinnosti od 1. 7. 2017 nahrazen zákonem č. 250/2016 Sb. Dle nové právní úpravy již není osoba, které byla přestupkem způsobena nemajetková újma, účastníkem řízení o přestupku (srov. § 68 zákona č. 250/2016 Sb.).

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 4. 3. 2016

Závěr č. 148 – Poskytování informací o přestupcích projednaných na základě veřejnoprávní smlouvy jinou obcí

a) Obec, která uzavřela veřejnoprávní smlouvu o přenosu působnosti k projednávání přestupků, nemá právo nahlížet do spisů o přestupcích, k jejichž projednání by byla jinak příslušná, ledaže prokáže právní zájem nebo jiný vážný důvod ve smyslu § 38 odst. 2 správního řádu; vážným důvodem však bez dalšího není samotná kontrola vyúčtování nákladů spojených s výkonem přenesené působnosti.

b) Obec, která uzavřela veřejnoprávní smlouvu o přenosu působnosti k projednávání přestupků, má právo získat zobecňující informace o projednaných přestupcích jinou obcí v takovém rozsahu, aby mohla zkontrolovat oprávněnost vystavené faktury za projednané přestupky, např. informace o počtu jednotlivých řízení, způsobu vyřízení nebo počtu spáchaných přestupků ve vztahu k určitým skutkovým podstatám bez uvedení jmen účastníků těchto řízení.

Odůvodnění:

Poradní sbor se zabýval otázkou, zda obec, která veřejnoprávní smlouvou podle § 63 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákona č. 313/2002 Sb., přenesla působnost k projednávání přestupků na jinou obec, má právo získat informace o takto projednaných přestupcích.

Poradní sbor nejprve posuzoval právo obce nahlížet do spisu. Nahlížení do spisu upravuje § 38 správního řádu. Podle odstavce 1 tohoto ustanovení mají právo nahlížet do spisu účastníci a jejich zástupci. Není-li účastník zastoupen, může spolu s účastníkem nahlížet do spisu i jeho podpůrce. Podle § 38 odst. 2 správního řádu správní orgán umožní nahlédnout do spisu i jiným osobám, prokáží-li právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem.

Obec, která uzavřela veřejnoprávní smlouvu o přenosu působnosti k projednávání přestupků s jinou obcí, zpravidla nebude účastníkem řízení o přestupku ve smyslu § 72 zákona o přestupcích, a proto nebude osobou oprávněnou k nahlížení do spisu podle § 38 odst. 1 správního řádu. Výjimkou by byla situace, kdy by obec měla v řízení postavení poškozeného nebo vlastníka věci, která může být zabrána nebo byla zabrána, nebo situace, kdy by účastenství obce vyplývalo ze zvláštního zákona. Jinak může obec nahlížet do spisu pouze za podmínek upravených v § 38 odst. 2 správního řádu. Pokud by tedy obec prokázala právní zájem nebo jiný vážný důvod a nedošlo by tím k porušení práva některého z účastníků řízení, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejného zájmu, tedy pokud by prokázala, že je oprávněnou osobou ve smyslu

§ 38 odst. 2 správního řádu, pak by jí obec vykonávající přestupkovou agendu měla výkon tohoto práva umožnit a přestupkový spis zpřístupnit.

Přehled o tom, co se v obci děje, ani kontrola vyúčtovaných nákladů spojených s výkonem přenesené působnosti však samy o sobě nepředstavují dostatečný právní zájem na poskytnutí informací o přestupkových řízeních týkajících se konkrétních osob. Jako podpůrný argument lze uvést, že obec nemá přístup ani ke spisům v trestních řízeních, i když se týkají jejích občanů nebo trestných činů spáchaných na jejím území. Výkon přestupkové agendy je přitom výkonem přenesené působnosti. Obce projednávající přestupky se tak dostávají k informacím o spáchaných přestupcích zprostředkovaně prostřednictvím výkonu státní správy. Přenesením působnosti v této oblasti na jinou obec přestává být obec příslušným správním orgánem, a ztrácí proto právní důvod pro seznámení se s informacemi o konkrétních řízeních. K prokázání právního zájmu podle § 38 odst. 2 správního řádu by pak obec musela prokázat, k jakému konkrétnímu účelu informace z přestupkového řízení potřebuje, resp. k prosazení jakého právního nároku je hodlá využít.

Poradní sbor se dále zabýval možnostmi obce získat požadované informace jiným způsobem, než prostřednictvím nahlížení do spisu. Zákon o obcích ani zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, úpravu poskytování informací o výsledcích konkrétních přestupkových řízení v případech, kdy je uzavřena veřejnoprávní smlouva na výkon této působnosti, neobsahují. Ani z těchto předpisů tedy nevyplývá pro obec, která přenesla veřejnoprávní smlouvou výkon přenesené působnosti v oblasti přestupkových řízení, žádný zákonný důvod pro seznámení se s výsledky přestupkových řízení ve vztahu ke konkrétním osobám.

Poradní sbor se nicméně domnívá, že by obec, která uzavřela veřejnoprávní smlouvu o přenosu působnosti k projednání přestupků, měla mít v rámci kontroly svého hospodaření možnost ověřit oprávněnost vyúčtovaných nákladů spojených s výkonem přenesené působnosti. Jednotlivé veřejnoprávní smlouvy se přitom liší, pokud jde o zvolený způsob úhrady nákladů (způsob úhrady nákladů je jednou z povinných náležitostí veřejnoprávní smlouvy podle § 63 odst. 2 zákona o obcích). V některých případech jde o paušální částku za určité období, v jiných případech se poskytuje úhrada nákladů spojených s každým jednotlivým řízením.

S ohledem na skutečnost, že bližší úprava poskytování informací o projednaných přestupcích není v zákoně o obcích ani v zákoně o přestupcích obsažena, měla by být tato problematika upravena především v dané veřejnoprávní smlouvě. V případě, že tato otázka není ve veřejnoprávní smlouvě upravena a obec, která přenesla svou působnost k projednávání přestupků, se domáhá informace obsahující obecnou statistiku o projednaných přestupcích, měla by jí být taková informace poskytnuta v rozsahu nutném ke kontrole úhrady vyúčtovaných nákladů spojených s výkonem působnosti projednávání přestupků.

Podle poradního sboru by však pro účely vyúčtování nákladů spojených s výkonem přenesené působnosti neměla být uváděna konkrétní jména účastníků

přestupkových řízení. Postačující by mělo být sdělení počtu provedených řízení, příp. typové rozlišení jednotlivých projednávaných přestupků a uvedení zobecněných výsledků těchto řízení. Otázku předávání informací týkajících se konkrétních řízení je totiž třeba posuzovat především s ohledem na právní úpravu obsaženou v zákoně č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů.

Přestupkové spisy obsahují informace, které jsou osobními údaji ve smyslu ustanovení § 4 písm. a) zákona o ochraně osobních údajů. Dle tohoto ustanovení je totiž osobním údajem jakákoliv informace týkající se určeného nebo určitelného subjektu údajů, fyzické osoby. Zpřístupnění osobních údajů dalšímu příjemci je pak nutno v souladu s § 4 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů považovat za jejich zpracování a ten, kdo takové zpracování provádí, v tomto případě obec, se dostává do postavení správce osobních údajů ve smyslu § 4 písm. j) zákona o ochraně osobních údajů, a to se všemi právy a povinnostmi, které správci zákon o ochraně osobních údajů ukládá.

Podle poradního sboru by bylo porušením povinnosti správce osobních údajů podle § 5 odst. 1 písm. d) a § 5 odst. 2 zákona o ochraně osobních údajů, pokud by obec pověřená k projednání přestupků zpřístupnila osobní údaje účastníků přestupkového řízení obci, která na ní výkon přestupkové agendy přenesla. Navíc ani v případě připuštění poskytnutí těchto informací by osobní údaje získané v souvislosti s kontrolou fakturovaných částek za projednané přestupky nemohly být dále využívány pro jiné účely, například jako podklad pro udělení dotace, poskytnutí půjčky z rozpočtu obce apod. Zpřístupnění všech přestupkových spisů v plném rozsahu by pak nebylo z hlediska ochrany osobních údajů proporcionální, pokud by měly být zpřístupněny pouze za účelem kontroly vyúčtování nákladů spojených s výkonem přenesené působnosti.

Podle názoru poradního sboru má proto obec právo získat informace o projednaných přestupcích v takovém rozsahu, aby mohla zkontrolovat oprávněnost vyúčtovaných nákladů spojených s výkonem přenesené působnosti. Například pokud veřejnoprávní smlouva obsahuje sazebník za projednané přestupky, tj. jinou cenu za odložení věci, za blokové vyřízení, vyřízení příkazem atd., pak by mělo být obci umožněno zkontrolovat i způsob vyřízení přestupku. V tomto případě by však mělo být postupováno tak, aby byla realizovatelná fakturace a současně také zajištěna ochrana osobních údajů. Ve faktuře podle názoru poradního sboru postačí v takových případech uvést pouze počet, případně čísla jednací jednotlivých řízení.

Obec, která veřejnoprávní smlouvou přenesla působnost k projednávání přestupků na jinou obec, může rovněž požadovat informace o přestupkovém řízení podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. V takovém případě by nemusela prokazovat právní zájem nebo jiný vážný důvod pro poskytnutí informace, avšak nebylo by možné poskytnout jí osobní údaje obsažené v dokumentech tvořících přestupkový spis (podle § 8a zákona o svobodném přístupu k informacím mohou být informace týkající se osobnosti, projevů osobní povahy,

soukromí fyzické osoby a osobní údaje povinným subjektem poskytnuty jen v souladu s právními předpisy upravujícími jejich ochranu).

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 2. 12. 2016

Závěr č. 149 – Chybějící podpis na odvolání, který nebyl odvolatelem doplněn ani na základě výzvy správního orgánu

V případě, kdy na odvolání chybí podpis odvolatele a tento nedostatek nebyl odstraněn ani na základě výzvy správního orgánu, odvolací správní orgán řízení o odvolání zastaví podle § 93 odst. 1 ve spojení s § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu a zároveň přezkoumá, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení.

Odůvodnění:

Poradní sbor se zabýval otázkou, jak má správní orgán postupovat v případě chybějícího podpisu na odvolání, který nebyl odvolatelem doplněn ani na základě výzvy správního orgánu.

Chybějícím podpisem na odvolání se zabývá rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. června 2015 sp. zn. 9 As 63/2015 – 36, který konstatuje, že pokud nebyl chybějící podpis na odvolání ani přes výzvu správního orgánu odstraněn a odvolací řízení již bylo zahájeno, odvolací řízení pokračuje i přes pasivitu odvolatele při odstraňování vad odvolaní, a musí být skončeno některým ze způsobů předvídaných zákonem. Dle názoru Nejvyššího správního soudu povinností správního orgánu bylo o podaném odvolání rozhodnout. Nejvyšší správní soud dále připomíná, že úprava odvolacího řízení není konstruována na principu procesních odklonů dokonce ani v případě, že odvolání je nepřípustné proto, že bylo podáno opožděně nebo osobou neoprávněnou. I v takovém případě je správní orgán povinen odvolání zamítnout a zároveň také přezkoumat, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení či pro vydání nového rozhodnutí (§ 92 správního řádu). V případě chybějícího podpisu pak připadá v úvahu postup dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu ve spojení s § 93 správního řádu, tj. pro neodstranění vad podaní odvolací řízení zastavit. Na základě § 93 odst. 1 správního řádu se pro řízení o odvolání použijí obdobně ustanovení hlav I až IV, VI a VII druhé části správního řádu, tzn. i ustanovení o zastavení řízení, v daném případě tedy odvolacího řízení, z důvodu neodstranění vad odvolání. To však platí pouze za předpokladu, že chybějící podpis na odvolání za uvedené skutkové situace skutečně brání jeho projednání dle § 89 odst. 2 správního řádu. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku ve vztahu ke konkrétnímu skutkovému stavu uvádí, že ze správního spisu je zcela nesporné, že proti prvostupňovému rozhodnutí bylo podáno v zákonem stanovené lhůtě blanketní odvolání, kde byl jako podatel označen stěžovatel. Ze správního spisu je také zcela nesporné, že stěžovatel byl ve správním řízení zastoupen, což byl ostatně také důvod, proč byl k odstranění vady odvolání, kterou správní orgán spatřoval pouze v chybějícím podpisu, vyzván zástupce stěžovatele a nikoliv přímo stěžovatel. V tomto smyslu

se tedy nejednalo o anonymní podání, u kterého by nebylo vůbec zřejmé, kdo jej činí a co je jeho předmětem, ke kterému by neměl správní orgán povinnost žádným způsobem přihlížet.

Podobný závěr vyslovil Nejvyšší správní soud též ve svém starším rozsudku ze dne 29. ledna 2013 sp. zn. 8 As 105/2012 – 40. Dle názoru Nejvyššího správního soudu v případě odvolání platí, že pokud účastník správního řízení neodstraní vady odvolání ve stanovené lhůtě, správní orgán zastaví řízení o odvolání podle § 66 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 93 odst. 1 správního řádu. Chybějící podpis na odvolání je vadou, pro kterou nelze pokračovat v řízení, protože není zřejmé, zda odvolání podala oprávněná osoba. Správní orgán prvního stupně chybně poučil stěžovatele o tom, že se na odvolání bude hledět, jako kdyby nebylo podáno, pokud stěžovatel neodstraní vady ve stanovené lhůtě. Tento postup nemá oporu ve správním řádu.

Z výše uvedených judikátů lze vyvodit, že pokud odvolání nemá některou z náležitostí vyplývajících z § 37 odst. 2 nebo z § 82 odst. 2 správního řádu, postupuje se podle § 37 odst. 3 téhož zákona a správní orgán pomůže žadateli nedostatky odstranit nebo jej k jejich odstranění vyzve. Pokud by nedostatek v náležitostech odvolání na základě výzvy správního orgánu odstraněn nebyl, odvolací správní orgán by řízení o odvolání měl zastavit podle § 93 odst. 1 ve spojení s § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.

Podle názoru poradního sboru se v situaci, kdy na odvolání absentuje podpis odvolatele, jedná o podstatný nedostatek odvolání. Z takového odvolání totiž nelze jednoznačně určit, že osoba na něm označená stvrzuje svým podpisem skutečnou vůli podat odvolání. Správní orgán by měl tedy tuto osobu vyzvat k doplnění podpisu a zároveň ji poučit o důsledcích vyplývajících z nedoplnění podpisu ve stanovené lhůtě (zastavení řízení o odvolání - vizte dále). Pokud odvolatel podpis na odvolání nedoplní ani na základě výzvy správního orgánu, pak tato vada podle názoru poradního sboru věcně brání projednání odvolání ve smyslu § 89 odst. 2 správního řádu. Z odvolání totiž v takovém případě není zřejmé, že se jedná o dostatečně vážný a určitý projev vůle odvolatele směřující k přezkumu prvostupňového rozhodnutí ze strany nadřízeného správního orgánu. Vzhledem k tomu by měl odvolací správní orgán v souladu s výše uvedenými judikáty řízení o odvolání zastavit podle § 93 odst. 1 ve spojení s § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu a zároveň přezkoumat, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení.

Zcela jiná situace nastane, když z odvolání není vůbec zřejmé, kdo je podal (na odvolání absentuje jakékoli označení odvolatele). Takové anonymní odvolání nelze považovat za podání, neboť se nejedná o dostatečně určité projevení vůle – k tomu srov. závěr č. 50 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 11. prosince 2006. Takovým odvoláním by se odvolací správní orgán neměl vůbec zabývat.

K otázce zastavení řízení o odvolání je v této souvislosti vhodné uvést, že odvolání není druhem žádosti, a proto na něj nelze automaticky aplikovat důvod pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Jinak řečeno každá vada odvolání nemůže být důvodem pro zastavení řízení o odvolání ve smyslu § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu ve spojení s § 93 odst. 1 téhož zákona. Na úrovni správního orgánu prvního stupně se řízení o odvolání zastaví z důvodu případného zpětvzetí odvolání podle § 91 odst. 3, přičemž v tomto případě se řízení o odvolání zastavuje přímo ze zákona. Něco jiného je pak zastavení správního řízení jako takového na základě § 88 odst. 2 nebo § 90 odst. 4; v těchto případech se však na rozdíl od § 91 odst. 3 nezastavuje „pouze“ řízení o odvolání, ale správní řízení jako takové, v důsledku čehož se pak vydané rozhodnutí ruší (k tomu v případě § 91 odst. 3 nedochází; tam naopak v důsledku zastavení odvolacího řízení nabývá rozhodnutí prvostupňového správního orgánu právní moci).

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 2. 12. 2016

Závěr č. 150 – Doručování právnické osobě bez statutárního orgánu

a) Právnické osobě, která nemá orgán způsobilý za ni jednat, ustanoví správní orgán opatrovníka, jakmile se o této skutečnosti dozví. Usnesení o zahájení řízení a usnesení o ustanovení opatrovníka se doručují s účinky oznámení právnické osobě; ostatní písemnosti se doručují s účinky oznámení pouze opatrovníkovi.

b) Právnická osoba, které je písemnost doručena v době, kdy nemá orgán způsobilý za ni jednat, může požádat o určení neplatnosti doručení nebo o prominutí zmeškání úkonu po odpadnutí překážky, která bránila právnické osobě v řízení činit úkony (tj. po ustavení orgánu způsobilého za ni jednat, respektive po ustanovení opatrovníka).

Odůvodnění:

Poradní sbor se zabýval otázkou, zda a s jakými účinky lze doručovat do datové schránky právnické osoby, která v době doručování nemá ve veřejném rejstříku zapsán statutární orgán.

Podle § 30 odst. 1 správního řádu činí jménem právnické osoby úkony ten, kdo je k tomu oprávněn v řízení před soudem podle zvláštního zákona. Zvláštním zákonem je občanský soudní řád, který v § 21 odst. 1 stanoví, že za právnickou osobu jedná

a) člen statutárního orgánu; tvoří-li statutární orgán více osob, jedná za právnickou osobu předseda statutárního orgánu, popřípadě jeho člen, který tím byl pověřen; je-li předsedou nebo pověřeným členem právnická osoba, jedná vždy fyzická osoba, která je k tomu touto právnickou osobou zmocněna nebo jinak oprávněna, nebo

b) její zaměstnanec (člen), který tím byl statutárním orgánem pověřen, nebo

c) vedoucí jejího odštěpného závodu, jde-li o věci týkající se tohoto závodu, nebo

d) její prokurista, může-li podle udělené prokury jednat samostatně.

Podle § 32 odst. 2 písm. c) správního řádu správní orgán ustanoví opatrovníka právnické osobě, která nemá orgán způsobilý za ni jednat, popřípadě jemuž lze doručovat, popřípadě je-li v jiném řízení předmětem sporu, kdo tímto orgánem právnické osoby je[291]. Pro srovnání lze uvést, že podle § 29 odst. 2 občanského soudního řádu předseda senátu ustanoví opatrovníka právnické osobě, která jako účastník řízení nemůže před soudem vystupovat proto, že tu není osoba oprávněná

[291] Pro úplnost je třeba uvést, že procesního opatrovníka, který je ustanovován správním orgánem pro účely konkrétního správního řízení, je třeba odlišovat od hmotněprávního opatrovníka podle občanského zákoníku. Podle § 486 občanského zákoníku soud jmenuje opatrovníka právnické osobě, která to potřebuje, aby mohly být spravovány její záležitosti nebo aby mohla být hájena její práva.

za ni jednat nebo že je sporné, kdo je osobou oprávněnou za ni jednat (§ 21), je-li tu nebezpečí z prodlení. Občanský soudní řád tedy počítá s tím, že opatrovník bude ustanoven pouze v případě, hrozí-li prodlení. Vychází se z toho, že takové situace mají přechodný charakter, a proto by opatrovník neměl být ustanovován, pokud to není nezbytné vzhledem k hrozícímu prodlení. Nepřistoupí-li soud k ustanovení opatrovníka, řízení přeruší až do té doby, dokud právnická osoba nebude schopna v řízení před soudem vystupovat jako účastník řízení. Správní řád však obdobnou podmínku nestanoví a neupravuje ani důvod pro přerušení řízení, který by správnímu orgánu umožnil vyčkat na vyřešení této dočasné situace[292].

Při posuzování důvodů pro ustanovení opatrovníka podle § 32 odst. 2 písm. c) správního řádu může vyvstat otázka, zda výklad tohoto ustanovení nebyl posunut přijetím zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, který umožnil státním orgánům, územním samosprávným celkům a fyzickým nebo právnickým osobám, pokud těmto fyzickým nebo právnickým osobám byla svěřena působnost v oblasti veřejné správy, činit vůči fyzickým osobám a právnickým osobám elektronické úkony prostřednictvím datových schránek. Jestliže totiž systém datových schránek umožňuje doručit právnické osobě, respektive jejímu orgánu do datové schránky právnické osoby v zásadě vždy, pak by mohl být učiněn závěr, že odpadá důvod pro ustanovení opatrovníka právnické osobě podle § 32 odst. 2 písm. c) správního řádu. Důsledkem takového výkladu by však bylo, že orgánu právnické osoby by bylo možné doručovat i ve chvíli, kdy není ustaven, respektive není způsobilý za právnickou osobu jednat, což je přinejmenším sporné. Hlavním důvodem pro ustanovení opatrovníka podle § 32 odst. 2 písm. c) správního řádu totiž není skutečnost, že by takové právnické osobě nebylo možné fakticky doručovat nebo vůči ní činit procesní úkony, nýbrž to, že právnická osoba sama není způsobilá v řízení činit procesní úkony, a uplatňovat tak v řízení svá práva. Z tohoto pohledu se jeví rovněž nerozhodné, zda je právnické osobě doručováno prostřednictvím datových schránek, nebo například prostřednictvím provozovatele poštovních služeb.

Tyto úvahy jsou vedeny snahou řešit situace, kdy správní orgán zjistí, že právnická osoba nemá ve veřejném rejstříku zapsán statutární orgán, nebo to v průběhu řízení ani nezjistí a dozví se to až dodatečně s tím, že je třeba řešit důsledky postupu, kdy bylo doručováno právnické osobě, aniž by v dané chvíli měla orgán způsobilý za ni jednat. V této souvislosti se rovněž nabízí otázka, zda je povinností správního orgánu ověřovat před odesláním každé písemnosti, jejímž adresátem je právnická osoba, zda taková osoba má ve veřejném rejstříku zapsán

[292] Podle § 64 odst. 1 písm. d) správního řádu může správní orgán přerušit řízení do doby ustanovení opatrovníka procesně nezpůsobilému účastníkovi. Pokud by správní orgán přerušil řízení z tohoto důvodu, měl by činit úkony za účelem ustanovení opatrovníka, nikoliv tedy vyčkávat na odpadnutí důvodu pro jeho ustanovení. Z § 32 odst. 2 písm. c) správního řádu navíc vyplývá, že správní orgán procesního opatrovníka ustanoví i v případě, že v jiném řízení se vede spor o tom, kdo je orgánem způsobilým za právnickou osobu jednat, tj. ani zde se nepočítá s tím, že by se vyčkalo na výsledek takového řízení. Takový spor nelze považovat ani za předběžnou otázku ve smyslu § 57 správního řádu, neboť vyřešení této otázky není důležité pro předmět řízení, ale pro způsobilost účastníka činit v řízení úkony.

statutární orgán. I v procesním právu přitom platí zásada vigilantibus iura, tj. je především na právnické osobě, aby upozornila správní orgán, že v danou chvíli nemá orgán způsobilý za ni právně jednat. Na druhou stranu nelze pominout skutečnost, že není-li tu nikdo, kdo by byl oprávněn za právnickou osobu jednat, není právnická osoba způsobilá ani navrhnout sama sobě ustanovení opatrovníka. Situace je pak pro správní orgán o to složitější v tom, že z § 21 odst. 1 občanského soudního řádu vyplývá, že samotná skutečnost, že právnická osoba nemá ve veřejném rejstříku zapsán statutární orgán, neznamená, že by neměla orgán způsobilý za ni jednat[293]. Nehledě na skutečnost, že nikoliv všechny právnické osoby jsou zapisovány do veřejného rejstříku. Podle názoru poradního sboru i s ohledem k těmto skutečnostem nelze z platné právní úpravy dovodit, že by správní orgán měl povinnost před každým doručováním písemnosti zjišťovat, zda má právnická osoba zapsán ve veřejném rejstříku statutární orgán (respektive jiný orgán způsobilý za ni jednat); to však na druhou stranu nezbavuje správní orgán povinnosti opatrovníka ustanovit, pokud se dozví, že právnická osoba nemá orgán způsobilý za ni jednat.

Zvláštním případem je pak zahájení řízení. Pokud již při zahájení řízení právnická osoba nemá orgán způsobilý za ni jednat, přistupují některé správní orgány ve své praxi již před zahájením správního řízení k ustanovení opatrovníka (většinou současného společníka s.r.o. nebo bývalého jednatele) a tomu pak doručují písemnosti (srov. § 34 odst. 2 správního řádu). Tento postup vychází z výkladu, podle něhož právnickým osobám, které nemají orgán způsobilý za ně jednat, nelze platně doručit písemnost, a to ani v případě, kdy dojde k jejímu převzetí[294].

Poradní sbor v této souvislosti upozorňuje na závěr č. 28 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 6. března 2006, který se zabýval vztahem § 32 odst. 3 a § 25 správního řádu při doručování osobám neznámého pobytu nebo sídla, osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, a osobám, které nejsou známy, ze kterého vyplývá, že oznámení o zahájení řízení

[293] Zde je však vhodné upozornit, že do veřejných rejstříků se nezapisuje pouze statutární orgán. Podle § 25 písm. i) zákona č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob, se do veřejného rejstříku zapíše jméno a adresa místa pobytu, popřípadě také bydliště, liší-li se od adresy místa pobytu, prokuristy, jakož i způsob, jakým jedná, včetně uvedení údaje o tom, že se prokura vztahuje jen na určitou pobočku nebo na určitý závod, jejich identifikace a údaj o tom, zda je prokurista oprávněn zcizit nebo zatížit nemovitou věc. Podle § 51 téhož zákona se do obchodního rejstříku zapíše o odštěpném kromě jiného jméno a adresa místa pobytu, popřípadě také bydliště, liší-li se od adresy místa pobytu, jeho vedoucího.

[294] Výklad má částečnou oporu i v rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 8. srpna 2012, sp. zn. 21 Cdo 2190/2011, ve kterém se uvádí: *„Jestliže právnická osoba nemůže před soudem vystupovat jako účastník řízení (proto, že tu není osoba oprávněná za ni jednat nebo že je sporné, kdo je osobou oprávněnou za ni jednat), vyplývá z toho mimo jiné, že taková právnická osoba nemůže za řízení činit procesní úkony (podle § 41 a násl. o.s.ř.) a že jí nemohou být (účinně) doručovány písemnosti, neboť tu není nikdo, kdo by mohl za právnickou osobu provádět procesní úkony nebo kdo by mohl za právnickou osobu přijímat doručované písemnosti. Jakmile to vyjde najevo, soud ustanoví této právnické osobě opatrovníka podle ustanovení § 29 odst.2 o.s.ř. Nepřistoupí-li soud k ustanovení opatrovníka (což je možné pouze tehdy, není-li tu nebezpečí z prodlení), řízení přeruší až do té doby, dokud právnická osoba (opět) nebude schopna v řízení vystupovat před soudem jako účastník řízení.“*.

podle § 46 odst. 1 správního řádu a oznámení usnesení o ustanovení opatrovníka se doručují přímo účastníkovi řízení (ten v okamžiku učinění těchto úkonů ještě není zastoupen). Analogicky by tedy mělo v případě právnické osoby platit, že oznámení o zahájení řízení jí bude doručeno do datové schránky (nebo jiným ze zákonem předpokládaných způsobů, nemá-li datovou schránku zřízenu), a teprve poté (nebo současně s tím) se jí ustanoví opatrovník s tím, že usnesení o ustanovení opatrovníka se rovněž doručí nejen opatrovníkovi, ale též právnické osobě, nevylučuje to povaha věci (§ 32 odst. 6 správního řádu).

Pokud jde o důsledky doručování dokumentů do datové schránky právnické osoby, která nemá orgán způsobilý za ni jednat, přichází v úvahu aplikace § 24 odst. 2 správního řádu (srov. § 17 odst. 5 zákona č. 300/2008 Sb.), tj. možnost požádat o určení neplatnosti doručení, respektive podle § 41 správního řádu o prominutí zmeškání úkonu, přičemž vážným důvodem, respektive překážkou, která bránila právnické osobě v učinění úkonu, může být právě skutečnost, že neměla orgán způsobilý za ni jednat. Pokud by však správní orgán neustanovil opatrovníka a pokračoval v doručování právnické osobě i poté, co by zjistil, že právnická osoba nemá orgán způsobilý za ni jednat, znamenalo by to závažnou procesní vadu[295].

[295] K tomu srov. § 229 odst. 1 občanského soudního řádu, který jako jeden z důvodu pro zmatečnost uvádí, že účastník nemohl před soudem vystupovat a nebyl řádně zastoupen [písm. b)].

Zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 2. 12. 2016

Závěr č. 151 – Postup při rozhodování na základě listinných podkladů

Předkládá-li osoba správnímu orgánu dokumenty, které zákon vymezuje jako povinné přílohy k žádosti, musí mít formu originálu nebo ověřené kopie. V případě elektronické komunikace musí být listina podrobena autorizované konverzi dokumentů podle zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů.

Je-li správnímu orgánu předkládána listina, která má sloužit k provedení důkazu, je dostačující prostá kopie dokumentu, popřípadě naskenovaný dokument, nejsou-li pochybnosti o pravosti takového dokumentu a akceptuje-li takovou formu příslušný správní orgán. Míra autenticity listiny a její informační přínos je v takovém případě předmětem volného hodnocení důkazů správního orgánu podle § 50 odst. 4 správního řádu.

Odůvodnění:

Poradní sbor se zabýval otázkou, zda může správní orgán vydat rozhodnutí, obdrží-li podklad pro rozhodnutí jako naskenovaný soubor.

Poradní sbor považuje za důležité hledisko při řešení výše uvedené problematiky skutečnost, zda konkrétní právní předpis klade požadavky na formu dokumentů, které mají být podkladem pro rozhodnutí správního orgánu. Vyžaduje-li právní předpis předložení originálu dokumentu, popřípadě jeho ověřené kopie, pak je nutné tento požadavek respektovat nejen při osobním podání, ale i v rámci elektronické komunikace. Uvedené má za následek, že v případě, kdy má originál dokumentu, popřípadě jeho ověřená kopie listinnou podobu, lze je zaslat i v elektronické podobě, avšak pouze za předpokladu, že listinná forma dokumentu bude podrobena autorizované konverzi dokumentů podle zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů.

Autorizovanou konverzí dokumentů se podle § 22 odst. 1 písm. a) uvedeného zákona rozumí úplné převedení dokumentu v listinné podobě do dokumentu obsaženého v datové zprávě nebo datovém souboru, ověření shody obsahu těchto dokumentů a připojení ověřovací doložky [písmeno b) poté dopadá na převedení dokumentu z elektronické podoby do podoby listinné.] Dokument, který provedením konverze vznikl (dále jen „výstup“), má stejné právní účinky jako dokument, jehož převedením výstup vznikl (vizte odstavec 2 téhož ustanovení). Je-li tedy autorizované konverzi dokumentů podroben dokument, jenž je v listinné podobě originálem, popřípadě jeho ověřenou kopií, bude mít výstup stejné právní účinky jako tento originál, popřípadě jeho ověřená kopie. K tomuto ustanovení je třeba připomenout,

že zde došlo ke koncepční změně provedené zákonem č. 298/2016 Sb.[296] Před účinností této novely měl výstup stejné právní účinky jako ověřená kopie dokumentu, jehož převedením výstup vznikl. To znamenalo, že přestože byl autorizované konverzi dokumentů podroben originál dokumentu, onen výstup nenabyl stejných právních účinků, neboť mu byla přisuzována pouze hodnota ověřené kopie dokumentu. Zejména zájem na vyšší využitelnosti institutu autorizované konverze dokumentů zapříčinil změnu v právních účincích autorizované konverze dokumentů.

S ohledem na výše uvedené lze tedy dovodit, že v případě, kdy má být předložen originál dokumentu, jehož forma je listinná, je možné tento dokument zaslat příslušnému správnímu orgánu rovněž ve formě elektronické, avšak pouze v případě, že je tento dokument převeden prostřednictvím autorizované konverze dokumentů do elektronické podoby. Tento způsob převedení dokumentu zaručuje, že obě formy příslušného dokumentu budou mít právní účinky originálu.

V ostatních případech, tedy v případech, kdy právní předpis mlčí o formě dokumentu, popřípadě nečiní rozdíl mezi originálem dokumentu a jeho kopií, hraje významnou roli skutečnost, zda jsou takové dokumenty povinnou přílohou k žádosti nebo zda se jedná o listinné důkazy podle § 53 zákona správního řádu.

Jedná-li se o první situaci, tedy o dokument, který zákon určuje jako povinnou přílohu k žádosti, musí mít tato příloha zpravidla formu originálu nebo úředně ověřené kopie. V době přijetí správního řádu nebyly informační technologie natolik vyspělé, aby zákonodárce cítil potřebu výslovně uvádět, v jakých případech je nutno doložit originál, resp. ověřenou kopii listiny, a kdy postačí prostá kopie, nicméně jistě nebylo jeho záměrem, aby správní orgán vydával meritorní rozhodnutí na základě příloh ve formě prostých kopií. Na základě jazykového výkladu tak lze dospět k závěru, že pokud zákon hovoří o povinné příloze k žádosti, má jít o originál nebo úředně ověřenou kopii dané listiny.

V případě, kdy je správnímu orgánu předkládána listina, která má sloužit k provedení důkazu, může být dostačující zaslání prosté kopie dokumentu, popřípadě skenovaného dokumentu, z něhož pravděpodobně nebude patrné, zda byl skenován originál dokumentu či jeho kopie. Míra autenticity listiny a její informační přínos je v takovém případě předmětem volného hodnocení důkazů správního orgánu, viz § 50 odst. 4 správního řádu.[297] Pokud ovšem správní orgán dospěje k závěru, že prostá kopie není dostatečná, nemusí k ní přihlížet a dotčená osoba musí doložit originál nebo ověřenou kopii takové listiny.

Poradní sbor dále uvádí několik příkladů, na nichž lze výše uvedené pravidlo demonstrovat:

[296] Zákon č. 298/2016 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce, zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů.
[297] Závěr č. 72 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 15. 12. 2008.

1. § 108 odst. 3 zákona č. 561/2004 Sb., školský zákon, uvádí:

„*Pokud Česká republika není vázána mezinárodní smlouvou uznat dané zahraniční vysvědčení za rovnocenné s dokladem o vzdělání vydaným v České republice, krajský úřad rozhoduje o nostrifikaci na základě žádosti obsahující v příloze*

a) originál zahraničního vysvědčení nebo jeho úředně ověřenou kopii,

b) doklad o obsahu a rozsahu vzdělávání absolvovaného v zahraniční škole,

c) doklad o skutečnosti, že škola je uznána státem, podle jehož právního řádu bylo zahraniční vysvědčení vydáno, za součást jeho vzdělávací soustavy, pokud ze zahraničního vysvědčení tato skutečnost nevyplývá.“

Přestože písmeno a) výslovně uvádí, že vysvědčení má mít formu originálu nebo ověřené kopie, v písmenech b) a c) citovaného ustanovení není forma dokladů jasně stanovena. Protože se však jedná o povinné přílohy k žádosti o nostrifikaci, musí být i tyto doklady předloženy ve stejné formě, jako vysvědčení ad a).

2. § 15 odst. 1 zákona č. 256/2013 Sb., katastrální zákon, uvádí:

„*Přílohou návrhu na zahájení vkladového řízení je*

a) listina, na jejímž základě má být zapsáno právo do katastru (dále jen „vkladová listina“),

b) plná moc s úředně ověřeným podpisem zmocnitele, je-li účastník vkladového řízení zastoupen zmocněncem; pokud se provádí vklad na základě veřejné listiny a zmocněncem je osoba, která veřejnou listinu sepsala, podpis zmocnitele nemusí být úředně ověřen,

c) výpis z obchodního nebo jiného zákonem stanoveného rejstříku, pokud je účastníkem vkladového řízení právnická osoba a není-li výpis možno získat bezplatně dálkovým přístupem v českém jazyce; výpis se nevyžaduje, pokud je vkladová listina veřejnou listinou,

d) další listiny, pokud jejich potřeba vyplývá z jiného právního předpisu, například souhlas příslušného orgánu veřejné moci s dělením nebo scelováním pozemků nebo souhlas příslušného orgánu veřejné moci k právnímu jednání účastníka vkladového řízení.“

V citovaném ustanovení není jasně stanoveno, jakou formu mají mít požadované dokumenty. Také v tomto případě však katastrální úřady akceptují pouze přílohy, které jsou originály, příp. ověřené kopie.

3. § 200o zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, uvádí:

„*(1) Jestliže orgán Policie České republiky (dále jen "policie") pravomocně rozhodl podle zvláštního právního předpisu o zajištění cizince, může se cizinec obrátit na soud s návrhem, aby přezkoumal zákonnost*

pravomocného rozhodnutí o zajištění a nařídil propuštění. Podání návrhu nemá odkladný účinek na vykonatelnost rozhodnutí.

(2) Jestliže nebylo ukončeno zajištění cizince podle zvláštního právního předpisu, může se cizinec obrátit na soud s návrhem, aby nařídil jeho propuštění na svobodu z důvodu, že nejsou splněny podmínky pro trvání jeho zajištění stanovené zvláštním právním předpisem.

(3) Návrh podle odstavce 1 musí kromě obecných náležitostí (§ 42 odst. 4) obsahovat označení účastníků řízení, označení rozhodnutí, které napadá, uvedení důvodů, v čem navrhovatel spatřuje nezákonnost rozhodnutí, označení důkazů, jichž se navrhovatel dovolává, a musí být z něj patrno, čeho se navrhovatel domáhá.

(4) Návrh podle odstavce 2 musí kromě obecných náležitostí (§ 42 odst. 4, § 79 odst. 1) obsahovat označení rozhodnutí, jímž bylo pravomocně rozhodnuto o zajištění navrhovatele, musí být uvedeno, v jakých skutečnostech navrhovatel spatřuje nezákonnost trvání zajištění, označení důkazů, jichž se navrhovatel dovolává, a musí z něj být patrno, čeho se navrhovatel domáhá.

(5) Navrhovatel je povinen k návrhu připojit listinné důkazy, jichž se dovolává, pokud nejde o listinné důkazy, které jsou obsaženy ve spisech odpůrce, které se vydaného rozhodnutí týkají.“

Jelikož v odstavci 5 citovaného ustanovení není jasně stanoveno, jakou formu mají mít předložené důkazy, je možné, aby navrhovatel k návrhu připojil listiny ve formě prosté kopie, případně dokumenty naskenované.

Obdrží-li správní orgán žádost, která neobsahuje přílohy v náležité formě, příp. neobsahuje všechny požadované přílohy, postupuje podle § 45 odst. 2 správního řádu, tj. vyzve žadatele k odstranění vad žádosti, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků v této lhůtě; současně může řízení přerušit podle § 64 odst. 1 písm. a). Pokud se jedná o podstatné vady, které brání pokračování v řízení, a žadatel je ani v této přiměřené lhůtě neodstraní, správní orgán řízení zastaví podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.

Shora uvedeným zůstává nedotčeno ustanovení § 6 odst. 2 správního řádu, podle nějž v případě, kdy správní orgán může potřebné údaje získat z úřední evidence, kterou sám vede, a pokud o to dotčená osoba požádá, je povinen jejich obstarání zajistit.

REJSTŘÍK

ustanovení správního řádu	**závěr poradního sboru**
§ 1	3, 7, 10, 30, 54
§ 6	74, 125
§ 8	65, 132
§ 11	13, 138
§ 12	13
§ 13	65
§ 14	17, 63, 77, 133
§ 15	17, 59
§ 16	5, 46, 56
§ 19	9, 24, 86, 124, 126
§ 20	24, 123, 138
§ 21	130, 150
§ 24	1, 84, 86, 123
§ 25	9, 14, 19, 20, 28
§ 26	12, 14
§ 27	9, 35, 39, 78, 79, 80
§ 28	147
§ 30	130
§ 32	18, 28, 32, 45, 78, 150
§ 33	45, 81, 113, 141, 144
§ 34	81, 103, 144
§ 36	74, 115, 131, 136
§ 37	50, 84, 121
§ 38	25, 27, 37, 38, 59, 148
§ 40	1, 19, 93
§ 42	48, 70, 116
§ 43	29
§ 44	102
§ 45	91, 151
§ 46	48, 62
§ 50	151
§ 51	99, 115
§ 53	72
§ 57	82, 137
§ 61	111, 136
§ 64	104, 137
§ 66	29, 47, 58, 68, 87, 91, 92, 149
§ 67	11, 31, 61, 62, 68, 145
§ 68	35, 68, 88
§ 69	59

ustanovení správního řádu	**závěr poradního sboru**
§ 70	124
§ 71	26, 117
§ 73	69
§ 74	146
§ 75	57
§ 76	29, 47, 58, 114
§ 77	40, 75
§ 79	34, 36, 42, 44, 83, 92, 134
§ 80	125
§ 81	64, 79, 103
§ 82	57, 110
§ 86	79
§ 88	79
§ 89	73
§ 90	21, 29, 66, 97, 117
§ 91	69
§ 93	149
§ 94	29, 40, 60, 70, 71, 85, 96, 100, 106, 116, 122, 127
§ 95	139
§ 96	15, 89
§ 97	15
§ 98	89
§ 99	100
§ 100	2, 53, 75, 91, 114, 128
§ 101	73, 105
§ 102	114
§ 131	13, 63, 77, 94
§ 134	115
§ 140	47
§ 141	49, 118, 140
§ 142	118
§ 144	4, 9, 135
§ 149	2, 11, 31, 71, 90, 97, 99, 109, 122, 129, 142
§ 150	23
§ 152	21
§ 153	106
§ 154	7, 33, 108
§ 156	2, 60, 71, 100, 143
§ 157	129
§ 158	26, 142, 143
§ 159	6, 16, 101, 107
§ 160	51

ustanovení správního řádu	**závěr poradního sboru**
§ 161	6, 95, 119
§ 163	6
§ 165	76, 82
§ 166	52, 76
§ 167	52
§ 169	140
§ 170	6, 95, 119
§ 172	20, 85
§ 173	2, 20, 98
§ 174	85
§ 175	8, 26, 33, 67, 120
§ 177	7, 10, 90
§ 178	22, 41, 112
§ 179	15, 43
§ 180	3, 10, 30, 61
§ 182	16

OBSAH

PŘEDMLUVA 2

Závěr č. 1 – Počítání lhůty podle § 24 odst. 1 správního řádu 5

Závěr č. 2 – Důsledky zrušení nebo změny stanoviska, respektive závazného stanoviska, které bylo podkladem pro vydání opatření obecné povahy 7

Závěr č. 3 – Vztah ustanovení § 1 odst. 2 a § 180 odst. 1 správního řádu 9

Závěr č. 4 – Řízení s velkým počtem účastníků podle § 144 správního řádu 11

Závěr č. 5 – Určování příslušníků národnostních menšin, které tradičně a dlouhodobě žijí na území České republiky 13

Závěr č. 6 – Smlouvy podle § 39 zákona č. 114/1992 Sb. a jejich vztah ke správnímu řádu 15

Závěr č. 7 – Aplikace správního řádu při vydávání osvědčení podle § 2 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České republiky a Slovenské republiky 17

Závěr č. 8 – Institut stížnosti podle § 175 správního řádu ve vztahu k vládní vyhlášce č. 150/1958 Ú. l. 19

Závěr č. 9 – Doručování veřejnou vyhláškou v řízení o uznání honitby podle zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti 22

Závěr č. 10 – Vztah ustanovení § 1 odst. 2, § 180 odst. 1 a § 177 odst. 1 správního řádu 24

Závěr č. 11 – Povaha souhlasu podle § 37 zákona č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon), ve znění pozdějších předpisů 27

Závěr č. 12 – Zajištění nepřetržitě přístupné úřední desky podle § 26 správního řádu 29

Závěr č. 13 – Postoupení věci podle § 55 odst. 3 zákona o přestupcích 31

Závěr č. 14 – Výklad § 26 odst. 1 správního řádu 33

Závěr č. 15 – Výklad ustanovení § 179 odst. 2 správního řádu 36

Závěr č. 16 – Výklad ustanovení § 182 odst. 2 správního řádu ve vztahu k pojmu veřejnoprávní smlouva 39

Závěr č. 17 – Výklad pojmu oprávněná úřední osoba podle § 15 odst. 2 správního řádu 41

Závěr č. 18 – Ustanovení právnické osoby opatrovníkem podle § 32 odst. 4 správního řádu 43

Závěr č. 19 – Počítání lhůty při doručování veřejnou vyhláškou podle § 25 odst. 2 správního řádu 45

Závěr č. 20 – Doručení návrhu opatření obecné povahy a oznámení opatření obecné povahy 46

Závěr č. 21 – Způsob rozhodnutí v řízení o rozkladu podle § 152 odst. 5 správního řádu 49

Závěr č. 22 – Nadřízený správní orgán podle § 178 odst. 1 správního řádu 52

Závěr č. 23 – Vydání příkazu na základě kontrolního protokolu podle § 150 odst. 2 správního řádu 54

Závěr č. 24 – Doručování správních písemností prostřednictvím poštovních obálek 57

Závěr č. 25 – Nahlížení do spisu obsahujícího utajované informace podle § 38 odst. 6 správního řádu 59

Závěr č. 26 – Lhůta pro vyřízení stížnosti podle § 175 odst. 5 správního řádu 63

Závěr č. 27 – Právo účastníků řízení na pořízení kopie projektové dokumentace ze spisu 65

Závěr č. 28 – Vztah ustanovení § 32 odst. 3 a § 25 správního řádu 67

Závěr č. 29 – Rozhodnutí o odvolání proti usnesení..... 69

Závěr č. 30 – Řízení o odstranění tvrdosti podle zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení 72

Závěr č. 31 – Aplikace ustanovení § 149 správního řádu v případě, že zvláštní zákon nestanoví formu určitého podmiňujícího úkonu, souhlasu, stanoviska apod. 74

Závěr č. 32 – Aplikace ustanovení § 32 odst. 3 správního řádu na řízení o povolení vkladu práva do katastru nemovitostí 78

Závěr č. 33 – Postup nadřízeného správního orgánu při přešetření způsobu vyřízení stížnosti podle § 175 odst. 7 správního řádu..... 80

Závěr č. 34 – Náhrada nákladů řízení osobě podávající vysvětlení (§ 79 odst. 4 správního řádu)..... 82

Závěr č. 35 – Označení účastníků podle § 27 odst. 1 správního řádu ve výrokové části rozhodnutí (§ 68) 84

Závěr č. 36 – Problematika náhrady nákladů řízení stanovené paušální částkou ve věcech zdravotního pojištění (§ 79 odst. 5 správního řádu)..... 86

Závěr č. 37 – Pořizování kopií zvukového a obrazového záznamu, který je součástí spisu 88

Závěr č. 38 – Ochrana obchodního tajemství při nahlížení do spisu podle § 38 správního řádu 90

Závěr č. 39 – Problematika účastníků řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu 93

Závěr č. 40 – Přípustnost přezkumného řízení v případě, že již bylo zahájeno soudní řízení podle hlavy páté občanského soudního řádu..... 95

Závěr č. 41 – Nadřízený orgán Státní energetické inspekce (§ 178 správního řádu)..... 97

Závěr č. 42 – Neuložení náhrady nákladů řízení paušální částkou (§ 79 odst. 5 správního řádu)..... 99

Závěr č. 43 – Výklad ustanovení § 179 odst. 1 a 2 správního řádu 102

Závěr č. 44 – Uložení náhrady nákladů řízení podle § 79 odst. 5 správního řádu při více účastnících řízení..... 104

Závěr č. 45 – Přípustnost zastoupení ustanoveného opatrovníka 106

Závěr č. 46 – Realizace práva na tlumočníka v řízení zahajovaném z moci úřední a náklady na tlumočení 108

Závěr č. 47 – Forma rozhodnutí o zastavení řízení o jiném správním deliktu vydávaném ve společném řízení..... 110

Závěr č. 48 – Zahájení řízení z moci úřední absolutně věcně nepříslušným správním orgánem..... 113

Závěr č. 49 – Vztah sporného řízení dle § 141 správního řádu a poskytování předběžné ochrany před zřejmým zásahem do pokojného stavu dle § 5 občanského zákoníku 115

Závěr č. 50 – Nedostatky a vady podání - § 37 správního řádu 117

Závěr č. 51 – Výklad ustanovení § 160 odst. 3 správního řádu 122

Závěr č. 52 – Udělování souhlasů v souvislosti s veřejnoprávními smlouvami 124

Závěr č. 53 – Obnova řízení z moci úřední v neprospěch účastníka řízení..... 126

Závěr č. 54 – Vztah správního řádu na rozhodování České stomatologické komory v disciplinárním řízení..... 128

Závěr č. 55 – Vztah ustanovení § 21 odst. 3 a § 32 odst. 2 správního řádu..... 130

Závěr č. 56 – Právo na tlumočníka ve zkráceném řízení 132

Závěr č. 57 – Odvolání proti jednomu z výroků rozhodnutí podle § 82 odst. 3 správního řádu..... 135

Závěr č. 58 – Rozhodnutí v řízení o správním deliktu po uplynutí prekluzívní lhůty pro projednání správního deliktu 137

Závěr č. 59 – Elektronická forma úkonů správního orgánu 141

Závěr č. 60 – K „přezkumnému řízení“ podle § 156 odst. 2 správního řádu 144

Závěr č. 61 – Lhůta pro podání žádosti o odstranění tvrdosti zákona u výkazu nedoplatků podle zákona o veřejném zdravotním pojištění 147

Závěr č. 62 – Vymezení předmětu správního řízení 149

Závěr č. 63 – Vymezení představeného podle § 14 odst. 2 správního řádu v případech vedoucích představitelů územních samosprávných celků 154

Závěr č. 64 – Způsob vyřízení podání označeného jako „odvolání“ podaného osobou, která není účastníkem řízení 157

Závěr č. 65 – Forma žádosti správních orgánů, kterými od jiných správních orgánů vyžadují podklady, informace či výpisy z evidencí důležité pro účely řízení 159

Závěr č. 66 – Rozhodnutí o odvolání vydané v neprospěch žadatele 162

Závěr č. 67 – Možnost uplatnění stížnosti podle § 175 správního řádu vůči postupu Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových 164

Závěr č. 68 – Rozhodnutí, kterým se končí řízení u prohlášení věci za kulturní památku zahájené z moci úřední, vydané v případě, že věc za kulturní památku nebyla prohlášena 166

Závěr č. 69 – Výklad ustanovení § 91 odst. 4 správního řádu – okamžik právní moci při vzdání se práva na odvolání 168

Závěr č. 70 – Vyrozumění podatele podle § 94 odst. 1 správního řádu 170

Závěr č. 71 – Přezkum závazného stanoviska 172

Závěr č. 72 – Provádění důkazu listinou 175

Závěr č. 73 – Aplikace správního řádu na řízení o přiznání příspěvku na péči podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o sociálních službách“) 178

Závěr č. 74 – Procesní práva účastníků v řízení podle zákona o svobodném přístupu k informacím 180

Závěr č. 75 – Posouzení následků zrušení rozhodnutí o dodatečném povolení stavby ve vztahu k navazujícímu kolaudačnímu rozhodnutí 182

Závěr č. 76 – Přezkum výpovědi z veřejnoprávní smlouvy 183

Závěr č. 77 – Aplikace ustanovení § 131 odst. 4 správního řádu ve vazbě na ustanovení § 14 odst. 2 správního řádu 184

Závěr č. 78 – Ustanovení opatrovníka účastníkovi řízení ve věci zrušení údaje o místu trvalého pobytu 186

Závěr č. 79 – Doručování rozhodnutí o nepřípustném nebo opožděném odvolání 189

Závěr č. 80 – Účastenství v řízení podle § 209 odst. 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“) 192

Závěr č. 81 – Zahájení přestupkového řízení na návrh zmocněnce 194

Závěr č. 82 – Přezkum zákonnosti veřejnoprávní smlouvy 196

Závěr č. 83 – Uložení povinnosti uhradit náklady řízení paušální částkou v řízení o uložení pořádkové pokuty podle § 19 zákona o státní kontrole 199

Závěr č. 84 – Určení okamžiku učinění podání orgánu veřejné moci prostřednictvím datové schránky 201

Závěr č. 85 – Okruh účastníků v řízení o přezkoumání územního plánu 204

Závěr č. 86 – Právní účinky doručení osobám na adresu pro doručování, adresu trvalého pobytu či sídla (popř. místa podnikání), pokud tyto osoby mají zřízenu datovou schránku a právní účinky doručení podnikajícím fyzickým osobám do datové schránky v případě, že by bylo ve věcech podnikání doručováno do datové schránky fyzické osoby, resp. v případě, že by bylo v ostatních věcech doručováno do datové schránky podnikající fyzické osoby 210

Závěr č. 87 – Ukončení řízení v případě, že vydané rozhodnutí není možné oznámit z důvodu smrti nebo zániku účastníka řízení 214

Závěr č. 88 – Výklad § 68 odst. 4 správního řádu – podmínky pro vydání rozhodnutí bez odůvodnění 215

Závěr č. 89 – Lhůty ve zkráceném přezkumném řízení 219

Závěr č. 90 – Povaha závazného stanoviska podle § 4 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, a postupu při schvalování lesního hospodářského plánu podle zákona č. 289/1995 Sb., o lesích, ve znění pozdějších předpisů 220

Závěr č. 91 – Podání, označené jako žádost o obnovu řízení, které učinila osoba, která nebyla účastníkem původního řízení, ani jeho právním nástupcem 222

Závěr č. 92 – Uložení povinnosti uhradit náklady řízení podle § 79 odst. 5 správního řádu, pokud řízení bylo zastaveno 225

Závěr č. 93 – Počítání lhůty podle § 17 odst. 4 zákona o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů 228

Závěr č. 94 – Podmínky delegace podle § 131 odst. 4 správního řádu 230

Závěr č. 95 – Přechod práv z veřejnoprávní smlouvy podle § 78 stavebního zákona 232

Závěr č. 96 – Zastavení přezkumného řízení podle § 94 odst. 4 správního řádu 234

Závěr č. 97 – Výklad § 149 odst. 4 správního řádu – běh lhůty pro vydání rozhodnutí o odvolání 236

Závěr č. 98 – Vydání rozhodnutí podle § 173 odst. 3 správního řádu 238

Závěr č. 99 – Postup správního orgánu při aplikaci § 149 odst. 3, § 51 odst. 3 správního řádu nebo při odstraňování vad žádosti 240

Závěr č. 100 – Zrušení souhlasu s provedením ohlášené stavby 243

Závěr č. 101 – Povaha smlouvy podle § 2 odst. 2 zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů 245

Závěr č. 102 – Zahájení přestupkového řízení o přestupku projednávaném na návrh podle § 68 přestupkového zákona 248

Závěr č. 103 – Řízení o odvolání podaném domnělým zástupcem účastníka řízení 252

Závěr č. 104 – Nepřerušení správního řízení na požádání žadatele podle § 64 odst. 2 správního řádu 254

Závěr č. 105 – Zrušení a změna rostlinolékařského opatření podle § 76 zákona č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů 256

Závěr č. 106 – Přípustnost zrušení rozhodnutí v přezkumném řízení po podání správní žaloby podle soudního řádu správního 258

Závěr č. 107 – Právní povaha smlouvy uzavírané podle § 2 písm. g) zákona č. 95/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání odborné způsobilosti a specializované způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta 261

Závěr č. 108 – Procesní režim vydávání občanských průkazů 264

Závěr č. 109 – Přezkum koordinovaného závazného stanoviska vydaného podle § 4 odst. 6 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu 266

Závěr č. 110 – Vyhotovení stejnopisů odvolání na náklady účastníka řízení 269

Závěr č. 111 – Postup při vydávání předběžného opatření z moci úřední 271

Závěr č. 112 – Nadřízený správní orgán v řízeních podle zákona č. 262/2011 Sb., o účastnících odboje a odporu proti komunismu 273

Závěr č. 113 – Použití generální plné moci advokáta v řízení podle správního řádu 276

Závěr č. 114 – Forma přiznání odkladného účinku žádosti o obnovu řízení podle § 100 odst. 6 správního řádu 279

Závěr č. 115 – Přítomnost účastníků při úkonech prováděných správním orgánem 281

Závěr č. 116 – Oprávnění podřízeného správního orgánu dávat podněty k zahájení přezkumného řízení proti rozhodnutí nadřízeného správního orgánu 285

Závěr č. 117 – Lhůty pro vydání rozhodnutí v odvolacím řízení podle zvláštních zákonů 288

Závěr č. 118 – Podmínky řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu a vztah tohoto typu řízení k řízení spornému podle § 141 správního řádu 290

Závěr č. 119 – Doručování výpovědi ze subordinační veřejnoprávní smlouvy 295

Závěr č. 120 – Opakované stížnosti na chování oprávněné úřední osoby podávané dotčenou osobou k několika správním orgánům 297

Závěr č. 121 – Potvrzení nebo doplnění podání učiněného podle § 37 odst. 4 správního řádu 301

Závěr č. 122 – K možnosti podat odvolání proti rozhodnutí, kterým bylo změněno závazné stanovisko 303

Dodatek k závěru č. 122 – Právní moc rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu, poučení o opravném prostředku v takovém rozhodnutí, možnost přezkoumání takového rozhodnutí v přezkumném řízení 306

Závěr č. 123 – Doručování fyzickým osobám na adresu ohlašovny 309

Závěr č. 124 – Právní účinky doručení rozhodnutí v případě neplatného elektronického podpisu 312

Závěr č. 125 – Přiznání dávky pomoci v hmotné nouzi a ochrana před nečinností 316

Závěr č. 126 – Hybridní pošta o oznámení o přiznání dávky pomoci v hmotné nouzi 318

Závěr č. 127 – Vyrozumění o nezahájení přezkumného řízení předsedou rozkladové komise 321

Závěr č. 128 – Obnova řízení podle § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu při probíhajícím řízení o podkladovém rozhodnutí 323

Závěr č. 129 – K možnosti konverze závazného stanoviska a správního rozhodnutí 327

Závěr č. 130 – Jednání právnické osoby a doručování po účinnosti nového občanského zákoníku . 331

Závěr č. 131 – Nápomoc při rozhodování a zastupování členem domácnosti 334

Závěr č. 132 – Poskytování údajů z informačního systému datových schránek pro účely ověření doručení do datové schránky 338

Závěr č. 133 – Podjatost starosty a místostarosty obce v případě, kdy je obec účastníkem řízení ... 341

Závěr č. 134 – Povinnost nahradit náklady řízení po zastavení řízení 345

Závěr č. 135 – Zahájení řízení s velkým počtem účastníků 348

Závěr č. 136 – Doručení předběžného opatření současně s oznámením o zahájení řízení 351

Závěr č. 137 – Přerušení řízení o žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu na území České republiky podle § 57 odst. 2 a § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu z důvodu aktuálně vedeného trestního řízení proti žadateli 358

Závěr č. 138 – Doručování podnikající fyzické osobě na adresu místa podnikání 362

Závěr č. 139 – K funkční příslušnosti správního orgánu při autoremeduře v přezkumném řízení..... 364

Závěr č. 140 – Odvolání proti rozhodnutí o nákladech řízení o sporu z veřejnoprávní smlouvy 367

Závěr č. 141 – Právní účinky plné moci podle § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu předložené v průběhu správního řízení..... 369

Závěr č. 142 – Povaha souhlasu obce v § 33 odst. 6 zákona o pomoci v hmotné nouzi 371

Závěr č. 143 – Povaha sdělení o neposkytnutí dotace podle § 10a odst. 4 zákona č. 250/2000 Sb. 374

Závěr č. 144 – Nezletilý zmocněnec 376

Závěr č. 145 – Právní forma uložení opatření k odstranění nedostatků zjištěných při kontrole podle zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů..... 380

Závěr č. 146 – Odklad právních účinků rozhodnutí o povolení provozování loterií a jiných podobných her podle zákona č. 202/1990 Sb..... 387

Závěr č. 147 – Procesní postavení osoby, které byla přestupkem způsobena nemajetková újma a která je podle § 72 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění zákona č. 204/2015 Sb., účastníkem řízení o přestupku..... 390

Závěr č. 148 – Poskytování informací o přestupcích projednaných na základě veřejnoprávní smlouvy jinou obcí 393

Závěr č. 149 – Chybějící podpis na odvolání, který nebyl odvolatelem doplněn ani na základě výzvy správního orgánu..... 397

Závěr č. 150 – Doručování právnické osobě bez statutárního orgánu 400

Závěr č. 151 – Postup při rozhodování na základě listinných podkladů 404

REJSTŘÍK 408

OBSAH 411

Elektronický podpis - 8.8.2017

Certifikát autora podpisu :
Jméno : JUDr., PhDr. Petr Mlsna, Ph.D.
Vydal : PostSignum Qualified C...
Platnost do : 4.6.2018