



Jan Hrabák
Tomáš Nahodil

SPRÁVNÍ ŘÁD

s výkladovými poznámkami
a vybranou judikaturou

4., aktualizované vydání
podle právního stavu ke dni 1. 7. 2012



Wolters Kluwer
Česká republika

SPRÁVNÍ ŘÁD
S VÝKLADOVÝMI POZNÁMKAMI
A VYBRANOU JUDIKATUROU

Jan Hrabák
Tomáš Nahodil

SPRÁVNÍ ŘÁD

s výkladovými poznámkami
a vybranou judikaturou

4., aktualizované vydání
podle právního stavu ke dni 1. 7. 2012



Wolters Kluwer

Česká republika

Vzor citace: HRABÁK, J., NAHODIL, T. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. 452 s.

Právní stav publikace odpovídá dni 1. 7. 2012.

První vydání lektorovali:

prof. JUDr. Richard Pomahač, CSc., JUDr. Stanislav Kadečka, Ph.D.

© Mgr. Jan Hrabák, JUDr. Tomáš Nahodil, 2005, 2006, 2009, 2012

ISBN 978-80-7357-959-3 (brož.)

ISBN 978-80-7357-759-9 (e-pub)

Vydáno společností Wolters Kluwer ČR, a. s., U Nákladového nádraží 6, 130 00 Praha 3, v roce 2012 jako 1121. publikace. Odpovědná redaktorka PhDr. Marie Novotná. Vydání 4., aktualizované. Stran 452. Sazba Cadis Praha. Tisk Serifa, Jinonická 80, 150 00 Praha 5. www.wkcr.cz, e-mail: obchod@wkcr.cz, tel.: 246 040 405, 246 040 444, fax: 246 040 401

OBSAH

Seznam zkratek užívaných autory v textu publikace	7
Úvodní slovo autorů	11
Úvodní slovo autorů k druhému vydání publikace	12
Úvodní slovo autorů ke třetímu vydání publikace	13
Úvodní slovo autorů ke čtvrtému vydání publikace	14
Autoři	15
Vybrané pasáže z důvodové zprávy	16

ZÁKON č. 500/2004 Sb.

Část první – Úvodní ustanovení	19
Hlava I – Předmět úpravy	19
Hlava II – Základní zásady činnosti správních orgánů	26

Část druhá – Obecná ustanovení o správním řízení	44
Hlava I – Správní řízení	44
Hlava II – Správní orgány	46
Hlava III – Účastníci řízení a zastoupení	102
Hlava IV – Lhůty a počítání času	136
Hlava V – Postup před zahájením řízení	147
Hlava VI – Průběh řízení v prvním stupni	150
Hlava VII – Ochrana před nečinností	262
Hlava VIII – Odvolací řízení	266
Hlava IX – Přezkumné řízení	293
Hlava X – Obnova řízení a nové rozhodnutí	304
Hlava XI – Exekuce	314

Část třetí – Zvláštní ustanovení o správním řízení	340
Hlava I – Zvláštní ustanovení o správních orgánech	340
Hlava II – Dotčené orgány	351
Hlava III – Zvláštní ustanovení o postupu před zahájením řízení	354
Hlava IV – Zvláštní ustanovení o některých řízeních	360
Hlava V – Zvláštní ustanovení o zajištění průběhu a účelu řízení	375
Hlava VI – Zvláštní ustanovení o některých rozhodnutích	378
Hlava VII – Zvláštní ustanovení o přezkoumávání rozhodnutí	387

Část čtvrtá – Vyjádření, osvědčení a sdělení	393
Část pátá – Veřejnoprávní smlouvy	401
Část šestá – Opatření obecné povahy	416
Část sedmá – Společná, přechodná a závěrečná ustanovení	430
Hlava I – Společná ustanovení	430
Hlava II – Přechodná a závěrečná ustanovení	438
Část osmá – Účinnost	445
Rejstřík	446

SEZNAM ZKRATEK UŽÍVANÝCH AUTORY V TEXTU PUBLIKACE

Právní předpisy citované ve výkladových poznámkách budou autory uváděny v těchto zkratkách:

Ústava – ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů

Listina – usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., kterým se Listina základních práv a svobod prohlašuje za součást ústavního pořádku České republiky

původní správní řád – zákon č. 71/1967 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

tr. zák. – zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

tr. ř. – zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů

obč. zák. – zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

o. s. ř. – zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

zákon o rodině – zákon č. 94/1963 Sb., o rodině, ve znění pozdějších předpisů

zákon o přestupcích – zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

zákon o obcích – zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

zákon o krajích – zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů

zákon o hl. m. Praze – zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů

zákon o advokacii – zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů

zákon o znalcích a tlumočnících – zákon č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících, ve znění pozdějších předpisů

s. ř. s. – zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci – zákon 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), ve znění pozdějších předpisů

zákon o archivnictví – zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

zákon o ochraně utajovaných informací – zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů

zákon o zdravotních službách – zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů

daňový řád – zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů

zákon o poštovních službách – zákon č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách), ve znění pozdějších předpisů

zákon o majetku České republiky – zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů

zákon o elektronickém podpisu – zákon č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů (zákon o elektronickém podpisu), ve znění pozdějších předpisů

stavební zákon – zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

zákon o soudech a soudcích – zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů

kompetenční zákon – zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných územních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů

zákon o lesích – zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů

zákon o vodách – zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů

veterinární zákon – zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů

zákon o státní kontrole – zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů

zákon o hornické činnosti – zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů

zákon o obecní policii – zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů

zákon o finanční kontrole – zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

notářský řád – zákon č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů

zákon o ověřování – zákon č. 21/2006 Sb., o ověřování shody opisu nebo kopie s listinou a o ověřování pravosti podpisu a o změně některých zákonů (zákon o ověřování), ve znění pozdějších předpisů

SbNS – Sbírka soudních rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu

SbNSS – Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu

Sb. n. u. US – Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu

Sbor. VOP – Sborník stanovisek veřejného ochránce práv (viz <http://www.ochrance.cz/dalsi-aktivity/publikace/sborniky-stanoviska/>)

SoJ – Soudní judikatura ve věcech správních

SpP – Správní právo

ÚVODNÍ SLOVO AUTORŮ

Nebude nikterak přehnané, natož pak již vůbec v rozporu s teorií správního práva, konstatujeme-li, že správní řád je v našem právním prostředí páteří správního řízení. Správní řád upravuje základní obecné zásady správního procesu, postup správních orgánů v něm, práva a povinnosti účastníků správního řízení a dotčených osob v jeho průběhu a vybrané související instituty. Na úseku správního práva zaujímá ve vztahu k početnému roztržitému množství zvláštních právních předpisů procesní povahy postavení obecného kodexu.

Toto subsidiární postavení správního řádu a skutečnost, že jeho dosud účinné znění bude, počínaje 1. lednem 2006, po bezmála čtyřiceti letech nahrazeno zněním zcela novým odpovídajícím požadavkům evropského práva, vedly autory k sepsání přehledných výkladových poznámek k jednotlivým ustanovením nového správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.) a zákona s ním souvisejícího (zákon č. 501/2004 Sb.).

Autoři této publikace si nečiní výhradní výkladovou licenci na ustanovení obou výše uvedených zákonů. Text výkladových poznámek psali od počátku záměrně tak, aby byl srozumitelný pokud možno co nejširšímu okruhu čtenářů této publikace, tedy jak advokátům, advokátním koncipientům, úředníkům územních samosprávných celků, studentům právnických fakult a všem právníkům vůbec na straně jedné, tak laikům na straně druhé.

Výkladové poznámky úvodních ustanovení nového správního řádu opatřili autoři minimem z teorie správního práva, v dalším je však již pozvolna opouštěli s cílem, aby tato publikace spíše než teoretikům sloužila každodenní praxi. Pro relativně krátký časový úsek, který uplynul mezi vyhlášením nového správního řádu a souvisejícího zákona a vydáním této publikace, nebylo již v silách autorů doplnit k okomentovanému normativnímu textu rovněž použitelnou judikaturu. Autoři si jsou tohoto nedostatku vědomi. Nicméně domnívají se, že snad neubere příliš mnoho na skutečnosti, že okomentované zákony společně s odkazy na jejich jednotlivá ustanovení a s věcným rejstříkem tvoří komplexní praktickou příručku.

ÚVODNÍ SLOVO AUTORŮ K DRUHÉMU VYDÁNÍ PUBLIKACE

Předkládané druhé vydání nového správního řádu a zákona souvisejícího, které se na knižních pultech objevuje jen několik měsíců po nabytí účinnosti nového správního řádu, přináší oproti prvnímu, čtenářskou veřejností již zcela rozebranému vydání (vyšlo v září 2005) několik zásadních novinek, které přispívají ke komplexnějšímu charakteru publikace a umožňují tak odborné i laické veřejnosti zevrubnější pochopení nového zákona.

Do textu publikace byla nově doplněna vybraná judikatura, která vhodným způsobem přispěje k pochopení jednotlivých institutů správního řízení a nový správní řád zapojí do zcela nezbytné souvislosti s původním, nyní již zrušeným, správním řádem (zákon č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

Druhé vydání zapracovává dále zvláště změny provedené v souvislosti s přijetím zákona o ochraně utajovaných informací, zohledňuje dílčí novelu zákona o advokacii a přijetí nového zákona o ověřování a obsahuje souhrn závěrů poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu. Doplněn je rovněž seznam literatury (odborných článků) publikované na téma nového správního řádu.

Praha, březen 2006

Jan Hrabák, Tomáš Nahodil

ÚVODNÍ SLOVO AUTORŮ KE TŘETÍMU VYDÁNÍ PUBLIKACE

Po třech letech od nabytí účinnosti nového správního řádu předkládají autoři 3. vydání, které zohledňuje zejména novou judikaturu vztahující se ke správnímu řádu a zapracovává legislativní změny. Věříme, že nové vydání přispěje k jednodušší aplikaci správního řádu.

V Praze a ve Žďáře nad Sázavou v květnu 2009

Jan Hrabák, Tomáš Nahodil

ÚVODNÍ SLOVO AUTORŮ KE ČTVRTÉMU VYDÁNÍ PUBLIKACE

Správní řád 1. ledna 2013 oslaví šestý rok své účinnosti. V novém, 4. vydání publikace autoři zapracovali novou judikaturu a veškeré legislativní změny.

Autoři věří, že předkládané poznámkové vydání pomůže jak právním praktikům, tak i studentům nebo právním teoretikům při aplikaci nebo seznamování se se správním řádem a jeho jednotlivými instituty.

V Praze v říjnu 2012

Jan Hrabák, Tomáš Nahodil

AUTOŘI

Mgr. Jan Hrabák (1980) vystudoval Právnickou fakultu Univerzity Palackého v Olomouci. V současné době pracuje jako ředitel právního útvaru VEOLIA VODA pro střední a východní Evropu, která je součástí francouzského koncernu Veolia Environnement. Věnuje se především obchodnímu právu, správnímu právu, právu veřejných zakázek a koncesí, právu informačních technologií, právní úpravě reklamy a evropskému právu. Je autorem řady odborných článků uveřejňovaných v časopisech *Poradce*, *Právní rádce*, *Právo a podnikání*, *Zdravotnictví a právo* aj.

JUDr. Tomáš Nahodil (1978) je absolventem Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci (roku 2003) a advokátem v Praze. V průběhu středoškolských studií působil jako reportér a později hlasatel zpravodajských pořadů rozhlasových stanic Radio Zlatá Praha (1994) a Frekvence 1 (1995 až 1997). V letech 2000 až 2004 byl zaměstnán na Úřadu vlády ČR, nejprve v odboru evropské integrace, později jako legislativní poradce ministra. Souběžně s tím působil jako legislativní konzultant rektorátu Univerzity Palackého v Olomouci (2001 až 2004), senátora (2001 až 2002) a poslance (2003 až 2004) Parlamentu ČR. Od roku 2004 je činný v advokacii. Je spoluautorem odborných publikací (poznámkových vydání) *Místní referendum v České republice* (Linde Praha, 2004) a *Nový správní řád a zákon související* (ASPI, a. s., 2005 – 1. vydání, 2006 – 2. vydání, 2009 – 3. vydání) a dále interaktivního e-learningového produktu *Nový správní řád* (ASPI, a. s., 2006). V časopisech *Ekonom*, *Právní rádce*, *Veřejná správa* a *Jurisprudence* publikuje průběžně odborné články z oblasti práva ústavního, správního, trestního a finančního.

VYBRANÉ PASÁŽE Z DŮVODOVÉ ZPRÁVY

Reforma českého správního řízení byla připravována již od roku 1998 v návaznosti na programové prohlášení vlády premiéra Zemana ze srpna téhož roku, v němž se tehdejší vláda zavázala připravit celkovou reformu správního řízení a v souvislosti s ní též reformu správního soudnictví tak, aby toto bylo obecně dostupné a umožňovalo přezkum aktů vydávaných územními samosprávnými celky (obcemi a kraji).

Na přípravě nového správního řádu se podílela ministerská komise pro reformu správního řízení a správního trestání složená z předních odborníků teorie i praxe.

Návrh věcného záměru nového správního řádu schválila vláda dne 13. září 2000, návrh zákona pak bezmála za rok poté dne 12. září 2001. Vládní návrh zákona byl předložen Poslanecké sněmovně Parlamentu dne 1. října 2001, ta jej však ve třetím čtení neschválila. Vláda se proto na sklonku svého funkčního období rozhodla tento zákon předložit do Poslanecké sněmovny Parlamentu opětovně.

Po opětovném legislativním projednání byl vládní návrh zákona definitivně schválen a krátce poté dne 24. září 2004 vyhlášen ve Sbírce zákonů pod číslem 500/2004 Sb. Nový správní řád vychází z tradiční úpravy správního řízení na našem území, je inspirován judikaturou Nejvyššího správního soudu Republiky československé, současnou judikaturou obecných soudů vykonávajících působnost ve správním soudnictví i obdobnými cizozemskými právními úpravami na úseku správního řízení (polskou, německou, rakouskou, holandskou, nevyjímaje ani tzv. evropské správní právo, které je základem všech moderních právních úprav správního procesu).

Oproti původnímu správnímu řádu (zákon č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů) upravuje nový správní řád postup všech správních orgánů při výkonu veřejné správy, jíž je myšlena veškerá veřejnoprávní činnost správních orgánů směřující navenek neupravená jiným právním předpisem. Tím je posílen princip zakotvený v čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny, podle nichž slouží státní moc všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.

Nový správní řád definuje základní zásady činnosti správních orgánů. Tyto se uplatní na všechny postupy správních orgánů při výkonu veřejné správy, a to i v případech, že zvláštní právní úprava vyloučí aplikaci správního řádu jakožto

celku, aniž by současně obsahovala vlastní právní úpravu zásad zvláštního řízení.

Nově je vymezen jak okruh správních orgánů, které podle tohoto zákona postupují, tak též okruh dotčených orgánů, dotčených osob a účastníků řízení. Koncepce účastenství obsažená v novém správním řádu vychází ze zásady rovnosti všech účastníků správního řízení, v některých konkrétních zvláštních případech však reflektuje specifické postavení osob, jimž jsou správním rozhodnutím ukládány povinnosti nebo přiznávána práva.

Vítanou změnou je podrobná právní úprava ochrany před nečinností správního orgánu. Na tuto právní úpravu navazuje již dříve kodifikovaná ochrana před nečinností uplatňovaná ve správním soudnictví.

Revolučně je v novém správním řádu obsažena obecná právní úprava veřejnoprávních smluv. Obecně jsou v něm upraveny veřejnoprávní smlouvy povahy koordinační i subordinační. Veřejnoprávní charakter těchto smluv je odlišuje od soukromoprávních smluvních typů zejména vyšší mírou kogentnosti a formalizace, odůvodněnou potřebou důvěryhodnosti veřejné správy a zásadou kontinuity plnění veřejných úkolů.

Instituty správního řízení upravené původním správním řádem, které se v aplikační praxi správních orgánů osvědčily, nový správní řád přejímá obdobně, rovněž tak jako přejímá osvědčenou právní úpravu vybraných institutů občanského soudního řádu, trestního řádu či zákona o správě daní a poplatků. Tím by měly být do budoucna odstraněny některé neopodstatněné odchylky mezi všemi těmito stěžejními procesními kodexy českého právního řádu navzájem.

Nový správní řád respektuje požadavky vyhlášených mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána, zvláště pak Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Závěrem je třeba uvést, že správní řízení není jako ucelená materie upraveno evropským právem. Takzvané evropské správní právo jakožto společné správní právo evropských států je vlastně rozsáhlou a roztržštěnou právní úpravou představující ve svém souhrnu komplex zvláštních právních úprav. Důležitým pramenem tohoto práva je judikatura Evropského soudního dvora a Evropského soudu pro lidská práva obsahující řadu obecných pravidel týkajících se činnosti veřejné správy. Nový správní řád je v souladu s dokumenty Rady Evropy upravujícími vztahy v oblasti výkonu kompetencí správních orgánů týkajících se zejména práv a svobod fyzických a právnických osob.

ZÁKON č. 500/2004 Sb.

ze dne 24. června 2004

SPRÁVNÍ ŘÁD

změna: zákon č. 413/2005 Sb., zákon č. 384/2008 Sb., zákon č. 7/2009 Sb.,
zákon č. 227/2009 Sb., zákon č. 167/2012 Sb.

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

ČÁST PRVNÍ ÚVODNÍ USTANOVENÍ

Hlava I

PŘEDMĚT ÚPRAVY

§ 1

(1) Tento zákon upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků¹⁾ a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (dále jen „správní orgán“).

(2) Tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup.

(3) Tento zákon se nepoužije pro občanskoprávní, obchodněprávní a pracovněprávní úkony prováděné správními orgány a na vztahy mezi orgány téhož územního samosprávného celku při výkonu samostatné působnosti.

- 1) **Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.**
Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

Výkladová poznámka:

Předmět právní úpravy nového správního řádu je vymezen současně pozitivně i negativně. Z pozitivní části definice vyplývá, že se správní řád vztahuje na veškerý postup správních orgánů při výkonu veřejné správy. V ustanovení odstavce 2 je zdůrazněn obecný a podpůrný (subsidiární) charakter správního řádu pro regulaci činnosti správních orgánů v případě, že zvláštní zákon nestanoví jiný postup.

Správního řádu se nepoužije pro občanskoprávní, obchodněprávní a pracovněprávní úkony prováděné správními orgány (příkladem budiž občanskoprávní úkon v podobě uzavření nájemní smlouvy mezi obcí a fyzickou osobou, obchodněprávní úkon v podobě jednání správního orgánu v rámci obchodněprávních vztahů, pracovněprávní úkon v podobě uzavření pracovní smlouvy mezi správním orgánem a jeho zaměstnancem – úředníkem).

Správou v obecném slova smyslu rozumíme lidskou činnost sledující záměrně určitý cíl. Správu lze dělit na správu soukromou (tj. správu vykonávanou subjektem ze své vlastní vůle a ve svůj vlastní prospěch) a veřejnou (tj. správu vykonávanou subjektem jako povinnost uloženou mu právní normou). Vnitřně se veřejná správa člení na státní správu (tedy veřejnou správu uskutečňovanou státem) a samosprávu (tedy veřejnou správu vykonávanou jinými veřejnoprávními subjekty než státem).

Ustanovení § 1 zavádí legislativní zkratku „správní orgán“. Pro účely správního řádu se za správní orgán považují:

1. orgány moci výkonné (viz hlava III. Ústavy), a to počínaje prezidentem republiky přes vládu, jednotlivá ministerstva, jiné správní úřady s celostátní působností (např. Český statistický úřad, Český báňský úřad, Úřad průmyslového vlastnictví, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Komise pro cenné papíry, Národní bezpečnostní úřad, Energetický regulační úřad aj.), územní odborné správní úřady (např. finanční úřady, úřady práce, katastrální úřady, obvodní báňské úřady, celní úřady aj.) a konče veřejnými sbory (např. Policií ČR, Armádou ČR);
2. orgány územních samosprávních celků, tj. orgány obcí nebo krajů, bez ohledu na to, zda právě vykonávají působnost v oblasti samosprávy (tj. působnost samostatnou) nebo v oblasti státní správy (tj. působnost přenesenou);

3. jiné orgány, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (např. Ra-da ČR pro rozhlasové a televizní vysílání, Česká národní banka aj.);
4. právnické a fyzické osoby vykonávající působnost v oblasti veřejné správy (např. autorizovaní architekti a inženýři činní ve výstavbě, metrologická střediska aj., tedy autorizované fyzické nebo právnické osoby všeho druhu, nebo fyzické osoby zmocněné k výkonu správního dozoru jako např. lesní stráž, vodní stráž, stráž ochrany přírody aj.).

Správní řád je aplikován nejen při správním řízení v užším slova smyslu, tedy při postupu správního orgánu směřujícího k vydání rozhodnutí (ať již konstitutivního, či deklaratorního) o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických a právnických osob (účastníků řízení), ale též v rámci veškerého postupu správních orgánů při výkonu veřejné správy vůbec, tzn. na veškerou veřejnoprávní činnost správních orgánů směřující navenek.

Pojem „výkon veřejné správy“ je ve smyslu teorie správního práva pojmem zahrnujícím jak správní řízení, včetně vydávání individuálních správních aktů, tak i další činnosti, např. vydávání ověření (osvědčení), posudků, vyjádření a stanovisek, rovněž tak též informační úkony typu doporučení, výzev apod.

Závěr č. 3 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 24. 6. 2005:

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.

Správní řád se použije v případě, že zvláštní zákon nestanoví jiný postup. 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

Ustanovením § 180 odst. 1 se 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 (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 předpisům vydaným v budoucnu. Paragraf 180 odst. 1 má ve vztahu k dosavadním právním předpisům, 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.

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.

Závěr č. 54 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 19. 3. 2007 (výňatek):

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.

Vybraná použitelná správní a soudní rozhodnutí:

22 Ca 501/2006-35 (Krajský obchodní soud Ostrava), SbNSS 246/2008: Disciplinární řízení vedené Českou lékařskou komorou je správním řízením ve smyslu § 180 odst. 1 správního řádu z roku 2004. (JUD105740CZ)

Pl. ÚS-st 9/99 (Ústavní soud): „[...] pokud stát vystupuje v právních vztazích v pozici subjektu veřejného práva, čili jako nositel veřejné moci, z povahy

věci není a ani nemůže být nositelem (subjektem) základních práv a svobod.“ (JUD31952CZ)

4 Ans 9/2007–197 (Nejvyšší správní soud), SbNSS 1717/2008: Prezident republiky je orgánem moci výkonné. Tuto roli mu přisuzuje samotná systematická Ústava České republiky, která jej v hlavě třetí řadí do moci výkonné. Stejný závěr plyne i z rozboru kompetencí prezidenta republiky; jak již zdejší soud obecněji konstatoval, při vymezení pojmu správní orgán pro účely § 4 s. ř. s. je třeba mít na zřeteli nikoli pouze konkrétní personální obsazení či organizační strukturu posuzovaného subjektu, nýbrž souhrn a charakteristiku jím vykonávaných kompetencí (k této otázce viz např. usnesení ze dne 29. 8. 2007, č. j. Obn 1/2006 – 11, č. 1386/2007 SbNSS, v němž Nejvyšší správní soud dovodil, že v určitých případech vydává rozhodnutí v postavení správního úřadu i Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky). Stejně tak je nesporné, že žalovaný rozhoduje v konkrétním případě o právech a povinnostech fyzických osob: jmenováním do funkce soudce vznikají fyzické osobě práva a povinnosti s výkonem této funkce spojené. (JUD108267CZ)

1 As 12/2008-67 (Nejvyšší správní soud), SbNSS 1607/2008: Měření rychlosti vozidel na pozemních komunikacích nelze jakožto součást působnosti policie a obecní policie při dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích podle zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu, přenést bez zákonného zmocnění na jiný subjekt. (JUD106549CZ)

3 Ans 9/2005-114 (Nejvyšší správní soud), SbNSS 1057/2007: Při nakládání s vlastním majetkem a hospodaření s ním vystupuje obec jako účastník soukromoprávních vztahů, nikoli jako nositel moci veřejné (§ 34 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze). Usnesení zastupitelstva obce, jímž byl schválen k prodeji pozemek ve vlastnictví obce, není rozhodnutím, jímž by obec autoritativně rozhodovala o veřejných subjektivních právech fyzických a právnických osob, a nelze je tudíž napadnout žalobou ve správním soudnictví. Soud takovou žalobu odmítne podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nedostatek podmínek řízení. (JUD34808CZ)

2 Aps 2/2005-43 (Nejvyšší správní soud), SbNSS 1379/2007: Prodej obecního majetku (zde obecního bytu) se děje pomocí instrumentů soukromoprávní regulace, a proto se nemůže jednat o vztah veřejnoprávní; subjektivní práva osob v takových vztazích tak nejsou chráněna správním soudnictvím, neboť nespádají do okruhu subjektivních veřejných práv ve smyslu § 2 s. ř. s., nýbrž do okruhu subjektivních soukromých práv, o nichž podle § 7 o. s. ř. rozhodují soudy v občanském soudním řízení. (JUD103443CZ)

4 Ads 20/2008 (Nejvyšší správní soud): Nejvyšší správní soud nemá pochybnost o tom, že v posuzované věci vystupoval správní orgán prvního stupně vůči žalobkyni ve vrchnostenském (mocenském) postavení a je tak dána působnost zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, neboť jsou splněny podmínky § 1 odst. 1 citovaného zákona, podle něhož tento zákon upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. O vrchnostenském postavení správního orgánu svědčí v posuzované věci to, že neprojevili dotčená osoba dostatečnou součinnost, nereaguje řádně na sdělení či výzvy správního orgánu apod., má v rukou správní orgán mocenské nástroje, jako je např. vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání. (JUD139468CZ)

1 As 12/2008 (Nejvyšší správní soud), SbNSS 1607/2008: Výkon veřejné správy je trvalý a systematický proces vedoucí k uplatnění veřejného zájmu, prováděný personálně, odborně a materiálně vybavenými správními orgány. Výkon konkrétních úkolů veřejné správy je (za předpokladu, že se zároveň jedná o výkon veřejné moci) prováděn pouze prostřednictvím těch subjektů, jež jsou k němu zmocněny zákony. Nejedná se však pouze o právo správního orgánu veřejnou moc vykonávat, ale zároveň o jeho povinnost. Správní orgán tak nese odpovědnost za provádění zákonem mu svěřené činnosti. Pouze výkon veřejné moci odpovědným subjektem působí významně v oblasti prevence a přináší stabilitu do právních vztahů. Zákonné zmocnění znamená, že správní orgán si na sebe na jedné straně nemůže atrahovat více úkolů, nežli mu zákon přiznává, na druhou stranu se nemůže ani výkonu úkolů mu zákonem svěřených „zbavovat“, či přenášet jejich výkon na druhé, pokud mu to zákon neumožňuje. Je to tedy zákon, který prikazuje užití určité formy správní činnosti zejména tehdy, má-li mít jednání správního orgánu právní důsledky pro fyzickou či právnickou osobu a rovněž tehdy, kdy by jeho postup mohl vést k omezení či zásahu do práv a svobod. Na druhé straně však zákon může připustit či ponechat na vůli správních orgánů, aby v rámci jim stanovené působnosti při plnění veřejných úkolů použily forem dalších. Obecná úprava možnosti smluvního přenosu výkonu veřejné správy je zakotvena v části páté správního řádu. Typově by se v takovém případě jednalo o tzv. koordinační veřejnoprávní smlouvu dle § 160 tohoto zákona, jejímiž účastníky mohou však být pouze osoby, které již vykonávají zákonem nebo na základě zákona svěřenou působnost v oblasti veřejné správy. Veřejnoprávní smlouvy, jejichž předmětem je výkon státní správy, pak mohou uvedené osoby vzájemně uzavírat, jen stanoví-li tak zvláštní zákon a jen se souhlasem nadřízeného správního orgánu (§ 160 odst. 5 správního řádu). Typickými příklady jsou zde veřejnoprávní smlouvy

o výkonu přenesené působnosti, uzavírané dle § 63 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, mezi obcemi nebo dle § 66a téhož zákona mezi obcemi s rozšířenou působností, veřejnoprávní smlouvy o výkonu působnosti stavebního úřadu, uzavírané mezi obcemi dle § 190 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), či veřejnoprávní smlouvy o výkonu působnosti obecní policie, uzavírané mezi obcemi dle § 1 odst. 6 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii. Zvláštní zákon pak může samozřejmě stanovit i možnost přenesení plnění konkrétního úkolu orgánu veřejné správy na soukromý subjekt, a to buď formou autorizace (tedy delegačního aktu, jímž se určitému subjektu propůjčuje veřejnoprávní postavení; např. dle § 16 zákona o metrologii, § 15 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů, či podle § 83a a násl. zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů) nebo i formou smluv, jimiž se osoby soukromého práva zapojují do plnění úkolů veřejné správy, aniž by získávaly jedinečné postavení jako v případě autorizace [zde se může jednat např. o smlouvu o zajišťování odborných a zkušebních úkonů k plnění úkolů Ústředního kontrolního a zkušebního ústavu zemědělského dle § 4 zákona č. 147/2002 Sb., o Ústředním kontrolním a zkušebním ústavu zemědělském a o změně některých souvisejících zákonů, nebo o smlouvu o zajištění zpracování statistických údajů dle § 17 odst. 1 písm. b) zákona č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě]. (JUD106549CZ)

1 As 22/2011 (Nejvyšší správní soud), SbNSS 2343/2011: Na rozhodování Podpůrného a garančního rolnického a lesnického fondu, a. s., o poskytování podpor podle § 2da zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, se vztahuje správní řád z roku 2004. Odvolacím orgánem proti rozhodnutí Podpůrného a garančního rolnického a lesnického fondu, a. s., o neposkytnutí podpory podle § 2da zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, je Ministerstvo zemědělství (§ 178 odst. 2 správního řádu z roku 2004). Rozhodnutí Podpůrného a garančního rolnického a lesnického fondu, a. s., o neposkytnutí podpory podle § 2da zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, je přezkoumatelné ve správním soudnictví. (JUD196574CZ).

ZÁKLADNÍ ZÁSADY ČINNOSTI SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ

§ 2

(1) Správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu (dále jen „právní předpisy“). Kde se v tomto zákoně mluví o zákoně, rozumí se tím též mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.

(2) Správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena.

(3) Správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká (dále jen „dotčené osoby“), a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu.

(4) Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.

Ke správnímu orgánu viz § 1 odst. 1.

K použití základních zásad v případech, kdy zvl. zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, viz § 177.

Výkladová poznámka:

V ustanoveních § 2 až 8 jsou upraveny základní postuláty (zásady), na nichž je založen postup správních orgánů.

Některé zásady vycházejí přímo z ústavního zakotvení výkonu veřejné správy. Jednotlivé zásady nestojí nikdy izolovaně, je nutno vykládat je vždy v jejich vzájemné souvislosti. V jednotlivých řízeních se tyto zásady uplatňují vždy s různou intenzitou. Je však důležité zdůraznit, že již i Ústavní soud dříve judikoval (viz např. rozhodnutí sp. zn. ÚS 114/96) to, co nyní správní řád výslovně stanoví, totiž že základní zásady činnosti správních orgánů uvedené zde v ustanoveních § 2 až 8 se použijí při výkonu veřejné správy rovněž v těch případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se postupu podle správního řádu nepoužije,

avšak tento zvláštní zákon již sám žádnou úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje.

Správní řád stanoví tento okruh základních zásad:

- zásadu zákonnosti (viz § 2 odst. 1),
- zásadu zákazu zneužití správního uvážení, též zásadu uplatňování pravomoci v souladu s účelem, k němuž byla správnímu orgánu zákonem nebo na základě zákona svěřena (viz § 2 odst. 2),
- zásadu ochrany dobré víry (viz § 2 odst. 3),
- zásadu ochrany veřejného zájmu (viz § 2 odst. 4),
- zásadu individuálního posouzení každé věci (viz § 2 odst. 4),
- zásadu legitimního (oprávněného) očekávání (viz § 2 odst. 4),
- zásadu materiální pravdy (viz § 3),
- zásadu užitečnosti a vstřícnosti veřejné správy, též zásadu veřejné správy jakožto služby veřejnosti (viz § 4 odst. 1),
- zásadu poučovací povinnosti správního orgánu (viz § 4 odst. 2),
- zásadu smírného vyřešení věci (viz § 5),
- zásadu rychlosti (viz § 6 odst. 1),
- zásadu hospodárnosti a flexibility správního orgánu (viz § 6 odst. 2),
- zásadu procesní rovnosti účastníků (viz § 7 odst. 1),
- zásadu nestrannosti správního orgánu (viz § 7 odst. 1),
- zásadu vzájemného souladu souvisejících řízení (viz § 8 odst. 1),
- zásadu spolupráce správních orgánů (viz § 8 odst. 2),
- zásadu rozhodování příslušným a nepodjatým správním orgánem (viz § 10 a násl., § 14),
- zásadu dispoziční (viz řízení o žádosti, § 44 a násl.),
- zásadu oficiality (viz řízení z moci úřední, § 46 a násl.).

Nejdůležitější zásadou, která prostupuje celou veřejnou správu vůbec, je zásada legality (zákonnosti). Touto zásadou je vázána veškerá činnost veřejné správy. Již čl. 2 odst. 2 Listiny stanoví, že státní moc může být uplatňována jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.

K zásadě zákazu zneužití správního uvážení uvedme slovy důvodové zprávy k správnímu řádu toliko, že „... je jedním z pilířů právního státu...“ a ustanovení nového správního řádu ji upravující „... implementuje do našeho právního řádu zásadu obsaženou v Doporučení (80) 2 Výboru ministrů Rady Evropy pro členské státy týkající se správního uvážení...“. Správní uvážení (jinak též diskreční pravomoc) představuje zákonem stanovené oprávnění správního orgánu provést volbu jedné z několika možných zákonem předvídaných variant, přičemž každá taková

volba bude po právu. Zákon tedy např. poskytuje správnímu orgánu prostor pro to, aby rozhodl, zda „jisté kroky“ vůbec učiní, nebo ne (tedy zda např. vydá povolení, či nikoli, zakáže výkon určité činnosti, či nikoli apod.), nebo správnímu orgánu umožňuje souřadně zvolit jeden z různých postupů (zakázat anebo omezit, nařídít odstranění anebo opravu apod.). Uvnitř zákonem vymezeného prostoru má správní orgán pro správní uvážení víceméně vždy volné pole působnosti. Účel svěřených pravomocí mu přitom již sám o sobě brání zneužívání pravomoci při výkonu jeho působnosti.

Zásada ochrany dobré víry představuje jeden ze zásadních principů činnosti moderní veřejné správy. Doplnňuje zásadu zákonnosti a ochrany veřejného zájmu.

K zásadě ochrany veřejného zájmu je možno uvést, že výkon veřejné správy není nikdy činností soukromých osob, nýbrž činností správních orgánů, oprávněných úředních osob. Správním řádem výše v odst. 3 zmíněný „... *soulad přijatého řešení s veřejným zájmem*...“ je třeba dovodit vždy ze zvláštních zákonů (viz např. § 81 odst. 1 původního stavebního zákona). Veřejný zájem považujeme za neurčitý pojem ve správním právu, jehož konkrétní obsah dovozujeme v každém jednotlivém případě právě z jeho okolností.

Zásada individuálního posouzení každé věci zdůrazňuje význam zvláštních (individuálních) okolností každého případu.

Zásada legitimního očekávání ukládá správnímu orgánu brát na zřetel, aby při rozhodování skutkově shodných anebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly, čímž jsou vytvářeny předpoklady pro předvídatelnost činnosti veřejné správy. Tato zásada je promítnutím zákonodárcovy rady správnímu orgánu sledovat svá předchozí rozhodnutí ve skutkově si blízkých situacích. Autoři tohoto komentáře mají dokonce za to, že jde o odkaz na rozhodovací praxi nejen daného správního orgánu, avšak správních orgánů obecně, jakkoli se tím samozřejmě zvyšuje požadavek na odborné personální zázemí správních orgánů.

Vybraná použitelná správní a soudní rozhodnutí:

IV. ÚS 525/02 (Ústavní soud): Každému navrhovateli vzniká v řízení před orgánem veřejné moci legitimní očekávání, že bude-li postupovat v souladu se zákonem a konkrétními pokyny tohoto orgánu, povede to v případě úspěchu ve sporu k vydání reálně vykonatelného rozhodnutí. (JUD32873CZ)

Pl. ÚS 33/97 (Ústavní soud): Dalším naprosto neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace, vycházející pouze z jeho jazykového výkladu. Jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu

(k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně nebo v důsledku nevzdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity. Akceptace i dalších pramenů práva, kromě práva psaného (zejména obecných právních principů), evokuje otázku jejich poznatelnosti. Jinými slovy evokuje otázku, zda je jejich formulování věcí libovůle, nebo zda lze stanovit při jejich formulování do určité míry objektivní zovatelné postupy. Mechanické ztotožnění práva s právními texty se stalo vítaným nástrojem totalitní manipulace. Učinilo zejména z justice poslušný a nemyslicí nástroj prosazování totalitní moci. (JUD31529CZ)

II. ÚS 329/04 (Ústavní soud): Je porušením principu právního státu a práva na soudní ochranu a na soudní přezkum, pokud správní orgán nedal stěžovateli možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a ke způsobu jejich zjištění, a soud v rámci přezkumu správních rozhodnutí k této okolnosti nepřihlédl. (JUD33386CZ)

III. ÚS 188/04 (Ústavní soud): Pokud správní orgány ve správním řízení pouze důsledně vyžadují plnění povinností ze strany občanů a nedbají přitom o ochranu jejich zájmů, je výrazem tohoto postupu přepjatý formalismus, jehož důsledkem je sofistickované zdůvodňování zjevné nespravedlnosti, čímž dochází k porušení čl. 36 Listiny. Požadavek neakceptovatelnosti přepjatého formalismu se vztahuje stejnou měrou na každého z účastníků správního řízení. (JUD33089CZ)

II. ÚS 225/01 (Ústavní soud): Skutečnost, že správní orgán po dobu více než 9 měsíců neučinil v řízení žádný úkon, jednoznačně dokládá, že nepostupoval tak, aby věc byla vyřízena bez zbytečných průtahů, což zakládá porušení čl. 38 odst. 2 Listiny. (JUD32330CZ)

IV. ÚS 30/97 (Ústavní soud): Bylo by v rozporu s principy právního státu přičítat k tíži a v neprospěch oprávněné osoby fakt, že k postoupení včas uplatněného restitučního nároku podle zákona o půdě došlo ze strany věcně a místně nepřislušného správního orgánu orgánu příslušnému po uplynutí zákonem stanovené lhůty k uplatnění nároku. (JUD31679CZ)

IV. ÚS 114/96 (Ústavní soud): Právo na řádný a spravedlivý proces zahrnuje v sobě nejen právo na spravedlivý způsob vedení procesu, ale také právo na trvání procesu až do jeho ukončení zákonem předpokládaným způsobem. (JUD31536CZ)

II. ÚS 186/95 (Ústavní soud): Při interpretaci zákona o půdě Ústavní soud zdůrazňuje, že pozemkový úřad je orgánem státní správy a jako takový musí plnit úkoly mu svěřené. V návaznosti na správní řád, v němž je upravena

povinnost správních orgánů zabývat se každou věcí, to tedy znamená, že pozemkový úřad musí rozhodnout, neboť výkon státní správy je hlavním smyslem jeho existence. Opačný výklad, totiž že je ponecháno na vůli pozemkového úřadu, zda rozhodne, či nikoli, by znamenal, že zákonodárce zmocnil pozemkový úřad k libovůli, což nelze připustit, a to zejména proto, že státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. (JUD31314CZ)

7 A 130/2002-28 (Nejvyšší správní soud), SbNNS 200/2004: Závažného porušení procesních práv účastníka řízení se dopustí správní orgán, jehož prvním úkonem vůči účastníku řízení ve správním řízení zahájeném z vlastního podnětu je až doručení rozhodnutí ve věci, neboť účastník řízení je tím vyloučen z možnosti vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladu i ke způsobu jeho zjištění. Takový postup nelze odůvodnit zásadou rychlosti řízení. (JUD30293CZ)

6 A 22/2000-39 (Vrchní soud v Praze), SoJ 1025/2002: Ve správním řízení o zaplacení dlužných telekomunikačních úhrad lze vznést námitku promlčení podle obč. zákoníku. Není však povinností správního úřadu poučovat účastníka řízení o možnosti takovou námitku uplatnit, případně z úřední povinnosti zjišťovat, zda uplatněný nárok je promlčen a v případě promlčení nároku jej nepřiznat bez vznesení námítky promlčení. (JUD20235CZ)

6 A 100/94 (Vrchní soud v Praze), SoJ 344/1998: Ze základních pravidel řízení a z povahy věci plyne, že vyrozumění účastníka řízení o zahájení správního řízení musí obsahovat přinejmenším stejné náležitosti jako podání účastníka směřující k zahájení řízení na návrh. Musí tedy i z oznámení správního úřadu být patrné, kdo je činí, které věci se týká – a mutatis mutandis – co se navrhuje. (JUD11813CZ)

8 Afs 59/2005-83 (Nejvyšší správní soud), SbNSS 1440/2008: Požadavek na předvídatelnost rozhodování se uplatní i v řízení správním; transpozicí tohoto atributu ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces je v právu jednoduchém § 2 odst. 4 správního řádu z roku 2004. Přestože zákon ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje, uplatní se i v řízeních vedených v jeho procesním režimu, a to postupem dle § 177 odst. 1 správního řádu z roku 2004. (JUD47605CZ)

7 Ca 253/2007 (Městský soud v Praze), SbNSS 1745/2009: Řízení o vydání povolení k vypouštění odpadních vod podle § 38 odst. 4 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, není řízením s předstihem žádosti ani řízením o výběru žádosti dle § 145 a § 146 správního řádu z roku 2004. Pokud správní úřad vydá jednomu žadateli veřejnoprávní povolení k určité činnosti (zde vypouštění

odpadních vod podle § 38 odst. 4 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách), a jiným žadatelům obdobnou žádost podanou ve stejné době zamítne s tím, že již povolení vydáno bylo, a pouze tato skutečnost brání ve vyhovění jejich žádostem, pak takovým postupem bezdůvodně zvýhodňuje jednoho ze žadatelů na úkor ostatních (§ 2 odst. 4 správního řádu z roku 2004). (JUD 145321CZ)

3 Ads 50/2006 (Nejvyšší správní soud): Správní orgán je oprávněn a povinen zvážit při svém rozhodování využití i jiného výkladu než jen doslovného jazykového. Dojde-li pak na základě různých výkladových metod k odlišným závěrům, musí aplikovat takový výklad, který vedle samotného znění předpisu zohledňuje rovněž širší souvislosti jeho přijetí, zejména pak jeho účel. (JUD48852CZ)

2 As 7/2005 (Nejvyšší správní soud): Nevypovídá-li se správní soud s řádně uplatněnou žalobní námitkou, spočívající v tom, že sankce za správní delikt byla uložena správním orgánem, na který nově přešla pravomoc o určitých věcech rozhodovat (zde: Státní energetická inspekce v agendě cenové), zatímco orgány k tomu dříve příslušné (zde finanční ředitelství) při kontrolách závady nezjistily, je takové soudní rozhodnutí nepřezkoumatelné. Při správním rozhodování platí zákaz libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení (čl. 1 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) při současné povinnosti zákonného rozhodování. Tohoto zákazu je nutno dbát i tam, kde přechází věcná příslušnost k rozhodování z jednoho správního orgánu na druhý. (JUD37915CZ)

§ 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.

Ke správnímu orgánu viz § 1 odst. 1.

Výkladová poznámka:

V ustanovení § 3 je normativně upravena zásada materiální pravdy, a to jako protipól zásady formální pravdy.

V původním správním řádu (§ 3 odst. 4, § 32) byla správnímu orgánu uložena povinnost zjistit „... přesně a úplně skutečný stav věci a za tím účelem si opatřit potřebné podklady...“, jeho rozhodnutí muselo vycházet ze „... spolehlivě zjištěného stavu věci...“. Autoři tohoto komentáře mají za to, že správní řád zde již není na správní orgán natolik přísný, pokud mu v řízení ukládá jen zjistit stav

věci prostý důvodných pochybností. Tento požadavek zákonodárce je ostatně obdobně uveden též i v tr. ř. (§ 2 odst. 5).

Při uplatňování zásady materiální pravdy je tedy správní orgán, nestanoví-li (jakýkoli) zákon jinak, povinen zjistit ex offio stav věci prostý důvodných pochybností, aniž by se při tom omezoval na tvrzení účastníků řízení.

Správní řád na tomto místě stanoví požadavek kvality zjištění stavu věci, jakož ostatně též požadavek rozsahu takového zjištění (tedy rozsahu nezbytného pro dodržení zásady zákonnosti, zásady zákazu zneužití správního uvážení, zásady ochrany dobré víry, zásady ochrany veřejného zájmu a zásady legitimního očekávání).

Zásada materiální pravdy je ve správním řádu korigována požadavkem procesní efektivity a ekonomie správního řízení, tak jak je to běžné i v jiných právních předpisech procesní povahy. Správní řízení by mělo být vedeno správním orgánem pokud možno co nejúčelněji, nejrychleji, nejjednodušeji a nejlevněji. Správní orgán by se měl ve správním řízení před ním vedeném vydat k rozhodnutí cestou vždy co možná nejsnazší, přitom však zároveň spolehlivě postačující ke zjištění objektivního stavu věci, která je předmětem takového řízení.

Vybraná použitelná správní a soudní rozhodnutí:

2 A 1105/2002-22 (Nejvyšší správní soud), SbNNS 153/2004: Rozhodne-li správní orgán i přes přetrvávající nejasnosti o skutečnostech rozhodných pro přiznání nároku, způsobené tím, že navrhovatel nepředložil doklad osvědčující jím tvrzený nárok, poruší tím povinnost zjistit přesně a úplně skutečný stav věci. (JUD309246CZ)

1 Azs 105/2008 (Nejvyšší správní soud), SbNNS 1825/2009: Informace o zemi původu použité ve věci mezinárodní ochrany musí být v maximální možné míře (1) relevantní, (2) důvěryhodné a vyvážené, (3) aktuální a ověřené z různých zdrojů a (4) transparentní a dohledatelné. Zpráva Evropské komise o dosaženém pokroku v připravenosti kandidátské země na členství v EU může být jedním z důkazních prostředků, avšak s ohledem na její diplomatický charakter a účel, pro nějž se zpracovává, je pro azylové účely nezbytné k ní přistupovat při hodnocení důkazů obezřetně (§ 50 odst. 4 a § 51 odst. 1 správního řádu z roku 2004). Zásada materiální pravdy vyjádřená v § 3 uvedeného zákona vyžaduje, aby situace v zemi původu byla zjišťována pomocí jiných zpráv, které netrpí těmito deficity, přičemž zpráva Evropské komise může být užita toliko podpůrně. (JUD148817CZ)

48 Az 43/2008 (Nejvyšší správní soud), SbNNS 1747/2009: Na řízení vyjmenovaná v § 9 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, se nevztahuje úprava § 71

odst. 1 a odst. 3 správního řádu z roku 2004 o lhůtách pro vydání rozhodnutí, nýbrž § 27 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. Vzhledem k tomu, že § 27 citovaného zákona stanoví toliko lhůtu, dokdy nejpozději je správní orgán povinen ve věci rozhodnout, jediným kritériem pro určení okamžiku, kdy lze v řízení o udělení mezinárodní ochrany nejdříve rozhodnout, je zjištění skutkového stavu v rozsahu potřebném pro posouzení žádosti (§ 3 správního řádu z roku 2004). (JUD145323CZ)

Rs KCP/12/2001 (Komise pro cenné papíry): Rozhodnutí ve správním řízení musí vycházet ze spolehlivé a úplně zjištěného stavu věci. Tento „stav věci“ však musí být omezen na věci, které jsou podkladem rozhodnutí. Přesné a úplné zjišťování neomezeného okruhu informací by proto bylo nesmyslné a v rozporu se zásadou hospodárnosti správního řízení. (JUD30040CZ)

30 Ca 221/2000 (Krajský soud v Hradci Králové), SoJ 753/2001: Rozhodnutí správního úřadu ve věci restituce podle zákona o půdě, v jehož výroku je parcela označena chybným parcelním číslem, je neurčitě a při soudním přezkumu musí být zrušeno i v případě, že se jedná o pozemek, který se podle zákona o půdě nevydává. Z výroku rozhodnutí samotného totiž vyplývá nárok na poskytnutí náhrady. (JUD19963CZ)

30 Ca 221/2000 (Krajský soud v Hradci Králové), SoJ 753/2001: Správní orgán je povinen zjistit před vydáním rozhodnutí přesně a úplně skutečný stav věci. Není přitom vázán jen návrhy účastníků řízení a s ohledem na zásadu materiální pravdy musí stav věci zjistit spolehlivě i za jejich případné nečinnosti. (JUD19963CZ)

6 A 825/95 (Vrchní soud v Praze), SoJ 683/2000: Soud může jako překlenutelnou procesní chybu posoudit to, když i přes nedostatečné odůvodnění písemného vyhotovení rozhodnutí jsou skutkové údaje, z nichž správní orgán vycházel, obsahem správního spisu, a skutkové a právní úvahy správního orgánu, které vedly k vydání rozhodnutí, jsou ze spisu alespoň v základních rysech bez pochyb rekonstruovatelné. Za situace, kdy však spis neobsahuje nic, z čeho by bylo možno usoudit na to, z jakých podkladů správní orgán vycházel a jakými skutkovými a právními úvahami se řídil, nezbude soudu než napadené rozhodnutí bez nařízení jednání pro nepřezkoumatelnost zrušit. (JUD19893CZ)

7 A 506/93 (Vrchní soud v Praze), SoJ 226/1998: Také v řízení o přiznání postavení uprchlíka je povinností správního orgánu respektovat základní pravidla řízení vyplývající ze správního řádu, vyjadřující v obecné formě hlavní zásady správního řízení, rozvedené pak dále a konkretizované v dalších zákonných ustanoveních. Porušení těchto základních pravidel řízení je vadou, pro kterou může být rozhodnutí správního orgánu soudem zrušeno. (JUD9630CZ)

1 Azs 59/2008-53 (Nejvyšší správní soud): Aplikace zásady materiální pravdy zakotvené v § 3 správního řádu z roku 2004 (dále jen „správní řád“), podle něhož správní orgán postupuje tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, je pochopitelně limitována určením rozsahu, v němž je zjišťování skutkového stavu nezbytné pro rozhodování správního orgánu v konkrétním případě. V tomto omezení se projevuje jiná zásada správního řízení, a to zásada procesní ekonomie. Pro vedení dokazování ve správním řízení to tedy znamená, že žadatel může navrhnout provedení určitých důkazů, správní orgán však takovými návrhy není vázán, provede však vždy důkazy, které jsou potřebné ke zjištění věci, jak ostatně výslovně uvádí ustanovení § 52 správního řádu.

Úvahu o tom, který z účastníkem navržených důkazů proveden nebude, musí správní orgán náležitě odůvodnit. Z již zmiňovaných limitů zásady zakotvené v § 3 správního řádu vyplývá, že odmítnutí provést určitý důkaz může přicházet v úvahu za předpokladu, že tvrzená skutečnost, k jejímuž ověření nebo vyvrácení je důkaz navrhován, nemá relevantní souvislost s předmětem řízení, nebo že navržený důkaz není způsobilý tvrzenou skutečnost vyvrátit nebo potvrdit, tzn. nedisponuje vypovídací potencií, nebo že provedení důkazu je nadbytečné, a to tehdy, byla-li již skutečnost, která má být dokazována, v dosavadním řízení bez důvodných pochybností postavena najisto. (JUD139502CZ)

§ 4

(1) 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.

(2) Správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné.

(3) Správní orgán s dostatečným předstihem uvědomí dotčené osoby o úkonu, který učiní, je-li to potřebné k hájení jejich práv a neohroží-li to účel úkonu.

(4) Správní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy.

Ke správnímu orgánu viz § 1 odst. 1.

K dotčené osobě viz § 2 odst. 3.

K vedení řízení a úkonům správních orgánů viz § 15 a násl.

Výkladová poznámka:

V tomto ustanovení správního řádu je upravena zásada užitečnosti a vstřícnosti veřejné správy, též zásada veřejné správy jakožto služby veřejnosti (§ 4 odst. 1) a dále zásada poučovací (manudukční) povinnosti správního orgánu (§ 4 odst. 2).

Výkon veřejné správy je v moderním demokratickém státě pojímán především jako služba veřejnosti (public service). Jakkoli je pojem „služba veřejnosti“ v novém správním řádu výslovně uveden právě jen v § 4 odst. 1, je nezbytné podřídit se mu při výkladu všech ustanovení nového správního řádu bez výjimky. Za tímto účelem správní řád úředním osobám plnícím úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu ukládá, aby se k osobám dotčeným správním řízením (adresátům veřejné správy) chovaly zdvořile a podle možností jim vycházely vstříc. Co do slovního spojení „... podle možnosti...“ má podle autorů tohoto komentáře správní řád na mysli zřejmě časové, technické, odborné aj. možnosti, jimiž vždy konkrétní úřední osoba v tu chvíli disponuje.

Obecným požadavkem správního řízení v právním státě je povinnost správního orgánu informovat a poučit dotčené osoby o jejich procesních právech a povinnostech takovým způsobem, aby tyto nebyly v důsledku jejich neznalosti poškozeny. Míra poučení je dána povahou úkonu a osobními poměry dotčené osoby, neboť je zřejmé, že více poučení se předpokládá u osoby práva neznalé v kontrastu např. s advokátem.

Odstavec 3 rozvádí požadavek součinnosti a zdůrazňuje právo dotčených osob účinně hájit svá práva. Dotčené osoby tak však, samozřejmě, mohou činit toliko právě tehdy, pokud svá práva znají (viz výše komentář k poučovací povinnosti správního orgánu). Správní orgán je povinen uvědomit dotčené osoby o úkonu, který učiní, pokud možno vždy s dostatečným předstihem, je-li to potřebné k hájení práv těchto osob a neohrozí-li to účel zamýšleného úkonu.

Pojmu „úkon“ je na tomto místě podle autorů tohoto komentáře třeba rozumět tak, že zahrnuje bezpochyby úkony procesní povahy (např. ohledání na místě), dále jiné neformální úkony (např. úkony osvědčovací a ověřovací), nakonec však též i vysoce významné formální úkony (např. rozhodnutí). Z povahy věci ovšem vyplývá, že se v praxi bude jednat zejména o významnější procesní úkony správních orgánů, u nichž převážně lze předpokládat, že účast dotčené osoby při jejich provádění bude potřebná k ochraně jejích práv (např. ústní jednání, provedení důkazů mimo ústní jednání apod.).

V odstavci 4 je upraven požadavek zajištění korektního průběhu správního řízení za účelem, aby jeho výsledkem bylo zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

Závěr č. 27 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 6. 3. 2006:

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

Vybraná použitelná správní a soudní rozhodnutí:

5 A 103/96 (Vrchní soud v Praze): Poučovací povinnost správního orgánu, který vede řízení podle správního řádu, zahrnuje pouze poučení účastníka o tzv. řádných opravných prostředcích, včetně případné možnosti podat proti rozhodnutí opravný prostředek k soudu, a netýká se dalších procesních prostředků, jimiž lze v konkrétní právní věci případně vydané rozhodnutí změnit nebo zrušit. (JUD8005CZ)

III. ÚS 188/04 (Ústavní soud): Správní orgán je ze zákona povinen chránit práva a zájmy občanů a občanům poskytovat pomoc a poučení, aby pro neznalost právních předpisů neutrpěli v řízení újmu. (JUD33089CZ)

7 Azs 3/2008-64 (Nejvyšší správní soud), SbNSS 16611/2008: Je nepochybné, že správní řád je postaven na zásadě součinnosti, která platí, byť s určitými modifikacemi, pro každé správní řízení. Tato zásada platí jak pro účastníky řízení, tak pro správní orgány, neboť jen řízení provedené v co nejlepší a nejvyšší spolupráci může naplnit zákonné znaky a svůj smysl a účel. Specifika každého řízení, upravená ve zvláštních zákonech, přizpůsobují tuto zásadu charakteru toho kterého řízení, nemohou ji však popřít natolik, aby základní atributy řízení byly potlačeny a základním právům a zákonným povinnostem účastníků a povinnostem správních orgánů nebylo možné dostát. (JUD108118CZ)

2 As 27/2008-57 (Nejvyšší správní soud): Je potřeba připomenout, že veřejná správa je sice službou veřejnosti, avšak není třeba ji vykonávat paternalisticky vůči jejím adresátům. Rozhodně není úkolem správního orgánu, aby za žadatele domýšlel všechny okolnosti týkající se jeho žádosti vycházející z jen jemu známých potřeb. (JUD133754CZ)

1 As 51/2010 (Nejvyšší správní soud), SbNSS 2235/2011: Poučovací povinnost správního orgánu dle § 4 odst. 2 správního řádu z roku 2004 nezahrnuje poskytování komplexního návodu, co by účastník měl nebo mohl v daném případě dělat, aby dosáhl žádaného účinku, ale jen pomoc k tomu, aby mohl zákonem stanoveným způsobem dát najevo, co hodlá v řízení učinit. Správní orgán proto v řízení o odstranění stavby (§ 129 stavebního zákona z roku 2006) není povinen poučit vlastníka stavby o právu podat návrh na zahájení řízení o jejím dodatečném povolení. Pokud však účastník řízení o odstranění stavby

učiní náznak žádosti o dodatečné povolení stavby, resp. rozpoznatelným způsobem vyjádří vůli usilovat o zachování stavby, je stavební úřad povinen ho počít o náležitostech žádosti. (JUD186150CZ)

1 As 30/2008 (Nejvyšší správní soud), SbNNS 1746/2009: Adresáti veřejných subjektivních práv a povinností v oblasti veřejné správy jsou v převážné většině právní laici, na nichž nelze vyžadovat, aby své žádosti formulovali zcela pregnantně a pojmenovávali věci přesnými zákonnými termíny, případně dokonce citovali v žádostech přesná zákonná ustanovení. Správní orgány musí při výkonu veřejné moci akceptovat užívání běžného neodborného jazyka ze strany uživatelů veřejné správy. Pokud jsou výrazy z oblasti běžného jazyka nedostatečné, vzbuzující právní nejasnost z pohledu správního orgánu, musí správní orgán vyzvat žadatele k upřesnění obsahu žádosti a vysvětlit mu, proč je upřesnění nezbytné. Platí totiž zásada, že podání je nutno vždy posuzovat podle jeho skutečného obsahu (k čemu směřuje), nikoliv formálního označení (§ 19 odst. 2 správního řádu z roku 1967, § 37 odst. 1 správního řádu z roku 2004). Ustanovení § 3 odst. 3 správního řádu z roku 1967, stejně jako § 4 odst. 1 a § 8 správního řádu z roku 2004, odrážejí principy dobré správy, které jsou aplikovatelné jednak v horizontální rovině mezi vykonavateli veřejné správy navzájem, jednak ve vertikálním vztahu mezi veřejnou správou a jejími uživateli. Pokud principy dobré správy hovoří o nejvhodnějších prostředcích k vyřízení věci, mají se tím samozřejmě na mysli prostředky nejvhodnější pro uživatele veřejné správy, nikoliv pro správní orgán. (JUD145322CZ)

7 Azs 3/2008 (Nejvyšší správní soud), SbNNS 1611/2008: Správní orgán umožní v řízení o udělení mezinárodní ochrany žadateli o azyl pořídit si kopie písemností ze správního spisu vlastními prostředky a na vlastní náklady. Takový postup není v rozporu s § 23a zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů. (JUD108118CZ)

§ 5

Pokud to povaha projednávané věci umožňuje, pokusí se správní orgán o smírné odstranění rozporů, které brání řádnému projednání a rozhodnutí dané věci.

Ke správnímu orgánu viz § 1 odst. 1.

K uzavření smíru ve sporném řízení viz § 141 odst. 8.

Výkladová poznámka:

Ustanovení § 5 kodifikuje zásadu smírného vyřešení věci. Požadavek pokusit se o smírné odstranění rozporů se promítá jak do vztahů mezi účastníky správního řízení, event. jinými dotčenými osobami, tak též do vztahů mezi vykonavateli veřejné správy, jimž ve správním řízení přísluší ochrana různých oblastí veřejného zájmu.

§ 6

(1) 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).

(2) Správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje. Podklady od dotčené osoby vyžaduje jen tehdy, stanoví-li tak právní předpis. Lze-li však potřebné údaje získat z úřední evidence, kterou správní orgán sám vede, a pokud o to dotčená osoba požádá, je povinen jejich obstarání zajistit. Při opatřování údajů podle tohoto ustanovení má správní orgán vůči třetím osobám, jichž se tyto údaje mohou týkat, stejné postavení jako dotčená osoba, na jejíž požádání údaje opatřuje.

Ke správnímu orgánu viz § 1 odst. 1.

K vedení řízení a úkonům správních orgánů viz § 15 a násl.

Ke lhůtám pro vydání rozhodnutí viz § 71 a násl.

K ochraně před nečinností viz § 80.

K nákladům řízení viz § 79.

K dotčené osobě viz § 2 odst. 3.

K podkladům pro vydání rozhodnutí viz § 50 a násl.

Výkladová poznámka:

V tomto ustanovení kodifikuje správní řád zásadu rychlosti (§ 6 odst. 1) a zásadu hospodárnosti a flexibility při činnosti správního orgánu (§ 6 odst. 2). Povinnost správního orgánu vyřizovat věci bez zbytečných průtahů představuje obecný požadavek na průběh správního řízení. V případě, že správní orgán nečiní úkony v (jakýmkoli) zákonem stanovené lhůtě nebo nečiní-li úkony ve lhůtě přiměřené, nebyla-li zákonná lhůta uvedena, uplatní se institut ochrany před nečinností upravený v § 80 (viz výkladová poznámka tam uvedená). Jde o základní ochranu před nečinností správního orgánu.

Správní orgán postupuje obecně ve správním řízení tak, aby nikomu (správnímu orgánu, účastníkům řízení aj. osobám) nevznikaly zbytečné náklady, a zároveň tak, aby jeho postup zatěžoval dotčené osoby pokud možno co nejméně (princip subsidiarity ingerence veřejné správy do právních poměrů správním řízením dotčených osob). Právě uvedený žádoucí postup správního orgánu úzce souvisí s pojetím veřejné správy jakožto služby veřejnosti (public service).

Podklady potřebné k úspěšnému vedení správního řízení vyžaduje správní orgán od dotčené osoby toliko jen tehdy, stanoví-li to právní předpis. Předpokládá se tedy, že si správní orgán zajistí obstarání údajů potřebných pro řízení sám, lze-li tyto údaje obstarat z úřední evidence jím vedené. Komentované ustanovení je však na tomto místě podle autorů tohoto komentáře poněkud nekonzistentní, neboť v zásadě umožňuje dvojí výklad, tedy též výklad ad absurdum, podle něhož by byl správní orgán povinen (zajisté však též i oprávněn) opatřit podklady vedené ve své evidenci výhradně jen na žádost dotčené osoby, což je jistě neefektivní, neboť správní orgán ony podklady již fakticky k dispozici má. Zákonodárce měl proto tedy při formulaci tohoto normativního textu zřejmě na mysli správní orgány obecně, rovněž tak i úřední evidenci jimi vedenou.

V posledně uvedeném případě (odstavec 2 věta čtvrtá) vystupuje správní orgán jako „alter ego“ dotčené osoby. Z toho vyplývá jeho stejné postavení vůči třetím osobám, jako má sama dotčená osoba, na jejíž žádost se údaje obstarávají.

Příslušná procesní úprava vztahující se k obstarávání podkladů správním orgánem je pak dále rozvedena v ustanoveních § 71 odst. 4 (stavení lhůty pro vydání rozhodnutí po dobu nezbytnou k opatření údajů podle § 6 odst. 2) a v § 79 odst. 7 (náhrada nákladů).

Vybraná použitelná správní a soudní rozhodnutí:

7 A 157/1995 (Vrchní soud v Praze), SoJ 534/1999: Užitím zásady hospodárnosti správního řízení nesmí být účastník řízení zbaven možnosti účinně hájit svá práva. Nelze proto přijmout názor správního orgánu, rozhodujícího o odvolání (rozkladu), že s ohledem na zásadu hospodárnosti řízení není účelné rušit prvostupňové správní rozhodnutí vydané v řízení, v němž účastník řízení byl na svých právech zásadním způsobem zkrácen, resp. postavení účastníka řízení mu bylo přiznáno teprve vydáním rozhodnutí v prvním stupni. (JUD19743CZ)

Rs KCP/12/2001 (Komise pro cenné papíry): Rozhodnutí ve správním řízení musí vycházet ze spolehlivě a úplně zjištěného stavu věci. Tento „stav

věci“ však musí být omezen na věci, které jsou podkladem rozhodnutí. Přesné a úplné zjišťování neomezeného okruhu informací by proto bylo nesmyslné a v rozporu se zásadou hospodárnosti správního řízení. (JUD30040CZ)

7 A 130/2002-28 (Nejvyšší správní soud), SbNSS 200/2004: Závažného porušení procesních práv účastníka řízení se dopustí správní orgán, jehož prvním úkonem vůči účastníku řízení ve správním řízení zahájeném z vlastního podnětu je až doručení rozhodnutí ve věci, neboť účastník řízení je tím vyloučen z možnosti vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladu i ke způsobu jeho zjištění. Takový postup nelze odůvodnit zásadou rychlosti řízení. (JUD30293CZ)

II. ÚS 225/01 (Ústavní soud): Skutečnost, že správní orgán po dobu více než 9 měsíců neučinil v řízení žádný úkon, jednoznačně dokládá, že nepostupoval tak, aby věc byla vyřízena bez zbytečných průtahů, což zakládá porušení čl. 38 odst. 2 Listiny. (JUD32330CZ)

IV. ÚS 30/97 (Ústavní soud): Bylo by v rozporu s principy právního státu přičítat k tíži a v neprospěch oprávněné osoby fakt, že k postoupení včas uplatněného restitučního nároku podle zákona o půdě došlo ze strany věcně a místně nepřislušného správního orgánu orgánu příslušnému po uplynutí zákonem stanovené lhůty k uplatnění nároku. (JUD31679CZ)

IV. ÚS 114/96 (Ústavní soud): Právo na řádný a spravedlivý proces zahrnuje v sobě nejen právo na spravedlivý způsob vedení procesu, ale také právo na trvání procesu až do jeho ukončení zákonem předpokládaným způsobem. (JUD31536CZ)

4 Ans 9/2007-197 (Nejvyšší správní soud), SbNSS 1717/2008: Jedním z logických atributů požadavků na rozhodování orgánů veřejné moci v právním státě je také rozhodování v přiměřeném čase, respektive rozhodování bez zbytečných průtahů. Kodifikaci tohoto obecného principu právního ostatně obsahuje nejenom současně platný správní řád (§ 6 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád), ale též správní řády předchozí (§ 3 odst. 3 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, či § 4 vládního nařízení č. 91/1960 Sb., o správním řízení); uvedené ostatně plyne ze samotného ústavně zakotveného principu právního státu. Nad rámec charakteru rozhodování v přiměřené lhůtě coby obecného principu právního lze poukázat na § 177 nyní platného správního řádu, který základní zásady správního řízení, mezi něž patří též výše citované vyřizování věcí bez zbytečných průtahů, výslovně vztahuje na veškeré počínání veřejné správy. (JUD108267CZ)

4 Ans 9/2007-197 (Nejvyšší správní soud), SbNSS 1717/2008: Z imperativu zákonnosti činnosti orgánů veřejné moci, z principu právního státu

(čl. 36 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 1 Ústavy) jakož i ze zákazu libovůle orgánů veřejné moci konečně plyne požadavek odůvodnit přijaté rozhodnutí. Dle ustálené judikatury Ústavního soudu je náležité odůvodnění, které srozumitelně a plně vyloží důvody pro přijaté rozhodnutí, pojistkou proti libovůli a nekonzistenci rozhodování orgánu veřejné moci (srov. kupř. nález ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, Sb. n. u. ÚS, sv. 3, č. 34, s. 257; nález ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, Sb. n. u. ÚS, sv. 8, č. 85, s. 287; k neústavnosti absence odůvodnění v rozhodování viz nález ze dne 11. 2. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 1/03, č. 153/2004 Sb. či nález ze dne 15. 7. 2004, sp. zn. II. ÚS 594/02, Sb. n. u. ÚS, sv. 34, č. 99, s. 57). Ke stejným závěrům ostatně dospívá i judikatura zdejšího soudu (srov. kupř. rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 SbNSS či rozsudek ze dne 9. 10. 2007, č. j. 2 As 18/2007-115, www.nssoud.cz). (JUD108267CZ)

48 Az 43/2008 (Nejvyšší správní soud), SbNSS 1747/2009: Na řízení vyjmenovaná v § 9 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, se nevztahuje úprava § 71 odst. 1 a odst. 3 správního řádu z roku 2004 o lhůtách pro vydání rozhodnutí, nýbrž § 27 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. Vzhledem k tomu, že § 27 citovaného zákona stanoví toliko lhůtu, dokdy nejpozději je správní orgán povinen ve věci rozhodnout, jediným kritériem pro určení okamžiku, kdy lze v řízení o udělení mezinárodní ochrany nejdříve rozhodnout, je zjištění skutkového stavu v rozsahu potřebném pro posouzení žádosti (§ 3 správního řádu z roku 2004). (JUD145323CZ)

§ 7

(1) Dotčené osoby mají při uplatňování svých procesních práv rovné postavení. Správní orgán postupuje vůči dotčeným osobám nestranně a vyžaduje od všech dotčených osob plnění jejich procesních povinností rovnou měrou.

(2) Tam, kde by rovnost dotčených osob mohla být ohrožena, správní orgán učiní opatření potřebná k jejímu zajištění.

K dotčené osobě viz § 2 odst. 3.

Ke správnímu orgánu viz § 1 odst. 1.

Výkladová poznámka:

Ustanovení § 7 normativně reguluje dvě významné zásady správního řízení, a sice zásadu procesní rovnosti účastníků (§ 7 odst. 1 věta první) a zásadu

neustrannosti správního orgánu (§ 7 odst. 1 věta druhá). Vychází přitom z ústavního principu rovnosti, potažmo zákazu diskriminace.

Na tomto místě je zdůrazněn nestranný přístup správního orgánu vůči dotčeným osobám, a to jak v rovině uplatňování svých procesních práv, tak též v rovině plnění svých procesních povinností, aby, slovy důvodové zprávy, „... osoby, které jsou, např. z důvodu svého zdravotního postižení, v řízení handicapovány, mohly svá práva řádně uplatňovat...“. Toto ustanovení je tedy výrazem aktivní spoluúčasti správního orgánu směřující k dosažení rovnosti zbraní (equality of arms) správním řízením dotčených osob.

Vybraná použitelná správní a soudní rozhodnutí:

III. ÚS 188/04 (Ústavní soud): Pokud správní orgány ve správním řízení pouze důsledně vyžadují plnění povinností ze strany občanů a nedbají přitom o ochranu jejich zájmů, je výrazem tohoto postupu přepjatý formalismus, jehož důsledkem je sofistickované zdůvodňování zjevné nespravedlnosti, čímž dochází k porušení čl. 36 Listiny. Požadavek neakceptovatelnosti přepjatého formalismu se vztahuje stejnou měrou na každého z účastníků správního řízení. (JUD33089CZ)

7 A 130/2002-28 (Nejvyšší správní soud), SbNSS 200/2004: Závažného porušení procesních práv účastníka řízení se dopustí správní orgán, jehož prvním úkonem vůči účastníku řízení ve správním řízení zahájeném z vlastního podnětu je až doručení rozhodnutí ve věci, neboť účastník řízení je tím vyloučen z možnosti vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladu i ke způsobu jeho zjištění. Takový postup nelze odůvodnit zásadou rychlosti řízení. (JUD30293CZ)

§ 8

(1) Správní orgány dbají vzájemného souladu všech postupů, které probíhají současně a s týmiž právy nebo povinnostmi dotčené osoby. Na to, že současně probíhá více takových postupů u různých správních orgánů nebo u jiných orgánů veřejné moci, je dotčená osoba povinna správní orgány bezodkladně upozornit.

(2) Správní orgány vzájemně spolupracují v zájmu dobré správy.

Ke správnímu orgánu viz § 1 odst. 1.

K dotčené osobě viz § 2 odst. 3.

Výkladová poznámka:

Ačkoli v konkrétním případě může veřejná správa působit vůči dotčeným osobám prostřednictvím různých správních orgánů, měla by vůči nim vystupovat jednotně jakožto vykonavatel veřejného zájmu (zásada vzájemného souladu souvisejících řízení).

Komentované ustanovení zakotvuje povinnost správních orgánů dbát vzájemného souladu všech řízení, která probíhají současně a souvisejí s týmiž právy nebo povinnostmi dotčené osoby. Důvodová zpráva k tomuto dodává, že byt „... ještě dlouhou dobu nebude realizováno úplné informační propojení správních orgánů, nebylo by spravedlivé dávat správnímu orgánu za vinu porušení tohoto ustanovení, pokud by na existenci souběžné činnosti správních orgánů dotčená osoba, která o tom musí vědět, bezodkladně neupozornila...“. V tomto světle se tedy sice jedná o povinnost správního orgánu, avšak souběžně doplněnou o informační povinnost ze strany dotčené osoby.

Odstavec 2 je normativním vyjádřením zásady spolupráce správních orgánů, kterážto zásada úzce souvisí se zásadou pojetí veřejné správy jakožto služby veřejnosti.

Závěr č. 65 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 26. 11. 2007 (výňatek):

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.

Vybraná použitelná správní a soudní rozhodnutí:

1 As 30/2008 (Nejvyšší správní soud), SbNNS 1746/2009: Ustanovení § 3 odst. 3 správního řádu z roku 1967, stejně jako § 4 odst. 1 a § 8 správního řádu z roku 2004, odrážejí principy dobré správy, které jsou aplikovatelné jednak v horizontální rovině mezi vykonavateli veřejné správy navzájem, jednak ve vertikálním vztahu mezi veřejnou správou a jejími uživateli. Pokud principy dobré správy hovoří o nejhodnějších prostředcích k vyřízení věci, mají se tím samozřejmě na mysli prostředky nejhodnější pro uživatele veřejné správy, nikoliv pro správní orgán. (JUD145322CZ)

ČÁST DRUHÁ

OBEČNÁ USTANOVENÍ O SPRÁVNÍM ŘÍZENÍ

Hlava I

SPRÁVNÍ ŘÍZENÍ

§ 9

Správní řízení je postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.

Ke správnímu orgánu viz § 1 odst. 1.

K rozhodnutí učiněnému ve správním řízení viz § 67 a násl.

K účastníku správního řízení viz § 27 a násl., § 140 odst. 6, § 141 odst. 3.

K procesní způsobilosti účastníka správního řízení viz § 29.

K úkonům právnické osoby ve správním řízení viz § 30.

K zástupci účastníka správního řízení viz § 31.

K formám zastoupení účastníka správního řízení viz § 32 a násl.

K úkonům účastníka správního řízení viz § 36 a násl.

K zahájení správního řízení viz § 44 a násl.

Výkladová poznámka:

Toto ustanovení podává legální definici správního řízení, které je ve správním řádu definováno výhradně jen zde.

Správní řízení je vnějším zákonem formalizovaným projevem činnosti veřejné správy, a to konkrétně jednak územní samosprávy ve smyslu zákona o obcích, zákona o krajích a zákona o hl. m. Praze, jednak též státní správy, přičemž správní orgány jsou k výkonu samosprávy a státní správy na tom kterém konkrétním úseku správního práva, např. zdravotnictví, vnitřních věcí, školství, kultury, dopravy apod., povolány zvláštními zákony. Správní řízení je obdobně jako obecný pojem „správa“ činností správních orgánů vedenou určitým, tj. zákonným způsobem s cílem vydat určité rozhodnutí.

Správní orgány rozhodují ve věcech, v nichž jsou zvláštními zákony povolány rozhodovat, vydáváním rozhodnutí konstitutivní nebo deklaratorní povahy. Konstitutivní rozhodnutí správních orgánů v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby. Deklaratorní rozhodnutí pak v určité věci prohlašují, že jmenovitě určená osoba určitá práva nebo povinnosti má anebo nemá.

Hlava II

SPRÁVNÍ ORGÁNY

Díl 1

Příslušnost správních orgánů

§ 10

Věcná příslušnost

Správní orgány jsou věcně příslušné jednat a rozhodovat ve věcech, které jim byly svěřeny zákonem nebo na základě zákona.

K zahájení správního řízení viz § 44 a násl.

K dalším ustanovením o příslušnosti viz § 130 a násl.

Ke sporům o věcnou příslušnost viz § 133 a násl.

Výkladová poznámka:

Věcná příslušnost správních orgánů určuje, který konkrétní správní orgán je povolán jednat a rozhodovat v určitých druhově určených věcech formou konstitutivního nebo deklaratorního rozhodnutí. Věcnou příslušnost stanoví správním orgánům vždy zvláštní zákony (např. z oblasti zdravotnictví, vnitřních věcí, kultury, školství, zaměstnanosti apod.). Věcná příslušnost odpovídá i na otázku, který orgán v dané věci rozhoduje v prvním stupni. Spory o věcnou příslušnost upravuje ustanovení § 133 správního řádu (viz komentář k tomuto ustanovení). Rozhodnutí věcně nepřislušného správního orgánu je nulitním správním aktem.

Vybraná použitelná správní a soudní rozhodnutí:

15 Ca 288/2001-20 (Krajský soud v Ústí nad Labem), SoJ 917/2002: Věcná příslušnost ve správním řízení určuje kompetentní správní orgán nejen odvětvově, ale určuje též, který stupeň orgánu v hierarchické struktuře správy má rozhodovat v tom kterém stupni správního řízení. Rozhodnutí věcně nepřislušného správního orgánu je nulitním správním aktem, zatímco nedostatek funkční příslušnosti při rozhodování ve správním řízení odůvodňuje toliko závěr o vadnosti (nezákonnosti) takového správního rozhodnutí, nikoli tedy závěr o jeho nulitě. (JUD20127CZ)

4 As 73/2005-56 (Nejvyšší správní soud), SbNSS 1652/2008: Přestupky proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích projednává

obecní úřad obce s rozšířenou působností. Na území hlavního města Prahy tuto působnost vykonávají orgány hlavního města Prahy; orgánům městských částí ji lze svěřit statutem. Z aktuálního znění statutu hlavního města Prahy nevyplývá, že by v současné době tato působnost orgánům městských částí svěřena byla. (JUD45320CZ)

1 As 35/2012-40 (Nejvyšší správní soud): Mezi demokratické principy (principy rovnosti a zákazu diskriminace a neodůvodněně nerovného zacházení jako esenciální zásady materiálního právního státu) jistě patří i fundamentální zásady správního řízení, jako nutnost zohlednit při rozhodování konkrétní okolnosti daného případu a dbát na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly, přičemž tyto zásady nacházejí svůj výraz právě v odůvodnění rozhodnutí. Podmínky přijímání do předškolních vzdělávacích zařízení musí být proto určeny předem a musí vycházet z principu rovnosti příležitostí. Přístup do zmíněného systému vzdělávání by měl být především v souladu s principem transparentnosti, který v širším smyslu vyjadřuje, že postupy při rozhodování jsou srozumitelné a otevřené, dle předem stanovených kritérií. Nejvyšší správní soud na základě těchto úvah dospěl k závěru, že rozhodování mateřské školy o nepřijetí dítěte do (předškolního) vzdělávacího systému podle § 34 školského zákona se odehrává v oblasti veřejné správy.

9 As 85/2011-134 (Nejvyšší správní soud): V posuzované věci nelze zejména s ohledem na zachování principu právní jistoty připustit, aby o umístění téhož reklamního zařízení bylo rozhodováno dvakrát různými správními orgány. To by vedlo k řadě nežádoucích důsledků, např. v situaci, kdy jeden správní orgán by povolení udělil a druhý nikoli. V budoucnu tak bude vždy záležet na konkrétních okolnostech projednávané věci, na konkrétních místních podmínkách a na samotném obsahu podaných žádostí, který věcně a místně příslušný silniční úřad (či úřady) budou ve věci rozhodovat a podle jakého zákonného ustanovení. Nejvyšší správní soud tak přisvědčil závěrům krajského soudu, že v uvedené věci se jednalo o natolik zásadní nedostatek věcné příslušnosti, který způsobil nicotnost vydaných rozhodnutí žalovaného.

§ 11 **Místní příslušnost**

(1) Místní příslušnost správního orgánu je určena

a) v řízeních týkajících se činnosti účastníka řízení (§ 27) místem činnosti,

b) v řízeních týkajících se nemovitosti místem, kde se nemovitost nachází,

c) v ostatních řízeních týkajících se podnikatelské činnosti účastníka řízení, který je fyzickou osobou, místem podnikání,²⁾

d) v ostatních řízeních týkajících se fyzické osoby místem jejího trvalého pobytu,³⁾ popřípadě místem pobytu na území České republiky podle druhu pobytu cizince⁴⁾ (dále jen „místo trvalého pobytu“); nemá-li fyzická osoba místo trvalého pobytu na území České republiky, je místní příslušnost určena posledním známým místem jejího pobytu na území České republiky,

e) v ostatních řízeních týkajících se právnické osoby místem jejího sídla nebo místem sídla její organizační složky;⁵⁾ u zahraniční právnické osoby je místní příslušnost správního orgánu určena sídlem její organizační složky v České republice; po zrušení organizační složky je místní příslušnost určena posledním sídlem této organizační složky na území České republiky.

(2) Je-li místně příslušných více správních orgánů a nedohodnou-li se jinak, provede řízení ten z nich, u něhož jako prvního byla podána žádost nebo který z moci úřední učinil úkon jako první. V ostatních případech nebo nelze-li podmínky místní příslušnosti určit, určí místní příslušnost usnesením nejbližše společně nadřízený správní orgán. Není-li takového orgánu, určí místní příslušnost usnesením ústřední správní úřad,⁶⁾ do jehož působnosti rozhodovaná věc náleží.

²⁾ § 2 odst. 3 obchodního zákoníku.

³⁾ Zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných čísel a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁾ Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁾ § 7 odst. 1 a 2 obchodního zákoníku.

⁶⁾ § 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Ke správnímu orgánu viz § 1 odst. 1.

K účastníkům správního řízení viz § 27 a násl., § 140 odst. 6, § 141 odst. 3.

K zahájení správního řízení o žádosti viz § 44 a násl.

K zahájení správního řízení z moci úřední viz § 46.

K usnesení viz § 76.

Výkladová poznámka:

Místní příslušnost správních orgánů určuje, který konkrétní správní orgán téhož stupně je povolán jednat a rozhodovat v určitých druhově určených věcech formou konstitutivního nebo deklaratorního rozhodnutí.

Zatímco věcnou příslušnost stanoví správním orgánům vždy zvláštní zákony, místní příslušnost správních orgánů určuje sám správní řád, a to podle několika podmínek, jež jsou níže pro lepší přehlednost vyloženy zvlášť. Pro určení místní příslušnosti správního orgánu jsou přitom rozhodující okolnosti v době zahájení řízení. Pokud se tyto okolnosti v průběhu řízení změní a nestanoví-li zákon jinak, dokončí řízení ten správní orgán, který byl k němu původně příslušný (tzv. zásada trvání příslušnosti, *perpetuatio fori*).

K odst. 1 písm. a): Ke správnímu řízení, které se týká činnosti účastníka správního řízení, je místně příslušným správním orgánem ten, v jehož územním obvodu vykonává účastník správního řízení svoji činnost. Písmeno a) dopadá jednak na veškerou jinou než podnikatelskou činnost fyzických osob, jednak též na veškerou jinou než podnikatelskou činnost právnických osob. Činnost účastníka správního řízení podle tohoto písmene nelze zaměňovat za jeho činnost podle písm. c) (viz níže).

K odst. 1 písm. b): Ke správnímu řízení, jehož předmětem je nemovitost, je místně příslušným správním orgánem ten, v jehož územním obvodu se tato nemovitost nachází.

K odst. 1 písm. c): Ke správnímu řízení, které se týká podnikatelské činnosti účastníka správního řízení, jež je fyzickou osobou, je místně příslušným správním orgánem ten, v jehož územním obvodu má tato podnikající fyzická osoba místo svého podnikání.

K odst. 1 písm. d): Ke správnímu řízení, které se týká fyzické osoby, avšak nijak nesouvisí s jakoukoli její činností ve smyslu písm. a), ani s její podnikatelskou činností ve smyslu písm. c), je místně příslušným správním orgánem ten, v jehož územním obvodu má fyzická osoba místo svého trvalého pobytu, resp. místo pobytu, jde-li o cizince. Pro přehlednost zavedl správní řád pro oba legislativní pojmy jednotnou legislativní zkratku „místo trvalého pobytu“. V případě, že fyzická osoba nemá na území našeho státu místo svého trvalého pobytu, je k řízení v její věci místně příslušným správním orgánem ten, v jehož územním obvodu měla své poslední známé místo pobytu, jímž může být jednak místo jejího předchozího již zrušeného trvalého pobytu nebo jakékoli jiné místo, na němž se tato fyzická osoba naposledy zdržovala a bylo to o ní známo.

K odst. 1 písm. e): Ke správnímu řízení, které se týká právnické osoby, avšak nesouvisí s její činností ve smyslu písm. a), je místně příslušným správním

orgánem ten, v jehož územním obvodu má právnická osoba své sídlo, resp. sídlo své organizační složky. Ve věci zahraniční právnické osoby, opět nijak nesouvisající s její podnikatelskou činností, je místně příslušným správním orgánem ten, v jehož územním obvodu má sídlo organizační složka zahraniční právnické osoby zřízená na území našeho státu; vždy však platí, že je po případném zrušení organizační složky právnické osoby místně příslušný správní orgán, v jehož územním obvodu měla zrušená organizační složka své sídlo.

V odstavci 2 bere správní řád v potaz možnost, že by počet místně příslušných právních úřadů ve věci činil dva a více. Tento tzv. pozitivní kompetenční konflikt mezi správními orgány by měl být, jak vyplývá z dikce ustanovení „... a nedohodnou-li se jinak...“, vyřešen v prvé řadě vzájemnou dohodou správních orgánů o tom, který z nich řízení ve věci provede. Výše uvedená dohoda správních orgánů nebo neúspěšný výsledek takové dohody dosáhnout jsou podmínkou k tomu, aby řízení ve věci provedl nakonec ten správní orgán, u něhož jako u prvního z konkurujících si správních orgánů byla podána žádost ve smyslu § 44 a násl. nebo který ve věci jako první z těchto správních orgánů učinil úkon z moci úřední ve smyslu § 46 a násl. V ostatních případech, jakož též tehdy, nebylo-li by možno určit podmínky místní příslušnosti správního orgánu ani právě nastíněným způsobem, bude pozitivní kompetenční konflikt mezi dvěma a více správními orgány ukončen správním orgánem nejbližší nadřízeným všem konkurujícím si správním orgánům společně, a to tak, že tento správní orgán určí svým rozhodnutím ve formě usnesení, který jemu podřízený správní orgán řízení v dané věci provede. Pokud by nejbližší společně nadřízeného správního orgánu nebylo, bude místní příslušnost jednoho z více správních orgánů, mezi nimiž je založen pozitivní kompetenční konflikt, určena usnesením ústředního správního úřadu, do jehož působnosti rozhodovaná věc náleží.

Závěr č. 13 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 3. 10. 2005:

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.

Vybraná použitelná správní a soudní rozhodnutí:

6 A 243/98 (Vrchní soud v Praze), SoJ 596/2000: Jestliže je podle speciálního zákona k rozhodnutí místně příslušných více správních orgánů a zákon neupravuje jejich vztah či posloupnost, ani nestanoví kritéria pro určení

místní příslušnosti, je namísto posoudit místní příslušnost podle správního řádu. (JUD19805CZ)

4 As 12/2006-87 (Nejvyšší správní soud): U statutárních měst, v nichž není ohlašovna v městských částech či obvodech, pak v důsledku zrušení pobytu a úředního pobytu v sídle ohlašovny dojde ke změně místní příslušnosti ve všech řízeních, která vůči občanovi jsou či mohou být vedena právě jen úřadem městské části – tedy v případech, kdy jde o místní příslušnost podle § 11 odst. 1 písm. d) zákona č. 500/2004 Sb. Jistě při nestrannosti správních orgánů nelze říci, že jde o důsledek vždy negativní, vliv na postavení účastníka to však jistě má. (JUD49337CZ)

§ 12

Postoupení pro nepřislušnost

Dojde-li podání (§ 37) správnímu orgánu, který není věcně nebo místně příslušný, bezodkladně je usnesením postoupí příslušnému správnímu orgánu a současně o tom uvědomí toho, kdo podání činil (dále jen „podatel“). 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 nařízeného správního orgánu. Usnesení vydaná podle tohoto ustanovení se pouze poznamenají do spisu.

K věcné příslušnosti správních orgánů viz § 10.

K místní příslušnosti správních orgánů viz § 11.

K podání učiněnému ve správním řízení viz § 37.

K usnesení viz § 76.

Ke spisu viz § 17.

K dalším ustanovením o příslušnosti viz § 130 a násl.

Výkladová poznámka:

Správní řád žádá, aby v konkrétních věcech vždy jednaly a rozhodovaly k tomu zákonem povolané, tj. příslušné správní orgány.

Tato podmínka představuje pro účastníky správního řízení jistotu, že v jejich konkrétní věci správní řízení provede a rozhodnutí učiní výhradně jen ten správní orgán, jehož oprávnění k tomu mu bylo založeno zvláštními zákony. Bylo-li by v konkrétní věci provedeno správní řízení a v jeho závěru pak o ní rozhodnuto nepřislušným správním orgánem, byly by obecně založeny podmínky

pro to, aby se účastníci správního řízení domáhali zrušení takového rozhodnutí a opětovného projednání své věci a vynesení rozhodnutí v ní příslušným správním orgánem.

Správní řád předchází případné nejistotě účastníků správního řízení, rozhodl-li by o jejich podání nepřislušný správní orgán, co do účinků takového rozhodnutí, tím, že sám – ex lege – přímo ukládá správním orgánům, které by nebyly k projednání a rozhodnutí věci iniciované podáním účastníků správního řízení příslušné, aby podání postoupily bezodkladně tomu správnímu orgánu, který je o něm příslušný rozhodnout, a současně aby o tomto svém opatření uvědomily toho, kdo podání, jež je příslušnému správnímu orgánu postupováno, u tohoto nepřislušného správního orgánu podal. Správní řád žádá, aby nepřislušný správní orgán postoupil podání, k jehož projednání není příslušný, vždy tomu správnímu orgánu, u něhož nelze takovou nepřislušnost namítat. Avšak i přesto, že je činnost veřejné správy ovládána kromě jiného zásadami zákonnosti a „iura novit curia“ (pozn. autorů: doslova „soud zná právo“; tato zásada se vztahuje k řízení před soudy, nicméně zde je na ni autory tohoto komentáře odkazováno spíše v tom smyslu, že tak, jako není v soudním řízení nutno dokazovat soudu platné právo, není nutno činit totéž ani ve správním řízení před správním orgánem, neboť ten má též, obdobně jako soud, platné právo znát) a nepřislušný správní orgán by měl postoupit podání vždy příslušnému správnímu orgánu, obsahuje správní řád, pro případ, že správní orgán, k němuž je podání postupováno, namítne svoji nepřislušnost, pravidlo, že tento správní orgán může další postoupení téhož podání příslušnému správnímu orgánu učinit, resp. je odesílajícímu správnímu orgánu vrátit, již pouze se souhlasem sobě nadřízeného správního orgánu. Toto ustanovení lze chápat jako snahu zákonodárce omezit nedůvodný „ping-pong“ ve vztahu k věcné nebo místní příslušnosti správních orgánů. Pokud správní orgán poté, co o toto sobě bezprostředně nadřízený správní orgán požádá, neobdrží od něj souhlas, aby postoupené podání postoupil dalšímu správnímu orgánu či aby je vrátil správnímu orgánu, který mu je již dříve postoupil, bude to právě on, kdo bude povinen zahájit na základě podatelova podání řízení ve věci, tuto věc projednat a rozhodnout o ní. Absence obligatorního souhlasu nadřízeného správního orgánu brání tedy již dalšímu potenciálnímu řetězení námitek správních orgánů co do své věcné nebo místní nepřislušnosti.

Absence věcné nebo místní příslušnosti správního orgánu může nastat toliko výhradně tehdy, bylo-li k věcné nebo místně nepřislušnému správnímu orgánu učiněno podání. Z dikce ustanovení „... *dojde-li k podání správnímu orgánu...*“ totiž jednoznačně vyplývá, že ve věcech, které lze ve správním řízení projednat ex offio, tedy aniž by bylo nutno jejich projednání iniciovat podáním,

je postoupení pro nepřislušnost vyloučeno. Ve věcech projednávaných ex officio je totiž předpokládáno, že řízení o nich zahájí z moci úřední vždy ten správní orgán, který je k tomu věcně a místně příslušný.

Závěr č. 13 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 3. 10. 2005:

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.

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).

Vybraná použitelná správní a soudní rozhodnutí:

IV. ÚS 30/97 (Ústavní soud): Bylo by v rozporu s principy právního státu přičítat k tíži a v neprospěch oprávněné osoby fakt, že k postoupení včas uplatněného restitučního nároku podle zákona o půdě došlo ze strany věcně a místně nepřislušného správního orgánu orgánu příslušnému po uplynutí zákonem stanovené lhůty k uplatnění nároku. (JUD31679CZ)

Dožádání § 13

(1) Příslušný správní orgán může usnesením dožádat podřízený nebo nadřízený správní orgán anebo jiný věcně příslušný správní orgán (dále jen „dožádaný správní orgán“) o provedení úkonu, který by sám mohl provést jen s obtížemi nebo s neúčelnými náklady anebo který by nemohl provést vůbec. Toto usnesení se doručuje pouze dožádanému správnímu orgánu a nelze se proti němu odvolat.

(2) Dožádaný správní orgán provede dožádaný úkon, jakož i úkony, které zajišťují účel dožádání.

(3) Dožádaný správní orgán provede úkon bez zbytečného odkladu. Pokud nelze provést úkon bezodkladně, provede ho dožádaný správní

orgán ve lhůtě 30 dní ode dne doručení dožádání. V případě, že dožádaný správní orgán nemůže lhůtu dodržet, může jemu nadřízený správní orgán na jeho návrh lhůtu prodloužit o dobu nezbytně nutnou.

(4) Pokud by dožádání bylo v rozporu s právními předpisy, dožádaný správní orgán usnesením, které se pouze poznamená do spisu, odmítne úkon provést a vyrozumí o tom dožadující správní orgán. Dožádaný správní orgán, který není ve vztahu podřízenosti k orgánu dožadujícímu, může odmítnout provedení úkonu též proto, že by jeho provedení vážně ohrozilo plnění jeho vlastních úkonů, nebo proto, že provedení dožádání by vyžadovalo vynaložení neúměrných nákladů. Provedení dožádání lze odmítnout jen s předchozím souhlasem nadřízeného správního orgánu.

(5) Dožádaný správní orgán má oprávnění podle § 136 odst. 4.

(6) Dožádání do ciziny upravují zvláštní právní předpisy.⁷⁾

⁷⁾ **Například zákon č. 191/2004 Sb., o mezinárodní pomoci při vymáhání některých finančních pohledávek.**

Ke správnímu orgánu viz § 1 odst. 1.

K právním předpisům viz § 2 odst. 1.

K usnesení viz § 76.

K dotčeným orgánům viz § 136.

Výkladová poznámka:

Dožádání je institutem, který je obdobně zakotven mj. i v ostatních procesních předpisech českého civilního (o. s. ř.) a trestního (tr. ř.) práva. Tato skutečnost tedy jen potvrzuje, že se jedná o institut, který značně přispívá k efektivitě vedeného procesu.

Podstata dožádání je založena na tom, že se z hlediska procesní ekonomie nevyplatí činit všechny procesní úkony příslušným orgánem, zde správním orgánem. Důvodem může být např. podstatná vzdálenost příslušného správního orgánu od místa trvalého pobytu nebo místa podnikání fyzické osoby, popř. sídla organizační složky právnické osoby, jichž se projednává věc týká, stejně tak jako značná časová úspora, které se ve správním řízení dosáhne, pokud bude požadovaný úkon proveden dožádaným orgánem.

Správní řád žádá, aby dožadující orgán, jímž je příslušný správní orgán, který by sice jinak mohl úkon ve věci provést sám, avšak může tak učinit jen s obtížemi nebo s neúčelnými náklady, popř. takový úkon nemůže provést vůbec,

požádal usnesením – dožádal – sobě podřízený správní orgán, sobě nadřízený správní orgán či jiný věcně příslušný správní orgán, aby tento úkon ve věci provedl namísto něj. Z dikce ustanovení „... může usnesením dožádat podřízený nebo nadřízený správní orgán anebo jiný věcně příslušný správní orgán...“ vyplývá, že dožádání může být dožadujícím správním orgánem realizováno jednak po linii vertikální, kdy je o provedení úkonu žádán správní orgán nadřízený nebo podřízený, jednak po linii horizontální, v kterémžto případě může dožadující správní orgán žádat provedení úkonu po jiném věcně příslušném, avšak již místně nepřislušném, správním orgánu.

Správní řád stanoví, že vlastní žádost dožadujícího správního orgánu o provedení dožádaného úkonu je rozhodnutím dožadujícího správního orgánu ve formě usnesení, které se doručuje výhradně jen dožádanému správnímu orgánu a proti němuž není podání řádného opravného prostředku – odvolání – přípustné.

Z hlediska procesní ekonomie je žádoucí, aby dožádaný správní orgán provedl dožadovaný úkon ve věci pokud možno co nejrychleji, v dikci odstavce 3 „... bez zbytečného odkladu...“, poté, co byl o jeho provedení dožádán. Pokud by se tak nestalo, postrádal by institut dožádání smysl, neboť ve lhůtě několika týdnů by mohl předmětný úkon ve věci provést zpravidla již i sám dožadující orgán. Přesto ovšem ponechává správní řád dožádanému správnímu orgánu k provedení dožádaného úkonu lhůtu třiceti dnů ode dne doručení dožádání, již je možno k návrhu dožádaného správního orgánu prodloužit jemu nadřízeným správním orgánem o dobu nezbytně nutnou, pokud by dožádaný správní orgán nemohl cit. třicetidenní lhůtu dodržet.

Dožádaný správní orgán může odmítnout provést dožadovaný úkon z důvodů uvedených v odstavci 4. Pokud by mělo být provedení dožadovaného úkonu v rozporu se zákony a ostatními právními předpisy, je dožádaný orgán povinen provedení takového úkonu odmítnout, což učiní svým rozhodnutím ve formě usnesení zaznamenaného do spisu, a vyrozumí o tom dožadující správní orgán. Další z důvodů, pro něž lze provedení dožadovaného úkonu dožádaným orgánem odmítnout, se vztahuje na množinu správních orgánů, které nejsou s dožadujícím orgánem ve vztahu subordinace, jedná se tedy o jiné věcně příslušné správní orgány. Takové správní orgány mohou provedení dožadovaného úkonu odmítnout kromě již výše uvedeného též proto, že by jeho provedením vážně ohrozily plnění svých vlastních úkolů, popř. proto, že by na provedení dožadovaného úkonu musely vynaložit neúměrně vysoké náklady.

Správní orgány dožádané o provedení dožadovaného úkonu po horizontální linii mohou jeho provedení odmítnout pouze s předchozím souhlasem jim nadřízeného správního orgánu.

Odstavec 5 přiznává správním orgánům při plnění úkolů dožádaného správního orgánu oprávnění dotčených orgánů ve smyslu § 136. Tato jejich oprávnění spočívají zejména v právu nahlížet do spisu vedeného jinak dožadujícím správním orgánem v předmětné věci a právu obdržet kopii materiálů tvořících součást spisu, je-li to pro provedení dožadovaného úkonu podstatné. V této souvislosti je vhodné zdůraznit, že dotčené orgány požívají práva iniciovat zahájení přezkumného řízení. Co se týče podrobnějšího výkladu o dotčených orgánech, jejich právech a povinnostech, odkazují autoři tohoto komentáře na výkladovou poznámku uvedenou u § 136.

Odstavec 6 stanoví, že provedení dožadovaného úkonu v zahraničí podléhá režimu zvláštních právních předpisů, z nichž je demonstrativně v poznámce pod čarou uveden jeden z nich.

Závěr č. 65 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 26. 11. 2007:

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.

Díl 2

Vyloučení z projednávání a rozhodování věci

§ 14

(1) Každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (dále jen „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 nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit.

(2) Účastník řízení může namítnout 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. O námitce rozhodne bezodkladně usnesením služebně nadřízený úřední osoby nebo ten, kdo má obdobné postavení⁸⁾ (dále jen „představený“).

(3) Úřední osoba, která se dozví o okolnostech nasvědčujících, že je vyloučena, je povinna o nich bezodkladně uvědomit svého představeného. Do doby, než představený posoudí, zda je úřední osoba vyloučena, a provede potřebné úkony, může tato osoba provádět jen takové úkony, které nenesou odkladu.

(4) Představený úřední osoby, která je vyloučena, za ni bezodkladně určí jinou úřední osobu, která není k vyloučenému ve vztahu podřízenosti. Usnesení o tom se pouze poznamená do spisu. Nelze-li určit nikoho jiného, bezodkladně o tom uvědomí nadřízený správní orgán a spolu s tím mu předá spis. Nadřízený správní orgán postupuje podle § 131 odst. 4.

(5) Vyloučena je též ta úřední osoba, která se účastnila řízení v téže věci na jiném stupni. Důvodem vyloučení není účast na úkonech před zahájením řízení nebo na výkonu kontroly prováděné podle zvláštního zákona.

(6) Ustanovení předchozích odstavců se nepoužijí pro vedoucí ústředních správních úřadů a státní tajemníky.

(7) Ustanovení odstavců 1 až 4 se obdobně užití pro znalce a tlumočníky.

⁸⁾ **Například zákoník práce, 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. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávních celků a o změně některých zákonů.**

Ke správnímu orgánu viz § 1 odst. 1.

K věci projednávané ve správním řízení viz § 1.

K účastníkům správního řízení viz § 27 a násl., § 140 odst. 6, § 141 odst. 3.

K zástupcům účastníků správního řízení viz § 31 a násl.

K usnesení viz § 76.

Ke spisu viz § 17.

Ke znalcům a tlumočnickům viz zákon o znalcích a tlumočnících.

Výkladová poznámka:

Odstavec 1 zavádí legislativní zkratku „úřední osoba“, již se nadále rozumí každá osoba podílející se bezprostředně svojí činností na výkonu pravomoci správního orgánu.

Každá úřední osoba je ex lege vyloučena z provedení všech úkonů v řízení, jejichž provedením by mohla ovlivnit jeho výsledek. Postačí přitom být i jen možnost ovlivnění výsledku řízení. Je nutno podtrhnout, že úřední osoba nemusí být vždy nutně vyloučena z provedení všech úkonů v řízení bez výjimky, nýbrž musí být vyloučena vždy jen z provedení takových úkonů, které mohou být způsobilé výsledek řízení ovlivnit. S touto podmínkou se tedy musí představený úřední osoby v rozhodnutí o jejím vyloučení z provádění úkonů ve věci vždy odpovídajícím způsobem vypořádat.

Úřední osoba je vyloučena z provádění úkonů ve věci, jakmile lze o ní důvodně předpokládat, že s ohledem na její poměr k projednávané věci, účastníkům řízení nebo jejich zástupcům má na výsledku řízení takový zájem, pro který je namíste pochybovat o její nepodjatosti alternativně k věci, účastníkům řízení nebo jejich zástupcům. Tzn. že vždy postačí, je-li dána být i jen jedna, avšak právě vždy nejméně jedna, taková důvodná pochybnost.

Kromě podmínek uvedených v odstavci 1 je úřední osoba vyloučena z provádění úkonů ve věci rovněž tehdy (odstavec 5), pokud se účastnila řízení v téže věci v jiném stupni. Důvodem vyloučení nemůže ovšem být účast úřední osoby na úkonech učiněných před zahájením řízení v dané věci nebo v průběhu výkonu kontroly podle zvláštního zákona. Z hlediska jednoznačného výkladu by autoři de lege ferenda doporučovali nahradit výraz „účastnila“ výrazem „zúčastnila“, neboť zákonodárcem užitý nedokonavý vid dopadá, a gramatický výklad tento názor autorů jen potvrzuje, spíše na déletrvajícím účasti vyloučené úřední osoby na řízení vedeném v téže věci u správního orgánu jiného stupně, zatímco užití dokonavého vidu brojí proti být i jen jednotlivé účasti vyloučené úřední osoby v řízení vedeném ve věci u vyšší či nižší instance.

Dikce ustanovení „... lze důvodně předpokládat...“ žádá, aby byla domněnka o podjatosti úřední osoby důvodná. Výše uvedené znamená, že buď účastník řízení (viz odstavec 2) nebo úřední osoba sama (viz odstavec 3) jsou vždy povinni námitku podjatosti úřední osoby nejen vznést, ale též i odůvodnit, neboť jinak by představený úřední osoby nemohl o jejím vyloučení z provádění úkonů ve věci kvalifikovaně rozhodnout.

Odstavec 2 žádá, aby účastník řízení vznesl námitku podjatosti úřední osoby ihned, jakmile se o ní dozví. O účastníkově námitce rozhodne vždy co nejdříve, v dikci ustanovení „... bezodkladně...“, služebně nadřízený úřední osoby,

jejíž podjatost účastníků řízení namítl. Pokud bude správním orgánem k pozdější účastníkově námitce vyloučení úřední osoby z provádění úkonů v jeho věci prokázáno, že účastník o existenci důvodu jejího vyloučení věděl již dříve (vigilantibus iura), avšak tuto svoji námitku neuplatnil „... bez zbytečného odkladu...“, nebude k této jeho pozdější námitce správním orgánem přihlédnuto a nezpůsobí to ani vadu řízení. Tímto je tedy na účastníku řízení, aby bedlivě střežil a uplatňoval svá práva, avšak nikterak účelově a na úkor délky správního řízení či snad z jiných důvodů.

Bude-li to úřední osoba, která se dříve než účastník řízení dozví, že jsou dány okolnosti, nebo byť i jen některá z nich, nasvědčující tomu, že je z provádění úkonů ve věci vyloučena, je povinna uvědomit o nich bez zbytečného odkladu svého představeného. Do té doby, než představený posoudí (jedná se o vůbec první myšlenkový úkon představeného v této souvislosti), zda je úřední osoba z provádění úkonů ve věci vyloučena, a než provede potřebné úkony (jedná se o následné již právně relevantní úkony představeného úřední osoby), je úřední osoba oprávněna provádět ve věci pouze ty úkony, které nesnesou odkladu.

Bude-li představeným úřední osoby rozhodnuto o jejím vyloučení, určí představený usnesením poznamenaným pouze do spisu, z hlediska principu procesní ekonomie nejlépe pokud možno již v samotném rozhodnutí o vyloučení jinou úřední osobu, která provede úkony ve věci namísto vyloučené úřední osoby. V určení jiné úřední osoby namísto vyloučené úřední osoby není přitom její představený nijak omezován, ledaže jiná úřední osoba nesmí být k vyloučené úřední osobě ve vztahu podřízenosti. Nebyla-li by totiž tato podmínka respektována, nebylo by možno zaručit, že by vyloučená úřední osoba nepřipustně neingerovala do rozhodovací činnosti jiné úřední osoby z titulu své funkční nadřazenosti k ní.

Správní řád počítá rovněž s eventualitou, že by namísto vyloučené úřední osoby nebylo možno, zejména z personálních příčin, určit jinou úřední osobu. V tomto případě je povinností představeného uvědomit o nastalé situaci bezodkladně nadřízený správní orgán a předat mu spis vedený v této věci. Nadřízený správní orgán bude ve věci postupovat podle § 131 odst. 4 o změně příslušnosti správního orgánu, na výkladovou poznámku k němuž je tímto autory tohoto komentáře v dalším odkazováno.

Zatímco ustanovení odstavců 1 až 4 se užijí obdobně též i pro osoby znalců a tlumočnicků účastnivších se správního řízení v postavení znalců a tlumočnicků, neužije se žádného ustanovení § 14 pro vedoucí ústředních správních úřadů a státní tajemníky. Použití slov „obdobně“ a „přiměřeně“ upravují Legislativní pravidla vlády v čl. 41. 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. Používá se například obratu „Pro ... platí obdobně § ... odst ...“. Slova „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.

Používá se například obratu „Pro ... platí přiměřeně § ... odst. ...“.

Závěr č. 63 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 26. 11. 2007:

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 hejtmána 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.

Závěr č. 77 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 22. 6. 2009:

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.

Vybraná použitelná správní a soudní rozhodnutí:

2 As 21/2004-67 (Nejvyšší správní soud), SbNSS 503/2005: Rozhoduje-li obecní úřad v přenesené působnosti o právu či povinnosti obce, nelze bez dalšího usoudit na vyloučení jeho pracovníků pro pochybnosti o jejich nepodjatosti. (JUD30596CZ)

6 A 35/2001-62 (Nejvyšší správní soud), SbNSS 156/2004: Předseda Komise pro cenné papíry se správního řízení v I. stupni neúčastní jako zaměstnanec Komise pro cenné papíry. Rozhodnutí Komise pro cenné papíry vydané v I. stupni proto není jeho rozhodnutím, nýbrž právě rozhodnutím Komise pro cenné papíry jakožto správního orgánu, které předseda Komise pro cenné

papíry podle výslovné úpravy obsažené v zákoně o Komisi pro cenné papíry toliko opatřuje svým podpisem. (JUD30249CZ)

6 A 90/2002-82 (Nejvyšší správní soud), SbNSS 123/2004: Ministr vnitra není pracovníkem správního orgánu, proto použití ustanovení správního řádu o vyloučení pracovníka správního orgánu z projednávání a rozhodování věci tedy nepřipadá v případě uvedeného ministra v úvahu. (JUD30216CZ)

30 Ca 23/2002-17 (Krajský soud v Hradci Králové), SoJ 1058/2002: Pracovníci obecního (městského) úřadu jsou z projednávání a rozhodování věci vyloučeni, pokud by měl jejich zaměstnavatel (obec či město) bezprostřední a soukromý zájem na výsledku rozhodnutí vydávaného v přenesené působnosti, daný tím, že by se dotýkalo jeho majetku a byl od něho odvislý majetkový přínos pro obec nebo město. (JUD20267CZ)

5 A 27/95 (Vrchní soud v Praze), SoJ 700/2000: Pracovník správního orgánu, který v rámci dozorových a kontrolních funkcí orgánu státní správy provedl kontrolu určitého subjektu, je pro poměr k věci vyloučen z projednávání a rozhodování ve věci uložení sankce tomuto subjektu za porušení předpisů zjištěných u něho touto kontrolou. (JUD19910CZ)

6 A 21/95-29 (Vrchní soud v Praze), SoJ 480/1999: „Poměrem k věci“ ve smyslu příslušného ustanovení správního řádu o vyloučení pracovníka správního orgánu z projednávání a rozhodování věci bude zpravidla (skutečný nebo potenciální) osobní zájem takového pracovníka na vydání rozhodnutí o určitém obsahu. Za poměr k věci nelze tudíž považovat profesní a neosobní procesní stanovisko pracovníka správního orgánu, který účastníku řízení písemně sdělil, že správní orgán považuje za prokázané, že se stal správní delikt a že se účastník řízení může seznámit s podklady pro rozhodnutí. (JUD19689CZ)

22 Ca 79/2002-47 (Krajský soud v Ostravě), SbNSS 36/2003: Nezábýval-li se odvolací orgán námitkou podjatosti pracovníka správního orgánu, nepřezkoumal napadené rozhodnutí v celém rozsahu a tato vada mohla tak mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. (JUD26302CZ)

2 As 29/2007-74 (Nejvyšší správní soud), SbNSS 1465/2008: Důvodem pro vyloučení úřední osoby podle § 14 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, není pouhá skutečnost, že tato osoba, jako pracovník městského či krajského úřadu, rozhoduje ve věci přestupku, z něhož je obviněn zastupitel příslušného města či kraje. (JUD103189CZ)

Díl 3 Vedení řízení a úkony správních orgánů

§ 15 Vedení řízení

(1) Jednotlivé úkony v řízení se činí písemně, pokud zákon nestanoví jinak nebo pokud to nevyklučuje povaha věci. Jednotlivé sdělení v průběhu řízení lze vůči přítomnému účastníku řízení učinit ústně, pokud ten na písemné formě netrvá. Obsah úkonů prováděných jinou než písemnou formou se poznamená do spisu, nestanoví-li zákon jinak.

(2) Úkony správního orgánu v řízení provádějí úřední osoby oprávněné k tomu podle vnitřních předpisů správního orgánu nebo pověřené vedoucím správního orgánu (dále jen „oprávněné úřední osoby“).

(3) Oprávněné úřední osoby jsou povinny zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o kterých se dozvěděly v souvislosti s řízením a které v zájmu zajištění řádného výkonu veřejné správy nebo v zájmu jiných osob vyžadují, aby zůstaly utajeny, nestanoví-li zákon jinak. Této povinnosti jsou oprávněné úřední osoby zproštěny jen z důvodů stanovených zvláštním zákonem nebo vysloví-li souhlas osoba, jíž se předmětná skutečnost dotýká. Ustanovení zvláštních zákonů o zproštění povinnosti mlčenlivosti tím nejsou dotčena.

(4) O tom, kdo je v dané věci oprávněnou úřední osobou, se provede záznam do spisu a správní orgán o tom účastníka řízení na požádání informuje. Oprávněná úřední osoba na požádání účastníka řízení sdělí své jméno, příjmení, služební nebo obdobné označení a ve kterém organizačním útvaru správního orgánu je zařazena.⁹⁾

⁹⁾ Například § 61 odst. 1 písm. v) služebního zákona.

K věci projednávané ve správním řízení viz § 1.

Ke spisu viz § 17.

K úřední osobě viz § 14.

Ke zvláštním zákonům uvedeným v odstavci 3 viz výkladová poznámka uvedená u § 55.

Ke správnímu orgánu viz § 1 odst. 1.

K účastníku správního řízení viz § 27 a násl., § 140 odst. 6, § 141 odst. 3.

Výkladová poznámka:

Správní řád vychází z teze, že jednotlivé úkony jsou ve správním řízení činněny písemně, avšak připouští též i jinou jejich formu, zvláště pak tehdy, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak anebo nevylučuje-li to povaha věci. Obsah úkonů prováděných ve správním řízení jinou než písemnou formou, nepožaduje-li správní řád jinak, se poznamenává do spisu.

Účastník řízení má právo žádat, aby vůči němu správní orgán provedl jednotlivé sdělení v průběhu správního řízení – v praxi se bude jednat zejména o výzvu či jiné sdělení obdobné povahy – ústně, pokud je účastník takovému jednotlivému sdělení správního orgánu přítomen a netrvá výlučně na jeho písemné formě.

Odstavec 2 zavádí legislativní zkratku „oprávněné úřední osoby“. Touto osobou, resp. osobami jsou nadále míněny osoby oprávněné provádět úkony správního řízení buď podle vnitřních předpisů správního orgánu, nebo z pověření jeho vedoucího. Vnitřní předpisy správního orgánu lze přitom v zásadě rozlišit na interní normativní instrukce (závazné příkazy) vydávané v rámci hierarchických vztahů osobami funkčně nadřízenými osobám jim v konkrétních věcech podřízeným a interní normativní akty (organizační řády, vnitřní řády apod.) závazné pro všechny oprávněné úřední osoby nebo alespoň jejich zpravidla funkčně či věcně, nikoli individuálně, vymezený okruh. To, kdo je vedoucím správního orgánu, stanoví zvláštní zákony.

Správní řízení je založeno na zásadě neveřejnosti. Přesto je však oprávněným úředním osobám v odstavci 3 uloženo zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se dozvěděly v souvislosti se správním řízením a které v zájmu zajištění řádného výkonu veřejné správy, resp. v zájmu jiných osob, vyžadují, aby zůstaly utajeny, neuvádí-li zvláštní zákon jinak. Povinnosti mlčenlivosti mohou být oprávněné úřední osoby zproštěny jen z důvodů uvedených ve zvláštním zákoně nebo pokud s tím vysloví souhlas osoba, jíž se předmětná skutečnost dotýká.

Odstavcem 3 nejsou nijak dotčena ustanovení zvláštních zákonů o zproštění povinnosti mlčenlivosti, zejména tr. zák. co do povinnosti oznámit, že byl spáchán trestný čin, resp. že teprve spáchán bude, aby mohl být včas překažen. Ze zásady publicity veřejné správy, která je protikladem zásady anonymity, vyplývá, jak uvedeno v odstavci 4, že účastník správního řízení má právo žádat správní orgán o sdělení, kdo je v jeho věci oprávněnou úřední osobou. Záznam o tom, kdo je v dané věci oprávněnou úřední osobou, musí být vyhotoven a do spisu založen i tehdy, pokud účastník o takové sdělení nepožádal. Správní řád taxativně vyjmenovává údaje, jež je při tom oprávněná úřední osoba povinna účastníku řízení sdělit: jedná se o její jméno, příjmení, služební nebo obdobné

označení a název organizačního útvaru správního orgánu, v němž je tato oprávněná úřední osoba zařazena.

Závěr č. 17 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 7. 11. 2005:

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.

Závěr č. 59 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 11. 6. 2007:

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 nevyklučuje 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.

Vybraná použitelná správní a soudní rozhodnutí:

4 As 91/2006-76 (Nejvyšší správní soud): Spatřuje-li stěžovatel důvody podjatosti v tom, že vedoucí odboru správního orgánu vlastní v k. ú. LIBOTYŇE tři honební pozemky zařazené do sousedních honiteb a je členkou sousedních honebních společenství, pak jsou zde důvodné pochybnosti o tom, zda u takové pracovnice správního orgánu nejde (nešlo) o vztah k posuzované věci. Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že v obsahu správního spisu se nachází oznámení Městského úřadu Prachatice ze dne 23. 1. 2003, které je podepsáno MVDr. M. P., jímž došlo k registraci HS VYŠOHÁJ-BUŠANOVICE, v němž byl členem výboru M. P., R. 26, 384 81 č. (zřejmě manžel pracovnice správního orgánu). (JUD138459CZ)

§ 16 Jednací jazyk

(1) V řízení se jedná a písemnosti se vyhotovují v českém jazyce. Účastníci řízení mohou jednat a písemnosti mohou být předkládány i v jazyce slovenském.

(2) Písemnosti vyhotovené v cizím jazyce musí účastník řízení předložit v originálním znění a současně v úředně ověřeném překladu do jazyka českého, pokud správní orgán nesdělí účastníkovi řízení, že takový překlad nevyžaduje. Takové prohlášení může správní orgán učinit na své úřední desce i pro neurčitý počet řízení v budoucnu.

(3) Každý, kdo prohlásí, že neovládá jazyk, jímž se vede jednání, má právo na tlumočnicka¹⁰⁾ zapsaného v seznamu tlumočnicků, kterého si obstará na své náklady. V řízení o žádosti si žadatel, který není občanem České republiky, obstará tlumočnicka na své náklady sám, nestanoví-li zákon jinak.¹¹⁾

(4) Občan České republiky příslušející k národnostní menšině, která tradičně a dlouhodobě žije na území České republiky,¹²⁾ má před správním orgánem právo činit podání a jednat v jazyce své národnostní menšiny. Nemá-li správní orgán úřední osobu znalou jazyka národnostní menšiny, obstará si tento občan tlumočnicka zapsaného v seznamu tlumočnicků. Náklady tlumočení a náklady na pořízení překladu v tomto případě nese správní orgán.

(5) Neslyšícím uživatelům českého znakového jazyka správní orgán ustanoví tlumočnicka českého znakového jazyka podle zvláštního zákona.¹³⁾ Neslyšící osobě preferující český jazyk ustanoví prostředníka, který je schopen se s ní dorozumět pomocí komunikačních systémů vycházejících z českého jazyka dle její vlastní volby.

Osobě hluchoslepé bude ustanoven prostředník, který je schopen se s ní dorozumět pomocí komunikačních systémů neslyšících a hluchoslepých osob dle její vlastní volby. Prostředník je ustanovován za stejných podmínek, za jakých je ustanovován tlumočnicka českého znakového jazyka.¹³⁾ O ustanovení tlumočnicka nebo prostředníka vydává správní orgán usnesení, které se oznamuje pouze osobám, jichž se dotýká.

¹⁰⁾ Čl. 37 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

¹¹⁾ Zákon č. 325/1999 Sb.

¹²⁾ Zákon č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 320/2002 Sb.

Ke spisu viz § 17.

K protokolu viz § 18.

K účastníkům správního řízení viz § 27 a násl., § 140 odst. 6, § 141 odst. 3.

K úřední desce viz § 26.

K podání viz § 37.

K usnesení viz § 76.

Výkladová poznámka:

Jednáním jazykem, tj. jazykem, v němž správní orgány vedou správní řízení, resp. v němž se vyhotovují písemnosti, je zásadně český jazyk, nicméně z této maximy připouští správní řád několik výjimek. První výjimka je uvedena již v odstavci 1 a týká se jednání a předkládání písemností ve slovenském jazyce, to vše, aniž by společně s nimi bylo třeba předložit i jejich úředně ověřený překlad, který je jinak vyžadován u písemností vyhotovených v cizím jazyce jiném než slovenském (viz odstavec 2).

Písemnosti vyhotovené v cizím jazyce, s výjimkou slovenského jazyka, je tedy nutno předložit správním orgánům v originálním znění a právě současně též s jejich úředně ověřeným českým překladem. Výjimku z tohoto jinak obligatorního postupu správní řád povoluje toliko tehdy, pokud správní orgán účastníkovi sdělí, že úředně ověřený český překlad cizojazyčné písemnosti nevyžaduje. Odstavec 2 se výslovně o právu účastníka požádat správní orgán o předložení cizojazyčných listin bez jejich úředně ověřeného českého překladu nezmiňuje, lze však dovodit, že takovou žádost může účastník správnímu úřadu nepochybně adresovat.

Prohlášení o tom, že v řízení před správním orgánem není třeba úředně ověřeného českého překladu cizojazyčných písemností, může správní orgán učinit pro neurčitý počet řízení v budoucnu na své úřední desce.

Správní řád ponechává osobě, která prohlásí, že neovládá jazyk, v němž je správní řízení vedeno, právo, aby si na své náklady obstarala tlumočnicka zapsaného v seznamu tlumočnicků. Totéž právo náleží za stejné podmínky v řízení o žádosti též osobě žadatele.

Správní řád respektuje právo českých státních občanů hlásících se k národnosti menšiny, avšak pouze té, která na území České republiky žije tradičně a dlouhodobě, činit vůči správnímu orgánu podání, jakož i jednat před ním v jazyce své národnostní menšiny. Podmínka tradičního a dlouhodobého působení národnostní menšiny na území našeho státu se však autorům tohoto

komentáře jeví, jakkoli její zamýšlený účel chápou, ale nepodporují, jako nešťastná, neboť správný orgán může českým státním občanům a příslušníkům národnostních menšin právo uvedené v odstavci 4 odpírat, protože právní řád České republiky „tradiční a dlouhodobé“ působení národnostních menšin na našem území nedefinuje.

Byť důvodová zpráva ke správnímu řádu považuje ustanovení odstavce 3 co do nákladů vzniklých přibráním tlumočnicka účastníku řízení, který není státním občanem ČR, za souladné s čl. 37 odst. 4 Listiny, domnívají se autoři naopak, že tomu tak není. Řízení před správními orgány nemůže podléhat diskriminaci osob neovládajících jednací jazyk, pokud Listina užívá obecného termínu „kdo“, z čehož je zřejmé, že zde podmínka českého státního občanství není určující.

Za účelem zajištění účelu správního řízení dbá správní řád rovněž, aby stejně tak, jako mohou být za výše uvedených podmínek osobám neovládajícím úřední jazyk k dispozici tlumočníci, byli osobám neslyšícím k dispozici tlumočníci do znakové řeči. Rozdíl oproti výše uvedenému spočívá však v tom, že tlumočníci do znakové řeči jsou neslyšícím osobám správním orgánem ustanovováni. Pokud osoba neslyšící znakovou řeč neovládá, ustanoví jí správní orgán prostředníka, který bude schopen se s touto osobou dorozumět. Obdobně bude postupováno v případě osoby hluchoslepé: správní orgán jí ustanoví prostředníka schopného dorozumět se s ní pomocí řeči pro hluchoslepé. Při ustanovení prostředníka postupuje správní orgán jako v případě ustanovení tlumočnicka znakové řeči. O ustanovení tlumočnicka nebo prostředníka vydává správní orgán rozhodnutí ve formě usnesení, které je oznamováno pouze osobám, jichž se dotýká.

Závěr č. 5 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 24. 6. 2005:

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 nikoli.

Závěr č. 46 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 6. 11. 2006:

Realizace práva na tlumočnicka 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 tlumočnicka na své náklady.

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

Závěr č. 56 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 14. 5. 2007:

Právo na tlumočnicka ve zkráceném řízení

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

Vybraná použitelná správní a soudní rozhodnutí:

6 A 502/93 (Vrchní soud v Praze), SpP 59/1994: Vadou řízení, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, je i to, že správní orgán jednal s žadatelkou o přiznání statusu uprchlíka bez tlumočnicka, byť i s odůvodněním, že žadatelka je schopna se v českém jazyce vyjádřit, a její písemné projevy předal k překladu osobě, o níž není ze spisu zřejmé, že by byla vázána slibem ve smyslu zákona č. 36/1967 Sb., resp. nebyla zapsána v seznamu znalců a tlumočnicků. (JUD5010CZ)

6 A 17/2000-54 (Nejvyšší správní soud), SbNSS 341/2004: Pokud účastník neprohlásí, že neovládá jazyk, jímž se vede jednání, a tato skutečnost nevyplývá ani z obsahu správního spisu, není tím porušeno právo účastníka řízení na tlumočnicka. (JUD30435CZ)

5 Azs 5/2003-33 (Nejvyšší správní soud), SbNSS 59/2004: Cizinka v řízení o azylu musí být o právu vyjádřit se k možnosti rozhodnout o věci samé bez jednání poučena v jazyce, jemuž rozumí. (JUD26325CZ)

§ 17 Spis

(1) V každé věci se zakládá spis. Každý spis musí být označen spisovou značkou. Spis tvoří zejména podání, protokoly, záznamy, písemná vyhotovení rozhodnutí a další písemnosti, které se vztahují k dané věci. Přílohou, která je součástí spisu, jsou zejména důkazní prostředky, obrazové a zvukové záznamy a záznamy na elektronických médiích.

Spis musí obsahovat soupis všech svých součástí, včetně příloh, s určením data, kdy byly do spisu vloženy.

(2) Zasilají-li se dožádané spisy v poštovní zásilce, musí odesílající správní orgán zvolit takovou poštovní službu, která zahrnuje stvrzení podání a dodání poštovní zásilky.

(3) Z důvodu ochrany utajovaných informací a z důvodu ochrany jiných skutečností, na něž se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti, se v případech stanovených zvláštním zákonem část písemností nebo záznamů uchovává odděleně mimo spis.

(4) Nevykonává-li příslušný správní orgán spisovou službu, předá spis po právní moci rozhodnutí správnímu orgánu, který pro něj spisovou službu vykonává.

K nahlížení o spisu viz § 38.

K podání viz § 37.

K protokolu viz § 18.

K rozhodnutí viz § 67 a násl.

K důkazním prostředkům viz § 51 a násl.

K dožádání viz § 13.

Ke spisové službě viz zákon o archivnictví.

Výkladová poznámka:

Spis, resp. spisový svazek, zakládá správní orgán obligatorně v každé jím projednávané věci, a to bez ohledu, zda se jedná o věc, o níž je řízení zahájováno na návrh oprávněné osoby anebo z moci úřední.

Spis musí být označen spisovou značkou (sp. zn.). Spisová značka se liší od čísla jednacího (č. j.) tím, že číslo jednací obsahuje zpravidla jako svoji součást jednak spisovou značku nebo alespoň její část, jednak další identifikační údaj (pořadové číslo nezřídka oddělené pomlčkou nebo lomítkem), jímž se od sebe odlišují písemnosti různé povahy (viz jejich demonstrativní výčet uvedený v odstavci 1) vydané správním orgánem v téže věci.

Správní řád stanoví demonstrativně, co vše tvoří spis. Rovněž stejným způsobem definuje, co vše je možno pokládat za jeho přílohu. Tento způsob zvolil zákonodárce z praktických důvodů proto, aby mohly být jak spis sám, tak i jeho přílohy kdykoli rozšířeny o další součásti, aniž by k tomu bylo třeba novelizovat správní řád. Z téhož důvodu byla neuzavřená demonstrativní výčtová metoda užita rovněž v ustanovení o důkazních prostředcích.

Povinností správního orgánu je, aby zajistil, že spis bude obsahovat soupis všech svých součástí včetně příloh, a to s určením data, kdy tyto byly do spisu vloženy.

Odstavec 2 výslovně žádá, aby v případě, že je nutno odeslat dožádané spisy poštovní zásilkou – výstižnější a normativně konformní by však dle názoru autorů tohoto komentáře bylo užít slovního spojení „... prostřednictvím provozovatele poštovních služeb...“, zvolil správní orgán poštovní službu odpovídající v zásadě doporučenému podání listovní zásilky.

Aniž by v odstavci 3 správní řád alespoň sám odkázal na některé zvláštní zákony – jedná se především o zákon o ochraně utajovaných informací, zákon o advokacii, zákon o péči o zdraví lidu nebo zákon o církvích a náboženských společnostech, žádá, aby byla správním orgánem zachována ochrana utajovaných informací všech stupňů – důvěrné, vyhrazené, tajné, přísně tajné – bez výjimky, jakož též i ochrana jiných zákonem uložených nebo uznaných povinností mlčenlivosti tím, že se části písemností nebo záznamů obsahující údaje podléhající některé takové z výše uvedených povinností mlčenlivosti uchovají odděleně mimo spis.

Odstavec 4 odkazuje na zákon o archivnictví, z něž vyplývá, kdo je oprávněn vykonávat spisovou službu.

Závěr č. 38 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10. 4. 2006 (celý text závěru viz komentář k ustanovení § 38):

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.

Vybraná použitelná správní a soudní rozhodnutí:

6 A 143/2001-151 (Nejvyšší správní soud), SbNSS 501/2005: Účastník správního řízení má právo pořizovat si opisy ze správního spisu, případně požadovat pořizené takových opisů; vyplývá to ze zásady součinnosti a ze srovnání s úpravou obsaženou v jiných procesních řádech. (JUD30594CZ)

2 A 4/1999 (Vrchní soud v Olomouci), SoJ 543/1999: Účastníku řízení nelze odeprít nahlédnutí do správního spisu s poukazem na to, že spis obsahuje obchodní tajemství. (JUD19752CZ)

1 Afs 58/2009-541 (Nejvyšší správní soud): Správní spis tvoří všechny dokumenty týkající se téže věci. Toto pravidlo se neuplatní pouze tehdy, stanoví-li zákon jinak. Na protokoly o výsleších svědků, byť nezákonně pořizené,

se však žádná taková výjimka nevztahuje, tyto protokoly tak musí zůstat součástí spisu. (JUD167069CZ)

§ 18 Protokol

(1) O ústním jednání (§ 49) a o ústním podání, 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. Kromě protokolu lze též pořídít obrazový nebo zvukový záznam.

(2) Protokol obsahuje zejména místo, čas a označení úkonů, které jsou předmětem zápisu, údaje umožňující identifikaci přítomných osob, vyličení průběhu předmětných úkonů, označení správního orgánu a jméno, příjmení a funkci nebo služební číslo oprávněné úřední osoby, která úkony provedla. Údaji umožňujícími identifikaci fyzické osoby se rozumějí jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, popřípadě jiný údaj podle zvláštního zákona.

(3) Protokol podepisuje oprávněná úřední osoba, popřípadě osoba, která byla pověřena sepsáním protokolu, a dále všechny osoby, které se jednání nebo provedení úkonu zúčastnily. Odepření podpisu, důvody odepření a námitky proti obsahu protokolu se v protokolu zaznamenají.

(4) Jiné osoby, jichž se obsah protokolu přímo dotýká, mohou bezprostředně po seznámení s protokolem podat stížnost (§ 175) proti jeho obsahu.

(5) Opravy zřejmých nesprávností, kterými jsou zejména chyby v psaní a počtech, v protokolu provádí oprávněná úřední osoba, která je stvrdí svým podpisem. Každá oprava musí být provedena tak, aby původní zápis zůstal čitelný. Může-li mít oprava právní význam, účastníci řízení se o ní vyrozmí.

(6) V případě jiných oprav, než které jsou uvedeny v odstavci 5, se o provedení opravy rozhodne usnesením, které se pouze poznamená do spisu.

K ústnímu jednání viz § 49.

K ústnímu podání viz § 37 odst. 4.

K provedení důkazu svědeckou výpovědí viz § 55.

K provedení důkazu znaleckým posudkem viz § 56.

K provedení důkazu listinou viz § 53.

K provedení důkazu ohledáním viz § 54.

K účastníkům správního řízení viz § 27 a násl., § 140 odst. 6, § 141 odst. 3.

Ke správnímu orgánu viz § 1 odst. 1.

K úřední osobě viz § 14 odst. 1.

K oprávněné úřední osobě viz § 15 odst. 2.

K námitkám viz § 117.

Ke stížnosti viz § 175.

K usnesení viz § 76.

Výkladová poznámka:

Odstavec 1 definuje protokol. Protokol je ve správním řízení vyhotovován o všech úkonech uvedených v odstavci 1. Tento jejich výčet není zákonodárcem nikterak uzavřen, vyjma požadavku, aby jakýkoli další jiný v odstavci 1 neuvedený úkon, o němž by se protokol sepisoval, souvisel s řízením v dané věci a došlo při něm ke styku správního orgánu s účastníky řízení. Protokol se pořizuje vždy o ústním jednání ve smyslu § 49. O ústním podání, výslechu svědka, výslechu znalce, provedení důkazu listinou a o ohledání se protokol vyhotovuje pouze za podmínky, pokud jsou tyto úkony prováděny správním orgánem mimo ústní jednání. Kromě protokolu může být ve správním řízení pořízen též obrazový nebo zvukový záznam.

Podstatné náležitosti, které činí protokol pořízený ve správním řízení protokolem, jsou uvedeny v odstavci 2. Výčet těchto náležitostí je sice demonstrativní, lze však dovodit, a podporuje to též sama povaha vypočtených náležitostí, že protokol musí nezbytně nutně obsahovat alespoň právě tyto všechny demonstrativně vypočtené náležitosti, protože jen ony ve svém souhrnu konkrétní protokol identifikují nejlépe, a tedy odlišují jej od dalších protokolů pořízených třeba v téže věci, téhož dne a času, týmž správním orgánem, resp. úřední osobou, a na tomtéž místě, neboť je v zásadě možno, aby se protokoly od sebe lišily právě třeba i jen předmětem svého zápisu. Druhá věta odstavce 2 uvádí údaje umožňující pokud možno co nejpřesnější identifikaci fyzické osoby pro účely sepsání protokolu.

Vyhotovený protokol podepisuje oprávněná úřední osoba a posléze všechny fyzické osoby přítomné jednání anebo provedení úkonu. Odepření podepsání protokolu nezakládá žádné hmotněprávní ani procesněprávní účinky, nicméně odepření podpisu, důvody, které k tomu tu či onu fyzickou osobu vedou, jakož i její případné námitky směřující proti obsahu protokolu musí být v protokolu osobou, která ho pořídila, zaznamenány.

Vylučně jen proti obsahu protokolu mohou kromě osob uvedených v odstavci 3 brojit též jiné osoby, jichž se obsah protokolu dotýká, a to bezprostředně

poté, nikoli tedy s časovou prodlevou, co byly s textem protokolu seznámeny. Odstavec 3 sám „... jiné osoby, jichž se obsah protokolu přímo dotýká...“ nedefinuje, lze se proto podle autorů tohoto komentáře důvodně domnívat, že půjde zejména o osoby ve smyslu § 27 a násl., § 140 odst. 6 a § 141 odst. 3. Tak jako i jiné zvláštní předpisy procesní povahy (o. s. ř., tr. ř., zákon o správě daní a poplatků) obsahuje též správní řád ustanovení o režimu upravujícím provádění dodatečných oprav v protokolu (odstavec 5). Oprava zřejmých nesprávností se v protokolu provádí zpravidla jednoduchou vodorovnou nebo skloněnou nepřerušovanou čarou, vedle níž, za níž nebo na jiné k tomu vhodné místo se uvede vlastní text opravy stvrzený podpisem úřední oprávněné osoby. Začernění, přelepení ani zaškrtnutí opravovaného textu výslovně uvedenou podmínku čitelnosti původního zápisu proto v žádném případě nesplňují.

Třetí a zároveň poslední větu odstavce 5 považují autoři tohoto komentáře za normativní text připouštějící ve svém důsledku nepřipustné zúžení práv účastníků správního procesu, aniž by tito o něm byli správním orgánem vůbec vyrozuměni. V případě přísně doslovného výkladu tohoto ustanovení se totiž autoři komentáře domnívají, že zákonnost správního procesu bude popřena, jakmile to bude právě sám správní orgán, který poté, co provede v textu protokolu opravu, zváží, zda tato oprava může či nemůže mít právní význam. Obecné zásadě spravedlivého procesu nadřazené všem oborovým zásadám správního procesu koresponduje právo toho, proti němuž je proces veden, jakož i toho, kdo se jej v různém procesním postavení účastní, žádat opisy úředně vyhotovených rozhodnutí, protokolů a zápisů nej-různější povahy, zvláště je-li jimi rozhodováno o jeho právech, povinnostech nebo právech chráněných zájmech či vypovídají-li o jeho účasti a úkonech v procesu. Účastníci správního procesu, jak z rozebraného ustanovení vyplývá, však mohou, rovněž tak ale i nemusí, být správním orgánem o jím provedené opravě vyrozuměni, a to právě tehdy, shledá-li správní orgán, že oprava nemá právní význam. Stricto sensu má však pro každý subjekt práva právní význam vše, tedy i prostá informace, co mu umožňuje rozhodovat o tom, jak naloží se svými právy. Z tohoto pohledu se dikce uvedené normativní věty jeví de lege ferenda jako neudržitelná, zvláště ve vztahu k odstavci 6, podle něhož se o jiných opravách v protokolu již vůbec žádná osoba správním orgánem nevyrozumívá a o opravě se rozhoduje usnesením založeným do spisu. Není přitom důvodu, proč by ten, jehož se oprava protokolu tak či onak dotkne, nemohl být o ní informován.

Vybraná použitelná správní a soudní rozhodnutí:

31 Ca 74/2000 (Krajský soud v Hradci Králové), SoJ 776/2001: O ústních podáních a důležitých úkonech v řízení musí správní orgán sepsat podle

správního řádu protokol. Jedině protokol je v těchto případech pramenem toho, co při ústním jednání uvedli účastníci řízení, vypověděli svědci, co bylo zjištěno při místním šetření, či jaké další procesní úkony byly provedeny a s jakým výsledkem. Protokol je důkazním prostředkem a podává důkaz o tom, co je v něm uvedeno. (JUD19986CZ)

1 As 26/2007-60 (Nejvyšší správní soud): V protokolech o výsledku žalobce a svědků Š. (manželky žalobce) a Z. jsou opravovány chyby v psaní; v protokolech o výsledku svědků S., Z. a F., jakož i v protokolu o výsledku J. D., jsou kromě oprav pravopisných chyb vpisovány další údaje (jména osob, místa, děj). Opravy nejsou podepsány oprávněnou osobou a o závažnějších zásazích nebylo rozhodnuto usnesením. Způsob, jakým byly uvedené opravy provedeny, tedy neodpovídá způsobu, který pro tyto případy stanovuje správní řád, a správní orgán prvního stupně v tomto ohledu pochybil; tato vada řízení nicméně nedosahuje takové intenzity, aby bylo možno hovořit o vlivu na zákonnost správního rozhodnutí ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Zejména opravy pravopisných chyb nemohou mít jakýkoli vliv na vypovídací hodnotu protokolů a ani další dopisované údaje podstatu výpovědi nemění; výjimkou je pouze protokol o výsledku svědkyně Suché, kde bez (nesprávně) provedených oprav téměř nelze rozeznat, kdo koho napadal. Krajský soud však k provedeným opravám nepřihlížel a vycházel z původního znění protokolů, takže žalobce nemohl být vpisovanými údaji jakkoli poškozen. (JUD103163CZ)

7 As 57/2010-82 (Nejvyšší správní soud): Rada pro rozhlasové a televizní vysílání provádí jednotlivé důkazy při ústním jednání. Provádí-li dokazování ohledáním výjimečně mimo ústní jednání promítnutím audiovizuálního záznamu, musí být o provedení tohoto důkazu vyhotoven protokol podle § 18 správního řádu. (JUD215973CZ)

Díl 4 Doručování

§ 19 Společné ustanovení o doručování

(1) Písemnost doručuje správní orgán, který ji vyhotovil. Správní orgán doručí písemnost prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky.^{13a)} Nelze-li písemnost takto doručit, může ji doručit správní orgán sám; v zákonem stanovených případech může písemnost doručit

prostřednictvím obecního úřadu, jemu naroven postaveného správního orgánu¹⁴⁾ (dále jen „obecní úřad“) nebo prostřednictvím policejního orgánu příslušného podle místa doručení; je-li k řízení příslušný orgán obce, může písemnost doručit prostřednictvím obecní policie.

(2) Není-li možné písemnost doručit prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky,^{13a)} lze ji doručit také prostřednictvím provozovatele poštovních služeb. Správní orgán zvolí takovou poštovní službu, aby z uzavřené poštovní smlouvy¹⁵⁾ vyplývala povinnost dodat poštovní zásilku obsahující písemnost způsobem, který je v souladu s požadavky tohoto zákona na doručení písemnosti.

(3) Nevylučuje-li to zákon nebo povaha věci, na požádání účastníka řízení správní orgán doručuje na adresu pro doručování nebo elektronickou adresu,¹⁶⁾ kterou mu účastník řízení sdělí, zejména může-li to přispět k urychlení řízení; taková adresa může být sdělena i pro řízení, která mohou být u téhož správního orgánu zahájena v budoucnu.

(4) Do vlastních rukou adresáta se doručují písemnosti podle § 59, § 72 odst. 1, písemnosti, o nichž tak stanoví zvláštní zákon, a jiné písemnosti, nařídí-li to oprávněná úřední osoba.

(5) Do vlastních rukou se doručuje i písemnost, u níž hrozí, že by mohla být vydána jinému účastníkovi řízení, který má na věci protichůdný zájem. Jestliže je písemnost doručena jinému účastníkovi řízení, který má na věci protichůdný zájem, písemnost se považuje za doručenu jen v případě, že adresát písemnosti její převzetí od příjemce uzná nebo že je z jeho postupu v řízení zjevné, že mu bylo doručeno.

(6) Je-li pro řízení třeba, aby bylo doručení doloženo, musí být zajištěn písemný doklad stvrzující, že písemnost byla doručena nebo že poštovní zásilka obsahující písemnost byla dodána, včetně dne, kdy se tak stalo. Nelze-li doručení prokázat, je nutno doručit opakovaně. Písemného dokladu o doručení nebo dodání však není zapotřebí, je-li z postupu účastníka řízení v řízení zjevné, že mu bylo doručeno.

(7) Doručovatelé jsou oprávněni zjišťovat totožnost adresáta a osob, které jsou za něj oprávněny písemnost převzít. Tyto osoby jsou povinny na výzvu doručovatele předložit průkaz totožnosti (§ 36 odst. 4). Provádí-li doručovatel úkony podle tohoto zákona, má postavení úřední osoby a povinnosti nositele poštovního tajemství podle zvláštního zákona.¹⁷⁾

(8) Písemnosti uvedené v odstavci 4 se na požádání adresáta doručují jiným způsobem podle tohoto zákona; v takovém případě platí, že

písemnost je doručena třetím dnem ode dne, kdy byla odeslána. V případě doručování na elektronickou adresu platí, že písemnost je doručena v okamžiku, kdy převzetí doručované písemnosti potvrdí adresát zprávou podepsanou jeho uznávaným elektronickým podpisem.¹⁶⁾ Nepotvrdí-li adresát převzetí písemnosti nejpozději následující pracovní den po odeslání zprávy, která se nevrátila jako nedoručitelná (odstavec 9), doručí správní orgán písemnost, jako by adresát o doručení na elektronickou adresu nepožádal.

(9) Pokud nebylo možno doručit písemnost doručovanou na elektronickou adresu adresáta podle odstavce 3 nebo 8, protože se datová zpráva vrátila jako nedoručitelná, učiní správní orgán neprodleně další pokus o její doručení; bude-li další pokus o doručení neúspěšný, doručí písemnost, jako by adresát o doručení na elektronickou adresu nepožádal.

^{13a)} **Zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů.**

¹⁴⁾ **Zákon č. 131/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů.
Zákon č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů.**

¹⁵⁾ **Zákon č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách), ve znění pozdějších předpisů.**

¹⁶⁾ **Zákon č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů (zákon o elektronickém podpisu), ve znění pozdějších předpisů.**

¹⁷⁾ **§ 16 zákona č. 29/2000 Sb.**

Ke správnímu orgánu viz § 1 odst. 1.

K účastníku správního řízení viz § 27 a násl., § 140 odst. 6, § 141 odst. 3.

K oprávněné úřední osobě viz § 15 odst. 2.

K úřední osobě viz § 14 odst. 1.

K doručování fyzickým osobám viz § 20.

K doručování právnickým osobám viz § 21.

K doručování do ciziny viz § 22.

K uložení viz § 23.

K překážkám při doručování viz § 24.

K doručování veřejnou vyhláškou viz § 25.

K úřední desce viz § 26.

Výkladová poznámka:

Přestože není termín „písemnost“ definován na jakémkoli místě správního řádu, správní řád jej počínaje odstavcem 1 tohoto komentovaného ustanovení

užívá, zřejmě pod dojmem, že je tento termín natolik notoricky znám, aby musel být nadto v zákoně definován.

Obecně platí, že písemnost, ať již je tato rozhodnutím, výzvou, záznamem, či jiným písemně učiněným úkonem správního orgánu, je adresátu doručována vždy tím správním orgánem, který ji vyhotovil. Způsob doručování písemnosti je upraven hierarchicky tak, že za základní preferovaný způsob je považováno doručování prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky dle zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů. Teprve nelze-li písemnost doručit datovou schránkou, může ji správní orgán doručit sám. V zákonem stanovených případech může správní orgán ponechat doručení své písemnosti na obecním úřadě, resp. na jemu (obecnímu úřadu) naroveň postavenému správnímu orgánu, pro něž oba zavádí správní řád jednotnou legislativní zkratku „obecní úřad“, jakož též na policejním orgánu (myšlen je zde orgán Policie ČR) příslušném podle místa doručování. Prostřednictvím obecní policie může být písemnost adresátovi doručována pouze tehdy, pokud řízení ve věci koná orgán obce.

Nelze-li písemnost doručit prostřednictvím datové schránky, lze ji doručit také (tj. alternativně ke způsobům popsaným v odstavci 1) prostřednictvím provozovatele poštovních služeb. Tento terminus technicus pochází ze zákona o poštovních službách. Odstavec 2 žádá, aby v případě, že písemnost bude doručována prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, zvolil správní orgán k jejímu doručení takovou poštovní službu, aby z poštovní smlouvy uzavřené mezi tímto správním orgánem a provozovatelem poštovních služeb vyplývala provozovateli poštovních služeb povinnost dodat poštovní zásilku, jejímž obsahem bude písemnost, výlučně jen způsobem, který bude v souladu s požadavky správního řádu kladenými na doručování písemností. Dle závěru č. 24 poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10. 1. 2006, se kterým autoři tohoto komentáře souhlasí, odpovídá požadované službě nejvíce doplňková služba Dodání do vlastních rukou adresáta (čl. 18 platných Poštovních podmínek základních služeb České pošty, s. p.). 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.

Pokud to není v rozporu se zákonem nebo povahou věci projednávané správním orgánem, doručuje správní orgán na požádání účastníka řízení na jím uvedenou adresu pro doručování nebo elektronickou adresu, to zejména,

může-li to přispět k urychlení správního řízení. Adresa sdělená účastníkem řízení správnímu orgánu může být správním orgánem užitá též k dalšímu pozdějšímu doručování v řízení, které bude s tímto účastníkem kdykoli v budoucnu zahájeno u téhož správního orgánu.

Správní řád žádá, aby se do vlastních rukou adresáta doručovaly písemnosti uvedené v § 59 a 72 odst. 1, dále písemnosti, o nichž to stanoví zvláštní zákon, jakož též i ty písemnosti, u nichž tento způsob doručení stanoví oprávněná úřední osoba. Do vlastních rukou se dále doručuje písemnost, u níž hrozí, že by mohla být, nedoručila-li by se do vlastních rukou, vydána jinému účastníkovi řízení, zvláště tomu, který chová ve stejné věci zcela protichůdný zájem na jejím výsledku. I za této situace lze přesto doručení písemnosti považovat za platné, a to tehdy, pokud adresát její převzetí od příjemce uzná, dále též tehdy, pokud je z dalšího adresátova postupu v řízení zřejmé, že mu bylo doručeno.

Ve správním řízení může vyvstat požadavek, zvláště v případech plynutí lhůt, aby bylo doručení adresátovi doloženo. Zde odstavec 6 vyžaduje užít písemného dokladu – doručanky – stvrzující skutečnost, že písemnost odeslaná správním orgánem byla adresátovi doručena nebo že poštovní zásilka obsahující takovou písemnost byla provozovatelem poštovních služeb na adresu na ní uvedenou dodaná, a to včetně dne, kdy se tak stalo. Pokud nebude možno takové doručení prokázat, nezbuďte než doručit opakovaně. Obdobně, jak již bylo výše uvedeno, není písemného dokladu o doručení písemnosti nebo dodání poštovní zásilky na adresu na ní uvedenou zapotřebí, pokud je z dalšího postupu toho, jemuž mělo být doručeno, v řízení zjevné, že mu bylo doručeno. K platnému doručení osobě, jíž se má písemnost doručit, je třeba, aby poštovní doručovatelé mohli zjišťovat totožnost adresáta i osob, které jsou za něj oprávněny písemnost mu určenou převzít. Adresát i tyto osoby jsou proto povinni předložit poštovnímu doručovateli na jeho výzvu průkaz své totožnosti. Při provádění úkonů podle správního řádu má poštovní doručovatel postavení úřední osoby a nositele poštovního tajemství, to vše podle již zmiňovaného zákona o poštovních službách.

Písemnosti uvedené v odstavci 4 je možno doručovat jejich adresátovi k jeho žádosti též jiným způsobem aprobovaným správním řádem. V tomto případě platí, že písemnost je doručena třetím dnem následujícím po dni, v němž byla adresátovi správním orgánem odeslána. Bude-li písemnost doručována adresátovi na jeho požádání elektronicky, platí, že mu bude platně doručena v okamžiku, kdy adresát její převzetí potvrdí správnímu orgánu svojí zprávou opatřenou vlastním zaručeným elektronickým podpisem. Pokud by nebylo převzetí písemnosti adresátem elektronicky potvrzeno nejpozději následující pracovní den po odeslání datové zprávy, která se správnímu orgánu nevrátila jako nedoručitelná,

platí, že tuto písemnost doručí správní orgán adresátovi opakovaně, avšak tentokrát již takovým způsobem, jakým by činil za podmínky, kdy by adresát o její doručení na svoji elektronickou adresu nepožádal, tj. způsoby uvedenými v odstavci 1, resp. 2, tohoto ustanovení. V případě, kdy se písemnost doručovanou elektronicky nepodaří doručit z důvodu, že se správnímu orgánu datová zpráva vrátí jako nedoručitelná, pokusí se správní orgán o opětovné doručení tímto způsobem a teprve v případě neúspěchu doručí danou písemnost způsoby uvedenými v odstavci 1 a 2 vykládaného ustanovení.

Závěr č. 86 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 14. 12. 2009:

V případě, že má fyzická nebo právnická osoba zřízení 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 doručenu, 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.

Vybraná použitelná správní a soudní rozhodnutí:

Nejvyšší správní soud ČSR 4193/19: Podal-li účastník z rozhodnutí včas stížnost ve věci samé, jest nepřípustnou výtkou, že mu rozhodnutí to nebylo řádně doručeno.

II. ÚS 157/03 (Ústavní soud): Pokud není výslovně stanoveno jinak, počítání procesních lhůt se v rámci správního řádu řídí podle obecných pravidel. Podle nich se do lhůty nezapočítává den, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek lhůty, a případně-li konec lhůty na „den pracovního klidu“, je posledním dnem lhůty nejbližší příští pracovní den. (JUD32972CZ)

5 A 139/2002-46 (Nejvyšší správní soud), SbNSS 416/2004: Nebyl-li správní akt doručen adresátovi, ale osobě jiné, nejedná se o řádné doručení. Odmítne-li taková osoba převzetí písemnosti s odůvodněním, že k tomu není oprávněna – ať již na místě samém, nebo neprodleným vrácením písemnosti téhož dne zaměstnanci pošty – nenastává fikce doručení. Odepření převzetí nemá účinek doručení ani v případě, pokud by doručovatel tuto osobu na důsledek odepření převzetí písemnosti upozornil. (JUD30510CZ)

7 A 6/99 (Vrchní soud v Praze), SoJ 724/2000: Pouhé neformální sdělení rozhodnutí telefonicky není možno považovat za účinnou formu oznámení rozhodnutí, neboť správní řád tento způsob oznámení neumožňuje. (JUD19934CZ)

7 A 163/2002-53 (Nejvyšší správní soud), SbNSS 629/2005: Nedostatek formálního doručení oznámení o zahájení řízení je v řízení zhojen, jestliže z vyjádření účastníka k doručované písemnosti je zřejmé a nepochybné, že rozhodnutí přijal a dále činil v řízení úkony, které s jeho zahájením souvisely. (JUD30722CZ)

4 Ads 83/2008-39 (Nejvyšší správní soud): Podle § 19 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) se do vlastních rukou adresáta doručují písemnosti podle § 59 (tj. předvolání), § 72 odst. 1 (tj. rozhodnutí), písemnosti, o nichž tak stanoví zvláštní zákon, a jiné písemnosti, nařídí-li to oprávněná úřední osoba. Zvláštním zákonem, na nějž právě citované ustanovení odkazuje, je v případě řízení o dávkách důchodového pojištění zákon č. 582/1991 Sb., organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, který v § 90 stanoví, že do vlastních rukou se doručují

- a) rozhodnutí, jimiž se dávka důchodového pojištění nepřiznává, odnímá, snižuje nebo se zastavuje její výplata, a rozhodnutí, jimiž se ukládá povinnost vrátit neprávem vyplacené částky,
- b) výzvy podle § 53. V posuzované věci se pak jedná o rozhodnutí, jímž se zamítá žádost o plný invalidní důchod, neboli nepřiznává se dávka důchodového pojištění, tedy jde o rozhodnutí, jež je třeba doručit do vlastních rukou. (JUD141138CZ)

2 As 56/2007-71 (Nejvyšší správní soud), SbNSS 580/2008: V daném případě se jednalo o písemnosti, které bylo ze zákona třeba doručit do vlastních rukou adresáta (zahájení řízení spojené s předvoláním k jednání a rozhodnutí). Lze přisvědčit žalovanému v tom, že pokud z jiného řízení bylo známo, že na adrese trvalého pobytu se adresát nezdržuje (to ostatně stěžovatel ani nevyvrací a nevytýká, že mu nebylo doručováno na pražskou adresu), a naopak mu bylo

možno doručovat na adresu, kterou v jiném řízení označil za adresu pro doručování a zásilky na ní přebíral, nepochybil správní orgán tím, že na tuto adresu doručoval i v tomto řízení. (JUD106732CZ)

20 Cdo 4660/2009 (Nejvyšší soud): Správní řád dává účastníkovi řízení možnost požádat správní orgán, aby mu doručoval na adresu pro doručování, kterou správnímu orgánu sdělí. Nevyklučuje-li to zákon nebo povaha věci, správní orgán na tuto adresu doručuje. Jinak musí účastníkovi řízení sdělit ústně či písemně, proč jeho požadavku nevyhověl. (JUD201459CZ)

Pl. ÚS 39/10 (Ústavní soud): Samotný „nepřihlášený pobyt“ veřejný pořádek neohrožuje. K tomu by bylo třeba nastoupení některých dalších kvalifikovaných okolností (není možné tvrdit bez dalšího rozpor s veřejným pořádkem už proto, že i když někde určitá osoba pobývá „bez hlášení“, přesto může dodržovat všechny své zákonné povinnosti, popř. si může svědomitě přebírat poštu na jiném místě, např. v místě svého trvalého pobytu). (JUD187438CZ)

7 As 11/2010-134 (Nejvyšší správní soud): Vydáním rozhodnutí ve smyslu § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu z roku 2004 je i u kolegiálního orgánu předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení podle § 19 téhož zákona. (JUD165195CZ)

8 As 113/2011-16 (Nejvyšší správní soud): K procesnímu pochybení samozřejmě může docházet i při doručování písemnosti. Otázky vztahující se ke způsobu doručování by mohly být řešeny společně s konkrétně projednávanou věcí a tyto výtky by mohly být namířeny proti konkrétnímu správnímu či soudnímu orgánu při doručování vymezené písemnosti. Není však možné, aby účastník brojil proti praxi při doručování zásilek bez jakékoliv vazby na konkrétní rozhodnutí správního orgánu (srov. obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 5. 2011, č. j. 8 As 70/2010-156).

§ 20

Doručování fyzickým osobám

(1) Fyzické osobě se písemnost doručuje na adresu pro doručování (§ 19 odst. 3), na adresu evidovanou v informačním systému evidence obyvatel, na kterou jí mají být doručovány písemnosti^{17a)}, na adresu jejího trvalého pobytu, ve věcech podnikání do místa podnikání, nebo při doručování prostřednictvím veřejné datové sítě na její elektronickou adresu; fyzické osobě lze však doručit, kdekoli bude zastížena. Provádě-li doručení sám správní orgán, mohou osoby doručení provádějící doručit i mimo územní obvod tohoto správního orgánu.

(2) Písemnost, která se doručuje do vlastních rukou, lze doručit adresátovi, nebo též tomu, koho adresát k přijetí písemnosti zmocnil písemnou plnou mocí s úředně ověřeným podpisem; úřední ověření není třeba, pokud byla plná moc udělena před doručujícím orgánem.

(3) Písemnost, která se nedoručuje do vlastních rukou a jejíž převzetí má být potvrzeno příjemcem, lze doručit adresátovi přímo nebo předáním jiné vhodné fyzické osobě bydlící, působící nebo zaměstnané v tomtéž místě nebo jeho okolí, která souhlasí s tím, že písemnost adresátovi předá.

(4) Písemnost, která se nedoručuje do vlastních rukou nebo jejíž doručení nemá být potvrzeno příjemcem, lze doručit vložení písemnosti do adresátovy domovní schránky nebo na jiné vhodné místo anebo způsobem podle odstavce 3.

(5) Při doručování písemnosti, která souvisí s podnikatelskou činností fyzické osoby a která je doručována na adresu místa podnikání,²⁾ se postupuje obdobně podle § 21.

(6) Písemnost určenou advokátu, včetně písemnosti doručované do vlastních rukou, mohou přijmout také advokátní koncipienti nebo jiní jeho zaměstnanci. Vykonává-li advokacii společně s jinými advokáty, může být písemnost, včetně písemnosti doručované do vlastních rukou, odevzdána též těmto advokátům, jejich advokátním koncipientům nebo jiným jejich zaměstnancům. Jestliže advokát vykonává advokacii jako společník veřejné obchodní společnosti, mohou písemnost určenou advokátu, včetně písemnosti doručované do vlastních rukou, přijmout rovněž ostatní společníci této společnosti, advokátní koncipienti nebo jiní její zaměstnanci. Pro doručování písemnosti notáři, soudnímu exekutorovi a jiné osobě, která poskytuje právní pomoc podle zvláštních zákonů, platí věta první až třetí přiměřeně. Ustanovení o doručování právníckým osobám (§ 21) platí pro doručování písemnosti advokátovi, notáři, soudnímu exekutorovi a jiné osobě, která poskytuje právní pomoc podle zvláštních zákonů, obdobně.

²⁾ § 2 odst. 3 obchodního zákoníku.

^{17a)} § 10b odst. 1 zákona č. 133/2001 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění zákona č. 7/2009 Sb.

K doručujícímu orgánu viz § 19 odst. 1, 2.

K doručování právnickým osobám viz § 21.

Výkladová poznámka:

Toto ustanovení je zvláštním ustanovením pro doručování písemností správních orgánů fyzickým osobám. Obecně platí, že se fyzickým osobám doručuje na adresu jejich trvalého pobytu, neboť jde o místo, kde se zpravidla zdržují. Ve věcech souvisejících s podnikáním fyzických osob se doručuje do místa jejich podnikání, při doručování písemnosti se postupuje obdobně podle § 21.

Fyzickým osobám je dále možno doručovat písemnosti též prostřednictvím veřejné datové sítě, tj. elektronicky, na jejich elektronickou adresu.

Obecně však platí, že fyzické osobě lze písemnost jí určenou doručit kdekoli, kde bude zastižena.

Písemnost určenou do vlastních rukou adresáta je možno doručit též tomu, koho adresát k jejímu přijetí zmocnil plnou mocí. Plná moc však musí být zmocněné osobě udělena výhradně písemně a musí být obligatorně doplněna zmocnitelovým úředně ověřeným podpisem. Úředně ověřeného podpisu není třeba, byla-li plná moc udělena zmocnitelem zmocněnci přímo před doručujícím orgánem. Odstavec 2 blíže neuvádí, o jakou osobu se jedná. Z obecného termínu „kdo“ (zde užitého ve tvaru „koho“) autoři tohoto komentáře usuzují, že adresát může k přijetí písemnosti zmocnit osobu fyzickou i právnickou.

Písemnost určenou fyzické osobě do vlastních rukou, jejíž převzetí má být potvrzeno, je přípustné doručit jednak přímo samotnému adresátovi, jednak též i jejím předáním jakékoli jiné vhodné fyzické osobě, která bydlí, působí anebo je zaměstnána v tomtéž místě nebo jeho okolí jako fyzická osoba, jíž je doručováno za předpokladu, že taková jiná vhodná fyzická osoba vyjádří souhlas s tím, že písemnost adresátovi předá.

Pokud se písemnost do vlastních rukou adresáta nedoručuje nebo pokud není její doručení vázáno na podmínku potvrzení písemnosti příjemcem, může být písemnost doručena vložení do adresátovy domovní schránky nebo na jiné vhodné místo, jakož též způsobem uvedeným v odstavci 3.

Zvláštní právní režim platí pro doručování písemností souvisejících se správním řízením advokátům. Zde platí, že písemnost jim určenou, včetně písemnosti určené do jejich vlastních rukou, mohou kromě samotného advokáta přijmout též i u něj zaměstnaní advokátní koncipienti nebo jiní jeho zaměstnanci. Pokud advokát, jemuž má být doručováno, vykonává advokacii společně s jinými advokáty, může doručující orgán odevzdat písemnost též těmto advokátům, a to včetně písemnosti doručované jinak do vlastních rukou advokáta. Jestliže advokát

vykonává advokacii jako společník veřejné obchodní společnosti, mohou písemnost mu určenou – včetně písemnosti doručované do vlastních rukou – převzít rovněž všichni ostatní společníci společnosti, v níž adresát vykonává advokacii, a dále také všichni advokátní koncipienti nebo zaměstnanci zde zaměstnaní.

Pro doručování písemností souvisejících se správním řízením notáři, soudnímu exekutorovi a jiné osobě, která poskytuje právní pomoc podle zvláštních zákonů, platí přiměřeně vše, co v případě doručování advokátovi. Pro doručování písemností advokátovi, notáři, soudnímu exekutorovi a jiné osobě poskytující právní pomoc podle zvláštních zákonů se obdobně užije § 21 o doručování právníckým osobám.

Závěr č. 24 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10. 1. 2006:

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 nepřímou 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 protiúčinným zájmem.

Vybraná použitelná správní a soudní rozhodnutí:

7 A 125/2001-39 (Nejvyšší správní soud), SbNSS 509/2005: Vadné doručení rozhodnutí správního orgánu I. stupně (opomenutí doručit rozhodnutí advokátovi s procesní plnou mocí) je podstatnou vadou řízení zakládající k žalobní námitce důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí orgánu II. stupně, pokud ztíží účastníkovi možnost účinné, zákonem zaručené obrany ve správním řízení a pokud není následným průběhem správního řízení nijak zhojena. (JUD30602CZ)

6 A 57/99-36 (Vrchní soud v Praze), SbNSS 1062/2002: Vyrozmění-li správní úřad účastníka řízení o termínu ústního jednání jen faxem, nemůže přenést důsledek toho, že dodání faxové zprávy nelze v konkrétním případě

prokázat, na účastníka řízení, který popírá, že by mu faxová zpráva byla dodána. (JUD20271CZ)

7 A 506/93 (Vrchní soud v Praze), SoJ 226/1998: Ze skutečnosti, že se správním orgánu vrátila nedoručená zásilka, aniž by bylo zjištěno, že se žadatel o přiznání postavení uprchlíka skutečně zdržuje na uvedené adrese, nelze ještě dovodit, že žadatel neposkytuje spolupráci potřebnou k posouzení své žádosti, a že je tu tedy důvod pro zastavení řízení v jeho věci (JUD9630CZ)

II. ÚS 817/11 (Ústavní soud): Nepřítomnému účastníkovi soudního řízení musí být zajištěna ochrana jeho zájmů i základních práv; funkce opatrovníka byla vytvořena proto, aby do důsledku hájila zájmy nepřítomného. Jedná se tu totiž o dosažení ústavněprávní maximy rovnosti účastníků řízení. Správní orgán, který před ustanovením opatrovníka nedostatečným a zcela formálním způsobem zjišťoval místo pobytu stěžovatelky a jako opatrovníka ustanovil svoji zaměstnankyni, která z povahy věci nemohla účinně hájit její práva (což také řádně nečinila), znemožnil stěžovatelce účast na řízení a možnost domoci se v něm svých práv, čímž došlo k porušení čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny. (JUD197085CZ)

§ 21

Doručování právníckým osobám

(1) Právnícké osobě se písemnost doručuje na adresu pro doručování (§ 19 odst. 3), na adresu jejího sídla²⁾ nebo sídla její organizační složky, již se řízení týká; u zahraniční právnícké osoby se doručuje na adresu sídla její organizační složky zřízené v České republice, týká-li se písemnost činnosti této organizační složky. Při doručování prostřednictvím veřejné datové sítě se doručuje na elektronickou adresu právnícké osoby. V ostatních případech se zahraničním právníckým osobám písemnosti doručují způsobem uvedeným v § 22.

(2) Písemnost, která se doručuje do vlastních rukou, jsou oprávněny převzít orgány a osoby uvedené v § 30 nebo jiné osoby, které byly pověřeny písemnosti přijímat.

(3) Právnícká 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 zastížen, může písemnost doručit osobám uvedeným v § 30 na jejich adresu.

(4) Písemnost, která se nedoručuje do vlastních rukou a jejíž převzetí má být potvrzeno příjemcem, lze doručit fyzické osobě, která je za adresáta oprávněna písemnost převzít, fyzické osobě, která převzetí písemnosti potvrdí razítkem adresáta, popřípadě též jiné vhodné fyzické osobě bydlicí, působící nebo zaměstnané v tomtéž místě nebo jeho okolí, která souhlasí s tím, že poštovní zásilku s písemností adresátovi předá.

(5) Písemnost, která se nedoručuje do vlastních rukou a jejíž převzetí nemá být potvrzeno příjemcem, lze doručit vložением písemnosti do adresátovy domovní schránky nebo na jiné vhodné místo anebo způsobem podle odstavce 4.

(6) Ustanovení odstavců 1 až 5 se přiměřeně vztahují i na doručování správním orgánům a jiným orgánům veřejné moci.

²⁾ § 2 odst. 3 obchodního zákoníku.

K doručováním fyzickým osobám viz § 20.

K doručování zahraničním právníckým osobám viz § 22.

Ke správnímu orgánu viz § 1 odst. 1.

Výkladová poznámka:

Toto ustanovení upravuje doručování písemností souvisejících se správním řízením právníckým osobám. Kdo je právníckou osobou, stanoví obč. zák. (jednotky územní samosprávy, sdružení fyzických nebo právníckých osob, právnícké osoby zřízené zákonem a účelová sdružení majetku).

Písemnost určená právnícké osobě se doručuje na její adresu pro doručování, na adresu jejího sídla nebo na adresu sídla té její organizační složky, jíž se týká správní řízení. Zahraniční právnícké osobě se písemnost doručuje na adresu sídla její organizační složky zřízené v České republice, pokud se týká činnosti této organizační složky.

Těž i právnícké osobě, lhostejno, zda zřízené podle českého práva nebo práva cizího státu, lze doručovat prostřednictvím veřejné datové sítě. V takovém případě se jí písemnost doručuje na její elektronickou adresu. V ostatním se, pokud se týká doručování písemností souvisejících se správním řízením zahraničním právníckým osobám, užije právního režimu § 22 o doručování písemností do ciziny.

Písemnost adresovanou právnícké osobě, přitom však určenou do vlastních rukou, mohou za právníckou osobu převzít orgány a osoby vypočtené v § 30

(viz výkladová poznámka tam uvedená) nebo i jiné osoby, které byly právníčkou osobou pověřeny přijímat písemnosti jí adresované.

Právnícká osoba nemůže při doručování písemnosti podle správního řádu žádat o prominutí zmeškání úkonu z důvodu, že se na adrese jejího sídla nebo na adrese sídla její organizační složky, kam byla písemnost jí určená doručována, nikdo nezdržuje. Správní orgán však může písemnost určenou právnícké osobě doručit, jakmile na adrese jejího sídla nebo adrese sídla její organizační složky nikoho nezastihne, na adresu osob uvedených v § 30.

Pokud se týká písemnosti doručované právnícké osobě, kterou není třeba doručovat do vlastních rukou anebo jejíž převzetí není třeba potvrzovat příjemcem, tu je přípustné doručit fyzické osobě oprávněné ji za adresáta převzít, dále též fyzické osobě, která její převzetí potvrdí otiskem razítka adresáta, případně také další jiné vhodné fyzické osobě, která bydlí, působí anebo je zaměstnána v tomtéž místě, kam byla písemnost doručována, nebo jeho okolí a která souhlasí s jejím předáním adresátovi. Konečně takovou písemnost je možno doručit též jejím vložením do adresátovy domovní schránky nebo na jiné vhodné místo anebo způsobem uvedeným v odstavci 4.

Odstavec 6 stanoví, že se správního režimu doručování písemností souvisejících se správním řízením uvedeného v odstavcích 1 až 5 užije přiměřeně též při doručování písemností správním orgánům a jiným orgánům veřejné moci vůbec.

Závěr č. 24 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10. 1. 2006:

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.

Závěr č. 55 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 19. 3. 2007:

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.

Vybraná použitelná správní a soudní rozhodnutí:

3 As 29/2008-60 (Nejvyšší správní soud): Nejvyšší správní soud neshledal pochybení ani v postupu žalovaného, ani v postupu držitele poštovní licence. Žalovaný písemnost zaslal na adresu „TJ Sokol Dolní Beřkovice, Nádražní 263, 277 01 Dolní Beřkovice,“ a na této adrese ji převzal pracovník, který ji kromě svého příjmení a podpisu opatřil i otiskem razítka stěžovatele jako právnické osoby. Za této situace držitel poštovní licence nepochybil, jestliže tuto osobu považoval za toho, kdo je oprávněn za stěžovatele přijímat písemnosti, a dále již nezkoumal, zda má pracovník příslušné pověření či zda je např. statutárním orgánem právnické osoby. Je věcí právnické osoby zajistit, aby převzetí písemnosti doručované do vlastních rukou nemohla v místě jejího sídla učinit jiná osoba, než která je k tomu oprávněna podle ustanovení § 21 správního řádu. (JUD133741CZ)

20 Cdo 1004/2003 (Nejvyšší soud), SoJ 90/2004: Zdržováním se právnické osoby v místě doručení se rozumí, že právnická osoba v daném místě vyvíjí podnikatelskou nebo jinou činnost prostřednictvím svých zaměstnanců nebo jiných osob. (JUD26945CZ)

5 A 122/2002-41 (Nejvyšší správní soud), SbN 60/2004: Vykonává-li likvidátor svoji funkci, toliko on je oprávněn převzít rozhodnutí o pozastavení obchodování s registrovanými cennými papíry podle zákona o cenných papírech. (JUD26326CZ)

§ 22 Doručování do ciziny

Adresátům, kteří se zdržují v cizině nebo jejichž sídlo nebo pobyt, popřípadě jiná adresa pro doručování podle § 19 odst. 3 je v cizině, lze doručit prostřednictvím provozovatele poštovních služeb nebo prostřednictvím příslušného orgánu státní správy pověřeného k doručování písemností do ciziny. Pokud se tímto způsobem nepodaří písemnost doručit, ustanoví jim správní orgán opatrovníka [§ 32 odst. 2 písm. d)].

K adrese pro doručování viz § 19 odst. 3.

K opatrovníku viz § 32 odst. 2 písm. d).

Ke správnímu orgánu viz § 1 odst. 1.

Výkladová poznámka:

Toto ustanovení zakládá zvláštní právní režim pro doručování písemností souvisejících se správním řízením fyzickým i právnickým osobám (ustanovení užívá obecného pojmu „adresáti“), které se zdržují v cizině nebo jejichž sídlo či pobyt, event. jiná adresa pro doručování ve smyslu ustanovení § 19 odst. 3, se nachází v cizině.

Takovým výše uvedeným osobám lze písemnost jim určenou doručit prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, jakož též prostřednictvím příslušného orgánu státní správy pověřeného doručováním písemností do ciziny. Pokud se písemnost určenou některé z výše uvedených osob nepodaří doručit ani takto, ustanoví správní orgán osobě, již se nepodařilo písemnost doručit, opatrovníka ve smyslu § 32 odst. 2 písm. d) (viz výkladová poznámka tam uvedená).

Vybraná použitelná správní a soudní rozhodnutí:

6 A 28/2000 (Vrchní soud v Praze), SoJ 741/2001: Domáhá-li se žalobce správní žalobou zrušení pravomocného rozhodnutí správního orgánu I. stupně, o němž se v důsledku náhradního doručení podle správního řádu dozvěděl až dodatečně, nutno takovou žalobu považovat za odvolání (rozklad) proti rozhodnutí prvé správní stolice. Řízení o takové žalobě soud zastaví a po právní moci usnesení o zastavení řízení věc postoupí příslušnému správnímu orgánu, který především musí posoudit, zda přicházelo v úvahu náhradní doručení rozhodnutí správního orgánu a zda odvolání (rozklad) bylo včas podáno. (JUD19951CZ)

§ 23 Uložení

(1) Nebyl-li v případě doručování podle § 20 adresát zastížen a písemnost nebylo možno doručit ani jiným způsobem přípustným podle § 20, písemnost se uloží.

(2) Nebyla-li v případě doručování podle § 21 zastížena žádná osoba, které by bylo možno písemnost doručit, a písemnost nebylo možno doručit ani jiným způsobem přípustným podle § 21, písemnost se uloží.

(3) Písemnost se uloží

a) u správního orgánu, který ji vyhotovil, nebo

b) u obecního úřadu nebo v provozovně provozovatele poštovních služeb, pokud se doručuje jejich prostřednictvím.

(4) Adresát se vyzve vložení oznámení o neúspěšném doručení písemnosti do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo, aby si uložnou písemnost ve lhůtě 10 dnů vyzvedl; současně se mu sdělí, kde, odkdy a v kterou denní dobu si lze písemnost vyzvednout. Je-li to možné a nevyloučil-li to správní orgán, písemnost se po uplynutí 10 dnů vloží do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo; jinak se vrátí správnímu orgánu, který ji vyhotovil.

(5) Zároveň s oznámením podle odstavce 4 se adresát písemně poučí o právních důsledcích, které by jeho případné jednání podle § 24 odst. 1, 3 a 4 vyvolalo nebo o možnosti postupu podle § 24 odst. 2. Toto poučení musí obsahovat i označení správního orgánu, který písemnost odesílá, a jeho adresu.

Ke společnému ustanovení o doručování viz § 19.

K doručování fyzickým osobám viz § 20.

K doručování právnickým osobám viz § 21.

Ke správnímu orgánu viz § 1 odst. 1.

K překážkám doručování viz § 24.

Výkladová poznámka:

Předmětem tohoto ustanovení je právní úprava institutu uložení písemnosti související se správním řízením. Tohoto institutu se užije, nepodařilo-li se doručujícímu orgánu doručit písemnost tomu adresátu, jemuž byla určena, lhostejno, zda se jednalo o fyzickou nebo právnickou osobu.

Uložit písemnost adresovanou fyzické osobě je možno za podmínky, že ten, jemuž bylo doručováno, nebyl doručujícím orgánem postupem podle § 20 o doručování fyzickým osobám zastižen a písemnost jemu určenou mu nebylo možno doručit též ani jiným způsobem přípustným podle § 20.

Uložit písemnost adresovanou právnické osobě je možno za podmínky, že doručující orgán nezastihl při doručování této osobě postupem podle § 21 o doručování právnickým osobám žádnou osobu, již by bylo možno písemnost adresovanou právnické osobě doručit, a tuto písemnost nebylo možno doručit právnické osobě ani jiným způsobem podle ustanovení § 21 přípustným.

Bez ohledu na skutečnost, zda bylo doručováno fyzické nebo právnické osobě, ukládá se písemnost jim adresovaná za splnění výše uvedených podmínek

buď přímo u správního orgánu, který doručovanou písemnost vyhotovil, nebo u obecního úřadu či v provozovně provozovatele poštovních služeb, doručovalo-li se jejich prostřednictvím.

O uložení adresované písemnosti je adresát doručujícím orgánem vyzkoušen informací uvedenou na písemném oznámení o neúspěšném doručení písemnosti vhozeném do domovní schránky adresáta nebo na jiné vhodné místo. Adresát je doručujícím orgánem v oznámení vyzván k vyzvednutí písemnosti mu určené ve lhůtě deseti dnů následujících po dni vhození tohoto oznámení do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo. V oznámení je doručující orgán povinen adresátu sdělit, kde, odkdy a v kterou denní dobu tak může učinit. Je-li to možné a nevyloučil-li to správní orgán, písemnost se po uplynutí deseti dnů vloží do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo. Není-li tento postup možný (např. objektivní důvody) nebo správní orgán takovýto postup zejména vzhledem k povaze doručované písemnosti nebo např. z důvodu protichůdných zájmů osob zdržujících se na stejné adrese (a sdílejících pravděpodobně stejnou domovní schránku) vyloučil, je pak doručovaná písemnost vrácena správnímu orgánu, který ji vyhotovil.

Kromě výše uvedeného je dále doručující orgán povinen poučit adresáta v oznámení o uložení písemnosti o právních důsledcích (fikci doručení) případného adresátova jednání zakládajícího překážky při doručování písemnosti v smyslu § 24 odst. 1, 3, 4. Správní řád dále uvádí, že správní orgán adresáta alternativně poučí o možnosti požádat o určení neplatnosti doručení nebo určení okamžiku, kdy byla písemnost doručena dle ustanovení § 24 odst. 2. Autoři tohoto poznámkového vydání se domnívají, že ustanovení § 23 odst. 4 by mělo namísto alternativní možnosti poučení o následcích nevyzvednutí nebo možnosti požádat o určení neplatnosti doručení (resp. určení okamžiku doručení) zavázat správní orgán jak k uvedení možných následků (fikce doručení), tak k uvedení možností určení neplatnosti doručení (resp. určení okamžiku doručení). Obligatorní součástí poučení je označení správního orgánu, který písemnost odesílá, včetně adresy jeho sídla.

Vybraná použitelná správní a soudní rozhodnutí:

8 As 16/2011-83 (Nejvyšší správní soud): V případě, že má adresát poštovní zásilky zřízenou poštovní službu „doručování do poštovní přihrádky“ (tzv. P. O. Box), lze P. O. Box považovat za „jiné vhodné místo“, kam lze vložit oznámení o neúspěšném doručení písemnosti dle § 23 odst. 4 správního řádu z roku 2004.

§ 24 Překážky při doručování

(1) 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.

(2) Prokáže-li adresát, že si pro dočasnou nepřítomnost nebo z jiného vážného důvodu nemohl bez svého zavinění uloženou písemnost ve stanovené lhůtě vyzvednout, může za podmínek ustanovení § 41 požádat o určení neplatnosti doručení nebo okamžiku, kdy byla písemnost doručena.

(3) Jestliže adresát písemnosti, který je fyzickou osobou, nebo fyzická osoba, které má být předána písemnost adresovaná právnické osobě, pokus o doručení písemnosti znemožní tím, že ji odmítne převzít nebo že neposkytne součinnost nezbytnou k řádnému doručení, předá se jí poučení o právních důsledcích, které z jejího jednání uvedené v odstavci 4 vyplývají; nového poučení však není zapotřebí, pokud se ho adresátovi dostalo již podle § 23 odst. 5.

(4) Jestliže osoba uvedená v odstavci 3 předání poučení znemožní nebo jestliže i přes poučení podle § 23 odst. 5 nebo podle odstavce 3 doručení neumožní, písemnost se považuje za doručenou dnem, kdy k neúspěšnému pokusu o doručení došlo.

K uložení písemnosti viz § 23.

K navrácení v předešlý stav viz § 41.

Ke společnému ustanovení o doručování viz § 19.

K doručování fyzickým osobám viz § 20.

K doručování právnickým osobám viz § 21.

Výkladová poznámka:

Adresát písemnosti uložené doručujícím orgánem postupem podle § 23 je povinen vyzvednout si ji nejpozději ve lhůtě deseti dnů bezprostředně následujících po dni, v němž byla poprvé připravena k vyzvednutí. Marným uplynutím této lhůty je nedoručená písemnost považována za doručenou.

Odstavec 2 umožňuje, aby adresát, jemuž adresovaná písemnost byla doručujícím orgánem uložena, požádal za podmínek uvedených v § 41 správního řádu o určení neplatnosti doručení nebo určení okamžiku, kdy byla písemnost doručena. Dle názoru autorů tohoto poznámkového vydání ustanovení § 24

obsahuje dva možné procesní návrhy ze strany adresáta písemnosti. Za podmínek stanovených v ustanovení § 41 může požádat o určení neplatnosti doručení nebo může správní orgán žádat, aby určil, kdy byla písemnost doručena. Současně však musí správnímu orgánu prokázat, že si uloženou písemnost nemohl vyzvednout nejen ve stanovené lhůtě, ale rovněž že se tak stalo pro adresátovu dočasnou nepřítomnost v místě doručování nebo z jiného vážného důvodu, vždy však bez adresátova zavinění.

Odstavec 3 upravuje další postup při znemožnění pokusu o doručení písemnosti adresátovi odmítnutím jejího převzetí nebo neposkytnutím součinnosti nezbytné k jejímu řádnému doručení. Za podmínek uvedených v odstavci 4, tj. jestliže buď předání poučení o právních důsledcích – fikci doručení písemnosti – adresát znemožní, anebo ačkoli byl adresát písemně poučen o právních důsledcích, doručení neumožní, resp. znemožní tím, že ji odmítne převzít nebo že neposkytne součinnost nezbytnou k řádnému doručení, pak se písemnost považuje za doručenu (nastává fikce doručení) dnem, kdy k neúspěšnému pokusu o její doručení došlo.

Závěr č. 1 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 9. 5. 2005:

Na počítání lhůty podle § 24 odst. 1 správního řádu se vztahuje pravidlo pro počítání času uvedené v § 40 odst. 1 písm. c). Případně-li konec lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší příští pracovní den. Paragraf 24 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, stanoví tzv. fikci doručení v případě, že adresát nebyl zastížen 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 doručenu posledním dnem této lhůty...“.

Vybraná použitelná správní a soudní rozhodnutí:

6 A 28/2000 (Vrchní soud v Praze), SoJ 741/2001: Domáhá-li se žalobce správní žalobou zrušení pravomocného rozhodnutí správního orgánu I. stupně, o němž se v důsledku náhradního doručení podle správního řádu dozvěděl až dodatečně, nutno takovou žalobu považovat za odvolání (rozklad) proti rozhodnutí prvé správní stolice. Řízení o takové žalobě soud zastaví a po právní moci usnesení o zastavení řízení věc postoupí příslušnému správnímu orgánu, který především musí posoudit, zda přicházelo v úvahu náhradní doručení rozhodnutí správního orgánu a zda odvolání (rozklad) bylo včas podáno. (JUD19951CZ)

§ 25 Doručování veřejnou vyhláškou

(1) 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.

(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.

(4) Týká-li se veřejná vyhláška záležitosti práv příslušníků národnostních menšin a je-li ve správním obvodu správního orgánu zřízen výbor pro národnostní menšiny nebo jiný orgán pro záležitosti národnostních menšin, veřejnou vyhlášku správní orgán uveřejní též v jazyce příslušné národnostní menšiny.

(5) Fyzické osoby, které vykonávají působnost v oblasti veřejné správy, doručují veřejnou vyhláškou prostřednictvím úřední desky obecního úřadu v místě výkonu jejich působnosti.

Ke společnému ustanovení o doručování viz § 19.

K doručování fyzickým osobám viz § 20.

K doručování právnickým osobám viz § 21.

K doručování do ciziny viz § 22.

K uložení písemnosti viz § 23.

K oznámení o možnosti převzít uloženou písemnost viz § 23 odst. 4.

K úřední desce viz § 26.

Ke správnímu orgánu viz § 1 odst. 1.

Výkladová poznámka:

Písemnost související se správním řízením může být kromě způsobů uvedených v ustanoveních § 19, 20, 21, 22 a 23 doručována též veřejnou vyhláškou, to však výhradně jen za splnění podmínek taxativně uvedených v odstavci 1. Institut doručování veřejnou vyhláškou je mimo správní řád upraven i zákony upravujícími zvláštní typy správních řízení – viz např. stavební zákon.

Doručení veřejnou vyhláškou se provádí tak, že písemnost, jež by měla být jinak doručena fyzické nebo právnické osobě, popřípadě oznámení o možnosti převzetí takové písemnosti, se vyvěsí na úřední desce správního orgánu, který písemnost doručuje. Obligatorní náležitostí písemnosti vyvěšované na úřední desce správního orgánu je vyznačení dne jejího vyvěšení. Den vyvěšení písemnosti na úřední desce je pak rozhodný pro stanovení počátku běhu souvisejících lhůt. Písemnost doručovaná prostřednictvím veřejné vyhlášky je pokládána za doručenu uplynutím patnáctého dne bezprostředně následujícího po dni jejího vyvěšení, to však jen tehdy, pokud byla po celou dobu patnácti dnů zpřístupněna správním orgánem též způsobem umožňujícím dálkový přístup, zpravidla tedy na vlastních internetových stránkách. Způsobem umožňujícím dálkový přístup zveřejňuje správní orgán všechna oznámení vyvěšovaná na své úřední desce. Posledně uvedená podmínka ukládá tedy správním orgánům nepřímou povinnost své internetové stránky zřizovat.

V praxi mohou nastat případy, kdy bude správní orgán nucen doručovat v rámci jednoho správního řízení písemnosti veřejnou vyhláškou ve více správních obvodech různých obcí. V tomto případě správní řád žádá, aby správní orgán, který písemnost vyhotovil, ji nejpozději v den jejího vyvěšení na své úřední desce zaslal všem takovým příslušným obecním úřadům, aby ji i ony bezodkladně vyvěsily na svých úředních deskách po dobu nejméně patnácti dnů. Za den vyvěšení je v tomto případě považován den, v němž byla písemnost vyvěšena na úřední desce správního orgánu, který ji doručuje. V dalším odkazuje odstavec 3 na obdobnou aplikaci odstavce 2 komentovaného ustanovení.

Odstavec 4 obligatorně stanoví podmínky, při jejichž splnění je správní orgán povinen vyvěsit na své úřední desce kromě českého znění písemnosti též její cizojazyčné znění.

Odstavec 5 ukládá fyzickým osobám vykonávajícím působnost v oblasti veřejné správy, aby, budou-li doručovat fyzickým nebo právnickým osobám prostřednictvím veřejné vyhlášky, tak činily prostřednictvím úřední desky obecního úřadu v místě výkonu své působnosti.

Závěr č. 14 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 3. 10. 2005:

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.

Závěr č. 19 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 5. 12. 2005:

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.

Závěr č. 20 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 5. 12. 2005:

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.

Závěr č. 28 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 6. 3. 2006:

V řízení, v němž má být určité osobě uložena povinnost nebo odňato právo, se těmito 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.

Vybraná použitelná správní a soudní rozhodnutí:

6 A 28/97-18 (Vrchní soud v Praze), SoJ 795/2001: Jestliže stavební úřad doručuje stavební povolení veřejnou vyhláškou, je vyloučeno, aby některým účastníkům řízení bylo rozhodnutí doručováno do vlastních rukou; dodání písemného vyhotovení rozhodnutí takovým účastníkům nemá právní účinky doručení. (JUD20005CZ)

8 Ao 1/2008-102 (Nejvyšší správní soud): Jednou z podmínek toho, aby vyzoomění o veřejném projednání návrhu územního plánu obce bylo možno považovat za řádné, je zveřejnění oznámení způsobem umožňujícím dálkový přístup jak u pořizovatele, tak i u příslušné obce. (JUD1395568CZ)

11 Ca 27/2007-75 (Nejvyšší soud): Bylo-li podanou žalobou zpochybněno zveřejnění obsahu úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup podle § 26 odst. 1 správního řádu (č. 500/2004 Sb.), zákon nestanoví, jakým způsobem se toto zveřejnění prokazuje. Soud může provést dokazování ke zjištění, zda zveřejnění způsobem umožňujícím dálkový přístup bylo provedeno, či nikoliv, a zda webová prezentace žalovaného byla v rozhodném období funkční, a to např. souborem obsahujícím rozhodnutí zveřejněné na úřední desce a výpisem vstupů do zveřejněného dokumentu prostřednictvím webových stránek žalovaného. (JUD132344CZ)

§ 26 Úřední deska

(1) Každý správní orgán zřizuje úřední desku, která musí být nepřetržitě veřejně přístupná. Pro orgány územního samosprávného celku se zřizuje jedna úřední deska. Obsah úřední desky se zveřejňuje i způsobem umožňujícím dálkový přístup.

(2) Ustanovení odstavce 1 se nevztahuje na fyzické osoby, které vykonávají působnost správního orgánu, s výjimkou podnikajících fyzických osob, u nichž výkon této působnosti souvisí s předmětem podnikání.

(3) Není-li správní orgán schopen zajistit zveřejnění obsahu úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup podle odstavce 1, uzavře osoba uvedená v § 160 odst. 1, jejíž je tento správní orgán součástí, s obcí s rozšířenou působností, v jejímž správním obvodu má sídlo, veřejnoprávní smlouvu (§ 160) o zveřejňování obsahu úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup.

(4) Nedojde-li k uzavření veřejnoprávní smlouvy podle odstavce 3, postupuje se v případě obecního úřadu podle zvláštního zákona.¹⁸⁾

V případě jiného správního orgánu rozhodne nadřízený správní orgán, že pro něj bude tuto povinnost vykonávat sám nebo že jejím vykonáváním pověří jiný podřízený věcně příslušný správní orgán ve svém správním obvodu. Rozhodnutí nadřízeného správního orgánu se zveřejní nejméně po dobu 15 dnů na úřední desce správního orgánu, který povinnost neplnil.

¹⁸⁾ § 65 zákona č. 128/2000 Sb., ve znění zákona č. 313/2002 Sb.

Ke správnímu orgánu viz § 1 odst. 1

K veřejnoprávním smlouvám viz § 159 a násl.

Výkladová poznámka:

Správní řád ukládá všem správním orgánům povinnost zřídit nepřetržitě veřejně přístupnou úřední desku. Z právě uvedeného jednoznačně vyplývá, že úřední deska nesmí být instalována v těch prostorách správního orgánu, které jsou veřejnosti přístupné výhradně jen v úředních hodinách. Orgánům základních územních samosprávních celků (obcí) a vyšších územních samosprávních celků (krajů) postačí přitom zřízení vždy jediné úřední desky.

Úřední deska, byť sama není v tomto komentovaném ustanovení definována, je místem prohlášeným autoritativně správním řádem za místo určené k publikaci oznámení správního orgánu, a to v zásadě jakéhokoli druhu.

Úřední deska však neslouží pouze k obecné informovanosti veřejnosti, jak bylo právě uvedeno, ale plní též z hlediska zásady právní jistoty významnou a nezastupitelnou úlohu při doručování, zvláště v případech neznámého pobytu osob.

Obsah úřední desky je správní orgán povinen zveřejnit rovněž způsobem umožňujícím dálkový přístup. Není-li toho však správní orgán schopen, uzavře osoba, jejíž je správní orgán součástí (stát, veřejnoprávní korporace, jiná právnická osoba zřízená zákonem, jiné právnické a fyzické osoby, pokud vykonávají zákonem nebo na základě zákona svěřenou působnost v oblasti veřejné správy), veřejnoprávní smlouvu s obcí s rozšířenou působností o zajištění zveřejňování obsahu úřední desky dálkovým přístupem. Správní orgán je tak z důvodu efektivity a hospodárnosti fungování veřejné správy povinen učinit vždy výhradně s tou obcí s rozšířenou působností, v jejímž správním obvodu má své sídlo. Pokud by snad ani přesto nebyla výše uvedená veřejnoprávní smlouva uzavřena, stanoví správní řád, že pokud se týká obecního úřadu, je v dalším postupováno podle § 65 zákona o obcích, a pokud se týká jiného správního orgánu, je dán

důvod k ingerenci nadřízeného správního orgánu. Nadřízený správní orgán může buď rozhodnout o atrakci povinnosti uložené jinak jemu podřízenému správnímu orgánu, tj. že ji bude pro správní orgán mu podřízený vykonávat sám nadřízený správní orgán, anebo k jejímu výkonu autoritativně určí jiný, ve svém správním obvodu sobě podřízený a věcně příslušný správní orgán. Z důvodu zachování obecné informovanosti veřejnosti o tom či onom učiněném rozhodnutí správního orgánu musí být jeho rozhodnutí zveřejněno nejméně po dobu 15 dnů na úřední desce správního orgánu, který povinnost zveřejnit její obsah způsobem umožňujícím dálkový přístup neplnil.

Jak již bylo autory tohoto komentáře konstatováno, povinnost zajistit zveřejnění obsahu úřední desky též dálkovým přístupem ukládá správním orgánům nepřímo povinnost zřizovat vlastní internetové stránky, což je jistě významný krok na cestě k informační společnosti jedenadvacátého století.

Závěr č. 12 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 12. 9. 2005:

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.

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 lhостejno, 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.

Závěr č. 14 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 3. 10. 2005:

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.

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, směnít 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.

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 stanoví 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.

Vybraná použitelná správní a soudní rozhodnutí:

11 Ca 27/2007-75 (Městský soud v Praze), SbNSS 1519/2008: Bylo-li podanou žalobou zpochybněno zveřejnění obsahu úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup podle § 26 odst. 1 správního řádu (č. 500/2004 Sb.), zákon nestanoví, jakým způsobem se toto zveřejnění prokazuje. Soud může provést dokazování ke zjištění, zda zveřejnění způsobem umožňujícím dálkový přístup bylo provedeno, či nikoli, a zda webová prezentace

žalovaného byla v rozhodném období funkční, a to např. souborem obsahujícím rozhodnutí zveřejněné na úřední desce a výpisem vstupů do zveřejněného dokumentu prostřednictvím webových stránek žalovaného. (JUD132344CZ)

8 Ao 1/2008 (Nejvyšší správní soud), SbNSS 1736/2008: Jednou z podmínek toho, aby vyrozumění o veřejném projednání návrhu územního plánu obce bylo možno považovat za řádné, je zveřejnění oznámení způsobem umožňujícím dálkový přístup jak u pořizovatele, tak i u příslušné obce (JUD139568CZ)

10 Co 411/2006 (Krajský soud v Ústí nad Labem): V případě, kdy správní orgán přistoupí k ustanovení opatrovníka účastníku řízení neznámého pobytu, je nezbytné, aby ve věci vydané rozhodnutí, které doručil neznámému účastníku řízení formou veřejné vyhlášky ve smyslu ustanovení § 26 odst. 1 správního řádu, souběžně doručil také jeho opatrovníku. (JUD34764CZ)

Hlava III

ÚČASTNÍCI ŘÍZENÍ A ZASTOUPENÍ

Díl 1

Účastníci řízení

§ 27

(1) Účastníky řízení (dále jen „účastník“) jsou

a) v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu;

b) v řízení z moci úřední dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají.

(2) Účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.

(3) Účastníky jsou rovněž osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, mají postavení účastníků podle odstavce 2, ledaže jim má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají; v tom případě mají postavení účastníků podle odstavce 1.

K řízení o žádosti viz § 44 a násl.

K žádosti viz § 45.

K dotčené osobě viz § 2 odst. 3.

K účastníkům řízení ve sporném řízení viz § 141 odst. 3.

K řízení s velkým počtem účastníků viz § 144 a násl.

K procesní způsobilosti účastníků viz § 29.

K úkonům právnické osoby viz § 30.

K zástupci účastníků viz § 31.

K zastoupení účastníků na základě zákona a opatrovnictví viz § 32.

K zastoupení účastníků na základě plné moci viz § 33 a násl.

Ke společnému zmocnění a společnému zástupci účastníků viz § 35.

K účastníkům ve společném řízení viz § 140 odst. 6.

Výkladová poznámka:

Toto ustanovení definuje účastníka správního řízení. Odstavec 1 obsahuje dvě definice tzv. hlavních účastníků, odstavec 2 pak definice tzv. vedlejších účastníků.

V řízení o žádosti je účastníkem žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem (tzv. nerozlučné společenství) musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu.

V řízení z moci úřední jsou účastníky dotčené osoby, jimž má rozhodnutí správního orgánu založit, změnit nebo zrušit právo nebo povinnost anebo prohlásit, že tyto osoby nějaké právo nebo povinnost mají nebo nemají. Tato definice zahrnuje tedy ve skutečnosti dvě skupiny účastníků správního řízení, a sice na jedné straně dotčené osoby, kterým má konstitutivní rozhodnutí správního orgánu změnit jejich právní postavení, na druhé straně dotčené osoby, kterým má deklaratorní rozhodnutí správního orgánu postavit najisto jejich právo nebo povinnost.

V odstavci 2 jsou jako účastníci definovány další dotčené osoby, pokud tyto mohou být rozhodnutím správního orgánu přímo dotčeny na svých právech nebo povinnostech.

Odstavec 3 pokládá za účastníky správního řízení osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon. Účastníci správního řízení podle této definice mohou být však ve dvojím postavení: jednak pokud zvláštní zákon nestanoví jinak, mají stejné postavení jako další dotčené osoby (vedlejší účastníci), jednak pokud jim má rozhodnutí správního orgánu založit, změnit nebo zrušit právo nebo povinnost anebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají či nemají, požívají postavení účastníků podle odstavce 1 (hlavní účastníci).

Další definice účastníků správního řízení je obsažena v § 141 odst. 3: ve sporném řízení jsou účastníky navrhovatel a odpůrce.

Termín „žadatel“ označuje toho, kdo podává žádost o zahájení řízení. Tento pojem je vyhrazen pro žádost o zahájení řízení, jehož výsledkem má být správní akt, jímž se žádosti alespoň částečně vyhová, případně se žádost zamítne nebo se řízení zastaví.

Účastníci správního řízení podle odstavce 2 mají veškerá procesní práva, s výjimkou práv podle několika ustanovení správního řádu, která výslovně odlišují procesní situaci účastníků (např. podle § 46 odst. 1 je pro zahájení řízení z moci úřední rozhodující oznámení zahájení řízení účastníkovi uvedenému v § 27 odst. 1, resp. prvnímu z nich).

Zúčastněné osoby nejsou účastníky v tom smyslu, že by se jich týkal výsledek řízení. Postavení účastníků mají proto toliko při rozhodování o svých právech či povinnostech, typicky při rozhodování o svědečném nebo znalečném.

Závěr č. 9 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 12. 9. 2005:

Je-li rozhodováno o přičlenění pozemků vlastníků, kteří nejsou členy hospodářského sdružení, 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.

Závěr č. 35 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 12. 6. 2006:

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.

Závěr č. 39 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 18. 9. 2006:

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.

Závěr č. 64 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 26. 11. 2007:

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.

Vybraná použitelná správní a soudní rozhodnutí:

22 Cdo 173/2002 (Nejvyšší soud ČR): Nesprávné posouzení rozsahu účastenství správním orgánem ve správním řízení nemůže mít vliv na závěr soudu o tom, že správní rozhodnutí, které nebylo doručeno všem osobám, které byly účastníky řízení ze zákona, nenabývalo právní moci, a tudíž ani nevyvolalo jím sledované právní účinky. (JUD71269CZ)

5 A 70/2002-39 (Nejvyšší správní soud), SbNSS 436/2005: Spoluvlastník budovy, v níž je provozováno nestátní zdravotnické zařízení, není podle

správného řádu toliko z titulu svého spoluvlastnického práva k ní účastníkem řízení o uložení pokuty za nesplnění povinnosti uzavřít smlouvu o podílu na zajišťování pohotovostní lékařské služby uložené provozovateli takového zařízení jako jinému spoluvlastníku budovy na základě zákona o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních. (JUD30530CZ)

1 As 6/2011 (Nejvyšší správní soud), SbNSS 2368/2011: Taxativní výčet účastníků stavebního řízení obsažený v § 109 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 má za následek vyloučení obecné definice účastníků řízení obsažené v § 27 správného řádu z roku 2004. Nemá však za následek vyloučení zvláštních ustanovení o účastenství v řízení, která nejsou v přímém rozporu s definicí účastníků stavebního řízení. Ustanovení § 109 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 a § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, je proto možné aplikovat souběžně. (JUD197955CZ)

8 As 21/2008 (Nejvyšší správní soud), SbNSS 2251/2011: V řízení o udělení licence na provozování vnitrostátní veřejné linkové autobusové dopravy nejsou účastníky řízení případní konkurenční dopravci, provozující linkovou dopravu na předmětné trase. (JUD145986CZ)

1 As 80/2008 (Nejvyšší správní soud), SbNSS 1787/2009: Námitky uplatněné účastníky v řízeních dle stavebního zákona (§ 114 stavebního zákona z roku 2006) mají dvojí povahu, jednak se v nich tvrdí skutečnosti, které zakládají dané osobě postavení účastníka řízení, jednak představují věcné výtky směřované proti záměru. Stavební úřad je povinen posoudit uplatněné námitky nejprve z toho pohledu, zda zakládají účastenství v řízení (§ 192 téhož zákona a § 27 odst. 2 správného řádu z roku 2004). Teprve pokud je odpověď na tuto otázku kladná, projedná věcné námitky proti záměru. Oba okruhy námitek přitom mohou být po obsahové stránce shodné. Podmínkou účastenství v řízení není vyhovění věcným námitkám uplatněným účastníkem. Pro úspěšnost námitky vztahující se k účastenství postačuje potence dotčení práva (§ 27 odst. 2 správného řádu z roku 2004). (JUD146360CZ)

5 A 7/98-13 (Vrchní soud v Praze), SoJ 457/1999: Rozhodnutí, kterým bylo vysloveno, že někdo je nebo není účastníkem správného řízení, je rozhodnutím procesní povahy, z přezkoumání soudem vyloučeným. Soud řízení o žalobě proti takovému rozhodnutí zastaví. (JUD19666CZ)

2 A 2 2001-73 (Vrchní soud v Olomouci), SoJ 910/2002: Rozhodnutí správních orgánů o tom, že určitá osoba není účastníkem správného řízení, není vyloučeno z přezkoumání soudem. (JUD20120CZ)

10 Ca 381/2007 (Městský soud v Praze), SbNSS 1968/2010: V řízení o vydání souhlasu k provozování zařízení ke sběru, výkupu a využívání

odpadů a souhlasu s provozním řádem takového zařízení dle § 14 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, mohou mít za splnění podmínek § 27 odst. 2 správního řádu z roku 2004 postavení účastníků řízení i vlastníci sousedních pozemků. (JUD182020CZ)

30 Ca 3/99-19 (Krajský soud v Hradci Králové), SoJ 471/1999: Postavení účastníka správního řízení a tím i subjektu aktivně legitimovaného k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu nelze dovozovat jen z toho, zda s ním bylo ve správním řízení jako s jeho účastníkem jednáno, či nikoli. Kdo je účastníkem toho kterého správního řízení, to je vždy předmětem zákonné úpravy, obecně pak obsažené ve správním řádu. Proto ten, kdo podle zákona nesplňuje předpoklady být účastníkem předmětného správního řízení, nemá ani žalobní legitimaci. Na této skutečnosti se nemůže nic změnit ani v případě, že by s ním správní orgán jako s účastníkem řízení jednal, na rozhodnutí jej jako účastníka řízení uvedl a rozhodnutí mu jako účastníkovi doručoval. Naopak je účastníkem správního řízení osoba, se kterou jako s účastníkem řízení jednáno nebylo, ač s ní podle zákona jako s účastníkem řízení jednáno být mělo. (JUD19680CZ)

22 Ca 230/97 (Krajský soud v Ostravě), SoJ 212/1998: Okruh účastníků restitučního řízení podle zákona o půdě je taxativně vymezen v tomto zákoně, použití ustanovení správního řádu o účastenství v řízení je proto vyloučeno. (JUD9363CZ)

30 Ca 292/2007 (Krajský soud v Brně), SbNSS 2040/2010: Rozhodnutí Energetického regulačního úřadu, vydané ve správním řízení o změně rozhodnutí o udělení licence k podnikání v oblasti plynárenství podle zákona č. 458/2000 Sb., energetický zákon, která se týká výlučně podmínek pro provozování plynárenského zařízení podnikatelským způsobem, se nikterak nedotýká práv a povinností vlastníka pozemku, který sousedí s pozemkem, na němž je plynárenské zařízení vybudováno a dosud provozováno. Vlastníku sousedního pozemku tak nespovídá postavení účastníka správního řízení ani podle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu z roku 2004, ani podle § 27 odst. 2 téhož zákona. (JUD182712CZ)

§ 28

(1) Za účastníka bude v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. O tom, zda osoba je, či není účastníkem, vydá správní orgán usnesení, jež se oznamuje pouze tomu, o jehož účasti v řízení bylo rozhodováno, a ostatní účastníci se o něm vyzoomí. Postup podle předchozí věty nebrání dalšímu projednávání a rozhodnutí věci.

(2) Jestliže osoba, o níž bylo usnesením rozhodnuto, že není účastníkem, podala proti tomuto usnesení odvolání, jemuž bylo vyhověno, a mezitím zmeškala úkon, který by jako účastník mohla učinit, je oprávněna tento úkon učinit do 15 dnů od oznámení rozhodnutí o odvolání; ustanovení § 41 odst. 6 věty druhé platí obdobně.

K účastníku řízení viz § 27, § 140 odst. 6, § 141 odst. 3.

Ke správnímu orgánu viz § 1 odst. 1.

K usnesení viz § 76.

K odvolání viz § 81 a násl.

K oznamování rozhodnutí viz § 72.

K navrácení v předešlý stav viz § 41.

Výkladová poznámka:

Za účastníka správního řízení je obdobně jako např. podle o. s. ř. považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. Rozhodnout o tom, zda osoba účastníkem je, či není, přísluší správnímu orgánu, který v této věci vydává rozhodnutí deklaratorní povahy, jež se oznamuje osobě, o jejímž účastenství v řízení se rozhodne.

Správní řád upravuje dále situaci, kdy osobě bylo postavení účastníka ve správním řízení přiznáno teprve až na základě podaného odvolání, přičemž tato osoba mezitím zmeškala úkon, který by jinak jako účastník mohla vykonat. Takové osobě se přiznává dobrodiní učinit daný úkon dodatečně.

Vybraná použitelná správní a soudní rozhodnutí:

I. ÚS 600/99 (Ústavní soud): K tomu, aby měl určitý subjekt postavení účastníka řízení, postačí pouhý (hmotněprávní) předpoklad existence jeho práv, právem chráněných zájmů nebo povinností, o kterém bude teprve jednáno, nebo dokonce tvrzení, že na nich může být rozhodnutím přímo dotčen, a to do doby, než se prokáže opak. (JUD32385CZ)

2 As 12/2008 (Nejvyšší správní soud): Je-li posouzení toho, zda daná osoba je účastníkem řízení ve smyslu § 28 odst. 1 správního řádu, resp. § 14 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), komplikované a souvisí-li blíže s rozhodnutím ve věci samé, je vhodné, aby s osobou bylo jako s účastníkem řízení předběžně nakládáno a dokazování jejího účastenství spolu s vypořádáním všech jejích tvrzení bylo provedeno až v rámci rozhodování ve věci samé. (JUD149166CZ)

2 As 8/2008 (Nejvyšší správní soud), SbNSS 1657/2008: Postup, kdy o tvrzeném účastenství nebude vydáno usnesení (a věc bude vyřešena toliko

neformálním sdělením), je třeba omezit na zcela nesporné situace, a v hraničních případech postupovat cestou vydání usnesení ve smyslu § 28 odst. 1 věty druhé správního řádu z roku 2004, podrobeného instanční kontrole. (JUD-132886CZ)

3 As 74/2006 (Nejvyšší správní soud), SbNSS 1236/2007: Nájemce nebytových prostor je podle § 59 odst. 4 stavebního zákona z roku 1976 z účasti na stavebním řízení ex lege vyloučen. Tvrdí-li však, že je účastníkem řízení podle § 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z titulu jiných práv ve smyslu § 139 odst. 1 písm. f) téhož zákona, a podmínky tohoto ustanovení nespĺňuje, je třeba o jeho účastenství rozhodnout usnesením podle § 28 odst. 1 správního řádu z roku 2004 tak, že účastníkem řízení není. Případné odvolání proti tomuto usnesení podle § 85 odst. 1 správního řádu, ve spojení s § 76 odst. 5 správního řádu, nemá odkladný účinek a podle § 28 odst. 1 správního řádu nebrání dalšímu projednávání a rozhodnutí věci. (JUD38892CZ)

§ 29

Procesní způsobilost

(1) Každý je způsobilý činit v řízení úkony samostatně (dále jen „procesní způsobilost“) v tom rozsahu, v jakém mu zákon přiznává způsobilost k právním úkonům.¹⁹⁾ Ustanovení § 28 se použije obdobně.

(2) Procesní způsobilost nemají fyzické osoby, které byly soudem zbaveny způsobilosti k právním úkonům; osoby, jejichž způsobilost k právním úkonům byla soudem omezena, nemají procesní způsobilost v rozsahu tohoto omezení.²⁰⁾

(3) Správní orgán může dát příležitost fyzické osobě, která nemá procesní způsobilost, aby se v průběhu řízení k věci vyjádřila.

(4) V řízení, jehož účastníkem je nezletilé dítě, které je schopno formulovat své názory, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn názor nezletilého dítěte ve věci. Za tím účelem správní orgán poskytne dítěti možnost, aby bylo vyslyšeno buď přímo, nebo prostřednictvím zástupce nebo příslušného orgánu sociálně-právní ochrany dětí. Vyžaduje-li to zájem dítěte, lze jeho názor zjistit i bez přítomnosti rodičů nebo jiných osob zodpovědných za výchovu dítěte. V takovém případě správní orgán k úkonu přibere jinou vhodnou dospělou osobu. K názoru dítěte správní orgán přihlíží s přihlédnutím k jeho věku a rozumové vyspělosti.

(5) Úkony týkající se společných věcí nebo práv činí účastníci společně, pokud ze zvláštního zákona²¹⁾ nevyplývá něco jiného.

¹⁹⁾ § 8 a 9 občanského zákoníku.

²⁰⁾ § 10 občanského zákoníku.

²¹⁾ § 139 občanského zákoníku.

K úkonům účastníků viz § 36 a násl.

Ke způsobilosti k právním úkonům viz § 8 a 9 obč. zák.

K fyzické osobě viz § 7 a násl. obč. zák.

K řízení o způsobilosti k právním úkonům viz § 186 a násl. o. s. ř.

Ke zletilosti viz § 8 odst. 2 obč. zák.

K omezené způsobilosti nezletilce jen k právním úkonům, které jsou přiměřené, viz § 9 obč. zák.

Ke správnímu orgánu viz § 1 odst. 1.

K zákonnému zástupci nezletilého viz § 36 zákona o rodině, § 8 a 9 obč. zák.

K úkonům týkajícím se společných věcí nebo práv viz § 139 a násl. obč. zák.

Výkladová poznámka:

Správní řád obsahuje vlastní definici procesní způsobilosti.

Procesní způsobilost nepřiznává správní řád osobám, které byly soudem zbaveny způsobilosti k právním úkonům. Osoby, jejichž způsobilost k právním úkonům byla soudem pouze omezena, nemají pak procesní způsobilost právě v rozsahu tohoto omezení. Toto ustanovení lze tedy vyložit i tak, že takové osoby mají procesní způsobilost pouze co do rozsahu, v němž jim zbývá způsobilost k právním úkonům.

V odstavci 3 zvyšuje správní řád ochranu procesně nezpůsobilých osob, které by v souladu s trendem demokratizace veřejné správy neměly být pouhým nesvéprávným objektem práv, ale pokud to povaha věci umožní, měly by mít možnost se k věci v řízení alespoň vyjádřit. Správní orgán k danému vyjádření přihlédne v rámci hodnocení všech podkladů, a to v rozsahu odpovídajícím samotné možnosti přihlédnout k vyjádření osoby nemající procesní způsobilost.

V odstavci 4 jsou promítnuty požadavky Úmluvy o právech dítěte vyhlášené sdělením Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 104/1991 Sb., kde se v čl. 12 uvádí, že „... (1) Státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, zabezpečují dítěti, které je schopno formulovat své vlastní názory, právo tyto názory svobodně vyjadřovat ve všech záležitostech, které se jej dotýkají, přičemž se názorům dítěte musí věnovat patřičná pozornost odpovídající jeho věku a úrovni. (2) Za tímto účelem se dítěti zejména poskytuje možnost, aby bylo vyslyšeno v každém soudním nebo

správním řízení, které se jej dotýká, a to buď přímo, nebo prostřednictvím zástupce anebo příslušného orgánu, přičemž způsob slyšení musí být v souladu s procedurálními pravidly vnitrostátního zákonodárství...“. Nezletilému dítěti, které je schopno formulovat své názory, poskytne tedy správní orgán možnost, aby bylo vyslyšeno přímo anebo prostřednictvím svého zástupce, resp. orgánu sociálně-právní ochrany dětí. Správní řád pamatuje též na situaci, kdy by zjišťování názoru dítěte v přítomnosti rodičů nebo jiných osob odpovědných za jeho výchovu bylo kontraproduktivní. V takovém případě je nutno k výslechu dítěte (zákonodárce zde užil nepříliš vhodně termínu „úkon“) přibrat jinou vhodnou dospělou osobu. Kritériem „vhodnosti“ dospělé osoby je přitom dle autorů tohoto komentáře míněna především vhodnost (daná zkušenostmi, např. s výchovou dětí apod.) ve vztahu k výslechu nezletilé osoby.

Správní řád upravuje dále procesní způsobilost několika účastníků ve vztahu ke společným věcem anebo právům, v kterémžto případě se jako základní pravidlo, není-li stanoveno jinak, předpokládá společné provádění takovýchto úkonů.

Závěr č. 7 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 24. 6. 2005:

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.

Vybraná použitelná správní a soudní rozhodnutí:

7 A 28/94 (Vrchní soud v Praze), SoJ 380/1999: Okruh účastníků řízení stanoví a otázky jejich způsobilosti být nositeli práv a povinností posuzuje správní orgán, který řízení vede, z úřední povinnosti, zpravidla také na základě výpisu z obchodního rejstříku, živnostenského oprávnění, případně dalších podkladů. Nesprávný postup správního orgánu v tomto směru nelze zhojit poukazem na to, že v řízení nebyla vznesena námitka proti nesprávnému označení subjektu, popř. že subjekt sám, způsobem, jakým se označoval, uváděl správní orgán v omyl. (JUD12371CZ)

§ 30 Úkony právnické osoby

(1) Jménem právnické osoby činí úkony ten, kdo je k tomu oprávněn v řízení před soudem podle zvláštního zákona.²²⁾

(2) V téže věci může za právnickou osobu současně činit úkony jen jedna osoba.

(3) V řízení před správním orgánem činí úkony jménem státu vedoucí organizační složky státu, příslušné podle zvláštního právního předpisu, nebo jím pověřený zaměstnanec zařazený do této nebo jiné organizační složky státu.

(4) Za územní samosprávný celek činí úkony ten, kdo je podle zvláštního zákona oprávněn územní samosprávný celek navenek zastupovat, jeho zaměstnanec nebo člen zastupitelstva, který byl touto osobou pověřen.

(5) Každý, kdo činí úkony, musí prokázat své oprávnění.

²²⁾ § 21 občanského soudního řádu.

K právnické osobě viz § 18 odst. 2 obč. zák.

K jednání jménem právnické osoby viz § 21 a násl. o. s. ř.

Ke správnímu orgánu viz § 1 odst. 1.

K organizační složce státu viz zákon o majetku České republiky.

K osobě oprávněné zastupovat územní samosprávný celek viz § 103 odst. 1 zákona o obcích, § 61 odst. 1 zákona o krajích.

Výkladová poznámka:

Protože v dosavadní praxi docházelo k nejasnostem, do jaké míry se na správní řízení vztahují ustanovení soukromoprávních předpisů týkajících se jednání za právnickou osobu, je nyní tato problematika upravena přímo ve výše komentovaném ustanovení.

Jménem právnické osoby činí ve správním řízení úkony ten, kdo je k tomuto oprávněn v řízení před soudem podle o. s. ř.

Ustanovení § 18 odst. 2 obč. zák. považuje za právnické osoby:

1. sdružení fyzických nebo právnických osob (např. občanská sdružení),
2. účelová sdružení majetku (především nadace),
3. jednotky územní samosprávy (obce, kraje),
4. jiné subjekty, o kterých to stanoví zákon (např. Česká televize, Český rozhlas).

V těžší věci může za právníckou osobu současně činit úkony jen jedna osoba. Je však možné, aby v jednotlivých fázích správního řízení šlo o osobu rozdílnou.

V souladu se zákonem o majetku České republiky je pro účely správního řízení upraveno jednání jménem státu: úkony ve správním řízení činí jménem státu vedoucí organizační složky státu nebo jím pověřený zaměstnanec zařazený do této nebo jiné organizační složky státu. Organizačními složkami státu jsou přitom ministerstva a jiné správní úřady státu, Ústavní soud, soudy, státní zastupitelství, Nejvyšší kontrolní úřad, Kancelář prezidenta republiky, Úřad vlády České republiky, Kancelář veřejného ochránce práv, Akademie věd České republiky, Grantová agentura České republiky a dále jiná zařízení, o kterých to stanoví zvláštní právní předpis nebo zákon o majetku České republiky. Obdobné postavení jako organizační složka státu mají pak Kancelář Poslanecké sněmovny a Kancelář Senátu. Organizační složka není právníckou osobou.

Vybraná použitelná správní a soudní rozhodnutí:

5 Ca 25/2005-83 (Městský soud v Praze), SbNSS 1180/2007: Je-li vedoucí organizační složky zahraniční právnícké osoby ze zákona (§ 13 odst. 3 obchodního zákoníku) oprávněn činit za podnikatele veškeré právní úkony týkající se organizační složky, je třeba dovodit, že je též oprávněn v tomto rozsahu udělit jménem podnikatele (zahraniční právnícké osoby) plnou moc k zastupování ve správním řízení. (JUD38420CZ)

§ 31 Zástupce

Zástupcem účastníka je zákonný zástupce, opatrovník nebo zmocněnec; zástupcem účastníků, jejichž zájmy si neodporují, může být i společný zmocněnec nebo společný zástupce.

K účastníku řízení viz § 27 a násl., § 140 odst. 6, § 141 odst. 3.

K zákonnému zástupci, zejména viz § 21 odst. 1, § 36 zákona o rodině.

Výkladová poznámka:

Účastníci správního řízení mohou vystupovat ve správním řízení osobně nebo prostřednictvím svého zástupce. Účastníka řízení, který sám procesní způsobilost nemá, zastupuje jeho zákonný zástupce. Pokud procesně nezpůsobilý účastník nemá zákonného zástupce, resp. opatrovníka, ustanoví mu jej správní orgán.

Zástupcem účastníka je:

1. zákonný zástupce (viz obč. zák., resp. zákon o rodině) přímo ex lege, a to:
 - a) rodič jako zákonný zástupce dítěte (viz § 36 zákona o rodině),
 - b) manžel jako zákonný zástupce druhého manžela (§ 21 odst. 1 zákona o rodině),
 - c) zástupce při zákonném zastupování mezi společnými nájemci bytu (§ 701 obč. zák.) aj.;
2. opatrovník; jedná se o typ zastoupení vznikajícího na základě rozhodnutí soudu, resp. správního orgánu. Osobě, která byla zbavena způsobilosti k právním úkonům nebo u níž došlo k omezení její způsobilosti k právním úkonům, ustanoví soud opatrovníka (viz § 27 odst. 2 obč. zák.). V této souvislosti odkazují autoři tohoto komentáře na výkladovou poznámku obsaženou u § 32;
3. zmocněnec; jedná se o zastoupení vzniklé na základě dohody (o plné moci) mezi zmocnitelem a zmocněncem. Plná moc představuje jednostranný právní úkon, kterým zmocněnec prokazuje vůči třetím osobám své oprávnění činit právní úkony za zmocnitele. Rozlišuje se plná moc generální, která opravňuje zmocněnce ke všem úkonům, jež by mohl učinit zmocnitel, a plná moc speciální, která oprávnění zmocněnce činit právní úkony za zmocnitele omezuje toliko na jediný právní úkon, resp. na skupinu určitých právních úkonů.
Komentované ustanovení upravuje dále institut společného zástupce, to na základě zákona, resp. rozhodnutí soudu, a dále společného zmocněnce pro účastníky, jejichž zájmy však nejsou konfliktní.

Vybraná použitelná správní a soudní rozhodnutí:

29 Ca 116/98 (Krajský soud v Brně), SoJ 705/2000: Jestliže správní orgán v průběhu správního řízení jedná se zástupcem účastníka tohoto řízení, doručuje mu písemnosti a nevznese žádné pochybnosti o oprávnění tohoto zástupce činit úkony jménem účastníka, i když toto oprávnění nebylo doloženo plnou mocí, je nemyšlitelné, aby dodatečné předložení plné moci bylo hodnoceno k tíži účastníka. (JUD19915CZ)

16 Ca 133/98-9 (Krajský soud v Ústí nad Labem), SoJ 438/1999: Pokud zmocněnec účastníka správního řízení udělí plnou moc advokátovi, aniž je k tomu účastníkem výslovně zmocněn, nelze advokáta považovat za účastníkovu zástupce. (JUD19647CZ)

6 A 70/92 (Vrchní soud v Praze), SoJ 406/1999: Podá-li zástupce účastníka správního řízení odvolání proti rozhodnutí a nepřipojí k němu písemnou plnou moc, ať již všeobecnou, nebo speciální, je povinností správního orgánu vyzvat zástupce k odstranění nedostatku podání, k čemuž mu stanoví lhůtu a poučí jej o možných následcích. (JUD12710CZ)

Zastoupení na základě zákona a opatrovnictví

(1) V rozsahu, v jakém účastník nemá procesní způsobilost, musí být zastupován zákonným zástupcem.

(2) Správní orgán ustanoví opatrovníka

a) účastníkovi uvedenému v odstavci 1, pokud nemá zákonného zástupce nebo nemůže-li ho zákonný zástupce zastupovat a nemá-li opatrovníka podle zvláštního zákona,

b) osobám, kterým brání jiná právní překážka, aby v řízení samy činily úkony, jestliže si nezvolily zmocněnce,

c) 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,

d) osobám neznámého pobytu nebo sídla a osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat,

e) osobám, které nejsou známy,

f) osobám zvláště těžce zdravotně postiženým, s nimiž se nelze porozumět ani prostřednictvím tlumočnicka nebo prostředníka podle § 16 odst. 5,

g) osobám stíženým přechodnou duševní poruchou, která jim brání samostatně v řízení jednat, je-li to nezbytné k hájení jejich práv; v těchto případech správní orgán rozhoduje na základě odborného lékařského posudku,

h) účastníkům uvedeným v § 27 odst. 1, kterým se nepodařilo oznámit zahájení řízení z moci úřední (§ 46 odst. 2), nebo

i) účastníkům, o nichž tak stanoví zvláštní zákon.

(3) Nejde-li o účastníka, kterému má být v řízení uložena povinnost nebo odňato právo, správní orgán opatrovníka podle odstavce 2 písm. d) a e) neustanoví a účastníkům tam uvedeným doručuje veřejnou vyhláškou.

(4) Opatrovníkem správní orgán ustanoví toho, u koho je osoba, již se opatrovník ustanovuje, v péči, anebo jinou vhodnou osobu. Tato osoba je povinna funkci opatrovníka přijmout, pokud jí v tom nebrání závažné důvody. Opatrovníkem nelze ustanovit osobu, o níž lze mít důvodně za to, že má takový zájem na výsledku řízení, který odůvodňuje obavu, že nebude řádně hájit zájmy opatrovance.

(5) O ustanovení opatrovníka rozhoduje správní orgán usnesením.

(6) Usnesení o ustanovení opatrovníka se oznamuje pouze tomu, kdo je ustanovován opatrovníkem, a nevylučuje-li to povaha věci nebo stav opatrovance, který způsobuje, že opatrovanec by nebyl schopen vnímat obsah usnesení, též opatrovanci.

(7) Nedbá-li opatrovník o ochranu práv nebo zájmů opatrovance nebo lze-li mít důvodně za to, že opatrovník má takový zájem na výsledku řízení, který odůvodňuje obavu, že nebude řádně hájit zájmy opatrovance, správní orgán usnesením zruší předchozí ustanovení opatrovníka a ustanoví opatrovníkem někoho jiného.

(8) Funkce opatrovníka zaniká, jakmile zastoupený začal být zastupován zákonným zástupcem nebo nabyl procesní způsobilosti anebo pominuly důvody, pro něž byl opatrovník ustanoven. Tuto skutečnost správní orgán poznamená do spisu, jakmile se o ní dozví; v pochybnosti rozhodne usnesením, které se oznamuje pouze opatrovníkovi a opatrovanci nebo jeho zákonnému zástupci.

K zákonnému zástupci viz § 21 odst. 1, § 36 zákona o rodině aj.

K účastníku řízení viz § 27 a násl., § 140 odst. 6, § 141 odst. 3.

K procesní způsobilosti viz § 29 a násl.

Ke správnímu orgánu viz § 1 odst. 1.

K právnické osobě viz zejm. § 18 odst. 2 obč. zák.

K doručování veřejnou vyhláškou viz § 25.

K usnesení viz § 76.

Výkladová poznámka:

Zákonným zástupcem nezletilého dítěte jsou jeho rodiče. Ve správním řízení je oprávněn zastupovat nezletilého kterýkoli z jeho rodičů, resp. jeho osvojitelů, který je plně způsobilý k právním úkonům a nebyl zbaven svých práv. Při splnění právě uvedených podmínek platí totéž pro soudem ustanoveného poručníka, resp. opatrovníka. Zákonným zástupcem fyzické osoby, která byla rozhodnutím soudu své způsobilosti k právním úkonům zbavena anebo v ní omezena, je soudem ustanovený opatrovník.

Správní orgán ustanovuje usnesením opatrovníka (opatrovník pro řízení):

1. účastníkovi, který má být zastoupen zákonným zástupcem, avšak zákonného zástupce nemá, dále nemůže-li ho zákonný zástupce zastupovat anebo nemá-li opatrovníka podle zvláštního zákona,
2. osobám, kterým brání jiná právní překážka, aby v řízení samy činily úkony, jestliže si nevolily zmocněnce,

3. právnické osobě, která nemá orgán způsobilý za ni jednat, popřípadě jemuž lze doručovat, event. je-li v jiném řízení předmětem sporu, kdo tímto orgánem právnické osoby je,
4. osobám neznámého pobytu (komentované ustanovení má na mysli toliko faktický pobyt osoby) nebo sídla a osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat,
5. osobám, které nejsou známy,
6. osobám zvláště těžce zdravotně postiženým, s nimiž se nelze dorozumět ani prostřednictvím tlumočníka nebo prostředníka podle § 16 odst. 5,
7. osobám stíženým přechodnou duševní poruchou, která jim brání samostatně v řízení jednat, je-li to nezbytné k hájení jejich práv; v těchto případech správní orgán rozhoduje na základě odborného lékařského posudku,
8. účastníkům uvedeným v § 27 odst. 1, kterým se nepodařilo oznámit zahájení řízení z moci úřední (viz § 46 odst. 2), nebo
9. účastníkům, o nichž tak stanoví zvláštní zákon.

Usnesení, jímž se opatrovník ustanovuje, se oznamuje pouze tomu, kdo je jako opatrovník ustanovován, a nevylučuje-li to povaha věci nebo stav opatrovance, který by způsobil, že by opatrovanec nebyl schopen vnímat obsah usnesení, též opatrovanci.

Správní řád dále dopadá na situaci, kdy osoba není účastníkem, kterému má být v řízení uložena povinnost nebo odňato právo. Správní orgán zde opatrovníka postupem podle odstavce 2 písm. d) a e) neustanoví a účastníkům tam uvedeným doručuje veřejnou vyhláškou.

Obecně se jako nejvhodnější jeví, aby opatrovníkem ustanovil správní orgán toho, u koho je osoba, již se opatrovník ustanovuje, v péči, anebo jinou takovou vhodnou osobu. Za vhodnou osobu se přitom považuje zejména ta, která je k opatrovanci v příbuzenském poměru. Taková osoba je povinna funkci opatrovníka přijmout, pokud jí v tom však nebrání závažné důvody. Opatrovníkem nelze ustanovit osobu, která má osobní zájem na tom, jak řízení dopadne, a lze tedy předpokládat, že nebude zájmy opatrovance hájit řádně.

V případě, že opatrovník nedbá o ochranu práv nebo zájmů opatrovance, anebo má osobní zájem na výsledku řízení, správní orgán usnesením ustanovení opatrovníka zruší a ustanoví opatrovníkem někoho jiného, vhodnějšího.

Zánik opatrovnictví je spojen ex lege (přímo ze zákona) s okamžikem, kdy:

1. zastoupený začal být zastupován zákonným zástupcem,
2. nabyl procesní způsobilosti, nebo
3. pominuly důvody, pro něž byl opatrovník ustanoven.

Skutečnost, která vedla k zániku opatrovnictví, poznamená správní orgán do spisu, jakmile se o ní dozví. V pochybnostech, zda daná skutečnost nastala či ne, rozhodne správní orgán usnesením, které se posléze oznamuje pouze opatrovníkovi a opatrovanci nebo jeho zákonnému zástupci.

Závěr č. 18 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 7. 11. 2005:

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.

Závěr č. 28 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 6. 3. 2006:

V řízení, v němž má být určité osobě uložena povinnost nebo odňato právo, se těmito 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.

Závěr č. 32 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10. 4. 2006:

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 vedeného podle zákona o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem mohou být rozhodnutím negativně dotčeni, i když jim právo není odnímáno přímo.

Závěr č. 45 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 6. 11. 2006:

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

Závěr č. 55 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 19. 3. 2007:

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.

Vybraná použitelná správní a soudní rozhodnutí:

II. ÚS 817/11 (Ústavní soud): Správní orgán, který před ustanovením opatrovníka nedostatečným a zcela formálním způsobem zjišťoval místo pobytu stěžovatelky a jako opatrovníka ustanovil svoji zaměstnankyni, která z povahy věci nemohla účinně hájit její práva (což také řádně nečinila), znemožnil stěžovatelce účast na řízení a možnost domoci se v něm svých práv, čímž došlo k porušení čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny. (JUD197085CZ)

IV. ÚS 2992/08 (Ústavní soud), Sb. n. u. US 109/2010: Nepřítomnému účastníkovi musí být zajištěna ochrana jeho zájmů i základních práv; funkce opatrovníka byla vytvořena proto, aby do důsledku hájila zájmy nepřítomného, což představuje mj. studium spisu, podávání vyjádření a vedení celého sporu za nepřítomného tak, jak by takovou povinnost byl nucen plnit smluvní zástupce (srov. sp. zn. I. ÚS 559/2000). Jedná se zde totiž o dosažení ústavněprávní maximy rovnosti účastníků řízení. (JUD167956CZ)

II. ÚS 2966/09 (Ústavní soud), Sb. n. u. US 34/2010: Postupem Českého telekomunikačního úřadu, který před ustanovením opatrovníka zcela nedostatečným způsobem zjišťoval místo pobytu účastníka řízení a jako opatrovníka ustanovil svého zaměstnance, který z povahy věci nemohl účinně hájit jeho práva, což skutečně řádně nečinil, čímž účastníkovi řízení znemožnil účast na řízení a možnost domoci se v něm svých práv, došlo k porušení čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. (JUD163172CZ)

II. ÚS 1090/07 (Ústavní soud), Sb. n. u. US 124/2007: Ustanovení opatrovníka účastníkovi řízení, jehož pobyt není znám, musí vždy předcházet šetření o tom, zda jsou dány předpoklady pro tento postup v řízení, a současně je zapotřebí zvažovat, zda není možno použít jiné opatření. (JUD39029CZ)

8 As 22/2011 (Nejvyšší správní soud), SbNSS 2451/2012: Ustanovení opatrovníka podle § 32 odst. 4 správního řádu z roku 2004 není podmíněno předchozím souhlasem ustanovované osoby. Obec může být podle konkrétních okolností toho kterého případu považována za vhodnou osobu pro

§ 33

Zastoupení na základě plné moci

(1) Účastník si může zvolit zmocněnce. Zmocnění k zastoupení se prokazuje písemnou plnou mocí. Plnou moc lze udělit i ústně do protokolu. V téže věci může mít účastník současně pouze jednoho zmocněnce.

(2) 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.

(3) Zmocněnec může udělit plnou moc jiné osobě, aby místo něho za účastníka jednala, jen je-li v plné moci výslovně dovoleno, že tak může učinit, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak.²³⁾

(4) Jestliže se nedaří doručovat písemnosti zmocněnci, postupuje se podle § 32 odst. 2 písm. d) nebo § 32 odst. 3 a účastník se o tomto postupu, jakož i o obsahu písemnosti vyrozumí.

²³⁾ Např. § 26 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění zákona č. 210/1999 Sb.

K účastníku řízení viz § 27 a násl., § 140 odst. 6, § 141 odst. 3.

K zastoupení na základě plné moci viz § 31 a násl. obč. zák.

K protokolu viz § 18.

K úkonům účastníka viz § 36 a násl.

K úřednímu ověření podpisu viz např. § 25a zákona o advokacii, § 74 notářského řádu, § 10 a násl. zákona o ověřování.

K doručování viz § 19 a násl.

Výkladová poznámka:

Zdaleka nejčastějším zastoupením účastníka ve správním řízení je zastoupení na základě plné moci.

Plná moc může mít písemnou formu anebo může být udělena ústně do protokolu. V téže věci (totožnost účastníků a předmětu řízení) může mít účastník současně jen jednoho zmocněnce. Tím však není vyloučena možnost koexistence několika zmocněnců v jednotlivých fázích správního řízení.

Zmocnění může mít podobu speciálního zmocnění (k určitému úkonu, skupině úkonů nebo pro určitou část řízení) anebo generálního zmocnění (pro celé jedno řízení), popř. může mít povahu zmocnění pro neurčitý počet řízení s určitým předmětem, která budou zahájena v určené době, nebo bez omezení v budoucnu. Jiný rozsah zmocnění může být pak stanoven také na základě zvláštního zákona.

Substituovat (dále přenášet) zmocnění udělené již jiné osobě je přípustné toliko tehdy, pokud tuto substituci připouští buď sama plná moc, anebo to dovoluje zvláštní zákon, např. zákon o advokacii. Jedná se o právní režim speciální povahy ve vztahu k § 33a obč. zák.

Jelikož se v praxi často vyskytovaly případy, kdy si účastník zvolil zmocněnce, jemuž se nedařilo doručovat, a účastník správního řízení se tak snadněji, zejména před prekluzí přestupku, vyhnul postihu, může správní orgán podle nového správního řádu platně doručovat přímo účastníku, případně mu za tímto účelem ustanovit opatrovníka.

Vybraná použitelná správní a soudní rozhodnutí:

1 As 27/2011 (Nejvyšší správní soud), SbNSS 2452/2012: Zastoupení účastníka řízení zmocněncem ze zahraničí je přípustné, neboť každý má právo zvolit si zástupce pro řízení podle své volné úvahy, nehledě na státní příslušnost či místo trvalého pobytu zmocněnce (§ 33 odst. 1 správního řádu z roku 2004). Pouze ve výjimečných případech, zjistí-li správní orgán, že v konkrétním případě došlo ke zneužití práva na zastoupení, není povinen přiznat takovému zastoupení účinky. (JUD197976CZ)

29 Ca 116/98 (Krajský soud v Brně), SoJ 705/2000: Jestliže správní orgán v průběhu správního řízení jedná se zástupcem účastníka tohoto řízení, doručuje mu písemnosti a nevznese žádné pochybnosti o oprávnění tohoto zástupce činit úkony jménem účastníka, i když toto oprávnění nebylo doloženo plnou mocí, je nemyšlitelné, aby dodatečné předložení plné moci bylo hodnoceno k tíži účastníka. (JUD19915CZ)

16 Ca 133/98-9 (Krajský soud v Ústí nad Labem), SoJ 438/1999: Pokud zmocněnec účastníka správního řízení udělí plnou moc advokátovi, aniž je k tomu účastníkem výslovně zmocněn, nelze advokáta považovat za účastníkovu zástupce. (JUD19647CZ)

(1) Zástupce podle § 32 a 33 v řízení vystupuje jménem zastoupeného. Z úkonů zástupce vznikají práva a povinnosti přímo zastoupenému.

(2) S výjimkou případů, kdy má zastoupený něco v řízení osobně vykonat, doručují se písemnosti pouze zástupci. Doručení zastoupenému nemá účinky pro běh lhůt, nestanoví-li zákon jinak.

(3) V pochybnostech o rozsahu zastoupení platí, že zástupce je oprávněn vystupovat jménem zastoupeného v celém řízení.

(4) Správní orgán může uznat úkony učiněné ve prospěch účastníka jinou osobou než zástupcem za úkony učiněné zástupcem, jestliže o to účastník požádá a nemůže-li vzniknout újma jinému účastníkovi. O uznání úkonů rozhoduje správní orgán usnesením; nevyhoví-li podatel, oznamuje usnesení pouze jemu.

K doručování viz § 19 a násl.

Ke správnímu orgánu viz § 1 odst. 1.

K účastníku řízení viz § 27 a násl., § 140 odst. 6, § 141 odst. 3.

K usnesení viz § 76.

Výkladová poznámka:

Zástupce na základě zákona, resp. opatrovník či zmocněnec vystupuje ve správním řízení jménem zastoupeného. Z úkonů zástupce vznikají práva a povinnosti přímo zastoupenému. Jedná se o tzv. zastoupení přímé.

Písemnosti vzešlé ze správního řízení se doručují pouze zástupci účastníka, vyjma případu, kdy má zastoupený v řízení „něco“ osobně vykonat. Pro běh lhůt je určující doručení písemnosti zástupci, doručení zastoupenému nemá proto pro běh lhůt účinky.

Pokud by v řízení vznikly pochybnosti o rozsahu zastoupení, uplatní se vyvratitelná domněnka, že je zástupce oprávněn vystupovat jménem zastoupeného v celém řízení.

Odstavec 4 upravuje institut uznání úkonů učiněných ve prospěch účastníka jinou osobou. Platí, že pokud jiná osoba než zástupce učiní ve správním řízení úkony ve prospěch účastníka, může je správní orgán uznat za úkony učiněné účastníkovým zástupcem. Podmínkou však je, že účastník o jejich uznání požádá a dále že samotným jejich uznáním nemůže vzniknout újma jinému účastníkovi řízení. O uznání rozhodne správní orgán usnesením, které v případě, že mu nevyhoví, oznámí pouze účastníkovi. Důvodová zpráva k tomuto institutu uvádí:

„... vzhledem k tomu, že u tohoto institutu nemůže být pojmově ohrožena dobrá víra a zřejmě ani veřejný zájem, jeví se účelné jej připustit obecně, neboť zde by bazírování na plné moci mohlo účastníka poškodit, aniž by jinému v dobré víře pomohlo...“.

Vybraná použitelná správní a soudní rozhodnutí:

1 As 100/2008 (Nejvyšší správní soud): Rozhodnutí, kterým se ukládá sankce za přestupek, nespadá do kategorie písemností dle § 34 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, tedy písemností, které se doručují nejen zástupci, ale i zastoupenému. V případě tohoto rozhodnutí správní orgán osobní součinnost zastoupeného nepotřebuje. (JUD149182CZ)

§ 35

Společný zmocněnec a společný zástupce

(1) V řízeních, v nichž více účastníků uplatňuje shodný zájem, může k usnadnění průběhu řízení správní orgán vyzvat tyto účastníky, aby si v přiměřené lhůtě zvolili společného zmocněnce. Účastníci si mohou společného zmocněnce zvolit i bez výzvy.

(2) Pokud si účastníci společného zmocněnce na výzvu správního orgánu nezvolí a pokud v souvislosti s tím lze očekávat vznik průtahů v řízení, může správní orgán usnesením ustanovit některého z účastníků, který je fyzickou osobou, nebo některou fyzickou osobu uvedenou v § 30 odst. 1, společným zástupcem pro účastníky, kteří uplatňují shodný zájem, a to s přihlédnutím k jejich zájmům. Do doby, než se tak stane, jim může písemnosti doručovat uložením u správního orgánu; na tuto možnost musí být účastníci upozorněni ve výzvě uvedené v odstavci 1. Funkce společného zástupce zaniká dnem, kdy účastníci oznámí správnímu orgánu, že si zvolili společného zmocněnce podle odstavce 1.

(3) V řízení může být zvoleno i několik společných zmocněnců nebo ustanoveno několik společných zástupců, z nichž každý bude jednat jen jménem určité skupiny účastníků.

(4) Pro společného zmocněnce a společného zástupce platí § 34 obdobně.

K účastníku řízení viz § 27 a násl., § 140 odst. 6, § 141 odst. 3.

Ke správnímu orgánu viz § 1 odst. 1.

K usnesení viz § 76.

K fyzické osobě viz § 7 a násl. obč. zák.

Výkladová poznámka:

Možnost, aby si účastníci uplatňující shodný zájem zvolili společného zmocněnce, je konformní s doporučením Výboru ministrů Rady Evropy č. (87) 16 týkajícím se správního řízení, jímž mohou být dotčeny velké skupiny osob, a odpovídá potřebě efektivního výkonu veřejné správy. Ve svém důsledku je též v zájmu účastníků, neboť umožňuje vydat správní akt v přiměřené lhůtě.

Ve správních řízeních, v nichž více účastníků uplatňuje shodný zájem, může správní orgán tyto účastníky s cílem celé správní řízení usnadnit a zrychlit vyvolat, aby si v přiměřené lhůtě zvolili společného zmocněnce. V této výzvě upozorní zároveň účastníky na postup upravený v odstavci 2. Účastníci však mohou s „nápadem“ zvolit si společného zmocněnce přijít též z vlastní iniciativy.

Pokud si účastníci společného zmocněnce k výzvě správního orgánu nezvolí a lze-li v souvislosti s tím očekávat průtahy ve správním řízení, může správní orgán usnesením ustanovit některého z účastníků, který je fyzickou osobou, nebo některou fyzickou osobu uvedenou v § 30 odst. 1 společným zástupcem pro účastníky uplatňující v řízení shodný zájem. Při takovémto určení přihledne správní orgán k zájmům účastníků. Do doby, než správní orgán takovou osobu ustanoví, může písemnosti doručovat uložením u správního orgánu. Funkce společného zástupce zaniká dnem, v němž účastníci řízení správnímu orgánu oznámí, že si zvolili společného zmocněnce.

Odstavec 4 připouští paralelní působení několika společných zmocněnců (na základě dohody účastníků), resp. zástupců (na základě rozhodnutí správního orgánu) pro určité skupiny účastníků. Obsah zastoupení dle § 34 se zde uplatní obdobně, což znamená, že toto ustanovení se na společného zmocněnce a společného zástupce použije v plném rozsahu.

Díl 2 Úkony účastníků

§ 36

(1) Nestanoví-li zákon jinak, jsou účastníci oprávněni navrhopat důkaz a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí; správní orgán může usnesením prohlásit, dokdy mohou účastníci činit své návrhy.

(2) Účastníci mají právo vyjádřit v řízení své stanovisko. Pokud o to požádají, poskytne jim správní orgán informace o řízení, nestanoví-li zákon jinak.

(3) Nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.

(4) Účastník nebo jeho zástupce je povinen předložit na výzvu oprávněné úřední osoby průkaz totožnosti. Průkazem totožnosti se pro účely tohoto zákona rozumí doklad, který je veřejnou listinou, v němž je uvedeno jméno a příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, popřípadě bydliště mimo území České republiky a z něhož je patrná i podoba, popřípadě jiný údaj umožňující správnímu orgánu identifikovat osobu, která doklad předkládá, jako jeho oprávněného držitele.

K obecnému ustanovení o úkonech účastníků viz § 36.

K podání viz § 37.

K nahlížení do spisu viz § 38.

K účastníku řízení viz § 27 a násl., § 140 odst. 6, § 141 odst. 3.

K dokazování viz § 51 a násl.

K vyjádření stanoviska nezletilého dítěte viz § 29 odst. 4.

K rozhodnutí viz § 67 a násl.

K podkladům pro vydání rozhodnutí viz § 51 a násl.

K řízení o žádosti viz § 44 a násl.

K zástupci účastníka viz § 31 a násl.

Výkladová poznámka:

Toto ustanovení upravuje základní procesní práva účastníků. Ostatní oprávnění účastníků správního řízení jsou upravena posléze roztroušeně na různých místech celého správního řádu.

Účastníci jsou zejména oprávněni navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí. Dále požívají práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí před jeho vydáním, nestanoví-li zákon jinak. Toto právo nemá žadatel, jehož žádosti se zcela vyhovuje, a účastník, který se tohoto svého práva vzdal.

Velmi významným právem účastníka správního řízení je právo vyjádřit se k podkladům správního aktu před jeho vydáním. Toto právo, dle představ zákonodárce, výrazným způsobem posílí odpovědnost správních orgánů rozhodujících v prvním stupni a v důsledku toho povede k omezení počtu odvolacích řízení.

Komentované ustanovení dále účastníku správního řízení, resp. jeho zástupci ukládá povinnost předložit na výzvu oprávněné úřední osoby průkaz totožnosti.

Průkazem totožnosti se v této souvislosti rozumí doklad, který je veřejnou listinou a v němž je uvedeno minimálně jméno a příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, popř. bydliště mimo území ČR, dané osoby (a z něhož je patrná i její podoba), resp. dále identifikace jejího zástupce, popř. jiný údaj umožňující správnímu orgánu ztotožnit osobu, která doklad předkládá.

Z dalších procesních práv účastníka uveďme:

- právo na tlumočníka v případě, že účastník prohlásí, že neovládá jazyk, jímž se vede jednání,
- právo nechat se v řízení zastupovat zmocněncem,
- právo nahlížet do spisu a činit si z něj výpisy a opisy,
- právo podat odvolání,
- právo dát podnět k přezkumnému řízení,
- právo žádat o obnovu řízení,
- právo požádat o spojení řízení aj.

Vybraná použitelná správní a soudní rozhodnutí:

II. ÚS 329/04 (Ústavní soud): Je porušením principu právního státu, pokud správní orgán nedal stěžovateli možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a ke způsobu jejich zjištění. (JUD33386CZ)

8 Afs 21/2009 (Nejvyšší správní soud), SbNSS 2073/2010: Není samo o sobě porušením § 36 odst. 3 správního řádu z roku 2004, pokud správní orgán souběžně s oznámením o zahájení správního řízení stanoví jednak lhůtu, ve které lze navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy, a rovněž následnou lhůtu, ve které se účastníci mohou vyjádřit k podkladům rozhodnutí. Vždy je třeba zkoumat, zda poté, kdy účastník v souladu s poučením postupoval, byl správní spis následně doplňován či nikoli, a zda tak účastník měl faktickou možnost se s úplným správním spisem seznámit. (JUD164273CZ)

7 A 112/2002-36 (Nejvyšší správní soud), SbNSS 303/2004: Z výzvy správního orgánu účastníkovi řízení, aby se seznámil s podklady shromážděnými správním orgánem před vydáním rozhodnutí, musí být zřejmé, že shromažďování takových podkladů bylo již ukončeno, neboť o tom si účastník řízení právně relevantní úsudek nemůže sám učinit. (JUD30397CZ)

6 A 175/94 (Vrchní soud v Praze), SoJ 308/1998: Povinnost správního orgánu umožnit účastníkům řízení, aby se před vydáním rozhodnutí mohli vyjádřit k jeho podkladům i ke způsobu jejich zjištění, popřípadě navrhnout jejich doplnění, nelze považovat za splněnou tím, že správní orgán účastníku řízení doručí rozhodnutí, z jehož odůvodnění lze vyčíst, že a jaké důkazy již byly provedeny. Smyslem povinnosti správního orgánu je zde umožnit účastníku řízení,

aby ve fázi před vydáním rozhodnutí mohl uplatnit vůči svědkům, znalcům, pravosti listin, úplnosti důkazní situace atd. své výhrady, resp. učinit procesní návrhy tak, aby rozhodnutí skutečně vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci. (JUD11616CZ)

6 A 195/93 (Vrchní soud v Praze), SpP 173/1997: Skutečnost, že správní orgán I. stupně po podání rozkladu doplnil spis o nové důkazy, které navíc sám hodnotil, přičemž však již s těmito důkazy ani jejich hodnocením účastníka řízení neseznámil a na takovou skutečnost jej ani neupozornil, je porušením povinnosti správního orgánu umožnit účastníkům řízení, aby se před vydáním rozhodnutí mohli vyjádřit k jeho podkladům i ke způsobu jejich zjištění, popřípadě navrhnout jejich doplnění. (JUD8713CZ)

62 Ca 1/2007 (Krajský soud v Brně), SbNSS 2077/2010: Součástí „podkladů rozhodnutí“, k nimž musí být účastníku správního řízení podle § 36 odst. 3 správního řádu z roku 2004 dána možnost vyjádřit se, není koncept správního rozhodnutí, jež má být správním orgánem teprve vydáváno; správní orgán nemá povinnost seznamovat účastníka správního řízení se závěry, k nimž na základě hodnocení podkladů, s nimiž účastníka řízení seznamuje, ve svém rozhodnutí teprve dospěje. (JUD183221CZ)

§ 37 **Podání**

(1) Podání je úkonem směřujícím vůči správnímu orgánu. Podání se posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno.

(2) Z podání musí být patrné, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje. Fyzická osoba uvede v podání jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, popřípadě jinou adresu pro doručování podle § 19 odst. 3. V podání souvisejícím s její podnikatelskou činností uvede fyzická osoba jméno a příjmení, popřípadě dodatek odlišující osobu podnikatele nebo druh podnikání vztahující se k této osobě nebo jí provozovanému druhu podnikání, identifikační číslo osob a adresu zapsanou v obchodním rejstříku nebo jiné zákonem upravené evidenci jako místo podnikání, popřípadě jinou adresu pro doručování. Právnícká osoba uvede v podání svůj název nebo obchodní firmu, identifikační číslo osob nebo obdobný údaj a adresu sídla, popřípadě jinou adresu pro doručování. Podání musí obsahovat označení správního orgánu, jemuž je určeno, další náležitosti, které stanoví zákon, a podpis osoby, která je činí.

(3) Nemá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.

(4) Podání je možno učinit písemně nebo ústně do protokolu anebo v elektronické podobě podepsané uznávaným elektronickým podpisem.¹⁶⁾ 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 dálkopisu, telefaxu nebo veřejné datové sítě bez použití uznávaného elektronického podpisu.

(5) Ten, kdo činí podání v elektronické podobě podle odstavce 4 věty první, uvede současně poskytovatele certifikačních služeb, který jeho certifikát¹⁶⁾ vydal a vede jeho evidenci, nebo certifikát připojí k podání.

(6) Podání se činí u správního orgánu, který je věcně a místně příslušný. Podání je učiněno dnem, kdy tomuto orgánu došlo.

(7) Není-li správní orgán schopen zajistit přijímání podání v elektronické podobě podle odstavce 4, uzavře osoba uvedená v § 160 odst. 1, jejíž je tento správní orgán součástí, s obcí s rozšířenou působností, v jejímž správním obvodu má sídlo, veřejnoprávní smlouvu (§ 160) o provozování elektronické adresy podatelny.

(8) Nedojde-li k uzavření veřejnoprávní smlouvy podle odstavce 7, postupuje se v případě obecního úřadu podle zvláštního zákona;¹⁸⁾ v případě jiného správního orgánu rozhodne krajský úřad, že pro něj bude tuto povinnost vykonávat obecní úřad obce s rozšířenou působností, do jehož správního obvodu patří. Rozhodnutí vydává krajský úřad v přenesené působnosti. Rozhodnutí krajského úřadu se zveřejní nejméně po dobu 15 dnů na úřední desce správního orgánu, který povinnost neplnil.

¹⁶⁾ Zákon č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů (zákon o elektronickém podpisu), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸⁾ § 65 zákona č. 128/2000 Sb., ve znění zákona č. 313/2002 Sb.

Ke správnímu orgánu viz § 1 odst. 1.

K protokolu viz § 18.

K věcné příslušnosti viz § 10.

K místní příslušnosti viz § 11.

K dalším ustanovením o příslušnosti viz § 130 a násl.

K veřejnoprávním smlouvám viz část pátá, § 159 a násl.

Výkladová poznámka:

Podání je nejobecnějším úkonem, který účastník správního řízení činí vůči správnímu orgánu. Správní řád upravuje některé další druhy podání, např. žádosti, stížnosti, odvolání. Pokud zvláštní druhy podání nestanoví své formální náležitosti, uplatní se pravidlo, že účastník řízení musí vždy dodržet alespoň náležitosti podání stanovené v tomto komentovaném ustanovení.

Jako tradiční procesní zásada se přitom stanoví, že podání posuzuje správní orgán podle jeho skutečného obsahu, bez ohledu na to, jak je označeno.

Podání má stanoveny tyto minimální náležitosti (kumulativně):

- musí z něj být patrné, kdo je činí,
- musí z něj být patrné, které věci se týká,
- musí z něj být patrné, co se jím navrhuje,
- musí obsahovat označení správního orgánu, jemuž je určeno,
- musí mít náležitosti, které vyžaduje zvláštní zákon, a
- musí obsahovat podpis osoby, která podání činí.

Správní řád rozlišuje údaje, které v podání povinně uvádí nepodnikající fyzická osoba (jméno, příjmení, datum narození a místo svého trvalého pobytu, popř. adresu pro doručování) na rozdíl od fyzické osoby – podnikatele (jméno, příjmení, popř. dodatek odlišující osobu podnikatele, resp. druh podnikání, IČ a adresa – místo podnikání – zapsané v obchodním rejstříku nebo jiné zákonné evidenci). Komentované ustanovení stanoví dále náležitosti, které v podání uvádí právnická osoba.

Pokud nemá podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán podateli takové nedostatky odstranit nebo jej vyzve k odstranění vad a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu. Jedná se o speciální poučovací povinnost správního orgánu.

Správní řád stanoví tři základní formy podání, a sice:

1. podání písemné,
2. podání učiněné ústně do protokolu,
3. podání učiněné v elektronické podobě podepsané zaručeným elektronickým podpisem dle zákona o elektronickém podpisu.

Kromě těchto tří základních, a řekněme plnocenných, forem podání umožňuje nový správní řád učinit podpůrně podání zejména (jedná se o demonstrační výčet, tzn. že jsou přípustné i jiné formy):

1. prostřednictvím dálkopisu,
2. telefaxu,
3. veřejné datové sítě, tj. sítě internet bez použití zaručeného elektronického podpisu, tzn. prostřednictvím běžného e-mailu,
4. či pomocí jiných technických prostředků,

to vše ovšem za předpokladu, že podání učiněné touto podpůrnou formou bude do 5 dnů potvrzeno, popřípadě doplněno některou z výše uvedených základních forem.

Podání se činí u věcně a místně příslušného správního orgánu a je učiněno dnem, kdy danému správnímu orgánu došlo. Výjimku ze zachování lhůt stanoví § 40 odst. 1 písm. d).

Odstavce 7 a 8 pamatují na objektivní potíže zejména některých obcí plnit zákonnou povinnost přijímat podání v elektronické podobě. Není-li správní orgán schopen zajistit přijímání podnětů v elektronické podobě, uzavře veřejnoprávní smlouvu o provozování elektronické podatelny s obcí s rozšířenou působností, v jejímž správním obvodu má své sídlo. Pokud k uzavření takovéto smlouvy nedojde, rozhodne krajský úřad v přenesené působnosti, že tuto povinnost vykoná obecní úřad obce s rozšířenou působností.

Závěr č. 50 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 11. 12. 2006:

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.

Vybraná použitelná správní a soudní rozhodnutí:

III. ÚS 73/97 (Ústavní soud): V případě, kdy podpis na podání ve správním řízení prokazatelně není podpisem osoby, která je označena jako osoba jej činící, nutno za této situace dospět k závěru, že z podání není patrné, kdo jej vlastně činí, v důsledku čehož nejsou splněny jak náležitosti podání dle § 19 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., tak i postupu dle odstavce 3 citovaného ustanovení. (JUD31429CZ)

5 A 41/2001-28 (Nejvyšší správní soud), SbNNS 333/2004: Podá-li žalobce účastníka správního řízení odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně a nepřipojí k němu písemnou plnou moc, která jej k tomuto úkonu opravňovala, je povinností správního orgánu vyzvat účastníka k odstranění nedostatku průkazu plné moci, stanovit mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučit ho o následcích nesplnění této výzvy. (JUD30427CZ)

1 Ans 5/2010 (Nejvyšší správní soud), SbNNS 2440/2011: Z § 11 odst. 3 zákona č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu (ve znění platném v roce 2007), plyne povinnost všech osob posílat datové zprávy související s výkonem veřejné moci vůči fyzickým a právnickým osobám do elektronické podatelny orgánu veřejné moci. Pokud tedy osoba učinila své elektronické podání jinak než prostřednictvím elektronické podatelny (v tomto případě prostřednictvím běžné e-mailové adresy Policie České republiky), nemohlo se jednat o podání, které by splňovalo podmínky elektronického podání podepsaného zaručeným elektronickým podpisem ve smyslu § 37 odst. 4 správního řádu z roku 2004. To platí bez ohledu na to, zda samo elektronické podání bylo či nebylo podepsané zaručeným elektronickým podpisem. (JUD189894CZ)

9 As 90/2008 (Nejvyšší správní soud), SbNNS 2041/2010: Podání učiněné prostřednictvím veřejné datové sítě – internetu – bez zaručeného elektronického podpisu podle § 37 odst. 4 správního řádu z roku 2004 je úkonem způsobitelným vyvolat právní účinky jen za podmínky jeho následného doplnění (do 5 dnů) některou z kvalifikovaných forem podání, tj. písemně, ústně do protokolu nebo elektronicky se zaručeným elektronickým podpisem, aniž by přitom bylo nutné k takovému doplnění podatele vyzývat. (JUD157007CZ)

6 A 100/94 (Vrchní soud v Praze), SoJ 344/1998: Ze základních pravidel správního řízení a z povahy věci plyne, že vyznění účastníka řízení o zahájení správního řízení musí obsahovat přinejmenším stejné náležitosti jako podání účastníka směřující k zahájení řízení na návrh. Musí tedy i z oznámení správního úřadu být patrné, kdo je činí, které věci se týká a co se jím navrhuje. (JUD11813CZ)

29 Ca 430/95 (Krajský soud v Brně), SoJ 190/1998: Jméno a příjmení podatele individualizuje podání, osvědčuje postavení podatele v řízení a je podkladem pro zkoumání, zda podatel je účastníkem řízení. Pokud tedy z podání musí být patrné, kdo je činí, je tím třeba rozumět nejen jméno, příjmení, bydliště a případné další osobní údaje podatele, ale také skutečnost, zda činí podání svým vlastním jménem, nebo v zastoupení. (JUD9102CZ)

54 Ca 1/2008-30 (Krajský soud v Hradci Králové), SbNNS 1578/2008: Neobsahuje-li odvolání odvolací námítky a odvolatel v odvolání požádá

o stanovení lhůty k doplnění odvolání, je správní orgán povinen takovou lhůtu stanovit postupem podle § 37 odst. 3 za použití § 93 odst. 1 správního řádu z roku 2004. Na nezákonnost postupu odvolacího orgánu, který bez znalosti odvolacích námitek rozhodne meritorně o odvolání, nemá vliv délka časového úseku od podání odvolání do vydání rozhodnutí o odvolání. (JUD133018CZ)

4 Ads 12/2008-34 (Nejvyšší správní soud): Nejvyšší správní soud ve své konstantní judikatuře neupírá správnímu orgánu právo, aby poté, co si učiní úsudek o obsahu nejasného podání podle § 32 správního řádu, je postoupil soudu jako žalobu, neuváží-li o něm jinak. Jak dále Nejvyšší správní soud judikoval, postoupí-li správní orgán soudu podání, které podle obsahu považuje za žalobu proti svému rozhodnutí, a soud dospěje k závěru, že úmysl podatele není dostatečně zřejmý, je třeba odstranit pochybnosti o obsahu podání postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s.; k tomu srov. rozsudek ze dne 23. 2. 2005, č. j. 3 Ads 28/2004-20, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 655/2005, podle kterého postoupí-li správní orgán soudu podání, které podle obsahu považuje za žalobu proti svému rozhodnutí, a soud dospěje k závěru, že úmysl podatele není jednoznačně zřejmý, nemůže z tohoto důvodu zastavit řízení podle § 104 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a vrátit věc správnímu orgánu k dalšímu řízení. Pochybnosti o obsahu podání je třeba odstranit postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s. (JUD138345CZ)

§ 38

Nahlížení do spisu

(1) Účastníci a jejich zástupci mají právo nahlížet do spisu, a to i v případě, že je rozhodnutí ve věci již v právní moci (§ 73).

(2) Jiným osobám správní orgán umožní nahlédnout do spisu, pokudžijí-li právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem.

(3) Nevidomým osobám bude obsah spisu přečten. Na požádání správní orgán nevidomé osobě umožní pořízení zvukového záznamu. Správní orgán nevidomé osobě rovněž umožní, aby do spisu nahlížel její průvodce.

(4) S právem nahlížet do spisu je spojeno právo činit si výpisy a právo na to, aby správní orgán pořídil kopie spisu nebo jeho části.

(5) Odepřel-li správní orgán osobě nahlížet do spisu nebo jeho části, vydá o tom usnesení, které se oznamuje pouze této osobě.

(6) Z nahlížení do spisu jsou vyloučeny jeho části, 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.

K účastníkům řízení viz § 27 a násl., § 140 odst. 6, § 141 odst. 3.

K zástupci účastníka řízení viz § 31 a násl.

Ke spisu viz § 17.

K rozhodnutí viz § 67 a násl.

K právní moci rozhodnutí viz § 73 a násl.

Ke správnímu orgánu viz § 1 odst. 1.

K dotčeným osobám viz § 2 odst. 3.

K usnesení viz § 76.

K utajované informaci viz zákon o ochraně utajovaných informací.

Výkladová poznámka:

Institut nahlížení do spisu vyvažuje obecné právo na informace, právní zájem účastníka na nahlížení do spisu a ochranu utajovaných informací a soukromí účastníka.

Pro účastníka správního řízení, resp. jeho zástupce zaručuje právo nahlížet do spisu jeho všestrannou informovanost o probíhajícím řízení. Účastníci správního řízení a jejich zástupci mají právo nahlížet do spisu po celou dobu správního řízení, tedy od jeho započetí, v celém jeho průběhu a následně i poté, co již vydané rozhodnutí nabylo právní moci. Jiným osobám než účastníkovi a jeho zástupci umožní správní orgán nahlédnout do spisu za předpokladu, že na tom prokážou právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků, popř. dalších dotčených osob, anebo veřejný zájem.

Správní řád poskytuje zvláštní ochranu osobám nevidomým. Těmto osobám bude na jejich žádost obsah spisu přečten. Správní orgán jim na požádání umožní porřízení zvukového záznamu. Totéž bude umožněno průvodci nevidomé osoby. Stejně by měl správní orgán postupovat i vůči dalším osobám těžce smyslově postiženým.

S právem nahlížet do spisu spojuje správní řád logicky oprávnění osoby činit si ze spisu výpisy a zároveň právo žádat správní orgán o kopie spisu nebo jeho

části. Pokud správní orgán osobě právo nahlížet do spisu nebo jeho části odepré, vydá o tom usnesení. Správní řád stanoví, které části, resp. celé spisy nemohou být předmětem práva nahlížení do spisu. Z nahlížení jsou vyloučeny ty části spisu, které obsahují utajované informace (viz zákon o ochraně utajovaných informací) nebo skutečnosti, na něž se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti. Ve zvláštních zákonech je stanovena povinnost mlčenlivosti pro osoby vykonávající určité povolání, resp. funkci ve veřejné správě a jiných právnických osobách.

Výše uvedené však neplatí o těch částech spisu, jimiž byl anebo bude prováděn důkaz. Zde se totiž jedná o klíčové části spisu, které jsou pro výsledek správního řízení určující, a proto se účastníkovi zakládá právo do nich nahlédnout i přes výlučnost ochrany utajovaných informací, resp. skutečností, na něž se vztahuje povinnost mlčenlivosti. Do těchto částí spisu však může účastník správního řízení nebo jeho zástupce nahlédnout pouze za předpokladu, že byli správním orgánem předem poučeni o povinnosti mlčenlivosti, o tomto poučení podepsali protokol a byli seznámeni s následky případného porušení této povinnosti. Z těchto částí spisu není ovšem přípustné činit výpisy, rovněž nelze ani správní orgán požádat o jejich kopii.

Závěr č. 25 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 5. 12. 2005:

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 odeprít, 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.

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.

Závěr č. 27 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 6. 3. 2006:

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

Závěr č. 37 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 12. 6. 2006:

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.

Závěr č. 38 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10. 4. 2006:

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.

Vybraná použitelná správní a soudní rozhodnutí:

6 A 143/2001-151 (Nejvyšší správní soud), SbNSS 501/2005: Účastník správního řízení má právo pořizovat si opisy ze správního spisu, případně požadovat pořízení takových opisů. (JUD30594CZ)

5 A 158/2001-100 (Nejvyšší správní soud), SbNSS 204/2004: Ustanovení správního řádu o nahlížení do spisů je zvláštním ustanovením ve vztahu k zákonu o svobodném přístupu k informacím. V případech, na něž se vztahuje ustanovení správního řádu o nahlížení do spisů, nelze proto postupovat podle zákona o svobodném přístupu k informacím. (JUD30297CZ)

2 A 4/1999 (Vrchní soud v Olomouci), SoJ 543/1999: Účastníku řízení nelze odepřít nahlédnutí do správního spisu s poukazem na to, že spis obsahuje obchodní tajemství. (JUD19752CZ)

7 A 143/95 (Vrchní soud v Praze), SoJ 258/1998: Nahlížení do dokumentace podle stavebního zákona je právním institutem odlišným od procesního práva účastníků správního řízení nahlížet do správních spisů. (JUD10189CZ)

7 Asz 3/2008-64 (Nejvyšší správní soud), SbNSS 1611/2008: Správní orgán umožní v řízení o udělení mezinárodní ochrany žadateli o azyl pořídit si kopie písemností ze správního spisu vlastními prostředky a na vlastní náklady. Takový postup není v rozporu s § 23a zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů. (JUD108118CZ)

5 As 75/2009 (Nejvyšší správní soud), SbNSS 2233/2011: Rozhodnutí správního orgánu, kterým nebylo povoleno nahlédnout do spisu podle § 38 odst. 1, resp. 2 správního řádu z roku 2004 osobě, která není a nebyla účastníkem řízení, nelze považovat za rozhodnutí, kterým se upravuje vedení řízení; takové rozhodnutí nelze podřadit pod kompetenční vyluku dle § 70 písm. c) s. ř. s. a podléhá soudnímu přezkumu. (JUD167830CZ)

10 Ca 140/2009 (Krajský soud v Českých Budějovicích), SbNSS 2234/2011: Každé omezení práva nahlížet do spisu dle § 38 správního řádu z roku 2004 musí být proporcionální k zájmu, který je odepřením tohoto práva chráněn. Důvodem pro odepření nahlédnutí do spisu není hodnocení osoby žadatele či chování účastníků správního řízení od skončení řízení ani pouhé eventuální (hypotetické) porušení zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů. (JUD195801CZ)