

UNIVERZITA PARDUBICE
FAKULTA EKONOMICKO-SPRÁVNÍ
ÚSTAV VEŘEJNÉ SPRÁVY A PRÁVA

SPRÁVNÍ ŘÍZENÍ

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

AUTOR PRÁCE: Vendula Hrstková

VEDOUCÍ PRÁCE: Mgr. Karel Rohr

2006

UNIVERSITY OF PARDUBICE
FACULTY OF ECONOMICS AND ADMINISTRATION
DEPARTMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION AND DISCRETION

ADMINISTRATIVE PROCEDURES

BACHELOR WORK

AUTHOR: Vendula Hrstková

SUPERVISOR: Mgr. Karel Rohr

2006

Prohlašuji:

Tuto práci jsem vypracovala samostatně. Veškeré literární prameny a informace, které jsem v práci použila, jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

Byla jsem seznámena s tím, že se na moji práci vztahují práva a povinnosti vyplývající ze zákona č. 121/2000 Sb., autorský zákon, zejména se skutečností, že Univerzita Pardubice má právo na uzavření licenční smlouvy o užití této práce jako školního díla podle § 60 odst. 1 autorského zákona, a s tím, že pokud dojde k užití této práce mnou nebo bude poskytnuta licence o užití jinému subjektu, je Univerzita Pardubice oprávněna ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložila, a to podle okolností až do jejich skutečné výše.

Souhlasím s prezenčním zpřístupněním své práce v Univerzitní knihovně Univerzity Pardubice.

V Pardubicích dne 20. 5. 2006

Vendula Hrstková

Abstrakt

Tato bakalářská práce se zabývá problematikou správního řízení. Úvodní kapitola „Základní charakteristika správního řízení“ začíná historií správního práva, jeho členěním, vývojem právních úprav správního práva, dále jsou potom rozebrány jednotlivé instituty správního řízení. Druhá kapitola je věnována zvláštnímu druhu správního řízení – řízení o přestupcích. Třetí kapitola reaguje na to, že k 1.1.2006 nabyt účinnosti zákon č. 500/2004 Sb., o správním řízení (správní řád), který nahradil předchozí právní úpravu a vnesl do správního řízení důležité změny.

Údaje pro knihovnickou databázi

Název práce	Správní řízení
Autor práce	Vendula Hrstková
Obor	Veřejná ekonomika a správa
Rok obhajoby	2006
Vedoucí práce	Mgr. Karel Rohr
Anotace	Charakteristika správního řízení, změny ve správním řízení od 1.1.2006, řízení o přestupcích
Klíčová slova	správní řízení, správní řád, správní orgány, účastníci řízení, řízení o přestupcích

Obsah

Úvod.....	9
1 Základní charakteristika správního řízení	10
1.1 Historie správního práva	10
1.2 Definice a členění správního práva	10
1.3 Právní úpravy správního řízení	11
1.3.1 Vývoj právních úprav správního řízení.....	11
1.3.2 Správní řád	12
1.3.3 Členění správního řádu.....	13
1.4 Základní zásady činnosti správních orgánů	14
1.5 Subjekty správního řízení.....	16
1.5.1 Správní orgány	16
1.5.2 Účastníci řízení.....	18
1.6 Průběh správního řízení.....	19
1.6.1 Postup před zahájením řízení	19
1.6.2 Zahájení řízení.....	20
1.6.3 Vedení řízení	20
1.6.4 Doručování písemností.....	22
1.6.5 Lhůty	23
1.6.6 Přerušování a zastavení řízení	23
1.6.7 Rozhodnutí	24
1.6.8 Nicotnost rozhodnutí	24
1.6.9 Ochrana před nečinností.....	24
1.7 Přezkoumávání rozhodnutí.....	25
1.7.1 Odvolání.....	25
1.7.2 Přezkumné řízení.....	26
1.7.3 Obnova řízení a nové rozhodnutí	26
1.7.4 Rozklad.....	27
1.8 Exekuce	27
1.9 Zvláštní ustanovení o správním řízení	28
1.9.1 Řízení před kolegiálním orgánem	28
1.9.2 Dotčené orgány	28
1.9.3 Zvláštní ustanovení o některých řízeních.....	29
1.10 Veřejnoprávní smlouvy	29
2 Řízení o přestupcích.....	30
2.1 Prameny úpravy přestupkového práva	30
2.2 Přestupek	30
2.3 Příslušnost správních orgánů.....	31
2.3.1 Věcná příslušnost	31
2.3.2 Místní příslušnost	32
2.3.3 Funkční příslušnost	32
2.4 Účastníci řízení.....	32
2.5 Průběh řízení	33
2.5.1 Zahájení řízení.....	33
2.5.2 Společné řízení	34
2.5.3 Ústní jednání	34
2.5.4 Náhrada škody.....	34

2.5.5	Zastavení řízení	35
2.5.6	Rozhodnutí o přestupku	35
2.5.7	Přezkoumávání rozhodnutí.....	36
2.6	Zkrácené řízení a jeho druhy	36
2.6.1	Blokové řízení	36
2.6.2	Příkazní řízení	37
2.7	Shrnutí k řízení o přestupcích.....	37
3	Změny ve správním řízení od 1.1.2006.....	38
3.1	Subjekty správního řízení.....	39
3.1.1	Účastníci řízení.....	39
3.1.2	Správní orgány	40
3.2	Procesní otázky vedení řízení.....	40
3.2.1	Jednací jazyk	41
3.2.2	Spis a protokol.....	41
3.2.3	Doručování	41
3.3	Postup před zahájením řízení	43
3.4	Průběh řízení	44
3.5	Přezkoumávání rozhodnutí.....	45
3.5.1	Odvolání	45
3.5.2	Přezkumné řízení.....	45
3.5.3	Obnova řízení a nové rozhodnutí	46
3.6	Další ustanovení	46
3.6.1	Navrácení v předešlý stav	46
3.6.2	Předvedení	46
3.6.3	Předběžné opatření	46
3.6.4	Náklady řízení	47
3.6.5	Řízení před kolegiálním orgánem	47
3.6.6	Veřejnoprávní smlouvy	47
	Závěr	48
	Seznam literatury	49

Úvod

Správní řízení je pouze jednou z činností, které správní úřady vykonávají, je však velice důležité. V první řadě proto, že se týká právního postavení občanů a organizací, ale i z toho důvodu, že dle úrovně správního řízení – především zákonnosti, správnosti a rychlosti vyřizování správních záležitostí – si veřejnost často utváří celkový obraz o veřejné správě.

Obecné principy správního řízení byly kodifikovány v roce 1967 zákonem č. 71/1967 Sb., o správním řízení. Tento právní předpis byl však nahrazen zákonem č. 500/2004 Sb., o správním řízení, který nabyl účinnosti dne 1.1.2006. Tento nový správní řád reaguje zejména na změny v uspořádání orgánů veřejné správy a na složitost problematiky, kterou musí tyto orgány řešit. Nově upravuje jeho systematiku, zavádí do správního řízení nové instituty a zpřesňuje právní úpravu tam, kde její nedostatečnost umožnila nejednoznačný výklad.

Jako téma své bakalářské práce jsem si vybrala správní řízení právě z toho důvodu, že od začátku roku se postup správních orgánů řídí novým správním řádem. Tato skutečnost byla v posledních měsících minulého roku poměrně hodně medializována v souvislosti s tím, že se správní orgány nestihly dostatečně připravit na účinnost nového zákona. Cílem mojí práce je charakterizovat správní řízení, jeho zásady, právní úpravu, popsat průběh správního řízení, přezkoumávání rozhodnutí apod. V jedné kapitole se zaměřím na nejdůležitější změny ve správním řízení, které nastaly v souvislosti s přijetím výše zmíněného zákona č. 500/2004 Sb., o správním řízení.

Správní řád je subsidiárním zákonem a existuje-li zvláštní právní úprava, vede se řízení podle ní. Z tohoto důvodu jsem do své práce také zařadila kapitolu týkající se řízení o přestupcích jako příklad správního řízení, kde se postupuje podle zvláštního zákona (zákon o přestupcích) a správní řád se využívá pouze podpůrně.

1 Základní charakteristika správního řízení

1.1 Historie správního práva

V moderním pojetí je správní právo pojmem poměrně mladým. V dualistickém státě byla veřejná správa v rukou šlechty nebo určitých korporací (města, univerzity, cechy atd.) a v době panovnického absolutismu podléhala výlučně panovníkovi. Prakticky se nerozlišovaly věci soudní a věci správní a nebyl ani odlišen proces soudní od procesu správního.

V 17. a 18. století se projevil vliv teorií o dělbě moci a vznikl na soudech nezávislý systém správních úřadů. Mezníkem ve vývoji správního práva v českých zemích byl rok 1867, kdy byla v Rakousku pro příštích 50 let ustanovena parlamentní monarchie, ústavním zákonem určena občanská práva, položen ústavní základ pro zřízení Říšského soudu a správního soudu a na ústavní rovině formulován princip oddělení soudnictví a správy. Od té doby je správní právo skutečným právem jak ve smyslu objektivním, tak ve smyslu subjektivním. Člověk již není poddaným, ale občanem v právním vztahu ke státu, správní předpisy jsou předpisy právními, správní akt je aktem právním, stát se svými úřady je vázán právem stejně jako občan.

1.2 Definice a členění správního práva

Správní právo můžeme chápat jako soubor veřejnoprávních norem, které upravují organizaci a činnost veřejné správy. Dle jiné definice je správním právem souhrn právních pravidel, jimiž je upravena činnost státu a veřejných korporací.

➤ Správní právo obecné a zvláštní

Základní členění odvětví správního práva rozlišuje část obecnou a část zvláštní. Obecné správní právo obsahuje takové úpravy, zásady, pojmy a právní instituty, které v zásadě platí pro veškerou veřejnou správu. Zvláštní část správního práva, označovaná též jako hmotné právo správní, obsahuje hmotněprávní úpravu v rámci jednotlivých správních odvětví (např. stavební právo, státní občanství, sdružování).

➤ Správní právo hmotné a procesní

Jiným často užívaným dělením správního práva je členění na právo hmotné a právo procesní. Za právo hmotné se zpravidla označují normy, které obsahově upravují činnost

správních orgánů, resp. které stanoví požadavky na plnění úkolů veřejné správy (např. ve věcech zdravotní péče, sociálního zabezpečení, vnitřního pořádku).

Správní právo procesní v širším slova smyslu zahrnuje veškeré normy správního práva procesního charakteru, tj. normy upravující veškeré právně formálně předepsané procedury a postupy orgánů veřejné správy, tedy organizaci a působnost správních úřadů a orgánů, jakož i řízení před nimi. Právnem procesním v užším smyslu se pak rozumí ty normy správního práva, které upravují aplikační procesy ve veřejné správě, realizované ve formě tzv. správního řízení.

Procesem (řízením) v právním smyslu slova se obvykle chápe postup, který je zaměřen na stanovení nebo zjištění práv či povinností osob, a dále postup zaměřený na nucený výkon takového rozhodnutí. Správní řízení je tedy postup správních úřadů a orgánů právnických osob veřejného práva směřující k vydání správního aktu, případně jiné formy správní činnosti, dotýkající se práv, právem chráněných zájmů nebo povinností fyzických a právnických osob, a dále postup směřující k nucenému výkonu povinností vyplývajících ze správních aktů, případně jiných forem správní činnosti. [1]

1.3 Právní úpravy správního řízení

1.3.1 Vývoj právních úprav správního řízení

Historické kořeny úpravy správního řízení na území dnešní České republiky leží již v období rakouské monarchie a souvisí se vznikem správního soudnictví. Roku 1875 vešel v platnost rakouský zákon o správním soudu, na jehož činnost navázal v roce 1918 československý Nejvyšší správní soud.

Prvním kodifikovaným předpisem upravujícím obecné řízení správní na území Československa bylo vládní nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správním řízením).

V období po druhé světové válce byly na našem území přijaty tyto kodifikované úpravy správního řízení: vládní nařízení č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních (správní řád), vládní nařízení č. 91/1960 Sb. o správním řízení a zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád). Na rozdíl od dřívějších kodifikací správního řízení byl zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád) přijat ve formě zákona, čímž byly překonány představy o tom, že by si pravidla správního procesu měla upravovat sama správa pouze formou podzákoných nařízení. Bez větších úprav platil tento zákon bezmála 40 let –

do konce roku 2005. Dne 24. června 2004 se totiž Parlament České republiky usnesl na nové úpravě správního řízení. Tento zákon č. 500/2004 Sb., správní řád nabyt účinnosti dnem 1. ledna 2006 a zrušil tak do té doby platný zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení. [2]

1.3.2 Správní řád

Vládní návrh zákona „správní řád“ byl vypracován na základě usnesení vlády České republiky ze dne 12. června 2002 č. 602. Současně s návrhem správního řádu byl zpracován i zákon, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím správního řádu. Vláda oba návrhy zákonů schválila dne 29. ledna 2003 usnesením č. 105 a 106 a postoupila je Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky.

Správní řád představuje základní kodexovou normu připravovanou a dotvářenou během rozsáhlého období, v němž se k jednotlivým institutům a konkrétním ustanovením vyjadřovala a své připomínky uplatňovala jednotlivá místa z oblasti veřejné správy včetně územních samosprávných celků a jejich sdružení, jakož i jiné orgány veřejné moci, příslušné odborové orgány, organizace zaměstnavatelů a v neposlední řadě občanská sdružení. Tato skutečnost prakticky eliminovala riziko, že by byl pomínut některý z úseků veřejné správy, na němž se správní řízení vykonává, na druhé straně to vedlo ke značné složitosti. V Poslanecké sněmovně bylo tedy přikročeno k určitým úpravám tohoto návrhu v zájmu jeho zjednodušení.

Dne 23. března 2004 byl správní řád i jeho doprovodný změnový zákon schválen ve třetím čtení a postoupen Senátu. Oba návrhy byly Senátem vráceny Poslanecké sněmovně se dvěma pozměňovacími návrhy. Dne 24. června 2004 pak Poslanecká sněmovna schválila nový správní řád ve znění pozměňovacího návrhu Senátu.

Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení je však využíván i nadále v případech, kdy nebyla pravomocně ukončena řízení do konce roku 2005, a v případech, kdy bylo využito mimořádných opravných prostředků u rozhodnutí v řízení vedených podle tohoto zákona.

V legislativním procesu byla vyslovována obava, že se nepodaří veřejnou správu dostatečně připravit na přechod na nový proces a bude v prvních obdobích docházet k případům, kdy rozhodnutí správních orgánů budou rušena pro procesní chyby. Z tohoto důvodu byla účinnost správního řádu odložena až k 1.1.2006. Tento čas měl být využit k přípravě veřejné správy na aplikaci tohoto zákona. Mnohé správní orgány se však nestihly připravit dostatečně a často přípravy a školení pracovníků zahájily až na poslední chvíli, tedy v posledních měsících roku 2005. [2]

V právním řádu České republiky bývají v řadě hmotněprávních předpisů z oboru správního práva obsaženy i některé otázky procesního charakteru, které upravují ten který

případ odlišně od obecné úpravy správního řádu (např. stavební zákon, zákon o přestupcích, celní zákon). Správní řád má v těchto případech subsidiární platnost. Jeho ustanovení se tedy použije tehdy, není-li zvláštní procesní úprava. [1]

1.3.3 Členění správního řádu

➤ Část první – Úvodní ustanovení

V hlavě I je pozitivním i negativním způsobem vymezen předmět úpravy. Negativní vymezení spočívá v explicitním vyloučení určitých částí výkonu nevrchnostenské veřejné správy. Hlava II obsahuje základní zásady činnosti správních orgánů. Tyto zásady zajišťují zákonnost postupu správních orgánů vůči adresátům veřejné správy.

➤ Část druhá – Obecná ustanovení o správním řízení

Tato část je stěžejní částí zákona. Definiuje správní řízení, obsahuje ustanovení o příslušnosti správních orgánů, postup při vyloučení z projednávání a rozhodování věci, obecná pravidla vedení řízení a zcela nový a velmi podrobně propracovaný postup při doručování písemností. Je sem zařazena otázka účastníků řízení, úprava postupu před zahájením řízení, ustanovení upravující řízení v prvním stupni a jeho členění na řízení o žádosti a řízení z moci úřední. Nalezneme zde i úpravu postupu orgánu prvního stupně po podání odvolání, včetně součinnosti ostatních účastníků řízení a případů, kde je podáno opožděné nebo nepřípustné odvolání. Je zde také řešena otázka obnovy řízení a exekuce.

➤ Část třetí – Zvláštní ustanovení o správním řízení

Tato část obsahuje ustanovení, která vzhledem ke své četnosti nebo významu byla zařazena do obecného správního procesu. Jedná se například o zvláštní typy příslušnosti správních orgánů a spory o příslušnost, řízení před kolegiálním orgánem apod. Dále jsou zde ustanovení o postupu před zahájením řízení, která upravují vysvětlení a zajištění důkazu, o institutu sporného řízení, ve kterém správní orgán řeší spory ohledně veřejnoprávních smluv, a o institutu příkazu.

➤ Část čtvrtá – Vyjádření, osvědčení a sdělení

Smyslem této části je trvání na dodržení legality procesu i v případech, kdy se vůči adresátům veřejné správy přímo nejedná o autoritativní rozhodování o právech a povinnostech, přesto se jedná o uplatňování pravomoci správního orgánu ve výkonu výsostné správy, o tzv. jiné úkony správních orgánů.

➤ Část pátá – Veřejnoprávní smlouvy

V této části je obsažena nejen procesní, ale též hmotněprávní úprava veřejnoprávních smluv. Jedná se o úpravu zcela novou, dosud legislativně nezpracovanou.

➤ **Část šestá – Opatření obecné povahy**

Podle této části postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím. Obsahuje tedy úpravu pravomocí k vydání konkrétního správního aktu vůči blíže neurčenému okruhu účastníků.

➤ **Část sedmá – Společná, přechodná a závěrečná ustanovení**

V této části nalezneme úpravu stížností, zmocňovací ustanovení pro vydání vyhlášky Ministerstva vnitra a definici „nadřízeného orgánu“ pro případ, kdy není ze zvláštního předpisu určitelný. Podstatná jsou i přechodná ustanovení, která jsou nezbytná k překlenutí změn, jež přinesl nový správní řád.

➤ **Část osmá – Účinnost**

Tato část určuje, kdy tento zákon nabývá účinnosti – tedy dne 1.1.2006. [2]

1.4 Základní zásady činnosti správních orgánů

Některé zásady správního řízení vycházejí již přímo z ústavní úpravy postavení veřejné správy a jejího vztahu k občanům. Zásady správního řízení jsou jednak vyjádřeny v úvodních ustanoveních správního řádu, vychází z dalších ustanovení správního řádu či jiných zákonů, případně mohou být výsledkem zobecněné soudní a správní judikatury. Jednotlivé zásady přitom nestojí izolovaně, ale vnitřně spolu souvisí, vzájemně se prolínají a doplňují. Uvedme si tedy některé z nich. [1]

Zásada legality: Zásada legality vyjadřuje povinnost správních orgánů postupovat v průběhu řízení v souladu se zákony a jinými právními předpisy. Rozsah této zásady je širší než u zásady zákonnosti, neboť zakotvuje povinnost správních orgánů řídit se nejen zákony, ale i ostatními právními předpisy (včetně např. práva EU). Tato zásada je považována za nejdůležitější, i když ve výjimečných případech může mít přednost zásada ochrany práv nabytých v dobré víře.

Zákaz zneužití správního uvážení: Správní orgán je povinen uplatňovat pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem svěřena. Tato zásada se uplatní zejména v případech, kdy zákon nestanovuje pevné pravidlo. Zatímco podle starého správního řádu bylo porušení této zásady posuzováno jako věcná nesprávnost, podle nového správního řádu bude posuzováno jako nezákonnost, což je podstatně závažnější chybou řízení.

Zásada ochrany dobré víry: Povinností správních orgánů je šetřit a dbát na práva, která byla nabyta v dobré víře. Chráněna je dobrá víra účastníků i dobrá víra dotčených osob.

Zásada subsidiarity: Smyslem této zásady je požadavek, aby správní orgány zasahovaly do práv jiných osob pouze za současného splnění těchto podmínek: stanovuje tak zákon, zásah je nezbytně nutný k dosažení účelu řízení a správní orgán nemá jinou možnost, jak dosáhnout požadovaného cíle. Naplňování této zásady má bránit šikaně ze strany správních orgánů.

Zásada nestranného postupu správního orgánu: Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem, a neupřednostňuje zájmy žádného z účastníků ani jiné osoby.

Zásada legitimního očekávání: Správní orgán rozhoduje ve skutkově shodných nebo obdobných případech tak, aby nevznikaly nedůvodné rozdíly, takže účastníci řízení mohou očekávat, že skutkově obdobné případy budou rozhodovány obdobně. [9]

Zásada materiální pravdy: Při uplatňování zásady materiální pravdy je úřad provádějící správní řízení povinen zjistit spolehlivě a úplně skutečný stav věci, o které má rozhodovat, aniž by se omezoval na tvrzení účastníků řízení. Proti této zásadě stojí zásada formální pravdy, ve které se úřad může při zjišťování podkladů pro rozhodnutí spokojit s tím, co uvádějí jako skutkovou podstatu strany. Správní řád je vystavěn na zásadě materiální pravdy. [4]

Zásada součinnosti správního orgánu s účastníky: Správní orgán postupuje v celém průběhu řízení v součinnosti s účastníky, poskytuje jim přiměřené poučení o jejich procesních i hmotných právech a umožňuje jim realizovat jejich práva.

Zásada rychlosti a procesní ekonomie: Správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů, přičemž dbá, aby nevznikaly zbytečné náklady.

Veřejná správa jako služba: 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.

Princip dobré správy: Správní orgány mezi sebou vzájemně spolupracují, aby dosáhly souladu v postupech v oblasti celé veřejné správy.

Zásada rovnosti: Účastníci řízení a dotčené osoby mají při realizaci svých procesních práv stejné postavení. Tato zásada ovšem v žádném případě nevyjadřuje rovnost hmotných ani procesních práv účastníků řízení.

Zásada nestrannosti správního orgánu: S předchozí zásadou souvisí i zásada nestrannosti správního orgánu a jeho nestranného postupu. Vyplývá z ní, že správní orgán nesmí rozhodovat ve věcech, na kterých má vlastní zájem, a nesmí zvýhodňovat některé účastníky řízení před jinými. [9]

1.5 Subjekty správního řízení

Označení „subjekty správního řízení“ se vztahuje na nositele procesních práv a povinností, kteří mají rozhodující vliv na průběh a výsledek správního řízení. Hlavními subjekty správního řízení jsou na jedné straně správní orgány, vystupující jako subjekty veřejné správy vybavené odpovídající veřejnou mocí, a na druhé straně účastníci řízení, vůči nimž je tato veřejná moc vykonávána a o jejichž záležitostech je ve správním řízení rozhodováno.

Vedle těchto dvou základních skupin subjektů mohou ve správním řízení vystupovat ještě další subjekty – tzv. dotčené subjekty. Jedná se zejména např. o odborné orgány, dobrovolná sdružení (např. ekologická).

Dalšími subjekty správního řízení mohou být tzv. osoby zúčastněné na řízení – svědci, znalci, tlumočníci, osoby předkládající listinu nebo jinou věc podrobující se ohledání. [8]

1.5.1 Správní orgány

Správní řízení provádějí k tomu povolané správní orgány. Který konkrétní správní orgán je oprávněn a povinen provádět určitá správní řízení, určují pravidla o příslušnosti. Obecně lze rozlišovat věcnou a místní příslušnost správních orgánů.

Věcná příslušnost určuje, který druh správních orgánů popř. jeho stupně provede správní řízení a vydá správní rozhodnutí. Ve správním řízení určuje věcnou příslušnost vždy zákon nebo na základě jeho zmocnění podzákoný obecně závazný předpis.

Je-li kritérium věcné příslušnosti porušeno, nelze tuto vadu řízení opravit žádným procesním úkonem správního úřadu. Rozhodl-li v řízení věcně nepříslušný správní úřad, je povinen napadené rozhodnutí zrušit jeho odvolací stupeň a věc okamžitě postoupit k dalšímu vyřízení a rozhodnutí věcně příslušnému správnímu úřadu.

Místní příslušnost vyjadřuje zákonem určený vztah předmětu správního řízení ke správnímu orgánu v určitém místě. Řídí se těmito kritérii:

Tam, kde se týká řízení činnosti účastníka řízení, je místní příslušnost dána místem této činnosti.

V případech týkajících se nemovitosti, je místní příslušnost určena místem, kde se nemovitost nachází. V současné době má většina správních úřadů možnost dálkového přístupu do katastru nemovitostí, kde mohou ověřit aktuální stav. Tam, kde má správní úřad takový přístup zřízen, není oprávněn požadovat po dotčených osobách předložení výpisu z katastru nemovitostí.

Je-li účastníkem řízení podnikající fyzická osoba, je místí příslušnost odvozena podle místa podnikání.

V případě nepodnikajících fyzických osob je pro posouzení kritéria jejich pobytu rozhodující jejich trvalý pobyt nebo místo pobytu na území, které se posuzuje podle zvláštních předpisů. Nemá-li fyzická osoba místo trvalého pobytu na území České republiky, je místní příslušnost určena posledním známým místem jejího pobytu na území České republiky.

V řízeních týkajících se právnické osoby se místní příslušnost řídí místem jejího sídla nebo místem sídla její organizační složky.

V případech, kdy ukazatel kritéria místní příslušnosti zakládá místní příslušnost více správních orgánů a nedojde-li mezi nimi k dohodě, provede řízení ten, kdo jej jako první zahájil.

Pokud věcně nebo místně nepříslušný správní orgán obdrží podání ve věci, kde dosud nebylo řízení zahájeno, musí je usnesením postoupit věcně nebo místně příslušnému správnímu orgánu. Toto usnesení nevydá v písemné podobě, pouze je vyznačí ve spise. Podání je nepříslušný správní orgán povinen postoupit bezodkladně. Výjimku mohou tvořit pouze případy, kdy je posouzení vlastní příslušnosti vázáno na jiné procesní úkony, které vyžadují čas. Správní orgán, jemuž bylo podání postoupeno, může toto podání postoupit jinému správnímu orgánu nebo ho vrátit pouze se souhlasem svého nadřízeného správního orgánu.

Pokud správní orgán nemůže ve správním řízení provést některý úkon, nebo by příslušný úkon mohl provést jen s obtížemi nebo neúměrnými náklady, může v návaznosti na zásadu rychlosti a efektivnosti řízení dožádat o provedení úkonu podřízený nebo nadřízený správní orgán. Za takové úkony lze považovat zejména výslechy osob s bydlištěm nebo sídlem mimo územní působnost správního úřadu, vyžádání provedení kopií ze spisových materiálů nacházejících se mimo územní působnost správního úřadu, místní šetření apod. [7]

Dožádaný správní orgán však není povinen úkon provést a může tedy usnesením (se souhlasem svého nadřízeného orgánu) provedení úkonu odmítnout. Bude se jednat zejména o případy, kdy by jeho provedení vážně ohrozilo plnění jeho vlastních úkolů, nebo proto, že provedení dožádání by vyžadovalo vynaložení neúměrných nákladů. Je však třeba si uvědomit, že v tomto období stále běží lhůty a odmítne-li dožádaný správní orgán úkon učinit, ztrácí správní orgán, který řízení vede, drahocenný čas. [13]

1.5.2 Účastníci řízení

Správní řád dělí účastníky řízení do několika základních kategorií. První kategorii účastníků (podle § 27 odst. 1) tvoří účastníci, jejichž zájem na předmětu řízení by měl být nejsilnější. Tyto účastníky řízení můžeme nazvat jako „hlavní“. Jejich práva v řízení nejsou ničím omezena ani dotčena.

V § 27 odst. 2 je vymezen druhý okruh účastníků řízení, kteří sice mohou být rozhodnutím dotčeni ve svých právech a povinnostech, nemají však v řízení tak silné postavení jako účastníci definovaní v odstavci 1. Podmínkou jejich účastenství je skutečnost, že až rozhodnutím (nikoliv vlastním řízením) mohou být na svých právech a povinnostech přímo dotčeni.

Účastníky mohou být i další osoby, o kterých to ve výslovně určených případech stanoví zákon. Mohou to tedy být i osoby, o jejichž právech a povinnostech se řízení nevede nebo jím nejsou přímo dotčena.

Pokud konkrétní osoba v daném řízení tvrdí, že je jeho účastníkem, platí domněnka, že jím je, dokud se neprokáže opak. Důkaz opaku jde k tíži správního úřadu, který řízení vede, popř. tomu, kdo opak namítá. [7]

Zákon přiznává účastníkům řízení procesní způsobilost, tj. způsobilost samostatně jednat v řízení, v tom rozsahu, v jakém mají způsobilost vlastními úkony nabývat práva a brát na sebe povinnosti (tj. způsobilost k právním úkonům). Tuto procesní způsobilost nemají fyzické osoby, které byly soudem způsobilosti k právním úkonům zbaveny nebo jim byla omezena. Správní orgán však může dát i těmto osobám příležitost, aby se v průběhu řízení k věci vyjádřily. [13]

Účastníci mohou jednat ve správním řízení buď osobně, nebo prostřednictvím svého zástupce. Správní řád dělí zástupce na tři skupiny – zákonný zástupce, opatrovník a zmocněnec. Účastníka řízení, který nemá sám procesní způsobilost, zastupuje jeho zákonný zástupce. Nemá-li procesně nezpůsobilý účastník zákonného zástupce a je-li toho třeba k hájení práv, ustanoví mu opatrovníka správní orgán. Správní orgán může ustanovit opatrovníka také účastníku řízení, který je sice procesně způsobilý, ale který nemůže v řízení osobně jednat pro jinou překážku (např. osoby, kterým se nedaří doručovat; osoby, které nejsou známy; osoby ve výkonu trestu apod.). Účastníci řízení se dále mohou dát zastupovat zmocněncem (advokátem nebo i jiným zvoleným zástupcem). Zmocnění k zastoupení se prokazuje písemnou plnou mocí.

Plná moc může být generální pro celé řízení bez omezení na úkony (takovou plnou mocí bývají zmocněni zpravidla advokáti); speciální pro část řízení, konkrétní úkony nebo jejich skupinu, které v ní musí být specifikovány; blanketní pro neurčitý počet řízení s určitým předmětem; stanovená zvláštním právním předpisem.

Jestliže v řízení uplatňuje více účastníků shodný zájem, mohou si zvolit společného zmocněnce. [1]

Za právní osobu jedná ten, kdo je k tomu oprávněn v řízení před soudem podle občanského soudního řádu. Podle tohoto zákona to může být statutární orgán, zaměstnanec, který tím byl statutárním orgánem pověřen, vedoucí odštěpného závodu apod. [11]

1.6 Průběh správního řízení

Průběh správního řízení se zpravidla člení do několika na sebe navazujících etap: zahájení řízení, opatřování podkladů pro rozhodnutí, vydání rozhodnutí, až na výjimky též jeho písemné vyhotovení a oznámení. Tato základní posloupnost může být modifikována přerušením či vydáním jiných procesních rozhodnutí. [1]

Jednotlivé úkony v řízení se činí písemně, kdy výjimku může stanovit pouze zákon nebo vlastní povaha věci. Tam, kde s tím přítomný účastník výslovně souhlasí, lze jednotlivé sdělení učinit i ústně. Obsah úkonů prováděných jinou než písemnou formou se poznamená do spisu. [13]

1.6.1 Postup před zahájením řízení

Správní orgán je povinen přijímat podněty, aby bylo zahájeno řízení z moci úřední. V řízení o žádosti správní orgán z taxativně vymezených důvodů může věc odložit.

K prověření oznámení, ostatních podnětů a vlastních zjištění, která by mohla být důvodem k zahájení řízení z moci úřední, opatřuje správní orgán nezbytná vysvětlení. O vysvětlení žádá zpravidla tam, kde není dosud rozhodnut, zda osobu podávající vysvětlení v řízení předvolá a vyslechne jako svědka. Vysvětlení však může požadovat jen tehdy, nelze-li rozhodné skutečnosti zjistit jiným úředním postupem. [7]

Před zahájením řízení lze jak z moci úřední, tak na žádost účastníka, zajistit důkaz, existuje-li obava, že jej později nebude možné provést vůbec nebo s velkými obtížemi. [13]

Před zahájením řízení, ale i v jeho průběhu, může každý požadovat od správního orgánu, aby poskytl tzv. předběžnou informaci. Smyslem předběžné informace je poskytnout potencionálnímu žadateli informaci o tom, zda lze určitý záměr uskutečnit jen po vydání

rozhodnutí nebo podmiňujícího úkonu a podle jakých hledisek bude správní orgán případnou žádost o vydání rozhodnutí posuzovat. Na základě této informace si může každý učinit vlastní úsudek o výsledku správního řízení, které by mohlo být zahájeno na základě jeho žádosti. [9]

1.6.2 Zahájení řízení

K zahájení dochází na žádost účastníka řízení nebo z podnětu správního orgánu (z moci úřední). Správní řízení je zahájeno v případě zahájení na žádost dnem, kdy návrh na zahájení řízení došel příslušnému správnímu orgánu. Řízení z moci úřední je zahájeno dnem, kdy toto správní orgán oznámil účastníkovi. Od zahájení řízení počíná běžet lhůta pro rozhodnutí a od tohoto okamžiku náleží účastníku řízení jeho procesní práva a povinnosti.

Návrh účastníka na zahájení řízení je kvalifikovanou formou podání. Musí z něho být patrné, kdo je činí, čeho se týká a co navrhuje. Po podání návrhu je správní orgán povinen zkoumat, zda má toto podání předepsané náležitosti. Pokud nemá, pomůže účastníku řízení odstranit nedostatky podání, popřípadě jej vyzve, aby je ve stanovené lhůtě odstranil. [1]

1.6.3 Vedení řízení

➤ Jazyk

Správní řízení je vedeno a písemnosti se vyhotovují v českém jazyce a to ve spisovné podobě. Jednací jazykem tedy není nářečí, slang apod. Za jednací jazyk je považován i jazyk slovenský. Účastník může předkládat i písemnosti vyhotovené v cizím jazyce, je nutné však připojit úředně ověřený překlad do českého jazyka, pokud správní orgán nesdělí účastníkovi, že takový překlad nevyžaduje.

Každý, kdo neovládá jazyk, v němž se vede jednání, má nárok na tlumočníka, kterého si obstará na své náklady. Odlišná situace nastává v případě, kdy jednací jazyk neovládá občan, který je příslušníkem národnostní menšiny České republiky. Příslušníci národnostních menšin mají právo jednat ve správním řízení ve svém jazyce. Náklady na tlumočníka a překlady písemností v tomto případě nese správní orgán.

➤ Spis a protokol

V každé věci se zakládá spis. Správní orgán je povinen do spisu zanést veškeré písemnosti a listiny, které se k dané věci vztahují. Obsah spisu vymezuje správní řád pouze demonstrativně. Tvoří ho např. podání, protokoly, záznamy, písemná vyhotovení rozhodnutí. Přílohou, která je také součástí spisu, mohou být důkazní prostředky, obrazové a zvukové záznamy, záznamy na elektronických médiích apod.

V některých případech sepisuje správní orgán protokol. Jedná se především o úkony, při nichž dochází ke styku s účastníky řízení (např. ústní jednání, ústní podání, výslech svědka, výslech znalce, provedení důkazu listinou, ohledání).

➤ **Úřední osoby**

Úkony ve správním řízení mohou provádět pouze úřední osoby, v jejichž popisu práce je daná činnost a které jsou k této činnosti určeny interním organizačním předpisem konkrétního správního úřadu. Úřední osoby jsou povinny zachovávat mlčenlivost o všech skutečnostech, které se v průběhu správního řízení dozvěděly.

Účastník, pokud o to požádá, má nárok na poskytnutí informace o tom, kdo všechno je v konkrétním správním řízení oprávněnou úřední osobou, a to zejména proto, aby posoudil její případné vyloučení. Z řízení lze vyloučit každou úřední osobu, u níž lze pochybovat o její nepodjatosti. Pro vyslovení podjatosti nemusí existovat její přímé prokázání, pro vyloučení konkrétní úřední osoby zcela postačí prosté a doložitelné pochybnosti o její nepodjatosti ve vztahu k výsledku řízení pro její faktický poměr k věci samé, účastníkům řízení či jejich zástupcům. Uvedená pochybnost však musí být doložitelná a přezkoumatelná.

➤ **Předvolání a předvedení**

Správní orgán předvolává v rámci správního řízení k osobní účasti při úkonu ty osoby, jejichž účast je nevyhnutelně nutná. Jestliže se účastník nebo svědek bez náležité omluvy nebo bez dostatečných důvodů na předvolání nedostaví, může správní orgán vydat usnesení, na jehož základě bude účastník předveden. Předvedení zajišťuje Policie České republiky nebo jiný ozbrojený sbor.

➤ **Předběžné opatření**

Správní orgán může z moci úřední i na žádost účastníka před skončením řízení nařídit předběžné opatření. Předběžným opatřením lze účastníkovi nebo jiné osobě přikázat, aby něco vykonal, něčeho se zdržel nebo něco strpěl, anebo zajistit věc, která může sloužit jako důkazní prostředek, nebo věc, která může být předmětem exekuce. Základním účelem předběžného opatření je zachovat ve vztazích účastníků takový stav, který se nejvíce blíží zamýšlenému zákonnému stavu. Vydává se zejména, pokud některý z účastníků řízení pokračuje v protiprávním jednání, kdy hrozí vznik závažné a nenapravitelné či obtížně napravitelné škody na právech ostatních účastníků.

➤ **Pořádková pokuta**

Pokud se někdo bez omluvy nedostaví na předvolání ke správnímu orgánu, navzdory předchozímu napomenutí ruší pořádek, nebo neuposlechne pokynu úřední osoby, může mu být uložena pořádková pokuta až do výše 50 000 Kč. Pokutu lze ukládat i opakovaně, což je

určitém specifíkem této sankce. Mnohdy by totiž mohlo být pro účastníky výhodnější např. zaplatit pokutu a nadále narušovat chod řízení. O pořádkové pokutě se zahajuje samostatné správní řízení. [7]

1.6.4 Doručování písemností

Doručit písemnost má ten správní úřad, který ji vyhotovil. Může ji doručit sám, prostřednictvím svých pracovníků. Není-li k doručování písemností vybaven personálně nebo technicky, doručuje písemnosti zpravidla prostřednictvím provozovatele poštovních služeb. V některých případech však nelze písemnost doručit standardním způsobem, nebo je takové doručení technicky či ekonomicky obtížné. V těchto případech může správní úřad doručit písemnost prostřednictvím obecního úřadu nebo jemu na roveň postaveného správního úřadu podle místa doručení. Doručovat lze i prostřednictvím policie.

Správní orgán nemusí nutně doručovat písemnosti na adresu trvalého bydliště nebo sídla. Přednostně doručuje na adresu pro doručování nebo na elektronickou adresu, kterou mu účastník řízení oznámí. Je tomu tak zejména z důvodu urychlení řízení. Fyzické osobě lze tedy písemnost doručit na adresu pro doručování, na adresu trvalého pobytu, do místa podnikání, na elektronickou adresu, ale i kdekoliv bude zastižena. Ustanovení, že lze doručovat fyzické osobě na jakékoliv místo, kde bude zastižena, je do správního řádu zařazeno nově. Toto ustanovení by mělo usnadnit doručování osobám, které se doručení písemností vyhýbají. Naskýtá se však otázka, zda předchozí výčet míst, kam lze doručovat, není potom zbytečný, neboť slovo „kdekoliv“ zahrnuje všechny předchozí.

Právnícké osobě potom na adresu pro doručování, na adresu jejího sídla nebo sídla její organizační složky, nebo na elektronickou adresu.

Správní řád vymezuje taxativním výčtem případy, kdy je zásilka doručována do vlastních rukou. Jedná se o předvolání a oznamovaná rozhodnutí, písemnosti, u nichž tak stanoví zvláštní zákon, a jiné písemnosti, nařídí-li to oprávněná úřední osoba. Do vlastních rukou se doručuje i písemnost, u níž hrozí, že by mohla být vydána jinému účastníkovi řízení, který má na věci protichůdný zájem. Adresát písemností určených do vlastních rukou, který je fyzickou osobou, může písemně zmocnit k jejímu převzetí i jinou fyzickou nebo právníckou osobu. Zmocnění se provádí písemnou plnou mocí.

Osobám neznámého pobytu nebo sídla a osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, jakož i osobám, které nejsou známy, se doručuje veřejnou vyhláškou. Veřejnou vyhláškou se doručuje tak, že se tato písemnost zveřejní na úřední desce na dobu nejméně patnácti dnů.

➤ **Uložení**

Nebylo-li možné písemnost adresátovi doručit, písemnost se uloží. Písemnost se ukládá u správního orgánu, který ji vyhotovil, nebo u obecního úřadu, nebo u provozovatele poštovních služeb.

O neúspěšném doručení konkrétní písemnosti musí být adresát písemně vyrozuměn. Součástí oznámení je výzva k vyzvednutí zásilky, ve které musí být uvedeno, kde, který den a v kterou denní dobu si může zásilku převzít. Úložná lhůta je patnáctidenní a počítá se od prvního dne, kdy si adresát může zásilku na úložném místě převzít. Po uplynutí této lhůty se zásilka vrací správnímu úřadu, který ji vyhotovil, pokud není sám úložným místem. Jestliže si adresát uložené písemnosti ve lhůtě deseti dnů písemnost nevyzvedne, písemnost se považuje za doručenou posledním dnem této lhůty. [7]

1.6.5 Lhůty

Lhůty stanovené účastníkovi řízení jsou dvojího druhu, a to lhůty stanovené přímo zákonem a lhůty stanovené usnesením správního úřadu. Správní úřad stanovuje k provedení úkonu odůvodněnou přiměřenou lhůtu tak, aby byla reálně splnitelná.

V případě, že účastník pro závažnou překážku zmešká lhůtu, může správní orgán prominout toto zmeškání. Podmínkou je, že účastník v zákonem stanovené lhůtě po odpadnutí překážky požádá o prominutí lhůty a v téže době provede zmeškaný úkon. [1]

Důkazní břemeno zachování lhůty jde k tíži správního orgánu, který nese důkaz opaku, pokud podatel tvrdí, že lhůta byla zachována. [13]

1.6.6 Přerušování a zastavení řízení

Přerušování řízení se rozumí, že správní orgán nenařizuje jednání, neprovádí dokazování či nevydává správní akt ve věci. Zákon taxativním výčtem stanovuje, kdy správní orgán může svým rozhodnutím řízení přerušit. Zda řízení přerušit je v tomto případě ponecháno na jeho úvaze. Správní orgán je povinen řízení přerušit v řízení o žádosti na požádání žadatele.

Zastavit řízení správní orgán může jen z taxativně vymezených důvodů. Jedná se o tyto případy: žadatel vzal svou žádost zpět; žádost byla právně nepřijatelná; žadatel neodstranil podstatné vady žádosti; žadatel nezaplatil správní poplatek; byla zjištěna překážka řízení; žadatel zemřel nebo zanikl; žádost se stala zjevně bezpředmětnou; další důvody stanovené zákonem. [13]

1.6.7 Rozhodnutí

Účelem správního řízení je vydání rozhodnutí. Správní orgán je povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu, nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení. Rozhodnutí se zpravidla vyhotovuje v písemné formě. Musí obsahovat výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků. Výroková část obsahuje v první řadě výrok nebo více výroků, kterými se řeší otázka, jež je předmětem řízení. Součástí výrokové části je odkaz na konkrétní hmotněprávní ustanovení, podle kterého bylo rozhodováno, uvedení všech účastníků řízení, lhůty ke splnění ukládané povinnosti a výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání. Odůvodnění obsahuje důvody výroku, výčet podkladů pro rozhodnutí, úvahy, kterými se správní orgán řídil, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků apod. V poučení je uvedeno, zda je možné se proti rozhodnutí odvolat, kdy je tak možno učinit, který správní orgán o odvolání rozhoduje, a u kterého správního orgánu se odvolání podává.

➤ Usnesení

Usnesení je typem správního rozhodnutí. Oproti rozhodnutí, které je správním aktem ve věci, je zde však zdůrazněna procesní forma. Usnesením rozhoduje správní orgán pouze v případech stanovených zákonem. Zatímco proti rozhodnutí lze podat odvolání, proti usnesení se zásadně podává procesní stížnost. Odvolací orgán přezkoumává pouze zákonnost.

1.6.8 Nicotnost rozhodnutí

Nicotné je rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán věcně příslušný. Nicotnost takového správního aktu deklaruje správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal. Dále je nicotné rozhodnutí, které trpí vnitřními rozpory, a rozhodnutí nevykonatelné z důvodů právních či faktických. Jedná se především o rozhodnutí odvolávající se na neexistující či neplatné právní normy, rozhodnutí ukládající povinnost, při jejímž plnění by byl spáchán trestný čin, rozhodnutí s nesrozumitelným výrokem apod. Nicotná jsou i rozhodnutí, která nemají zákonem předepsanou písemnou formu a lze tedy důvodně pochybovat, zda se vůbec o správní rozhodnutí jedná. Nicotnost z těchto důvodů vyslovuje soud. Nicotnost se prohlašuje z moci úřední a nelze proti ní podat odvolání.

1.6.9 Ochrana před nečinností

Ustanovení o ochraně před nečinností správního orgánu chrání účastníky řízení. Jedná se o případy, kdy správní orgán nevydá rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě nebo nezahájí řízení do 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení.

Opatření proti nečinnosti koná nadřízený správní orgán. Zákon definuje čtyři možná opatření proti nečinnosti, která je nadřízený správní orgán oprávněn učinit. Může přikázat nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy, převzít věc a rozhodnout místo nečinného správního orgánu, pověřit jiný správní orgán vedením řízení nebo přiměřeně prodloužit zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí. [7]

1.7 Přezkoumávání rozhodnutí

Správní řízení umožňuje, aby vydaná rozhodnutí byla prostřednictvím zákonem upravených institutů přezkoumána. Podnětem, který vede k přezkoumání vydaných správních rozhodnutí, jsou jednak opravné prostředky jakožto podání účastníků, jimiž má být dosaženo zrušení nebo změny napadeného rozhodnutí, jednak dozorcí prostředky, na jejichž základě správní orgán z úřední moci je oprávněn či povinen rozhodnutí zrušit nebo změnit. Opravné prostředky lze rozdělit na opravné prostředky řádné (podávané proti rozhodnutím, která nejsou v právní moci) a mimořádné (podávané proti pravomocným rozhodnutím). [1]

1.7.1 Odvolání

Odvolání je řádný opravný prostředek. Proti každému rozhodnutí ve správním řízení je možné podat odvolání nebo jiný zákonem stanovený řádný opravný prostředek, pokud zákon nestanoví jinak. Účastník se může práva na odvolání vzdát. Právo podat odvolání se týká i osob, které mají postavení účastníků jen v určité části řízení. Tyto osoby však mohou podat odvolání jen proti tomu správnímu aktu, který byl vydán v té části řízení, v níž postavení účastníků měly.

Odvolání lze podat zásadně do patnácti dnů ode dne oznámení. Včas podané odvolání způsobí, že rozhodnutí nevejde v právní moc a po dobu než je o odvolání rozhodnuto, není rozhodnutí schopné přinášet jakékoliv právní účinky. Účinek odvolání může správní orgán svým rozhodnutím vyloučit z taxativně vymezených důvodů.

Při doplňování řízení na základě návrhů uvedených v odvolání je správní orgán povinen zjišťovat, zda tyto důkazy nemohl účastník řízení navrhnout již dříve. Pokud dojde ke zjištění, že ano, nepřihlédne k nim.

Odvolání se podává u správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal. Ten je pak může zrušit nebo změnit, pokud tím plně vyhoví odvolání. Neshledá-li k tomu však důvod, předá spis do třiceti dnů odvolacímu správnímu orgánu. Odvolacím správním orgánem je zpravidla nejbližší nadřízený správní orgán. Tento zkoumá soulad napadeného rozhodnutí

a řízení, které mu předcházelo, s aktuálně platnými právními předpisy. Při této činnosti je vázán pouze námitkami uvedenými v odvolání.

Odvolací správní orgán může napadené rozhodnutí nebo jeho část zrušit a řízení zastavit, věc vrátit k novému projednání správnímu orgánu, který ho vydal, nebo napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit. Nemůže však napadené rozhodnutí změnit v neprospěch odvolatele. Proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu se nelze dále odvolat.

1.7.2 Přezkumné řízení

Přezkumné řízení patří mezi mimořádné opravné prostředky. Zákon rozlišuje dva druhy přezkumného řízení – základní přezkumné řízení, v jehož rámci se provádí omezené dokazování, a zkrácené přezkumné řízení, kdy porušení právního předpisu je zjevné ze spisového materiálu. Dokazování se v tomto případě neprovádí a prvním úkolem správního orgánu je meritorní rozhodnutí ve věci.

Přezkumné řízení se zahajuje pouze z úřední povinnosti, a to vždy, pokud je důvodné podezření, že konkrétním pravomocným nebo předběžně vykonatelným rozhodnutím byl porušen obecně závazný předpis. Přezkumnému řízení tedy podléhají výlučně rozhodnutí nezákonná, nikoliv však rozhodnutí věcně nesprávná.

Přezkumné řízení provádí správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který dané rozhodnutí vydal. Jestliže však k podnět k přezkumnému řízení dal účastník, může ho provést správní orgán, který dané rozhodnutí vydal, pokud plně účastníkovi vyhoví.

Rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, příslušný správní orgán zruší nebo změní, popřípadě zruší a věc vrátí odvolacímu správnímu orgánu nebo správnímu orgánu prvního stupně. Tyto správní orgány jsou vázány právním názorem příslušného správního orgánu. [7]

1.7.3 Obnova řízení a nové rozhodnutí

Obnova řízení je mimořádným způsobem přezkoumání rozhodnutí, který lze použít jen tehdy, jestliže po řízení, které bylo ukončeno pravomocným rozhodnutím, vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl v původním řízení uplatnit, nebo bylo zrušeno nebo změněno rozhodnutí, které bylo podkladem pro dané rozhodnutí. Při splnění zákonných podmínek má účastník řízení právní nárok na obnovu a správní orgán je povinen ji na návrh účastníka povolit. V případě, že jsou splněny podmínky obnovy a na přezkoumání rozhodnutí je obecný zájem, nařídí správní orgán obnovu z moci úřední. Z moci

úřední správní orgán rozhodne o obnově řízení i v případě, kdy rozhodnutí bylo dosaženo trestným činem. [1]

K novému řízení poté, co bylo rozhodnuto o obnově řízení je zpravidla příslušný správní orgán, který byl příslušný k původnímu řízení v prvním stupni. [13]

1.7.4 Rozklad

Proti rozhodnutí, které vydal ústřední správní úřad, ministr, státní tajemník ministerstva, nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu v prvním stupni, lze podat rozklad. O rozkladu rozhoduje ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu. Návrh na rozhodnutí předkládá ministrovi nebo vedoucímu jiného ústředního správního úřadu rozkladová komise. [7]

1.8 Exekuce

Exekuce (exekuční řízení), představuje stádium správního řízení, které spočívá v nuceném vymáhání splnění povinnosti vyplývající ze správního rozhodnutí, pokud tato povinnost nebyla splněna dobrovolně. Vydání rozhodnutí ve věci a uložení povinnosti ještě samo o sobě totiž neznamená, že tato povinnost bude účastníkem splněna. Ve stadiu exekuce se bezprostředně projevuje mocenská role správy, její možnosti zasahovat do práv osob. To klade zvláštní požadavky na záruky zákonného postupu při výkonu rozhodnutí, na přesná pravidla jeho provádění. Správní řád dělí exekuci podle toho, zda je předmětem výkonu povinnost peněžitého nebo nepeněžitého charakteru. [1]

➤ Exekuce na peněžitá plnění

Exekuční správním orgánem, který provádí exekuci na peněžitá plnění, je zpravidla obecný správce daně, případně správní orgán, který vydal rozhodnutí, obecní úřad nebo krajský úřad. Pro exekuci, vybírání a evidenci peněžitých plnění se uplatní postup pro správu daní odlišně od správního řádu. [13]

➤ Exekuce na nepeněžitá plnění

Exekučním správním orgánem k exekuci na nepeněžitá plnění je správní orgán, který vydal rozhodnutí. Nehrozí-li nebezpečí, že účel exekuce bude zmařen, může správní orgán vyzvat povinného ke splnění nepeněžité povinnosti exekuční výzvou. Exekuci nařizuje správní orgán usnesením označovaným jako exekuční příkaz.

Exekuci lze nařídit a provést náhradním výkonem (tzn. povinný provede nějakou práci nebo výkon), přímým vynučením (zejména vyklizením, odebráním movité věci apod.) nebo ukládáním donucovacích pokut (až do výše 100 000 Kč). [7]

Ze závažných důvodů může exekuční orgán provedení exekuce odložit nebo přeložit. Jedná se zejména o případy, kdy povinný o posečkání splnění povinnosti požádá. [13]

1.9 Zvláštní ustanovení o správním řízení

1.9.1 Řízení před kolegiálním orgánem

Kolegiální orgán je orgán správního úřadu složený z několika členů. Je zřizován na základě zákona. Bývá tří a více členný. Zpravidla vede řízení před tímto orgánem jeho předseda, případně člen, na kterém se orgán usnesl. Velmi často se takový orgán nazývá komise. Předseda vydává samostatně usnesení s výjimkou usnesení o tom, zda je či není osoba účastníkem řízení, a usnesení o zastavení řízení. Ostatní úkony, které nejsou rozhodnutím, provádí předseda také samostatně.

Kolegiální orgán rozhoduje po poradě hlasováním. Hlasování řídí předseda. Při hlasování zásadně nesmí být přítomen nikdo mimo členů kolegiálního orgánu a osoby pověřené vyhotovením protokolu. Členové zpravidla hlasují jednotlivě, poslední hlasuje předseda. Platí zde rovnost hlasů všech členů včetně předsedy. Kolegiální orgán je způsobilý se usnášet za přítomnosti nadpoloviční většiny všech členů. Usnesení orgánu je přijato nadpoloviční většinou hlasů přítomných členů. [6]

1.9.2 Dotčené orgány

Dotčenými orgány jsou dle správního řádu orgány stanovené zvláštním zákonem nebo správní nebo jiné orgány veřejné moci příslušné k vydání závazného stanoviska či vyjádření, které je podkladem pro rozhodnutí správního orgánu. Zákon přiznává postavení dotčených orgánů i územním samosprávným celkům, avšak pouze ve věci, která se týká jejich samosprávné působnosti.

Dotčené orgány jsou povinny i bez vyzvání poskytnout správnímu orgánu, který řízení vede, veškeré informace nezbytné pro řízení. V souladu se zásadou rychlosti a hospodárnosti mohou správní orgány činit s dotčenými orgány společně úkony a navzájem využívat procesních úkonů, které již byly provedeny druhým orgánem. [7]

1.9.3 Zvláštní ustanovení o některých řízeních

➤ Společné řízení

Správní orgán může na požádání účastníka, ale i z moci úřední, usnesením spojit různá řízení, k nimž je příslušný, pokud se týkají téhož předmětu řízení, jinak spolu věcně souvisí, týkají se stejných účastníků nebo jsou vedena na základě společné žádosti více žadatelů. Ve společném řízení se zakládá jeden společný spis a vydává se společné rozhodnutí. [13]

➤ Sporné řízení

Ve sporném řízení správní orgány na základě výslovného zákonného zmocnění řeší spory vyplývající z veřejnoprávních smluv a soukromoprávních vztahů (občanskoprávních, pracovních, rodinných nebo obchodních). Jedná se tedy o situace, kdy zájmy jednoho z účastníků jsou v protikladu se zájmy jiného účastníka či účastníků. Sporné řízení se zahajuje na návrh účastníka daného vztahu. Účastníci řízení jsou zde označováni jako navrhovatel a odpůrce. Účastníci mohou uzavřít smír. Smír má povahu smlouvy mezi stranami ve sporu na uspořádání vzájemných vztahů a podléhá schválení správního orgánu. [7]

1.10 Veřejnoprávní smlouvy

Za veřejnoprávní smlouvu je v teorii správního práva označován dvoustranný nebo vícestranný správní úkon, který zakládá, mění nebo ruší vztahy správního práva. Alespoň jednou stranou je vždy subjekt veřejné správy. Prostřednictvím veřejnoprávních smluv může v mezích zákona docházet k přesunům působnosti a pravomoci subjektů veřejné správy nebo k úpravě způsobu výkonu – plnění úkolů správy. Mohou se stát nástrojem zapojování jiných subjektů do plnění úkolů veřejné správy.

Veřejnoprávní smlouvy lze členit v závislosti na tom, kdo představuje smluvní strany. Jedná se jednak o smlouvy mezi subjekty veřejné správy (smlouvy koordinační) a smlouvy mezi subjektem veřejné správy a fyzickou nebo právnickou osobou, vůči níž směřuje výkon veřejné správy (smlouvy subordinační). [1]

Veřejnoprávní smlouvy nesmí být v rozporu s právními předpisy a musí být v souladu s veřejným zájmem. Veřejnoprávní smlouvu je nutné uzavřít písemně. Změnu již uzavřené veřejnoprávní smlouvy nelze provést dodatkem, ale pouze samostatnou písemnou dohodou smluvních stran. Veřejnoprávní smlouvu lze vypovědět pouze tehdy, jestliže možnost vypovědi byla ve smlouvě výslovně sjednána a byla dohodnuta výpovědní lhůta. [7]

2 Řízení o přestupcích

V našem právním řádu je rozhodování o vině a sankci za přestupky pojímáno jako součást výkonu veřejné správy a součást rozhodování správních orgánů o právech a povinnostech adresátů veřejné správy. Řízení o přestupcích je zvláštním druhem správního řízení. Přestupkový zákon upravuje ve své třetí části „Řízení o přestupcích“ ty procesní instituty, které jsou odůvodněny zvláštní povahou přestupkového řízení. Dále je třeba u řady procesně právních institutů postupovat podle správního řádu. Z povahy těchto dvou předpisů a jejich vzájemného vztahu plyne, že správní orgány musí v řízení o přestupcích primárně vycházet z procesních ustanovení zákona o přestupcích, a tam, kde speciální procesní úprava chybí, se teprve subsidiárně využijí příslušná ustanovení správního řádu.

2.1 Prameny úpravy přestupkového práva

Základním pramenem přestupkového práva je přestupkový zákon (zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších právních předpisů), kterým některá společensky méně závažná protispolečenská jednání, která byla před přijetím tohoto zákona postihovaná soudy jako trestné činy a přečiny, byla převedena mezi skutkové podstaty přestupků. Vedle přestupkového zákona obsahují normy přestupkového práva další zvláštní zákony, které upravují skutkové podstaty přestupků na jednotlivých věcných úsecích veřejné správy a sankce za ně, popř. obsahují odchylnou úpravu některých hmotněprávních a procesních institutů. Těmito zvláštními předpisy jsou např. zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně; zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu; zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím apod.

2.2 Přestupek

Přestupek je definován v § 2 odst. 1 přestupkového zákona jako zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin.

Přestupkem může být pouze nedovolený, protiprávní čin. Chybí-li znak protiprávnosti, nelze odpovědnost vyvozovat, protože dovolený čin, i když se svými znaky podobá přestupku, nenaplňuje skutkovou podstatu přestupku a není ani nebezpečný pro společnost.

Z okolností, které vylučují protiprávnost, upravuje přestupkový zákon výslovně jednání v nutné obraně, jednání v krajní nouzi a jednání na příkaz.

Od okolností vylučujících protiprávnost, kde jednání již v době činu nevykazovalo pojmové náležitosti přestupku, je nutno odlišovat okolnosti, které jsou důvodem zániku trestnosti, tedy i odpovědnosti za přestupek. Důvody zániku trestnosti nastávají dodatečně po spáchání činu. Jejich existence má za následek ztrátu oprávnění přestupek postihnout, znamená zánik důsledků, které by jinak byly u pachatele spojeny s tím, že spáchal přestupek. Přestupkový zákon uvádí jako důvod zániku trestnosti výslovně uplynutí času a udělení amnestie. [1]

Za přestupek lze uložit sankce jako je napomenutí, pokuta, zákaz činnosti a propadnutí věci. [12]

2.3 Příslušnost správních orgánů

Institutem příslušnosti orgánů je sledován požadavek, aby řízení o přestupcích bylo prováděno a správní rozhodnutí v takovém řízení bylo vydáno jen takovým orgánem, který je ve vztahu ke vždy konkrétnímu přestupku příslušným jak věcně, tak místně i funkčně.

2.3.1 Věcná příslušnost

Právní úprava věcné příslušnosti je založena na zásadě, že přestupek má projednávat ten orgán, v jehož oboru působnosti byl přestupek spáchán. Přestupky projednávají příslušné obecní úřady nebo zvláštní orgány obcí, orgány Policie České republiky a jiné správní orgány stanovené zvláštními předpisy. [1]

Obce projednávají přestupky proti pořádku ve státní správě ve věcech, které jsou jim svěřeny, přestupky proti pořádku v územní samosprávě, přestupky proti veřejnému pořádku, přestupky proti majetku, jakož i přestupky proti občanskému soužití, pokud nebyly spáchány porušením zvláštních právních předpisů o provozu na pozemních komunikacích, a přestupky na úseku vyhledávání, ochrany, využívání a dalšího rozvoje přírodních léčivých zdrojů, zdrojů přírodních minerálních vod a lázeňských míst. Obecní úřady obcí s rozšířenou působností projednávají přestupky ve věcech, které spravují, a ostatní přestupky, pokud k jejich projednání nejsou příslušné jiné správní orgány.

Přestupky spáchané na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi projednávají v prvním stupni útvary Policie České republiky, policie řeší též přestupky proti

bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, přestupky proti občanskému soužití, přestupky proti majetku apod.

2.3.2 Místní příslušnost

Místní příslušnost správního orgánu je určena místem, kde byl přestupek spáchán. Místně příslušný správní orgán může k usnadnění projednání přestupku nebo z jiného důležitého důvodu postoupit věc i bez souhlasu účastníků řízení jinému věcně příslušnému správnímu orgánu, v jehož územním obvodu se pachatel zdržuje nebo pracuje. [12]

2.3.3 Funkční příslušnost

Stanovení funkční příslušnosti dává odpověď na otázku, který z orgánů věcně příslušné obce je povolán řízení o přestupku provést. Zákon o přestupcích dává možnost obcím, aby si jako svůj zvláštní orgán zřídily komise k projednávání přestupků. Tyto komise jednají a rozhodují v tříčlenném složení vždy za předsednictví osoby s právnickým vzděláním nebo se zvláštní odbornou způsobilostí pro projednávání přestupků. Pokud si obce takovou komisi nezřídí, jsou k projednávání přestupků funkčně příslušné jejich výkonné orgány na příslušném úseku – tedy převážně odbory nebo komise obecní rady. [8]

2.4 Účastníci řízení

Vedle správních orgánů jsou druhým hlavním subjektem přestupkového řízení účastníci řízení. Postavení účastníka řízení přiznává přestupkový zákon pouze osobám taxativně vypočteným v § 72 přestupkového zákona. Ustanovení správního řádu nelze subsidiárně použít. Účastníky přestupkového řízení jsou obviněný z přestupku, poškozený, vlastník věci, která může být zabrána nebo byla zabrána, a navrhovatel.

Obviněným z přestupku se podezřelý občan stává, jakmile správní orgán učiní vůči němu první procesní úkon. Přestupkový zákon výslovně vyjadřuje presumpci nevinu. Vina obviněného musí být nepochybně prokázána a vyslovena pravomocným odsuzujícím rozhodnutím. Do této doby je třeba považovat každého, proti komu se přestupkové řízení vede, za nevinného.

Poškozeným se v přestupkovém řízení rozumí fyzická nebo právnická osoba, které byla přestupkem způsobena majetková škoda, pokud výslovně uplatnila nárok na její náhradu. Postavení poškozeného jako účastníka řízení je omezeno pouze na tzv. adhezní řízení, tj. tu část řízení, ve které správní orgán projednává otázku náhrady škody.

Přestupkový zákon přiznává postavení účastníka řízení vlastníkům věci, která byla zabráná, aby mohly účinně bránit svá majetková práva. Vlastník zabrané věci může vykonávat svá procesní oprávnění a plnit procesní povinnosti pouze v té části řízení, která se týká zabrání věci. To se týká též rozsahu jeho odvolacího oprávnění.

Účastníkem řízení je též navrhovatel, který podal v zákonné lhůtě kvalifikovaný návrh na zahájení řízení. [8]

2.5 Průběh řízení

Státní orgány, orgány policie a obce mají povinnost příslušným správním orgánům oznámit přestupky, o nichž se dozví, pokud nejsou samy příslušné k jejich projednávání. Orgány policie jsou navíc u taxativně stanovených přestupků povinny provést nezbytná šetření ke zjištění podezřelé osoby a zajištění důkazních prostředků.

Správní orgán je oprávněn obracet se na státní orgány a orgány policie se žádostí o provedení potřebných úkonů a to nejen před zahájením přestupkového řízení, ale též v jeho průběhu, včetně výkonu rozhodnutí. Každý je povinen podat správním orgánům nezbytné vysvětlení k prověření došlého oznámení o přestupku a dostavit se na výzvu k jeho podání. [1]

2.5.1 Zahájení řízení

K zahájení přestupkového řízení dochází zásadně z úřední povinnosti, uplatňuje se zásada oficiality. Znamená to, že správní orgán zahajuje řízení, určuje jeho předmět a provádí procesní úkony z úřední moci. Při zahajování řízení o přestupcích z moci úřední může být podkladem pro zahájení řízení jak poznatek z vlastní činnosti příslušného správního orgánu, tak i podněty od jiných subjektů. Správní orgán po posouzení příslušného podnětu může ještě před zahájením řízení o přestupku věc odložit nebo postoupit jinému příslušnému orgánu. Pokud neshledá důvod k odložení věci, ani k jejímu postoupení, bezodkladně (nejpozději do třiceti dnů) řízení o přestupku zahájí.

U tzv. návrhových přestupků je rozhodujícím pro zahájení řízení podání návrhu oprávněnou osobou příslušnému správnímu orgánu. U přestupku, který lze projednat jen na návrh, lze návrh podat příslušnému správnímu orgánu nejpozději do tří měsíců ode dne, kdy se navrhovatel dozvěděl o přestupku nebo o postoupení věci orgánem činným v trestním řízení. V návrhu musí být uvedeno, kdo je postiženou osobou, koho navrhovatel označuje za

pachatele a kde, kdy a jakým způsobem měl být přešupek spááán. I zde však zahajuje příslušný orgán řízení z moci úřední a není povinen návrhu vyhovět.

Na návrh se projednávají přešupky urážky na cti, přešupky mezi osobami blízkými spočívající v ublížení na zdraví z nedbalosti, úmyslném narušení občanského soužití, vyhrožování újmou na zdraví, drobným ublížení na zdraví, nepravdivým obviněním z přešupku, schválností nebo jiným hrubým jednáním a přešupky proti majetku. [8]

2.5.2 Společné řízení

Dopustil-li se pachatel více přešupků, a nebylo-li o nich ještě rozhodnuto, je správní orgán povinen vést o nich společné řízení za předpokladu, že je příslušný k projednání všech sbíhajících se přešupků. Společné řízení se koná též proti všem pachatelům, jejichž přešupky spolu souvisejí a jsou projednávány týmž orgánem. Tímto je sledována jednak hospodárnost a současně i objektivita při projednávání přešupků.

2.5.3 Ústní jednání

Pokud není přešupek projednán v blokovém nebo příkazním řízení (viz kapitola 2.6.1 a 2.6.2), nařídí v prvostupňovém řízení správní orgán obligatorně ústní jednání a přizve všechny účastníky řízení. Přešupek se projednává zásadně za přítomnosti obviněného. Obviněný z přešupku má právo se vyjádřit ke všem skutečnostem, které se mu kladou za vinu a k důkazům o nich, uplatňovat skutečnosti a navrhopvat důkazy na svou obhajobu, podávat návrhy a proti rozhodnutí pak opravné prostředky. V nepřítomnosti obviněného z přešupku lze věc projednat jen tehdy, jestliže odmítne, ač byl řádně předvolán, se k projednání dostavit nebo se nedostaví bez náležitě omluvy nebo důležitěho důvodu.

Je-li obviněným z přešupku mladistvý, vyrozumí správní orgán o nařizeném ústním jednání též zákonněho zástupce mladistvého a orgán vykonávající sociálně-právní ochranu dětí; jim se také rozhodnutí o přešupku oznamuje. [8]

2.5.4 Náhrada škody

Pokud ten, komu byla přešupkem způsobena majetková škoda, svůj nárok na její náhradu v řízení o přešupku uplatní, působí správní orgán, který přešupek projednává, k tomu, aby pachatel přešupku škodu poškozenému dobrovolně uhradil. Podmínkou k tomu je spolehlivé zjištění škody a její výše. Jestliže pachatel přešupku škodu neuhradí dobrovolně, uloží správní orgán, který přešupek projednává, pachateli přešupku povinnost tuto škodu uhradit. [12]

2.5.5 Zastavení řízení

Zákon taxativně vymezuje důvody, které dříve, než by mohlo dojít k vydání rozhodnutí, vedou k zastavení řízení. V případě jejich nastoupení se nemůže v řízení pokračovat a je třeba řízení zastavit. [8]

Správní orgán řízení o přestupku zastaví, jestliže se v něm zjistí, že skutek, o němž se vede řízení, se nestal nebo není přestupkem, skutek nespáchal obviněný z přestupku, spáchání skutku, o němž se vede řízení, nebylo obviněnému z přestupku prokázáno, obviněný z přestupku požívá výsad imunity podle mezinárodního práva nebo zákona, obviněný z přestupku v době spáchání přestupku nedovršil patnáctý rok svého věku nebo trpěl duševní poruchou, pro niž nemohl rozpoznat, že svým jednáním porušuje nebo ohrožuje zájem chráněný zákonem, nebo ovládat své jednání, odpovědnost za přestupek zanikla, o skutku již bylo pravomocně rozhodnuto správním orgánem nebo orgánem činným v trestním řízení, za přestupek byla uložena bloková pokuta, o skutku již bylo rozhodnuto v disciplinárním řízení a rozhodnutí se považuje za postačující, obviněný z přestupku nebo navrhovatel zemřel, navrhovatel vzal svůj návrh na zahájení řízení zpět nebo se, ač řádně a včas předvolán, k ústnímu jednání bez náležité omluvy nebo bez důležitého důvodu nedostavil, v řízení o přestupku urážky na cti došlo ke smíru, věc byla postoupena.

Správní orgán může též řízení o přestupku zastavit, jestliže sankce, kterou lze za přestupek uložit, je bezvýznamná vedle trestu, který byl nebo bude podle očekávání uložen obviněnému z přestupku za jiný čin v trestním řízení. [12]

2.5.6 Rozhodnutí o přestupku

Rozhodnutí o přestupku, jako každé jiné rozhodnutí ve věci, musí vykazovat obvyklé jak obsahové, tak formální náležitosti správního rozhodnutí. Specifické požadavky jsou stanoveny pro výrok rozhodnutí o přestupku. [8]

Výrok rozhodnutí o přestupku, jímž je obviněný z přestupku uznán vinným, musí obsahovat popis skutku s označením místa a času jeho spáchání, vyslovení viny, druh a výměru sankce, popřípadě rozhodnutí o upuštění od uložení sankce, o započtení doby do doby zákazu činnosti, o uložení ochranného opatření, o nároku na náhradu škody a o náhradě nákladů řízení. [12]

2.5.7 Přezkoumávání rozhodnutí

V přestupkovém řízení se lze odvolat zásadně proti každému správnímu rozhodnutí, výjimky stanoví zákon. Oprávnění podat odvolání je poskytnuto účastníkům řízení, jde-li o mladistvého obviněného, může podat v jeho prospěch odvolání zákonný zástupce a orgán sociálně-právní ochrany dětí. Rozsah odvolacího práva jednotlivých účastníků řízení je odvozen od jejich postavení v přestupkovém řízení. Správní orgán v odvolacím přestupkovém řízení nemůže změnit uloženou sankci v neprospěch obviněného z přestupku.

Z důvodu zamezení dvojímu postihu za stejný skutek správní orgán z úřední moci zruší své rozhodnutí o přestupku, zjistí-li, že osoba která byla uznána vinnou z přestupku, byla již za týž skutek soudem pravomocně odsouzena nebo obžaloby zproštěna. [8]

2.6 Zkrácené řízení a jeho druhy

Účelem zkráceného řízení je bez předchozího formálního řízení rozhodnout o jednoduchých, méně závažných přestupcích. Druhy zkráceného řízení jsou blokové řízení a řízení příkazní. [1]

2.6.1 Blokové řízení

Podstatou blokového řízení je rozhodnutí o uložení pokuty ihned po spolehlivém zjištění přestupku. Pachatel zaplatí pokutu zpravidla přímo na místě. Nemůže-li pachatel přestupku zaplatit pokutu na místě, vydá se mu blok na pokutu na místě nezaplacenou s poučením o způsobu zaplacení pokuty, o lhůtě její splatnosti a o následcích nezaplacení pokuty. Dochází tedy k vydání pokutového bloku bez ústního jednání a důkazního řízení, rozhodnutí nabývá ihned právní moci. Rozhodnutí se tedy neoznamuje a proti uložení blokové pokuty se nelze odvolat.

Podmínkami při blokovém řízení je, že přestupek byl spolehlivě zjištěn, k jeho vyřízení nestačí pouhá domluva a obviněný z přestupku je ochoten pokutu zaplatit. V případě nesplnění některé z uvedených podmínek se přestupek projedná obvyklým způsobem. [8]

Pokuty v blokovém řízení jsou oprávněny ukládat a vybírat všechny správní orgány příslušné k projednání přestupku, osoby jimi pověřené a orgány, které jsou výslovně k blokovému řízení oprávněny zákonem. [12]

2.6.2 Příkazní řízení

Podstatou příkazního řízení je vydání rozhodnutí – příkazu o uložení sankce za přešupek – bez provedení ústního jednání a dokazování. Obviněnému je dáno oprávnění podat opravný prostředek – odpor, kterým se příkaz automaticky ruší a správní orgán pokračuje v prvoinstančním řízení. Odpor může obviněný z přešupku podat do patnácti dnů ode dne doručení rozhodnutí správnímu orgánu, který příkaz vydal. Nebyl-li dán odpor, má příkaz účinky pravomocného rozhodnutí. [8]

2.7 Shrnutí k řízení o přešupcích

Jak jsem již zmínila na začátku kapitoly, řízení o přešupcích je typem správního řízení. Postup správních orgánů vychází ze zvláštního zákona – zákona o přešupcích (případně dalších zvláštních právních předpisů) a správní řád se používá pouze podpůrně. Ustanovení zákona o přešupcích se tedy použijí přednostně. Jako příklad mohu uvést ustanovení o účastnících řízení, příslušnosti správních orgánů apod., kde tyto instituty jsou upraveny jak v zákoně o přešupcích, tak ve správním řádu. Ustanovení správního řádu se však neužijí. Subsidiární platnost správního řádu spočívá v tom, že se ustanovení správního řádu aplikují na řízení o přešupcích v případech, kde tyto instituty v zákoně o přešupcích upraveny nejsou. Typický příkladem může být využití zásad správního řízení, které upravuje správní řád. Již v § 177 správního řádu je uvedeno, že základní zásady činnosti správních orgánů se použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje. Zákon o přešupcích skutečně zásady správního řízení neobsahuje, přesto se jimi správní orgány v řízení o přešupcích musí řídit.

3 Změny ve správním řízení od 1.1.2006

Základní odlišnost nového správního řádu od předcházejícího právního předpisu spočívá v podrobnější úpravě a v širším předmětu úpravy nového zákona. Čl. 2 odst. 3 Ústavy říká, že státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Tato ústavní zásada zákonnosti vyžaduje podrobnější právní úpravu. Nový správní řád se tedy snaží o odstranění mezer, jež se v minulosti vyplňovaly výkladem, ustálenou praxí či komentářem k jednotlivým ustanovením. V souvislosti s tím má nový správní řád větší rozsah paragrafových ustanovení a může se tedy jevit složitější.

Nový správní řád se již nevztahuje pouze na rozhodování o právech a povinnostech účastníků řízení, ale také na veškerý autoritativní postup veřejné správy směřující navenek vůči jejím adresátům. Kromě vydávání rozhodnutí ve správním řízení jsou zde upravena opatření obecné povahy, veřejnoprávní smlouvy a další typy úkonů, např. osvědčení, ověření, informační úkony apod. [2]

Jedním z hlavních cílů nové úpravy je rozšíření působnosti správního řádu oproti předešlé úpravě, která se vztahuje pouze na rozhodování správních orgánů o právech, povinnostech nebo právem chráněných zájmech. Nový zákon oproti tomu postihuje veškerý postup správních orgánů v případech, kdy vykonávají působnost v oblasti veřejné správy, přičemž veřejnou správou se rozumí souhrn všech státních činností, jež nejsou zákonodárstvím, soudnictvím nebo vládnutím v politickém smyslu. Působnost je tedy nově vztažena např. i na rozhodování na úseku samosprávy, pokud je rozhodováno o individuálních právech a povinnostech. [9]

V souvislosti s tím zavádí správní řád pro správní úřady nové označení „správní orgán“ a to i přesto, že zbývající normy správního práva tento termín nepoužívají. Termín „správní orgán“ zahrnuje tedy mimo jiné i orgány územních samosprávných celků. [7]

Zásadní význam pro správní orgány v oblasti veřejné správy má nová úprava základních zásad jejich činnosti. Těmto zásadám jsem se věnovala již v kapitole 1.4. Zde bych však podrobněji chtěla rozebrat zásadu, která říká, že veřejná správa je službou veřejnosti.

V zákoně je výslovně uvedeno, že „každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstřícně“. Z toho vyplývá, že úředníci by se měli ve styku s občany zdržet chování vybočujícího z obecně uznávaného standardu slušného chování (zejména jakékoliv jednání snižující důstojnost či vážnost dotčených osob a obecně arogantní chování). Je tedy kladen důraz na korektní vztah úředníků vůči občanům a snaha o větší rychlost ze strany úřadů.

Přichází-li v úvahu více možností věcných řešení dané věci, správní orgán v rámci své povinnosti vycházet dotčeným osobám vstříc zvolí takové řešení, které je pro dotčené osoby nejpříznivější, zejména je-li to možné, vyhoví podané žádosti. [3]

Na druhou stranu jsou chráněni i zaměstnanci správních úřadů, neboť správní řád stanovuje novou skutkovou podstatu správního pořádkového deliktu – učinění hrubě urážlivého podání. V tomto případě může správní úřad udělit pořádkovou pokutu,¹ jejíž výši navíc oproti předcházející úpravě výrazně zvýšil. [7]

3.1 Subjekty správního řízení

3.1.1 Účastníci řízení

Oproti předešlé úpravě správní řád odlišuje účastníky řízení, kteří mají v některých případech jiné procesní postavení než ostatní účastníci. Můžeme zde tedy rozlišit účastníky do tří skupin. Účastníci hlavní (tzv. neopomenutelní), vedlejší a účastníci podle zvláštního zákona. I původní úprava odlišovala účastníky řízení v několika skupinách, ale nespojovala s příslušností k některé z nich žádné důsledky. Nový správní řád tak dává přednost ochraně dobré víry neopomenutelných účastníků před procesními právy ostatních účastníků. Tato diferenciací má vážné důsledky v celém řízení (např. nedoručení rozhodnutí vedlejšímu účastníkovi řízení nemá vliv na nabytí právní moci rozhodnutí, ale nedoručení rozhodnutí hlavnímu účastníkovi způsobí, že rozhodnutí právní moci nenabude).

S otázkou procesní způsobilosti fyzických osob (jinak také svéprávnosti) se nová úprava vypořádává velmi podobně jako úprava předchozí. Nově však upravuje postavení „nesvéprávných“ fyzických osob, protože opravňuje správní orgán k tomu, aby jim poskytl příležitost vyjádřit se v průběhu řízení k věci. Nově může být účastníkem řízení i nezletilé dítě, pokud je schopno formulovat své názory. Je na správním uvážení úřadu, aby posoudil, zda je toho schopno. [9]

Ohledně zastoupení nová právní úprava velmi detailně rozvíjí původní stručnou úpravu a pokouší se reagovat na veškeré známé formy zákonného zastoupení a opatrovnictví. Správní řád nově ukládá správnímu orgánu povinnost ustanovit opatrovníka všem známým účastníkům řízení, kterým se nepodařilo oznámit zahájení řízení z moci úřední. Nově se také objevuje „kategorizace“ zmocnění v případě zastoupení na základě plné moci (viz kapitola 1.5.2). [7]

¹ Pořádkovou pokutu lze uložit i z jiných důvodů, taxativně vymezených v § 62 SR.

3.1.2 Správní orgány

Příslušnost správních orgánů řeší správní řád obdobně jako předchozí právní úprava. Za zmínku však stojí ustanovení o změně místní příslušnosti správních orgánů. Existují tři možnosti, jak prolomit zásady určování místní příslušnosti.² Jde o atrakci (převzetí), delegaci (pověření) a postoupení.

Atrakce znamená, že nadřízený správní orgán věc usnesením převezme od podřízeného správního orgánu a ve věci rozhodne místo něho. Atrakci zná již předchozí právní úprava, nově jsou však stanoveny její důvody.

Delegace, tedy možnost nadřízeného správního orgánu odejmout ze zákonem stanovených důvodů podřízenému správnímu orgánu působnost a svěžit ji jinému věcně příslušnému podřízenému správnímu orgánu v jeho správním obvodu, nebyla ve správním řádu vymezena, přesto ji již správní orgány znaly z ustanovení zákona o obcích.³

Postoupení pro nepřislušnost je nově zajištěno proti tzv. „pingpongovému podání“ (tedy proti předávání věci z úřadu na úřad) opatřením, kdy správní orgán, kterému bylo podání postoupeno, může toto podání postoupit dalšímu správnímu orgánu nebo jej vrátit jen se souhlasem nadřízeného správního orgánu. [9]

O změnu místní příslušnosti naopak nejde v případě dožádání.⁴ Institut dožádání pouze konkretizuje zásadu rychlosti řízení a procesní ekonomie. Oproti předešlé úpravě je umožněno dožádání i u nadřízeného správního orgánu a jsou upraveny podmínky, za nichž správní orgán může provedení dožádání odmítnout.

➤ Dotčené orgány

Zákon kogentním způsobem upravuje dříve pouze praxí zavedený termín dotčené orgány. Právní úprava postavení dotčených orgánů a součinnosti mezi nimi by měla přispět k větší efektivitě veřejné správy a měla by též umožnit, aby místo zdvojování určitých fází řízení došlo ke společnému úkonu nebo vzájemné zastupitelnosti. [7]

3.2 Procesní otázky vedení řízení

V této kapitole bych se chtěla věnovat některým procesním institutům, které souvisí s vlastním vedením řízení. Tyto instituty mají obecnou platnost a využijí se ve všech fázích řízení. Nová právní úprava přinesla i sem některé dílčí změny.

² Podle § 11 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

³ § 65 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

⁴ § 13 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

3.2.1 Jednací jazyk

Jak je již zmíněno v kapitole 1.6.3, správní řízení je vedeno v českém jazyce, případně v jazyce slovenském. Absence obecné úpravy jednacího jazyka vedla k tomu, že byl tento institut ne vždy jednotně upravován ve zvláštních předpisech. Tato úprava by měla zajistit jednotu alespoň v řízeních, která doposud obdobný institut neměla.

3.2.2 Spis a protokol

Do správního řádu byla nově zavedena úprava správních spisů, kterou jsou stanoveny jednotné zásady vedení spisové služby správních orgánů. Nově jsou v zákoně vymezeny základní náležitosti spisu a povinnost vést soupis všech součástí spisu, jenž má minimalizovat riziko ztráty či nepovolené manipulace s jednotlivými písemnostmi, které spis tvoří. [9]

O úkonech, při nichž dochází ke styku správního orgánu s účastníky řízení nebo jinými dotčenými osobami, se vždy pořizuje protokol. Právní úprava protokolace je ve správním řádu upravena v zásadě shodně s původní právní úpravou. Rozdílem je však zpřesnění obsahových náležitostí protokolu a rozšíření právní úpravy tak, aby reagovala na vývoj technických možností správních úřadů. Nově je správní orgán oprávněn pořádat vedle protokolu i obrazový nebo zvukový záznam, který je přítomný účastník řízení povinen strpět. [7]

3.2.3 Doručování

Úprava doručování byla vedena snahou zpřesnit a zefektivnit tento institut. Zákon odstraňuje některé nedostatky, které dosud snižovaly efektivitu doručování. Povinností správního orgánu není doručovat písemnosti na adresu trvalého pobytu fyzických osob či sídla právnických osob. Nově má před těmito adresami přednost adresa, kterou si sám účastník zvolí jako adresu pro doručování. Jako další projev přiblížení veřejné správy požadavkům veřejnosti je nově umožněno doručovat veškeré písemnosti elektronicky. Účastníci dále mohou zmocnit třetí osobu k přebírání písemností do vlastních rukou. Oproti předešlé úpravě je také četnost doručování do vlastních rukou snížena. Potřebám účastníků vychází vstříc rovněž nově upravená možnost požádat o doručování písemností, jež se ze zákona doručují do vlastních rukou, jiným způsobem (tedy např. běžnou poštovní zásilkou). Této možnosti mohou využít např. obyvatelé menších obcí, kteří by jinak byli nuceni vyzvednout si písemnost na mnohdy vzdálené pobočce pošty. Kromě toho se účastník řízení může práva na doručování některých rozhodnutí úplně vzdát. [9]

U doručování právnickým osobám správní řád nově výslovně vylučuje případy, kdy právnická osoba žádá o prominutí zmeškání lhůty s tím, že se na adrese jejího sídla nebo sídla organizační složky nikdo nezdržuje (například proto, že došlo ke změně sídla a tato změna dosud nebyla v příslušném rejstříku vyznačena).

Zákon připouští, že písemnost lze doručit prostřednictvím provozovatele poštovních služeb. Nově si správní orgán může zvolit služby i jiného provozovatele poštovních služeb než je Česká pošta.

U uložené písemnosti zákonodárce prodloužil původní třídní lhůtu pro vznik fikce, že písemnost byla doručena, na desetidenní. Původní úprava byla nefunkční a byla jedním z hlavních důvodů nízké úspěšnosti doručování. [7]

Další změnou oproti předchozí úpravě je zbavení povinnosti doručovatele, potažmo správního orgánu, zjišťovat a prokazovat, zda se adresát v místě doručování zdržuje. Fikce doručení nastává automaticky ze zákona uplynutím 10 dnů ode dne, kdy byla písemnost po neúspěšném pokusu o doručení uložena a připravena k vyzvednutí, bez ohledu na to, zda se adresát na uvedené adrese zdržoval či nikoliv.

Správní řád dále upravuje již známý institut doručování prostřednictvím veřejné vyhlášky. Novinkou oproti stávající úpravě je možnost správního orgánu vyvěsit na úřední desce místo doručované písemnosti pouze oznámení o možnosti převzít tuto písemnost. Nově má správní orgán povinnost zveřejnit doručovanou písemnost rovněž na internetu. [9]

V souvislosti s doručováním veřejnou vyhláškou se zmíním o novém ustanovení o úřední desce. Úřední desku musí mít každý správní orgán. Nově tato úřední deska musí být přístupná nepřetržitě. Nesmí se proto nacházet uvnitř budov správních orgánů či v jejich areálech, pokud nejsou celodenně přístupné. Nově je správní orgán povinen obsah úřední desky zveřejňovat i způsobem umožňujícím dálkový přístup a provozovat webové stránky. [7]

Jako příklad uvedu opatření, která v tomto podniku magistrát v Pardubicích. Původně byla úřední deska ve vstupních prostorách radnice. Ta se však na noc zavírá a bylo tedy nutné úřední desku přemístit na místo přístupné po celý den. Pro zveřejňování informací odborů sídlících na hlavní radnici na Pernštýnském náměstí byla tedy zřízena úřední deska v průchodu mezi Pernštýnským náměstím a náměstím Republiky. Další úřední deska je na třídě Míru. Zde jsou zveřejňovány informace z odboru dopravy sídlícího na tř. 17. listopadu, odborů magistrátu ze Štrosovy ulice a listiny, které magistrát vyvěšuje ve spolupráci s úřady městských obvodů a dalšími institucemi. [5]

3.3 Postup před zahájením řízení

Zcela nově je ve správním řádu upraven postup správních orgánů před zahájením řízení. Správní orgán může činit pouze takové úkony, které nový správní řád výslovně umožňuje provádět.

Obecně je upravena povinnost správního orgánu přijímat a vyřizovat podněty k zahájení z moci úřední. Správní řád nově zakládá povinnost správního orgánu písemně informovat podatele, který dává podnět k zahájení řízení z moci úřední, jak jeho podnět vyřídil, pokud o to podatel požádá. Tuto povinnosti správní úřad dříve neměl a podatelé se informace o tom, jak bylo s jejich podnětem naloženo, museli domáhat podle zvláštního předpisu o svobodném přístupu k informacím se všemi omezeními, které tento zákon přinášel.

Po zkušenostech z trestního řízení a některých správních řízeních o správních deliktech byl do obecného správního řízení zaveden institut vysvětlení. Ustanovení je vedeno snahou „odformalizovat“ podání vysvětlení a odlišit je od svědecké výpovědi. Cílem je osoby nadměrně nezatěžovat.

Správní orgán může před zahájením řízení přistoupit k zajištění důkazu, pokud existuje obava, že později nebude možné důkaz provést nebo jen s velkými obtížemi. Zajištění důkazu je typickým institutem občanského soudního řádu. Nově byl tento institut zaveden i ve správním řízení. Toto ustanovení by mělo být použitelné pro veškeré typy řízení.

Dalším novým institutem je předběžná informace (viz kapitola 1.6.1). Vydává se zpravidla před zahájením řízení. Samotné zavedení institutu předběžné informace do praxe správní řád ponechává zvláštním zákonům.

Správní řád dále obsahuje úpravu odložení věci. Zavedení tohoto institutu bylo inspirováno zásadou procesní ekonomie, neboť ve věcech, které by evidentně nemohly vést k úspěchu, tak ušetří mnoho zbytečných úkonů, které by ze samotného faktu zahájení řízení plynuly. Odložit řízení může správní orgán pouze ve věci, v níž se řízení zahajuje na žádost, z taxativně vymezených důvodů a to, jestliže byl vůči němu učiněn úkon, který zjevně nebyl žádostí, nebo z něj nebylo patrné, kdo jej učinil, nebo jestliže bylo učiněno podání, k jehož vyřízení není věcně příslušný žádný správní orgán.

Správní orgán nesmí zahájit řízení, pokud zjistí, že v téže věci probíhá řízení před jiným orgánem. Tato úprava nebyla ve starém správním řádu obsažena, což v praxi činilo značné potíže při řešení otázky, jakým způsobem s takovými žádostmi naložit.

Další překážkou řízení je, že přiznat totéž právo nebo uložit tutéž povinnost lze ze stejného důvodu téže osobě pouze jednou. I když i dříve tato překážka byla ze zásad správního řízení odvoditelná, nyní ji zákonodárce výslovně upravil. [7]

3.4 Průběh řízení

V průběhu řízení zákon zaručuje účastníkům řízení právo navrhopvat důkazy a činit návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí. Nově však dává správnímu orgánu oprávnění toto právo účastníka svým usnesením omezit tím, že stanoví termín, dokdy tak mohou účastníci řízení učinit. Po uplynutí této stanovené lhůty již správní orgán k nově navrženým důkazům a podaným návrhům nepřihlédne. Nejčastěji se jedná o případy, kdy správní orgán s ohledem na dodržení zásady rychlosti řízení omezí některým účastníkům řízení předmětným usnesením možnost neustále navrhopvat další důkazy, s nimiž by se po jejich provedení museli ostatní seznamovat, což by řízení protahovalo.

Ohledně institutu podání je v zákoně nově taxativně vymezeno, co podání musí obsahovat, tedy jaké jsou jeho obligatorní obsahové náležitosti. Bez uvedení těchto náležitostí nelze v řízení pokračovat a správní orgán je povinen podatele vyzvat k odstranění těchto nedostatků.

Dnem 1.1. 2006 nastala správním úřadům povinnost přijímat podání v elektronické podobě se zaručeným elektronickým podpisem. Vzhledem k tomu, že řada správních orgánů toto není schopna zabezpečit, zákon jim stanovil povinnost navrhnout obci s rozšířenou působností, v jejímž obvodu mají sídlo, uzavření veřejnoprávní smlouvy o zajištění této činnosti.

Dále nově zákon výslovně určuje, že podání musí být podáno věcně a místně příslušnému správnímu orgánu nebo poštovní přepravě s výslovně uvedenou adresou tohoto správního orgánu ve stanovené lhůtě. Pokud je tedy podání podáno u nepřísušného správního orgánu, je lhůta zachována, pokud je toto podání fakticky postoupeno a dodáno věcně a místně příslušnému orgánu ve lhůtě.

Pro pravidla počítání lhůt zákon neobsahuje zásadní změny, pouze upřesňuje některá pravidla. Nově však upravuje stanovení lhůt, které nyní správní orgán činí usnesením. Toto usnesení vydává správní orgán písemně a oznamuje ho tomu, komu je lhůta určena nebo koho se přímo dotýká. [7]

Zcela nově jsou pojaty lhůty pro vydání rozhodnutí. Tyto lhůty jsou zákonem stanoveny jako kogentní a překročitelné jen za taxativně stanovených podmínek a maximálně

stanoveném rozsahu. Tyto lhůty nelze prodlužovat. Poruší-li správní orgán lhůty pro vydání rozhodnutí, je účastník řízení oprávněn se dovolat ochrany před nečinností správního orgánu.⁵

Nově byla po vzoru občanského soudního řádu správním orgánům stanovena možnost spojit více věcí do společného řízení. Spojení řízení vychází ze zásady procesní ekonomie. Cílem je stav, kdy účastník bude moci maximum souvisejících věcí vyřizovat souběžně při jednom jednání.

Další novinkou ve správním řízení je diferenciací správních rozhodnutí na deklaratorní a konstitutivní. Ta vyplývá z definice správního řízení⁶ v novém správním řádu, kde je za správní řízení považován každý postup správního orgánu, jehož účelem je vydání správního rozhodnutí buď konstitutivního (zakládajícího, měnícího nebo rušícího práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby), nebo deklaratorního (jímž se v určité věci prohlašuje, že jmenovitě určená osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá). Dosud vydávání deklaratorních rozhodnutí sice předpokládaly některé zvláštní zákony (např. zákon č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbytí státního občanství ČR), obecná úprava však neexistovala. [9]

Dále zákon zavedl nový typ správního rozhodnutí, kterým je usnesení. Kopíruje tím zejména soudní řízení, kde obdobný typ procesního rozhodnutí již existuje.

Zcela nově je v zákoně upraven institut nicotnosti rozhodnutí (viz kapitola 1.6.8) dosud upravený pouze právní teorií. [7]

3.5 Přezkoumávání rozhodnutí

3.5.1 Odvolání

V původní právní úpravě byly odvolací správní orgány bez ohledu na důvody odvolání povinny přezkoumat napadené rozhodnutí včetně řízení, které mu předcházelo, v plném rozsahu. Nyní je odvolací správní orgán vázán důvody odvolání. Dále oproti předchozí úpravě odvolací správní orgán nemůže vydat nové rozhodnutí v neprospěch odvolatele.

3.5.2 Přezkumné řízení

Nově je upraveno přezkoumávání pravomocných správních aktů, a to jednak přezkum zákonnosti v přezkumném řízení, které se proti předchozí úpravě vyznačuje zejména podrobností a důrazem na právní jistotu, jednak se nově upravuje obnova řízení a zavádí se možnost provést nové řízení a vydat nový správní akt v téže věci.

⁵ Podle § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁶ § 9 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

V souladu se zásadou rychlosti a procesní ekonomiky správní řád nově umožňuje provést zkrácené přezkumné řízení. Podmínkou je, aby porušení obecně závazného právního předpisu bylo zřejmé ze spisového materiálu.

3.5.3 Obnova řízení a nové rozhodnutí

Oproti předchozí úpravě došlo k redukci důvodů obnovy řízení. Správní řízení se nově neobnoví z důvodů uvedených v § 62 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 71/1967 Sb. (tzn. nesprávným postupem správního orgánu byla účastníkovi řízení odňata možnost účastnit se řízení a rozhodnutí bylo vydáno vyloučeným orgánem).

Zákon nově taxativním výčtem stanovuje případy, kdy lze v téže věci, kde již jednou bylo rozhodnuto, vydat nové rozhodnutí. Doposud toto bylo dovozováno pouze ze zvláštních zákonů a teorie. [7]

3.6 Další ustanovení

3.6.1 Navrácení v předešlý stav

Správní řád nově definuje navrácení v předešlý stav, kdy tato definice platí jako taxativní výčet možností, kdy se o navrácení v předešlý stav jedná.⁷

Navrácením v předešlý stav se rozumí prominutí zmeškání úkonu, který je třeba provést nejpozději při ústním jednání nebo v určité lhůtě, nebo povolení zpětvzetí nebo změny obsahu podání, kterou by jinak nebylo možno učinit. [13]

3.6.2 Předvedení

Nově může být účastník nebo svědek předveden, pokud se bez náležité omluvy nebo dostatečných důvodů nedostaví pouze po jednom neúspěšném předvolání. Původní požadavek dvojího neúspěšného předvolání v kombinaci s malou možností vymáhat u určitého okruhu osob pořádkové pokuty vedl k velmi nízké efektivitě správního řízení.

3.6.3 Předběžné opatření

Základ úpravy předběžného opatření (viz kapitola 1.6.3) zůstal shodný s původní úpravou. Nová úprava by však měla zvýšit efektivnost tohoto institutu. Nově lze vydat

⁷ § 41 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

předběžná opatření i z důvodu zajištění účelu případné exekuce, kdy za tímto účelem lze zajistit věc, která může být jejím předmětem.

Narozdíl od původní úpravy zákon výslovně upravuje možnost vydat předběžné opatření i na žádost účastníka řízení, což dříve nebylo formálně možné.

3.6.4 Náklady řízení

Drtivou většinu nákladů řízení nesou správní orgány, které řízení vedou. V současné době se však projevuje tendence, aby účastník, který porušil své právní povinnosti, čímž způsobil náklady řízení, se na jejich úhradě podílel. Mezi náklady řízení patří zejména hotové výdaje účastníků a jejich zástupců, včetně správních poplatků, ušlý výdělek účastníků, náklady důkazů (př. znalecké posudky), tlumočné, odměna za zastupování apod.

3.6.5 Řízení před kolegiálním orgánem

Nový správní řád upravuje obecně správní řízení probíhající před kolegiálním orgánem (viz kapitola 1.9.1). Potřeba této úpravy řízení vyplývá z nejednotnosti úprav v různých právních předpisech odlišných do té míry, že by zde adresát veřejné správy mohl být v nejistotě, zda je postup orgánu legální.

3.6.6 Veřejnoprávní smlouvy

V našem právním řádu dosud chyběla obecná úprava veřejnoprávních smluv (viz kapitola 1.10). Tento institut pouze v daleko stručnější podobě do 1.1.2006 upravoval zákon o obcích. Třebaže se jedná o úpravu částečně hmotněprávní, byla tato ustanovení začleněna do správního řádu. Záměrem bylo jednotně upravit institut veřejnoprávních smluv a umožnit tak vznik vztahů správního práva prostřednictvím smluvních instrumentů. K uzavření veřejnoprávní smlouvy mezi správním orgánem a účastníkem, mezi územními samosprávnými celky navzájem a mezi osobami odlišnými od státu navzájem je však třeba zmocnění zvláštním zákonem. [7]

Závěr

Co říci závěrem? Od začátku letošního roku platí nový správní řád, do kterého se zákonodárci snažili zařadit vše, co by mohlo přispět ke zlepšení rozhodování ve veřejné správě. Nový správní řád upřesnil postup správních orgánů, což bylo potřebné zejména v případech, kdy jednotlivé instituty správního řízení nebyly v zákoně zahrnuty vůbec, nebo pouze velice stručně. Nejednotný výklad zákona působil potíže a správní orgány se řídily spíše ustálenou praxí než zákonem. Dalo by se tedy říci, že přijetí nového správního řádu bylo žádoucí a potřebné. Na druhou stranu je však potřeba zdůraznit, že nová právní úprava je mnohem delší a složitější. Obsahuje 184 paragrafů, což je oproti předcházející právní úpravě více jak dvojnásobek. Myslím si, že správní řád by měl být srozumitelný jak pro správní orgány, tak i pro adresáty veřejné správy. Je totiž jakýmsi obecným návodem, jak postupovat ve správním řízení a měl by mu tudíž podle mého názoru rozumět i prostý občan bez právnického vzdělání. Pravdou je, že nerozumí-li občan některým ustanovením, je správní orgán povinen mu pomoci. Musíme si však uvědomit, že většina úředníků také právnické vzdělání nemá.

Poměrně dlouhá legisvakannční lhůta měla umožnit správním orgánům, aby se připravily na účinnost nového správního řádu, zejména aby proškolily své zaměstnance. Některé správní orgány k tomuto přistoupily zodpovědně. Jako příklad mohu uvést Magistrát města Hradce Králové, kde jsem vykonávala povinnou školní praxi na odboru správním a měla jsem tedy možnost pozorovat tyto přípravy. Školením zde museli projít a složit testy všichni zaměstnanci od vedoucích po nejnižší postavené pracovníky.

Některé správní orgány však skutečně přípravu z různých důvodů podcenily. Jednalo se však zpravidla o „menší“ správní orgány (např. obecní úřady malých obcí, kde je pouze několik zaměstnanců).

Jak jsem již zmínila, potřeba nové právní úpravy v oblasti správního řízení zde skutečně byla. Ale pouze čas a praxe ukáže, nakolik je nový správní řád zdařilý, co přinese dobrého a jak se s ním správní orgány, ale i občané vypořádají.

Seznam literatury

- [1] Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 5. vydání. Praha. C. H. Beck 2003. 793 s.
- [2] Kaucký, J. Nový správní řád. *Veřejná správa*, 2004, číslo 47, s. 1-12.
- [3] Kovářová, R. *Často kladené dotazy k novému správnímu řádu* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra, 2006. [cit. 2006-10-04]. Dostupný na WWW: <http://www.mvcr.cz/zpravy/2006/ot_spr_rad.html>.
- [4] Kvapík, J. *Základní pravidla správního řízení* [online]. Plzeň: Spolek Juristic, 2002. [cit. 2006-03-01]. Dostupný na WWW: <[http:// spravni.juristic.cz/99000/clanek/spravniij](http://spravni.juristic.cz/99000/clanek/spravniij)>.
- [5] Mešková, A. Nové úřední desky magistrátu. *Radniční zpravodaj Pardubice*, 2006, číslo 2, s. 5.
- [6] Novotný, V. *Řízení před kolegiálním orgánem* [online]. Praha: Policejní akademie ČR, 2005. [cit. 2006-04-15]. Dostupný na WWW: <<http://www.mvcr.cz/casopisy/s/2005/40/konz.html>>.
- [7] Ondruš, R.: Správní řád, nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami. Linde Praha a.s. 2005. 513 s.
- [8] Průcha, P., Skulová, S.: Správní právo. Procesní část. 3. vydání. Masarykova univerzita Brno 2000. 260 s.
- [9] Šarapatková, E. Nový správní řád [online]. Jihlava: Krajský úřad Vysočina, 2005. [cit. 2005-15-12]. Dostupný na WWW: < http://www.kr-vysocina.cz/vismo/dokumenty2.asp?u=450008&id_org=450008&id=851499&p1=0&p2=&p3=>>.
- [10] Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů.
- [11] Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.
- [12] Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.
- [13] Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.