

Úřad je úřad!

Mnoho čtenářů, a to dokonce i z kategorie podnikatelů, si určitě řekne, že je nějaké správní řízení vůbec nemusí zajímat. Opak je pravdou!

Správní řízení je důležitým projevem veřejné správy a dříve nebo později se každý z nás, ať už jako běžný občan, jako podnikatel nebo jako reprezentant právnické osoby, s takovým projevem setká. Příkladem může být vznik živnostenského oprávnění, stavební povolení, vydání cestovního dokladu, přijetí ke studiu na vysoké škole, ale i správní delikty – nejčastěji přestupky podle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ale i jiné správní delikty fyzických, a dokonce i právnických osob (tento správní delikt najdeme ve více než 80 zákonech – např. ve stavebním zákoně, celním zákoně, živnostenském zákoně apod.), přičemž u právnických osob může výše pokuty dosáhnout až 100 mil. Kč.

Co to je správní řízení

Správní řízení je tedy **postup příslušných orgánů veřejné správy, směřující k vydání určitého rozhodnutí** (jednostranného správního aktu, který upravuje právní poměry fyzických a právnických osob), jakož i postup směřující **k výkonu povinností** vyplývajících ze správního rozhodnutí. Tyto správní akty mají být konkrétní, tedy směřující vůči konkrétním osobám – např. vůči podnikateli XY, přičemž ale není vyloučeno vydání generálního správního aktu – například generální povolení k poskytování služeb připojení na internet, jak je vydal Český telekomunikační úřad.

Základním právním předpisem pro správní řízení je **správní řád** neboli **zákon č. 71/1967** ze dne 29. června 1967, o správním řízení. S jeho aplikací se setkáme prakticky ve všech veřejnoprávních předpisech, neboť se vztahuje na řízení, v němž o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech občanů a organizací rozhodují v oblasti státní správy orgány územní samosprávy, ministerstva a jiné orgány státní správy. Podle tohoto zákona postupují také orgány státních organizací, jestliže jim zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech občanů a organizací v oblasti státní správy.

Naopak ustanovení správního řádu se nevztahují na postup, v němž správní orgány rozhodují o právních poměrech organizací, pracovníků nebo funkcionářů, jestliže tyto poměry souvisí s jejich podřízeností orgánu, který o věci rozhoduje, nebo na postup, v němž správní orgány rozhodují o právních poměrech organizací při řízení jejich hospodářské činnosti, jakož i na projednávání a vyřizování stížností a podnětů občanů a organizací, kde platí zvláštní právní předpisy.

Celkem obsahuje náš právní řád takřka 200 právních norem, které se odvolávají na správní řád. Kromě toho ale existuje řada právních norem, které sice jsou veřejnoprávní normou, ale z určitých důvodů (ne vždy zcela oprávněných) se na rozhodování podle této normy, případně na některé úkony podle této normy prováděné, předpisy o správním řízení nevztahují. Příkladem jsou zejména veškerá daňová řízení, pro která se zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení, nepoužije.

Zásady správního řízení

Pro správní řízení platí tyto zásady

a) Zásada dispoziční a zásada oficiality. Řízení se zahajuje na návrh účastníka řízení nebo z podnětu správního orgánu. Účastník řízení – např. podnikatel žádající o vydání koncese – určuje ve svém návrhu předmět řízení, kterým je správní orgán vázán. Nemůže tedy místo vydání koncese na provoz střešnice poskytnout žadateli stavební povolení na tuto střešnici. Účastník řízení také může obvykle svůj návrh vzít zpět, pokud není v některých případech stanoveno jinak. Druhou variantou je, že řízení zahajuje a předmět řízení určuje správní orgán z moci úřední, nezávisle na návrzích jiných osob – účastníků řízení.

b) Zásada materiální a formální pravdy. Platí, že správní orgán je povinen zjistit přesně a úplně skutečný stav věci a za tím účelem si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí. Přitom není vázán jen návrhy účastníků řízení a rozhodnutí musí být v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, musí být vydáno orgánem k tomu příslušným, vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci a obsahovat předepsané náležitosti. Zásada materiální pravdy je tedy převažující zásadou pro správní řízení neboli správní orgán se nemůže spokojit pouze s tím, co ve svých návrzích a vyjádřeních uvedou účastníci řízení, ale je povinen zjistit skutečný stav věci.

c) Zásada vyšetřovací (vyhledávací) a zásada projednací. Jak vyplývá z předchozí zásady materiální pravdy, hlavní odpovědnost za shromáždění důkazů a jiných podkladů pro vydání rozhodnutí nese příslušný správní orgán. Účastníci řízení mají povinnost spolupracovat se správními orgány v průběhu celého řízení. Rozsah a způsob zjišťování podkladů pro rozhodnutí ale určuje správní orgán, přičemž účastník řízení má právo navrhnout důkazy a jejich doplnění a klást svědkům a znalcům otázky při ústním jednání a místním ohledání. Zejména je účastník povinen navrhnout na podporu svých tvrzení důkazy, které jsou mu známy. V případě, že se tyto poznatky o skutečném stavu věci nepodaří zjistit, nese důsledky ten účastník řízení, který má důkazní povinnost.

V řízeních, kde jde o přiznání určitého oprávnění účastníku řízení (např. zmíněné vydání koncese), musí správní orgán zjistit, zda podaný návrh má všechny náležitosti, a pomoci účastníku odstranit případné nedostatky; zároveň ho poučí, jaký význam může mít neodstranění nedostatků pro další průběh řízení. Správní orgán je také povinen dát účastníkům řízení možnost, aby se před vydáním rozhodnutí mohli vyjádřit k jeho podkladu i ke způsobu jeho zjištění, popřípadě navrhnout jeho doplnění.

Na rozdíl od klasického řízení soudního, kde převažuje zásada projednací, se tedy ve správním řízení uplatňuje především zásada vyhledávací, neboť orgán je povinen vyhledávat skutečnosti a důkazy, jelikož se týkají zájmu veřejného.

d) Zásada slyšení účastníků a další práva. Jak plyne z předchozí zásady, předpokládá se aktivní součinnost účastníků řízení se správním orgánem. Správní orgány jsou povinny postupovat v řízení v úzké součinnosti s občany a organizacemi a dát jim vždy příležitost, aby mohli svá práva a zájmy účinně hájit, zejména se vyjádřit k podkladu rozhodnutí, a uplatnit své návrhy. Správní orgán nařídí ústní jednání, vyžaduje-li to povaha věci, zejména přispěje-li se tím k jejímu objasnění, nebo stanoví-li to zvláštní právní předpis.

K ústnímu jednání přizve správní orgán všechny účastníky řízení a požádá je, aby při něm uplatnili své připomínky a náměty. Zvláštní právní předpisy stanoví, ve kterých případech se k později uplatněným připomínkám a námitkám nepřihlíží; na tuto skutečnost musí být účastníci řízení výslovně upozorněni. Ústní jednání je neveřejné, pokud zvláštní právní předpis nebo správní orgán nestanoví jinak. Kromě toho mají účastníci řízení a jejich zástupci právo nahlížet do spisů s výjimkou protokolů o hlasování a pořizovat si z nich výpisy, přičemž správní orgán může povolit nahlédnout do spisů i jiným osobám, pokud prokážou odůvodněnost svého požadavku.

Průběh řízení

Při správním řízení můžeme rozlišit několik typů řízení: **řízení před správním orgánem prvního stupně, opravné řízení** (při přezkoumávání rozhodnutí) a **řízení při výkonu rozhodnutí** (exekuční řízení). Obecné zásady průběhu řízení platí pro všechny druhy řízení.

Jak jsme si již řekli, řízení je zahajováno na návrh účastníka řízení nebo z podnětu správního orgánu a je zahájeno dnem, kdy podání účastníka řízení došlo správnímu orgánu příslušnému ve věci rozhodnout. Pokud se řízení zahajuje z podnětu správního orgánu, je řízení zahájeno dnem, kdy tento orgán učinil vůči účastníku řízení první úkon. O zahájení řízení uvědomí správní orgán všechny známé účastníky řízení; jestliže mu účastníci řízení nebo jejich pobyt nejsou známi nebo pokud to stanoví zvláštní právní předpis, uvědomí je o zahájení řízení veřejnou vyhláškou.

Účastníkem řízení je ten, o jehož právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech má být v řízení jednáno nebo jehož práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny; účastníkem řízení je i ten, kdo tvrdí, že může být rozhodnutím ve svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech přímo dotčen, a to až do doby, než se prokáže opak. Klasickým příkladem, bohužel často zneužívaným ve vzájemných sporech, je soused stavebníka.

Účastníkem řízení je i ten, komu zvláštní právní předpis takové postavení přiznává – např. v řízení o přestupku jsou účastníky řízení a) obviněný z přestupku, b) poškozený, pokud jde o projednávání náhrady majetkové škody způsobené přestupkem, c) vlastník věci, která může být nebo byla zabráná, v části řízení týkající se zabránění věci, d) navrhovatel, na jehož návrh bylo zahájeno řízení o přestupku.

Podání lze učinit písemně nebo ústně do protokolu; podání, obsahující návrh ve věci, je třeba písemně nebo ústně do protokolu doplnit nejpozději do tří dnů.

Podání lze též učinit telegraficky; zatím nám tedy správní řád neumožňuje učinit tak prostřednictvím mailu nebo internetu, protože úprava správního řádu, přijatá před více než třemi desítkami let, nemohla samozřejmě s touto formou počítat. Je třeba ocenit alespoň skutečnost, že se nepochybuje o možnosti podání telefaxem, a to analogicky vzhledem k podání telegrafickému. Po uzákonění elektronického podpisu můžeme ale doufat, že elektronické podání pronikne i do jednotlivých procesních právních norem.

Podání se činí u orgánu věcně a místně příslušného (§ 5 až 7); lze je však učinit též u obecního úřadu, v jehož obvodu má účastník řízení trvalý pobyt nebo pracoviště. Na žádost účastníka řízení musí být přijetí podání potvrzeno.

K řízení jsou **věcně příslušné** správní orgány, které určuje zvláštní zákon – příkladem může být stavební úřad, celní úřad apod.; nestanoví-li zvláštní zákon, který orgán je věcně příslušný, rozhoduje obecní úřad. Pokud zvláštní zákon nestanoví jinak, jsou k řízení před orgány veřejné správy v prvním stupni příslušné (pověřené) obecní úřady, případně úřady měst, městských obvodů nebo městských částí.

V řízení, v němž jde o činnost účastníka, řídí se **místní příslušnost** místem této činnosti; týká-li se řízení nemovitosti, místem, kde nemovitost je. V ostatních případech se místní příslušnost řídí trvalým pobytem účastníka řízení, a jde-li o organizaci, jejím sídlem nebo sídlem nižší složky organizace, týká-li se řízení této složky.

Na žádost účastníka řízení nebo s jeho souhlasem může správní orgán postoupit věc k vyřízení jinému věcně příslušnému správnímu orgánu téhož stupně, v jehož obvodu má účastník řízení pracoviště nebo přechodný pobyt; souhlasí-li s tím ostatní účastníci řízení i orgán, kterému má být věc postoupena. Naopak **není-li správní orgán příslušný k rozhodnutí**, je povinen podání neprodleně postoupit příslušnému správnímu orgánu a uvědomit o tom účastníka řízení. Je-li nebezpečí z prodlení, učiní správní orgán nezbytné úkony, zejména k odvrácení hrozící škody.

Po zahájení řízení začne správní orgán provádět jednotlivé úkony v rámci správního řízení, přičemž může dojít k několika variantám dalšího průběhu řízení:

1) Přerušeni řízení. Správní orgán přeruší řízení, jestliže bylo zahájeno řízení o předběžné otázce nebo jestliže byl účastník řízení vyzván, aby ve stanovené lhůtě odstranil nedostatky podání. Správní orgán může též přerušit řízení nejdéle na dobu 30 dnů, jestliže to z důležitých důvodů navrhnou shodně účastníci řízení. Proti rozhodnutí o přerušeni řízení se nelze odvolat. Správní orgán v řízení pokračuje z vlastního podnětu nebo z podnětu účastníka řízení, jakmile pominuly překážky, pro které bylo řízení přerušeno, popřípadě jakmile uplynula lhůta navržená účastníky řízení.

2) Zastavení řízení. Správní orgán zastaví řízení, vzal-li účastník návrh na jeho zahájení zpět a souhlasí-li s tím ostatní účastníci řízení, nebo odpadl-li důvod řízení zahájeného z podnětu správního orgánu.

3) Zjišťování podkladů pro vydání rozhodnutí. Nenastane-li jedna z předchozích variant, je správní orgán povinen zjistit přesně a úplně skutečný stav věci a za tím účelem si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí. Za tím účelem provádí **dokazování**, přičemž důkazy jsou zejména výsledky svědků, znalecké posudky, listiny a ohledání. (Z této definice v § 34 SprŘ vyplývá, že důkazem může být i informace na elektronickém médiu.)

Správní orgán hodnotí důkazy podle své úvahy, a to každý důkaz jednotlivě a všechny důkazy v jejich vzájemné souvislosti. Může tedy proběhnout **výslech svědků**, přičemž každý občan je povinen vypovídat jako svědek; musí vypovídat pravdivě a nesmí nic zamlčet. Výpověď může odepřít ten, kdo by jí způsobil nebezpečí trestního stíhání sobě nebo osobám blízkým; jejich výčet se řídí občanským zákoníkem.

Upozorňuji, že **přestupku** proti pořádku ve státní správě se dopustí ten, kdo úmyslně podá nepravdivou nebo neúplnou svědeckou výpověď ve správním řízení anebo úmyslně uvede nepravdivý údaj v čestném prohlášení u správního orgánu. Skutečnosti všeobecně známé nebo známé správnímu orgánu z úřední činnosti není třeba dokazovat. Dále může k odbornému posouzení skutečností důležitých pro rozhodnutí ustanovit správní orgán znalce ke **zpracování znaleckého posudku**, vyžádat si **předloženi listiny** nebo **čestného prohlášení** účastníka řízení, případně provést **ohledání věci** – typické to je zejména u nemovitosti ve stavebním řízení. Na žádost správního orgánu jsou státní orgány a fyzické i právnické osoby povinny sdělit skutečnosti, které mají význam pro řízení a rozhodnutí.

4) Na základě těchto zjištění vydá správní orgán rozhodnutí. To musí být v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, musí být vydáno orgánem k tomu příslušným, vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci a obsahovat předepsané náležitosti.

Co dělat dále po vydání rozhodnutí ve správním řízení, ať již s ním souhlasíme, nebo nikoliv, si povíme příště.

Vladimír Smejkal