

Podnět Rady vlády pro lidská práva

Doporučení k připravované nové úpravě správního řízení

I. Základní obecná východiska

1. K významu přijetí nové obecné úpravy správního řízení

Obecná právní úprava správního řízení (správní řád) má zásadní význam pro standard ochrany lidských práv, zejména práva na spravedlivý proces, v rámci úředních jednání a procedur, které tvoří nedílnou součást běžných životních situací, do nichž se lidé v moderním státě nutně dostávají. Na znění tohoto zákona do značné míry závisí, jak účinně, jednoduše či naopak komplikovaně, mohou jednotlivci (fyzické a právnické osoby) hájit svá práva a zájmy související s jednotlivými oblastmi výkonu veřejné správy. Především tyto základní skutečnosti vedou Radu pro lidská práva (dále jen „Rada“) k přijetí tohoto podnětu i v situaci, kdy se návrh nového správního řádu již nachází v legislativním procesu.

Rada se v obecné rovině shoduje jak s obecně přijímaným hodnocením správního řádu¹ jako předpisu na dobu svého vzniku dosti zdařilého, který bylo možné bez zásadních a neřešitelných problémů používat i po změně základních principů výkonu státní moci a veřejné správy po roce 1989², tak s názorem, že přes uvedené kvality tento právní předpis do budoucna nevyhovuje potřebám výkonu veřejné správy v moderním demokratickém právním státě. Rada si proto je vědoma nutnosti přijetí změny obecné právní úpravy správního řízení. K vypracování tohoto podnětu jej vedla mimo jiné právě skutečnost, že dosavadní snaha vlády dosáhnout schválení nového správního řádu nebyla úspěšná a výsledek projednávání aktuálního návrhu v Poslanecké sněmovně je rovněž nejistý.³ Přijetí doporučení, která jsou obsahem části II. tohoto podnětu by podle názoru Rady mohla vést ke zvýšení šancí na schválení nové obecné úpravy správního řízení.

2. Obecné hodnocení dosavadních návrhů nového správního řádu

Před hodnocením jednotlivých dílčích ustanovení, obsažených v dosud předložených návrzích nového správního řádu (resp. jejich jednotlivých verzích), je nutno uvést několik obecnějších poznámek.

První poznámka se týká celkového srovnání obsahu dosud předložených návrhů nového správního řádu s platnou právní úpravou z hlediska základního standardu ochrany práv účastníků řízení. Jak již bylo uvedeno, platný správní řád trpí nepochybně řadou nedostatků, které byly v průběhu příprav

nových návrhů opakovaně zdůrazňovány (zastaralá terminologie, úzká působnost, ponechávající některé typy postupů správních orgánů bez dostatečné úpravy, nedostatečné řešení některých procesních institutů, např. ochrany před nečinností, důvodů zastavení a přerušení řízení atd.). Na druhé straně jeho relativně stručné a jasné formulace zaručují účastníkům řízení několik základních jistot, mezi nimiž lze jako nejvýznamnější zdůraznit:

1. Každý, kdo má postavení účastníka, může již před zahájením řízení se značnou přesností určit rozsah svých budoucích procesních práv a povinností. Vyplyvá to z důsledného zakotvení rovnosti všech účastníků řízení (§ 4 odst. 2 platného správního řádu) a z jednoznačného a srozumitelného vymezení základních práv účastníka správního řízení (zejména § 32 a § 33 a úprava odvolacího řízení).
2. S tím souvisí jistota účastníka o možnosti napadat všechna (i procesní) rozhodnutí správního orgánu řádným opravným prostředkem, který má až na velmi omezený počet výjimek vždy odkladný účinek a vždy, kromě případu tzv. autoremedury⁴, je posuzován nadřízeným správním orgánem.
3. Alespoň teoreticky je právní jistota účastníka dále posilována i ustanoveními, resp. formulacemi, upravujícími některé základní zásady správního řízení a povinnosti správních orgánů, např. povinnost rozhodovat na základě spolehlivě zjištěného stavu věci a poskytovat účastníkům pomoc a poučení, aby v řízení pro neznalost práv neutrpěli újmu. Tyto formulace je možné chápat jen jako dobově poplatné proklamace, na druhé straně však nic nebrání tomu, aby byly vykládány a naplňovány v souladu s ústavními principy demokratického a právního státu, se standardními principy dobré správy, jak se postupně konstituovaly ve většině právních řádů vyspělých evropských zemí a v návaznosti na to v tzv. evropském správním právu, byly formulovány např. v některých doporučeních Rady Evropy (viz níže) a jsou bez větších potíží interpretovatelné v souladu s platným ústavním pořádkem.⁵

Rada je přesvědčena, že tyto principy a jistoty dosavadní úpravy správního řízení by měly být v plné míře zachovány i v úpravě budoucí. Postupně předkládané návrhy nového správního řádu, přes řadu jednotlivých pozitivních navrhovaných změn, však právě tyto zásady v různé míře odstraňovaly či alespoň zpochybňovaly. Platí to i o návrhu v současné době projednávaném Sněmovnou, ačkoliv je v tomto směru oproti předchozím vládním návrhům v tomto směru patrný určitý posun k většímu respektování uvedených principů.

Druhá obecná poznámka souvisí s celkovou koncepcí a formou návrhů nového správního řádu především z hlediska jejich složitosti a užívané terminologie a vychází především z vyjádření a připomínek některých krajů a obcí především k aktuálně projednávanému návrhu. Obhajoba vládního návrhu se vždy odvíjí od konstatování potřeby nahradit stávající zákon, vzniklý ve zcela jiných společenských poměrech a "šitý na míru národním výborům" úpravou mnohem podrobnější, přesnější a určitější, reagující na změny v organizaci veřejné správy, vztahující se na veškerou (navenek směřující) veřejnoprávní činnost správních orgánů, lépe chránící práva jednotlivce a jejich právní jistotu. Značný rozsah a náročnost předpisu je prezentován jako nezbytný průvodní jev jeho sjednocujícího charakteru a větší preciznosti úpravy, díky níž úředníci "v tomto kodexu najdou algoritmus pro všechny procesní situace, který je procesem krok za krokem zdárně provede.".⁶

Proti takto definovaným cílům nelze samozřejmě naprosto nic namítat. Rada kritiků návrhu však pochybuje o tom, jestli návrh správního řádu skutečně tyto ambice naplňuje. Podle názoru zástupců řady krajů a obcí, Odborového svazu státních orgánů a organizací, či některých nevládních organizací, vyjádřených v jejich připomínkách především k aktuálně projednávanému návrhu, by důsledkem schválení správního řádu v navržené podobě bylo zavedení komplikované a současně nejasné a neurčité úpravy řady procesních institutů⁷ i správního řízení jako celku.⁸ Tyto skutečnosti a postoje dotčených subjektů měly být podle názoru Rady ve větší míře zohledněny při přípravě návrhu správního řádu před jeho předložením vládě a Poslanecké sněmovně. Jejich připomenutí by nabylo na aktuálnosti v případě opětovného neschválení návrhu nového správního řádu, který je v současné

době projednán Poslaneckou sněmovnou. V takovém případě Rada doporučuje při přípravě další verze návrhu více zohlednit zejména názory a připomínky krajů a obcí a hledat možnosti jednodušší a jasnější úpravy. Pro případ schválení aktuálního návrhu pak Rada upozorňuje na nezbytnost vyčlenění dostatečných prostředků pro vyškolení pracovníků správních orgánů všech stupňů.

Konečně je třeba se stručně v obecné rovině zmínit o existenci poslaneckého návrhu novely platného správního řádu, předloženém v prosinci 2002 a projednávaném v Poslanecké sněmovně až dosud společně s návrhem nového správního řádu. Tento návrh novely je podle své důvodové zprávy veden snahou o prosazení nejnutnějších změn platného správního řádu, aniž by musel být přijímán zákon zcela nový, tedy pokusem o jakousi jednodušší (a pravděpodobně dočasnou) alternativu vůči návrhu nového správního řádu. Je tedy zcela zřejmé a zároveň pochopitelné, že neřeší veškeré potřebné části obecné úpravy správního řízení, které změnu dříve či později potřebují. Rada nepovažuje za potřebné, účelné ani vhodné zabývat se celkovým hodnocením poslanecké novely, resp. jejím obecným srovnáváním s návrhem nového správního řádu. V rámci vyjádření k jednotlivým konkrétním ustanovením návrhu nového správního řádu, a to i z roku 2001, v části II. tohoto podnětu však v řadě případů srovnává jejich obsah buď se stávající úpravou, nebo s řešením navrhovaným novelou, případně navrhuje dát některé z těchto alternativ přednost.

II. Ke konkrétním institutům správního řízení a ustanovením jednotlivých návrhů

A. kritické připomínky

1. Vymezení účastníků správních řízení a rozsahu jejich práv

1. kategorizace procesních práv účastníků

Ustanovení návrhu nového správního řádu z roku 2001, vymezující postavení a práva účastníků správního řízení, byla od počátku a prakticky po celou dobu projednávání návrhu jeho odpůrci nejvíce kritizována. Návrh zaváděl princip „kategorizace“ jednotlivých účastníků a jejich procesních práv. Vyjádření tohoto principu se v jednotlivých postupně předkládaných verzích měnilo; vždy nicméně navržená formulace směřovala k tomu, aby o rozsahu procesních práv konkrétního účastníka v konkrétním případě mohl do značné míry na základě volného uvážení rozhodovat správní orgán vedoucí řízení, a to, zjednodušeně řečeno „*podle toho, nakolik se řízení dotýká účastníka*“.⁹

Plná procesní práva měl mít pouze žadatel nebo osoba, vůči níž zahájil správní orgán řízení z moci úřední. Na toto obecné vyjádření nerovnosti účastníků v procesních právech navazovala některá konkrétní ustanovení, z nichž nejpodstatnější z nich bylo omezení „neplnoprávných účastníků“ v možnosti podat odvolání proti rozhodnutí pouze na „důvody, pro které jsou účastníky“.

Zásadní nesouhlas s koncepcí „kategorizace práv účastníků“ vyjádřil zmocněnec vlády pro lidská práva již ve svém stanovisku k předešlému návrhu nového správního řádu z června 2001. Navrhovaná úprava nebyla v souladu se zněním s čl. 37 odst. 3 Listiny základních lidských práv a svobod, jednoznačně stanovícím, že „*všichni účastníci jsou si v řízení rovni*“. Šlo zároveň o jeden z nejspornějších případů tzv. správního uvážení, které návrh zaváděl. Rozsah dotčení práv či intenzitu správního zájmu různých účastníků často nelze objektivně hodnotit a kvantifikovat. Ve většině případů

má každý účastník zájem na výsledku celého řízení, a musí mít tedy možnost být o celém jeho průběhu informován, vyjádřit se k němu a domáhat se nápravy případných pochybení. Správní orgán by tak mohl na základě svého uvážení rozhodovat o tom, nakolik bude účastník dotčen předmětem řízení (či podle některých verzí návrhu teprve budoucím rozhodnutím), a podle toho určovat rozsah jeho práv. Procesní zvýhodnění „žadatele“ v řízeních o žádostech oproti ostatním dotčeným osobám není konečně možné odůvodnit ani po věcné stránce. Jednalo by se často o zvýhodnění subjektů, které mají na výsledku řízení zájem vesměs výhradně ekonomický, oproti zájmům těch, kteří mohou být tímto výsledkem dotčeni ve svých zájmech na zachování stávající kvality životních podmínek, zdravotních, hygienických atd. Mohlo by jít v konečném důsledku o diskriminaci, kterou zakazuje čl. 3 odst. 1 Listiny.

Návrh nového správního řádu oproti návrhu z roku 2001 neobsahuje explicitně formulované „odstupňování“ procesních práv jednotlivých účastníků ani přímo v rámci definice účastníka řízení (§ 39) či např. v rámci vymezení práva na podání odvolání (§ 112) a nezavádí tedy procesní nerovnost účastníků jako obecný princip, což Rada hodnotí jako jednoznačně pozitivní změnu. Návrh ovšem na druhé straně neobsahuje ani jednoznačné vyjádření rovnosti účastníků řízení v procesních právech a povinnostech (viz níže ad 2).

2. vypuštění pojmu „právem chráněné zájmy“ z definice účastníka řízení

Oba návrhy nového správního řádu ve srovnání s platnou úpravou vypouštějí z definice účastníka řízení pojem „právem chráněné zájmy“ (viz § 39 odst. 2 navrhovaného správního řádu). Ačkoliv není obsah tohoto pojmu v teorii chápán jednoznačně, je tato změna sporná a neodůvodněná. Současná definice účastníka (§ 14 odst. 1 platného správního řádu) v tomto směru nečiní praktické problémy - ostatně ani důvodová zpráva neuvádí, z jaké příčiny k této změně dochází. Návrh navíc pojem „dotčené zájmy“ sám používá na jiném místě, v souvislosti s institutem opatření obecné povahy (viz § 139 odst. 2 návrhu). Praktický důsledek by pak mohl být ten, že správní orgány budou provedenou změnu chápat jako „pokyn“ zákonodárce k restriktivnějšímu vymezování okruhu účastníků řízení.

3. oslabení procesního postavení subjektu, který domáhá postavení účastníka

Oba návrhy správního řádu rovněž mění definici účastníka řízení oproti současnému stavu v tom směru, že s tím, kdo tvrdí, že je účastníkem, správní orgán do doby, než se prokáže opak, jedná jen „v pochybnostech“. Podle platné právní úpravy je účastníkem řízení mj. i kdokoli kdo tvrdí, že může být rozhodnutím přímo dotčen ve svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech, a to až do doby, než se prokáže opak (§ 14 odst. 1 platného správního řádu). Takovýto subjekt tedy od chvíle, kdy vůči správnímu orgánu učiní právní úkon, jehož obsahem je uvedené tvrzení, disponuje veškerými procesními právy účastníka řízení, a to až do okamžiku, kdy se případně „prokáže opak“, přičemž k tomuto prokázání musí dojít formou samostatného pravomocného rozhodnutí. Ačkoliv není známo, že by tohoto nepochybně značně vstřícného ustanovení bylo ve větším rozsahu zneužíváno k neoprávněnému účastenství, lze alespoň v teoretické rovině pochopit, že návrh správního řádu obsahuje určité omezení či upřesnění pravidel pro případ „sporného účastenství“.¹⁰

Obsah příslušného ustanovení návrhu nového správního řádu (§ 40 odst. 1) však umožňuje správnímu orgánu „vyloučit“ osobu domáhající se účastenství na základě nepřiměřeně rozsáhlé možnosti volného uvážení i „mimo“ standardní postup. Z formulace, podle níž se o otázce „sporného účastenství“ rozhoduje pouze v pochybnostech, lze dovodit, že pokud by správní orgán došel k názoru, že o tom, že subjekt, který se účasti v řízení domáhá, účastníkem nepochybně není, nemusel by o tom vůbec vydávat usnesení. S tímto subjektem by jako s možným účastníkem správní orgán ani nezačal jednat a odňal by mu tak rovněž možnost podat proti jeho postupu procesní stížnost. Takovéto snížení právní jistoty osob, které se cítí být dotčeny úředním rozhodováním, nelze již považovat za přijatelné.

Nový správní orgán by měl obsahovat takovou definici pojmu „účastník správního řízení“, která umožní účastnit se rozhodování všem osobám, jejichž práva, povinnosti či oprávněné zájmy by mohly být dotčeny konkrétním správním aktem či procesním postupem, a to bez jakékoliv obecné „kategorizace“ jejich procesních práv a povinností. V této otázce je možno vycházet ze stávající definice účastníka řízení (§ 14 platného správního řádu), s možnými dílčími úpravami (vymezení postavení subjektu, který tvrdí, že je účastníkem, vymezení účastníků sporného řízení).

2. Vymezení zásady procesní rovnosti účastníků řízení („dotčených osob“)

Jak bylo uvedeno, návrh nového správního řádu již neobsahuje explicitně formulované „odstupňování“ procesních práv jednotlivých účastníků a nezavádí tedy procesní nerovnost účastníků jako obecný princip. Na druhé straně ani tento návrh stále neobsahuje jednoznačné vyjádření rovnosti účastníků řízení v procesních právech a povinnostech. Stejně jako v předchozích návrzích se i v jeho ustanoveních o základních zásadách činnosti správních orgánů objevuje formulace, podle níž *„dotčené osoby mají rovné postavení při uplatňování svých procesních práv“* (§ 7 odst. 1 návrhu). Toto ustanovení není dostatečně určitým vyjádřením principu rovnosti účastníků (dotčených osob) a může být vykládáno i zcela formálně - v tom smyslu, že dotčené osoby mají při uplatňování určitého konkrétního práva rovné postavení - avšak jen pokud jim je toto právo úřadem vůbec přiznáno – což byly úvahy, které sledovaly návrhy předcházejících.

Navíc samotná skutečnost, že zatímco platný správní řád (v § 4 odst. 2) vyjadřuje princip procesní rovnosti formulací zcela analogickou ke znění čl. 37 odst. 3 Listiny či § 18 odst. 1 občanského soudního řádu,¹¹ zatímco návrh nového správního řádu tak nečiní, by mohla zavádět příčinu k výkladům o posunu v obsahu této základní zásady a tím ke sporům a nejasnostem¹² tím spíše, že důvodová zpráva stále hovoří o „*diferenciaci mezi aktéry správního řízení*“, a že se i v současné době přes naprostou jednoznačnost právní úpravy lze setkat s tím, že správní orgány zásadu procesní rovnosti účastníků nerespektují.

Tato výhrada nezpochybňuje oprávněnost existence jednotlivých dílčích ustanovení, přiznávajících některá procesní práva pouze určitému „typu“ účastníka - vesměs žadateli. V řadě případů, například při zastavení řízení v důsledku zpětvzetí návrhu (§ 88 odst. 1 písm. a) návrhu nového správního řádu) nebo u úpravy podmínek ústního jednání (§ 67 odst. 3), je to zcela logické a správné. Avšak tím spíše, že jsou zaváděny takovéto (samy o sobě oprávněné) výjimky z obecné zásady rovnosti účastníků v procesních právech a povinnostech, je nezbytné samotnou tuto zásadu formulovat zcela jednoznačně a nezpochybnitelně.

Je nezbytné zakotvit v novém správním řádu jednoznačně vyjádřenou zásadu rovnosti účastníků správních řízení v jejich procesních právech a povinnostech, odpovídající znění čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

3. Možnost správního orgánu ustanovit skupině účastníků i proti jejich vůli společného zástupce

Návrh nového správního řádu (§ 47 odst. 2) obsahuje možnost správního orgánu ustanovit skupině účastníků i proti jejich vůli společného zástupce, pokud si ho po výzvě nezvolí sami a pokud správní orgán dojde k závěru, že účastníci *“uplatňují v řízení shodný zájem”* a *“lze očekávat vznik průtahů v řízení”*.¹³

Toto ustanovení je v jednoznačném rozporu s právem každého účastníka osobně využívat ve správním řízení veškerých svých procesních práv. Navíc správní orgán nemůže s určitostí rozhodnout, zda je právní zájem určitých osob opravdu totožný. Má-li fyzická či právnická osoba na základě zákona určitá procesní práva, nemůže být na základě prakticky volného uvážení správního orgánu těchto svých práv zbavena.

4. Oslabení principu součinnosti a pomoci účastníkům ze strany správního orgánu

Základní zásada správního řízení, podle níž má správní orgán poskytovat účastníkům (dotčeným osobám) pomoc a poučení, aby v řízení neutrpěly újmu byla v jednotlivých zněních návrhů nového správního řádu vždy vyjádřena způsobem, který oproti platné úpravě (§ 3 odst. 2 platného správního řádu) znamená omezení poučovací povinnosti správního orgánu neurčitými kritérii. Předchozí verze obsahovaly formulaci, podle níž *„Správní orgán poskytne dotčené osobě poučení o jejich procesních právech a povinnostech“* a *„uvědomí dotčené osoby s dostatečným předstihem o svých připravovaných úkonech, je-li to potřebné k hájení jejich práv nebo z jiného závažného důvodu a neohrozí-li to účel řízení“*. V návrhu nového správního řádu formulace poučovací povinnosti není vázána pouze na procesní práva, avšak na druhé straně se navrhuje, aby poučení bylo *„přiměřené“* a bylo poskytováno tehdy, *„je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné“*. (§ 4 odst. 2-3) Obdobně povinnost správního orgánu informovat dotčené osoby o důležitých úkonech v řízeních má být vázána na podmínku, že je to podle uvážení správního orgánu *„potřebné k hájení jejich práv“*.

Základní obsah úpravy podle § 3 odst. 2 platného správního řádu, podle něž *„správní orgány jsou povinny při výkonu veřejné správy postupovat v úzké součinnosti s právníckými a fyzickými osobami, jichž se výkon veřejné správy týká a dát jim vždy příležitost, aby mohly svá práva a oprávněné zájmy účinně hájit, zejména se vyjádřit k podkladu rozhodnutí, a uplatnit svá stanoviska, námítky, připomínky nebo návrhy. Právníckým a fyzickým osobám musí správní orgány poskytovat pomoc a poučení, aby*

pro neznalost právních předpisů neutrpěly v řízení újmu.“ by měl zůstat zachován bez omezování neurčitými kritérii „potřebnosti“ a „přiměřenosti“ poučení.

5. Rozsah povinnosti správního orgánu zjišťovat stav věci („zásada materiální pravdy“)

Návrh nového správního řádu z r. 2001 původně obsahoval formulaci *„Správní úřad postupuje tak, aby byl zjištěn stav věci v rozsahu, který je nezbytný pro jeho rozhodnutí“*. Později bylo doplněno o povinnost zjistit skutkový stav v takovém rozsahu, aby bylo výsledné rozhodnutí v souladu se základními zásadami správního řízení. Zejména původní vyjádření bylo značně nevhodné a nedostatečné. Správní orgány by při platnosti takto formulované zásady mohly v mnohem větším rozsahu než za současného stavu právní úpravy na základě velmi volného uvážení stanovit „potřebný“ rozsah zjišťovaných skutečností, přičemž by nedostatečnost zjištění stavu věci bylo velmi obtížné namítat.

Návrh nového správního řádu v § 3 stanoví (analogicky ke znění § 2 odst 5 trestního řádu): *„Nevyplyvá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní úřad tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2“*, tj. se zásadami zákonnosti, ochrany veřejných zájmů, šetření práv dotčených osob atd.. Oproti návrhu nového správního řádu z roku 2001 jde o řešení lepší, než samotný odkaz na soulad se zásadami, uvedenými v předchozím paragrafu. Přesto však není zřejmé, a to ani ze znění důvodové zprávy, proč by měla být opuštěna současná formulace *„zásady materiální pravdy“* obsažená v ust. § 3 odst. 4 platného správního řádu, totiž že *„rozhodnutí správních orgánů musí vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci“*.

Pokud není změna současného stavu nezbytná, bylo by v zájmu využitelnosti dosavadních zkušeností z aplikace správního řádu a v zájmu samotných správních orgánů, které nebudou nuceny „učit“ se nová pravidla řízení, současné znění zachováno. V každém případě by i budoucí obecná úprava správního řízení měla respektovat zásadu povinnosti správních orgánů rozhodovat na základě spolehlivě zjištěného stavu věci.

6. Úprava základních podmínek pro činění procesních úkonů účastníky

V § 49 odst. 2 návrhu nového správního řádu je použita formulace, podle níž *„účastníci mají právo na poskytnutí důležitých informací o řízení“*. Tato dikce by mohla svádět k tomu, že správní orgán je oprávněn posuzovat, které informace jsou pro účastníka důležité a které nikoliv.

V odst. 3 téhož ustanovení se uvádí, že *„nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním správního aktu dána možnost vyjádřit se k podkladům správního aktu“*. Bylo by vhodnější formulovat toto ustanovení tak, aby výslovně stanovilo povinnost správního orgánu aktivně vyzvat účastníky k

vyjádření se k podkladům ve stanovené lhůtě s upozorněním, že k pozdějším vyjádřením nemusí správní orgán přihlížet.

Je vhodné, aby nová úprava správního řízení jednoznačně zakotvovala právo účastníků řízení na veškeré informace, významné pro výsledek řízení, a na vyjádření se ke všem podkladům rozhodnutí, a to za aktivní součinnosti správních orgánů.

7. Osobní údaje účastníků jako povinné náležitosti protokolu a podání

Návrh nového správního řádu zakotvuje v souvislosti s obecnou úpravou náležitostí podání (§ 50 odst. 2) povinnost fyzické osoby v každém podání uvést datum narození a místo trvalého pobytu, u podnikajících fyzických osob a právnických osob pak druh podnikání, identifikační číslo a adresu. Tuto povinnost lze v takto obecné podobě (všechny údaje povinně v každém podání) považovat za nadbytečnou. Postačí, pokud tyto údaje účastník uvede ve svém prvním podání v řízení, kterým se na správní orgán obrací (zpravidla v žádosti). Pokud v konkrétním případě údaje uvedené podatelem samotným nebudou dostatečné k jeho identifikaci, může si správní orgán na základě první věty § 50 odst. 2 a odst. 3 doplnění údajů vyžádat. Navíc návrh tím, že zakotvuje povinnost osob vždy uvádět v podáních osobní údaje jednoznačně (komukoliv) umožňující jejich osobní identifikaci "činí nezbytnými" omezení přístupu k informacím obsaženým ve správních spisech (viz bod 9). V této souvislosti lze poukázat na znění § 37 odst. 3 soudního řádu správního¹⁴: „*Ten, kdo činí podání, (dále jen "podatel") v podání uvede o své osobě osobní údaje jen v nezbytném rozsahu; vždy uvede jméno, příjmení a adresu, na kterou mu lze doručovat. Jiné osobní údaje uvede jen tehdy, je-li toho třeba s ohledem na povahu věci, která má být soudem projednána.*“

Postačující a zbytečně nezatěžující účastníky ani správní orgány by bylo zakotvení povinného uvádění identifikačních údajů v rámci náležitostí žádosti (§ 63 odst. 1 návrhu správního řádu).

8. Lhůta pro uplatnění námítky podjatosti

V § 19 odst. 2 návrhu nového správního řádu, který upravuje podávání námítky podjatosti účastníkem řízení, se stanoví, že k této námitce nebude přihlédnuto, pokud „*účastník řízení o důvodu vyloučení prokazatelně věděl, ale bez zbytečného odkladu to nenamítl*“. Kromě toho, že je v jednotlivých případech obtížné si představit prokazování skutečnosti, že účastník řízení „prokazatelně věděl“ o důvodech podjatosti, není logické časově omezovat možnost uplatnění námítky podjatosti ze strany účastníka řízení, když samotná podjatost, resp. existence důvodů pro vyloučení pracovníka, musí být přímo ze zákona správním orgánem zohledňována v průběhu celého správního řízení.

Možnost účastníka uplatnit námitku podjatosti v celém průběhu řízení by neměla být omezována jakoukoli lhůtou.

9. Úprava nahlížení do správních spisů

Ze všech dosud předložených návrhů nového správního řádu (viz např. § 51), je zřejmý záměr zavést omezenější rozsah přístupu k informacím, obsaženým ve správních spisech, než jaký vyplývá ze zákonů, upravujících právo na svobodný přístup k informacím.¹⁵ Návrh stanoví, že správní orgán umožní jiným osobám než účastníkům nahlédnout do spisu pouze tehdy, jestliže prokáží právního zájem nebo jiný vážný důvod, což na základě svého uvážení posoudí správní orgán. Tato formulace není v souladu se zmíněnými právními předpisy, upravujícími právo na svobodný přístup k informacím, které jsou založeny na opačném principu - právní zájem není třeba prokazovat, neposkytnou se pouze informace, o nichž tak zákon výslovně stanoví. Předkladatelé v důvodové zprávě otevřeně deklarují vůli správní spisy z působnosti těchto zákonů jednoznačně vyloučit, což by ovšem jednak znamenalo nepřímou novelu tzv. informačních zákonů a rozpor v právním řádu, jednak to v moderním demokratickém právním státě nelze považovat za přijatelné.

V této souvislosti (a rovněž v souvislosti s navrženou úpravou této problematiky v poslanecké novele, která otázku nahlížení do spisů jinými osobami, než účastníky, řeší odkazem na zvláštní předpisy) se ze strany zástupců předkladatele návrhu nového správního řádu opakovaně objevuje argument, že pokud by byla otázka nahlížení do spisu jiných osob než účastníků řízení řešena prostým odkazem na tzv. informační zákony, znamenalo by to neomezený přístup do spisů¹⁶ a ohrožení ochrany v nich obsažených osobních údajů. Předpisy, upravující právo na informace však obsahují přesná a jasná kritéria omezující poskytování informací z důvodu ochrany soukromých i veřejných zájmů.¹⁷ Z § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím pak mj. zcela jasně vyplývá, že informace obsahující osobní údaje by na základě odkazu na tento zákon nemohly být v žádném případě poskytovány.

Úprava nahlížení do spisů jinými osobami než účastníky v novém správním řádu nemůže být v rozporu s úpravou obsaženou v zákonech, upravujících právo na svobodný přístup k informacím; nejjednodušším řešením je na tyto zákony přímo v příslušném ustanovení správního řádu odkázat.

10. Úprava důvodů pro nařízení ústního jednání a jeho veřejnost

Návrh nového správního řádu (§ 67) počítá s použitím institutu (veřejných) ústních jednání jako jedné z možných forem zvýšení transparentnosti úředního rozhodování pouze v omezených případech a neobsahuje pro tento případ žádné zvláštní formy zapojení veřejnosti.¹⁸

Vedle možnosti konání veřejného ústního jednání na návrh žadatele či osoby, vůči níž zahájil správní orgán řízení z moci úřední (pokud tím zároveň „nemůže být způsobena újma ostatním účastníkům“) nejsou dostatečně zohledněny další důvody vhodnosti konání ústního jednání - především případy, kdy se řízení dotýká důležitých veřejných zájmů.

Pro tyto případy návrh nového správního řádu rovněž nezavádí žádná specifická oprávnění subjektů, jež nejsou účastníky (veřejnosti), např. právo každého na seznámení se s podklady rozhodnutí a na

vypořádání písemných připomínek (analogická např. k institutu opatření obecné povahy - § 139), ač by to vzhledem k povaze věci i k zahraničním právním úpravám bylo na místě. V této souvislosti je možné poukázat na znění § 21 návrhu poslanecké novely správního řádu, který by v případě jejího schválení stanovoval správnímu orgánu povinnost nařídít ústní jednání, „*vyžaduje-li to povaha věci, zejména přispěje-li se tím k jejímu objasnění, vyžaduje-li to ochrana veřejných zájmů, je-li to důležité pro ochranu práv nebo právem chráněných zájmů účastníků nebo stanoví-li to zvláštní právní předpis.*“ Veřejné by ústní jednání mělo být, „*dotýká-li se řízení zájmů neurčitého okruhu osob, navrhne-li tak účastník, který podal návrh na zahájení řízení nebo jehož práva nebo povinnosti mají být rozhodnutím založena, změněna nebo zrušena, určí-li tak správní orgán nebo stanoví-li tak zvláštní právní předpis.*“

Vedle zohlednění práva účastníků na nařízení veřejného ústního jednání by měl nový správní řád zohlednit i další důvody pro jeho konání a v této souvislosti zakotvit obecnou možnost veřejnosti vyjádřit se k předmětu řízení, dotýkajících se důležitých veřejných zájmů.

11. Lhůty pro vydání správního aktu a ochrana před nečinností

V průběhu projednávání návrhu správního řádu z roku 2001 došlo na základě komplexního pozměňovacího návrhu k prodloužení obecné (základní) lhůty pro vydání správního aktu z 30ti na 60 dnů, na čemž setrvává i návrh nového správního řádu (§ 93 odst. 3). Tato lhůta může být dále prodloužena mj. o „*dobu „nutnou k provedení dožádání, ke zpracování znaleckého posudku nebo k doručení do ciziny*“, která může být dále prodloužena na „*dobu nezbytně nutnou*“. Není přitom výslovně stanovena povinnost správního orgánu informovat účastníky o tom, o jakou dobu byla v konkrétní věci lhůta celkově prodloužena; v těchto případech by tedy účastník nemusel mít vždy jistotu, v jaké lhůtě je správní orgán povinen rozhodnout.

V návaznosti na navrženou úpravu ochrany před nečinností správního orgánu (§ 109 a § 110), by v důsledku uvedených skutečností mohly v praxi nastat značné problémy s přesným určením konce lhůty a tím i s použitím prostředků ochrany před nečinností. Podle § 110 odst. 1 je účastník oprávněn bránit se „*po uplynutí lhůt pro vydání správního aktu*“ proti nečinnosti správního orgánu procesní stížností, která musí být vyřízena do 10 dnů. Vzhledem ke skutečnostem uvedeným v předchozím odstavci však nebude mít účastník řízení vždy jistotu o tom, zda již lhůta skutečně uplynula. Pokud podá procesní stížnost proti nečinnosti správního orgánu, dle názoru odvolacího správního orgánu, před uplynutím lhůty, bude odvolací orgán postupovat podle § 100 odst. 4, tedy zamítne stížnost jako bezpředmětnou.

Je nezbytné zakotvit jednoznačnou povinnost správních orgánů sdělit účastníkům, jaká je v konkrétní věci lhůta pro vydání rozhodnutí a vždy je informovat o jejím prodloužení. Kromě toho je otázkou, zda nezachovat současnou „základní“ lhůtu pro rozhodnutí se současným stanovením dalších konkrétních případů pro její prodloužení (např. konání ústního jednání). Dále je možno (podle vzoru poslanecké novely správního řádu) uvážit vhodnost zakotvení možnosti podání opravného prostředku proti nečinnosti výslovně i pro subjekty, které by se mohly stát účastníky řízení, jež by mělo být zahájeno z moci úřední, případně které by byly nečinností správního orgánu dotčeny na svých právech a zájmech.

12. Ochrana před nesprávným procesním postupem správního orgánu

Návrh nového správního řádu zavádí nové procesní instituty k ochraně před nesprávným postupem správního orgánu - *ohrazení* proti úkonu správního orgánu, jež není správním aktem (§ 52 odst. 2) a *procesní stížnost* jako opravný prostředek proti usnesení (§ 99 odst. 2 rovněž nový institut). U obou těchto nástrojů by se měla uplatnit výjimka z obecného principu, podle něhož v případě vad podání pomůže správní orgán podateli tyto vady odstranit (§ 50 odst. 3 návrhu). Ohrazení i procesní stížnost, z nichž podle názoru správního orgánu není jasné, jaké věci se týká, co je jeho postupu vytýkáno nebo co účastník navrhuje, má být bez dalšího odložena.

Pro toto omezení práva na součinnost a pomoc ze strany správního orgánu (základní zásada řízení - § 4 odst. 2) neexistuje žádný důvod. Navíc ve spojení s ustanoveními § 100 odst. 2 a 3 návrhu vzniká při navrhované úpravě nebezpečí, že v situaci, kdy se správní orgán (třeba i zcela svévolně) odmítne procesní stížností zabývat (a vydá o tom usnesení) nebude pro účastníka existovat žádná možnost efektivní obrany (mimo správní žalobu), protože v téže věci nemá být možné podat procesní stížnost opakovaně.

Bude-li nový správní řád obsahovat specifické procesní nástroje k ochraně proti nesprávnému procesnímu postupu správního orgánu, je nezbytné, aby se i pro případ jejich použití plně uplatnily zásady součinnosti správního orgánu s účastníky a povinné pomoci s odstraněním vad podání, zabezpečující aby účastníci pro formální pochybení neutrpěli újmu na svých právech.

13. Možnost vyřízení odvolání samotným orgánem, který vydal napadené rozhodnutí

Podle návrhu nového správního řádu (§ 118) i všech předchozích verzí může odvolání proti svému vlastnímu rozhodnutí odmítnout jako opožděné nebo nepřipustné sám správní orgán, který rozhodnutí napadené tímto odvoláním vydal. Proti tomuto rozhodnutí je možné podat odvolání.

Takto navržená úprava by představovala poměrně zásadní průlom do zásady dvouinstančnosti správního řízení. I s ohledem na platné znění § 208 odst. 1 občanského soudního řádu lze akceptovat možnost odmítnutí odvolání orgánem, který napadené rozhodnutí vydal v případě, že jde o odvolání opožděné, neboť posouzení této otázky by mělo být v naprosté většině případů zcela jednoznačné. Jinak je tomu však v případě posuzování (ne)připustnosti odvolání, především s ohledem na možnou nejednoznačnost splnění podmínek pro účastenství v řízení, a zejména pokud se obecná úprava podle správního řádu kombinuje se speciální úpravou ve zvláštním zákoně. Teoreticky by mohlo dojít k „bludnému kruhu“ stále dalších a dalších odvolání, zamítaných vždy prvostupňovým orgánem. I pokud by nenastávala tato (absurdní ale možná) varianta, nebylo by v souvislosti s možností domáhat se soudního přezkumu rozhodnutí zřejmé, zda je možno podat žalobu jen proti rozhodnutí odvolacího orgánu o „druhém“ odvolání (o odvolání proti rozhodnutí o nepřipustnosti prvního odvolání) nebo i

proti prvnímu rozhodnutí ve věci samé (o kterém by v odvolacím řízení vůbec nerozhodoval odvolací orgán).

Správní orgán, který vydal správní akt napadený odvoláním, by měl mít možnost toto odvolání sám odmítnout pouze v případě, že jde o odvolání opožděné. O případné nepřipustnosti odvolání by měl vždy rozhodnout odvolací správní orgán.

14. Vyloučení odkladného účinku odvolání

Návrhy nového správního řádu rozšiřovaly okruh důvodů, umožňujících vyloučení odkladného účinku odvolání. Návrh nového správního řádu (§ 115 odst. 2) uvádí následující důvody: a) veřejný zájem, b) některému z účastníků hrozí vážná újma, c) požádá-li o to účastník, pokud tím nevznikne újma jiným účastníkům nebo to není v rozporu s veřejným zájmem.

Takto formulovaná kritéria je nutno považovat za příliš široká a neurčitá, v podstatě umožňující učinit principu, že včas podané odvolání má odkladný účinek (§ 115 odst. 1) výjimku. Tím spíše, že jde o jednoznačný posun proti kritériím pro možnost vyloučit odkladný účinek odvolání podle platné právní úpravy. Podle § 55 odst. 2 platného správního řádu, tak lze učinit „... vyžaduje-li to naléhavě obecný zájem nebo je –li nebezpečí, že odkladem výkonu rozhodnutí utrpí účastník řízení nebo někdo jiný nenahraditelnou újmu...“ Správním orgánům by byl navrhovanou úpravou nejen dán jednoznačný signál, aby odkladný účinek odvolání vylučovaly častěji, ale navržené formulace by umožnily, aby tak činily na základě volné a v podstatě ničím neomezené (proti vyloučení odkladného účinku se nelze procesně bránit) úvahy, která by obzvlášť v tomto případě velmi pravděpodobně mohla být často motivována přímou či nepřímou korupcí či politickými tlaky. Žadatel, jemuž bylo vydáno povolení k určité činnosti, na níž má ekonomický zájem, může vždy oprávněně tvrdit, že odklad účinnosti rozhodnutí pro něj představuje újmu. Zda jde o újmu „závažnou“ pak bude zcela záviset na nepřezkoumatelném posouzení správního orgánu, který povolení vydá. Analogická situace bude nastávat i u posuzování důvodů uvedených v § 115 odst. 2 pod písm. a) a c) návrhu nového správního řádu.

Nová úprava by měla zachovat nejen formálně, ale i prakticky princip odkladného účinku odvolání. Neměla by se proto zásadně lišit od úpravy stávající.

15. Rozsah přezkumu věcné správnosti rozhodnutí v odvolacím řízení

Návrh správního řádu z roku 2001 omezoval dosavadní plný apelační princip tak, že zákonnost napadeného rozhodnutí by správní orgán přezkoumával v plném rozsahu, věcnou správnost pak „nad

*rozsah, který vyplývá z odvolání, jen v případě, je-li to v zájmu ochrany práv účastníka.“ V návrhu nového správního řádu je omezení přezkumu věcné správnosti rozhodnutí formulováno tak, že věcnou správnost rozhodnutí přezkoumává odvolací orgán *“jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem”* (§ 120 odst. 2).*

Ze znění základních zásad správního řízení (§ 2 návrhu nového správního řádu, zejména jeho odst. 4) vyplývá, že každý správní orgán, tedy i orgán odvolací, je povinen dbát na to, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem, aby odpovídalo okolnostem daného případu, a aby při rozhodování obdobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. V tomto kontextu se navržená formulace omezení přezkumu věcné správnosti rozhodnutí jeví buď jako v podstatě neaplikovatelná (protože veřejný zájem vždy vyžaduje zrušení věcně nesprávného rozhodnutí) nebo stojící s citovanou zásadou vyjádřenou v § 2 odst. 4 návrhu v rozporu.

Je vhodné v zájmu právní jistoty mj. i samotných odvolacích orgánů zachovat princip plného přezkumu rozhodnutí v odvolacím řízení po právní i věcné stránce.

16. Důvody pro obnovu řízení

Ve všech dosud předložených návrzích (§ 134 odst. 1 aktuálního návrhu) se omezují důvody, na jejichž základě má účastník právní nárok, aby k jeho návrhu byla povolena obnova řízení, a to na případy, kdy a) vyjdou najevo správnímu orgánu dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení a které účastník, jemuž jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit, b) provedené důkazy se ukázaly nepravdivými, nebo c) bylo změněno nebo zrušeno rozhodnutí, které bylo podkladem správního aktu. V řízení o obnově se rovněž má uplatnit možnost zastavení řízení, pokud podle názoru správního orgánu by újma způsobená právům nabytým v dobré víře (na základě rozhodnutí vydaného v řízení, jež by jinak bylo na místě obnovit) byla „*ve zjevném nepoměru k újmě, jež přezkoumávaným úkonem vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu*“ (§ 134 odst. 5 obsahuje odkaz na § 128 odst. 4), kde je v rámci úpravy přezkumného řízení zakotvena tato možnost.

Nejzávažnějším omezením práv účastníků je vypuštění důvodu obnovy, spočívajícího v protiprávním odnětí možnosti účastnit se řízení na základě nesprávného postupu správního orgánu. Vypuštěny jsou i důvody, spočívající v dodatečně zjištěné podjatosti pracovníků správního orgánu, kteří se podíleli na vydání napadeného rozhodnutí a v dosažení rozhodnutí trestným činem. Z hlediska ochrany práv subjektů dotčených vydaným rozhodnutím nemůže být absence těchto důvodů obnovy kompenzována možností zrušení rozhodnutí v přezkumném řízení (viz následující bod), případně vydáním nového rozhodnutí ve stejné věci. Na rozdíl od obnovy řízení nemá účastník řízení nárok na jejich provedení (pokud nastanou zákonem předpokládané podmínky), jehož by se mohl domáhat řádným procesním postupem.

Návrh poslanecké novely správního řádu, kromě toho že zachovává dosavadní úpravu důvodů pro obnovu řízení podle § 62 odst. 1 platného správního řádu, v nově navrhovaném znění § 62 odst. 2 stanoví, že řízení se dále obnoví na návrh osoby, které bylo nesprávným postupem správního orgánu znemožněno stát se účastníkem řízení.

Nová úprava by měla zachovat dosavadní rozsah důvodů pro obnovu řízení, zejména pak důvod uvedený v § 62 odst. 1 písm. c) platného správního řádu. Kromě toho je vhodné doplnit do výčtu důvodů obnovy případ řešící opomenutí informování subjektu, který má možnost stát se účastníkem řízení teprve následně na základě projevu své vůle.

17. Široká možnost zastavení přezkumného řízení na základě uvážení správního orgánu

Přezkumné řízení (§ 128 návrhu nového správního řádu) nahrazuje dosavadní institut přezkumu rozhodnutí mimo odvolací řízení (§ 65 platného správního řádu). V tomto řízení by měl odvolací orgán přezkoumat o pravomocný správní akt, jsou-li důvodné pochybnosti o jeho souladu s právními předpisy. Účastník může dát k provedení přezkumného řízení podnět, nemá však právní nárok na jeho zahájení. I v případě, že správní orgán dojde po předběžném posouzení k závěru, že správní akt byl pravděpodobně vydán v rozporu s právními předpisy,¹⁹ má příslušný orgán možnost - vedle povinnosti šetřit práva nabytá v dobré víře - zastavit přezkumné řízení, pokud by podle jeho názoru „*újma způsobená právům jiného účastníka, jež ten nabyl v dobré víře, byla ve zjevném nepoměru k újmě, jež přezkoumávaným úkonem vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu*“ (§128 odst. 4). Jde opět o příklad nepřipustně široké možnosti volného uvážení, umožňujícího kdykoliv zastavit jakékoli přezkumné řízení a nenapravit nezákonné rozhodnutí. Navíc se oproti platné úpravě přezkumu rozhodnutí mimo odvolací řízení navrhuje zkrátit lhůtu pro možnost provedení přezkumného řízení ze 3 let od právní moci přezkoumávaného rozhodnutí na 15 měsíců.

Úprava případů, za nichž správní orgán nezruší nezákonné rozhodnutí, ač k tomu jinak jsou dány veškeré důvody, by se neměla zásadně lišit od dosavadní úpravy a to včetně délky prekluzivní lhůty (§ 65 odst. 2 a 3, § 67 odst. 1, § 68 odst. 1 platného správního řádu).

18. Možnost nahrazení rozhodnutí veřejnoprávní smlouvou

Novinkou v českém právním řádu by měla podle návrhu nového správního řádu ve všech verzích být obecná úprava tzv. veřejnoprávních smluv (§ 142 - § 153). Kromě možnosti uzavření veřejnoprávní smlouvy mezi dvěma či více správními orgány, územně samosprávnými celky a dalšími subjekty veřejného práva (např. dohody obcí o výkonu některých povinností na úseku veřejné správy jednou z nich i pro obce okolní), proti čemuž nelze mít námitek, zavádí návrh i možnost nahradit správní rozhodnutí akt veřejnoprávní smlouvou mezi správním orgánem a tím, kdo by jinak byl adresátem rozhodnutí (§144).^{20 21} Tím by zároveň odpadla možnost prověřit povoloovaný záměr v transparentním a všem dotčeným subjektům otevřeném řízení, v němž by se uplatňovala zásada povinnosti zjišťovat z úřední povinnosti dostatečným způsobem skutečný stav věci.

Možnost nahradit správní akt veřejnoprávní smlouvou by měla být z návrhu vypuštěna.

19. Dotčené orgány a předběžné otázky

Značně komplikovaně a nejednoznačně je v návrhu řešen vztah mezi rozhodnutími více správních orgánů, souvisejících s totožnou věcí. Jde zejména o více řízení a rozhodnutí týkajících se povolení k určité činnosti, typicky například o vztah mezi „podkladovými“ rozhodnutími tzv. dotčených orgánů ve stavebním řízení (návrh nového správního řádu tato rozhodnutí označuje jako podmiňující správní akty) a stavebním povolením.

Ve všech dosavadních návrzích nového správního řádu byla úprava s touto situací souvisejících institutů (dotčené orgány, předběžné otázky) založena na následujících principech: V případě rozdílných stanovisek různých správních orgánů, příslušných k rozhodování o různých aspektech jednoho případu se zakotvuje možnost řešení rozporů v „dohadovacím řízení“ mezi orgány nadřízenými správním orgánům, které zaujímají k věci odlišná stanoviska. Pokud by k dohodě nedošlo ani na úrovni ústředních správních orgánů, bude věc předložena vládě (§ 38 odst. 6).

Kromě nejasnosti výkladu těchto ustanovení je nevhodné umožnit „překonání“ stanoviska správního orgánu, jemuž v dané věci zákon svěřuje takovouto kompetenci k ochraně určité oblasti veřejných zájmů (nejčastěji pravděpodobně rozhodnutí o zamítnutí určité žádosti) rozhodnutím vlády coby primárně politického orgánu, který zvláštní předpisy k takovémuto specializovanému rozhodování neopravňují. Mimo to není zcela zřejmé, jakým způsobem by za těchto okolností mohlo být uplatněno právo na soudní přezkum výsledného rozhodnutí.

Obdobné problémy by mohla způsobovat i navržená úprava řešení tzv. předběžných otázek (§ 78 návrhu nového správního řádu). V případě, že „vydání správního aktu závisí na řešení otázky, jíž nepřísluší správnímu orgánu rozhodnout a o které nebylo dosud pravomocně rozhodnuto“, by měl správní orgán možnost na základě vlastního uvážení rozhodnout, zda vyčká na rozhodnutí o této otázce příslušným orgánem (k čemuž dá sám podnět, nebo k tomu vyzve účastníka), nebo si sám o této otázce učiní úsudek. Kromě výše již uvedených výhrad je druhá z uvedených možností sporná i proto, že za současného stavu právní úpravy účastenství v jednotlivých druzích správních řízeních může znamenat vyloučení možnosti určitého subjektu se účastnit řízení, které by jinak bylo vedeno o „předběžné otázce“ (např. řízení o souhlasu orgánu ochrany ovzduší, v němž se účastenství řídí správním řádem), přičemž však tentýž subjekt může mít zákonem vyloučenu možnost účastnit se řízení navazujícího (např. stavebního řízení, v němž je vyloučeno účastenství nájemců bytů a nebytových prostor, jejichž subjektivních práv se výsledek řízení může výrazně dotýkat).

Za současné právní úpravy a praxe tedy nelze souhlasit se zavedením možnosti nahrazovat a „překonávat“ podmiňující rozhodnutí a předběžné otázky uvážením jiného než k nim příslušného správního orgánu, a to nejen z hlediska ochrany jednotlivých veřejných zájmů, ale i subjektivních práv dotčených osob. Nová úprava měla by principiálně respektovat příslušnost dotčeného správního orgánu k rozhodnutí o věci v jeho kompetenci; úpravě předběžných otázek by pak měla stanovit, že správní orgán vždy vyzve účastníka nebo sám dá podnět k řešení předběžné otázky a vyčká výsledku rozhodnutí příslušného orgánu.

Pozn. Teoretickou alternativu představuje naopak důsledný princip integrace jednotlivých povolovacích řízení (podle vzoru úpravy, provedené pro oblast řízení týkajících se životního prostředí a pro nejzávažnější záměry zákonem č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci, resp. podle německého obecného modelu správního řízení). Podmínkou tohoto řešení je ovšem jednotná a otevřená úprava účastenství takto integrovaných povolovacích řízení a procesních práv účastníků, vyžadující samozřejmě i zásah do obsahu jiných právních předpisů než správního řádu (např. právě stavebního zákona).

20. Omezené možnosti připomínek a námitek k opatření obecné povahy

Návrh zavádí nový typ výsledku či výstupu činnosti správního orgánu – opatření obecné povahy – jako úkon, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů neurčeného počtu osob. Jde o úkony „na rozhraní“ mezi individuálními a normativními akty typu plánů, programů apod. Tento sám o sobě pozitivní krok však není spojen s dostatečným rozsahem možností dotčených osob, resp. veřejnosti, obsah takového aktu ovlivňovat.

V návrhu správního řádu z roku 2001 byla obsažena možnost každého podávat k návrhu obecné povahy připomínky. V nové verzi návrhu se tato možnost omezuje jen na osoby, které jím mohou být přímo dotčeny. Námitky, o kterých musí být samostatně rozhodnuto, by měli mít možnost podávat pouze vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti a zájmy by opatřením mohla být dotčena. Proti tomuto rozhodnutí nemá být možné podat odvolání. Veřejné projednání návrhu opatření se má konat pouze tehdy, stanoví – li to zvláštní zákon.

Úprava opatření obecné povahy by měla být změněna tak, aby připomínky k jeho návrhu mohl (písemně či na ústním projednání) podat kdokoli, námitky (s právem na individuální rozhodnutí a možností odvolání) pak každý, jehož práva, povinnosti či právem chráněné zájmy by mohly být návrhem dotčeny.

21. Výše horní hranice „pořádkové pokuty“

Podle § 84 návrhu nového správního řádu by mělo být možné uložit za nedostavení se po předvolání ke správnímu orgánu, rušení pořádku při jednání, neuposlechnutí pokynu úřední osoby a urážlivé chování pořádkovou pokutu až do výše 50 000 Kč. Tato horní hranice je příliš vysoká, zejména vzhledem k uvedeným dosti široce formulovaným důvodům pro její případné uložení, umožňujícím případné zneužití uvedeného institutu správními orgány vůči účastníkům (k čemuž dnes při maximální výši pokuty 200 Kč pravděpodobně nedochází). Navíc není příliš logické, aby např. v přestupkovém řízení s horní hranicí pokuty ve výši 1000 či 3 000 Kč hrozila obviněnému několikanásobně vyšší sankce, závislá na v podstatě libovolném uvážení správního orgánu.

Horní hranice pořádkové pokuty ve správním řízení by se měla pohybovat maximálně v rozmezí 5 000 - 10 000 Kč.

B. Pozitivní aspekty vládního návrhu nového správního řádu

Kromě výše uvedených kritických poznámek k některým ustanovením návrhu nového správního řádu (resp. návrhů předchozích) je na místě zdůraznit i skutečnost, že návrh obsahuje řadu ustanovení, která lze buď bezvýhradně, nebo s pouze dílčími připomínkami označit za zcela jednoznačné zlepšení oproti stávající právní úpravě. Mimo již výše zmíněné opuštění principu „kategorizace práv účastníků“ jde především o tato ustanovení a instituty:

- Rozšíření působnosti zákona na veškerou působnost správních orgánů v oblasti veřejné správy (§1 návrhu), spojené přiměřeným použitím některých ustanovení o vydávání správních aktů i na stanoviska, vyjádření a posudky (§ 155) a s „absolutní“ platností základních zásad (§ 188); je otázkou, zda by se tato úprava neměla podle vzoru návrhu novely výslovně vztahovat i na vyřizování stížností.
- S předchozím bodem souvisí i nové vymezení legislativní zkratky „správní orgán“ (§ 1) tak aby se vztahovala na všechny subjekty, vykonávající veřejnou správu.
- Zavedení zásady, že při rozhodování správního orgánu o skutkově shodných nebo podobných případech nemá docházet k nedůvodným rozdílům (§ 2 odst. 4), které by bylo vhodné doplnit o další kritéria (zásady) týkající se správního uvážení, vycházející z Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. (80) 2 z 11. 3. 1980, stejně jako z judikatury správních soudů (zejména nevybočování z mezí zákonem stanoveného účelu uvážení).
- Výslovné stanovení práva účastníka, resp. povinnosti správního orgánu, vydat za stanovených podmínek tzv. deklaratorní právní akt či doklad (rozhodnutí o tom, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá nebo zda zanikl a kdy se tak stalo - § 12 a § 96 návrhu).
- Úprava místní nepříslušnosti správního orgánu k rozhodování o žádosti kraje či obce, je-li jinak místně příslušný správní orgán současně orgánem žadatele (a v analogických případech při žádosti státu a dalších právnických osob (§ 15 odst. 1 návrhu), čili řešení problému tzv. „systémové podjatosti“ všech pracovníků správních orgánů při rozhodování obce (kraje) o „své vlastní“ žádosti státu. Návrh novely nad rámec návrhu nového správního řádu je do výčtu případů, kdy příslušnost přechází na jiný správní orgán, i situace, kdy navrhovatelem je osoba (zpravidla obchodní společnost) „ovládaná“ (ve smyslu § 66 odst. 2 obchodního zákoníku) obcí, krajem apod., jejichž orgánem je jinak příslušný správní orgán.
- S předchozím bodem souvisí a odkazuje na něj i úprava situace, kdy správní orgán nemůže provést řízení pro „individuální“ podjatost všech svých pracovníků (úředních osob - § 19 odst. 4).

- Úprava vedení spisu (§ 24) samotné zavedení úpravy tohoto institutu, definice součástí a příloh spisu, označování. Chybí však stanovení povinnosti číslovat jednotlivé součásti spisu a/nebo je označit datem vložení do spisu, aby se zabránilo sporům o „antidatování“ apod.
- Podrobná úprava doručování písemností (§ 28 a násl.) Sporná je však úprava možnosti uvést „adresu pro doručování“, která je sice v § 28 zakotvena, ale v § 29 a 30 není mezi způsoby doručování fyzickým a právnickým osobám uvedena; dalším problémem by mohla přinést možnost ukládat písemnost při nezastižení adresáta nejen na poště či u obecního úřadu v místě trvalého pobytu (sídla) adresáta, ale i u správního orgánu, který ji vyhotovil (§ 32 odst. 3).
- Úprava institutu úřední desky, konkrétně její veřejné přístupnosti 24h denně a rovněž způsobem umožňujícím dálkový přístup (§ 35 odst.1).
- Výslovné zakotvení možnosti pořizovat ze správních spisů nejen opisy a výpisy, ale i kopie (§ 51 odst. 5).
- Úprava povinnosti správních orgánů přijímat podněty k zahájení řízení z moci úřední spojená s právem každého, kdo takovýto podnět podá, být informován o způsobu jeho vyřízení a podat proti němu procesní stížnost (§ 57).
- Podrobná a ucelená úprava přerušení (§ 86) a zastavení (§ 88) řízení.
- Výslovná úprava nicotnosti správního aktu (§ 104 - § 105).
- Zavedení procesního prostředku k ochraně před nečinností správního orgánu (§ 109 a 110 ve spojení s §99 a 93) – pozitivum samotného zavedení tohoto institutu e korigováno nedostatky uvedenými výše ad A. 12.
- Výslovné zakotvení možnosti vydat za stanovených podmínek nový správní akt v téže věci (§135).
- Zavedení institutu opatření obecné povahy a jeho základní úprava (§ 137 - 141), ovšem s výhradami uvedenými výše ad A 20.

- Obdobně lze hodnotit i zavedení obecné úpravy veřejnoprávních smluv (§ 142 a násl.) – viz výhrady uvedené výše ad. 18.).
- Nahrazení zastaralé terminologie.

Tyto ad II. B uvedené instituty, resp. citovaná ustanovení, je vhodné - s případnými výše uvedenými úpravami dílčími úpravami - v nové obecné úpravě správního řízení zachovat.

- zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů
- Až do roku 2000 nebyl správní řád přímo novelizován. Poté vstoupily v účinnost tři stručné a v podstatě „technické“ novely, týkající se změny úpravy fikce doručení při nezastižení adresáta písemnosti, doručované do vlastních rukou (zákon č. 29/2000 Sb.), možnosti učinit podání v elektronické podobě a povinnost správních orgánů zveřejňovat určité údaje, související zejména s tzv. elektronickým doručováním (zákon č. 227/2000 Sb. a č. 226/2002 Sb.). Poslední čtvrtá přímá novela (provedená zákonem č. 309/2002 Sb.) s předpokládanou účinností od 1. ledna 2004 přenáší kompetence v řízení o rozkladu a mimoodvolacím řízení proti rozhodnutí ústředních orgánů státní správy z ministrů a vedoucích jiných ústředních orgánů státní správy na státní tajemníky, resp. vedoucí služebních úřadů.
- Vládní návrh nového správního řádu, předložený sněmovně dne 4. února 2003 (sněmovní tisk č. 201), byl po prvním čtení na plénu sněmovny přikázán k projednání ústavněprávnímu výboru a výboru pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí. První z těchto výborů navrhl sněmovně návrh zamítnout, druhý k němu nepřijal žádné usnesení. Ve druhém čtení byl návrh vrácen ústavněprávnímu výboru k novému projednání.
- viz § 57 odst. 1 správního řádu
- srov. např. Vopálka, V., Šimůnková, V., Šolín, M.: Správní řád. Komentář. 1. vydání. Praha, C.H. Beck, 1999, str. 16, bod 5
- Kaucký, J. Mgr., Veřejná správa č. 23/2003, str. 9
- Např. úprava převzetí rozhodování nadřízeným správním orgánem (§ 15 odst. 3), vyloučení odkladného účinku odvolání (§ 115 odst. 2 návrhu nového správního - č. sněmovního tisku 201), odmítnutí odvolání pro nepřipustnost (§ 118 odst.1), neprovedení přezkumného řízení (§ 128 odst. 4). S tím je spojeno časté užívání **neurčitých pojmů**, (např. „je-li to potřebné k hájení jejich práv“ (§ 4 odst. 3 § 20 odst. 2), „za účastníka bude v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí že je účastníkem“ (§ 40 odst. 1), „právo na poskytnutí důležitých informací“ o řízení (§ 49 odst. 2), „ten kdo se (se správním aktem) ... prokazatelně seznámil“ (§ 114 odst.2) atd.
- „Návrh obsahuje řadu složitých právně nepřesných formulací, které v praxi mohou poskytovat možnost řady různých výkladů a bude záležet na stanoviscích správních soudů, jak v příslušných záležitostech postupovat“, konstatuje se například v usnesení Rady Asociace Kraje ČR č. 114 ze dne 16. května 2003; „z celkového pohledu je nově navrhovaná úprava správního řízení nepřehledně koncipovaná, komplikovaná a nejednoznačná, přičemž vůbec není přihlédnuto ke skutečnosti, že osoby, které budou tento zákon ve své dennodenní praxi aplikovat, jsou zejména osoby bez právnického vzdělání“, stojí v připomínkách Pardubického kraje k návrhu.
- č. 2/1993 Sb.
- O „prokázání opaku“ nevydává správní orgán rozhodnutí, ale usnesení, proti němuž případně podaná procesní stížnost nemá odkladný účinek; rozhodování o otázce účastenství nemá vliv na další průběh řízení.
-
- zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
- viz sněmovní tisk č. 152

- Návrh nového správního řádu z roku 2001 původně toto ustanovení rovněž obsahoval, bylo z něj však vypuštěno ještě před jeho předložením Poslanecké sněmovně.
- zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
- viz zejména § 14 odst. 3 písm. c) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, a § 10 odst. 2 a § 15 zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů
- např. Kaucký, J. Mgr., Veřejná správa č. 23/2003, str. 9
- viz § 7 a § 9 až § 11 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím a § 8 zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů
- Podle návrhu nového správního řádu z roku 2001 měl mít úřad povinnost „*vhodným způsobem informovat je veřejnost o řízeních dotýkajících se jejích důležitých zájmů.*“; v „ranějších“ verzích návrhu se vyskytla i formulace, podle níž mohl správní úřad, pokud by to „*považoval za účelné*“, „*zajistit účast zástupce nebo zástupců veřejnosti jako prostředek veřejné kontroly nad provedením úkonu v řízení*“.
- Nejedná se o případ správního aktu, který je z této formy přezkumu vyloučen.
- Územní rozhodnutí o umístění stavby by tedy například mohlo být nahrazeno uzavřením veřejnoprávní smlouvy mezi stavebním úřadem a investorem.