UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Mgr. Martina Kadeřávková

Účastníci správního řízení a jejich právní postavení

Rigorózní práce

Tematický okruh: Správní právo

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 28.01.2023

Prohlašuji, že jsem předkládanou rigorózní práci vypracovala samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 296 697 znaků včetně mezer.

Mgr. Martina Kadeřávková

V Praze dne 28.01.2023

Poděkování

Ráda bych poděkovala své rodině za pomoc a podporu při zpracování této rigorózní práce.

Obsah

Úvod ... 1
1 Správní řízení ... 3

1.1 Charakteristika správního řízení ... 3
1.2 Předmět správního řízení ... 6
1.3 Správní řízení obecné a zvláštní ... 8
1.4 Základní zásady činnosti správních orgánů ... 12

2 Subjekty správního řízení ... 15
3 Vymezení účastníků správního řízení ... 21

3.1 Charakteristika účastníků správního řízení ... 21
3.2 Účastníci dle § 27 odst. 1 správního řádu ... 24
3.3 Účastníci dle § 27 odst. 2 správního řádu ... 27
3.4 Účastníci dle § 27 odst. 3 správního řádu ... 30
3.5 Účastníci dle § 28 správního řádu ... 32
3.6 Účastníci sporného řízení ... 35

4 Způsobilost být účastníkem ... 37
5 Procesní způsobilost ... 38

5.1 Obecný výklad k procesní způsobilosti ... 38
5.2 Nezletilé dítě jako účastník správního řízení ... 41
5.3 Procesní způsobilost právnické osoby ... 42

6 Obecný výklad k právům účastníka ve správním řízení ... 47
7 Vybraná práva účastníka správního řízení ... 54

7.1 Právo být zastoupen ... 54

7.1.1 Obecný výklad k zastoupení ... 54
7.1.2 Zastoupení na základě zákona a opatrovnictví ... 56
7.1.3 Zastoupení na základě plné moci ... 63
7.1.4 Institut společného zmocněnce a společného zástupce ... 68

7.2 Právo být slyšen ... 69

7.2.1 Obecný výklad k právu být slyšen ... 69
7.2.2 Právo navrhovat důkazy a činit jiné návrhy ... 71
7.2.3 Právo vyjádřit své stanovisko a právo na informace o řízení ... 77
7.2.4 Právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí před vydáním rozhodnutí ... 78

7.3 Právo na konzultace s podpůrcem ... 84
7.4 Právo nahlížet do spisu ... 94
7.5 Právo podat návrh na zahájení řízení ... 106

8 Návrhy *de lege ferenda* ... 115

Závěr 119
Seznam použitých zkratek 120
Seznam použitých zdrojů 121
Abstrakt 133
Klíčová slova 133
Abstract 134
Key words 135

Úvod

Záměry, které mohou ovlivnit lidské zdraví, majetek osob či životní prostředí, musí být před svou realizací posouzeny a povoleny státními orgány a to dle platné a účinné legislativy. Toto posouzení se nejčastěji uskutečňuje ve správním řízení, jehož základní právní úpravu nám poskytuje zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. [1] Tento právní předpis má dle mého názoru velmi široké využití, protože se aplikuje v řízeních týkajících se poměrně širokého okruhu oblastí lidské činnosti.

Účast osob ve správním řízení lze pokládat za nejefektivnější způsob, jakým mohou osoby v České republice ovlivnit připravované záměry.[2] Správní řízení sice není řízením před soudem, avšak i přesto může mít značný vliv na práva a povinnosti dotčených osob a mít velmi závažné dopady. Úroveň procesních postupů správního orgánu poměrně zásadně ovlivňuje hmotněprávní situaci účastníků správního procesu. Přestože správní a soudní řízení plní odlišné funkci a sledují odlišné cíle, požadavek na kvalitu procesních postupů je nezbytný u obou typů řízení. Odehnalová uvádí, že soudní i správní řízení může sledovat obdobný účel.[3]

Dle mého názoru má správní řízení pro fyzické a právnické osoby nesporný význam, protože umožňuje efektivní ochranu jejich práv a zájmů. Vztah účastníků řízení vůči správnímu orgánu ovšem není rovný, a proto se domnívám, že je nezbytné, aby zákon účastníkům přiznával procesní práva, která jim zaručí ochranu vůči správnímu orgánu. Zároveň považuji za nezbytné stanovit správnímu orgánu povinnosti, které zajistí efektivní ochranu účastníků řízení, například povinnost poučovací, povinnost poskytovat informace či pomoc. [4]

V soudobé společnosti je význam správního řízení nezpochybnitelný, neboť tento proces napomáhá k transparentnosti veřejné správy a k její kontrole. Právo na informace, pomoc a poučení, právo být slyšen či povinnost správního orgánu vést řízení ke správnímu rozhodnutí a povinnost odůvodnit rozhodnutí představují ústřední prvky otevřenosti a objektivnosti správního rozhodování. Právní úpravu správního řízení lze označit za východisko pro další kontrolní mechanismy v České republice, zejména pro soudní kontrolu. Správní řízení přispívá rovněž ke

[1] *Účast ve správním řízení* [online]. [cit. 2022-12-28]. Dostupné z: http://obcan.ecn.cz/index.shtml?w=u&x=230368.
[2] Tamtéž.
[3] KLÍMA, Pavel a Jana ODEHNALOVÁ. *Právo na spravedlivý proces v interpretačních souvislostech*. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2018. ISBN 978-80-7598-141-7, s. 127-128.
[4] HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1, s. 246-247.

zdokonalování hmotného práva, protože právě při rozhodovací činnosti vyplývají na povrch nedostatky hmotněprávní úpravy.[5]

Z výše uvedených důvodů věnuji svou rigorózní práci tématu *„Účastníci správního řízení a jejich právní postavení.“* Za cíl si kladu popis soudobé právní úpravy účastníků správního řízení, respektive jejich vymezení a popis mnou vybraných procesních práv, která považuji za zajímavá. Dále si kladu za cíl provést kritickou analýzu této právní úpravy, poukázat na její nedostatky a předložit návrhy *de lege ferenda*, které by mohly pozici účastníků správního procesu zlepšit.

Při psaní rigorózní práce budu užívat zejména metodu deskripce a kritické analýzy. Rovněž využiji komparativní metodu a upozorním na úpravu některých právních institutů v zahraničí.

Svou rigorózní práci si dovolím logicky rozčlenit na úvod, osm kapitol a závěr. V první kapitole se zaměřím na správní řízení. Provedu jeho bližší charakteristiku, přiblížím čtenářům jeho předmět a rozčlením ho na správní řízení obecné a zvláštní. Závěr této kapitoly věnuji základním zásadám činnosti správních orgánů. V druhé kapitole se budu zabývat subjekty správního řízení a v následné třetí kapitole pak účastníky správního řízení. Nejprve je budu charakterizovat a poté se budu věnovat jednotlivým kategoriím účastníků dle správního řádu. Ve čtvrté kapitole se soustředím na způsobilost být účastníkem správního procesu. Pátou kapitolu věnuji procesní způsobilosti. Zprvu poskytnu čtenářům obecný výklad k procesní způsobilosti, poté se zaměřím na nezletilé dítě jakožto na účastníka správního procesu a následně na procesní způsobilost právnické osoby. V šesté kapitole zpracuji obecný výklad k právům účastníka ve správním procesu. Sedmá kapitola bude obsahovat vybraná práva účastníka správního procesu. S ohledem na široký katalog procesních práv, kterými účastníci řízení disponují, budu v této rigorózní práci rozebírat pouze vybraná procesní práva a to právo být zastoupen, právo být slyšen, právo na konzultace s podpůrcem, právo nahlížet do spisu a právo podat návrh na zahájení řízení. V závěrečné osmé kapitole předložím čtenářům další návrhy *de lege ferenda*, které by bylo možné zahrnout do současného správního řádu.

Rigorózní práce bude vycházet z obsáhlého množství zdrojů. Při psaní budu užívat zejména monografie, komentářovou literaturu a učebnice. Rovněž budu reflektovat odborné články publikované v českých právních periodikách. Dále budu čerpat odborné poznatky z právních předpisů, důvodových zpráv k nim, z judikatury či z internetových zdrojů. Při psaní vyjdu nejen z pramenů v českém jazyce, ale též z cizojazyčných zdrojů.

[5] Tamtéž.

1 Správní řízení

1.1 Charakteristika správního řízení

Správní řízení představuje podstatnou část právní úpravy správního řádu. Správní řád obsahuje celkem sto osmdesát čtyři paragrafů, přičemž paragraf devět až sto padesát tři se přímo týká správního řízení. Správní proces představuje tzv. aplikační režim.

V souvislosti s výkonem veřejné správy dochází ke vzniku a realizaci společenských vztahů, které jsou upraveny právními normami správního práva. Tyto společenské vztahy jsou s ohledem na svůj obsah rozmanité. Významné postavení v těchto společenských vztazích zaujímají hmotněprávní vztahy Pro oblast správního práva je typické, že hmotněprávní oprávnění a povinnosti nevyplývají zpravidla přímo z normy správního práva, z čehož plyne, že nepřichází v úvahu přímá aplikace předmětné normy. Naopak, v oblasti správního práva vznikají adresátům práva a povinnosti často až na základě autoritativní aplikace právní normy správním orgánem, tj. na základě konkrétního rozhodnutí.[6]

Legální definici správního řízení obsahuje § 9 správního řádu, podle nějž správní řízení představuje *„postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.“*

Zmíněná legální definice převzala koncepci zákona č. 71/1967 Sb., tj. předchozího správního řádu. Současný správní řád ovšem zasahuje do širšího okruhu vztahů a situací v rámci veřejné správy a uplatňuje se v podstatě na veškerou činnost správních orgánů, jestliže správní orgány vůči osobě vystupují v rámci svého vrchnostenském postavení. [7]

V České republice představuje správní řízení postup, jehož účelem je vydání rozhodnutí. V některých státech je ovšem správní řízení pojímáno šířeji než dle našeho právního řádu. Například v Německu se správním řízením dle § 9 Verwaltungsverfahrensgesetz (správní řád) rozumí činnost správního úřadu, která má účinky navenek, jestliže směřuje k vydání správního aktu či k uzavření veřejnoprávní smlouvy a zároveň zahrnuje též finální správní úkon a to buď vydání správního aktu či uzavření veřejnoprávní smlouvy.

---

[6] SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. 2. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-381-0, s. 31-33.

[7] *Občanská společnost - účast ve správním řízení* [online]. [cit. 2022-10-08]. Dostupné z: http://obcan.ecn.cz/index.shtml?w=u&x=230368.

Správním řízením v užším slova smyslu rozumíme postup definovaný v § 9 správního řádu, přičemž v širším slova smyslu lze správním řízením rozumět též další postupy veřejné správy, v rámci nichž zákonodárce dotčeným osobám udělil procesní práva, aby jimi mohli ovlivnit daný postup, například jde o postup při vydávání opatření obecné povahy.[8]

Správní řízení je dle současné právní úpravy pojímáno jako dvojinstanční. Proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je možné se bránit prostřednictvím odvolání, o němž rozhoduje správní orgán druhého stupně.[9] V určitých případech připadá v úvahu též tzv. autoremedura.[10] V rámci prvostupňového řízení rozhoduje správní orgán na základě podkladů o meritu věci, přičemž v rámci odvolacího řízení dochází k přezkumu zákonnosti rozhodnutí.[11]

Dle mého názoru je nezbytné, aby v České republice bylo správní řízení koncipováno jako dvojinstanční, protože nelze předem vyloučit, že rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu nebude v rozporu s právním předpisem, popřípadě že bude nesprávné. Jednoinstanční řízení by dle mého názoru mohlo vést k popření práva účastníka řízení na ochranu jeho práv a zájmů.

Rámcové požadavky na legislativní úpravu správního řízení vyplývají pro Českou republiku jakožto členský stát Rady Evropy z Rezoluce Výboru ministrů Rady Evropy č. (77) 31, o ochraně jednotlivce ve vztahu ke správním aktům.[12]

Zásada legality výkonu veřejné moci vyžaduje, aby kromě zákonného základu pravomoci a působnosti správního orgánu byl zákonem upraven též způsob výkonu veřejné moci. Právní úprava správního řízení musí tedy vymezit obsah a meze výkonu veřejné moci ze strany správních orgánů v rámci rozhodování.[13] Požadavek, aby bylo správní řízení upraveno zákonem, má svůj základ v čl. 2 odst. 3 Ústavy, podle kterého lze uplatňovat státní moc pouze v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon, a rovněž též v čl. 2 odst. 2 Listiny.[14]

Povinnost zákonodárce zahrnout do právního řádu procesní úpravu správního řízení vyplývá z čl. 36 odst. 1 Listiny, který přiznává každému právo domáhat se stanoveným postupem svého

---

[8] KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. Praha: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9, s. 322.

[9] *Správní a přestupkové řízení* [online]. [cit. 2022-10-08]. Dostupné z: https://martin-kopecky.cz/pravni-sluzby/spravni-a-prestupkove-rizeni/.

[10] § 87 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

[11] *Rok v obci - rukověď starosty* [online]. [cit. 2022-10-08]. Dostupné z: http://www.rokvobci.cz/rukovet-starosty/detail/138-spravni-rizeni/.

[12] *Lexikon - správní řízení* [online]. [cit. 2022-10-08]. Dostupné z: https://czwiki.cz/Lexikon/Spr%C3%A1vn%C3%AD_%C5%99%C3%ADzen%C3%AD.

[13] KLIKOVÁ, Alena, Petr HAVLAN a Marek CHADIMA. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Meritum (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-943-4, s. 82.

[14] KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. Op. cit., s. 322.

práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech též u jiného orgánu. Z tohoto ustanovení Listiny plyne, že zákonodárce musí pro všechny případy rozhodování o právech stanovit procesní úpravu garantující rovnost a vyloučení libovůle.[15]

Domnívám se, že právní úprava správního řízení musí být precizní a to z toho důvodu, že představuje záruku procesního postavení účastníků řízení.

S ohledem na znění legální definice je na místě upozornit, že v daném případě nemusí dojít k vydání rozhodnutí, neboť postačí, aby účelem daného postupu správního orgánu bylo dané rozhodnutí vydat. Vzhledem k průběhu řízení totiž správní orgán může například řízení zastavit, to však nic nemění na skutečnosti, že prvotním záměrem správního orgánu bylo vydání rozhodnutí, přestože k tomuto úkonu nakonec nedošlo. Lze tedy shrnout, že i přesto, že k vydání rozhodnutí nedošlo, vedl správní orgán správní řízení.[16]

Dle mého názoru lze ve správním řízení spatřit některé prvky, které jsou typické pro soudní řízení. Zároveň ovšem správní řízení vykazuje plno rozdílů, kterými se od soudního řízení znatelně odlišuje. Správní řízení nevede nezávislý soud, ale správní orgán. Rovněž je zde patrný menší formalismus celého procesu. Dále nelze opominout též specifické zaměření správního řízení na plnění úkolů veřejné správy.[17] V neposlední řadě lze upozornit na skutečnost, že vedení soudního řízení představuje pro soudy hlavní náplň jejich činnosti, avšak provádění správního řízení představuje pro správní orgány pouze jednu z více součástí výkonu veřejné správy.[18]

Pro správní proces je příznačné, že v rámci něj má správní orgán velmi specifické postavení, neboť v rámci procesu rozhoduje o právních poměrech určitého účastníka, avšak současně též v řízení uplatňuje veřejný či jiný obecný zájem. Lze tedy shrnout, že v daném řízení vystupuje správní orgán současně jakožto *„soudce“* a zároveň jako *„strana“*. V případě řízení o správním deliktu lze též poukázat na jeho úlohu obdobnou s veřejným žalobcem.[19]

Správní řízení představuje velmi frekventovanou formu realizace správního práva. Správní proces je procesem aplikace hmotného správního práva. V rámci správního procesu dochází ke vzniku procesněprávních vztahů, tj. správněprávních vztahů, v kterých je teprve jednáno o hmotných právech a povinnostech subjektu a poté příslušným správním orgánem o nich

[15] Nález Ústavního soudu ze dne 4.7.1996, sp. zn. III. ÚS 226/95.
[16] JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 6. vydání. Praha: C.H. Beck, 2019. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-751-4, s. 63.
[17] KLIKOVÁ, Alena, Petr HAVLAN a Marek CHADIMA. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Meritum (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-943-4, s. 82.
[18] KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. Op. cit., s. 321.
[19] STAŠA, Josef. *Úvod do českého správního práva*. Praha: Policejní akademie ČR, 1996. ISBN 80-85981-20-3, s. 99.

rozhodováno. Účelem procesněprávních vztahů je zprostředkovat postup vzájemně propojených subjektů správního procesu, který směřuje též k vytvoření podmínek pro uskutečnění hmotných práv a povinností v konkrétním případě. [20]

V současné době se v České republice uplatňuje materiální pojetí správního řízení, což znamená, že každý procesní postup, který naplňuje zákonné znaky správního procesu, je zapotřebí považovat za správní řízení, pokud zákon výslovně nestanoví jinak. Zákon v mnohých případech přímo nestanoví, že jde o správní řízení, popřípadě že výsledkem je správní rozhodnutí, anebo nezmiňuje oba tyto zákonné znaky. Správní orgán musí v každém jednotlivém případě zkoumat, zda jsou naplněny zákonné znaky správního řízení a zvolit vhodnou procesní formu. Pokud by tak neučinil, šlo by o nezákonný postup a též o nezákonný výsledek rozhodovací činnosti správního orgánu.[21]

Dle mého názoru je vhodnější, pokud je na správní řízení nahlíženo z materiálního hlediska, a to s ohledem na právní jistotu subjektů řízení. Rovněž tak lze eliminovat možné popření práv účastníků řízení s ohledem na to, že zákonodárce v mnohých případech výslovně u určitého řízení neuvádí, že jde o správní proces.

1.2 Předmět správního řízení

Předmět správního řízení můžeme charakterizovat jako rozhodovací činnost orgánů veřejné správy, která vede k vydání rozhodnutí, jímž se v konkrétní věci zakládají, mění nebo ruší práva či povinnosti jmenovitě určených osob (konstitutivní rozhodnutí), anebo se v konkrétní věci autoritativně prohlašuje, že určitá osoba práva a povinnosti má či nemá (deklaratorní rozhodnutí). V souvislosti s rozhodováním o meritu věci připadá v úvahu též rozhodování o procesních otázkách a to v případech předvídaných zákonem.

Správní řízení lze charakterizovat jako procesními normami správního práva regulovaný postup správního orgánu, jehož účelem je v konkrétní věci vydat správní rozhodnutí, čímž se rozumí individuální správní akt. Součástí výše uvedeného postupu je též přezkumné řízení a na něj též za zákonem splněných podmínek navazující exekuční řízení.

Dále je zapotřebí zmínit, že jde o postup, v rámci nějž se osoby, jejichž práv a povinností se věc týká, podílejí na procesu a tvorbě obsahu rozhodnutí, přičemž zákonodárce jim za tímto

[20] SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. Op. cit., s. 31-33.
[21] KLIKOVÁ, Alena, Petr HAVLAN a Marek CHADIMA. *Správní řád*. Op. cit., s. 83.

účelem poskytl procesní práva a povinnosti. Tento proces probíhá v právních formách a to od samotného zahájení řízení, přes zajištění podkladů, vydání rozhodnutí a užití právních prostředků k jeho přezkumu, případně též exekuci.[22] Správní řízení lze chápat jako způsob rozhodování, pokud je zapotřebí předmětný případ řešit dle zákonné právní úpravy tím, že dojde k vydání správního aktu.[23]

Správní proces vede k vydání správního aktu, který má vnější autoritativní účinky. V rámci správního řízení se zpravidla rozhoduje o právech a povinnostech osob, které nejsou vůči správnímu orgánu ve vztahu podřízenosti. Mnohdy ovšem může dojít k případu, kdy správní orgán bude rozhodovat o právech a povinnostech osoby, která je vůči němu ve vztahu podřízenosti, například ve věci zrušení služebního poměru. Ve zmíněném případě dochází k tomu, že správní orgán vede správní řízení, jehož výsledkem je i přesto správní akt s vnějšími autoritativními účinky. Správní akt se v tomto případě bezprostředně dotýká adresáta jakožto právního subjektu.[24] Jako příklad lze uvést rozhodnutí ministra spravedlnosti o odvolání z funkce vedoucího státního zástupce, které je vydané ve správním řízení.[25]

O správní řízení nejde v případě vnitřních postupů, které jsou založeny na nadřízenosti a podřízenosti ve veřejné správě, aktů vládní moci, která vykonává při politickém vedení správy a určování směrů vnitřní a zahraniční politiky. Pokud však vláda vystupuje jako správní orgán dle § 1 odst. 1 správního řádu a vydává rozhodnutí ve smyslu § 9 správního řádu, pak ovšem musí postupovat dle právní úpravy správního řízení. Rovněž je třeba poukázat na skutečnost, že předmětem správního řízení jsou pouze vnější vztahy veřejné správy vůči právním subjektům. [26]

Správní řízení představuje součást výkonu veřejné správy, přičemž normy upravující správní proces se týkají výkonu výsostné správy a neuplatní se ve věcech fiskálních, hospodářských či zaměstnaneckých, neboť zde subjekt veřejné správy vystupuje jako nositel soukromoprávních povinností a práv. [27]

Celkem lze tedy vymezit čtyři zákonné znaky správního procesu a to:

- Skutečnost, že jde o postup příslušného správního orgánu
- Konkrétnost věci, tj. konkrétní předmět řízení

[22] SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. Op. cit., s. 31-33.
[23] HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. Op. cit., s. 246.
[24] KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. Op. cit., s. 322.
[25] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.10.2009, sp. zn. 9 As 94/2008.
[26] KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. Op. cit., s. 322.
[27] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.10.2009, sp. zn. 9 As 94/2008.

- Konkrétnost osob, tj. individuálně určení či určitelní účastníci řízení
- Účel postupu, kterým je meritorní rozhodnutí.

Zároveň je nezbytné poukázat na skutečnost, že předmět řízení musí být v oznámení o zahájení řízení dostatečně určen tak, aby bylo účastníkovi řízení jasné, jaké jeho jednání bude správním orgánem posuzováno, a aby bylo zaručeno jeho právo se v rámci procesu účinně hájit.[28]

Dle mého názoru má vymezení předmětu řízení pro účastníky velký význam. Bez znalosti předmětu řízení dle mého úsudku nemohou účinně využívat svá procesní práva, například právo být slyšen.

1.3 Správní řízení obecné a zvláštní

Správní řízení lze členit na obecné a zvláštní. Uvedené členění rovněž reflektuje i soudobý právní řád. Právní úpravu obecného správního řízení nalezneme ve správním řádu. Vyskytuje se na všech úsecích státní správy, dále v oblasti územní samosprávy a v určitých případech s výjimkami u některých specifických otázek stanovenými zvláštními předpisy. Obecné správní řízení upravuje druhá část zákona č. 500/2004 Sb., která je nadepsána *„Obecná ustanovení o správním řízení“*, a dále též třetí část, jež je nadepsána *„Zvláštní ustanovení o správním řízení“* a to i přes svůj název, který by mohl implikovat jiný závěr. Zákonodárce třetí část do správního řádu zařadil z toho důvodu, že jeho cílem bylo zahrnout do tohoto předpisu, resp. do jeho obecné úpravy i nejčastější a nejpotřebnější procesní zvláštnosti, které do přijetí současného správního řádu byly obsaženy ve zvláštních zákonech, tj. odděleně od správního řádu. V důsledku tohoto kroku došlo k redukci tzv. zvláštní úpravy správního řízení a to s ohledem na předchozí právní úpravu. Někdy se pro lepší přehlednost hovoří o tzv. zvláštním správním řízení dle správního řádu. [29]

Třetí část správního řádu má dle mého názoru velmi zajímavý charakter, neboť správní orgán je povinen některé její ustanovení užít[30], a u některých je ponecháno na jeho úvaze, zda je bude v daném případě aplikovat[31] a to například s ohledem na procesní ekonomii.[32]

[28] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.3.2010, sp. zn. 1 Afs 58/2009.
[29] SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. Op. cit., s. 33-36.
[30] Například jde o podání vysvětlení ve smyslu § 137 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

Dle mého názoru tato skutečnost umožňuje vést efektivní řízení a přizpůsobit vedení řízení danému konkrétnímu případu.

Můžeme tedy říct, že obecná úprava správního řízení není tedy vždy aplikovatelná sama o sobě, nýbrž v některých případech je aplikovatelná pouze s výjimkami, které stanoví zvláštní právní předpis.

Zvláštní zákony zrcadlí rozmanitost úkolů veřejné správy. Obsahují zpravidla jak hmotněprávní, tak procesněprávní normy. Právě tyto zvláštní zákony v sobě obsahují právní úpravu tzv. zvláštního správního řízení. Termín zvláštní správní řízení lze chápat jako proces, který je výrazem kombinace obecné úpravy správního řízení a odchylek od něj a zvláštních zákonů. Charakteristické pro něj je, že se správní řád na takové řízení užije pouze subsidiárně.[33]

Subsidiární použití správního řádu vyplývá z § 1 odst. 2 správního řádu. Podle tohoto ustanovení se zákon č. 500/2004 Sb., případně jeho jednotlivé ustanovení užije, pokud zvláštní zákon nestanoví jiný postup.

S ohledem na znění § 1 odst. 2 správního řádu je k subsidiární aplikaci správního řádu zapotřebí, aby zvláštní zákon stanovil jiný postup. Není tedy možné, aby zvláštní zákon vyloučil aplikaci správního řádu a zároveň dodatečně neupravil dané procesní otázky.[34]

Zároveň je nutné zkoumat, zda je v daném případě vůbec dána působnost správního řádu, tj. zda vůbec připadá v úvahu subsidiární užití tohoto právního předpisu. Například zadávací řízení ve smyslu zákona o veřejných zakázkách není správním řízením, a proto tedy ani nepřipadá v úvahu subsidiární užití správního řádu. [35]

Dále může nastat situace, kdy zvláštní zákon neobsahuje komplexní úpravu řízení, ale odkazuje na komplexní úpravu jiného zákona, než je správní řád. [36]

Zvláštní zákony nejčastěji obsahují speciální úpravu účastníků řízení, náležitosti návrhu pro zahájení řízení, náležitosti správního rozhodnutí či úpravu průběhu jednání. [37]

---

[31] Například jde o vydání příkazu dle § 150 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.
[32] KLIKOVÁ, Alena, Petr HAVLAN a Marek CHADIMA. *Správní řád*. Op. cit., s. 85.
[33] SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. Op. cit., s. 33-36.
[34] *Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 3/2005* [online]. [cit. 2022-10-08]. Dostupné z: https://www.mvcr.cz/soubor/3-2005-vztah-ustanoveni-1-odst-2-a-180-odst-1-spravniho-radu.aspx.
[35] Blíže § 1 odst. 1 zákona č. 500/400 Sb., správní řád.
[36] JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. Op. cit., s. 12.
[37] SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. Op. cit., s. 33-36.

Dle mého názoru se jedná zejména o úpravu institutů, které reflektují specifičnost daného správního procesu a měly by právě těmito odchylkami přispět k tomu, že bude zajištěna náležitá ochrana práv a oprávněných zájmů osob.

Subsidiární užití správního řádu se uplatňuje nejen v České republice, ale též v sousedních státech. V případě slovenské a rakouské právní úpravy platí, že zvláštní předpisy nemusí přímo odkazovat na podpůrné užití správního řádu, přestože tak zpravidla činí. Dle německé úpravy je to ovšem nezbytné. Lze tedy shrnout, že v těchto zmíněných zahraničních právních řádech a i v České republice mohou nastat případy, kdy se správní řád uplatní na všechny procesní otázky v plném rozsahu, situace, kdy se správní řád uplatní pouze částečně, či případy, kdy se správní řád neuplatní vůbec.[38]

Vztah mezi správním řádem a zvláštními právními předpisy, které byly již účinné před nabytím účinnosti správního řádu, upravuje § 180 správního řádu. Uvedené ustanovení stanoví, že v případě, kdy se podle dosavadních právních předpisů postupuje ve správním řízení tím způsobem, že správní orgány vydávají rozhodnutí, aniž by zvláštní předpisy upravily řízení v celém rozsahu, postupují správní orgány v otázkách, jejich řešení je nezbytné, podle správního řádu a to včetně jeho části druhé.

V praxi je zapotřebí vždy řešit, zda se jedná o obecné správní řízení, anebo zda se v daném případě bude aplikovat zvláštní právní předpis. Odpověď na uvedenou otázku nám poskytuje zvláštní právní předpis, který obsahuje též hmotněprávní úpravu dané problematiky, popřípadě organizačně právní předpis, který upravuje působnost orgánu veřejné správy na daném úseku a v němž může být rovněž specificky vymezena pravomoc a příslušnost správního orgánu. V tomto předpisu je tedy zapotřebí hledat, zda zákonodárce v rámci správního řízení stanovil určité odchylky od obecného správního řízení. Zmíněné odchylky nahrazují určité ustanovení v obecné úpravě, popřípadě ho doplňují, rozšiřují či zužují. Ustanovení těchto zákonů o užití správního řádu má nyní pouze informativní charakter, protože subsidiarita vyplývá ze zákona č. 500/2004 Sb. [39]

Považuji za důležité zdůraznit, že pokud ovšem zvláštní zákon hovoří o vyloučení obecných předpisů o správním řízení, nemyslí se tím vyloučení celého správního řádu, nýbrž pouze druhé a

[38] JEMELKA, Luboš. *Princip subsidiarity správního řádu*. Praha: C.H. Beck, 2013. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-479-7, s. 197.
[39] SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. Op. cit., s. 33-36.

třetí části zákona č. 500/2004 Sb., neboť správní řád upravuje též další postupy, které nelze považovat za správní řízení.[40]

Zároveň je ovšem zapotřebí zmínit, že zvláštní právní předpis nelze aplikovat samostatně, protože neobsahuje úplnou úpravu celého správního procesu. Proto je zapotřebí jej užít vždy společně se správním řádem, neboť právě správní řád obsahuje právní úpravu všech nezbytných postupových kroků od samého počátku až do jeho konce. [41]

Za zvláštní řízení podle zvláštních právních předpisů lze označit například celní řízení, vodoprávní řízení, azylové řízení, přestupkové řízení či územní a stavební řízení.[42]

Domnívám se, že zákonodárce by měl při tvorbě zvláštních právních předpisů zohlednit specifičnost daného správního řízení a zároveň s ohledem na tento fakt stanovit instituty odchylné od správního řádu. Dle mého názoru je vhodnější, pokud zákonodárce zakotví ve zvláštním předpisu více výjimek z obecné úpravy, jestliže tímto krokem zároveň zajistí lepší ochranu účastníků řízení a větší rychlost procesu.

Rovněž může nastat případ, kdy zvláštní zákon úplně vyloučí aplikaci správního řádu. Z uvedeného pak plyne, že se správní řád v daném případě neužije ani subsidiárně. Příkladem této úpravy je daňový řád, který podpůrnou aplikaci zákona č. 500/2004 Sb. vylučuje v § 262. V tomto případě se tedy povede řízení výlučně podle právní úpravy obsažené v daňovém řádu.

Aplikaci správního řádu může vyloučit pouze zákon, není přípustné, aby užití tohoto předpisu vyloučily například zásady vydané soukromoprávním subjektem.[43] Zároveň je třeba, aby zvláštní zákon vyloučil aplikaci zákona č. 500/2004 Sb. výslovně.[44]

Skutečnost, zda bude dané řízení podléhat obecné právní úpravě, či zda bude správní řízení regulováno specifickým způsobem, je na úvaze zákonodárce. Ústavní soud není oprávněn hodnotit vhodnost či účelnost zvolené právní úpravy, ale pouze její zákonnost.[45]

Chybějící procesní úpravu správního procesu lze kompenzovat analogií. Přičemž je ovšem na místě zdůraznit, že pokud správní doktrína připouští užití analogie, je zapotřebí ji užít pouze v omezeném rozsahu za účelem vyplňování mezer v procesních předpisech a pouze ve prospěch

---

[40] JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. Op. cit., s. 12.
[41] SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. Op. cit., s. 33-36.
[42] *Prezentace Správní právo procesní - Správní řízení I.* [online]. [cit. 2022-10-08]. Dostupné z: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjH3c69ldD6AhWP7KQKHUnWBboQFnoECA8QAQ&url=http%3A%2F%2Foldwww.upol.cz%2Ffileadmin%2Fuser_upload%2FPF-dokumenty%2FKSPP%2FSprocesFD%2FSPPPpr03.pdf&usg=AOvVaw3peW3bGU0eHCfC0_HL8nyJ.
[43] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.4.2011, sp. zn. 1 As 22/2011.
[44] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.9.2004, sp. zn. 2 As 19/2004.
[45] Nález Ústavního soudu ze dne 12.7.2001, sp. zn. Pl. ÚS 11/2000.

ochrany práv účastníků. Z uvedeného ovšem nelze dovodit přípustnost vytvářet prostřednictvím analogie celou procesní úpravu správního procesu.[46]

V minulosti řešil Ústavní soud rovněž situaci, kdy zákonodárce vyloučil ve zvláštním právním předpisu užití obecné úpravy správního řízení a v rámci zvláštního zákona neupravil zvláštní pravidla pro rozhodování, přičemž zákonodárce zároveň v zákoně přiznal správnímu úřadu pravomoc vydat správní akt. Soud dospěl k závěru, že v takovém případě zákon vyloučením aplikace obecných předpisů o správním řízení zakládá absenci zákonného podkladu, mezí a způsobů uplatňování státní moci. Další problém lze spatřit v tom, že v případě absence procesní úpravy není správní orgán zákonem vázán chránit zájmy a práva občanů, není povinen se věcí zabývat svědomitě a odpovědně. Dále nemá *ex lege* povinnost vyřídit věc včas a bez průtahů a ani není povinen dbát na to, aby rozhodnutí vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci. Absence zákonného podkladu má rovněž negativní dopad na účastníky řízení, protože jim posléze chybí právo hájit se a vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Výše uvedené tedy porušuje čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny a rovněž též čl. 36 odst. 1 Listiny, neboť není zákonem zaručeno právo každého na stanovený postup při domáhání se svých práv.[47]

Výše popsaný deficit právní úpravy měl za následek zrušení příslušných ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny [48] a zákona o státní památkové péči.[49]

1.4 Základní zásady činnosti správních orgánů

Ustanovení § 2 až 8 správního řádu vymezují základní zásady činnosti správních orgánů. V těchto zásadách jsou obsaženy rovněž i základní zásady správního řízení. Tyto principy pomáhají při výkladu ustanovení správního řádu[50] a rovněž poskytují procesním subjektům obecný návod pro postup v řízení. Jsou závazné pro činnost všech správních orgánů a dále též při formách činnosti, které správní řád vůbec nenormuje. Nerespektování či opomenutí těchto principů může mít za následek vznik nesprávného či nezákonného rozhodnutí, popřípadě nesprávný úřední postup.

[46] Nález Ústavního soudu ze dne 26.4.2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04.
[47] Nález Ústavního soudu ze dne 5.11.1996, sp. zn. Pl. ÚS 14/96.
[48] Nález Ústavního soudu ze dne 5.11.1996, sp. zn. Pl. ÚS 14/96.
[49] Nález Ústavního soudu ze dne 26.4.2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04.
[50] Pro správní právo je typické časté užívání neurčitých právních pojmů, přičemž k jejich interpretaci se užívají právě základní zásady činnosti správních orgánů. Správní orgán má rovněž povinnost užívat správní uvážení vždy v souladu s těmito zásadami.

Rovněž je zapotřebí zmínit, že základní zásady existují ve vzájemné souvislosti. Některé z nich se navzájem prolínají, a tudíž je nelze užít izolovaně. Zásady se aplikují v různých typech správního řízení v různé míře a v rozličných kombinacích.[51]

Za ideové zdroje těchto principů lze označit Ústavu, Listinu a dále též dokumenty mezinárodního práva a evropského práva, zejména Úmluvu Rady Evropy o ochraně lidských práv a základních svobod a mnohá doporučení Výborů ministrů Rady Evropy vztahujících se k evropskému správnímu právu a judikaturu tuzemských i zahraničních soudů.[52]

Lze tedy shrnout, že základní zásady činnosti správních orgánů vystihují v podstatné míře povinnosti správních orgánů a vyjadřují podstatné rysy výkonu správní působnosti. Jejich význam je především interpretační,[53] avšak nelze opominout ani jejich aplikační přínos, neboť jsou rovněž přímo aplikovatelnými ustanoveními. Jejich porušení má za následek vadu postupu.[54] Matzner uvádí, že tyto zásady jsou způsobilé zabránit nevhodnému či šikanóznímu postupu ze strany správního orgánu.[55]

Domnívám se, že tyto principy vystihují, jaký by měl být výkon veřejné správy v České republice a zároveň díky svému významu pro interpretaci jiných ustanovení zajišťují, aby mohlo být dosaženo ideálního stavu, který bude odpovídat principům dobré správy.

Zároveň si myslím, že je nezbytné bezvýhradně trvat na dodržování těchto principů v praxi, aby předmětná ustanovení správního řádu neměla pouze proklamační význam a nebyla pouze formálními větami.

Z § 177 správního řádu plyne, že se základní zásady činnosti správních orgánů užijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád neužije, jestliže sám neobsahuje úpravu odpovídající těmto zásadám. Uvedený závěr judikoval též Ústavní soud.[56] Z uvedeného plyne, že základní zásady přesahují obecnou působnost správního řádu a správní orgán je povinen předmětné principy respektovat i při výkonu nevrchnostenské veřejné správy.[57]

---

[51] HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Správní právo procesní*. 6. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019. ISBN 978-80-7502-365-0, s. 42-43.
[52] *Deník veřejné správy - základní zásady činnosti* [online]. [cit. 2022-10-09]. Dostupné z: https://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6218190.
[53] Výklad ustanovení v souladu s těmito zásadami má za následek zajištění souladu aplikace zákona jakožto celku.
[54] HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. Op. cit., s. 253.
[55] *Obrana proti nesprávným postupům správních orgánů* [online]. [cit. 2022-10-09]. Dostupné z: https://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/obrana-proti-nespravnym-postupum-spravnich-organu?strana_do=3.
[56] Nález Ústavního soudu ze dne 25.9.1997, sp. zn. IV. ÚS 114/96.
[57] JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. Op. cit., s. 22.

Brázda s ohledem na výše uvedené označuje tyto principy za závažné kogentní normy, což mimo jiné potvrzuje jejich zařazení v úvodních ustanoveních zákona č. 500/2004 Sb.[58]

Z § 2 až 8 zákona č. 500/2004 Sb. vyplývají tyto základní zásady činnosti správních orgánů: zásada zákonnosti, zákazu zneužití svěřené pravomoci, ochrany veřejného zájmu, ochrany práv nabytých v dobré víře, zásada proporcionality, rovnosti, materiální rovnosti, materiální pravdy, zásada služby veřejnosti, zásada smírného řešení sporů, zásada dobré správy a spolupráce správních orgánů, zásada rychlosti, hospodárnosti a ochrany před nečinností.

[58] *Základní zásady jako významná složka v činnosti správních orgánů* [online]. [cit. 2022-10-09]. Dostupné z: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjg2J244tL6AhUvsKQKHQmICQQ4ChAWegQIBxAB&url=https%3A%2F%2Fbezpecnostni-sbory.wbs.cz%2Fclanky%2F3_2014%2Fzakladni_zasady__jako_vyznamna_slozka_v_cinnosti_spravnich_organu.pdf&usg=AOvVaw1QgWs0DKhKGkeB7KRgfo0F.

2 Subjekty správního řízení

Správní proces má své obligatorně základní pojmové prvky, pod kterými lze rozumět procesní vztahy, procesní subjekty a procesní úkony.[59]

Subjekty správního řízení lze vymezit jako široký okruh právnických a fyzických osob, orgánů veřejné moci, které zastávají určitou roli v rámci správního procesu, a dalších subjektů. Rovněž je pro tyto subjekty příznačné, že se určitým způsobem podílejí na průběhu řízení a výsledku správního procesu.[60]

Považuji za nezbytné již v úvodu této kapitoly uvést, že pojem subjekt správního řízení nelze považovat za synonymum k pojmu účastník řízení a to z toho důvodu, že jde o termín obsahově širší. Tento pojem totiž zahrnuje i orgány, které dané řízení vedou, a rovně i další entity, které mají v řízení určitou procesní úlohu, přestože správní orgán přímo nerozhoduje o jejich právech.

Přestože se obecně v právní terminologii užívá pojem subjekt, nelze v rámci správního procesu mít za to, že jako subjekt správního řízení může v procesu vystupovat pouze ten, kdo je nadán právní osobností dle hmotného práva. Této problematice se budu blíže věnovat ve čtvrté kapitole, které se zaměřím na způsobilost být účastníkem správního řízení.

Aby subjekty správního procesu mohly efektivně uplatnit svůj vliv na řízení, přiznává jim za tímto účelem zákonodárce procesní práva a povinnosti. Jejich rozsah je závislý na jejich procesní roli. V určitých případech může dojí též k procesnímu nástupnictví, o němž bude blíže pojednáno ve třetí kapitole této práce.

Subjekty správního procesu jsou zároveň účastníci procesněprávních vztahů v rámci správního procesu.

Subjekty správního řízení lze rozdělit do těchto skupin:

- Správní orgány, které vedou řízení
- Dotčené orgány
- Účastníci řízení
- Ostatní subjekty správního řízení

[59] HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Správní právo procesní*. Op. cit., s. 57.
[60] MATES, Pavel a Marek STARÝ. *Základy správního práva procesního*. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2014. Eupress. ISBN 978-80-7408-088-3, s. 35.

Za hlavní subjekty jsou považováni správní orgán, který vystupuje jakožto vykonavatel veřejné správy, a účastníci řízení, vůči nimž správní orgán vykonává svou pravomoc a o jejichž záležitostech je v rámci řízení rozhodováno. Zbývající subjekty lze označit za zvláštní.[61]

Dle mého názoru lze tyto dva výše zmíněné subjekty označit za obligatorní, protože v každém správním procesu musí na jedné straně vystupovat správní orgán, který povede řízení, a alespoň jeden účastník, který má zájem na výsledku správního procesu.

Kopecký uvádí, že v rámci správního procesu mohou kromě výše zmíněných subjektů vystupovat též dožádané orgány a nadřízené správní orgány, které v rámci určitých procesů mají přesně vymezená práva a povinnosti. Ve sporném řízení mohou vystupovat též tzv. vedlejší účastníci. Pod tímto termínem rozumíme osoby, které mají zájem na výsledku řízení a mohou stát v rámci procesu buď na straně navrhovatele, anebo na straně odpůrce. Svou aktivní účastí působí na výsledek správního procesu.[62]

S ohledem na pestrost subjektů správního procesu se domnívám, že zákonodárce se snažil zajistit účast poměrně velkého množství procesních subjektů, aby v rámci správního procesu mohly být reprezentovány, prosazovány a chráněny rozličné zájmy, které v soudobé společnosti existují.

Pojem správní orgán je legálně definován v § 1 odst. 1 správního řádu a rozumí se jím orgány moci výkonné, orgány územních samosprávných celků a jiné orgány, právnické a fyzické osoby, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy.

Jak naznačuje samotná legální definice, pod termínem správní orgán lze rozumět pestrou výseč různých entit. Mezi správní orgány mohou patřit veřejné stráže, veřejné vysoké školy, obecní a krajské úřady, Česká národní banka, Nejvyšší kontrolní úřad, správní úřady[63] či prezident republiky, jestliže vykonává pravomoci, které se uskutečňují ve formě rozhodnutí dle § 67 správního řádu.[64]

Správní orgány vedou řízení a určují jeho průběh od samotného zahájení až do jeho meritorního či procesního vyřízení. Při svém postupu musí dodržovat relevantní právní předpisy a základní zásady výkonu veřejné správy. Samy jsou nositeli práv a povinností a zákon je

[61] SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. Op. cit., s. 72.
[62] KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. Op. cit., s. 340.
[63] *Správní právo procesní* [online]. [cit. 2022-10-10]. Dostupné z: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjPwOaUmtX6AhUZP-wKHaGqAAI4KBAWegQIBBAB&url=https%3A%2F%2Fwww.bpa-svatonovice.cz%2Fimages%2FDokumenty%2FSkripta%2FSkripta_Spravni_pravo_procesni.pdf&usg=AOvVaw1-PiUTJygmT8uOzqMg-Ulc.
[64] JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. Op. cit., s. 7.

pověřil rozhodováním o právech a povinnostech jiných subjektů. K tomuto účelu mají subjekty veřejné správy určitou pravomoc a příslušnost. V konkrétních případech za správní orgány jednají úřední osoby.[65]

Zároveň lze upozornit na skutečnost, že pokud osoba vystupuje v řízení jakožto oprávněná úřední osoba, není možné, aby zároveň vystupovala jako účastník řízení, resp. jednala jménem právnické osoby či územního samosprávního celku.[66]

Dotčené orgány jsou dle § 136 správního řádu orgány, o nichž tak stanoví zvláštní zákon a správní orgány a jiné orgány veřejné moci, které jsou příslušné k vydání závazného stanoviska, popřípadě vyjádření, které slouží jako podklad pro rozhodnutí správního orgánu. Postavení těchto orgánů mají též územní samosprávné celky, pokud se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu.

Příkladem dotčeného orgánů může být krajská hygienická stanice, hasičský záchranný sbor, orgán státní památkové péče či orgány životního prostřední například na úseku ochrany vod, lesa, zemědělského půdního fondu či ochrany přírody a krajiny.[67]

Z důvodové zprávy vyplývá, že právní úprava dotčených orgánů měla zajistit větší efektivitu veřejné správy a dále umožnit, aby místo zdvojování daných fází řízení došlo buď ke společnému úkonu, či k vzájemné zastupitelnosti.[68]

Dotčené orgány poskytují rozhodujícímu orgánu součinnost a to zejména tím, že jsou povinny poskytovat všechny informace důležité pro řízení, pokud tím nedojde k porušení povinnosti podle zvláštního zákona.[69] Vydávají závazná stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu či činí v průběhu řízení vyjádření. Dotčené orgány mají například tato práva: právo nahlížet do spisu, právo obdržet kopie materiálů tvořících součást spisu, pokud je to podstatné pro výkon jejich působnosti. Zákonodárce jim tato práva přiznal proto, aby mohly posoudit, zda má dojít k zahájení řízení. Dále tato práva mohou vykonávat v souvislosti s výkonem dozoru či

[65] HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Správní právo procesní*. Op. cit., s. 57.
[66] *Závěr Poradního soboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 133/2014* [online]. [cit. 2022-10-09]. Dostupné z: https://www.mvcr.cz/soubor/133-2014-podjatost-starosty-a-mistostarosty-obce-v-pripade-kdy-je-obec-ucastnikem-rizeni.aspx.
[67] *Dotčené orgány* [online]. [cit. 2022-10-10]. Dostupné z: https://domek.ochrance.cz/vyjadreni-subjektu/zavazna-stanoviska-dotcenych-organu/.
[68] Důvodová zpráva ke správnímu řádu, dostupné jako Sněmovní tisk 201/0 na https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=201&CT1=0.
[69] § 136 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

v souvislosti s probíhajícím řízením. Dotčené orgány jsou rovněž oprávněny podat podnět k zahájení přezkumného řízení.[70]

Správní orgán vedoucí řízení a dotčené orgány mohou v mezích své působnosti učinit společný úkon, pokud se nejedná o vydání rozhodnutí. Zároveň zákon umožňuje využití výsledku úkonu dotčeného orgánu pro účely správního řízení, pokud s tím správní orgán a dotčený orgán souhlasí a to v případě, pokud tímto nemůže dojít ke vzniku újmy na právech účastníků.[71]

Správní řád rovněž předvídá situaci, kdy dojde ke vzniku rozporů mezi správním orgánem vedoucím řízení a dotčeným orgánem, popřípadě mezi dotčenými orgány, a to ve věci týkající se řešení otázky, která je předmětem rozhodování. V takovém případě se bude přiměřeně postupovat podle ustanovení o řešení sporů o příslušnosti. Pokud by dohodovací řízení bylo bezvýsledné, je zapotřebí předložit zprávu o jeho průběhu s návrhy jednotlivých ústředních správních úřadů vládě. Předložit ji má ústřední správní úřad, na jehož návrh bylo dohodovací řízení zahájeno. Tento postup se neuplatní v případě rozporů s územními samosprávnými celky, pokud jde o věc tykající se jejich práva na územní samosprávu. Zároveň správní řád stanoví, že po dobu tohoto výše popsaného postupu neběží lhůty, tykající se provádění úkonů v rámci procesu.[72]

Dotčené orgány jsou typické zejména pro oblast stavebního práva a práva životního prostředí. V rámci předmětného řízení vydávají závazná stanoviska, v němž zohledňují zájem, který na úseku veřejné správy hájí.[73]

Zároveň je na místě zmínit, že v rámci správního procesu mohou rovněž vystupovat tzv. osoby zúčastněné na řízení. Tyto osoby ovšem nelze subsumovat pod termín subjekty správního procesu a to z toho důvodu, že nemohou vlastním jménem ovlivnit proces, nehájí v něm své zájmy a zároveň nedisponují procesními právy a povinnostmi ve vztahu k předmětu řízení.[74]

Pod termínem osoby zúčastněné na řízení rozumíme osoby, které nejsou přímo zainteresovány na výsledku řízení. Jejich význam lze spatřit zejména pro shromažďování

---

[70] § 136 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.
[71] § 136 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.
[72] § 136 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.
[73] *Správní právo procesní* [online]. [cit. 2022-10-10]. Dostupné z: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjPwOaUmtX6AhUZP-wKHaGqAAI4KBAWegQIBBAB&url=https%3A%2F%2Fwww.bpa-svatonovice.cz%2Fimages%2FDokumenty%2FSkripta%2FSkripta_Spravni_pravo_procesni.pdf&usg=AOvVaw1-PiUTJygmT8uOzqMg-Ulc.
[74] KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. Op. cit., s. 261.

podkladů pro rozhodnutí. I příslušníci této skupiny jsou nadáni určitými procesními právy a povinnostmi. Jedná se zejména o svědky, znalce, tlumočníky a další osoby vystupující ve vykonávacím řízení, například plátce mzdy, peněžní ústav, osoba, která předkládá listinu či věc, která má být předmětem ohledání.[75]

Zároveň považuji za nezbytné zmínit, že v kontextu správního řádu má termín osoba zúčastněná na řízení jiný význam než ve správním soudnictví. Z § 34 odst. 1 soudního řádu správního plyne, že v rámci správního soudnictví jsou těmito osobami ti, kteří *„byli přímo dotčeni ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ti, kteří mohou být přímo dotčeni jeho zrušením anebo vydáním výroku rozhodnutí soudu“* a to v případě, že nejsou účastníky řízení. Zákonodárce rovněž vyžaduje, aby tyto osoby výslovně oznámily, že budou v rámci předmětného řízení uplatňovat práva osob zúčastněných na řízení. Tyto osoby pak disponují například právem předkládat písemná vyjádření, právem nahlížet do spisu či právem být vyrozuměn o nařízení jednání a právem žádat, aby jim bylo při jednání uděleno slovo. Dále se jim doručuje například rozhodnutí, kterým končí řízení u soudu.[76] Za významné považuji jejich právo podat kasační stížnost.[77]

Rovněž lze poukázat na skutečnost, že trestní řád užívá tento termín opět v jiném významu. Dle § 42 zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád se pod tímto termínem rozumí ten, jehož věc či část majetku byla zabrána, anebo podle návrhu má být zabrána.

Nepokládám za vhodné, že se v rámci správního řízení a v rámci správního soudnictví používá termín, který má v každém z těchto procesů jiný obsah, tím spíše, když se jedná se stejnou oblast práva, tj. o oblast správního práva. Dle mého názoru by bylo vhodné užívat termín osoby zúčastněné na řízení pouze v oblasti správního soudnictví a v rámci správního řízení zavést jiný pojem.

Jiný význam má pojem zúčastněná osoba v rámci správního řízení v Rakousku. Dle § 8 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (obecný správní řád) je zúčastněnou osobu ten, který se domáhá určitého úkonu správního úřadu, nebo jehož se dotýká činnost úřadu. V míře, v jaké je dotčen jeho právní nárok, či v jaké je dotčen jeho právní zájem, je stranou.

[75] HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Správní právo procesní*. Op. cit., s. 57.
[76] § 34 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.
[77] § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

Považuji za zajímavé, že v Rakousku lze v určitých případech podřadit stranu řízení[78] pod pojem zúčastněná osoba. Každý účastník je zároveň zúčastněnou osobou, avšak každá zúčastněná osoba není stranou řízení. Odpověď na otázku, zda je osoba v daném procesu i stranou, se odvíjí od toho, zda má osoba právní nárok či právní zájem. Řešení této otázky je zapotřebí hledat v hmotněprávních předpisech, což dovodila judikatura. Právním nárokem lze chápat nárok na určitý úřední úkon či činnost. Právní zájem znamená, že osoba není oprávněna žádat vydání rozhodnutí v předmětné věci, avšak i přesto se jí dotýkají skutkové okolnosti rozhodované věci, a proto musí tento vztah orgán vedoucí řízení zohlednit.[79]

Závěrem této kapitoly lze shrnout, že právní úpravu subjektů správního řízení obsahuje správní řád, nicméně zvláštní právní předpisy rovněž upravují okruh a postavení subjektů v rámci zvláštních správních procesů a to s ohledem na jejich specifický charakter.

[78] Zde je namístě zmínit, že rakouský obecný správní řád užívá pojem strana, který lze přeložit též jako účastník řízení.
[79] HORÁKOVÁ, Monika a Veronika TOMOSZKOVÁ. *Správní řízení v zemích EU: Rakousko, Polsko, Slovensko a Maďarsko*. Praha: Linde Praha, 2011. ISBN 978-80-7201-845-1, s. 68-69.

3 Vymezení účastníků správního řízení

3.1 Charakteristika účastníků správního řízení

Účastníky správního řízení lze označit za obligatorní subjekty správního řízení, protože v každém správním procesu se musí vyskytovat alespoň jeden účastník. Uvedené plyne z legální definice správního řízení zakotvení v § 9 správního řádu, neboť jeho účelem je konkrétní fyzické či právnické osobě založit, změnit či zrušit práva či povinnosti, popřípadě prohlásit že práva či povinnosti v určité věci má či nemá. Mates uvádí, že okruh účastníků řízení je ve skutečnosti širší a nemusí jít vždy pouze o osoby, s nimiž a o nichž je *de facto* vedeno řízení.[80]

Dle mého názoru představuje náležité vymezení účastníků jeden z nejdůležitějších prvků správního procesu, neboť jestliže s určitou osobou nebude v rámci procesu jednáno jako s účastníkem, nebude pak tato osoba disponovat možností bránit svá práva a uplatňovat své zájmy prostřednictvím procesních práv, které by pro tento účel jinak měla. Zároveň si ovšem myslím, že správné vymezení okruhu účastníků může být v mnohých případech velmi obtížné.

Obecně můžeme říct, že účastníci správního řízení jsou osoby, o jejichž právech a povinnostech se v rámci řízení rozhoduje, nebo pro jejichž právní poměry může mít výsledek správního procesu takový význam, že jim zákonodárce svěřil právní prostředky, jimiž mohou působit na průběh a výsledek správního procesu.[81] Osoby, o jejichž právech a povinnostech se v rámci procesu rozhoduje, již nejsou považovány za pouhý objekt procesu, ale za subjekt, který se aktivně podílí na řízení a na tvorbě obsahu rozhodnutí. [82]

Účelem stanovení účastníků správního řízení je mimo jiné zajištění realizace jejich procesních práv, včetně minimalizace rizika, že některý z účastníků řízení bude opomenut. Veřejná správa totiž nemůže být realizována bez svých adresátů. Uvedené rovněž platí pro správní řízení, které představuje jednu z procesních forem činnosti veřejné správy. V rámci správního procesu jsou účastníci vymezeni individuálně, což ovšem nevylučuje to, že v konkrétním řízení se může vyskytovat velké množství účastníků. V případě, že by nebyl okruh

[80] MATES, Pavel a Marek STARÝ. *Základy správního práva procesního*. Op. cit., s. 44.
[81] KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. Op. cit., s. 345-346.
[82] PRÁŠKOVÁ, Helena. Povinnost součinnosti účastníka správního řízení při opatřování podkladů pro rozhodnutí In: RAJCHL, Jiří. *Správní řád: 10 let v akci*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016. ISBN 978-80-87975-57-2, s. 117.

účastníků jednoznačně určitelný, jednalo by se o proces vedoucí k vydání opatření obecné povahy.[83]

Ústavní základ pro institut účastenství představuje čl. 36 Listiny, podle nějž *„se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.“*

Správní řád vychází ze zásady rovnosti účastníků správního řízení. Tato zásada představuje jednu ze základních zásad činnosti správních orgánů.[84] Podle této zásady mají *„dotčené osoby při uplatňování svých procesních práv rovné postavení.“* Tato zásada vychází z ústavního principu rovnosti, respektive ze zákazu diskriminace. Výše uvedený princip zdůrazňuje nestranný přístup správního orgánu vůči dotčeným osobám, přičemž tento nestranný přístup by měl být dodržen jak při uplatňování procesních práv účastníků řízení, tak v rovině plnění jejich procesních povinností. Hrabák tuto zásadu považuje za projev aktivní spoluúčasti správního orgánu, který by měl vést k dosažení rovnosti zbraní v rámci správního řízení.[85] Rovnost účastníků není koncipována jako rovnost absolutní, nýbrž jako rovnost v právech a povinnostech, které jim zákon přiznává.[86]

Domnívám se, že výše uvedená zásada má nesporný význam pro správní řízení, protože zajišťuje, aby žádný z účastníků nebyl v rámci správního procesu diskriminován. Dle mého názoru bude mít tento princip největší význam pro osoby, které jsou například určitým způsobem znevýhodněny v rámci běžného života, tj. handicapované osoby. Správní orgán by měl v rámci řízení postupovat tak, aby i tyto znevýhodněné osoby mohly řádně uplatňovat svá procesní práva.

Účastníky správního řízení můžeme rozdělit do následujících skupin:

- Účastníci řízení dle § 27 odst.1
- Účastníci řízení dle § 27 odst.2
- Účastníci řízení dle § 27 odst.3
- Účastníci řízení dle § 28

[83] POTĚŠIL, Lukáš, Alžbeta KRÁLOVÁ a Jiří VENCLÍČEK. *Správní právo procesní: (v příkladech a otázkách)*. 2. doplněné a přepracované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2018. ISBN 978-80-210-9054-5, s. 33.
[84] § 7 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.
[85] HRABÁK, Jan. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou.* 5. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7598-134-9, s. 25.
[86] JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. Op. cit., s. 183.

Zvláštní úpravu účastníků řízení přináší správní řád pro sporné řízení. Zde zákon hovoří o navrhovateli a o odpůrci.

Naopak účastníkem řízení není správní orgán, který provádí řízení a vydává rozhodnutí, či správní orgán, jehož působnost souvisí s předmětem správního procesu, a dotčené orgány dle § 136 správního řádu.[87]

Vymezení okruhu účastníků kombinuje procesní legitimaci[88] s odvozováním jejich postavení z hmotněprávní legitimace. U účastníků řízení dle § 27 správního řádu lze až při přijetí rozhodnutí spolehlivě říci, zda mají hmotná práva či povinnosti, popřípadě zda jim je možné přiznat oprávnění, anebo uložit povinnost, či bude o jejich právech a povinnostech vydáno deklaratorní rozhodnutí, popřípadě se bude rozhodnutí přímo dotýkat jejich právních poměrů. Subjekty se stávají účastníky řízení podáním žádosti, označením za odpůrce, tím, že správní orgán hodlá z moci úřední rozhodnout o jejich právech a povinnostech, anebo tím, že jim zvláštní zákon jako dalším účastníkům tento status přiznává.

U účastníků dle § 27 odst. 2 správního řádu je zapotřebí posoudit jejich hmotněprávní legitimaci, neboť zde se obvykle vychází z pravděpodobnosti, že vydané rozhodnutí se přímo dotkne jejich práv či povinností. U této kategorie účastníků může dojít k případům, že určitý subjekt nebude v řízení jako účastník figurovat, a to i přesto, že podle zákona účastníkem řízení je, anebo naopak bude nesprávně jednáno s osobou, která účastníkem není. [89]

Domnívám se, že správní orgány by neměly okruh účastníků řízení zbytečně zužovat, protože by tím mohlo dojít k porušení ústavně zaručeného práva zakotveného v čl. 36 odst. 1 Listiny.

Správní orgán má povinnost vyhledávat účastníky nejen při zahájení řízení, ale také v jeho průběhu, neboť dle názoru Nejvyššího správního soudu nelze předem určit, komu náleží či vznikne právo, zájem chráněný právem či povinnost, o níž se v rámci procesu bude jednat a která bude předmětem rozhodování, neboť uvedené je předmětem zkoumání v průběhu řízení. Jestliže by tedy měl mít výsledek řízení platné právní účinky i pro třetí osobu, je nezbytné ji přibrat k řízení.[90]

---

[87] *Prezentace Účastníci správního řízení* [online]. [cit. 2022-09-28]. Dostupné z: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjy6K22qbf6AhUvMuwKHazaD4oQFnoECAgQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.prf.cuni.cz%2Fdokumenty-download%2F1404055270%2F&usg=AOvVaw1hPPHCJR_MVOxGcurGssFU.

[88] Tato legitimace se projevuje u účastníků řízení dle § 27 odst. 1,2 a 3.

[89] HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. Op. cit., s. 264.

[90] Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28.4.2004, sp. zn. 6 A 31/2001.

Považuji za nezbytné zdůraznit, že je povinností správního orgánu po celou dobu řízení ověřovat okruh účastníků a zároveň jednat jako s účastníkem s tím, komu uvedené postavení v daný okamžik svědčí.[91] Nejvyšší správní soud dovodil, že při posuzování účastenství se neuplatní zásada koncentrace řízení, kterou zákon stanoví v § 82 odst. 4 správního řádu.[92]

Domnívám se, že výše uvedený závěr je nezbytným předpokladem pro to, aby správní orgán mohl i v rámci odvolacího řízení jednat se subjekty, kterým svědčí status účastníka.

Správního řízení se může účastnit jeden či více účastníků. Příkladem správního procesu s jedním účastníkem je například řízení o povolení výjimky z hygienických požadavků stanovených v § 7 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., zákona o ochraně veřejného zdraví.[93] Naopak více účastníků je typické pro společné stavební a územní řízení.[94]

Správní řád výslovně neřeší problematiku tzv. procesního nástupnictví, čímž se rozumí změna v osobě některého z účastníků řízení. K této změně může dojít v důsledku univerzální či singulární sukcese. Předpokladem pro to, aby nastalo procesní nástupnictví, je existence hmotněprávního nástupnictví. K nástupnictví může dojít, pokud tak přímo stanoví zákon, pokud se jedná o veřejná práva a povinnosti majetkového charakteru či v případě tzv. rozhodnutí in rem.[95]

V případě sukcese vstupuje subjekt do postavení jiného subjektu. V případě singulární sukcese vstupuje právní nástupce pouze do jednoho určitého práva či povinnosti. V rámci univerzální sukcese naopak právní nástupce přebírá všechna práva a povinnosti svého předchůdce a to jak soukromoprávní, tak veřejnoprávní povahy, vyjma těch, které zákonodárce výslovně z univerzální sukcese vyjmul.[96]

3.2 Účastníci dle § 27 odst. 1 správního řádu

První skupinu účastníků správního řízení představují účastníci vymezení v § 27 odst. 1 správního řádu, který stanoví, že *„účastníky řízení jsou*

---

[91] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.2.2011, sp. zn. 5 As 24/2010.
[92] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.05.2017, sp. zn. 9 As 154/2016.
[93] § 94 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví.
[94] § 94k zákona č. 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu.
[95] *Prezentace Účastníci správního řízení* [online]. [cit. 2022-09-28]. Dostupné z: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjy6K22qbf6AhUvMuwKHazaD4oQFnoECAgQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.prf.cuni.cz%2Fdokumenty-download%2F1404055270%2F&usg=AOvVaw1hPPHCJR_MVOxGcurGssFU.
[96] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.8.2020, sp. zn. 1 As 173/2020.

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

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

Tato skupina účastníků bývá označována jako účastníci hlavní, neopominutelní či přímí. [97] Kopecký v souvislosti s touto skupinou hovoří o tzv. esenciálních účastnících.

V rámci správního procesu má být vydáno rozhodnutí o konkrétních právech a povinnostech v určitém jedinečném případě.[98] Správní řád v rámci tohoto ustanovení specifikuje, kdo je účastníkem řízení v závislosti na způsobu, jakým došlo k zahájení řízení.

V rámci § 27 upravuje správní řád pod písmenem a) účastníky řízení, které se zahajuje na žádost, tj. řízení, v němž se uplatňuje dispoziční zásada. V tomto případě pak bude účastníkem řízení žadatel společně s dalšími dotčenými osobami, na něž se kvůli společenství práv anebo povinností s žadatelem musí rozhodnutí správního orgánu vztahovat (nerozlučné společenství).[99]

Pojem žadatel označuje toho, kdo podal žádost či jiný návrh, kterým se zahajuje řízení,[100] jehož výsledkem by měl být správní akt.[101] Žadatel se tedy stává účastníkem řízení tím, že sám učiní procesní úkon. Z důvodu společenství práv či povinností s žadatelem v tomto případě bude účastníkem řízení i ten, jemuž může meritorní rozhodnutí založit, změnit či zrušit práva nebo povinnosti, popřípadě jejich existenci či neexistenci deklarovat.[102]

Žadatel je povinen v žádosti označit další jemu známé účastníky,[103] přičemž však stále zůstává zachována povinnost správního orgánu účastníky řízení vyhledat.[104]

Na návrh se zahajuje například řízení o přiznání dávky státní sociální podpory,[105] územní řízení[106] či řízení ve věci udělení státního občanství.[107]

Pod písmenem b) nalezneme definici účastníků řízení pro případ, kdy je proces zahajován z moci úřední, tj. řízení, v němž se uplatní zásada oficiality. Zde bude účastníkem řízení adresát

[97] HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Správní právo procesní*. Op. cit., s. 84.
[98] KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. Op. cit., s. 346.
[99] Jedná se například o podílové spoluvlastníky věci, která je předmětem řízení.
[100] § 44 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.
[101] HRABÁK, Jan. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. Op. cit., s. 96.
[102] KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. Op. cit., s. 346.
[103] § 45 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.
[104] Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28.4.2004, sp. zn. 6 A 31/2001.
[105] § 67 odst. 1 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře.
[106] § 86 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.
[107] § 17 zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky.

konstitutivního či deklaratorního rozhodnutí. [108] Okruh účastníků v tomto případě bude vymezen procesním úkonem správního orgánu vůči dotčeným osobám, přičemž je třeba, aby byl okruh účastníků zřejmý z oznámení o zahájení řízení z moci úřední.[109]

Z moci úřední se zahajuje například přestupkové řízení,[110] řízení o odstranění stavby uvedené v § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona[111] či řízení vedené u Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ve věci kartelových dohod.[112]

Posouzení, zda je osoba účastníkem v rozmezí tohoto vymezení, je věcí správního uvážení správního orgánu.[113]

Zároveň lze poukázat na skutečnost, že správní orgán má povinnost v rozhodnutí označit účastníky dle § 27 odst. 1 správního řádu.[114] V odůvodněných případech by bylo možné ve výrokové části odkázat na zvláštní přílohu, v níž by byli účastníci označeni dle § 68 odst. 2 správního řádu, přičemž tato příloha by pak představovala nedílnou součást výrokové části.[115]

Dle mého názoru by v této kategorii účastníků měli být zahrnuti ti, kteří mají vůbec největší zájem na výsledku řízení a to z toho důvodu, že mají v rámci správního řízení nejsilnější postavení.

Zákonodárce rovněž předvídá možnost uzavřít s hlavními účastníky řízení veřejnoprávní smlouvu. Dle § 161 odst. 1 správního řádu může správní orgán uzavřít veřejnoprávní smlouvu, pokud tak stanoví zvláštní zákon, s osobou, která by byla účastníkem řízení ve smyslu § 27 odst. 1 správního řádu, pokud by probíhalo řízení dle druhé části zákona, a to i na místo vydání rozhodnutí. K tomu, aby veřejnoprávní smlouva nabyla účinnosti, je nezbytné, aby vyslovily souhlas osoby, které by byly účastníky dle § 27 odst. 2 anebo 3 správního řádu. [116]

Správní orgán rovněž může s osobami, které by byly účastníky řízení dle § 27 odst. 1 správního řádu, pokud by probíhalo řízení dle druhé části zákona, uzavřít veřejnoprávní smlouvu

---

[108] SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. Op. cit., s. 87.
[109] KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. Op. cit., s. 346.
[110] § 78 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.
[111] § 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu.
[112] § 21odst. 1 ve spojení s § 7 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže.
[113] ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005. ISBN 80-7201-523-0, s. 121.
[114] § 68 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.
[115] *Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 39/2006* [online]. [cit. 2022-10-08]. Dostupné z: https://www.mvcr.cz/soubor/39a-pdf.aspx.
[116] Například veřejnoprávní smlouva o umístění stavby, o změně využití území a o změně vlivu užívání stavby na území, která nahradí územní rozhodnutí dle § 78a zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

o převodu či způsobu výkonu práv anebo povinností,[117] pokud to nevylučuje povaha věci nebo pokud zvláštní zákon nestanoví jinak.[118]

3.3 Účastníci dle § 27 odst. 2 správního řádu

V druhém odstavci téhož paragrafu nalezneme vymezení tzv. vedlejších, dotčených účastníků správního řízení. Dle § 27 odst. 2 správního řádu jsou účastníci řízení také *„další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.“*

Správní řád vychází z premisy, že účastníkem procesu by měli být ti, kteří mohou být vydaným rozhodnutím přímo dotčeni ve svých právech či povinnostech. V rámci této kategorie zůstává tedy irelevantní, jakým způsobem došlo k zahájení řízení,[119] protože podstatné zde zůstává to, zda by rozhodnutí mohlo určitým způsobem změnit právní postavení osob.[120] Pro vznik účastenství nepostačuje pouze nepřímé či jinak zprostředkované ovlivnění práv či povinností. Za přímé dotčení lze považovat libovolnou objektivně reálně existující změnu majetkového či jiného statusu dané osoby, jenž je vyvolána účinky rozhodnutí.[121] Zároveň je třeba zdůraznit, že postačí pouhá možnost dotčení, je tedy bez významu, zda výsledné rozhodnutí jejich právní postavení skutečně ovlivní.

V souvislosti s tímto ustanovením lze poukázat na skutečnost, že dotčena mohou být i práva, která jsou poměrně vzdálená druhu práv, které jsou výslovně zasaženy výrokem rozhodnutí. Jako příklad lze uvést nařízení určitého režimu vstupu na předmětné místo pro veřejnost, neboť meritorním rozhodnutím může být zasaženo shromažďovací právo. [122]

Dle mého názoru může být okruh osob, které budou v řízení vystupovat jako účastníci, velmi proměnlivý a to i v závislosti na provedených důkazech.

Podle § 47 odst. 2 správního řádu má správní orgán povinnost bezodkladně uvědomit toho, kdo se stal účastníkem řízení až po zahájení procesu, o tom, že probíhá správní řízení. To neplatí ovšem v případě osoby, která se sama do řízení přihlásila jako účastník. Tento postup by se měl

[117] Například veřejnoprávní smlouva, kterou oprávněný umožní výkon svého povolení k nakládání s vodami i jiné osobě, pokud vodoprávní úřad nestanoví jinak a to dle § 11 odst. 3 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách.
[118] § 162 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.
[119] Je zde tedy bez významu, zda jde o řízení zahajované z moci úřední či řízení zahajované na návrh.
[120] SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. Op. cit., s. 87.
[121] ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Op. cit., s. 121.
[122] *Občanská společnost - účast ve správním řízení* [online]. [cit. 2022-10-08]. Dostupné z: http://obcan.ecn.cz/index.shtml?w=u&x=230368.

uplatnit i v případě, kdy se správní orgán dozví o existenci účastníka dle § 27 odst. 2 správního řádu.

Vymezení účastníků řízení dle tohoto ustanovení vychází tedy z hmotněprávního poměru osob k předmětu řízení. V rámci procesu se nerozhoduje o jejich právech či povinnostech, zároveň jejich práva a povinnosti nebudou zakládány, rušeny či měněny a ani nedojde k jejich deklarování. Účastníci řízení mají zájem na výsledku procesu z toho důvodu, že rozhodnutí může ovlivnit jejich právní postavení. [123]

Za zajímavou považuji skutečnost, že hlavní účastníci bývají zpravidla identifikovatelní již při zahájení řízení, avšak vedlejší účastníci bývají často ztotožněni až v průběhu samotného procesu.

Příkladem účastníka řízení dle toho ustanovení je odběratel vody, který může být přímo dotčen na svých právech rozhodnutím o schválení změny kanalizačního řádu spočívající v závazném stanovení hodnoty dlouhodobého srážkového úhrnu, protože tato hodnota představuje parametr, od kterého se odvíjí cena stočného, kterou platí odběratel.[124]

Postavení účastníka dle § 27 odst. 2 správního řádu má například též nezletilé dítě v řízení o zajištění cizince za účelem správního vyhoštění, neboť rozhodnutím vydaným v tomto správním řízení může být nezletilé dítě přímo dotčeno na svém právu na rodinný život, jestliže jeho rodič (cizinec) o něj fakticky pečuje.[125]

Naopak vedlejším účastníkem nejsou rodiče v případě řízení o přijetí svého dítěte k základnímu vzdělávání, neboť v uvedeném řízení vystupují pouze jako zákonní zástupci nezletilého dítěte.[126]

Zároveň je nezbytné poukázat na skutečnost, že rozlišování účastníků na účastníky hlavní a vedlejší má význam pro rozsah jejich procesních práv a povinností. Jako příklad lze uvést ustanovení § 32 odst. 2 písm. h) správního řádu, podle kterého správní orgán ustanoví účastníkům uvedeným v § 27 odst. 1 správního řádu, jimž se nepodařilo oznámit zahájení řízení z moci úřední, opatrovníka, dále ustanovení § 49 odst. 3 správního řádu, které stanoví povinnost správnímu orgánu vyhovět žádosti o ústní jednání v případě žádosti účastníka uvedeného v § 27 odst. 1[127] anebo § 64 odst. 3 správního řádu, podle kterého může správní orgán přerušit

[123] KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. Op. cit., s. 346-347.
[124] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11.12.2015, sp. zn. 5 As 87/2015.
[125] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.9.2011, sp. zn. 7 As 103/2011.
[126] Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 21.09.2015, sp. zn. 52 A 81/2015.
[127] Správní orgán žádosti vyhoví, jestliže tím nemůže být způsobena újma ostatním účastníkům.

z důležitých důvodů řízení, pokud tento postup není v rozporu s veřejným zájmem, jestliže o to požádá účastník a zároveň s tím souhlasí všichni účastníci uvedení v § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu.[128]

Dále lze uvést též § 46 odst. 1 správního řádu, podle kterého je řízení z moci úřední zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámí účastníkovi uvedenému v § 27 odst. 1 správního řádu, resp. prvnímu z nich,[129] zahájení řízení a to buď doručením oznámení či ústním prohlášením. Specifické postavení hlavních účastníků lze vyvodit i z § 64 odst. 3 správního řádu, podle nějž může správní orgán z důležitých důvodů přerušit řízení zahájené z moci úřední, pokud tento postup není v rozporu s veřejným zájmem, jestliže o to požádá účastník, a zároveň s tímto postupem souhlasí všichni účastníci uvedeni v § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu či ustanovení § 66 odst. 1 písm. a) správního řádu z něhož plyne, že správní orgán usnesením zastaví řízení, jestliže žadatel vzal svou žádost zpět, anebo též z ustanovení § 91 odst. 1 správního řádu, podle kterého je rozhodnutí odvolacího správního orgánu pravomocné, pokud bylo oznámeno všem odvolatelům a zároveň účastníkům dle § 27 odst. 1 správního řádu.

Nelze opominout ani § 84 odst. 1 správního řádu, podle nějž osoba, která byla účastníkem řízení, ale správní orgán jí rozhodnutí neoznámil, může podat odvolání. Zákon jí k tomuto úkonu přiznává lhůtu 30 dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí a řešení předmětné otázky dozvěděla. Nejpozději tak může učinit do 1 roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu z účastníků, kterým ho správní orgán oznámil.[130] Zmíněné ustanovení ovšem nelze užít v případě účastníků podle § 27 odst. 1 správního řádu.

Hlavní účastníci mají privilegované postavení též v případě řízení s velkým počtem účastníků. V tomto řízení lze písemnosti doručovat veřejnou vyhláškou, avšak účastníků řízení dle § 27 odst. 1, kteří jsou správnímu orgánu známi, se uvedené netýká, neboť jim se bude doručovat jednotlivě. [131]

S ohledem na výše uvedené je třeba zmínit, že rozdíly mezi hlavními a vedlejšími účastníky se netýkají hlavních procesních práv, jež vyplývají z ústavních norem, zejména z čl. 36 odst. 1 Listiny.[132]

---

[128] SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. Op. cit., s. 87.
[129] § 46 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.
[130] Zákon neumožňuje prominutí zmeškání tohoto úkonu.
[131] § 144 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.
[132] KLIKOVÁ, Alena, Petr HAVLAN a Marek CHADIMA. *Správní řád*. Op. cit., s. 117.

Kopecký upozorňuje, že označení této skupiny účastníků za účastníky vedlejší nepovažuje za vhodné, neboť v procesním právu se za vedlejšího účastníka obvykle označuje intervenient, který má zájem na výsledku řízení a může svými procesními úkony podporovat určitého účastníka.[133] Sám intervenient ovšem v řízení jako účastník nevystupuje. Svůj argument Kopecký podporuje tím, že v obdobném duchu vymezuje správní řád vedlejší účastníky v rámci sporného řízení v § 141 odst. 3 správního řádu. Dle tohoto ustanovení platí, že vedlejší účastníci mají postavení účastníka dle § 27 odst. 2 správního řádu a jejich odvolání proti meritornímu rozhodnutí je přípustné pouze v případě, kdy odvolání podal navrhovatel či odpůrce.[134]

S výše uvedeným názorem se ztotožňuji, protože pokládám za vhodné, aby v procesních předpisech byla užívána jednotná terminologie.

3.4 Účastníci dle § 27 odst. 3 správního řádu

Správní řízení má povahu velmi variabilních forem procesu, jejichž procesní úpravu nalezneme ve zvláštních zákonech. Tyto zákony často obsahují vlastní vymezení účastníků řízení, na což reaguje též § 27 odst. 3 správního řádu, který stanoví, že postavení účastníka požívají rovněž *„osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon.“* Pokud by zvláštní zákon neurčil jinak, budou mít postavení účastníků dle § 27 odst. 2 správního řádu, ledaže by jim rozhodnutí mělo založit, změnit či zrušit právo či povinnost anebo prohlásit, že právo anebo povinnost mají či nemají. Pak jim náleželo postavení hlavních účastníků.

Účastníky řízení dle tohoto ustanovení mohou být například obce jakožto právnické osoby[135] či různé spolky.[136] Dle Ondruše by měl zvláštní zákon vymezit účastníky druhově, typově či je přímo konkretizovat, jestliže je znám jejich taxativní výčet či okruh. Jestliže však zákonodárce vymezí okruh účastníků definicí, je poté předmětem správního uvážení, zda osoby splňují kritéria daná zákonem.[137]

Zákonodárce přistoupil k této právní úpravě ze dvou důvodů. První spočívá v tom, že výslovné označení subjektu za účastníka může odstranit případnou vadu řízení způsobenou jeho

[133] § 93 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.
[134] KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. Op. cit., s. 346-347.
[135] § 85 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu nebo § 115 odst. 4 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách či § 70 odst. 2 a 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.
[136] § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.
[137] ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Op. cit., s. 121.

neúčastí. Vychází se totiž z toho, že existují specifické subjekty, které plní úkoly v rámci veřejné správy a právě účastí ve správním procesu prosazují určité právem chráněné zájmy, popřípadě svá práva. Tyto subjekty mohou naplňovat znaky účastníka dle § 27 odst.1 anebo 2 správního řádu. Právní úprava ovšem předem eliminuje pochybnosti, které by mohly o účastenství daného subjektu vzniknout. Druhým důvodem je, že zákonodárce umožňuje určitým subjektům prosazovat své zájmy v rámci řízení i přesto, že by daný subjekt podle obecných pravidel správního řádu postavení účastníka neměl.[138] Zákonodárce totiž ve specifických případech považuje za nutné, aby daný subjekt mohl řízení ovlivňovat a účastnit se ho.[139]

Zvláštní právní předpis pak tedy může okruh účastníků řízení rozšířit nad rámec správního řádu, popřípadě okruh účastníků zúžit. V některých případech má zvláštní předpis dokonce vlastní ustanovení o vymezení účastníků řízení, správní řád se pak ohledně tohoto institutu neužije. Jedná se například o vymezení účastníků v řízení o přestupku[140] či účastníků stavebního[141] a územního řízení[142].

Domnívám se, že vytvoření této zvláštní kategorie účastníků řízení je namístě, protože zvláštní zákony často přiznávají účastníkům řízení velmi specifická práva a to s ohledem na charakter daného procesu. Jako příklad mohu uvést poškozeného v řízení o přestupku, který je například oprávněn uplatnit nárok na náhradu škody či na vydání bezdůvodného obohacení a to nejpozději při prvním ústním jednání či v jiné lhůtě, kterou mu správní orgán určí.[143]

Dle mého názoru má uvedené ustanovení největší vliv na správní řízení, jež se vztahují k ochraně přírody a krajiny. Spolky, které prosazují zájmy na tomto úseku, by se v mnohých případech nemohly bez právní úpravy obsažené ve zvláštních zákonech účastnit správního procesu.

V neposlední řadě je třeba zdůraznit, že zvláštní zákony by měly postavení účastníka řízení přiznat vždy osobám, o jejichž právech a povinnostech má být rozhodováno. Zároveň nesmí dojít v důsledku nevhodného vymezení účastníků k popření základních principů práva na spravedlivý proces.[144]

---

[138] Například § 70 odst. 2 a 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.
[139] HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. Op. cit., s. 264.
[140] § 68 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.
[141] § 109 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.
[142] § 85 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.
[143] § 70 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.
[144] KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. Op. cit., s. 347.

Myslím si, že zákonodárce musí pečlivě zvažovat, komu v rámci zvláštního zákona přizná postavení účastníka řízení, protože pokud by kvůli nevhodnému vymezení účastníků odebral určitému okruhu osob možnost účastnit se řízení, zkrátil by tak jejich ústavně zaručené právo na spravedlivý proces.

3.5 Účastníci dle § 28 správního řádu

Pro přiznání postavení účastníka je rozhodný hmotněprávní předpoklad existence jeho práva, právem chráněného zájmu či povinností, o nichž bude v rámci procesu jednáno. V určitých případech ovšem postačí, že osoba tvrdí, že by mohla být vydaným rozhodnutím přímo dotčena na svých právech. [145] Jedná se tedy o případ tzv. tvrzeného účastenství.

Podle § 28 odst. 1 správního řádu bude *„za účastníka řízení v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem řízení, dokud se neprokáže opak.“* K tomuto vymezení účastníků Ondruš uvádí, že pokud osoba v rámci správního procesu uvede, že je účastníkem řízení, platí vyvratitelná domněnka, že jím je. Důkaz opaku poté přísluší provést správnímu orgánu, popřípadě tomu, kdo namítá opak. Za účastníka řízení je možné se prohlásit jak písemně, tak ústně do protokolu. Zároveň by měla osoba specifikovat, zda se považuje za účastníka dle § 27 odst. 1, 2 anebo 3 správního řádu. Pokud uvedené neupřesní sama, měl by tak učinit správní orgán v rámci usnesení, kterým o účastenství rozhoduje.[146]

Pokud osoba tvrdí, že má v řízení vystupovat jako účastník, je nezbytné, aby specifikovala své právo, které má být potencionálně zasaženo rozhodnutím a které je chráněno právními předpisy. Dále je třeba, aby své účastenství opírala o konkrétní skutkové důvody. Správní orgán má povinnost zabývat se každým jednotlivým důvodem, na základě nějž osoba tvrdí, že je účastníkem. Nepřiznání účastenství je podmíněno tím, že správní orgán vyvrátí každý jednotlivý důvod, který nepodporuje tvrzení, že je osoba skutečně účastníkem.[147] Tvrzení účastníka představuje podání dle § 37 správního řádu, a proto musí obsahovat náležitosti vyžadované pro podání.[148]

Pokud je posouzení účastenství v daném případě komplikované a jestliže blízce souvisí s rozhodováním ve věci samotné, je namístě, aby správní orgán předběžně s osobou nakládal

[145] Nález Ústavního soudu ze dne 30.10.2001, sp. zn. I. ÚS 600/99.
[146] ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005. ISBN 80-7201-523-0, s. 122.
[147] Rozhodnutí Krajského soudu v Plzni ze dne 27.4.2007, sp. zn. 57 Ca 15/2006.
[148] JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. Op. cit., s. 188.

jakožto s účastníkem a dokazování účastenství, včetně vypořádání tvrzení dané osoby provedl až v rámci samotného meritorního rozhodování.[149]

V případě, kdy je situace opačná, tzn. správní orgán nesprávně jednal s někým jako s účastníkem, dané osobě účastenství nevznikne. Pokud by tato vada vyšla najevo až poté, co tato osoba podala odvolání, odvolací správní orgán má povinnost jeho odvolání zamítnout dle § 60 správního řádu jako nepřípustné.[150]

Status účastníka řízení nelze dovodit pouze ze skutečnosti, zda správní orgán s osobou jednal, popř. nejednal jako s účastníkem. Z uvedeného nelze dovodit ani aktivní legitimaci k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Pokud osoba nebyla účastníkem předmětného správního řízení, nemůže být ani aktivně legitimována k podání žaloby. V tomto případě je tedy irelevantní, zda s ní správní orgán jako s účastníkem jednal, zda jí uvedl na rozhodnutí jako účastníka či jí jakožto účastníkovi doručoval písemnosti. Účastníkem řízení naopak bude osoba v každém případě i tehdy, jestliže s ní správní orgán jako s účastníkem nejednal.[151]

Správní orgán rozhodne usnesením, zda osoba je či není účastníkem řízení. Toto rozhodnutí má deklaratorní povahu, přičemž osoba statusem účastníka disponuje, popř. nedisponuje již od začátku řízení a uvedené rozhodnutí toto pouze prohlašuje. Usnesení se oznámí jen tomu, o jehož účasti v procesu bylo rozhodováno. Zbylí účastníci budou pouze vyrozuměni. Zároveň je nezbytné zmínit, že výše popsaný postup nebrání, aby došlo k dalšímu projednávání a rozhodnutí ve věci.

Pouze ve zcela zjevných případech by připadalo v úvahu, aby soud odmítl účastenství neformálním sdělením. V ostatních případech má správní orgán povinnost vydat usnesení, které lze podrobit instanční kontrole.[152]

Zároveň je nezbytné zdůraznit, že procesní postup podle § 28 správního řádu se užije pouze v případě, kdy existují pochybnosti o účastenství. Zmíněný postup tedy nemusí být užit, pokud je zřejmé, kdo je účastníkem, a kdy tedy žádná pochybnost neexistuje. V tomto případě je zcela postačující, pokud správní orgán učiní sdělení podle čtvrté části správního řádu, v němž se uvede, že osoba účastníkem není a proč jím není. Proti sdělení není přípustné podat odvolání.[153]

[149] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.10.2008, sp. zn. 2 As 12/2008.
[150] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7.12.2005, sp. zn. 3 As 8/2005.
[151] Usnesení Krajského soudu Hradec Králové ze dne 4.3.1999, sp. zn. 30 Ca 3/1999.
[152] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.5.2008, sp.zn. 2 As 8/2008.
[153] JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. Op. cit., s. 189.

Správní řád rovněž zakotvuje možnost osoby, o níž bylo rozhodnuto, že není účastníkem, bránit se proti tomuto rozhodnutí. Zákon jí přiznává právo odvolat se, přičemž tímto právem nikdo jiný v řízení nedisponuje. Dle názoru Městského soudu v Praze by však odvolání mohl podat právní nástupce opomenutého účastníka řízení. Soud dospěl k závěru, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně totiž nenabylo právní moci, jestliže správní orgán nejednal s právním předchůdcem odvolatele jako s účastníkem, ačkoliv tak měl činit, přičemž odvolání, které podal právní nástupce opomenutého účastníka, se posoudí jako odvolání podané opomenutým účastníkem. [154]

Z ustanovení § 76 odst. 5 správní řádu plyne, že odvolání proti usnesení nemá odkladný účinek. Pokud bylo odvolání ovšem vyhověno a zároveň v mezidobí osoba zmeškala úkon, který by jako účastník mohla učinit, má právo tento úkon vykonat do 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí o odvolání. Správní orgán má pak povinnost doplnit řízení ve smyslu úkonu, který tato osoba vykonala.

Výše uvedenou úpravu hodnotím kladně, protože představuje naplnění principu rychlosti.[155] Tím, že správní orgán pokračuje v řízení dále, nedochází ke vzniku průtahů. Zároveň je zde ovšem ponecháno osobě oprávnění učinit zmeškaný úkon, takže dalším postupem v řízení nedojde ke zkrácení jejích práv.

V případě, kdy by osoba se svým odvoláním nebyla úspěšná, je oprávněna podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu. Judikatura dovodila, že usnesení dle § 28 odst. 1 správního řádu nelze považovat za rozhodnutí, kterým se upravuje vedení řízení před správním orgánem, z čehož vyplývá, že se nejedná o kompetenční výluhu dle § 70 písm. c) soudního řádu správního. Pokud správní soud svým rozsudkem zruší usnesení vydané dle § 28 odst. 1 správního řádu, měl by správní orgán posléze přiměřeně postupovat dle § 28 odst. 2 správního řádu. Opomenutý účastník by měl mít právo učinit zmeškaný úkon ve lhůtě 15 dní ode dne doručení nového usnesení dle § 28 odst. 1 správního řádu, které správní orgán vydá v souvislosti se zrušovacím rozsudkem správního soudu.[156]

[154] Rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 23.3.2006, sp. zn. 11 Ca 245/2005.
[155] § 6 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.
[156] Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 27.11.2014, sp. zn. 47 A 15/2012.

Zároveň je zapotřebí upozornit na skutečnost, že v případě, kdy už došlo k vydání meritorního rozhodnutí, nelze již vydat usnesení o tom, zda osoba je či není účastníkem řízení, vyjma zákonem předvídaných výjimek.[157]

3.6 Účastníci sporného řízení

Zvláštní úpravu účastníků stanoví správní řád pro sporné řízení a to v § 141 odst. 3 správního řádu. Zde je účastníkem navrhovatel a odpůrce. Oba dva mají postavení účastníků dle § 27 odst. 1 správního řádu, tj. postavení hlavních účastníků. Jako hlavní účastníci mohou ve sporném řízení vystupovat pouze subjekty, mezi nimiž vznikl spor, který bude předmětem rozhodování. Navrhovatel má povinnost označit odpůrce ve svém návrhu.

Zákon umožňuje, aby se do řízení přihlásily též osoby, které mají zájem na výsledku řízení, a to jako vedlejší účastníci. Učiní-li tak, budou požívat postavení účastníků dle § 27 odst. 2 správního řádu. V tomto případě tedy zákon nestanoví okruh vedlejších účastníků, nýbrž ponechává na jejich vůli, zda se do řízení přihlásí. Jestliže se do řízení nepřihlásí, správní orgán s nimi jakožto s účastníky jednat nebude. Pokud by se do řízení přihlásil ten, kdo prokazatelně zájem na výsledku řízení nemá, správní orgán by mohl usnesením dle § 28 správního řádu rozhodnout, že účastníkem řízení není.

Správní řád přiznává vedlejším účastníkům právo podat proti rozhodnutí ve věci odvolání. Tohoto práva mohou využít pouze tehdy, pokud se odvolal navrhovatel či odpůrce. Pokud by navrhovatel či odpůrce odvolání nepodal, správní orgán jejich odvolání zamítne jako nepřípustné dle § 92 správního řádu. [158]

Lze tedy shrnout, že správní řád vymezuje okruh účastníků řízení poměrně široce, což vede k ochraně práv fyzických a právnických osob i samotných správních orgánů před možným pochybením.[159]

V Německu se ovšem o navrhovateli a odpůrci hovoří v souvislosti se správním řízením, které je zahajováno na návrh, v němž se navrhuje, aby správní úřad učinil opatření, jímž bude negativně ovlivněno právní postavení jiné osoby.[160] Odpůrcem je tedy ten, do jehož práv má být

[157] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2.7.2015, sp. zn. 9 As 222/2014.
[158] JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. Op. cit., s. 750.
[159] KLIKOVÁ, Alena, Petr HAVLAN a Marek CHADIMA, Op. cit., s. 118.
[160] § 13 odst. 1 č. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz (správní řád).

podle návrhu správním aktem zasaženo, anebo jehož právní postavení má být změněno. Odpůrce může být tedy účastníkem řízení pouze v procesech, které směřují k vydání správního aktu s účinky vůči třetím osobám. Navrhovatel se stává účastníkem řízení doručením návrhu správnímu úřadu. Odpůrce se stává účastníkem tehdy, kdy mu je doručeno oznámení správního úřadu o tom, že bylo zahájeno správní řízení na základě návrhu, který proti němu směřuje. Jako odpůrce vystupuje například osoba oprávněná k výkonu práva myslivosti v rámci procesu o vymáhání škody způsobené zvěří.[161]

[161] HORÁKOVÁ, Monika. *Správní řízení v zemích EU: Velká Británie, Francie, Německo a Itálie*. Praha: Linde Praha, 2011. ISBN 978-80-7201-844-4, s. 108.

4 Způsobilost být účastníkem

Způsobilost být účastníkem se rovněž označuje jako tzv. procesní subjektivita. Jako účastník řízení může ve správním procesu vystupovat každý, kdo má právní osobnost. Tento institut legálně definuje § 15 občanského zákoníku, podle nějž právní osobnost znamená způsobilost mít v mezích právního řádu práva a povinnosti. Účastníkem řízení může být osoba ve smyslu hmotněprávních norem. Dále může mít procesní subjektivitu i ten, komu ji zákon výslovně přizná. Jako příklad lze uvést přípravný výbor dle § 6 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.[162] Přípravný výbor je oprávněn podat návrh na registraci strany a hnutí a zároveň smí vyvíjet pouze činnost, která směřuje ke vzniku strany a hnutí.[163]

U fyzických osob můžeme rozlišovat dvojí způsobilost a to způsobilost být účastníkem řízení a procesní způsobilost. Způsobilost být účastníkem řízení se pojí k právní osobnosti, avšak způsobilost být účastníkem řízení je spjata se svéprávností. U právnické osoby se mezi právní osobností a svéprávností nerozlišuje, a proto je možné dovodit, že v jejich případě bude splývat způsobilost být účastníkem řízení s procesní způsobilostí. Z § 118 občanského zákoníku plyne, že právnická osoba disponuje právní osobností od svého vzniku do svého zániku.

Způsobilost být nositelem práv a povinností posuzuje správní orgán, který řízení vede, a to z úřední povinnosti. Jako podklad mu může sloužit například výpis z obchodního rejstříku.[164]

[162] HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. Op. cit., s. 263.
[163] § 6 odst. 2 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.
[164] Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 20.5.1994, sp. zn. 7 A 28/94.

5 Procesní způsobilost

5.1 Obecný výklad k procesní způsobilosti

Procesní způsobilost účastníka řízení upravuje správní řád v § 29. Podle tohoto ustanovení platí, že *„každý je způsobilý činit v řízení úkony samostatně (dále jen **„procesní způsobilost“**) v tom rozsahu, v jakém mu zákon přiznává svéprávnost.“*

Procesní způsobilost znamená způsobilost účastníka řízení vlastními úkony nabývat v rámci řízení procesní práva a povinnosti.[165] Rovněž ji lze charakterizovat jako způsobilost činit právní úkony samostatně, vlastním jménem a nést za ně právní odpovědnost.[166]

Účastník správního procesu, který nemá plnou procesní způsobilost, musí být v rozsahu, v němž ji nemá, zastoupen zákonným zástupcem.[167] Pokud by tento účastník neměl zákonného zástupce, popřípadě jej nemůže zastupovat, anebo pokud nemá opatrovníka dle zvláštního zákona, správní orgán je povinen mu ustanovit opatrovníka.[168]

Správní řád spojuje procesní způsobilost se svéprávností, kterou legálně definuje občanský zákoník v § 15. Podle tohoto ustanovení představuje svéprávnost *„způsobilost nabývat pro sebe vlastním právním jednáním práva a zavazovat se k povinnostem (právně jednat).“* Svéprávnosti se nelze byť jen částečně vzdát. Pokud by tak osoba učinila, nebude se k tomu přihlížet.[169] Plnou svéprávnost nabývá člověk zletilostí, přičemž zletilým se člověk stane dovršením osmnáctého roku věku. Svéprávnost lze nabýt též před nabytím zletilosti a to přiznáním svéprávnosti či uzavřením manželství. Svéprávnost získaná před uzavřením manželství se neztrácí ani při zániku manželství či při prohlášení manželství za neplatné.[170] U nezletilých, kteří nenabyli plné svéprávnosti, se má za to, že jsou způsobilí k právnímu jednání, jenž je přiměřené co do povahy jejich rozumové a volní vyspělosti jejich věku.[171] Osoby omezené ve svéprávnosti nemají procesní způsobilost v rozsahu tohoto omezení.

Správní řád v § 29 odst. 1 pamatuje též na případy, kdy by nastaly pochybnosti o tom, zda osoba má procesní způsobilost, resp. v jakém rozsahu ji má. Pokud by tyto pochybnosti nastaly, bude se postupovat obdobně dle § 28 správního řádu. Vzhledem k tomu, že o omezení

[165] SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. Op. cit., s. 90.
[166] SCISKALOVÁ, Marie a Tomáš GONGOL. *Správní právo: distanční studijní opora*. Karviná: Slezská univerzita v Opavě, Obchodně podnikatelská fakulta v Karviné, 2006. ISBN 80-7248-371-4, s. 29.
[167] § 32 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.
[168] § 32 odst. 2 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.
[169] § 15 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.
[170] § 30 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.
[171] § 31 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

svéprávnosti fyzické osoby smí rozhodnout pouze soud, připadá tento postup v úvahu pouze ohledně právnických osob. Správní orgán je tedy oprávněn vydat deklaratorní usnesení, v němž uvede, zda právnická osoba má procesní způsobilost, resp. uvede rozsah této způsobilosti. Proti tomuto usnesení může statutární orgán právnické osoby podat odvolání, a to i tehdy, pokud je dané rozhodnutí předběžně vykonatelné.[172] Pokud bylo odvolání vyhověno, je právnická osoba oprávněna učinit zmeškaný úkon do 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí o odvolání, přičemž i zde správní orgán doplní proces ve smyslu daného úkonu.[173]

Domnívám se, že je nezbytné, aby správní řád upravil procesní postup pro případ, kdy vzniknou pochybnosti o procesní způsobilosti právnické osoby. Pochybnost by neměla automaticky vést k tomu, že daná osoba nebude mít možnost účastnit se řízení. Dle mého názoru je zapotřebí, aby správní orgán postavil najisto, zda daná osoba způsobilost má či nemá. Zároveň považuji za potřebné zajistit přezkoumatelnost takového rozhodnutí.

Současný občanský zákoník umožňuje, aby soud osobě omezil svéprávnost, dle stávající právní úpravy však není možné osobu svéprávnosti zbavit. O omezení svéprávnosti rozhoduje vždy soud a to v zájmu člověka, kterého se to týká, po jeho zhlédnutí a s plným uznáním jeho práv a osobní jedinečnosti. Soud musí vždy důkladně zvážit rozsah i stupeň neschopnosti člověk postarat se o vlastní záležitosti. Omezení svéprávnosti představuje prostředek *ultima ratio*, který by měl být užit pouze tehdy, pokud by jinak člověku hrozila závažná újma a současně nepostačují užít méně omezující a mírnější opatření.[174] Z výše uvedeného plyne, že osoby omezené na svéprávnosti mají procesní způsobilost v rozsahu, který odpovídá jim ponechané svéprávnosti.

Zákon rovněž stanoví, že správní orgán je oprávněn dát příležitost fyzické osobě, která nemá procesní způsobilost, aby se k věci vyjádřila v průběhu řízení. Tyto fyzické osoby bývají v rámci správního řízení zastoupeny opatrovníkem dle § 32 odst. 1 a 2 písm. a) správního řádu. Cílem této úpravy je dle důvodové zprávy zvýšit ochranu procesně nezpůsobilých osob. Zákonodárce dospěl k závěru, že i tyto osoby by neměly být pouhým objektem práv.[175]

Dle mého názoru výše uvedená úprava může pomoci předcházet střetu zájmů mezi osobou s omezenou na svéprávnosti a jejím opatrovníkem. Myslím si, že správní orgán by měl uvedené

[172] § 81 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.
[173] JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. Op. cit., s. 192.
[174] § 55 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.
[175] Důvodová zpráva ke správnímu řádu, dostupné jako Sněmovní tisk 201/0 na https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=201&CT1=0.

ustanovení aplikovat zejména v případě, kdy je z dosavadního průběhu řízení patrný možný střet zájmů. Z citovaného ustanovení plyne, že správní orgán má pouze možnost, nikoli však povinnost umožnit osobě se vyjádřit. Dle mého názoru by měl tuto příležitost dávat dotčeným osobám v co možná nejvíce případech.

Z přechodného ustanovení § 3033 občanského zákoníku ovšem plyne, že osoby, které byly soudem zbaveny způsobilosti k právním úkonům přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 89/2012 Sb. nebo jejichž způsobilost soud před nabytím výše uvedeného zákona soud omezil, nabydou svéprávnost nejpozději uplynutím pěti let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, ledaže by soud rozhodl v daném případě jinak. Občanský zákoník nabyl účinnosti dle § 3081 občanského zákoníku dne 1.1.2014.

Zároveň je nezbytné upozornit na skutečnost, že zvláštní zákon může obsahovat odchylnou úpravu procesní způsobilosti. Jako příklad lze uvést procesní způsobilost fyzické osoby v řízení o správním deliktu. Z ústavně zaručených práv je zřejmé, že obviněný má vždy plnou procesní způsobilost. Jestliže nemá způsobilost vlastním jménem právně jednat, případně pokud nedisponuje ani deliktní způsobilostí, nelze jej v žádném případě zbavit možnosti samostatně uplatnit jeho procesní práva. Článek 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod hovoří o tzv. minimálních právech. Obviněnému nelze upřít například právo osobně se obhajovat, právo na přiměřený čas na přípravu své obhajoby či právo vyslýchat či dát proti sobě vyslýchat svědky. Lze tedy dovodit, že § 33 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád se na základě analogie uplatní i v řízení o přestupku.[176]

Domnívám se, že řízení o přestupku představuje velmi specifický typ správního řízení, v němž je zapotřebí ponechat obviněnému z přestupku určitá procesní práva bez ohledu na rozsah jeho procesní způsobilosti a to z toho důvodu, že se v rámci tohoto řízení rozhoduje o vině či nevině obviněného. Zastávám stanovisko, že by nebylo například vhodné, aby obviněný nemohl vyslýchat svědky a aby toto právo namísto něj mohl vykonávat pouze jeho zástupce. Obviněnému by dle mého názoru měly zůstat vždy procesní práva, kterými může v rámci řízení prokázat svou nevinu, popřípadě zmírnit svou vinu.

V posledním odstavci § 29 upravuje správní řád tzv. společenství práv. Úkony, jež se týkají společných věcí či práv, činí účastníci řízení společně, jestliže ze zvláštního zákona neplyne něco jiného. V takovém případě je pak správní orgán povinen k provedení společného úkonu

[176] HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. Op. cit., s. 263.

předvolat či předvést všechny dotyčné účastníky.[177] Učinění společného úkonu znamená, že účastníci projeví shodnou vůli, není ovšem zapotřebí, aby jejich vůle byla projevena ve stejný okamžik. Úkon je učiněn v momentě, kdy projev vůle učiní poslední účastník. Výše uvedené ustanovení se promítá i do dalších norem správního řádu a to například do ustanovení týkající se společné žádosti dle § 44 odst. 2 správního řádu, přerušení řízení dle § 64 odst. 2 správního řádu či zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. a) správního řádu.[178]

Příkladem společného úkonu může být odstranění nedostatku žádosti, který brání jejímu projednání, pokud jde o žádost týkající se společného práva. Nedostatek musí být odstraněn ve vztahu ke všech žadatelům, jinak by správní orgán přistoupl k zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.[179]

5.2 Nezletilé dítě jako účastník správního řízení

Správní řád rovněž předvídá situaci, kdy je účastníkem správního řízení nezletilé dítě, které je schopno formulovat své názory. V takovém případě zákon požaduje, aby správní orgán v rámci procesu postupoval tak, že zjistí názor takového účastníka k dané věci. Skutečnost, zda správní orgán dítě vyslechne, je však věcí správního uvážení.[180]

Správní orgán má celkem tři možnosti, jak postupovat, aby názor dítěte zjistil. První možností je dítě vyslechnout přímo. Dále ho lze vyslechnout prostřednictvím jiné osoby a to buď prostřednictvím zástupce anebo příslušného orgánu sociálně-právní ochrany dětí.

Pokud by daný postup vyžadoval zájem dítěte, lze zjistit názor nezletilého účastníka též bez přítomnosti rodičů či jiných osob, jež zodpovídají za jeho výchovu. V tomto případě je pak na správním orgánu, aby k úkonu přibral jinou vhodnou dospělou osobu.

Zákon rovněž stanoví, že správní orgán k názoru dítěte přihlédne s ohledem na jeho věk a rozumovou vyspělost. Z uvedeného plyne, že názor dítěte je jedním z podkladů pro rozhodnutí správního orgánu. Jeho význam pro rozhodnutí ve věci může být různý.

Úprava výše popsaného procesního postupu představuje realizaci čl. 12 Úmluvy o právech dítěte. V rámci tohoto článku se smluvní státy zavázaly, že dítěti, které je schopnost formulovat

[177] KLIKOVÁ, Alena, Petr HAVLAN a Marek CHADIMA. *Správní řád*. Op. cit., s. 120.
[178] JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. Op. cit., s. 194.
[179] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.10.2011, sp. zn. 1 As 84/2011.
[180] HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Správní právo procesní*. Op. cit., s. 82.

své názory, zaručí právo své názory svobodně vyjádřit ve všech záležitostech, které se ho dotýkají. Zároveň je v tomto článku zakotvena povinnost věnovat názoru dítěte patřičnou pozornost odpovídající jeho věku a úrovni. Státy mají povinnost v rámci správního řízení umožnit výslech dítěte, jestliže se ho daný proces dotýká, a to buď přímo, či prostřednictvím zástupce anebo příslušného orgánu. Zároveň je třeba, aby způsob výslechu byl v souladu s procedurálními pravidly právního předpisu daného státu.[181]

Dle mého názoru je nezbytné, aby i nezletilé dítě jakožto účastník řízení nebylo ve správním procesu pouhým objektem, který nemůže svým názorem ovlivnit výsledek správního řízení. Vycházím z toho, že pokud je účastníkem řízení nezletilý, lze předpokládat, že se ho proces určitým způsobem dotýká a má i určitý zájem na výsledku řízení. Na této skutečnosti nic nemění ani to, že ještě nenabyl zletilosti. Proto považuji za nezbytné, aby se mohl k věci vyjádřit. Avšak pokládám za důležité, aby správní orgán posoudil relevanci jeho vyjádření s ohledem na jeho věk a rozumovou vyspělost. Rovněž pokládám za nezbytné upravit v zákoně možnost výslechu dítěte bez přítomnosti rodičů či jiných osob, které ho vychovávají, protože tyto osoby mohou v některých případech dle mého názoru negativně ovlivnit průběh výslechu, resp. jejich přítomnost může vést k tomu, že dítě neprojeví svůj skutečný názor.

5.3 Procesní způsobilost právnické osoby

Jak již bylo naznačeno v předešlé kapitole, účastníkem řízení může být kromě fyzické osoby též osoba právnická. Právnické osoby mají plnou procesní způsobilost, jestliže zákon nestanoví jinak.[182] Správní řád v § 30 upravuje úkony právnických osob v rámci správního procesu.

Dle občanského zákoníku je právnická osoba *„organizovaný útvar, o kterém zákon stanoví, že má právní osobnost, nebo jehož právní osobnost zákon uzná. Právnická osoba může bez zřetele na předmět své činnosti mít práva a povinnosti, které se slučují s její právní povahou.“*

Zákonodárce začlenil do správního řádu problematiku procesní způsobilosti právnické osoby z toho důvodu, že v praxi mnohdy nebylo zřejmé, do jaké míry se na správní proces užijí ustanovení soukromého práva, která se týkají jednání za právnickou osobu.[183]

---

[181] Čl. 12 sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 104/1991 Sb., o sjednání Úmluvy o právech dítěte.
[182] KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. Op. cit., s. 348.
[183] Důvodová zpráva ke správnímu řádu, dostupné jako Sněmovní tisk 201/0 na https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=201&CT1=0.

V souvislosti s účinností nového občanského zákoníku se Poradní výbor ministra vnitra věnoval otázce, zda osoby jednající za právnickou osobu dle § 30 odst. 1 správního řádu jsou jejími zástupci, s čímž rovněž souvisela problematika doručování. Výbor dovodil, že správní řád je postaven na originálním jednání právnické osoby prostřednictvím fyzických osob, přičemž se tyto fyzické osoby nacházejí ve specifickém postavení vůči jednající právnické osobě. Fyzické osoby, které jednají jménem právnické osoby, nelze považovat za zákonné zástupce právnické osoby dle § 31 správního řádu. Z uvedeného lze vyvodit závěr, že správní orgán bude doručovat písemnosti přímo právnické osobě postupem dle § 21 správního řádu a nikoliv dle § 34 odst. 2 správního řádu, tj. fyzické osobě jednající jménem právnické osoby.[184]

Podle § 30 správního řádu platí, že jménem právnické osoby bude v rámci procesu činit úkony ten, kdo je k tomu oprávněn v řízení před soudem podle zvláštního zákona. Tímto zvláštním zákonem se rozumí občanský soudní řád, resp. § 21 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.

Dle tohoto ustanovení platí, že za právnickou osobu v rámci procesu jedná:

„a) člen statutárního orgánu; tvoří-li statutární orgán více osob, jedná za právnickou osobu předseda statutárního orgánu, popřípadě jeho člen, který tím byl pověřen; je-li předsedou nebo pověřeným členem právnická osoba, jedná vždy fyzická osoba, která je k tomu touto právnickou osobou zmocněna nebo jinak oprávněna, nebo

c) její zaměstnanec (člen), který tím byl statutárním orgánem pověřen, nebo

d) vedoucí jejího odštěpného závodu, jde-li o věci týkající se tohoto závodu, nebo

d) její prokurista, může-li podle udělené prokury jednat samostatně. “

Pokud byla u právnické osoby zavedena nucená správa, dočasná správa či správa pro řešení krize dle zákona č. 374/2015 Sb., o ozdravných postupech a řešení krize na finančním trhu, jedná za ní nucený správce, dočasný správce či osoba vykonávající správu pro řešení krize, která má dle zákona postavení statutárního orgánu, popřípadě zaměstnanci právnické osoby, které tímto úkolem pověřila některá z výše zmíněných osob.[185]

V téže věci smí za právnickou osobu činit úkony pouze jedna osoba. Lze však poukázat na skutečnost, že v rámci celého procesu musí právnickou osobu zastupovat stále stejná osoba, to

[184] *Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 130/2014* [online]. [cit. 2022-09-28]. Dostupné z: https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx.
[185] HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Správní právo procesní*. Op. cit., s. 84.

znamená, že ve správním řízení je možné, aby se osoby oprávněné jednat za právnickou osobu vystřídaly.[186]

Zároveň je zapotřebí, aby ten, kdo bude za právnickou osobu činit tyto úkony, prokázal své zástupčí oprávnění. Judikatura dovodila závěr, že neprokázání pověření k jednání jménem právnické osoby představuje nedostatek podmínky řízení, který lze ovšem odstranit. Pokud dojde k dodatečnému prokázání zástupčího oprávnění, zhojí se tak i úkony dané osoby, které činila ještě před jejím pověřením.[187] Za právnickou osobu nemůže jednat ten, jehož zájmy jsou v rozporu se zájmy právnické osoby.

Domnívám se, že zástupčí oprávnění by měl správní orgán velmi pečlivě zkoumat, aby nedošlo k situaci, kdy za právnickou osobu bude jednat někdo, kdo k tomu není vůbec oprávněn. Dle mého názoru tak lze předejít vzniku újmy, která by mohla nastat u právnické osoby v důsledku jednání neoprávněného zástupce.

V oblasti soukromého práva se za právnickou osobu považuje též stát.[188] V rámci správního procesu má ovšem postavení specifického účastníka, jenž vystupuje prostřednictvím státního orgánu, organizační složky či prostřednictvím jiného subjektu, který byl zřízen zákonem. [189] Stát vystupuje jako účastník zejména ve správních procesech tehdy, pokud mohou být dotčena jeho majetková práva, popřípadě kde je předmětem řízení věc v jeho vlastnictví. [190]

Myslím si, že stát představuje velmi specifického účastníka řízení, a proto je nezbytné, aby zákon upravil zvlášť osoby, které budou oprávněny jeho jménem v řízení jednat.

V případě, kdy je účastníkem řízení stát, bude činit úkony jeho jménem vedoucí organizační složky státu, která je příslušná podle zvláštního předpisu, anebo jím pověřený zaměstnanec, jenž je zařazen do této či jiné organizační složky státu. Vedoucí organizační složky státu je určen buď přímo zákonem, jestliže daný zákon zřídil samotnou organizační složku, anebo je určen prováděcím podzákonným předpisem, pokud je ústřední správní úřad zákonem pověřen si zřizovat organizační složky.[191] Organizační složky státu legálně definuje § 3 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. Organizační složky nejsou právnickými osobami, čímž ovšem není dotčena jejich působnost či výkon předmětu činnosti v souladu se zvláštními právními předpisy. Jejich jednání je pak v daných

[186] HRABÁK, Jan. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. Op. cit., s. 105.
[187] Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 13.11.2008, sp. zn. 22 Ca 147/2008.
[188] § 21 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.
[189] HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Správní právo procesní*. Op. cit., s. 83.
[190] SCISKALOVÁ, Marie a Tomáš GONGOL. *Správní právo: distanční studijní opora*. Op. cit., s. 30.
[191] KLIKOVÁ, Alena, Petr HAVLAN a Marek CHADIMA. *Správní řád*. Op. cit., s. 121.

případech jednáním státu.[192] Za stát právně jedná vedoucí organizační složky, které se předmětné jednání týká, jestliže zákon č. 219/200 Sb. či zvláštní právní předpis neurčí jinak. Vedoucí Kanceláře Poslanecké sněmovny, popř. Kanceláře Senátu může právně jednat za stát pouze, pokud má souhlas příslušného orgánu Poslanecké sněmovny, popřípadě Senátu.[193]

Zároveň lze poukázat na skutečnost, že Českou republiku může v řízení před správními úřady zastupovat též Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových a to v případě a za podmínek dle zákona č. 201/2002 Sb., pokud jde o věci týkající se majetku státu. Pak Českou republiku zastupuje namísto organizačních složek, které jsou dle zvláštního zákona[194] příslušné hospodařit s daným majetkem.[195] V rámci řízení jedná Úřad jménem státu a jeho jednání pak zahrnuje všechny procesní úkony, které by mohla vykonat[196] příslušná organizační složka za stát.[197] Zákon připouští, aby Úřad v řízení před správním úřadem jednal též na základě dohody s příslušnou organizační složkou a to namísto ní, pokud jde o věc, která se týká majetku státu,[198] přičemž tomuto postupu nebrání skutečnost, že řízení již probíhá.[199]

Pokud je účastníkem řízení územní samosprávný celek, pak jeho jménem činí úkony ten, kdo je dle zvláštního zákona oprávněn ho zastupovat navenek (tj. starosta v případě obce,[200] či primátor v případě statutárního města,[201] hejtman v případě kraje,[202] primátor v případě hlavního města Prahy[203] a starosta v případě městských částí hlavního města Prahy[204]), případně jeho zaměstnanec či člen zastupitelstva, který byl výše uvedenou osobou pověřen.

Rozsah úkonů, které může oprávněná osoba za územně samosprávný celek činit, může být v určitých případech omezen zvláštními zákony (zákon o obcích, o krajích, o hlavním městě Praze). V případě některých majetkoprávních úkonů týkajících se hospodaření s majetkem obce, kraje či hlavního města Prahy stanoví zákon podmínku souhlasu určeného orgánu, například

[192] § 3 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.
[193] § 7 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.
[194] § 9 a 11 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích ve znění zákona č. 202/2002 Sb.
[195] § 2 odst. 1 zákona č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových.
[196] V souladu se svým oprávněním dle zvláštního právního předpisu.
[197] § 2 odst. 2 zákona č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových.
[198] § 6 odst. 1 zákona č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových.
[199] § 7 zákona č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových.
[200] § 103 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.
[201] § 5 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.
[202] 61 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích.
[203] § 72 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.
[204] § 97 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

zastupitelstva s daným úkonem. V souvislosti s tím lze hovořit o tzv. doložce právního úkonu, přičemž právní úkon učiněný bez této doložky je absolutně neplatný od samého počátku.[205]

Domnívám se, že uvedený požadavek představuje účinnou ochranu územně samosprávného celku. Zákonodárce tak dle mého názoru zajišťuje, aby územně samosprávnému celku v důsledku procesního úkonu jedné určité fyzické osoby nevznikla újma na jeho majetkových právech.

[205] KLIKOVÁ, Alena, Petr HAVLAN a Marek CHADIMA. *Správní řád*. Op. cit., s. 212.

6 Obecný výklad k právům účastníka ve správním řízení

Účastníci disponují v řízení řadou procesních práv, aby mohli ovlivňovat průběh řízení a aktivně v rámci něj vystupovat. Využití procesních práv ze strany účastníků je pouze na jejich vůli, respektive není povinné. V rámci správního řízení přitom platí, že správní orgán by měl účastníkům umožnit uskutečnění jejich práv, a to jak realizací poučovací a uvědomovací povinnosti, tak vhodným stanovením časového rozmezí, respektive určením přiměřené lhůty k provedení úkonu, pokud není stanovena přímo zákonem.

Procesní práva lze definovat jako subjektivní procesní oprávnění, která účastníkům řízení přísluší ze zákona a jejichž porušení může založit nezákonnost správního rozhodnutí. Smyslem procesních práv je umožnit účastníkům aktivní účast v procesu.[206]

Dle mého názoru je nezbytné, aby byli účastníci řízení v rámci procesu aktivní a uplatňovali svá procesní práva, protože tím zvyšují svou šanci na rozhodnutí, které bude pro ně příznivé.

Jak je výše uvedeno, porušení procesních práv účastníků znamená porušení zásady zákonnosti a předvídatelnosti, což ve většině případů povede ke zrušení správního rozhodnutí, které bylo vydáno v procesu, v němž k porušení práv došlo. Účastníkům zákon přiznává oprávnění bránit se proti porušení jejich práv nejen v průběhu správního řízení, ale též po jeho skončení.[207]

Domnívám se, že je zapotřebí, aby zákonodárce v právním řádu zakotvil prostředky, které účastníkům umožní účinně brojit proti rozhodnutí, které bylo vydáno v procesu, v němž byla jejich práva zkrácena. Pokud by zákonodárce tyto záruky pro nápravu rozhodnutí nezajistil, mělo by právo na spravedlivý proces pouze formální charakter.

Okruh procesních práv a povinností určuje tzv. status účastníka řízení. Rozsah procesních práv vyplývá především z požadavku férového procesu a požadavku dobré správy. Tyto požadavky výslovně zakotvuje právní řád ČR a vyplývají zejména z dokumentů orgánů Rady Evropy, tj. například z Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy z 11.3.1980 (80) 2, které se týká správního uvážení, a Rezoluce Výboru ministrů Rady Evropy z 28.9.1977 (77) 31, o ochraně jednotlivce ve vztahu ke správním aktům a z práva EU, tj. například z čl. 41 Listiny základních práv EU, který je nadepsán *„Právo na řádnou správu“*.[208]

[206] SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. Op. cit., s. 97.
[207] KLIKOVÁ, Alena, Petr HAVLAN a Marek CHADIMA. *Správní řád*. Op. cit., s. 152-153.
[208] KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. Op. cit., s. 348-349.

Účastníci řízení svá procesní práva realizují prostřednictvím procesních úkonů. Správní řád vychází ze zásady, že se úkony, respektive podání posuzují dle skutečného obsahu a to bez ohledu na jejich označení.[209] V některých případech je však uplatnění procesních práv omezeno stádiem řízení (například odvolání lze podat až po vydání a oznámení rozhodnutí[210]), časovou lhůtou[211] či koncentrací řízení.[212]

Ze správního řádu plyne, že podání lze učinit písemně, ústně do protokolu anebo v elektronické podobě. Pokud je podání do 5 dnů potvrzeno, případně doplněno některým z výše uvedených způsobů, lze jej učinit též jinými technickými prostředky, zejména dálnopisem, telefaxem či veřejnou datovou sítí bez použití podpisu.[213]

Z výše uvedeného plyne, že správní řád vyžaduje, aby podání bylo učiněno dle mého názoru vždy určitým kvalifikovaným způsobem, respektive aby podání, které není dostatečně kvalifikovaným způsobem učiněno, bylo do 5 dnů potvrzeno některým z taxativně vypočtených způsobů.

Rakouská právní úprava umožňuje, aby účastníci řízení činili své návrhy, žádosti, oznámení, stížnosti a další sdělení písemně, ústně nebo též telefonicky, ledaže zákon stanoví jinak. Výjimka se uplatní v případě opravných prostředků a podání, která jsou spjatá s procesní lhůtou či jsou pro jejich běh určité lhůty určující. U těchto podání stanovil zákon písemnou formu. Pokud by z povahy věci nebylo telefonické podání možné, správní orgán podateli uloží je v přiměřené lhůtě učinit písemně či ústně.[214]

De lege ferenda navrhuji, aby i v České republice bylo možné učinit podání telefonicky. Dle mého názoru by pro tento účel mohly být využity úřední hodiny daného správního orgánu. Domnívám se, že pokud lze podání učinit mimo jiné ústně do protokolu, bylo by vhodné podání učiněné telefonicky zařadit do správního řádu.

Procesní úkony účastníků směřují vždy vůči správnímu orgánu. Zpravidla mívají podobu návrhů v nejširším smyslu (tj. podání, návrhu na provedení důkazu, podání opravného prostředku). Účastníci řízení mohou navrhovat důkazy a činit další návrhy po celou dobu řízení do vydání konečného rozhodnutí, přičemž správní orgán může usnesením prohlásit, do jaké doby

[209] § 37 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.
[210] § 83 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.
[211] Například požádat o prominutí zmeškání úkonů může účastník dle § 41 odst. 2 správního řádu do 15 dnů ode dne, kdy pominula překážka, která mu bránila úkon učinit.
[212] POTĚŠIL, Lukáš, Alžbeta KRÁLOVÁ a Jiří VENCLÍČEK. *Správní právo procesní: (v příkladech a otázkách)*. Op. cit., s. 38.
[213] § 37 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.
[214] § 13 odst. 1 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz.

účastníci mohou své návrhy vznášet. S tímto postupem se hovoří o tzv. koncentraci řízení. Zvláštní zákon rovněž může stanovit, dokdy mohou účastníci vznášet své návrhy. Účastníci rovněž disponují právem vyjádřit své stanovisko k projednávané věci. [215]

Správní řád upravuje procesní práva jak v obecné rovině, zejména ve formě základních zásad správního řízení, tak v konkrétnější podobě a to v rámci jednotlivých ustanoveních upravujících řízení. Základ oprávnění účastníků realizovat v řízení svá procesní práva vyplývá též z Listiny, zejména z čl. 38 odst. 2, který zakotvuje právo účastníka na řádný správní proces. [216]

Dle § 4 odst. 2 správního řádu je správní orgán povinen v souvislosti se svým úkonem poskytnout dotčené osobě přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech, pokud je to s ohledem na její osobní poměry a vzhledem k povaze úkonu potřebné.

Účelem výše uvedené poučovací povinnosti je zajistit, aby dotčené osoby nebyly v důsledku své neznalosti zkráceny na svých procesních právech. Poučovací povinnost má svůj podklad v právu na fair proces, právu na právní pomoc a právu být slyšet a v rámci základních zásad ji pojímáme jako součást principu správy jakožto služby veřejnosti.

Správní orgán by měl při poučovací povinnosti zvážit, o jak komplikovaný úkon se jedná, jaké mohou být jeho důsledky, a zároveň též šetřit osobu toho, kdo má být poučen.[217] Správní orgán by měl postupovat tak, aby nepopřel zásadu rovnosti.[218]

Správní řád zakotvuje určité procesní úkony, u nichž musí být poučení dáno všem,[219] u některých procesních úkonů se poučení poskytuje s ohledem na to, jak správní orgán vyhodnotí kritéria stanovená zákonem, a dále, zda poučení v daném případě považuje správní orgán za potřebné.[220] Poučení by mělo zahrnovat jak formální, tak obsahové náležitosti a zároveň musí být pro adresáta instruktivní a srozumitelné.[221]

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že poučovací povinnost se vztahuje pouze k procesním právům. Tento závěr dovodil ze skutečnosti, že správní řád představuje procesní předpis a neřeší otázky hmotného práva. Poučovací povinnost ovšem neznamená, že by účastníci

---

[215] HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Správní právo procesní*. Op. cit., s. 136.
[216] KLIKOVÁ, Alena, Petr HAVLAN a Marek CHADIMA. *Správní řád*. Op. cit., s. 152-153.
[217] Poučení právního laika by mělo být podrobnější a konkrétnější. U fyzické osoby bude správní orgán zohledňovat například její věk, vzdělání. U právnické osoby bude správní orgán brát v potaz její velikost.
[218] Správní orgán má v souladu s § 7 odst. 2 správního řádu povinnost učinit opatření k zajištění rovnosti, pokud by rovnost dotčených osob mohla být ohrožena.
[219] Například poučení o možnosti podat odvolání.
[220] *Právo na poučení ve správním řízení* [online]. [cit. 2022-10-16]. Dostupné z: https://advokatnidenik.cz/2020/12/08/pravo-na-pouceni-ve-spravnim-rizeni/#_ftn8.
[221] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3.7.2008, sp. zn. 2 As 27/2008.

řízení měli od správního orgánu získat ucelený návod na postup v řízení, protože odbornou právní pomoc, která má účastníkům zajistit úspěch ve věci, poskytují advokáti, popřípadě též jiní profesionálové.[222] Restriktivní výklad poučovací povinnosti byl opakovaně potvrzen judikaturou.[223]

I v této problematice lze nalézt výjimky. Správní orgán poskytuje poučení o hmotných právech například v řízeních, v nichž se rozhoduje o sociálních dávkách, například ve věci důchodového pojištění.[224]

Dle mého názoru by měl správní orgán poskytovat poučení co nejvíce dotčeným osobám v co nejvíce případech. Absenci poučení lze podle mě ospravedlnit pouze v naprosto výjimečných případech, například pokud je účastníkem řízení osoba znalá práva či je účastník řízení zastoupen advokátem. Uvedený závěr dovozuji též z § 4 odst. 1 správního řádu, podle nějž je veřejná správa službou veřejnosti. Úředním osobám je rovněž zákonem ukládáno chovat se zdvořile a podle možností vycházet dotčeným osobám vstříc.

Z ustanovení § 4 odst. 3 správního řádu vyplývá povinnost správního orgánu s dostatečným předstihem uvědomit dotčené osoby o úkonu, který učiní, pokud je to zapotřebí k hájení jejich práv, jestliže tím nedojde k ohrožení účelu úkonu.

Myslím si, že uvedená povinnost je způsobilá zajistit, aby se účastníci řízení dostatečně připravili na daný úkon. Jejich příprava může dle mého názoru též zajisti jejich větší součinnost se správním orgánem.

Dle § 4 odst. 4 správního řádu je správní orgán rovněž povinen umožnit dotčeným osobám uplatňování jejich práv a oprávněných zájmů. Nedodržení této povinnosti by podle mě vedlo k popření základního principu dobré správy.

Z § 2 odst. 3 správního řádu vyplývá, že dotčenými osobami se rozumí osoby, jichž se v jednotlivém případě dotýká činnost správního orgánu.

Základní procesní práva sledují dva účely. Prvním účelem je, aby správní orgán učinil v rámci svých možností vše pro to, aby správně zjistil a vyhodnotil informace o všech skutkových okolnostech určitého případu, které jsou významné pro rozhodnutí či jeho výkon. Sekundární účel lze spatřit v tom, že zjišťování a hodnocení má správní orgán provádět v

[222] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.10.2010, sp. zn. 1 As 51/2010.
[223] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11.9.2008, sp. zn. 1 As 30/2008.
[224] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.8.2008, sp. zn. 6 Ads 57/2007.

součinnosti se všemi dotčenými osobami. Jádro součinnosti pak představuje řádné slyšení dotčených osob.[225]

Základ právní úpravy úkonů účastníků řízení nalezneme ve správním řádu v Hlavě III *„Účastníci řízení a zastoupení“* dílu 2, který je nadepsán *„Úkony účastníků“*, konkrétně se jedná o § 36 až 38 správního řádu. Mnohá procesní práva účastníků však nalezneme upravená v jiných ustanoveních správního řádu.

Svoboda upozorňuje na skutečnost, že existuje poměrně málo nálezů a usnesení Ústavního soudu, v nichž by se zabýval specificky základními procesními právy účastníků v rámci správního řízení. Většina rozhodnutí Ústavního soudu se věnuje základním procesním právům v oblasti soudního řízení. S ohledem na tuto skutečnost si klade Svoboda otázku, zda a v jakém rozsahu je možné závěry Ústavního soudu ve věci soudních řízeních aplikovat též na správní procesy. Pro účely zodpovězení této otázky proto rozděluje rozhodnutí Ústavního soudu do dvou skupin. Do první skupiny zařazuje rozhodnutí, v nichž se Ústavní soud věnoval obecným procesním právům, která se týkají jak soudního, tak správního řízení[226]. Do druhé skupiny pak řadí rozhodnutí, v nichž se soud zabýval zvláštními procesními právy, která lze vztáhnout pouze na soudní řízení.[227] Svoboda dospěl k názoru, že závěry plynoucí z rozhodnutí, která lze podřadit do první skupiny, lze obdobně použít na správní řízení. Závěry plynoucí z nálezů a usnesení, které patří do druhé skupiny, nelze dle Svobody zásadně aplikovat na správní proces. Výše uvedené Svoboda dovozuje též z čl. 36 odst. 1 Listiny, z něhož plyne, že každý má právo domáhat se stanoveným postupem svého práva jak u nezávislého a nestranného soudu, tak ve stanovených případech u jiného orgánu. Skutečnost, zda zákonodárce svěřil rozhodování o určitém okruhu věcí soudu či jinému orgánu, nemůže legitimně samo o sobě vést k situaci, kdy v soudním řízení budou základní procesní práva garantována, zatímco před jiným orgánem tato práva účastníkům garantována nebudou. Nezaručení procesních práv účastníkům správního řízení by vedlo k porušení principu rovnosti. [228]

Dle mého názoru je nezbytné zajistit, aby základní procesní práva byla dostatečně zajištěna též v řízení před správním orgánem. Porušování procesních práv účastníků správního procesu vede též k prodloužení řízení, neboť řízení neskončí před prvostupňovým správním orgánem,

[225] SVOBODA, Petr. *Ústavní základy správního řízení v České republice: právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Praha: Linde, 2007. ISBN 978-80-7201-676-1, s. 273.
[226] Jedná se například o právo na právní pomoc, právo nahlížet do spisu nebo o právo být slyšen.
[227] Jedná se například o právo na nezávislý a nestranný soud či právo na zákonného soudce.
[228] SVOBODA, Petr. *Ústavní základy správního řízení v České republice: právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Op. cit., s. 271-273.

jestliže účastníci uplatní opravný prostředek. Zároveň nelze ani vyloučit, že účastníci napadnou předmětné rozhodnutí po vyčerpání řádných opravných prostředků též žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a dané rozhodnutí tak bude podrobeno přezkumu ze strany správního soudu.

Mezi práva účastníka řízení patří například:

- Právo namítat podjatost úřední osoby dle § 14 odst. 3 správního řádu
- Právo na tlumočníka dle § 16 odst. 3 správního řádu
- Právo být zastoupen dle § 31 a násl. správního řádu
- Právo podávat návrhy a být slyšen dle § 36 správního řádu
- Právo nahlížet do spisu dle § 38 správního řádu
- Právo žádat o prominutí zmeškání úkonu dle § 41 správního řádu
- Právo podat návrh na zahájení řízení dle § 44 správního řádu
- Právo být vyrozuměn bez zbytečného odkladu o zahájení řízení dle § 47 správního řádu
- Právo být vyrozuměn o ústním jednání dle § 49 odst. 1 správního řádu
- Právo být vyrozuměn o provádění důkazů mimo ústní jednání dle § 51 odst. 2 správního řádu
- Právo být vyrozuměn o zamýšleném ustanovení znalce dle § 56 správního řádu
- Právo žádat předběžné opatření dle § 61 správního řádu
- Právo navrhnout přerušení řízení dle § 64 odst. 2 správního řádu
- Právo žádat stejnopis rozhodnutí dle § 69 odst. 4 správního řádu
- Právo na oznámení rozhodnutí dle § 72 odst. 1 ve spojení s § 91 odst. 1 správního řádu
- Právo podat žádost, pokud je správní orgán nečinný, dle § 80 odst. 3 správního řádu
- Právo podat odvolání dle § 81 správního řádu
- Právo podat rozklad dle § 152 správního řádu
- Právo podat návrh na obnovu řízení dle § 100 odst. 1 správního řádu
- Právo podat návrh na vydání nového rozhodnutí dle § 102 odst. 3 správního řádu
- Právo podat návrh na výkon rozhodnutí dle § 105 odst. 1 písm. b) správního řádu

Z výše uvedeného demonstrativního výčtu plyne, že účastníci řízení disponují poměrně velkým rozsahem procesních práv. V rámci této rigorózní práce se proto bude věnovat pouze

vybraným procesním právům, která bych ráda v této práci blíže přiblížila čtenářům. V následujících kapitolách budu proto rozebírat právo být zastoupen, právo být slyšen, právo na konzultace s podpůrcem, právo nahlížet do spisu a právo podat návrh na zahájení řízení.

7 Vybraná práva účastníka správního řízení

7.1 Právo být zastoupen

7.1.1 Obecný výklad k zastoupení

Účastník správního řízení je oprávněn nechat se ve správním řízení zastoupit. Právní úpravu zastoupení nalezneme v § 31 až 35 správního řádu. Jako zástupce může v řízení vystupovat zákonný zástupce, opatrovník či zmocněnec. Pokud se jedná o účastníky, jejichž zájmy si neodporují, může být jejich zástupcem též společný zmocněnec či společný zástupce.

Účelem právní úpravy zastoupení je řešit situaci účastníků, kteří nemají plnou procesní způsobilost, anebo sice plnou procesní způsobilostí disponují, avšak předmětný úkon v rámci správního řízení sami učinit nechtějí či nemohou.[229]

Zastoupený účastník vykonává svá procesní práva prostřednictvím svého zástupce a nezastoupený účastník je vykonává sám. Posouzení, zda mělo být procesní právo dodrženo vůči účastníkovi samému anebo vůči jeho zástupci, závisí na tom, zda daný úkon, který správní orgán činí vůči účastníkovi, je činěn vůči účastníkovi, který je v ten daný okamžik zastoupen či není.[230]

S ohledem na výše uvedené lze tedy hovořit o zastoupení obligatorním, kdy účastník musí být povinně v rámci procesu zastoupen, a o zastoupení fakultativním, kdy je ponechána účastníkovi řízení volba, zda se v rámci správního procesu nechá zastoupit. O obligatorní zastoupení se jedná v případě zastoupení zákonným zástupcem a procesním opatrovníkem. Fakultativní zastoupení je zastoupení na základě plné moci a zastoupení prostřednictvím společného zmocněnce či zástupce.[231]

Dle mého názoru představuje výše uvedené procesní právo velmi podstatné oprávnění účastníka řízení, protože může podstatně ovlivnit jeho úspěch ve věci. Například pokud se právní laik nechá zastoupit osobou znalou práva, lze očekávat, že jeho právní zástupce – advokát mu poskytne odbornou pomoc s procesní strategií, čímž mu dopomůže dosáhnout rozhodnutí, které bude v jeho prospěch. Zároveň právní úprava zastoupení může efektivně pomoci osobám, které nedisponují plnou procesní způsobilostí.

Jak v případě zastoupení na základě plné moci, tak v případě zastoupení zákonného vystupuje zástupce ve správním procesu jménem zastoupeného. Z úkonů zástupce vznikají práva a povinnosti přímo zastoupenému účastníkovi. Jedná se tedy o přímé zastoupení.

---

[229] SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. Op. cit., s. 112.
[230] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.2.2011, sp. zn. 5 As 19/2010.
[231] SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. Op. cit., s. 115-116.

Písemnosti doručuje správní orgán pouze zástupci. Uvedené se neuplatí, pokud má účastník v řízení vykonat něco osobně. V tomto případě se jedná o písemnosti, kterými správní orgán vyžaduje osobní účast účastníka řízení z toho důvodu, aby došlo k naplnění smyslu či obsahu správního procesu. Osobní konání účastníka může správní orgán požadovat jen tehdy, pokud mu takové oprávnění přiznává přímo zákon. Typicky se bude jednat o provedení výslechu účastníka. Zároveň je nutné poukázat na to, že nutnost osobní účasti lze interpretovat jen tak, že správní orgán může osobu předvolat pouze v případě, kdy je osobní účast předvolávaného nezbytná pro dosažení cíle konkrétního procesu, resp. pro zjištění skutkového stavu, na základě něhož dojde k vydání rozhodnutí.[232] Pojem *„vykonat“* se vztahuje pouze k procesním právům a povinnostem.

Dle mého názoru je nezbytné, aby písemnosti, v nichž je vyžadováno, aby účastník vykonal něco osobně, byly doručovány právě účastníkovi. Domnívám se, že pokud by správní orgán doručoval výhradně zástupci, nebyl by takový postup příliš efektivní.

Doručení písemnosti zastoupenému nemá účinky pro běh lhůt. Zákon může stanovit odchylnou úpravu. Uvedené tedy znamená, že případná lhůta pro provedení úkonu, která z dané písemnosti plyne, se bude počítat výlučně od doručení písemnosti zástupci účastníka. [233]

Ze správního řádu plyne, že v případě pochybností o rozsahu zastoupení platí, že je zástupce oprávněn vystupovat jménem zastoupeného v celém řízení. Uvedené se uplatní pouze tehdy, pokud je jednoznačné, že se zastoupení vztahuje k danému správnímu procesu, avšak existují pochybnosti pouze o rozsahu zastoupení. Při posuzování rozsahu musí být zohledněn úmysl zmocněnce a zmocnitele při sepisování plné moci. Úmysl se posuzuje s ohledem na okolnosti daného případu. Jednou z hlavních zohledňovaných okolností je pak v případě dohody o plné moci samotný text této plné moci a listiny, která osvědčuje její uzavření.[234]

Mám za to, že je nezbytné, aby zákonná úprava pokrývala i tyto případy a aby v důsledku absence příslušné úpravy nedocházelo k situacím, kdy účastník nebude moci být v řízení řádně zastoupen.

Správní orgán je oprávněn uznat úkony učiněné ve prospěch účastníka jinou osobou než zástupcem za úkony učiněné zástupcem, pokud o uvedené účastník požádá a zároveň tím nemůže vzniknout újma jinému účastníkovi. Dle mého názoru již z povahy věci plyne, že

[232] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.12.2008, sp. zn. 1 As 100/2008.
[233] Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 30.4.2012, sp. zn. 78 A 5/2011.
[234] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1.4.2015, sp. zn. 1 As 9/2015.

předmětem uznání mohou být pouze platné právní úkony. Tato právní úprava je primárně zaměřena na případy nepřikázaného jednatelství, avšak ji lze užít i v případě, kdy úkon učinil neoprávněný zmocněnec.[235]

Domnívám se, že zmíněná právní úprava může být pro účastníka velmi efektivní a umožní mu využít úkony jiné osoby v jeho prospěch.

O uznání úkonů rozhoduje správní orgán rozhodnutím ve formě usnesení. Pokud podateli nevyhoví, oznámí se usnesení jen jemu. Pouze podatel je poté oprávněn podat odvolání. Jestliže však správní orgán žadateli vyhoví, oznamuje se usnesení všem účastníkům řízení. [236] Aktivně legitimováni k podání odvolání jsou pak všichni účastníci řízení, kteří se domnívají, že by jim mohla vzniknout újma.[237]

7.1.2 Zastoupení na základě zákona a opatrovnictví

Správní řád obligatorně stanoví, že účastník musí být v rozsahu, v němž nemá procesní způsobilost, zastoupen zákonným zástupcem. Osoba nedisponuje plnou procesní způsobilostí z důvodu svého nízkého věku či v důsledku soudního rozhodnutí. Zákonným zástupcem může být rodič nezletilého,[238] soudem ustanovený opatrovník osoby omezené na svéprávnosti[239] či manžel[240] jako zákonný zástupce druhého manžela v běžných záležitostech. Ve správním procesu může nezletilé dítě zastupovat kterýkoli z rodičů, případně jeho osvojitelů, pokud tento zástupce disponuje plnou svéprávností. Uvedené platí obdobně též pro soudem ustanoveného poručníka, resp. opatrovníka.[241] Zastoupení na základě zákona patří mezi obligatorní formy zastoupení.

Dle mého názoru představuje zastoupení zákonným zástupcem efektivní způsob zastoupení, protože zástupcem účastníka bude zpravidla osoba, která má k účastníkovi řízení předchozí vztah, z čehož lze vyvodit, že bude v rámci správního procesu postupovat zpravidla ve prospěch účastníka řízení.

---

[235] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.7.2017, sp. zn. 2 As 179/2016.
[236] SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. Op. cit., s. 118.
[237] MATAS, Pavel. Zastoupení ve správním řízení. *Bulletin advokacie*. 2015, č. 4, s. 13-18, ISSN 1210-6348.
[238] § 892 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.
[239] § 62 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.
[240] § 696 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.
[241] HRABÁK, Jan. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. Op. cit., s. 107-109.

Správní řád vymezuje případy, kdy správní orgán ustanoví účastníkovi řízení opatrovníka. Původně měla funkce opatrovníka sloužit k tomu, aby opatrovník hájil zájmy nepřítomného a to tím, že za něj studoval spis, podával za něj vyjádření a vedl celý spor za nepřítomného tak, jak by činil jeho smluvní zástupce.[242]

Považuji za nutné zmínit, že správní orgán nesmí účastníkovi ustanovit opatrovníka jen z toho důvodu, aby dosáhl urychlení vyřízení dané věci.[243]

Dle mého názoru by takový postup správního orgánu bylo možné vnímat jako zneužití právní úpravy. Myslím si, že správní orgán by měl vždy postupovat tak, aby došlo k naplnění smyslu a účelu předmětné právní normy.

Pokud dojde k ustanovení opatrovníka správním orgánem, zastupuje opatrovník účastníka pouze v rámci konkrétního správního procesu. Nemůže jej tedy zastupovat na základě tohoto ustanovení před správními soudy. [244]

Od opatrovníka je zapotřebí odlišit podpůrce, jehož úkolem není účastníka řízení zastupovat, nýbrž mu poskytovat konzultace a nápomoc při rozhodování.

Opatrovníkem rovněž není ten, kdo je dle zákona oprávněn činit za účastníka řízení určité úkony. Jako příklad lze uvést orgán sociálně-právní ochrany dětí, který je dle § 81 odst. 1 zákona o přestupcích oprávněn podat ve prospěch mladistvého odvolání.[245]

Zákon vymezuje případy, kdy je správní orgán povinen účastníkovi řízení ustanovit opatrovníka. Přestože jde o výčet taxativní a důvody pro ustanovení opatrovníka jsou dány kogentně, mnohé důvody obsahují neurčité pojmy, které je nutné vyložit. Až poté bude správní orgán rozhodovat, zda k ustanovení opatrovníka dojde. Jestliže správní orgán důvod pro ustanovení dovodí, vznikne mu povinnost opatrovníka ustanovit. [246] Zastoupení opatrovníkem lze zařadit mezi obligatorní zastoupení.

„Správní orgán ustanoví opatrovníka:

a) účastníkovi uvedenému v § 32 odst. 1 správního řádu, pokud nemá zákonného zástupce nebo nemůže-li ho zákonný zástupce zastupovat a nemá-li opatrovníka podle zvláštního zákona,

[242] Nález Ústavního soudu ze dne 25.9.2002, sp. zn. I. ÚS 559/2000.
[243] Nález Ústavního soudu ze dne 7.8.2007, sp. zn. II. ÚS 1090/2007.
[244] Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20.3.2013, sp. zn. 1 As 172/2012.
[245] MATAS, Pavel. Zastoupení ve správním řízení. *Bulletin advokacie*. 2015, č. 4, s. 13-18, ISSN 1210-6348.
[246] Tamtéž.

b) osobám, kterým brání jiná právní překážka, aby v řízení samy činily úkony[247], jestliže si nezvolily zmocněnce,

c) právnické osobě, která nemá orgán způsobilý za ni jednat, popřípadě jemuž lze doručovat, popřípadě je-li v jiném řízení předmětem sporu, kdo tímto orgánem právnické osoby je,

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

e) osobám, které nejsou známy,

f) osobám zvlášť těžce zdravotně postiženým, s nimiž se nelze dorozumět ani prostřednictvím tlumočníka nebo prostředníka podle § 16 odst. 5,

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

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

i) účastníkům, o nichž tak stanoví zvláštní zákon.“

Ustanovení opatrovníka účastníkovi neznámého pobytu, musí vždy předcházet šetření o tom, zda jsou skutečně naplněny veškeré předpoklady ospravedlňující tento postup. Správní orgán má rovněž povinnost zvážit, zda by nebylo možné užít jiné opatření.[248] Je tedy třeba, aby správní orgán vyčerpal všechny možnosti, kterými lze zjistit místo pobytu daného účastníka řízení.[249] Dle mého názoru lze ustanovení opatrovníka pokládat za prostředek *ultima ratio*.

Jestliže se v průběhu správního řízení dostaví ke správnímu orgánu účastník, kterému byl dle § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu ustanoven opatrovník, a oznámí správnímu orgánu své aktuální bydliště, zanikne funkce opatrovníka přímo ze zákona.[250] Pokud by se účastník stal znovu osobou neznámého pobytu, správní orgán mu musí opět ustanovit opatrovníka.[251]

Z výše uvedeného dle mého názoru plyne, že správní orgán je tedy povinen zohlednit aktuální stav, jestliže posuzuje, zda je účastník osobou neznámého pobytu. Domnívám se, že uvedené je též nezbytné pro naplnění účelu zákonné úpravy.

[247] Například výkon vazby, trestu odnětí svobody či nařízení karantény.
[248] Nález Ústavního soudu ze dne 7.8.2007, sp. zn. II. ÚS 1090/07.
[249] Nález Ústavního soudu ze dne 17.10.2012, sp. zn. I. ÚS 2545/12.
[250] § 32 odst. 8 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.
[251] Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 16.5.2017, sp. zn. 29 A 79/2015.

Osobou, která není známá, se rozumí ten, který není znám správnímu orgánu. Jedná se tedy o případ, kdy se o existenci dané osoby ví, avšak není známá její totožnost. Příkladem může být vlastník věci.[252]

Pokud správní orgán má za to, že účastník je osobou uvedenou v § 32 odst. 2 písm. g) správního řádu, měl by si nechat vypracovat odborný lékařský posudek, na jehož základě pak eventuelně ustanoví účastníkovi opatrovníka. Pokud však probíhá řízení o omezení svéprávnosti daného účastníka, měl by správní orgán řízení přerušit, dokud nebude v dané věci rozhodnuto.[253]

Výše uvedený postup vnímám jako logický, protože nelze mít za to, že správní orgán disponuje dostatečnými znalostmi, které by umožnily posoudit kvalifikovaně zdravotní stav daného účastníka.

Ustanovení opatrovníka v tomto případě bývá někdy označováno za kontroverzní a v rozporu s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, protože umožňuje správnímu orgánu zbavit účastníka řízení možnosti jednat vlastním jménem, ačkoliv jeho svéprávnost nebyla soudem omezena.[254]

Dle mého názoru výše zmíněné ustanovení správního řádu není v rozporu s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, pokud správní orgán postupuje v souladu se zákonem a nechá si v daném případě vypracovat lékařský posudek. Myslím si, že ustanovení opatrovníka naopak účastníkovi řízení zajistí, že dojde k realizaci jeho procesních práv v rámci řízení.

Pokud má právnická osoba své sídlo zapsáno v příslušném rejstříku, nelze na ni nahlížet jako na osobu neznámého sídla a to ani v případě, kdy se v jejím sídle nikdo nezdržuje. Právnické osobě je pak možné doručovat písemnosti dle § 24 odst. 1 správního řádu, a to i v případech, kdy dle ustanovení § 21 odst. 3 správního řádu nedošlo k doručování osobám uvedeným v § 30 správního řádu na jejich adresu.[255]

V případě, že se nejedná o účastníka, kterému má být v rámci správního procesu uložena povinnost anebo odňato právo, správní orgán nebude účastníkům, tj. osobám, které nejsou známy či není znám jejich pobyt či sídlo, anebo se jimž prokazatelně nedaří doručovat,

---

[252] JEMELKA, Luboš. K problematice opatrovnictví ve správním řízení. *Právní rozhledy*. 2008, č. 9, s. 316-322, ISSN 1210-6410.
[253] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.6.2011, sp. zn. 6 Ads 23/2011.
[254] JEMELKA, Luboš. K problematice opatrovnictví ve správním řízení. *Právní rozhledy*. 2008, č. 9, s. 316-322, ISSN 1210-6410.
[255] *Závěr Poradního soboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 55/2007* [online]. [cit. 2022-11-13]. Dostupné z: https://www.mvcr.cz/soubor/zaver-55-pdf.aspx.

ustanovovat opatrovníka. O osobu, které se prokazatelně nedaří doručovat, nejde, pokud se jí daří doručovat, byť fikcí dle ustanovení § 24 odst. 1 správního řádu.[256] Do této kategorie dále nepatří ti, kteří si písemnosti nepřebírají, a proto jim jsou doručovány cestou náhradního doručení.[257]

Správní orgán bude výše uvedeným účastníkům doručovat veřejnou vyhláškou. Dle ustanovení § 34 odst. 2 správního řádu bude s právními účinky spojeno jen doručení písemnosti opatrovníkovi. Výjimku představuje oznámení o zahájení řízení a oznámení usnesení o ustanovení opatrovníka.[258]

Z výše uvedeného plyne, že opatrovník se ustanoví pouze tzv. esenciálním účastníkům ve smyslu § 27 odst. 1 správního řádu, kterým má být uložena povinnost či odňato právo. Zbylým účastníkům, tj. vedlejším či hlavním, pokud jim má být právo přiznáno, se doručuje veřejnou vyhláškou.[259]

Jestliže by bylo vedeno správní řízení s velkým počtem účastníků dle § 144 správního řádu a zároveň by bylo nutné ustanovit opatrovníka, lze dle zákona ustanovit opatrovníkem jednu osobu pro více účastníků, jejichž zájmy si neodporují.

Správní řád rovněž vymezuje, koho správní orgán ustanoví za opatrovníka. Zákon stanoví, že tímto zástupcem by měl být ten, u koho je účastník, kterému se bude opatrovník ustanovovat, v péči. Případně může správní orgán vybrat jinou vhodnou osobu. Vybraná osoba má povinnost funkci opatrovníka přijmou, jestliže jí v tom nebrání závažné důvody. Dále platí, že ustanovení opatrovníka není podmíněno předchozím souhlasem ustanovované osoby.[260]

Proti usnesení o ustanovení opatrovníkem může opatrovník podat odvolání, které nemá odkladný účinek.

Dle mého názoru není tato právní úprava ve správním řádu vhodná z toho důvodu, že pokud daná osoba nemá vůli funkci opatrovníka vykonávat, nelze očekávat, že ji bude zastávat řádně. V takovém případě by tedy správní orgán musel usnesení o ustanovení opatrovníka zrušit a ustanovit za opatrovníka někoho jiného.

---

[256] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6.2.2014, sp. zn. 1 As 106/2013.
[257] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.4.2010, sp. zn. 8 As 11/2010.
[258] *Závěr Poradního soboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 28/2006* [online]. [cit. 2022-11-13]. Dostupné z: https://www.mvcr.cz/soubor/28a-pdf.aspx.
[259] MATAS, Pavel. Zastoupení ve správním řízení. *Bulletin advokacie*. 2015, č. 4, s. 13-18, ISSN 1210-6348.
[260] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.9.2011, sp. zn. 8 As 22/2011.

De lege ferenda navrhuji, aby správní orgán nejprve s danou osobou její možné ustanovení do této funkce projednal a zjistil její stanovisko. Rovněž by bylo namístě zakotvit, že osoba nemá povinnost funkci opatrovníka přijmout.

Je nutné zdůraznit, že funkci opatrovníka může zastávat též právnická osoba. Bude se jednat zejména o případy, kdy jako opatrovníka nelze ustanovit fyzickou osobu, která by byla vhodná. Vhodnost se posuzuje s ohledem na vztah opatrovníka a opatrovance. Dále jsou určující schopnosti a možnosti opatrovníka zastupovat opatrovance.[261] Opatrovníkem může být ustanovena též obec.[262] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dovodil, že souhlas obce není nezbytným předpokladem pro to, aby došlo k jejímu ustanovení opatrovníkem.[263]

Považuji za nejvhodnější, pokud správní orgán za opatrovníka určí osobu příbuzného daného účastníka. Myslím si, že absence dřívějšího vztahu mezi opatrovníkem a opatrovancem může mít za následek nízkou efektivitu zastoupení a to zejména, pokud daná osoba není příliš ochotná funkci opatrovníka zastávat. Dle mého názoru pak nemůže dojít k naplnění účelu právní úpravy, tj. k efektivnímu hájení práv a zájmů opatrovance.

Dále se domnívám, že pokud není jiná možnost, než ustanovit za opatrovníka právnickou osobu, je nutné, aby správní orgán vybral takovou právnickou osobu, jejíž personální kapacity zajistí, že dojde ke skutečnému hájení práv daného účastníka řízení.

Zároveň zákonodárce požaduje, aby za opatrovníka nemohl správní orgán určit osobu, o níž lze důvodně předpokládat, že má takový zájem na výsledku řízení, který odůvodňuje obavu, že v rámci správního procesu nebude řádně hájit zájmy opatrovance. Zároveň není vhodné, aby opatrovníkem byla ustanovena osoba podřízená orgánu veřejné moci, který vede dané správní řízení, a to z důvodu konfliktu mezi povinnostmi osoby vůči svému zaměstnavateli a vůči účastníkovi řízení.[264]

V případě, kdy účastník řízení předem předvídal vlastní nezpůsobilost právně jednat a zároveň projevil vůli, aby se daná osoba stala jeho opatrovníkem, správní orgán mu ustanoví za opatrovníka osobu, kterou účastník řízení označil v předběžném prohlášení, jestliže s tím tato určená osoba souhlasí.

---

[261] *Závěr Poradního soboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 18/2005* [online]. [cit. 2022-11-13]. Dostupné z: https://www.mvcr.cz/soubor/18-2005-ustanoveni-pravnicke-osoby-opatrovnikem-podle-32-odst-4-spravniho-radu.aspx.

[262] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.9.2011, sp. zn. 8 As 22/2011.

[263] MOLEK, Pavel a Jitka STRÁSKÁ. *Přehled rozhodnutí ve správním soudnictví 2003-2013*. Praha: C.H. Beck, 2015. Judikatura (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-296-0, s. 152-153.

[264] Nález Ústavního soudu ze dne 24.5.2011, sp. zn. II. ÚS 817/2011 či nález Ústavního soudu ze dne 23.2.2010, sp. zn. II. ÚS 2966/09.

O ustanovení opatrovníka vydá správní orgán usnesení, které se oznamuje pouze osobě, která bude v řízení jako opatrovník vystupovat, a dále též opatrovanci, pokud to nevylučuje povaha věci či stav opatrovance, který způsobuje, že opatrovanec by nebyl schopen vnímat obsah usnesení. Předmětné usnesení nemá povahu rozhodnutí, kterým se upravuje vedení řízení před správním orgánem, z čehož plyne, že ho lze samostatně přezkoumat u správního soudu dle § 65 s.ř.s.[265]

Opatrovník, který byl ustanoven správním orgánem, má možnost nechat se zastoupit jinou osobou na základě plné moci. Tento závěr dovodil Poradní sbor ministra vnitra. [266]

Správní řád výše uvedené právo opatrovníkovi výslovně nepřiznává. Toto oprávnění má dle účinné právní úpravy pouze zmocněnec[267] a účastník řízení.[268] *De lege ferenda* by bylo možné do správního řádu zakotvit, že opatrovník je oprávněn udělit plnou moc advokátovi. Dle mého názoru lze mít za to, že advokát by byl dostatečně způsobilý k hájení práv účastníka řízení.

Správní řád rovněž předvídá situaci, kdy opatrovník svou funkci nevykonává řádně. Jedná se tedy o případy, kdy opatrovník nedbá o ochranu práv či zájmů opatrovance, či případy, kdy lze mít důvodně za to, že má opatrovník takový zájem na výsledku řízení, který odůvodňuje obavu, že nebude řádně hájit zájmy opatrovance. Správní orgán má v těchto výše uvedených případech povinnost zrušit usnesením předchozí ustanovení opatrovníka a ustanovit účastníkovi řízení za opatrovníka jinou osobu. Ústavní soud dovodil, že pokud by správní orgán předchozí ustanovení opatrovníka nezrušil, došlo by k porušení práva účastníka na spravedlivé řízení.[269]

Správní řád rovněž upravuje zánik funkce opatrovníka v dalších případech. Dochází k němu, jakmile začal být účastník zastupován zákonným zástupcem, nabytím procesní způsobilosti účastníka a rovněž zánikem důvodu, kvůli kterému došlo k ustanovení opatrovníka. Správní orgán má povinnost skutečnost vedoucí k zániku této funkce poznamenat do spisu, jakmile se o ní dozví. V případě pochybností rozhodne usnesením, které se bude oznamovat jen opatrovníkovi a opatrovanci nebo jeho zákonnému zástupci.

---

[265] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.5.2015, sp. zn. 2 As 247/2014.
[266] *Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 45/2006* [online]. [cit. 2022-11-13]. Dostupné z: https://www.mvcr.cz/soubor/45a-pdf.aspx.
[267] § 33 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.
[268] § 33 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.
[269] Nález Ústavního soudu ze dne 7.8.2007, sp. zn. II. ÚS 1090/07.

Jestli došlo k zániku funkce opatrovníka, avšak bývalý opatrovník nadále činí úkony v řízení ve prospěch bývalého opatrovance, lze využít úpravu uvedenou v § 34 odst. 4 správního řádu, tj. správní orgán může uznat jeho úkon za úkon učiněný zástupcem.[270]

Dle mého názoru může mít pro účastníka výše uvedené ustanovení význam ve chvíli, kdy se dosavadní opatrovník ještě nedozvěděl o zániku své funkce, avšak jeho úkon by byl pro účastníka řízení prospěšný.

Opatrovník má právo na úhradu hotových výdajů a ušlého zisku v souvislosti s výkonem své funkce.[271] Rozsah hrazení hotových výdajů a ušlého zisku stanoví vyhláška č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení.

7.1.3 Zastoupení na základě plné moci

Účastník řízení nemá povinnost vystupovat v řízení osobně, a proto je přípustné, aby se nechal zastoupit jinou osobu na základě plné moci. Dle mého názoru je tato právní úprava zastoupení zásadní, protože představuje nejčastější formu zastoupení ve správním procesu.

Zástupce účastníka pak v řízení vystupuje jako zmocněnec. Své zástupčí oprávnění prokazuje písemnou plnou mocí. Plná moc je jednostranný právní úkon, kterým zmocněnec prokazuje vůči třetím osobám své oprávnění činit za zmocnitele právní úkony. Může být generální, přičemž poté opravňuje zmocněnce ke všem úkonům, které by mohl učinit zmocnitel, a speciální, která oprávnění zmocněnce činit za zmocnitele právní úkony omezuje pouze na jeden právní úkon, případně na skupinu určitých právních úkonů.[272] Zvláštní zákon může vyžadovat, aby plná moc byla opatřena úředně ověřeným podpisem. [273] Plnou moc může správnímu orgánu předložit jak zmocněnec, tak zmocnitel[274] a zároveň je zcela postačující předložit její prostou kopii, pokud správní orgán nemá na základě okolností daného případu důvodné pochybnosti, zda skutečně

[270] JEMELKA, Luboš. K problematice opatrovnictví ve správním řízení. *Právní rozhledy*. 2008, č. 9, s. 316-322, ISSN 1210-6410.
[271] § 79 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.
[272] HRABÁK, Jan. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. Op. cit., s. 107.
[273] Například správní řád uvedený požadavek stanoví v § 20 odst. 2 v případě ustanovení zmocněnce pro doručování.
[274] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.1.2015, sp. zn. 10 As 266/2014.

došlo k udělení plné moci. V případě těchto pochybností je správní orgán oprávněn vyzvat zmocněnce k předložení plné moci v originálu, případně v úředně ověřené kopii.[275]

Plnou moc lze udělit též ústně do protokolu. Nejvyšší správní soud dovodil, že při tomto ústním udělení není třeba, aby byl zmocněnec přítomen na místě a byl do protokolu zaznamenán jeho souhlasný projev a to proto, že plná moc je jednostranným právním úkonem, který má buď písemnou, anebo protokolární formu. Tímto úkonem zmocnitel vůči správnímu orgánu osvědčuje existenci a rozsah oprávnění zmocněnce za něj jednat. Chybějící podpis zmocněnce na plné moci nevede k její neplatnosti. To platí taktéž pro absenci jejího přijetí v případě udělení plné moci do protokolu. K přijetí plné moci zmocněncem, které je rozhodné pro další postup ve správním procesu, může dojít taktéž písemnou či protokolární formou. V úvahu připadá rovněž konkludentní přijetí plné moci. [276]

Jestliže není plná moc dána určitě, bude zapotřebí situaci řešit v souladu se zásadou *in dubio pro reo* ve prospěch zastoupeného. Východisko představuje čl. 2 odst. 3 Ústavy, z něhož plyne, že veřejná moc má sloužit občanům. Ze zásady dobré správy lze dovodit, že každá pochybnost a nejasnost musí být interpretována ve prospěch účastníka řízení.[277]

Považuji za nutné zdůraznit, že zástupčí oprávnění zmocněnce nevzniká plnou mocí, ale již samotnou dohodou o zastoupení. Plná moc představuje pouze deklaratorní akt, který prokazuje existenci zastoupení.[278]

Pokud správní orgán jedná se zástupcem účastníka, zároveň mu též doručuje písemnosti a nejsou-li v řízení vzneseny žádné pochybnosti o oprávnění tohoto zástupce činit úkony jménem zastoupeného, a to i přesto, že oprávnění nebylo správnímu orgánu doloženo plnou mocí, je nemyslitelné, aby dodatečné předložení plné moci správní orgán hodnotil k tíži účastníka.[279] Rovněž není podstatné, kdo a jakým způsobem správnímu orgánu plnou moc doručil.[280]

Jestliže zástupce účastníka učiní procesní úkon[281] a nepřipojí k němu písemnou plnou moc, je správní orgán povinen vyzvat zástupce k odstranění nedostatku podání a za tímto účelem mu též stanovit lhůtu. Správní orgán ho rovněž musí poučit o možných následcích.[282] Z uvedeného

[275] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.10.2014, sp. zn. 4 As 171/2014.
[276] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7.4.2011, sp. zn. 7 Azs 4/2011.
[277] MATAS, Pavel. Zastoupení ve správním řízení. *Bulletin advokacie*. 2015, č. 4, s. 13-18, ISSN 1210-6348.
[278] Tamtéž.
[279] Rozsudek Krajského soudu Brno ze dne 10.4.2000, sp. zn. 29 Ca 116/98.
[280] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.1.2017, sp. zn. 7 As 328/2016.
[281] V uvedeném případě se jednalo o podání odvolání.
[282] Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21.10.1994, sp. zn. 6 A 70/92.

plyne, že primárně má správní orgán povinnost řešit absenci plné moci se zástupcem účastníka a až poté je oprávněn kontaktovat případně též samotného účastníka řízení.

V případě časové tísně je správní orgán oprávněn vyzvat k odstranění tohoto nedostatku jak účastníka řízení, tak jeho zástupce.[283] Pokud je ovšem zástupce pasivní a nedojde k odstranění zmíněného nedostatku, pak bude správní orgán postupovat tak, jako kdyby účastník zastoupen nebyl.[284]

De lege ferenda navrhuji do správního řádu začlenit pravidlo, že v případě nebezpečí z prodlení je správní orgán povinen v případě absence plné moci vyzvat k odstranění tohoto nedostatku jak zmocněnce, tak zmocnitele. Domnívám se, že uvedené preventivní pravidlo je způsobilé předcházet možným nepříznivým následkům pro účastníka řízení.

Zmocněncem může být osoba fyzická i osoba právnická, ale vždy se musí jednat o osobu s plnou procesní způsobilostí.[285] Z uvedeného plyne, že jím nemůže být nezletilý, který nemá plnou procesní způsobilost.[286] Zastoupení na základě plné moci má totiž účastníkovi zajistit lepší hájení jeho práv a dále též zefektivnit řízení.[287] Pokud by účastník zmocnil nezletilého, bude se na zmocnění nahlížet, jako by nevzniklo. Pokud by procesní úkon učinila osoba procesně nezpůsobilá, šlo by o úkon od počátku neplatný. [288]

Plná moc musí vždy spolehlivě prokazovat oprávnění označeného zástupce jednat za účastníka řízení. Je-li možné toto oprávnění dovodit z obsahu plné moci, z okolností, za nichž byla plná moc v písemné formě doručena správnímu orgánu či za nichž byla plná moc ústně udělena do protokolu, nemají případné vady plné moci za řízení význam.[289]

Účastník řízení má možnost zvolit si pouze jednoho zmocněnce. Uvedené ovšem nevylučuje, aby se účastník nechal v různých fázích řízení zastoupit více různými osobami. Zmocněnec může být rovněž osobou ze zahraničí, protože každý účastník je oprávněn si zvolit zástupce dle své volné úvahy a to bez ohledu na státní příslušnost či místo trvalého pobytu zmocněnce. Pokud by správní orgán ovšem zjistil, že účastník v daném případě zneužil práva být zastoupen, nemá

[283] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.1.2017, sp. zn. 1 As 290/2016.
[284] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5.11.2015, sp. zn. 2 As 110/2015.
[285] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.2.2016, sp. zn. 8 As 6/2016.
[286] *Závěr Poradního soboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 144/2012* [online]. [cit. 2022-11-13]. Dostupné z: https://www.mvcr.cz/soubor/144-2015-nezletily-zmocnenec-pdf.aspx.
[287] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.10.2016, sp. zn. 8 As 10/2016.
[288] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.7.2017, sp. zn. 5 As 227/2015.
[289] Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27.7.2005, sp. zn. 7As 13/2005.

povinnost přiznat takovému zastoupení účinky.[290] Za volbu zmocněnce a za jeho konkrétní kroky v řízení odpovídá sám účastník.[291]

Dle mého názoru je nezbytné, aby účastník dostatečně zvážil, kým se nechá v rámci správního procesu zastupovat, protože nevhodná volba zmocněnce může vést k jeho neúspěchu ve správním procesu. Dále se domnívám, že nevhodná volba může zapříčinit občanskoprávní odpovědnost zmocněnce vůči účastníkovi řízení.

Pokud má účastník již zmocněnce dle § 33 správního řádu, nepřipadá v úvahu postup dle § 20 odst. 2 správního řádu. Účastník řízení tedy nemůže zmocnit jinou osobu k přebírání písemností, které se doručují do vlastních rukou.[292] *De lege ferenda* navrhuji, že by výše uvedené bylo zakotveno přímo ve správním řádu a to z důvodu větší jednoznačnosti pro účastníky řízení.

Správní řád umožňuje udělit zmocnění pouze k určitému úkonu, skupině úkonů, pro určitou část řízení[293] či pro celé řízení.

Dále lze udělit zmocnění pro neurčitý počet řízení s určitým předmětem, která budou zahájena v určité době anebo bez omezení v budoucnosti. V tomto případě je ovšem zapotřebí, aby byl podpis plné moci úředně ověřen a zároveň se musí plná moc do zahájení řízení uložit u věcně příslušného správního orgánu. Případně lze udělit plnou moc též do protokolu. Abychom mohli hovořit o prezidiální plné moci, je nutno naplnit tyto vyšší formální požadavky stanovené zákonem.[294] Plnou moc, která bude předložena až v průběhu správního procesu, posoudí správní orgán jako procesní plnou moc udělenou pro celé řízení dle § 33 odst. 2 písm. b) správního řádu, pokud splňuje zákonem stanovené požadavky dle § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu. [295] Pokud by prezidiální plná moc neobsahovala ověřený podpis zmocnitele, pak by ji bylo možné rovněž posoudit jako plnou moc pro celé řízení.[296]

Zvláštní zákon může rovněž stanovit jiný rozsah, v němž může být zmocnění uděleno. Jako příklad lze uvést zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii.

Správní řád rovněž zakotvuje možnost substituce. Zmocněnec může udělit plnou moc jiné osobě, aby namísto něj jednala za účastníka, pouze v případě, kdy je v plné moci výslovně stanoveno, že tak může zmocněnec učinit. To ovšem neplatí, pokud zvláštní zákon stanoví jinak.

---

[290] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.5.2011, sp. zn. 1 As 27/2011.
[291] Nález Ústavního soudu ze dne 31.3.2005, sp. zn. II. ÚS 629/04.
[292] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11.7.2009, sp. zn. 1 As 32/2009.
[293] Například pro podání odvolání.
[294] Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30.6.2016, sp. zn. 30 A 63/2015.
[295] *Závěr Poradního soboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 141/2014* [online]. [cit. 2022-11-13]. Dostupné z: https://www.mvcr.cz/soubor/141-2014-pravni-ucinky-plne-moci-podle-32-odst-2-pism-c-spravniho-pdf.aspx.
[296] Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 27.6.2018, sp. zn. 15 Af 60/2015.

Jako příklad lze uvést § 26 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii. Dle zmíněného ustanovení se může advokát nechat v rámci svého pověření zastoupit jiným advokátem. V tomto případě je pak tento jiný advokát zástupcem, tj. substitutem advokáta. Nestává se tedy zástupcem účastníka řízení.[297] Pokud zvláštní předpis neurčí jinak, může se advokát při jednotlivých úkonech právní pomoci nechat zastoupit též advokátním koncipientem či svým zaměstnancem.[298] Jestliže ovšem zmocněnec účastníka udělí advokátovi plnou moc, aniž by byl k tomu výslovně zmocněn zastoupeným, nemůže správní orgán považovat advokáta za zástupce účastníka.[299] Generální plná moc advokáta může být užita též ve správním řízení.[300]

V případě zastoupení advokátem se presumuje univerzálnost plné moci. Pokud by tedy plná moc měla být omezena jen na určité úkony, muselo by tak být výslovně stanoveno.[301] Písemnosti správní orgán doručuje přímo do datové schránky advokáta.[302]

Pokud by došlo k vyškrtnutí advokáta ze seznamu advokátů, vzniká správnímu orgánu povinnost obrátit se na Českou advokátní komorou s dotazem, kdo byl určen jako nástupce daného advokáta rozhodnutím České advokátní komory dle § 27 odst. 4 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii. S tímto určeným advokátem pak bude správní orgán jednat jako se zástupcem daného účastníka, ledaže by se advokát a účastník dohodli v konkrétním případě jinak.[303]

Jestliže by opravný prostředek podal advokát a zároveň by nedoložil plnou moc, kterou by deklaroval své zástupčí oprávnění, je situaci nutné posoudit tak, že je účastník zastoupen. Na nezaslání plné moci lze nahlížet jako na respektovatelné opomenutí. Matas uvádí, že veškerá omezení plné moci je nutné vykládat restriktivně, ve prospěch toho, v jehož prospěch byl opravný prostředek podán. Za prvořadé je dle jeho názoru nutné považovat práva účastníka. [304]

Domnívám se, že pro účastníka řízení je nejvhodnější, pokud se nechá zastoupit osobou advokáta, resp. osobou znalou práva. Na druhou stranu je nutné zmínit, že se ovšem bude zřejmě

[297] Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4.11.2003, sp. zn. 1 As 4/2003.
[298] Z § 6 odst. 7 zákona č. 523/1992 Sb., o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců České republiky plyne, že obdobné právo náleží též daňovým poradcům. Daňový poradce se může nechat zastoupit jiným daňovým poradcem. Při jednotlivých úkonech se rovněž může nechat zastoupit pracovníkem. Uvedené neplatí, pokud klient se zastoupením vyjádřil nesouhlas.
[299] Usnesení Krajského soudu Ústí nad Labem ze dne 9.9.1998, sp. zn. 16 Ca 113/98.
[300] *Závěr Poradního soboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 113/2012* [online]. [cit. 2022-11-13]. Dostupné z: https://www.mvcr.cz/soubor/113-2012-pouziti-generalni-plne-moci-advokata-v-rizeni-podle-spravniho-radu.aspx.
[301] MATAS, Pavel. Zastoupení ve správním řízení. *Bulletin advokacie*. 2015, č. 4, s. 13-18, ISSN 1210-6348.
[302] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7.5.2015, sp. zn. 7 Afs 60/2015.
[303] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8.8.2014, sp. zn. 4 As 51/2014.
[304] MATAS, Pavel. Zastoupení ve správním řízení. *Bulletin advokacie*. 2015, č. 4, s. 13-18, ISSN 1210-6348.

jednat o nejnákladnější způsob zastoupení. Dále je nutné poukázat na to, že zastoupení ze strany advokáta účastníkovi řízení automaticky nezajišťuje úspěch ve věci.

Pokud by se nedařilo zmocněnci doručovat písemnosti, postupovalo by se dle § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu, tj. pokud je zastoupeným účastník s plnými procesními právy, správní orgán zmocněnci usnesením ustanoví procesního opatrovníka, kterému se bude doručovat. Ve zbylých případech je zmocněnci doručováno veřejnou vyhláškou a opatrovník správním orgánem ustanoven nebude. Zároveň je zapotřebí o tomto postupu správního orgánu a o obsahu doručované písemnosti vyrozumět účastníka.

7.1.4 Institut společného zmocněnce a společného zástupce

Správní řád v § 35 zavádí institut společného zmocněnce a společného zástupce. Úprava se týká řízeních, v nichž více účastníků uplatňuje shodný zájem. Za účelem usnadnění průběhu správního procesu může správní orgán vyzvat účastníky se shodným zájmem, aby si v přiměřené lhůtě zvolili společného zmocněnce. Zároveň je dle zákona možné, aby si tito účastníci zvolili společného zmocněnce i bez výzvy.

Výše uvedený institut je v souladu s Doporučením Výboru ministrů Rady Evropy č. (87) 16, týkající se správního řízení, jímž mohou být dotčeny velké skupiny osob. Institut má přispívat k efektivnímu výkonu veřejné správy. Dále lze vyvodit, že jeho aplikace by měla zajistit vydání správního aktu v přiměřené lhůtě.[305]

Dle mého názoru je úprava zakotvená v § 35 správního řádu způsobilá přispět k větší rychlosti správního procesu. Domnívám se, že je v zájmů účastníků řízení, aby si společného zmocněnce zvolili, a dosáhli tak rychlejšího vydání správního rozhodnutí.

Z textace správního řádu lze vyvodit, že institut společného zmocněnce nepředstavuje obligatorní institut, a je tedy na zvážení správního orgánu, zda jej využije. [306]

Jestliže si účastníci na výzvu společného zmocněnce nezvolí a jestliže v souvislosti s tím lze očekávat vznik průtahů v řízení, může správní orgán za společného zástupce ustanovit některého z účastníků, který je fyzickou osobou, či některou fyzickou osobu uvedenou v § 30 odst. 1 správního řádu. Osoba bude vystupovat jako společný zástupce pro účastníky, kteří uplatňují

[305] Důvodová zpráva ke správnímu řádu, dostupné jako Sněmovní tisk 201/0 na https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=201&CT1=0.
[306] MATAS, Pavel. Zastoupení ve správním řízení. *Bulletin advokacie*. 2015, č. 4, s. 13-18, ISSN 1210-6348.

shodný zájem, a to s přihlédnutím k jejich zájmům. Skutečnost, zda účastníci uplatňují shodný zájem, je třeba sledovat v průběhu celého řízení.[307]

Ve výše uvedeném případě rozhoduje správní orgán usnesením. Proti tomuto usnesení lze podat odvolání. K jeho podání je aktivně legitimován ten, kdo byl za společného zástupce povolán, a účastníci řízení. V rámci tohoto opravného prostředku lze namítat nevhodnost osoby zástupce i nepotřebnost tohoto zastoupení. Odvolání ovšem nemá odkladný účinek. Proto je společný zástupce až do právní moci rozhodnutí o odvolání povinen a oprávněn k výkonu své funkce.[308]

Do ustanovení společného zástupce lze účastníkům doručovat písemnosti uložením u správního orgánu. Zároveň je nezbytné účastníky na tuto možnost upozornit ve výzvě ke zvolení společného zmocněnce. Funkce společného zástupce zaniká dnem, kdy účastníci oznámí správnímu orgánu, že si společného zmocněnce již zvolili. K zániku funkce společného zástupce nedochází tedy pouhým zvolením dané osoby.

Pro společného zmocněnce a společného zástupce platí obdobně pravidla obsažená v § 34 správního řádu.

Za významné považuji, že v rámci jednoho správního řízení může být zvoleno i více společných zmocněnců, případně ustanoveno více společných zástupců, kteří budou v rámci řízení jednat pouze jménem vymezené skupiny účastníků.

7.2 Právo být slyšen

7.2.1 Obecný výklad k právu být slyšen

Právo být slyšen lze charakterizovat jako oprávnění vyjádřit v rámci správního procesu názor k veškerým podstatným a významným skutečnostem. S tímto oprávněním je spjata povinnost správního orgánu odpovědně vyhodnotit dané vyjádření a vzít ho v potaz při meritorním rozhodování. Za součást práva být slyšen bývá některými autory pokládáno též právo účastníka na zjištění, resp. povinnost správního orgánu zjistit skutkový stav věci a rovněž ho věcně a právně posoudit. [309]

[307] SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. Op. cit., s. 117.
[308] MATAS, Pavel. Zastoupení ve správním řízení. *Bulletin advokacie*. 2015, č. 4, s. 13-18, ISSN 1210-6348.
[309] BRAŽINA, Radislav a Michal LIŠKA. *Právo být slyšen ve správním a daňovém řízení*. Brno: Masarykova univerzita, 2017. ISBN 978-80-210-8895-5, s. 132.

Navrhování důkazů či vznášení jiných návrhů, vyjádření stanoviska v rámci správního procesu a podání vyjádření k podkladům rozhodnutí je pouze oprávněním, nikoliv však povinností účastníka řízení. [310]

Dle mého názoru by si měl ovšem účastník řízení uvědomit, že jeho případná pasivita ve správním procesu může mít za následek vydání rozhodnutí, které nebude v jeho prospěch.

Právo být slyšen představuje součást práva na spravedlivý proces. Největší význam má pro účastníky řízení v případech, kdy správní orgán zahajuje z moci úřední správní proces, který se může dotknout jejich práv, svobod či zájmů. Nicméně nelze opominout ani jeho význam pro správní orgán, kterému umožňuje vydat nejlepší možný správní akt, resp. rozhodnutí, založené na správném a vyváženém zhodnocení všech argumentů a skutečností.[311]

Ústavní základ tohoto práva představuje čl. 38 odst. 2 Listiny, dle nějž má každý právo se vyjádřit k prováděným důkazům. Celkem lze hovořit o třech aspektech tohoto práva. Za prvé, náleží-li účastníkovi řízení právo vyjádřit se k prováděným důkazům, má *a maiori ad minus* též právo vyjádřit se k samotné projednávané věci, včetně tvrzení a argumentů ostatních účastníků. Druhý aspekt tohoto práva představuje oprávnění účastníka navrhnout důkazy k prokázání relevantních skutečností. Poslední aspekt tohoto oprávnění odpovídá povinnosti správního orgánu účastníka řízení slyšet, čímž rozumíme jeho povinnosti řádně posoudit a zhodnotit vyjádření účastníka řízení a jeho návrhy na provedení důkazů. [312]

Svoboda uvádí, že právo být slyšen je tvořeno aktivním a pasivním prvkem. Aktivní prvek spočívá v právu účastníků vyjádřit se k projednávané věci, tj. oprávnění tvrdit skutečnosti, uvádět argumenty a navrhovat důkazy. Pasivní prvek lze spatřit na straně správního orgánu, který má povinnost přihlédnout k těmto důkazům, skutečnostem a argumentům, objektivně a logicky je zhodnotit. [313]

Přestože Svoboda spatřuje pasivní prvek tohoto práva na straně správního orgánu, dovoluji si poukázat na skutečnost, že i správní orgán by měl v rámci procesu rovněž zastávat aktivní přístup a to s ohledem na zásadu materiální pravdy uvedenou v § 3 správního řádu.

[310] BRAŽINA, Radislav a Michal LIŠKA. *Právo být slyšen ve správním a daňovém řízení*. Op. cit., s. 132.
[311] SVOBODA, Petr. *Ústavní základy správního řízení v České republice: právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Praha: Linde, 2007. ISBN 978-80-7201-676-1, s. 298-303.
[312] Tamtéž.
[313] Tamtéž.

Výše uvedené právo na evropské úrovni zakotvuje čl. I rezoluce Výboru ministrů Rady Evropy č. (77) 31 a kapitola 3 oddíl I příručky EVPS Rady Evropy, která nese název Principy správního práva týkající se vztahů mezi správními orgány a soukromými osobami.[314]

V oblasti správního práva v České republice upravuje právo být slyšen v užším slova smyslu ustanovení § 36 odst. 1 až 3 správního řádu. [315]

7.2.2 Právo navrhovat důkazy a činit jiné návrhy

Účastníci správního procesu mají právo navrhovat důkazy a činit další jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání správního rozhodnutí, pokud zákon nestanoví jinak. Správní orgán je oprávněn vydat usnesení, v němž stanoví, od kdy mohou účastníci vznášet své návrhy.[316]

Účelem § 36 odst. 1 správního řádu je umožnit účastníkům řízení navrhnout správnímu orgánu důkazy na provedení dokazování a vznést další návrhy. Dané ustanovení ovšem nesmí být zneužíváno k prodlužování řízení či k jiným obstrukcím. Zmíněná oprávnění náleží účastníkovi až do vydání rozhodnutí,[317] nicméně správní orgán je oprávněn je omezit stanovením přiměřené lhůty pro jejich uplatnění.[318] Se zmíněnými oprávněními souvisí též povinnost účastníka označit důkazy na podporu svých tvrzeních.[319]

Dle mého názoru je nezbytné, aby správní orgán vždy pečlivě zvažoval, zda lze uplatnění určitého návrhu účastníka považovat za formu obstrukce, protože tato obstrukce pak může mít za následek zásah do práva jiného účastníka řízení.

Důkazem se rozumí jeden z podkladů pro vydání předmětného rozhodnutí a zároveň se jedná o informaci získanou provedením důkazního prostředku. Jiným návrhem může být například navržení zmocněnce.[320]

Teorie rozlišuje dvě zásady, které se dotýkají práva navrhovat důkazy a činit další návrhy, a to zásadu jednotnosti řízení a zásadu koncentrace. Zásada jednotnosti znamená, že účastníci mohou vznášet námitky a připomínky či navrhovat důkazy a činit jiné návrhy po dobu celého

---

[314] SVOBODA, Petr. *Ústavní základy správního řízení v České republice: právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Op. cit., s. 298-303.
[315] BRAŽINA, Radislav a Michal LIŠKA. *Právo být slyšen ve správním a daňovém řízení*. Op. cit., s. 132.
[316] § 36 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.
[317] Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 22.3.2011, sp. zn. 59 A 87/2010.
[318] FIALA, Zdeněk. *Správní řád: praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Praktický komentář. ISBN 978-80-7598-797-6, s. 159-162.
[319] § 52 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.
[320] FIALA, Zdeněk. *Správní řád: praktický komentář*. Op. cit., s. 161-162.

procesu až do vydání rozhodnutí.[321] Řízení tedy představuje jeden celek. Výhodu této zásady lze spatřit v co možná nejúplnějším zjištění materiální pravdy. Nevýhodou může být prodlužování řízení a jeho nehospodárnost, jestliže účastníci vznáší další nové návrhy, které mohli uplatnit již dříve.

Dle zásady koncentrace jsou ovšem účastníci řízení oprávněni činit výše uvedené úkony pouze do určitého procesního stádia. Řízení je tedy rozděleno do určitých fází. Jestliže by účastníci daný procesní úkon učinili později, tak by k němu správní orgán nemohl přihlédnout. V případě, kdy by tento následek stanoven nebyl, šlo by o nevynutitelnou právní normu.[322]

Kopecký uvádí, že tato zásada vede účastníky k jejich větší procesní aktivitě a omezuje možné průtahy v řízení. Důsledky zásady koncentrace jsou patrné i v pozdějších řízeních, kdy dochází k přezkumu procesního stádia, v němž se koncentrace uplatnila. Pokud prvostupňový správní orgán nepřihlíží k námitkám, které účastníci mohli uplatnit nejpozději při ústním jednání, proto, že je účastníci uplatnili později, nemohou být tyto námitky legitimním odvolacím důvodem či důvodem správní žaloby. Správní orgán vystupuje jako ochránce veřejného zájmu a bdí nad dodržováním právních předpisů, což limituje skutečný dopad zásady koncentrace. Jestliže by účastníci řízení i po koncentraci uplatnili námitky týkající se dodržování právního předpisu, pak k nim musí správní orgán *ex offo* přihlédnout.[323]

Koncentraci řízení lze členit na pravou a nepravou. Pravá, respektive neomezená koncentrace znamená, že dojde k určení časového okamžiku, o němž účastníci dopředu věcí. Do tohoto okamžiku mohou efektivně realizovat svá procesní práva. Po tomto časovém okamžiku sice mohou důkazy navrhovat či učinit jiný návrh, avšak správní orgán k nim již nepřihlédne. S tímto následkem je spjata poučovací povinnost správního orgánu vůči účastníkům řízení. V případě § 36 odst. 1 správního řádu se jedná o tzv. omezenou, nepravou koncentraci řízení, neboť v textaci zmíněného ustanovení chybí dovětek, že správní orgán nepřihlédne k pozdě uplatněným důkazům či jiným návrhům.[324]

Koncentrace řízení platí rovněž pro podávání vyjádření či stanovisek dotčených správních orgánů dle § 136 správního řádu. Zmíněná zásada se zpravidla vztahuje k ústnímu jednání, případně bývá spjata s lhůtou k provedení určitého procesního úkonu.

---

[321] FIALA, Zdeněk. *Správní řád: praktický komentář*. Op. cit., s. 162-163.
[322] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.8.2009, 4 Ads 114/2009.
[323] KOPECKÝ, Martin. Uplatňování zásad jednotnosti a koncentrace ve správním řízení. *Právní rozhledy*, 2007, č. 13, s. 461-465, ISSN 1210-6410.
[324] FIALA, Zdeněk. *Správní řád: praktický komentář.* Op. cit., s. 162-163.

Osobně považuji za vhodnější, pokud se v daném procesu uplatňuje zásada koncentrace a to proto, že tato zásada napomáhá rychlejšímu a efektivnějšímu vyřízení celé věci i větší hospodárnosti procesu. Domnívám se, že v současné době je nezbytné předcházet průtahům v řízení. Zároveň si dovolím poukázat na skutečnost, že nejčastěji porušovaným základním právem je dle poznatků Veřejného ochránce práv základní právo na rozhodnutí bez průtahů. Z dosavadní praxe Veřejného ochránce práv plyne, že zásada rychlosti není pravidelně respektována ze strany silničních správních úřadů. Nejčastěji se jedná o spory o určení, zda je přístupová cesta veřejnou účelovou komunikací a zda má vlastník pozemku s cestou povinnost strpět její užívání. [325]

V současnosti je prakticky nemožné, aby účastníci mohli činit návrhy na provedení důkazů a další jiné návrhy až do vydání meritorního rozhodnutí, protože by správní orgán neměl časový prostor pro řádné zhodnocení důkazů a vypracování písemného vyhotovení rozhodnutí.[326]

Část věty uvedená před středníkem v § 36 odst. 1 správního řádu stanoví zásadu jednotnosti. O koncentraci řízení se jedná v případě stanoveném zvláštním zákonem, v případě druhé části věty za středníkem uvedené v § 36 odst. 2 správního řádu a v případě zákonného omezení uvedeného v § 82 odst. 4 správního řádu, tj. omezení uvádět nové skutečnosti a navrhovat nové důkazy v odvolacím řízení.[327]

Koncentraci řízení stanoví například § 22 odst. 2 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě, § 89 odst. 1, 95 odst. 5, 112 odst. 1, 114 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řízení, § 11 odst. 1 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech či § 15 odst. 8 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách.

Domnívám se, že zákonodárce by měl pečlivě zvažovat charakter správního procesu a s ohledem na to rozhodnout, zda se v něm uplatní zásada koncentrace či jednotnosti řízení.

Jestliže správní orgán poučí účastníka řízení, že svá procesní práva může uplatnit po celou dobu správního řízení, má rovněž povinnost sdělit účastníkovi, k jakému datu hodlá vydat meritorní rozhodnutí.[328]

---

[325] *Stát není schopen garantovat základní právo na rozhodnutí bez průtahů* [online]. [cit. 2022-12-03]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/aktualne/stat-neni-schopen-garantovat-zakladni-pravo-na-rozhodnuti-bez-prutahu/.
[326] FIALA, Zdeněk. *Správní řád: praktický komentář*. Op. cit., s. 162-163.
[327] KOPECKÝ, Martin. Uplatňování zásad jednotnosti a koncentrace ve správním řízení. *Právní rozhledy*, 2007, č. 13, s. 461-465, ISSN 1210-6410.
[328] Rozsudek Krajského soudu Ústí nad Labem, ze dne 25.6. 2009, sp. zn. 15 Ca 258/2008.

Dle znění § 36 odst. 1 správního řádu je správní orgán oprávněn vydat usnesení, v němž prohlásí, do kdy mohou účastníci vznášet své návrhy. Zákonodárce nestanovil bližší podmínky pro vydání předmětného usnesení, nicméně správní orgán vždy musí respektovat základní zásady činnosti správních orgánů, pravidla nezbytná pro zjištění skutkového stavu před vydáním rozhodnutí a umožnit účastníkům řízení uplatnit jejich práva a oprávněné zájmy. Vzhledem k rovnému postavení účastníků by měl správní orgán rozhodnout shodně ve vztahu ke všem z nich. Usnesení se účastníkům oznámí v souladu s § 72 správního řádu a je proti němu přípustné odvolání, které nemá odkladný účinek. [329]

Kopecký upozorňuje na nedostatek správního řádu, který spočívá v absenci řešení důsledků výše uvedeného usnesení. Správní řád totiž nestanoví, že by správní orgán nesměl přihlédnout k opožděně učiněným návrhům, tj. absentuje zde znak koncentrace řízení. Usnesení správního orgánu nepředstavuje právní normu upravující možnost koncentrace ve správním řízení. Kopecký z uvedeného vyvozuje, že správní orgán nemůže nepřihlédnout k námitkám, návrhům či k vyjádřením učeným po lhůtě stanovené v předmětném usnesení.[330]

Pokud se zamyslím nad smyslem a účelem právní úpravy tohoto usnesení, dovoluji si tvrdit, že jím má být právě koncentrace řízení, resp. umožnění vznášení návrhů pouze po správním orgánem stanovený časový úsek. *De lege ferenda* proto navrhuji do správního řádu doplnit: *„K později uplatněným námitkám a důkazům se nepřihlíží. O tomto následku musí být účastníci v usnesení poučeni.“* Pokud by totiž správní orgán k opožděně podaným návrhům či k důkazům přihlížel, postrádalo by smysl toto usnesení vydávat.

Dle § 82 odst. 4 správního řádu se zásada koncentrace uplatní též v odvolacím řízení. V rámci odvolacího procesu se k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, které byly uvedeny v odvolání či v průběhu odvolacího řízení, přihlédne, jestliže se jedná o skutečnosti anebo důkazy, které nemohl účastník uplatnit dřív. Pokud účastník namítne, že nemohl v prvostupňovém řízení provést určitý úkon, pak musí tento úkon učinit současně s odvoláním. První věta § 82 odst. 4 správního řádu platí pro vyjádření účastníků k podanému odvolání. Tato vyjádření jsou součástí spisu. K vyjádřením, která účastník podal po lhůtě, se nemusí přihlížet.[331]

---

[329] FIALA, Zdeněk. *Správní řád: praktický komentář*. Op. cit., s. 164.
[330] KOPECKÝ, Martin. Uplatňování zásad jednotnosti a koncentrace ve správním řízení. *Právní rozhledy*, 2007, č. 13, s. 461-465, ISSN 1210-6410.
[331] Tamtéž.

Účelem výše popsané právní úpravy je zajistit, aby účastníci neuváděli novoty, které mohli uvést již v prvostupňovém řízení.[332] Za nedostatek správního řádu považuji skutečnost, že s touto koncentrací řízení není spjata též výslovná poučovací povinnost správního orgánu. V současnosti lze dovodit povinnost správního orgánu poskytnout účastníkům ohledně této skutečnosti poučení pouze z § 4 odst. 2 správního řádu. Vzhledem k tomu, že se dle mého názoru jedná o významné omezení procesního práva účastníků, *de lege ferenda* navrhuji zakotvení této povinnosti do zákona. Obdobnou úpravu obsahuje též občanský soudní řád.

Kopecký dovozuje, že výše uvedené omezení práva účastníků nezbavuje správní orgán povinnosti přihlížet v odvolacím řízení *ex offo* k ochraně zákonnosti a veřejného zájmu, jak plyne z § 89 odst. 2 správního řádu. Pokud by se novoty týkaly aspektů, které musí správní orgán z úřední povinnosti zkoumat, není zde žádná překážka, která by správnímu orgánu bránila vzít předmětné novoty v potaz.

Rovněž je zajímavé, že v řízeních, v nichž správní orgán ukládá povinnost z moci úřední, se uplatňují pravidla, která mohou být v rozporu právě s koncentrací řízení. Typicky se jedná o presumpci neviny, zásadu *in dubio pro reo* či právo na obhajobu. Právo obviněného z přestupku na obhajobu nelze s ohledem na zásadu *in dubio pro reo* omezit pouze na řízení v prvním stupni. Pokud by obviněný z přestupku nemohl v odvolacím řízení uvádět nové skutečnosti a důkazy, které svědčí v jeho prospěch, došlo by ke kolizi s výše uvedenými pravidly a zásadami, které jsou zakotveny jak v Listině a tak v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. S ohledem na tyto skutečnosti proto v rámci odvolacího řízení musí správní orgán postupovat v souladu s § 50 odst. 3 správního řádu a i bez návrhu zjistit veškeré rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být daná povinnost uložena.[333]

Nejvyšší správní soud dovodil, že ve správních procesech, v nichž má být z moci úřední uložena povinnost, je § 50 odst. 3 věta druhá správního řádu *lex specialis* ve vztahu k § 82 odst. 4 správního řádu. Jestliže má správní orgán uložit účastníkovi řízení povinnost, musí nejprve zjistit veškeré rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch účastníka. Správní orgán se nemůže dovolávat zásady koncentrace řízení, jestliže účastník vznese návrh na provedení dalších důkazů.[334]

[332] KOPECKÝ, Martin. Uplatňování zásad jednotnosti a koncentrace ve správním řízení. *Právní rozhledy*, 2007, č. 13, s. 461-465, ISSN 1210-6410.
[333] Tamtéž.
[334] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7.4.2011, sp. zn. 5 As 7/2011.

Kopecký rovněž poukazuje na paradoxní úpravu § 82 odst. 4 správního řádu ve vztahu k soudnímu řádu správnímu. Zmíněné ustanovení správního řádu stanoví povinnost správního orgánu přihlédnout k novým skutečnostem a návrhům na provedení nových důkazů, které účastník uvedl v odvolání nebo vznesl v průběhu odvolacího procesu, jen za podmínky, kdy jde o skutečnosti či důkazy, které nemohly být ze strany účastníků uplatněny již dříve. Naproti tomu soudní řád správní v řízení o žalobě proti rozhodnutí o odvolání neomezuje žalobce či osoby zúčastněné na řízení v jejich oprávnění navrhovat nové důkazy.[335]

Dle mého názoru není tato úprava příliš logická. Vycházím z předpokladu, že cílem zákonodárce by mělo být zajistit rychlost řízení a nápravu vad již u odvolacího orgánu, resp. co nejdříve je to možné. Současné znění výše zmíněných právních norem vede dle mého soudu ke zbytečnému prodlužování řízení. Jestliže účastník nemůže uplatnit tzv. novoty u odvolacího správního orgánu, musí vyčkat na vydání rozhodnutí o odvolání a poté podat proti němu správní žalobu. Teprve až v řízení před správním soudem může tyto novoty uplatnit. Tento postup není dle mého názoru efektivní ani pro účastníky řízení a ani pro stát, protože dochází k průtahům a vzniku nedůvodných nákladů.

S ohledem na vše výše uvedené lze tedy shrnout, že na § 36 odst. 1 správního řádu nelze nahlížet izolovaně, ale vždy pouze v souvislosti s dalšími ustanoveními správního řádu. Povinnosti správního orgánu plynoucí z § 3 a § 50 odst. 3 správního řádu mají přednost před § 36 ods.t 1 správního řádu, tj. před možnými důsledky vyplývajícími z opožděného návrhu účastníka, který byl učiněn po lhůtě stanovené v § 36 odst. 1 správního řádu. Správní orgán je tedy povinen přihlédnout *ex offo* i k opožděně učiněnému návrhu, jestliže předmětný návrh svým obsahem spadá pod § 50 odst. 3 správního řádu či pokud se jedná o návrh na provedení důkazu potřebného dle § 52 věty druhé správního řádu ke zjištění skutkového stavu. Skutečnost, že správní orgán může vydat usnesení, kterým časově omezí právo účastníka navrhovat důkazy a činit jiné návrhy, ho nezbavuje povinnosti shromáždit poklady potřebné pro vydání meritorního rozhodnutí a povinnosti zjistit skutkový stav věci v rozsahu, o němž neexistují důvodné pochybnosti.[336]

[335] KOPECKÝ, Martin. Uplatňování zásad jednotnosti a koncentrace ve správním řízení. *Právní rozhledy*, 2007, č. 13, s. 461-465, ISSN 1210-6410.
[336] FIALA, Zdeněk. *Správní řád: praktický komentář*. Op. cit., s. 165.

7.2.3 Právo vyjádřit své stanovisko a právo na informace o řízení

Z § 36 odst. 2 správního řádu vyplývá, že účastníci jsou rovněž oprávněni vyjádřit v rámci procesu své stanovisko. Jestliže si požádají, poskytne jim správní orgán informace o řízení. I v tomto případě může zákon stanovit odchylnou právní úpravu.

Správní řád neobsahuje žádné limity týkající se tohoto oprávnění, z čehož lze vyvodit, že účastníci mohou vyjádřit své stanovisko k libovolné záležitosti, jež se vztahuje k danému správnímu procesu. Jako příklad lze uvést vyjádření k procesnímu úkonu jiného účastníka či k postupu správního orgánu. Správní orgán však tímto stanoviskem není vázán.

Domnívám se, že toto ustanovení je způsobilé umožnit poměrně širokou procesní aktivitu účastníkům řízení a zároveň poskytnout záruku, že účastník řízení se dozví relevantní informace o předmětném správním procesu.

Dle tohoto ustanovení správního řádu může účastník řízení vyžadovat od správního orgánu též informace o řízení. Příkladem této informace je například informace o tom, jaké procesní úkony učinili ostatní účastníci, informace o procesních úkonech správního orgánu vůči ostatním účastníkům řízení. Lze říci, že toto oprávnění umožňuje účastníkovi získat ponětí o předchozím průběhu a aktuálním stavu procesu a o dalším možném procesním postupu správního orgánu.

Informace se poskytují zpravidla písemně. Informaci lze poskytnout přítomnému účastníkovi řízení i ústní formou, jestliže na písemném poskytnutí netrvá. Správní orgán má v tomto druhém případě povinnost zaznamenat do spisu, že k tomuto úkonu došlo, tj. zejména se ve spisu uvede komu, kdy a jaká informace byla poskytnuta.

Předmětné ustanovení správního řádu má rovněž vztah k § 38 správního řádu, který upravuje nahlížení do spisu. Předtím, než účastník přistoupí k výkonu tohoto práva, může požádat příslušný správní orgán o sdělení, jaké procesní úkony se v rámci procesu v daném časovém obdoby udály. Na základě této informace se pak může účastník rozhodnout, zda přistoupí k nahlížení do spisu.

Získání informace o správním procesu může mít pro účastníka řízení též význam s ohledem na jeho možnost podat opatření proti nečinnosti správního orgánu.[337]

S ohledem na výše uvedené skutečnosti mohu vyvodit, že oprávnění zakotvená v § 36 odst. 2 správního řádu můžou pozitivně ovlivnit realizaci dalších procesních práv účastníka řízení.

[337] FIALA, Zdeněk. *Správní řád: praktický komentář*. Op. cit., s. 165-166.

7.2.4 Právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí před vydáním rozhodnutí

Dle § 36 odst. 3 správního řádu platí, že pokud zákon nestanoví ve svých ustanoveních jinak, mají účastníci řízení právo se před vydáním meritorního rozhodnutí vyjádřit k podkladům rozhodnutí. Uvedené se neuplatí v případě žadatele, jestliže se jeho žádosti vyhovuje v plném rozsahu. Účastník řízení se může tohoto práva vzdát, přičemž pokud tak učiní, nemůže toto oprávnění realizovat.

Účelem této právní úpravy je umožnit účastníkovi řízení zjištění, jakými podklady správní orgán disponuje, a následně s ohledem na získané informace mu umožnit prezentovat svůj názor správnímu orgánu. Účastník řízení se tak může dozvědět o skutkových zjištěních a poukázat na jejich věcnou nesprávnost, případně navrhnout opatření dalších pokladů. Je pak na správním orgánu, zda tomuto návrhu vyhoví a opatří další podklady,[338] či mu nevyhoví.[339] V žádném případě se ovšem nesmí jednat o libovůli. Správní orgán je vždy povinen v odůvodnění uvést, proč daným způsobem postupoval.[340]

Domnívám se, že uvedené oprávnění účastníka řízení je způsobilé pomoci správnímu orgánu vydat rozhodnutí, které bude v souladu s veřejným zájmem a odpovídat okolnostem daného případu. Zároveň si myslím, že správnímu orgánu k zjištění skutkového stavu, o kterém nejsou důvodné pochybnosti, mohou v mnohých případech pomoci právě účastníci řízení a usnadnit mu zároveň shromažďování podkladů.

V případě, kdy v odvolacím řízení správní orgán provede zásadní důkazy či opatří nové podklady, o nichž účastník neví, přísluší mu rovněž výše uvedené oprávnění.[341]

Dle mého názoru je ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu pro účastníky řízení velmi podstatné rovněž z toho důvodu, že správní proces je zpravidla veden písemně. Pokud se zaměřím na jiné procesy v České republice, lze poukázat na fakt, že se v dané věci obvykle koná ústí jednání, které představuje jádro dokazování. Právě na ústním jednání účastníci navrhují důkazy, dochází k jejich provádění a účastníci se k nim mohou vyjadřovat.

Správní orgán je povinen o tomto právu účastníky poučit, přičemž nesplnění této povinnost může mít za následek nezákonnost meritorního rozhodnutí. Zároveň je nutné zmínit, že správní

[338] Poté je nezbytné, aby správní orgán opět poskytl účastníkům možnost se vyjádřit k těmto novým podkladům rozhodnutí.
[339] FIALA, Zdeněk. *Správní řád: praktický komentář*. Op. cit., s. 167-168.
[340] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.11.2009, sp. zn. 5 As 29/2009 a nález Ústavního soudu ze dne 12.10.2000, sp. zn. III. ÚS 58/2000.
[341] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.7.2008, sp. zn. 1 As 55/2008.

orgán není povinen vyhovět všem návrhům na provedení dokazování, avšak pouze těm, které jsou nezbytné k řádnému zjištění skutkového stavu.[342]

Domnívám se, že dostatek informací a podkladů představuje pro účastníka řízení nezbytný předpoklad, aby se mohl k věci kvalifikovaně vyjádřit a mohl v řízení aktivně bránit své zájmy.

K uplatnění vyjádření může správní orgán usnesením stanovit účastníkovi řízení lhůtu, v níž může své vyjádření učinit,[343] pokud má správní orgán za to, že je tento postup zapotřebí. Určení této lhůty nesmí ohrozit účel řízení a ani porušit rovnost účastníků. [344]

Pro účely tohoto ustanovení se rozhodnutím rozumí pouze meritorní rozhodnutí, nikoliv tedy procesní rozhodnutí, kterým může být například usnesení o zastavení řízení.[345]

Všechny dokumenty obsažené ve spise ovšem nelze pokládat za podklady pro vydání rozhodnutí, k nimž se může účastník řízení vyjádřit. Jako příklad můžeme uvést vyjádření účastníka k odvolání jiného účastníka správního procesu, jestliže toto vyjádření neobsahuje zcela nové skutečnosti, dále stanovisko prvostupňového správního orgánu k odvolání účastníka řízení, neboť toto stanovisko má pouze charakter právního názoru tohoto správního orgánu, které není pro odvolací správní orgán závazné a nemusí k němu přihlížet.[346]

Za podklad rozhodnutí ve smyslu tohoto ustanovení nelze považovat koncept správního rozhodnutí, které má být v konkrétním správním procesu teprve vydáno. Správní orgán totiž není povinen seznámit účastníka se závěry, k nimž ve svém rozhodnutí dojde a to na základě hodnocení podkladů, s nimiž má účastník právo se seznámit.[347]

Účastníkovi řízení toto právo náleží i tehdy, pokud zná obsah listin, které se staly podkladem pro vydání rozhodnutí, avšak se s těmito listinami seznámil v rámci jiného správního řízení ještě před zahájením předmětného správního procesu.

V případě, kdy správní orgán nevyzval účastníka k seznámení se s poklady před vydáním rozhodnutí a účastník řízení nemohl seznat, že správní orgán již dokončil shromažďování podkladů a následně již v dané věci správní orgán rozhodl, došlo ze strany správního orgánu k porušení práva účastníka navrhnout případné doplnění důkazů do doby vydání rozhodnutí.[348]

---

[342] FIALA, Zdeněk. *Správní řád: praktický komentář*. Op. cit., s. 167-168.
[343] § 39 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.
[344] BRAŽINA, Radislav a Michal LIŠKA. *Právo být slyšen ve správním a daňovém řízení*. Op. cit., s. 133-134.
[345] FIALA, Zdeněk. *Správní řád: praktický komentář*. Op. cit., s. 167.
[346] FIALA, Zdeněk. *Správní řád: praktický komentář*. Op. cit., s. 170-171.
[347] Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27.9.2007, sp. zn. 62 Ca 1/2007.
[348] Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 22.3.2011, sp. zn. 59 A 87/2010.

Při aplikaci tohoto ustanovení musí správní orgán postupovat tak,[349] že účastníky řízení vyzve, aby se vyjádřili k podkladům rozhodnutí, a zároveň jim za tímto účelem stanoví přiměřenou lhůtu.[350] Při stanovení lhůty k seznámení se s poklady pro rozhodnutí, včetně možnosti se k nim vyjádřit musí být zohledněna složitost daného případu. Jestliže by správní orgán lhůtu nestanovil, případně by stanovil nepřiměřeně krátkou, zkrátil by tím procesní práva účastníků řízení. [351] Oprávnění dle § 36 odst. 3 správního řádu náleží účastníkům i tehdy, pokud je zcela zřejmé, že žádostem na opatření nových podkladů rozhodnutí není možné vyhovět.[352]

Dle mého názoru je délka lhůty stanovená v této výzvě pro účastníky řízení velmi zásadní. Myslím si, že právě lhůta může mít rozhodující vliv na to, zda účastníci řízení budou oprávnění uvedené v § 36 odst. 3 správního řádu realizovat.

Správní řád nestanoví formu této výzvy, avšak judikatura dovodila, že tato výzva by měla mít písemnou formu, anebo by měl správní orgán alespoň vyhotovit písemný záznam o tom, že účastníky řízení s předmětnými podklady seznámil, přičemž tuto skutečnost by měli účastníci řízení potvrdit svými podpisy v tomto záznamu. Písemná forma totiž umožňuje správnímu orgánu dokázat, že splnil svou informační povinnost a že došlo ke shromáždění všech nutných podkladů pro vydání rozhodnutí.[353]

Domnívám se, že požadavek na písemnou formu rovněž souvisí s tím, že většina správních řízení se vede písemně.

Zašle-li správní orgán účastníkovi výzvu, aby se seznámil s podklady shromážděnými příslušným správním orgánem před vydáním rozhodnutí, je nutné, aby z této výzvy vyplývalo, že shromažďování podkladů bylo již ukončeno.[354]

Pokud správní orgán zároveň s oznámením o zahájení správního řízení stanoví lhůtu, v níž lze navrhovat důkazy a činit jiné návrhy, a dále následnou lhůtu, v rámci níž se mohou účastníci vyjádřit k podkladům rozhodnutí, nelze dovodit rozpor s § 36 odst. 3 správního řádu. Správní orgán musí v každém jednotlivém případě zkoumat, zda poté, co účastník postupoval v souladu s poučením, došlo k doplnění správního spisu či nikoliv, a zda měl tedy účastník řízení reálnou možnost se seznámit s celým správním spisem.[355]

---

[349] Správní orgán nesmí být pasivním subjektem při realizaci tohoto práva.
[350] FIALA, Zdeněk. *Správní řád: praktický komentář*. Op. cit., s. 67-71.
[351] Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17.12.2013, sp. zn. 8 A 135/2013.
[352] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.11.2006, sp. zn. 5 As 59/2006.
[353] FIALA, Zdeněk. *Správní řád: praktický komentář*. Op. cit., s. 71.
[354] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.11.2003, sp. zn. 7 A 112/2002.
[355] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.2.2010, sp. zn. 8 Afs 21/2009.

Pokud ovšem správní orgán v oznámení o zahájení řízení určí účastníkovi lhůtu pro vyjádření k podkladům rozhodnutí a zároveň sobě stanoví lhůtu pro vydání rozhodnutí ve věci, kterou ovšem poté poruší a vydá rozhodnutí před uplynutím této lhůty, lze dovodit porušení § 36 odst. 3 správního řádu.[356]

Můžeme tedy shrnout, že správní orgán není povinen postupovat dle § 36 odst. 3 správního řádu v případě jednoduchých a jednoznačných věcech, v nichž lze účastníka seznámit s ukončením shromažďování podkladů pro rozhodnutí, s možností se s nimi seznámit, s možností vznést proti nim námitky a navrhnout eventuelně opatření dalších podkladů již v rámci oznámení o zahájení řízení. [357]

Domnívám se že tato varianta, kdy je poučení zahrnuto již v oznámení o zahájení řízení je pro účastníky i správní orgán efektivnější.

Správní orgán nesplní svoji povinnost umožnit účastníkům vyjádřit se k podkladům a ke způsobu jejich zjištění, případně umožnit účastníkům navržení doplnění dokladů, jestliže jim doručí rozhodnutí, z jehož odůvodnění mohou účastníci zjistit, že byly důkazy provedeny a dále o jaké důkazy šlo. Účelem právní úpravy je totiž, aby účastníci řízení mohli před vydáním rozhodnutí uplatnit své výhrady vůči svědkům, znalcům, vůči pravosti listin či úplnosti důkazů, a dále aby mohli vznést procesní návrhy, díky kterým bude vydané rozhodnutí vycházet ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu.[358]

Jestliže správní orgán neposkytne účastníkovi řízení možnost, aby se vyjádřil k podkladům rozhodnutí a ke způsobu jejich zjištění, jedná se o porušení principu právního státu.[359] Porušení tohoto procesního práva nelze ospravedlnit ani snahou správního orgánu urychlit řízení.[360]

Pokud prvostupňový správní orgán po podání rozkladu doplní do spisu nové důkazy, které sám hodnotil, a zároveň účastníka řízení s předmětnými důkazy a s jejich hodnocením neseznámí a rovněž je také na tyto skutečnosti neupozorní, jde o porušení povinnosti správního orgánu uvedené v § 36 odst. 3 správního řádu.[361] Tato povinnost je rovněž porušena i v případě, kdy správní orgán není schopen v důsledku porušení zásady řádného vedení spisu prokázat, že spis nebyl dále doplňován o další poklady, k nimž se účastník nemohl vyjádřit. [362]

[356] Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23.11.2007, sp. zn. 30 Ca 113/2006.
[357] FIALA, Zdeněk. *Správní řád: praktický komentář*. Op. cit., s. 170.
[358] Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27.8.1996, sp. zn. 6 A 175/94.
[359] Nález Ústavního soudu ze dne 3.3.2005, sp. zn. II. ÚS 329/04.
[360] Rozsudek Městského soudu v Brně ze dne 17.12.2003, sp. zn. 5 A 152/2002.
[361] Rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 15.12.1995, sp. zn. 6 A 195/93.
[362] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.12.2013, sp. zn. 6 As 81/2013.

Správní orgán není povinen poskytnout účastníkovi řízení příležitost seznámit se s předmětnými podklady rozhodnutí před jeho vydáním ve třech případech. První případ této výluky je, pokud tuto možnost stanoví zákon. Jedná se například o § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu. Dle § 36 odst. 3 správního řádu se bude v odvolacím řízení postupovat pouze tehdy, pokud se jedná o podklady, které nově pořídil odvolací správní orgán. Rozpor se smyslem a účelem § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu není, jestliže správní orgán nevyzve účastníky k vyjádření se k podkladům i v případě dalších způsobu, kterými může odvolací správní orgán rozhodnout, tj. rozhodnutí dle § 90 odst. 1 písm. a) či b), § 90 odst. 2 a 4 a § 92 odst. 1 správního řádu a to opět za podmínky, že do spisu nepřibyl žádný nový podklad a odvolací správní orgán učinil své rozhodnutí dle podkladů, které opatřil prvostupňový správní orgán. [363]

Ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu se neužije též v řízení o uložení pořádkové pokuty v případě správního procesu v prvním stupni, neboť vydání rozhodnutí je dle § 62 odst. 5 správního řádu prvním úkonem v řízení o uložení této pořádkové pokuty. Správní orgán tedy účastníkům nezašle výzvu, ale v případě následného odvolacího řízení musí již odvolací správní orgán výzvu zaslat, protože § 62 odst. 1 až 6 správního řádu dopadá pouze na správní orgán rozhodující v prvním stupni.[364]

Obdobným případem je též zkrácené přezkumní řízení ve smyslu § 98 správního řádu. V souladu s § 97 odst. 3 správního řádu je prvním úkonem správního orgánu vydání rozhodnutí. V rámci tohoto řízení se rozhoduje podle původního spisového materiálu, neprovádí se dokazování a účastníci ani nepodávají vyjádření správnímu orgánu. Prvním úkonem v řízení může být dle § 150 odst. 1 správního řádu též příkaz, přičemž příkaz lze vydat i v rámci řízení na místě, které navazuje na výkon kontroly.[365]

Správní orgán není povinen poskytnout účastníkovi řízení možnost k vyjádření též v případě, kdy žádosti vyhoví v plném rozsahu, a dále v případě, kdy se účastník tohoto práva vzdal.

Poradní sbor ministra vnitra dovodil, že § 36 odst. 3 správního řádu se neužije rovněž v případě vydávání rozhodnutí o nařízení předběžného opatření. Uvedené však nevylučuje

[363] FIALA, Zdeněk. *Správní řád: praktický komentář*. Op. cit., s. 171-173.
[364] Tamtéž.
[365] FIALA, Zdeněk. Správní řád: praktický komentář. Op. cit., s. 171-173.

možnost, aby správní orgán získal při obstarávání podkladů též vyjádření osoby, vůči níž bude předběžné opatření směřovat.[366]

Speciálním případem je řízení s velkým počtem účastníků. Dle § 144 odst. 3 správního řádu platí, že lze výzvu ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu pro účastníky dle § 27 odst. 2 správního řádu, tj. pro vedlejší účastníky nahradit zveřejněním konceptu výrokové části a odůvodnění rozhodnutí. Zároveň musí být uvedeno, v jaké lhůtě, kde a jakým způsobem mohou účastníci proti konceptu podávat námitky a navrhovat doplnění řízení. Dále platí, že po zveřejnění daného konceptu není možné uplatnit námitky, které mohly být uplatněny již dříve v řízení.

Sova vnímá právo zakotvené v § 36 odst. 3 správního řádu jako pouhý formalismus, který ovlivňuje délku správního procesu. Poukazuje rovněž na to, že právo aktivně se účastnit řízení a reagovat na poklady rozhodnutí je již zahrnuto v jiných ustanoveních správního řádu. Domnívá se, že přípis s informací o shromáždění podkladů pro vydání rozhodnutí, včetně toho, že se s nimi lze seznámit u příslušného správního orgánu, je nadbytečný. Za významnější ustanovení považuje § 36 odst. 1 a 2 správního řádu. Dle jeho názoru by měli být účastníci sami aktivní a to v souladu se zásadou *vigilantibus iura scripta sunt*. Správní orgán jim musí umožnit uplatnění jejich procesních práv. Samostatné informování o tom, že správní orgán se chystá meritorně rozhodnout, společně s dotazováním účastníků ze strany správního orgánu, zda k dané věci nemají nějaké další podklady, považuje Sova za nadbytečné.

Současně Sova upozorňuje na nebezpeční vzniku bludného kruhu neustále nových podkladů, kdy tento problém je možné v případě procesu zahajovaného na návrh řešit koncentrací řízení, avšak tento postup s ohledem na ustálenou judikaturu v řízeních zahajovaných z moci úřední užít nelze.

Dle jeho názoru nemá správní orgán plnit funkci advokáta. Účastník řízení by měl být ten, kdo bude v rámci procesu sám vyvíjet aktivitu. Účastník by tedy neměl čekat na přípis správního orgánu, který jej vyzve k provedení nějakého úkonu. Pro účastníka, který na výsledku řízení nemá zájem, je přípis správního orgánu obtěžující. Dále Sova poukazuje též na finanční a časovou náročnost zasílání zmíněných přípisů.

Na základě výše uvedených argumentů proto navrhuje odstranit dle jeho názoru nadbytečný úkon upravený v § 36 odst. 3 správního řádu. [367]

---

[366] *Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 136/2014* [online]. [cit. 2022-11-20]. Dostupné z: https://www.mvcr.cz/soubor/136-2014-doruceni-predbezneho-opatreni-soucasne-s-oznamenim-o-zahajeni-rizeni.aspx.

S uvedeným názorem se neztotožňuji. Souhlasím s tvrzením, že účastníci řízení by měli být sami aktivními subjekty správního procesu, nicméně i vzhledem k tomu, že naprostá většina účastníků jsou právní laici, nemohu považovat přípis správního orgánu za zcela zbytečný. Dle mého názoru by uvedené ustanovení mělo ve správním řádu zůstat i do budoucna, protože posiluje právní postavení účastníků řízení.

Jestliže jsou podkladem pro rozhodnutí písemnosti a záznamy, které se v souladu s § 17 odst. 3 správního řádu uchovávají odděleně mimo spis, [368] může se účastník, jehož právní nárok je předmětem rozhodování, seznámit s těmito podklady jen v podobě, která nezmaří účel jejich utajení. Pokud by tento postup nebyl možný, musí se účastníkovi alespoň v obecné rovině říct, jaké skutečnosti z těchto pokladů plynou. Správní orgán má povinnost si před tím, než umožní účastníkovi, aby se seznámil s těmito poklady, vyžádat vyjádření orgánu, který tyto podklady poskytl. Pokud se ovšem nerozhoduje v rámci procesu o právním nároku účastníka, není pak takový účastník oprávněn seznámit se s podklady rozhodnutí, které jsou za podmínek ustanovení § 17 odst. 3 správního řádu uchovávány odděleně mimo spis.[369]

Porušení § 36 odst. 3 správního řádu zakládá nejen obtížně odstranitelnou vadu správního procesu, ale též porušení čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny, což má skoro vždy za následek vznik nezákonnosti rozhodnutí. K tomuto faktu musí přihlédnout jak odvolací správní orgán při odvolacím správním řízení, tak správní soud v případě řízení o žalobě proti rozhodnutí, a zároveň napadené rozhodnutí zrušit. [370]

7.3 Právo na konzultace s podpůrcem

Účastník řízení má dle § 36 odst. 4 správního řádu právo při jednání se správním orgánem konzultovat s osobou, která mu dle zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník může jako podpůrce napomáhat při jeho rozhodování. V případě, kdy by bylo těchto osob více, musí si

---

[367] SOVA, Aleš. Podněty k zefektivnění správního procesu. *Právní rozhledy*. 2020, č. 4, s. 135-141, ISSN 1210-6410.
[368] Dle tohoto ustanovení se z důvodu ochrany utajovaných informací a ochrany jiných informací, jichž se týká zákonem uložená či uznaná povinnost mlčenlivosti, část písemností či záznamů uchovává odděleně mimo spis a to v případech stanovených zákonem. Odděleně mimo spis se přitom uchovávají písemnosti či záznamy, které obsahují utajované informace, jež správnímu orgánu poskytly Policie České republiky či zpravodajské služby. Ustanovení správního řádu či jiného zákona o nahlížení do spisu se neužijí na písemnosti či záznamy uchovávané mimo spis.
[369] FIALA, Zdeněk. *Správní řád: praktický komentář*. Op. cit., s. 173.
[370] FIALA, Zdeněk. *Správní řád: praktický komentář*. Op. cit., s. 169.

účastník zvolit jednu z nich. Pokud v průběhu správního procesu namítne podpůrce vlastním jménem neplatnost právního jednání, které učinil podporovaný účastník, správní orgán je povinen k této námitce přihlédnout.

Předmětné oprávnění účastníka řízení bylo do správního řádu zavedeno zákonem č. 303/2013 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva. Tento zákon reagoval zejména na přijetí zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Institut nápomoci při rozhodování upravuje občanský zákoník v § 45 a násl.

Institut podpůrce lze považovat za důležitý nástroj pro uplatňování čl. 36 odst. 1 Listiny. Dle tohoto článku je každý oprávněn se stanoveným postupem domáhat svého práva u nezávislého a nestranného soudu a zároveň ve stanovených případech u jiného orgánu. Význam institutu podpůrce v oblasti správního práva spočívá zejména v tom, že napomáhá osobám s duševním postižením k přístupu k příslušnému správnímu orgánu.

Domnívám se, že institut podpůrce je v oblasti správního řízení velmi podstatný a to z toho důvodu, že podporovanými jsou osoby s duševní poruchou. Právě tyto osoby jsou často příjemci zdravotních či sociálních služeb, žadateli o přiznání širokého spektra dávek či například žadateli o náhradu škody,[371] přičemž mnohá řízení v dotčených oblastech probíhají subsidiárně dle správního řádu.

Ustanovení § 36 odst. 4 správního řádu reaguje na Úmluvu o právech osob se zdravotním postižením. Tato úmluva byla přijata ze strany Organizace spojených národů v roce 2006. Česká republika tuto úmluvu podepsala dne 30.3.2007 a ratifikovala dne 28.9.2009.[372] Dle čl. 12 odst. 1 předmětné Úmluvy platí, že *„státy, které jsou smluvní stranou této úmluvy, znovu potvrzují, že osoby se zdravotním postižením mají kdekoli právo na uznání jejich osoby jako subjektu práva.“* V čl. 13 odst. 1 této Úmluvy se smluvní strany zavázaly zajistit *„osobám se zdravotním postižením účinný přístup ke spravedlnosti na rovnoprávném základě s ostatními, mimo jiné i prostřednictvím procedurálních a věku odpovídajících úprav, s cílem usnadnit jim účinné plnění jejich role jako přímých nebo nepřímých účastníků a svědků při všech soudních řízeních, a to i ve fázi vyšetřování a předběžného řízení.“* Dle Úmluvy jsou smluvní strany povinny přijmout opatření, která osobám se zdravotním postižením zajistí přístup k rozhodovacím orgánům a k uplatnění jejich procesních práv.

[371] Například se jedná o žadatelky žádající odškodnění dle zákona č. 297/2021 Sb., o poskytnutí jednorázové peněžní částky osobám sterilizovaným v rozporu s právem a o změně některých souvisejících zákonů.
[372] FIALA, Zdeněk. *Správní řád: praktický komentář*. Op. cit., s. 174-178.

V české právní úpravě zakotvuje institut nápomoci při rozhodování § 45 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Tento institut patří mezi podpůrná opatření při narušení schopnosti zletilého právně jednat. Současná koncepce občanského zákoníku vychází z premisy, že omezení svéprávnosti představuje nejzazší prostředek, který má být aplikován v případě, kdy by mírnější opatření v daném případě nepostačovaly.[373]

Fyzická osoba je oprávněna si s podpůrcem ujednat poskytování podpory, jestliže potřebuje nápomoc při rozhodování, protože mu duševní porucha v tomto směru činí obtíže. Zákon stanoví, že se nutně nemusí jednat o osobu s omezenou svéprávností. Duševní porucha této osobě nemusí ani bránit v samostatném právním jednání. Fyzická osoba je oprávněna si zvolit i více podpůrců. [374]

Současná právní úprava institutu nápomoci při rozhodování vychází z pojetí podporovaného rozhodnutí *(supported decision-making),* dle nějž v určitých případech postačí fyzické osobě poskytnutí asistence jiné osoby, tj. podpůrce, který se bude účastnit právních jednání podporované osoby, přičemž není třeba, aby došlo k omezení svéprávnosti u této podporované osoby.[375]

Institut podpůrce je vhodný zejména pro osoby, které jsou nezávislé na jiných osobách vyjma některých záležitostí (například majetkových). Tyto osoby jsou schopné zařizovat běžné každodenní záležitosti, avšak mají například nižší inteligenční schopnosti či vyšší věk, který u nich způsobuje pokles mentálních schopností.[376]

Podporované rozhodnutí bývá považováno za dobrou alternativu k náhradnímu rozhodování, které nařídí soud, tj. k opatrovnictví. Zároveň je namístě zmínit, že samy osoby se zdravotním postižením, jejich osoby blízké či organizace, které vystupují na ochranu jejich zájmů, preferují právě podporované rozhodování před opatrovnictvím.[377]

Dle mého názoru je v současnosti nezbytné ponechat osobám s duševní poruchou možnost samostatného rozhodování, pokud jde o oblasti, o nichž jsou samy schopny se rozhodovat, resp.

---

[373] DVOŘÁK, Jan, Jiří ŠVESTKA a Michaela ZUKLÍNOVÁ. *Občanské právo hmotné*. Praha: Wolters Kluwer, 2013. ISBN 978-80-7478-325-8, s. 224.
[374] FIALA, Zdeněk. *Správní řád: praktický komentář*. Op. cit., s. 174-178.
[375] Důvodová zpráva k občanskému zákoníku, dostupné jako Sněmovní tisk 362/0 na https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=362&CT1=0.

[376] KOTRADY, Pavel. Možnosti a problémy využití podpůrných opatření v praxi. *Právní rozhledy*, 2015, č. 1, s. 16-21, ISSN 1210-6410.
[377] MELZER, Filip. *Občanský zákoník: velký komentář*. Praha: Leges, 2018. ISBN 978-80-87576-73-1, s. 413.

ke svému rozhodnutí potřebují pouze podporu či radu jiné osoby. Myslím si, že institut podpůrce je způsobilý zabránit nedůvodnému vyčleňování osob s duševní poruchou z běžné společnosti.

Podstata nápomoci při rozhodování spočívá v podporovaném rozhodování osoby trpící duševní poruchou, která má zachovanou plnou svéprávnost, případně v této určité části zachovanou svéprávnost. Osoba činí své rozhodnutí na základě vlastní vůle s pomocí třetí osoby, tj. podpůrce. Jednající osoba zůstává zodpovědná za správu svého majetku. Institut nápomoci při rozhodování má charakter faktického opatření. Podpůrce plní roli poradce, poskytovatele asistence, který podporovanému vysvětlí podstatu jednání, jeho důsledky a rovněž mu pomáhá komunikovat s okolím. Rozhodné přitom zůstávají přání a vůle podporovaného. [378]

Myslím si, že je velmi podstatné, aby podpůrce plně respektoval přání podporovaného a nenahrazoval ho vlastní vůlí.

Duševní porucha není na rozdíl od trestního zákoníku legálně definovaná v občanském zákoníku. Judikatura dovodila, že duševní poruchou se rozumí zřetelná odchylka od stavu duševního zdraví a rovnováhy, čímž se rozumí stav úplné sociální pohody, jakožto výslednice vnitřních a vnějších faktorů. Duševní poruchu nelze považovat za synonymum k duševní nemoci, neboť pojem duševní nemoc je užším pojmem.[379]

Zároveň si dovolím poukázat na nedostatek současné právní úpravy, neboť zákon neřeší, zda postačí tvrzení fyzické osoby o její duševní poruše, či zda má soud v daném případě vyžadovat předložení lékařské zprávy, kterou by člověk svou duševní poruchu doložil, [380] případně vyžadovat zhotovení znaleckého posudku.[381]

Dle mého názoru by se soud neměl spokojit s pouhým tvrzením fyzické osoby o její duševní poruše. Soud by měl pečlivě zkoumat, zda byly skutečně naplněny veškeré předpoklady pro aplikaci tohoto institutu.

V případě, kdy by osoba měla obtíže při rozhodování kvůli jiné zdravotní příčině, něž je duševní porucha, nebude možné jí podporu poskytovat na základě smlouvy o nápomoci. Takové osobě by bylo možné ustanovit opatrovníka a to výhradně na její návrh, případně by si podporu při rozhodování mohla zajistit prostřednictvím institutu smluvního zastoupení.[382]

---

[378] LAVICKÝ, Petr. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1−654).* 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022. ISBN 978-80-7400-529-9, s. 181–182.
[379] Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21.12.2012, sp. zn. 30 Cdo 3061/2012.
[380] POTĚŠIL, Lukáš. *Správní řád: komentář.* Op. cit., s. 218-222.
[381] LAVICKÝ, Petr a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1−654).* Op. cit., s. 181-182.
[382] PETROV, Jan. *Občanský zákoník: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2017. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-653-1, s. 92.

Jestliže smlouvu o nápomoci při rozhodování uzavře osoba s omezenou svéprávností, bude v oblasti, v níž má omezenou svéprávnost, zastoupena opatrovníkem a ve zbývajících oblastech se uplatní smlouva o nápomoci.

Považuji za nejvhodnější, pokud funkci podpůrce zastává příbuzný podporovaného či jeho blízký přítel. Občanský zákoník nestanoví žádné bližší požadavky na osobu podpůrce, nicméně by tato osoba měla být zletilá a schopná podporu poskytovat.

Pokud nemá poskytování podpory spočívat v pouhé fyzické přítomnosti podpůrce u právního jednání podporovaného, je na soudu, aby co nejpečlivěji zvažoval, zda je daná osoba skutečně způsobilá funkci podpůrce zastávat.

Funkci podpůrce může přijmout též advokát, aniž by se muselo jednat o klasický vztah mezi ním a klientem, jehož existenci lze prokázat plnou mocí. S ohledem na podstatu a účel advokacie nelze tuto roli u advokáta bez dalšího vyloučit, avšak ji nelze považovat za příliš praktickou.[383]

Právním titulem k poskytování podpory je smlouva o nápomoci, v níž se podpůrce zavazuje podporovanému být s jeho souhlasem přítomen při jeho právních jednáních, zajistit mu potřebné údaje a sdělení a být mu nápomocen radami. Ze smlouvy nevzniká podporovanému povinnosti řídit se udělenými radami, protože podporovaný má právo na špatné rozhodnutí, které mu přinese zkušenost a poučení do budoucna. [384]

Právní jednání mohou být ve smlouvě o nápomoci vymezena obecně, konkrétně či vůbec, přičemž v posledním jmenovaném případně vznikne podpůrci povinnost být přítomen při všech jednáních.[385]

V případě, kdy se podpůrce zavazuje poskytnout podporovanému podporu jen u určitých typů právního jednání či pouze ohledně konkrétních záležitostí, lze hovořit o tzv. částečné dohodě o nápomoci. Tuto dohodu nelze pokládat na neúplnou a neplatnou, jestliže tvoří funkční celek a danou oblast nápomoci řeší určitým přesně stanoveným způsobem. [386]

Myslím si, že je zapotřebí, aby byl podporovaný schopen chápat význam smlouvy o nápomoci a z ní vyplývající konsekvence. Dle mého názoru rovněž není vhodné, pokud by byla smlouva uzavřena s osobou, která podporu nepotřebuje, respektive o ní nestojí.

---

[383] POTĚŠIL, Lukáš. Správní řád a nový občanský zákoník. *Právní rozhledy*, 2013, č. 13-14, s. 499-503, ISSN: 1210-6410.
[384] FIALA, Zdeněk. *Správní řád: praktický komentář*. Op. cit., s. 174-178.
[385] FIALA, Zdeněk. *Správní řád: praktický komentář*. Op. cit., s. 174-178.
[386] ŠVESTKA, Jiří, Jan DVOŘÁK a Josef FIALA. *Občanský zákoník: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2014. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-370-8, s. 214-215.

K nabytí účinnosti smlouvy je nezbytné její schválení ze strany soudu. Procesní úpravu schválení smlouvy obsahuje § 31 a násl. zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních. Smlouva nabývá účinnosti dnem právní moci rozhodnutí soudu o schválení smlouvy. Pokud smluvní strany smlouvu neuzavřely v písemné formě, je třeba, aby shodně projevily vůli jí uzavřít před soudem. Zájmy podpůrce a podporovaného si nesmí odporovat. Soud by v takovém případě smlouvu neschválil.[387]

De lege ferenda považuji za vhodné, aby soud předmětnou smlouvu neschválil též v případě, kdy podporovaný netrpí duševní poruchou, a v případě, kdy funkci podpůrce chce zastávat zjevně nezpůsobilá osoba.[388]

V informačním systému evidence obyvatel jsou vedeny údaje o datu nabytí právní moci rozhodnutí soudu o schválení smlouvy o nápomoci s uvedením čísla jednacího a soudu, který předmětnou dohodu schválil či datum odvolání podpůrce soudem.[389]

Občanský zákoník rovněž upravuje činnost podpůrce. Podpůrce nesmí ohrozit zájmy podporovaného nevhodným ovlivňováním. Rovněž se nesmí na úkor podporovaného bezdůvodně obohatit. Zákon podpůrci rovněž ukládá povinnost postupovat při plnění svých povinností vždy v souladu s rozhodnutím podporovaného. Podpůrce je rovněž oprávněn namítnout neplatnost právního jednání podporovaného. Jestliže podporovaný právně jednal v písemné formě, je podpůrce oprávněn připojit svůj podpis a uvést svou funkci, případně též údaj o podpoře, kterou poskytl podporovanému.

Podpis podpůrce může mít význam v případě soudního řízení o odvolání podpůrce či o náhradě škody, kterou způsobil. Pro druhou smluvní stranu určité smlouvy signalizuje podpis podpůrce, že podporovaný obdržel podporu, právnímu jednání porozuměl a nebude tedy dán důvod neplatnosti.[390]

Podpůrce je rovněž možné odvolat a to na návrh podpůrce či podporovaného. O odvolání rozhoduje soud. Občanský zákoník rovněž upravuje sankční odvolání pro případ, kdy podpůrce závažně poruší své povinnosti. V tomto případě může soud podpůrce odvolat též bez návrhu.

[387] LAVICKÝ, Petr. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1−654).* Op. cit., s. 181–182.
[388] Tímto návrhem mířím na situace, kdy podpora nemá spočívat pouze v prosté přítomnosti podpůrce u právního jednání podporovaného.
[389] § 3 odst. 3 písm. i) zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech.
[390] LAVICKÝ, Petr. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1−654).* Op. cit., s. 188.

K samotnému odvolání dochází právní mocí rozhodnutí soudu. Jestliže má podporovaný více podpůrců a je-li odvolán jen jeden, zbylí podpůrci mají ve své funkci dále pokračovat. [391]

Dle mého názoru by soud měl návrhu podpůrce či podporovaného na odvolání podpůrce vyhovět, protože mám za to, že v případě, kdy jedna ze zmíněných osob nemá zájem v předmětném smluvním vztahu setrvat, není vhodné v nápomoci při rozhodování pokračovat.

Zároveň je zajímavé, že vztah mezi podpůrcem a podporovaným nemůže zaniknout dohodou smluvních stran. Zároveň poté, co rozhodnutí o schválení předmětné smlouvy nabylo právní moci, nelze od smlouvy odstoupit. Naopak k ukončení vztahu mezi podpůrcem a podporovaným dochází smrtí jedné ze smluvních stran, uplynutím sjednané doby, naplněním rozvazovací podmínky či případně realizací právního jednání, byla-li nápomoc při rozhodování sjednána pouze pro toto jednání.[392]

V oblasti správního práva funguje daný institut tak, že v rámci správního procesu jedná podporovaný účastník sám za sebe s pomocí svého svobodně zvoleného podpůrce. Podpůrce nejedná tedy za účastníka řízení a může vykonávat pouze práva, která mu výslovně přizná správní řád. Nedisponuje tedy procesními právy, která náleží výhradě účastníkovi řízení.[393] Nelze jej tedy pokládat za zmocněnce či zákonného zástupce účastníka řízení.[394] Podpůrce zpravidla nejedná přímo se správním orgánem a ani správní orgán zpravidla nejedná přímo s podpůrcem. [395]

Zároveň je nutné, aby účastník prokázal existenci právního vztahu mezi ním a podpůrcem tak, že správnímu orgánu doloží pravomocné rozhodnutí soudu o schválení smlouvy o nápomoci. Správní orgán totiž zpravidla o existenci tohoto právního vztahu neví. Výjimkou může být případ, kdy je tato skutečnost správnímu orgánu známá z jeho úřední činnosti. [396]

Z ustanovení § 36 odst. 4 správního řádu plyne, že účastník je oprávněn mít více podpůrců. Zákon ovšem umožňuje, aby konzultoval pouze s jedním z nich, a proto je účastník povinen provést volbu a jednoznačně určit, s kterým podpůrcem bude konzultovat a který se společně s ním bude účastnit procesního úkonu. Účastník řízení by tedy měl v případě, kdy má podpůrců více, sdělit správnímu orgánu, kterého podpůrce si vybral, případně se fakticky s daným

[391] LAVICKÝ, Petr. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1−654).* Op. cit., s. 181–182.
[392] LAVICKÝ, Petr. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1−654).* Op. cit., s. 189–190.
[393] Například právem na doručování písemností či právem podat opravný prostředek.
[394] *Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 131/2014* [online]. [cit. 2023-01-03]. Dostupné z: https://www.mvcr.cz/soubor/131-2014-napomoc-pri-rozhodovani-a-zastupovani-clenem-domacnosti.aspx.
[395] FIALA, Zdeněk. *Správní řád: praktický komentář*. Op. cit., s. 174-178.
[396] POTĚŠIL, Lukáš. *Správní řád: komentář*. Op. cit., s. 218-222.

podpůrcem dostavit, jestliže je tento podpůrce uveden v soudem schválené smlouvě o poskytování podpory. Zároveň nelze opominout též povinnost správního orgánu poučit účastníka řízení o jeho povinnosti zvolit si pouze jednoho podpůrce. Jestliže účastník řízení volbu neprovede, nebude moci využít svého práva na konzultace s podpůrcem při jednání se správním orgánem. Konzultovat s podpůrcem bude moci pouze mimo jednání.[397]

Dovoluji si poukázat na nedostatek dotčené právní úpravy, resp. na do jisté míry neurčité sousloví *„při jednání se správním orgánem“*. Z § 36 odst. 4 správního řádu zcela jednoznačně neplyne, zda zákonodárce myslel pouze ústní jednání či jakoukoliv komunikaci se správním orgánem. Pokud bych zvolila restriktivní výklad, jímž bych dovodila, že se má jednat pouze o ústní jednání, bylo by možné vyvodit závěr, že zákonodárce chtěl touto cestou zajistit, že se ústního jednání bude účastnit pouze *„přiměřené“* množství osob. Na druhou stranu s ohledem na práva, která správní řád podpůrci přiznává a smysl a účel tohoto právního institutu, si myslím, že restriktivní výklad není na místě a jednáním se proto rozumí veškerý styk se správním orgánem. Podpůrce je totiž oprávněn podporovat účastníka řízení nejen svou fyzickou přítomností, nýbrž též svými radami. Tyto rady se mohou vztahovat ke veškerým procesním právům, která účastníkovi řízení náleží. Procesní práva účastníka řízení nemají vztah výhradně k ústnímu jednání. Skutečnost, že se má jednat o veškerou komunikaci se správním orgánem, podporuje též fakt, že správní proces je zpravidla písemný a k ústnímu jednání nemusí v daném případě vůbec dojít. Pokud bychom dovodili, že zákonodárce měl na mysli pouze ústní jednání, měl by účastník řízení právo na podpůrce pouze v rámci správního řízení, kde dojde k nařízení ústního jednání. Tento výklad by dle mého názoru do jisté míry představoval popření procesních práv účastníka řízení.

Ve správním procesu disponuje podpůrce kromě práv uvedených v § 36 odst. 4 správního řádu též právem nahlížet do spisu spolu s účastníkem řízení, jestliže není účastník zastoupen,[398] a právem účastnit se neveřejného jednání.[399]

Funkce podpůrce ve správním procesu nemá spočívat v kontrole zástupce či účastníka řízení. Jestliže účastník řízení vůči svému zástupci nemá důvěru, měl by mu vypovědět plnou moc, jde-li o zastoupení na základě plné moci. Přínos podpůrce má spočívat především v jeho podpoře. Tato podpora nemusí mít nutně odborný charakter, ale může mít též povahu emoční. Podporu tak

[397] Tamtéž.

[398] § 38 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.
[399] § 49 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

může podpůrce poskytovat též svou pouhou přítomností. [400] Domnívám se, že z tohoto důvodu nestanovil zákonodárce bližší podmínky týkající se odbornosti či zkušeností, které by byly vyžadovány u podpůrce.

Potešil vyjadřuje obavu, aby existence podpůrce v rámci správního procesu nevedla ke zdržování či komplikování správního procesu. Řešení tohoto možného problému lze spatřit v konceptu zákazu zneužití práva, podle kterého zjevné zneužití práva nepožívá právní ochrany. Jestliže by správní orgán dovodil, že bylo právo na podpůrce v daném správním procesu zneužito, k existenci podpůrce by nepřihlížel.[401]

Soudobá právní úprava nevylučuje možnost účastníka řízení mít zároveň zástupce a podpůrce. Je ovšem nutné zmínit, že správní řád v současnosti neupravuje vztah mezi podpůrcem a zástupcem. Neexistuje tedy žádné zákonné ustanovení, na základě kterého by rady podpůrce byly pro zástupce účastníka závazné. Rozdíl mezi zástupcem a podpůrcem je zřejmý. Zástupce jedná jménem a na účet zastoupeného. Zákon nevylučuje, aby zástupce mohl účastníkovi též radit. Dle mého názoru je naopak přínosné, jestliže zástupce a účastník řízení společně konzultují. Podpůrce může pouze poskytovat rady a konzultovat s účastníkem. Do jisté míry může podpůrce zastávat v rámci správního procesu obdobnou roli jako důvěrník dle § 21 zákona č. 45/2013 Sb., o obětech trestných činů či jako konzultant dle § 31 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád.[402]

Správní řád umožňuje podpůrci namítnout v průběhu řízení vlastním jménem neplatnost právního jednání učiněného podporovaným účastníkem. Správní orgán má povinnost k této námitce přihlédnout. Zákonodárce toto oprávnění podpůrci přiznal z toho důvodu, že podpůrce není zákonným zástupcem účastníka řízení a nemůže namítat neplatnosti za něj.[403] Nicméně ve správních procesech dle správního řádu nelze v naprosté většině případů mluvit o právním jednání účastníků, protože účastníci řízení svou vůli projevují procesně relevantním způsobem a to formou podání. Dle komentářové literatury nelze předmětné ustanovení správního řádu vykládat tak, že podpůrce je oprávněn namítnout neúčinnost podání, neboť § 36 odst. 4 správního řádu odkazuje na právní jednání ve smyslu občanského zákoníku, tj. na oblast

[400] POTĚŠIL, Lukáš. *Správní řád: komentář*. Op. cit., s. 218-222.
[401] POTĚŠIL, Lukáš. Správní řád a nový občanský zákoník. *Právní rozhledy*, 2013, č. 13-14, s. 499-503, ISSN: 1210-6410.
[402] POTĚŠIL, Lukáš. *Správní řád: komentář*. Op. cit., s. 218-222.

[403] KOTRADY, Pavel. Možnosti a problémy využití podpůrných opatření v praxi. *Právní rozhledy*, 2015, č. 1, s. 16-21, ISSN 1210-6410.

hmotněprávní a soukromoprávní. Zároveň z daného ustanovení ani neplyne, jak by měl správní orgán k předmětné námitce přihlédnout. Správní řád upravuje zpětvzetí podání, avšak k tomuto procesnímu úkonu smí přistoupit pouze podatel sám, z čehož plyne, že předmětné ustanovení správního řádu nemůže na tento postup odkazovat. Námitka podpůrce se může dotýkat skutkových zjištěních, například skutečností tvrzených jinými účastníky. Zmíněná námitka by mohla vést k tomu, že bude správní orgán posuzovat, zda má účastník plnou procesní způsobilost a zda není zapotřebí mu ustanovit opatrovníka.[404]

Dle § 36 odst. 5 správního řádu je podpůrce povinen na výzvu oprávněné úřední osoby předložit svůj průkaz totožnosti. Průkazem totožnosti se pro účely správního řádu rozumí doklad, který je veřejnou listinou a v němž je uvedeno jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, případně bydliště mimo území České republiky a z něhož je zřejmá i podoba, případně jiný údaj, který umožňuje správnímu orgánu provést identifikaci osoby, která předmětný doklad předkládá, jakožto oprávněného držitele.

Výše uvedenou povinnost má v řízení kromě podpůrce též účastník řízení a jeho zástupce. Je-li účastníkem řízení právnická osoba, dopadá tato povinnost na fyzickou osobu uvedenou v § 30 správního řádu, tj. na fyzickou osobu jednající v konkrétním případě za osobu právnickou. Účelem této právní úpravy je zajistit, aby procesní úkon činil účastník řízení, resp. osoby oprávněné jednat za právnickou osobu, či osoby, které účastníka zastupují.

Zjišťováním totožnosti rozumíme postup, v němž na základě určitých údajů a určitými prostředky správní orgán shledá, že se jedná o konkrétní fyzickou osobu, kterou nelze zaměnit s jinou. Totožnost fyzické osoby je tvořena širokým spektrem osobních údajů, zejména jménem, příjmením, podobnou, tělesnými znaky či dalšími atributy, z nichž se většina může v průběhu života měnit.[405]

Ustanovení § 36 odst. 5 správního řádu obsahuje legální definici průkazu totožnosti, z níž plyne, že průkazem totožnosti nemůže být průkaz bez fotografie jeho držitele. Za průkaz totožnosti nelze považovat služební odznak a ani služební uniformu. Z legální definice ovšem nelze vyvodit závěr, že průkazem totožnosti může být pouze občanský průkaz, protože za průkaz totožnosti lze považovat též kombinaci více dokladů, které jsou veřejnými listinami a zároveň

[404] FIALA, Zdeněk. *Správní řád: praktický komentář*. Op. cit., s. 174-178.
[405] MATES, Pavel. *Ochrana soukromí ve správním právu*. 2. vydání. Praha: Linde, 2006. ISBN 80-7201-589-3, s. 90.

všechny dohromady obsahují náležitosti uvedené v předmětném ustanovení.[406] Ze slovního spojení *„popřípadě jiný údaj umožňující příslušnému správnímu orgánu identifikovat osobu“* plyne, že určitý údaj lze nahradit jiným. Jako příklad lze uvést údaj o místě trvalého pobytu, který může být nahrazen údajem o státním občanství. V tomto případ by pak mohl být průkazem totožnosti též cestovní pas. Jestliže funkci zástupce vykonává advokát, je tímto průkazem totožnosti jeho průkaz vydaný Českou advokátní komorou.[407]

De lege ferenda by bylo vhodné § 36 odst. 5 správního řádu přeformulovat tak, že podpůrce, účastník řízení a jeho zástupce jsou povinni na výzvu oprávněné úřední osoby prokázat svou totožnost.[408] Dle mého názoru je účelem toto ustanovení zajistit, aby správní orgán identifikoval osobu, nikoliv posouzení příslušného průkazu. Průkaz totožnosti je totiž pouhým prostředkem k tomu, aby správní orgán osobu ztotožnil. Uvedená změna by podle mě více odpovídala smyslu a účelu právní úpravy.

Závěrem tohoto výkladu lze zmínit, že právo účastníka řízení na konzultace s podpůrcem nebývá vnímáno příliš pozitivně. Například Potěšil uvádí, že by dle jeho názoru bylo vhodnější upravit speciálně ve správním řízení zastoupení účastníků se zdravotním postižením či sociálně slabých.[409] Obdobný názor zastává též Nejvyšší správní soud.[410]

Dle mého názoru je však současná právní úprava způsobilá zajistit osobám s duševní poruchou potřebnou pomoc a poskytnout jim dostatečnou podporu v průběhu správního procesu.

7.4 Právo nahlížet do spisu

Právo nahlížet do spisu upravuje § 38 správního řádu. S tímto právem je též spjato právo činit si výpisy a právo na to, aby správní orgán pořídil kopii spisu, případně jeho části.

Rovněž je zapotřebí upozornit, že právo nahlížet do spisu je též upraveno v dalších paragrafech správního řádu, například se jedná o výluky z tohoto práva[411] či přiznání tohoto oprávnění dalším subjektům nad rámec § 38 správního řádu.[412]

---

[406] Tento závěr vychází ze základní zásady, že veřejná správa je službou veřejnosti a dotčeným osobám má být vycházeno vstříc.
[407] FIALA, Zdeněk. *Správní řád: praktický komentář*. Op. cit., s. 178-179.
[408] POTĚŠIL, Lukáš. *Správní řád: komentář*. Op. cit., s. 222.
[409] POTĚŠIL, Lukáš. Správní řád a nový občanský zákoník. Právní rozhledy, 2013, č. 13-14, s. 499-503, ISSN: 1210-6410.
[410] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10.5.2012, sp. zn. 6 Ads 157/2011.
[411] § 134 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád vylučuje právo nahlížet do protokolu o hlasování kolegiálního orgánu či § 146 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, který stanoví zákaz nahlédnout do spisu před uplynutím lhůty pro podávání žádostí v rámci řízení o výběru žádosti.

V každé věci se zakládá spis, který musí být označen spisovou značkou. Spis se sestává zejména z podání, protokolů, záznamů, písemných vyhotovení rozhodnutí a dalších písemností, které se týkají dané věci. Jeho přílohu tvoří především důkazní prostředky, obrazové a zvukové záznamy a záznamy na elektronických médiích. Spis musí zároveň obsahovat soupis veškerých součástí včetně příloh s určením data, kdy došlo k jejich vložení do spisu. [413]

Spis obsahuje buď na začátku, anebo na konci soupis spisového materiálu. Jedná se o tabulku, v níž jsou uvedeny veškeré dokumenty nalézající se ve spisu společně s datem, kdy byly do spisu založeny.[414]

Ve spisu správní orgán shromažďuje záznamy o všech skutečnostech, které se využívají při vydávání správních aktů. Výkonem tohoto práva může každá oprávněná osoba ověřit, zda správní orgán postupoval v souladu se zákonem, přičemž právě toto zjištění může být zásadní pro uplatnění prostředků k ochraně subjektivních práv.[415]

Dle mého názoru přispívá právo nahlížet do spisu k větší transparentnosti a kontrole veřejné správy a to i z toho důvodu, že toto právo umožňuje seznámit se se všemi skutečnostmi relevantními pro řízení. Dále se domnívám, že právo nahlížet do spisu je vlastně v mnohých případech předpokladem pro výkon dalších práv ze strany účastníků. Dle mého názoru je výše uvedené právo spjato též s právem na informace, neboť právě nahlížením do spisu mohou účastníci řízení relevantní informace získat.

Účelem tohoto procesního práva je umožnit zjištění, na základě jakých skutečností a podkladů bude správní orgán v procesu postupovat, a poskytnout oprávněným subjektům možnost seznámit se s obsahem spisu. Účelem naopak není umožnit osobám doplnění spisu.[416]

Právo nahlížet do spisu představuje samostatné procesní právo. Toto oprávnění nelze osobě upřít jen z toho důvodu, že danou informací již disponuje z jiného zdroje. Zároveň ho nelze

---

[412] § 131 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.
[413] § 17 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.
[414] *Co byste měli vědět o nahlížení do spisu* [online]. [cit. 2022-10-18]. Dostupné z: https://frankbold.org/poradna/spravni-rizeni/ucastnici-spravniho-rizeni/prava-ucastnika-rizeni/rada/co-byste-meli-vedet-o-nahlizeni-do-spisu?_gl=1*wv5g2u*_up*MQ..*_ga*MTMxODM4ODY4My4xNjY2MDk3MzA3*_ga_XXXXXXXXXX*MTY2NjA5NzMwNi4xLjAuMTY2NjA5NzMwNi4wLjAuMA..#Co_d%C4%9Blat,_pokud_nem%C3%A1te_pr%C3%A1vo_nahl%C3%AD%C5%BEet_do_spisu,_ale_chcete_z_n%C4%9Bj_z%C3%ADskat_informace.
[415] POTĚŠIL, Lukáš, Alžbeta KRÁLOVÁ a Jiří VENCLÍČEK. *Správní právo procesní: (v příkladech a otázkách)*. Op. cit., s. 42.
[416] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.3.2011, sp. zn. 6 Ads 114/2010.

podřadit pod právo být informován před vydáním meritorního rozhodnutí dle § 36 správního řádu, neboť jde o dvě samostatná práva.[417]

Do okruhu osob oprávněných k výkonu tohoto práva patří účastníci řízení a jejich zástupci a to i tehdy, pokud je rozhodnutí již pravomocné, dále podpůrce účastníka, pokud není účastník v rámci správního procesu zastoupen.

Účastníci správního řízení disponují subjektivním veřejným právem na nahlížení do spisu ze zákona, v zásadě bez omezení, nemusejí uvádět, prokázat či odůvodnit výkon svého práva či vymezit část spisu, do níž hodlají nahlédnout. Toto právo není v konkrétním řízení omezeno věcně či časově a ani není podmíněno souhlasem správního orgánu. Účastníci mohou právo vykonat v prvostupňovém, odvolacím, exekučním řízení, v řízení o mimořádných opravných či dozorčích prostředcích, tedy v přezkumném řízení, obnově řízení a novém rozhodnutí. Správní řád rovněž nerozlišuje, o jakého účastníka,[418] popřípadě zástupce[419] se jedná,[420] a ani zda je osoba účastníkem pouze v určité fázi řízení.[421]

Zástupci mohou do spisu nahlížet sami, ale i za přítomnosti účastníka řízení, které ho zastupují. Podpůrce může do spisu nahlížet pouze společně s účastníkem. Právem nahlížet do spisu disponují též společní zástupci a společní zmocněnci. Zákon vyžaduje, aby zástupce předložil[422] zástupčí oprávnění.[423]

Opomenutý účastník získá právo nahlédnout do spisu, jakmile bude rozhodnuto o jeho účastenství. Pokud mu účastenství přizná až odvolací orgán, je zapotřebí určit, nakolik mohlo upření tohoto postavení ovlivnit jeho práva. Pokud došlo k podstatnému dotčení práv, musí odvolací správní orgán rozhodnutí zrušit a vrátit věc k projednání prvostupňovému správnímu orgánu. Pokud dospěje k závěru, že odvolací námitky jsou zjevně nedůvodné, musí zajistit procesní práva sám, tj. umožnit účastníkovi nahlédnout do spisu.[424]

---

[417] MATES, Pavel, Petr ČERNÝ, Tomáš LECHNER a Pavel SKALKA. *Nahlížení do spisu podle občanského soudního řádu, trestního řádu, soudního řádu správního, správního řádu a daňového řádu*. Praha: Leges, 2020. Praktik (Leges). ISBN 978-80-7502-460-2, s. 98.

[418] Například zda jde o účastníka hlavního či vedlejšího.

[419] Například zda jde o zastoupení ze zákona nebo na základě plné moci.

[420] MATES, Pavel, Petr ČERNÝ, Tomáš LECHNER a Pavel SKALKA. *Nahlížení do spisu podle občanského soudního řádu, trestního řádu, soudního řádu správního, správního řádu a daňového řádu*. Op. cit., s. 86-89.

[421] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.6.2009, sp. zn. 9 As 61/2008.

[422] Zástupčí oprávnění nemusí předkládat zákonný zástupce, protože jeho oprávnění vyplývá přímo ze zvláštního zákona a opatrovník, protože o jeho ustanovení rozhoduje usnesením správní orgán vedoucí řízení.

[423] KLIKOVÁ, Alena, Petr HAVLAN a Marek CHADIMA. *Správní řád*. Op. cit., s. 153.

[424] MATES, Pavel a Martin KOPECKÝ. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení: (podle správního řádu a stavebního zákona)*. Praha: Leges, 2015. Teoretik. ISBN 978-80-7502-100-7, s. 51-55.

Za zajímavou považuji situaci v případě účastníka, o němž správní orgán až v průběhu samotného řízení zjistí, že účastníkem není. Vzhledem k tomu, že osoba jednala v dobré víře nelze ji donutit k vydání či zničení dokumentů a ani jí bránit ve využití získaných informací v jiném řízení.[425]

Do spisu mohou nahlížet též další osoby, které nejsou účastníky řízení, pokud jim toto oprávnění přiznává zvláštní právní předpis, například jde o osobu přímo postiženou spácháním přestupku, zákonného zástupce a opatrovníka mladistvého obviněného či orgán sociálně-právní ochrany dětí.[426] Do spisu mohou též nahlédnout příslušníci Policie České republiky. Dle § 18 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky je policista oprávněn v rozsahu potřebném pro splnění konkrétního úkolu požadovat od subjektů uvedených v § 14 téhož zákona věcnou a osobní pomoc, především potřebné podklady a informace včetně osobních údajů. Podobné oprávnění mají též strážníci obecní policie dle § 12a zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii.

Právem nahlížet do spisu disponují též znalci, a to proto, že je zapotřebí, aby disponovali informacemi nezbytnými pro vypracování znaleckého posudku.[427] *De lege ferenda* navrhuji, aby znalci byli rovněž uvedeni v okruhu osob oprávněných k výkonu tohoto práva.

Ohledně práva nahlížet do spisu se neuplatní poučovací povinnost správního orgánu vůči dotčeným osobám, neboť se má za to, že výkon tohoto oprávnění nepatří ke složitým úkonům a naplno se proto v tomto případě uplatní zásada *vigilantibus leges sunt scriptae*.[428]

Do spisu mohou nahlížet též dotčené orgány dle § 136 odst. 4 správního řádu. Dotčené orgány vydávají závazná stanoviska dle § 149 odst. 1 správního řádu. Vzhledem k tomu, že je závazné stanoviska součástí spisu, dává správní řád účastníkům možnost seznámit se s jeho zněním před samotným rozhodnutím ve věci. Mates upozorňuje na legislativní nedostatek § 136 odst. 4 správního řádu, z něhož při doslovném výkladu plyne, že dotčené orgány mají možnost neomezeně nahlédnout do spisu, ale právo obdržet kopie mají pouze tehdy, pokud je to podstatné pro výkon jejich působnosti. Mates se domnívá, že působností se zde rozumí ta působnost, která založila právo dotčeného orgánu nahlédnout do spisu.[429]

---

[425] MATES, Pavel, Petr ČERNÝ, Tomáš LECHNER a Pavel SKALKA. *Nahlížení do spisu podle občanského soudního řádu, trestního řádu, soudního řádu správního, správního řádu a daňového řádu*. Op. cit., s. 90.
[426] § 71 a 72 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.
[427] Usnesení Ústavního soudu ze dne 3.5.2001, sp. zn. III. ÚS 35/01.
[428] VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4, s. 120-121.
[429] MATES, Pavel, Petr ČERNÝ, Tomáš LECHNER a Pavel SKALKA. *Nahlížení do spisu podle občanského soudního řádu, trestního řádu, soudního řádu správního, správního řádu a daňového řádu*. Op. cit., s. 91-92.

De lege ferenda navrhuji, aby došlo ke změně výše uvedeného ustanovení tak, že bude zcela jasné, že i kopie mohou obdržet dotčené orgány neomezeně, neboť opačné řešení by postrádalo smysl.

Výkon tohoto práva může správní orgán umožnit i dalším osobám. U nich je ovšem zapotřebí, aby prokázali právní zájem či jiný vážný důvod. Zároveň tímto úkonem nesmí dojít k porušení práva některého účastníka řízení, případně dalších dotčených osob či k porušení veřejného zájmu.

Lze tedy říci, že právo nahlížet do spisu u těchto jiných osob[430] je kauzální, což znamená, že oprávněné osoby musí prokázat kauzu, tj. důvod svého postupu. Prokázání dané skutečnosti musí být zřejmé přímo z žádosti podané touto osobou. V případě, že žádost nebude kauzu obsahovat, vyzve správní orgán osobu k doplnění podání. Pokud podání nedoplní a nebude tedy v žádosti důvod uveden, dojde k odepření nahlédnutí do spisu. [431]

Správní řád v případě těchto oprávněných osob neupravuje možnost nahlížet do spisu, pokud byla věc již pravomocně ukončena, nicméně však nelze v současnosti nalézt důvody, které by tuto speciální úpravu ospravedlňovaly.[432] Domnívám se, že pokud zákonodárce z určitého důvodu nechce umožnit v tomto případě nahlížení do spisu, měl výslovně tuto možnost vyloučit, resp. uvést důvody, pro které nelze umožnit těmto osobám nahlížení do spisu v pravomocně skončených případech a to s ohledem na § 4 odst. 1 správního řádu.

Podmínky, které by odůvodnily výkon tohoto práva, musí prokázat žadatel. Důvod ospravedlňující nahlížení musí být konkrétní a musí již existovat, tzn. nesmí se jednat pouze o hypotetický důvod.[433] Podmínky stanovené v § 38 odst. 2 správního řádu musí být splněny kumulativně. Nejprve správní orgán zjišťuje, zda je dán právní zájem či jiný vážný důvod a až poté řeší, zda by v daném případě nemohlo dojít k porušení práva účastníka, dalších dotčených osob, případně dotčen veřejný zájem, přičemž zároveň musí přihlédnout k odst. 6 téhož paragrafu, který se týká nahlížení do spisu, v němž jsou obsaženy utajované informace či

[430] Jedná se o osoby odlišné od účastníků řízení a jejich zástupců.
[431] ŠEMORA, Vítězslav. K některým aspektům nahlížení do spisu podle správního řádu. *Právní rozhledy.* 2008, č. 7, s. 238-254, ISSN 1210-6410.
[432] MATES, Pavel, Petr ČERNÝ, Tomáš LECHNER a Pavel SKALKA. *Nahlížení do spisu podle občanského soudního řádu, trestního řádu, soudního řádu správního, správního řádu a daňového řádu*. Op. cit., s. 94.
[433] MATES, Pavel, Petr ČERNÝ, Tomáš LECHNER a Pavel SKALKA. *Nahlížení do spisu podle občanského soudního řádu, trestního řádu, soudního řádu správního, správního řádu a daňového řádu*. Op. cit., s. 94.

skutečnosti, jichž se týká zákonem uložená či uznaná povinnost mlčenlivosti. Poté, co učiní tyto kroky, může správní orgán spis či jeho část žadateli zpřístupnit, anebo jeho žádost odmítnout. [434]

Zároveň je třeba zmínit, že nelze po žadateli spravedlivě požadovat, aby zcela přesně označil části spisu a to z toho důvodu, že spis nemůže předem znát. Správní orgán nemůže ani žádat sdělení každého detailu, který právní zájem doloží. Pokud správní orgán má za to, že žádost nebyla dostatečná, musí nejprve žadatele vyzvat k upřesnění. Pokud ji žadatel blíže neupřesní, lze vydat rozhodnutí o zamítnutí žádosti.[435] Správní orgán zároveň nezkoumá, zda výkon předmětného práva povede k úspěšnému prosazení nároků žadatele a ani nehodnotí výsledky nahlédnutí do spisu.[436]

Pojem *„právní zájem“* lze charakterizovat jako nedospělé právo, na základě něhož ten, který jej prokáže, může získat určité oprávnění. Například jde o ochranu práva žadatele v jiném správním či soudním řízení, zejména za účelem získání informací pro tvorbu a přizpůsobení procesní strategie pro určité řízení,[437] či zvážení podání civilní žaloby.[438] Pokud osoba nahlíží do spisu za účelem užití informací v rámci soudního sporu, nelze její žádost zamítnout z důvodu rozdílného zájmu mezi ní a účastníkem správního řízení. Judikatura dospěla k závěru, že odlišné zájmy účastníka a osoby, která hodlá nahlédnout do spisu, jsou přirozená a zajistí v rámci soudního sporu rovnost zbraní. Nahlédnutí do spisu může být někdy jediným prostředkem k získání důkazů, které jsou zapotřebí pro realizaci záměru žaloby.[439]

Souslovím *„jiný vážný důvod“* lze rozumět například případ, kdy žadatel potřebuje danou informaci pro účely vědecké či pedagogické.[440] I zde je třeba důvod dostatečně konkretizovat. Pod *„práva, která mohou být nahlížením do spisu dotčeny,“* lze subsumovat například právo na soukromí, majetková práva, autorská práva apod. Jestliže ovšem subjekt, do jehož práva má být zasaženo, se zásahem souhlasí, nemělo by uvedené vést k zamítnutí žádosti. K pojmu *„veřejný zájem“* lze zmínit, že jej nelze stanovit obecně a předem, ale musí být určen vždy s ohledem na konkrétní situaci na základě poměřování dílčích zájmů, po zvážení možných rozporů a

[434] Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26.4.2016, sp. zn. 29 A 156/2015 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.3.2013, sp. zn. 9 Afs 29/2012.
[435] MATES, Pavel, Petr ČERNÝ, Tomáš LECHNER a Pavel SKALKA. *Nahlížení do spisu podle občanského soudního řádu, trestního řádu, soudního řádu správního, správního řádu a daňového řádu*. Op. cit., s. 95.
[436] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.3.2013, sp. zn. 9 Afs 29/2012.
[437] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.11.2015, sp. zn. 6 As 43/2015 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11.8.2015, sp. zn. 6 As 43/2015.
[438] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.1.2014, sp. zn. 1 Afs 87/2013.
[439] *Nahlížení do spisu ve správním řízení* [online]. [cit. 2022-10-18]. Dostupné z: https://www.epravo.cz/top/clanky/nahlizeni-do-spisu-ve-spravnim-rizeni-112175.html#_ftn3.
[440] KLIKOVÁ, Alena, Petr HAVLAN a Marek CHADIMA. *Správní řád*. Op. cit., s. 154.

připomínek. Veřejný zájem určuje moc výkonná. V rámci rozhodnutí musí být uvedeny úvahy, které odůvodňují, že se skutečně jedná o veřejný zájem.[441]

Zároveň je nutné zdůraznit, že omezení tohoto práva musí být vždy proporcionální k zájmu, který je odepřením nahlížení chráněn. Důvodem legitimujícím odepření tohoto práva nemůže být hodnocení osoby žadatele, chování účastníků od skončení řízení či hypotetické porušení právních předpisů upravujících ochranu osobních údajů.[442]

Dle mého názoru by měl správní orgán vždy pečlivě zvažovat, zda by nebylo možné žadateli umožnit nahlédnutí alespoň do určité přesně specifikované části spisu. Nemyslím si, že je v souladu s principy dobré správy, pokud správní orgán žádost pouze generálně odmítne, aniž by se zabýval výše uvedenou možností.

Všichni oprávnění mohou toto právo vykonávat pouze v pracovní době správního orgánu, bez ohledu na to, zda jsou v daný okamžik tzv. úřední hodiny. Osoby si však čas nahlížení nemohou určit zcela samy a musí respektovat například skutečnost, že správní orgán potřebuje aktuálně pracovat na spise. Na druhou stranu je třeba zmínit, že správní orgán má povinnost umožnit účastníkům realizaci jejich práv a umožnit jim nahlížení například v jiném termínu.[443] Není přípustné, aby správní orgán odepřel nahlížení s odkazem na nepřítomnost úředníka či podmínil nahlížení předchozí domluvou.[444]

Zároveň považuji za nutné zmínit, že právo lze realizovat až od zahájení řízení. Nicméně judikatura dovodila, že na základě analogie připadá v úvahu umožnit výkon tohoto práva i před zahájením řízení za splnění podmínek dle § 38 odst. 2 správního řádu[445] například osobě, která je podezřelá ze spáchání přestupku.[446]

Se spisem je možné se seznámit po celou dobu existence spisu. Podle § 68 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě jsou všechny vyřízené spisy po dobu trvání skartační lhůty uloženy ve spisovně. Dále mohou být dokumenty uloženy ve správním archivu, je-li zřízen. Dokumenty se ukládají podle skartačního a spisového plánu na určená místa

[441] Nález Ústavního soudu ze dne 28.6.2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04.
[442] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.8.2020, sp. zn. 5 As 314/2019.
[443] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.11.2018, sp. zn. 6 As 310/2018.
[444] *Co byste měli vědět o nahlížení do spisu* [online]. [cit. 2022-10-18]. Dostupné z: https://frankbold.org/poradna/spravni-rizeni/ucastnici-spravniho-rizeni/prava-ucastnika-rizeni/rada/co-byste-meli-vedet-o-nahlizeni-do-spisu?_gl=1*wv5g2u*_up*MQ..*_ga*MTMxODM4ODY4My4xNjY2MDk3MzA3*_ga_XXXXXXXXXX*MTY2NjA5NzMwNi4xLjAuMTY2NjA5NzMwNi4wLjAuMA..#Co_d%C4%9Blat,_pokud_nem%C3%A1te_pr%C3%A1vo_nahl%C3%AD%C5%BEet_do_spisu,_ale_chcete_z_n%C4%9Bj_z%C3%ADskat_informace.
[445] Případně získat informaci dle zákona č. 109/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.
[446] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.2.2011, sp. zn. 8 As 80/2010.

zpravidla ihned po jejich vyřízení, ledaže povaha věci vyžaduje, aby měl zpracovatel předmětný dokument dále u sebe.[447]

V případě listinného spisu se předpokládá nahlížení do spisu v prostorech správního orgánu. Z § 38 odst. 4 správního řádu totiž nevyplývá právo oprávněných na zaslání okopírovaného správního spisu.[448] Správní orgán ovšem může dožádat podřízený, nadřízený či jiný věcně příslušný správní orgán, aby umožnil osobě výkon tohoto práva s tím, že mu pro účel nahlížení spis zašle. Po realizaci tohoto práva vrátí příslušný správní orgán spis správnímu orgánu, který vede v dané věci řízení.[449]

De lege ferenda navrhuji, aby pro účely nahlížení do spisu byly povinně zajištěny speciální místnosti, v nichž bude možné toto právo realizovat. Domnívám se, že tento způsob výkonu práva je již ověřený v případě soudů a umožní bezproblémovou realizaci tohoto práva.

Dále bych do správního řádu zakotvila povinnost správního orgánu zajistit výše popsaný postup dožádání pro případ, kdy je účastníkem řízení například osoba se zdravotním hendikepem, osoba dlouhodobě nemocná či osoba, které značná vzdálenost jejího bydliště od sídla správního orgánu brání toto právo realizovat.

Jestliže je spis veden elektronicky, není jeho zaslání pro správní orgán časově či materiálně náročné, a proto je možné jej účastníkům řízení zaslat. Jeho integrita je chráněna kvalifikovaným elektronickým podpisem a zároveň je opatřen kvalifikovanou elektronickou pečetí.[450]

De lege ferenda dále požaduji, aby zákonodárce zakotvil právo účastníků řízení dálkově nahlížet do spisu formou pořízení a zaslání kopií. Uvedené navrhovala již v roce 2019 veřejná ochránkyně práv, avšak doposud správní řád v tomto ohledu novelizován nebyl.[451]

Správní řád rovněž předvídá situaci, kdy se s obsahem spisu budou chtít seznámit nevidomé osoby. Těmto osobám bude obsah spisu přečten. Zároveň jim zákon přiznává právo požádat správní orgán o to, aby jim bylo umožněno pořídit si zvukový záznam. Rovněž mohou tyto osoby žádat, aby nahlížení mohl vykonat jejich průvodce.

---

[447] KLIKOVÁ, Alena, Petr HAVLAN a Marek CHADIMA. *Správní řád*. Op. cit., s. 155.
[448] Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29.6.2018, sp. zn. 73 A 29/2017.
[449] MATES, Pavel, Petr ČERNÝ, Tomáš LECHNER a Pavel SKALKA. *Nahlížení do spisu podle občanského soudního řádu, trestního řádu, soudního řádu správního, správního řádu a daňového řádu*. Op. cit., s. 87-88.
[450] Tamtéž.
[451] *Doporučení veřejné ochránkyně práv vládě České republiky ke změně ustanovení § 38 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb.* [online]. [cit. 2022-11-12]. Dostupné z: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwigwdufzqj7AhX1QPEDHVTADM4QFnoECAcQAQ&url=https%3A%2F%2Fochrance.cz%2Fuploads-import%2FESO%2F15_2017_SZD_MS_doporuceni_ke_zmene_SR.pdf&usg=AOvVaw0ms1LT-gA6pf1pxyvDSQ0C.

Nahlížení do spisu se zaznamenává do protokolu, který se poté do spisu založí. Zpravidla se do protokolu uvádí osoba nahlížejícího a právní důvod. Protokol podepisuje příslušný úředník a nahlížející osoba. Na vyžádání lze získat stejnopis protokolu. V případě vydání kopie správním orgánem se rovněž v protokolu uvede, z kterých listin byly kopie pořízeny, a zda byl zaplacen správní poplatek. Jestliže o to osoba požádá, lze do protokolu uvést další skutečnosti, například že ve spisu chybí určité listiny. [452]

Oprávněné osoby mají rovněž právo činit si výpisy a právo žádat, aby správní orgán pořídil kopie spisu či jeho části. Judikatura rovněž dovodila možnost oprávněné osoby pořídit si kopii vlastními technickými prostředky.[453] Vydání kopie správním orgánem je spjato s povinností zaplatit správní poplatek dle zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích. Konkrétní výši stanovil zákonodárce v položce 3 přílohy k tomuto zákonu. Úkony zahájené z moci úřední, vyjma místního šetření, a úkony související s přestupkovým či s trestním řízením nejsou předmětem správního poplatku, pokud není ve sazebníku uvedeno jinak. Zároveň zákon stanoví též případy osvobození od správního poplatku. [454]

Dle mého názoru je na místě, aby správní orgán umožnil účastníkovi získat kopii za použití vlastních technických zařízeních, a to proto, že tento postup je rychlejší a zároveň též hospodárnější, protože zpravidla účastníky nezatěžuje finančně. *De lege ferenda* proto navrhuji zakotvit tuto možnost do správního řádu.

Za zajímavou považuji skutečnost, že § 23a zákona č. 325/1999 Sb., o azylu obsahuje zvláštní právu úpravu dané problematiky. Dle tohoto ustanovení totiž Ministerstvo vnitra kopie spisu či jeho části nepořizuje. Matas uvádí, že důvod této odlišné úpravy není znám a nelze jej vyvodit ani z důvodové zprávy k tomuto zákonu.[455]

Pokud je součástí spisu videozáznam na záznamovém médiu, má správní orgán povinnost na žádost oprávněného pořídit kopii a poskytnout mu ji. Pokud mu ji správní orgán odmítne pořídit na základě argumentu, že má osoba možnost zhlédnout záznam v budově soudu, půjde o

---

[452] *Co byste měli vědět o nahlížení do spisu* [online]. [cit. 2022-10-18]. Dostupné z: https://frankbold.org/poradna/spravni-rizeni/ucastnici-spravniho-rizeni/prava-ucastnika-rizeni/rada/co-byste-meli-vedet-o-nahlizeni-do-spisu?_gl=1*wv5g2u*_up*MQ..*_ga*MTMxODM4ODY4My4xNjY2MDk3MzA3*_ga_XXXXXXXXXX*MTY2NjA5NzMwNi4xLjAuMTY2NjA5NzMwNi4wLjAuMA..#Co_d%C4%9Blat,_pokud_nem%C3%A1te_pr%C3%A1vo_nahl%C3%AD%C5%BEet_do_spisu,_ale_chcete_z_n%C4%9Bj_z%C3%ADskat_informace.

[453] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.3.2008, sp. zn. 7 Azs 3/2008.

[454] MATES, Pavel, Petr ČERNÝ, Tomáš LECHNER a Pavel SKALKA. *Nahlížení do spisu podle občanského soudního řádu, trestního řádu, soudního řádu správního, správního řádu a daňového řádu*. Op. cit., s. 100.

[455] MATAS, Pavel. V labyrintech úpravy nahlížení do spisu podle správního řádu. *Bulletin advokacie*. 2019, č. 11, s. 45-49, ISSN 1210-6348.

porušení práva nahlížet do spisu a práva pořizovat si z něj výpisy a opisu, protože smyslem právní úpravy je umožnit osobě se s důkazy seznámit detailně a důkladně je prostudovat a to i s odborníky.[456]

Správní orgán může toto právo odepřít a to buď ohledně celého spisu, případně ohledně jeho části. V takovém případě vydá usnesení, které se oznámí pouze dané osobě, jíž bylo právo odepřeno. Nahlížení do spisu nelze odepřít z toho důvodu, že účastník již danou informací disponuje z jiného zdroje.[457]

Dle mého názoru je nesmírně důležité, aby takové rozhodnutí bylo dostatečně odůvodněno. Zároveň považuji za nezbytné, aby bylo vydáno samostatné usnesení, které nebude součástí jiného rozhodnutí, protože odepření tohoto práva považuji za podstatný zásah do práv účastníka.

Rozhodnutí o odepření nahlédnutí do spisu ve vztahu k účastníkům a jejich zástupcům má procesní povahu. V případě jiných osob se toto rozhodnutí vydává v samostatném správním řízení, které je v akcesorickém vztahu k hlavnímu řízení.[458] U jiných osob má ovšem povahu rozhodnutí ve věci. Má tedy hmotněprávní účinky, a proto jej lze přezkoumat ve správním soudnictví. V tomto případě se neuplatní kompetenční výluka, neboť předmětné rozhodnutí nemá charakter rozhodnutí, jímž se upravuje průběh řízení.[459]

Rozhodnutí se vydává zejména v případě, kdy nejsou splněny podmínky dle § 38 odst. 2 správního řádu a dále, pokud nahlédnutí do spisu vylučuje správní řád či zvláštní zákon.

V případě tvrzeného účastníka, u něhož správní orgán dospěl k závěru, že účastníkem není, nabízí nauka dva možné postupy. Správní orgán buď vydá další usnesení, v němž mu přímo odepře výkon tohoto práva. Další variantou je, že se usnesení nevydá a to z toho důvodu, že osoba se automaticky podáním žádosti stala třetí osobu, které *ex lege* nevzniklo subjektivní veřejné právo na nahlížení, jenž by bylo možné zamítnout. Správní orgán by se však se zamítnutím nahlížení do spisu měl vypořádat v rámci odůvodnění usnesení dle § 28 odst. 1 správního řádu.

[456] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.2.2017, sp. zn. 2 As 216/2016.
[457] MATAS, Pavel. V labyrintech úpravy nahlížení do spisu podle správního řádu. *Bulletin advokacie*. 2019, č. 11, s. 45-49, ISSN 1210-6348.
[458] Důvodem je skutečnost, že bez hlavního řízení by neexistoval spis, tj. předmět práva nahlížení do spisu.
[459] ŠEMORA, Vítězslav. K některým aspektům nahlížení do spisu podle správního řádu. *Právní rozhledy*. 2008, č. 7, s. 238-254, ISSN 1210-6410.

Proti usnesení o odepření nahlížení lze podat odvolání. [460] Dle § 38 odst. 5 správního řádu nemá odvolání proti usnesení odkladný účinek.

V případě, že správní orgán předmětné usnesení nevydal, ačkoliv ho v daném případě vydat měl, přichází v úvahu podání žaloby proti nečinnosti, jestliže jsou splněny podmínky stanovené s.ř.s. pro podání této žaloby.[461] Obecně lze nevydání usnesení považovat za zásah do významného procesního práva.

Usnesení o odmítnutí nahlížení do spisu může být podrobeno soudnímu přezkumu. Jakým způsobem bude přezkum proveden, záleží na procesní fázi řízení a dále na tom, kdo nahlédnutí požadoval. Pokud bylo předmětné usnesení vydáno v průběhu správního procesu, bude předmětem soudního přezkumu meritorní rozhodnutí ve věci a to na základě podané žaloby. Jestliže se předmětné usnesení týkalo osoby, o níž bylo rozhodnuto, že není účastníkem řízení, případně pokud jde o věc již pravomocně skončenou, nejedná se o akt, který by byl spjat s vedením řízení, neboť žádné neprobíhá. V tomto případě se rozhoduje o speciálním akcesorickém právu a předmětem soudního přezkumu bude přímo usnesení o odmítnutí nahlížení. Je však zapotřebí zmínit, že nelze každé odepření nahlížení do spisu považovat za vadu, která automaticky způsobuje nezákonnost rozhodnutí, neboť je zapotřebí vždy zvážit konkrétní okolnosti případu a míru procesního pochybení a jeho vliv na zákonnost rozhodnutí.[462]

Správní řád rovněž předvídá situaci, kdy se ve spisu budou vyskytovat utajované informace či skutečnosti, jichž se týká zákonem uložená či uznaná povinnost mlčenlivosti. Pokud správní orgán dojde k závěru, že určité informace ze spisu patří do skupiny chráněných informací, které nelze žadateli o nahlížení poskytnout, vyloučí je z nahlížení. Není však možné z nahlížení automaticky vyloučit celý spis, protože jinak by v případě spisů obsahujících tyto specifické informace či skutečnosti nemohlo být žádné žádosti vyhověno.[463] Utajované informace či skutečnosti, na něž se vztahuje zákonem uložena nebo uznaná povinnost mlčenlivosti, jsou jako oddělený protokol uloženy v zalepené obálce a jsou zároveň součástí spisu.[464]

---

[460] *Co byste měli vědět o nahlížení do spisu* [online]. [cit. 2022-10-18]. Dostupné z: https://frankbold.org/poradna/spravni-rizeni/ucastnici-spravniho-rizeni/prava-ucastnika-rizeni/rada/co-byste-meli-vedet-o-nahlizeni-do-spisu?_gl=1*wv5g2u*_up*MQ..*_ga*MTMxODM4ODY4My4xNjY2MDk3MzA3*_ga_XXXXXXXXXX*MTY2NjA5NzMwNi4xLjAuMTY2NjA5NzMwNi4wLjAuMA..#Co_d%C4%9Blat,_pokud_nem%C3%A1te_pr%C3%A1vo_nahl%C3%AD%C5%BEet_do_spisu,_ale_chcete_z_n%C4%9Bj_z%C3%ADskat_informace.

[461] Ochranu před nečinností v rámci správního řízení upravuje též § 80 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

[462] MATES, Pavel, Petr ČERNÝ, Tomáš LECHNER a Pavel SKALKA. *Nahlížení do spisu podle občanského soudního řádu, trestního řádu, soudního řádu správního, správního řádu a daňového řádu*. Op. cit., s. 97-99.

[463] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.8.2020, sp. zn. 5 As 314/2019.

[464] HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Správní právo procesní*. Op. cit., s. 140.

Uvedené se neuplatní v případě částí spisu, jimiž byl či bude prováděn důkaz, přičemž do těchto částí je oprávněn nahlížet pouze účastník, případně jeho zástupce. Správní řád totiž vychází z předpokladu, že každý účastník má právo vyjádřit se ke všem prováděným důkazům, a proto je zapotřebí mu poskytnout možnost se za zákonem stanovených podmínek s těmto důkazy seznámit.[465]

Zároveň správní řád vylučuje možnost činit si výpisy a dále též vylučuje možnost správního orgánu pořídit kopii spisu, případně jeho části.

Před tím, než účastník nebo jeho zástupce nahlídne do takového spisu, je zapotřebí ho poučit o povinnosti mlčenlivosti a o právních následcích porušení této povinnosti. O poučení sepíše správní orgán protokol. Pokud při nahlížení dojde k přístupu k utajované informaci, musí správní orgán do protokolu zahrnout též poučení podle zákona upravujícího ochranu utajovaných informací a bezpečnostní způsobilost. Správní orgán má povinnost zaslat stejnopis protokolu do 30 dnů ode dne vyhotovení Národnímu bezpečnostnímu úřadu. Výše popsaný postup se neuplatní u účastníků, případně u jejich zástupců, jestliže prokáží platné osvědčení fyzické osoby pro příslušný stupeň utajení utajované informace a poučením, které bylo vydáno podle zákona upravujícího ochranu utajovaných informací a bezpečnostní způsobilost.

Při nahlížení do spisu musí správní orgán umožnit účastníkům a jejich zástupcům též nahlédnutí do písemností obsahujících obchodní tajemství, to neplatí, pokud by zvláštní zákon stanovil jinak. Osoby však musí zachovat ohledně obchodního tajemství mlčenlivost.[466] Zvláštní zákon může stanovit též další případy, kdy nelze do spisu nahlédnout.[467]

Osoby mohou získat informace též podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.[468] V případě využití § 38 správního řádu nemusejí účastníci specifikovat rozsah, v němž chtějí informaci získat, avšak v případě postupu dle informačního zákona je to nezbytné.[469] Dále platí, že okruh informací, které lze dle zákona č. 106/1999 Sb. získat, je užší než v případě nahlížení do spisu.[470]

---

[465] KLIKOVÁ, Alena, Petr HAVLAN a Marek CHADIMA. *Správní řád*. Op. cit., s. 156.
[466] *Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 38/2006* [online]. [cit. 2022-11-12]. Dostupné z: https://www.mvcr.cz/soubor/38a-pdf.aspx.
[467] Například § 168 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.
[468] *Nahlížení do spisu ve správním řízení* [online]. [cit. 2022-10-18]. Dostupné z: https://www.epravo.cz/top/clanky/nahlizeni-do-spisu-ve-spravnim-rizeni-112175.html#_ftn3.
[469] Pokud osoba rozsah nevymezí a ani po výzvě tento nedostatek nenapraví, dojde k odmítnutí její žádosti.
[470] Lze totiž poskytnout pouze údaje, o něž je výslovně žádáno.

Judikatura nejprve dospěla k závěru, že správní řád, resp. zvláštní zákony jsou ve vztahu k zákonu č. 106/1999 Sb. předpisy speciálními, tedy že poskytování informace podle nich má přednost před postupem dle informačního zákona. Nejvyšší správní soud a Ústavní soud však došly k závěru, že správní řád není zvláštním právním předpisem, ale že jím je pouze jeho § 38. Je tedy zapotřebí v každém jednotlivém případě detailně řešit, na kolik jsou jednotlivá ustanovení vůči sobě v poměru speciality.[471]

Zákon o svobodném přístupu k informacím nevyžaduje prokázání důvodu, ale zároveň je možnost poskytnutí informace limitována tzv. zákonnými výlukami.[472] Dle zákona č. 106/1999 Sb. se informace poskytují zpravidla v anonymizované podobě, protože povinné subjekty musí z rozhodnutí vyloučit chráněné informace. Zároveň je nutné zmínit, že podle zákona č. 106/1999 Sb. nelze úspěšně žádat celý spis.[473] Opačné řešení by totiž vedlo k obcházení § 38 správního řádu.

7.5 Právo podat návrh na zahájení řízení

Účastník je oprávněn podat návrh na zahájení řízení, kterým iniciuje, aby došlo k zahájení konkrétního správního procesu. V procesualistice se zákonná úprava tohoto práva označuje jako dispoziční zásada.[474]

Dle mého názoru je význam tohoto práva nezpochybnitelný a umožňuje účastníkovi se aktivně brát o svá práva v souladu se zásadou *vigilantibus iura scripta sunt.*

Uvedené právo se vztahuje pouze ke správním procesům, které lze zahájit na návrh. Způsob zahájení daného správního řízení stanoví zvláštní právní předpis. Platí, že některá řízení lze zahájit výlučně z moci úřední, některá pouze na návrh a některá oběma zmíněnými způsoby. Pro

---

[471] MATAS, Pavel. V labyrintech úpravy nahlížení do spisu podle správního řádu. *Bulletin advokacie*. 2019, č. 11, s. 45-49, ISSN 1210-6348.
[472] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.6.2010, sp. zn. 5 As 75/2009.
[473] *Co byste měli vědět o nahlížení do spisu* [online]. [cit. 2022-10-18]. Dostupné z: https://frankbold.org/poradna/spravni-rizeni/ucastnici-spravniho-rizeni/prava-ucastnika-rizeni/rada/co-byste-meli-vedet-o-nahlizeni-do-spisu?_gl=1*wv5g2u*_up*MQ..*_ga*MTMxODM4ODY4My4xNjY2MDk3MzA3*_ga_XXXXXXXXXX*MTY2NjA5NzMwNi4xLjAuMTY2NjA5NzMwNi4wLjAuMA..#Co_d%C4%9Blat,_pokud_nem%C3%A1te_pr%C3%A1vo_nahl%C3%AD%C5%BEet_do_spisu,_ale_chcete_z_n%C4%9Bj_z%C3%ADskat_informace.
[474] SVOBODA, Petr. *Ústavní základy správního řízení v České republice: právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Op. cit., s. 275.

řízení zahajované výlučně na návrh je typické, že činnost správního orgánu začíná úkonem jiné osoby, která správnímu orgánu podá návrh na zahájení řízení.[475]

Pokud jde o řízení, jehož zahájení je podle hmotněprávního předpisu výlučně v dispozici účastníka řízení, nepatří do kompetence správního orgánu zahájení řízení z vlastního podnětu. Pokud by správní orgán řízení, které lze zahájit výhradně na návrh, zahájil z moci úřední, překročil by tím meze stanovené čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny.[476]

Výše uvedené pravidlo platí též opačně. Řízení, která lze zahájit výlučně z moci úřední, nelze zahájit na základě návrhu jiné osoby. Jestliže daná osoba doručí správnímu orgánu návrh na zahájení takového řízení, posoudí jej správní orgán jako podnět k zahájení řízení z moci úřední.[477]

Pokud tedy osoba podala žádost ve smyslu § 44 správního řádu a jedná-li se o řízení zahajované na návrh, správní orgán je povinen o žádosti rozhodnout a nemůže ji posoudit jako podnět k zahájení řízení z moci úřední a to ani v případě, kdy by bylo správnímu orgánu zřejmé, že žádost bude zamítnuta.

Ústavní základ práva podat návrh na zahájení řízení představuje čl. 36 odst. 1 Listiny. Domáhat se svého práva u orgánu veřejné správy může totiž především osoba, která se na tento orgán obrací z vlastní iniciativy a to tím, že podává návrh. Účastník řízení je v tomto případě účastníkem *sui generis* a lze ho označit termínem navrhovatel.[478]

Samotná skutečnost, že řízení bylo zahájeno na návrh, tj. na základě žaloby podané soudu, sama osobě nevede k závěru, že pokud soud dle § 104 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu postoupí věc správnímu orgánu, tak správní orgán povede správní řízení o žádosti.[479]

Správní řád v § 44 odst. 1 zavádí pro žádost či jiný návrh, kterým se řízení zahajuje, legislativní zkratku žádost. Žádost je podáním ve smyslu § 37 odst. 2 správního řádu, a proto musí obsahovat obligatorní náležitosti pro podaní stanovené právě v tomto ustanovení. Dále je třeba, aby z žádosti vyplývalo, co daný žadatel žádá, případně čeho se domáhá. Zvláštní právní předpis může stanovit též další specifické náležitosti žádosti a to s ohledem na charakter konkrétního správního procesu.

---

[475] ŠROMOVÁ, Eva. *Správní řízení od A do Z*. 2. vydání. Olomouc: ANAG, 2012. ISBN 978-80-7263-696-9, s. 18.
[476] Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 9.5.2001, sp. zn. 7 A 22/99.
[477] Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 22.10.2008, sp. zn. 15 Ca 77/2008.
[478] SVOBODA, Petr. *Ústavní základy správního řízení v České republice: právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Op. cit., s. 275.
[479] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.3.2009, sp. zn. 8 Ans 1/2008.

Aby se jednalo o žádost, je zapotřebí, aby tento úkon současně splňoval dva ústavně determinované obsahové prvky. Za prvé se žadatel musí návrhem domáhat vydání rozhodnutí, které je předvídáno objektivním právem. Za druhé žadatel musí alespoň nepřímo ve svém návrhu tvrdit, že je či může být subjektem právního vztahu, který by měl či mohl být rozhodnutím založen, změněn či zrušen, popřípadě závazně určen, a že správní orgán má povinnost ho projednat. Pokud procesní úkon, kterým se osoba obrací na orgán veřejné správy, nevyhovuje právním předpisem stanovené formě návrhu či některému z výše uvedených obsahových znaků návrhu, nebude se jednat o žádost, ale o jiný úkon, například o podnět. Přestože tímto úkonem nedojde k zahájení řízení, má správní orgán povinnost obsah úkonu posoudit a dále též osobě odpovědět vhodným sdělením.[480]

Podpis na listinné žádosti představuje podstatnou náležitost podání. Pokud by listina podepsána nebyla a ani přes výzvu by podpis doplněn nebyl, šlo by o vadu podání, kvůli které nelze v řízení dále pokračovat. Podání s chybějícím podpisem, který nebyl na výzvu správního orgánu doplněn, nevyvolává žádné účinky. Pokud stejná osoba opakovaně podává listinná podání bez podpisu, nemusí jí správní orgán vyzývat k odstranění tohoto nedostatku. Tato podání totiž mohou v některých případech představovat zneužití práva, a proto nepožívají právní ochrany.[481]

Pokud podpis na žádosti není prokazatelně podpisem osoby, která je označena jako osoba, jež daný úkon činí, je nezbytné dospět k závěru, že z podání není zřejmé, kdo jej činí, a proto nejsou splněny náležitosti podání stanovené správním řádem.[482]

Zároveň správní řád požaduje, aby žadatel v žádosti označil další jemu známé účastníky řízení. Nicméně okruh účastníků řízení stanoví a otázku jejich způsobilosti být nositeli práv a povinností má z úřední povinnosti posoudit správní orgán, který vede dané řízení. Nesprávný postup správního orgánu nelze zhojit poukazem na skutečnost, že nikdo nevznesl námitku proti nesprávnému označení subjektu, případně že subjekt sám uvedl správní orgán v omyl tím, jak se označil.[483] Nesprávně vymezený okruh účastníků v žádosti nepředstavuje vadu, na základě níž by se správní orgán měl obracet na žadatele s výzvou k jejímu odstranění.[484]

---

[480] SVOBODA, Petr. *Ústavní základy správního řízení v České republice: právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Op. cit., s. 275-278.
[481] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.12.2018, sp. zn. 4 As 113/2018.
[482] *Náležitosti podání ve správním řízení* [online]. [cit. 2022-11-18]. Dostupné z: http://spravni.juristic.cz/129542/clanek/spravnij.html.
[483] JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. Op. cit., s. 286.
[484] POTĚŠIL, Lukáš. *Správní řád: komentář*. Op. cit., s. 244.

Dle mého názoru je nezbytné, aby se správní orgán nespoléhal na výčet účastníků řízení uvedených v žádosti a sám aktivně řešil otázku okruhu účastníků. Myslím si, že správní orgán disponuje více možnostmi, díky kterým může zjistit okruh účastníků řízení, než běžné fyzické či právnické osoby.

Žádost nesmí být anonymní. Taková žádost by nebyla způsobilá řízení zahájit a rovněž by nebylo možné osobu vyzvat k odstranění vad podání. [485] Dle § 43 správního řádu platí, že správní orgán věc usnesením odloží, pokud byl vůči němu učiněn úkon, který zjevně není žádostí, případně z něj nelze zjistit, kdo jej učinil. Usnesení o odložení věci se vždy oznámí osobě, které se týká, pokud je známá, a dále podateli.

Vzhledem ke skutečnosti, že žádost je druhem podání, lze ji učinit písemně, ústně do protokolu či v elektronické podobě. Pokud bude toto podání do 5 dnů potvrzeno či případně doplněno způsobem dle předchozí věty, lze jej učinit též pomocí jiných technických prostředků, zejména prostřednictvím dálnopisu, veřejné datové sítě bez užití podpisu či telefaxu. [486]

Zvláštní zákony mohou rovněž stanovit například písemnou formu žádosti či vyžadovat osobní přítomnost žadatele při podání žádosti.[487]

Jestliže se jedná o žádost vloženou v obálce, je nutné na ní nahlížet jako na jeden celek. Proto nelze považovat za vadu skutečnost, že označení správního orgánu či další náležitosti byly uvedeny pouze na samotné obálce a nikoliv i ve vlastním textu žádosti.[488]

Pokud by žádost neměla předepsané náležitosti, nebo pokud by trpěla jinými vadami, má správní orgán povinnost pomoci žadateli s odstraněním nedostatků na místě, případně ho k odstranění nedostatků vyzvat. Správní orgán žadateli za tímto účelem poskytne přiměřenou lhůtu a rovněž ho poučí o následcích neodstranění těchto nedostatků v jím stanovené lhůtě. Správní řád umožňuje, aby v souladu s jeho ustanovením § 64 odst. 1 písm. a) došlo k přerušení řízení a to současně s výzvou k odstranění nedostatků žádosti.

Dle mého názoru je nezbytné, aby správní orgán pomáhal s odstraněním nedostatků primárně na místě, pokud je uvedený postup možný, a to proto, aby nedocházelo ke zbytečným průtahům v řízení.

---

[485] *Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 50/2006* [online]. [cit. 2022-11-19]. Dostupné z: https://www.mvcr.cz/soubor/2006-2-50a-pdf.aspx.
[486] § 37 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.
[487] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.9.2016, sp. zn. 6 Azs 25/2016.
[488] JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. Op. cit., s. 282.

De lege ferenda navrhuji do správního řádu zakotvit povinnost správního orgánu uvést ve výzvě konkrétní nedostatek žádosti a způsob, jakým ho lze odstranit, například zda doplněním či opravou žádosti.

Pokud procesní právní úkon účastníka řízení obsahuje zjevnou nesprávnost, přičemž odstraněním této nesprávnosti dojde též k odstranění nedostatku podmínek v řízení, a zároveň konstatování této zjevné nesprávnosti nevyžaduje procesní aktivitu správního orgánu například dokazováním, je nezbytné poskytnout účastníkům řízení možnost k odstranění této nesprávnosti. Opačný postup by vedl k přepjatému formalismu a jeho důsledkem by bylo porušení § 36 odst. 1 Listiny. [489]

V případě, kdy žadatel vady ve stanovené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání v řízení pokračovat, správní orgán řízení o žádosti dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu usnesením zastaví. Posouzení, zda jde o podstatnou vadu bránící pokračování v řízení, náleží správnímu orgánu. Poradní sbor ministra vnitra dovodil, že se bude jednat například o skutečnost, kdy z návrhu není patrné, co žadatel žádá, případně čeho se domáhá a zároveň není jasné, čeho se žádost týká, či v žádosti absentuje podpis osoby podatele. Za podstatnou vadu lze pokládat též nesrozumitelnost žádosti. Mezi podstatné vady naopak nepatří neoznačení všech účastníků řízení známých žadateli nebo nepřesné označení správního orgánu. [490]

Dle mého názoru by správní orgán měl slovní spojení *„podstatná vada žádosti, která brání v pokračování řízení,“* interpretovat velmi restriktivně. Výše uvedená právní úprava by neměla být zneužívána k automatickému zamítání žádostí. Správní orgán by měl v souladu se zásadou dobré správy zastávat spíše shovívavý přístup vzhledem k tomu, že žádosti ve většině případů podávají právní laici.

Samotný správní proces je pak zahájen dnem, kdy žádost účastníka řízení došla věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Ten, kdo podal žádost, které vedla k zahájení řízení, se stává účastníkem řízení dle § 27 odst. 1 správního řádu. Z povahy věci plyne, že žadateli nepřísluší právo být vyrozuměn o zahájení řízení. Pokud došlo k zahájení řízení, je třeba, aby bylo určitým formálním způsobem též ukončeno.[491]

Judikatura dovodila, že k zahájení řízení není potřeba, aby žádost byla tzv. kvalifikovaná, tj. aby prokazovala nezbytnost podání žádosti pro uplatnění práv žadatele. Ve správním řádu

[489] JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. Op. cit., s. 285.
[490] *Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 50/2006* [online]. [cit. 2022-11-19]. Dostupné z: https://www.mvcr.cz/soubor/2006-2-50a-pdf.aspx.
[491] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.8.2014, sp. zn. 7 As 100/2014.

neexistuje žádné ustanovení, z něhož by plynulo, že se k žádosti při nedoložení její nezbytnosti nepřihlíží. Pokud jsou tedy splněny podmínky dle § 44 odst. 1 správního řádu, nastávají účinky předvídané tímto ustanovením a to bez ohledu na to, nakolik žadatel v žádosti prokázal nezbytnost jejího podání nebo její důvodnost. Žádost, která neobsahuje zákonné formální náležitosti, je rovněž plně způsobilá zahájit správní řízení.[492]

Zvláštní zákon může stanovit, že žádost je povinen žadatel podat na předepsaném formuláři a že nedodržení této formy bude mít za následek, že nedojde k zahájení příslušného řízení. Pokud tedy žadatel formu nedodrží, nebude mít jeho úkon účinky zahájení řízení.[493]

Dle obecné právní úpravy ve správním řádu platí, že podání lze učinit v libovolné formě. Podání se dle § 37 odst. 1 správního řádu posuzuje dle svého skutečného obsahu a to bez ohledu na jeho označení.

V případě, kdy žadatel podá žádost a neužije předepsaný tiskopis, dojde k zahájení správního řízení, pokud zvláštní právní úprava výslovně nestanoví, že podání žádosti jiný způsobem nevede k zahájení řízení. V tomto případě bude tedy správní proces zahájen, avšak vadnou žádostí.[494]

Jestliže dojde žádost správnímu orgánu, který není věcně či místně příslušný, bezodkladně ji tento správní orgán postoupí usnesením příslušnému správnímu orgánu a zároveň o tomto postupu uvědomí žadatele. Pokud se správní orgán, kterému byla žádost postoupena, domnívá, že není věcně či místně příslušný, může žádost usnesením postoupit dalšímu správnímu orgánu či ji vrátit pouze se souhlasem správního orgánu, který mu je nadřízen. Usnesení vydaná v těchto zmíněných případech se pouze poznamenávají do spisu.[495]

Z výše uvedeného plyne, že podá-li žadatel žádost u věcně či místně nepříslušného správního orgánu, správní proces zahájen není a správní orgán, kterému byla žádost doručena, ji postoupí věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Teprve poté dojde k zahájení správního procesu.

Pokud dojde v průběhu správního procesu ke změně právního postavení žadatele a tím rovněž ke změně charakteru jeho žádosti, například že by žadatel měl dle účinného právního předpisu splňovat určitou podmínku, je na správním orgánu, aby dle § 45 odst. 1 správního řádu vyzval žadatele k doložení nově nastalé podmínky žádosti.[496]

---

[492] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.8.2014, sp. zn. 7 As 100/2014.
[493] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.6.2014, sp. zn. 6 Ads 32/2014.
[494] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.4.2013, sp. zn. 5 Ans 4/2012.
[495] § 12 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.
[496] Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17.6.2016, sp. zn. 3 A 38/2014.

Správní řád rovněž stanoví, že žádost nesmí být zjevně právně nepřípustná. Pokud by o takovou žádost šlo, správní orgán ji neprojedná a dle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu řízení usnesením zastaví. Toto rozhodnutí se pak oznamuje účastníkům, kteří byli o zahájení správního řízení uvědomění.

Z judikatury plyne, že správní orgán je povinen rozhodnout i o právně nepřípustné žádosti. Správní orgán není povinen projednat pouze žádost, která je zjevně právně nepřípustná, což plyne ze znění § 45 odst. 3 správního řádu.[497]

Správní orgán by měl neurčitý právní pojem *„zjevně právně nepřípustná žádost"* vykládat restriktivně. K zamítnutí žádosti dle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu by mělo dojít pouze tehdy, pokud je na první pohled zcela zřejmé, že žádosti nelze vyhovět. Zjevná právní nepřípustnost musí vždy vyplývat ze samotné žádosti, nikoliv z výsledků následného dokazování.[498]

Při posouzení, zda jde o zjevně právně nepřípustnou žádost, musí správní orgán vycházet z jejího obsahu,[499] což plyne též z § 37 odst. 1 správního řádu. Zároveň se žádost posuzuje pouze z právního hlediska a nedochází k hodnocení její věcné stránky. Jestliže by vyvstala potřeba hodnotit věcnou stránku, o zjevnou právní nepřípustnost by se nejednalo.[500]

Příkladem této žádosti může být podání požadující něco, co není fakticky či právně proveditelné (například poskytnutí neexistující licence) či žádost, v níž žadatel žádá něco, k čemu není oprávněn (například uplatnění vlastnického práva k cizí věci).[501]

Dle mého názoru by k zamítnutí této žádosti mělo dojít pouze tehdy, pokud má správní orgán bezpečně za to, že se skutečně jedná o zjevnou právní nepřípustnost žádosti. Opačné řešení by totiž podle mě vedlo k vyprázdnění práva na spravedlivý proces.

Žadatel svým návrhem vymezuje předmět správního řízení, resp. obsah a rozsah projednávaného subjektivního práva anebo právní povinnosti. Vymezeným předmětem je správní orgán vázán, a proto nemůže rozhodovat o ničem jiném ani o ničem více, než se navrhuje.[502]

---

[497] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.5.2008, sp. zn. 2 Azs 17/2008.
[498] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7.5.2008, sp. zn. 2 As 74/2007.
[499] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9.1.2008, sp. zn. 1 As 45/2007.
[500] *Opakované podávání žádostí v téže věci* [online]. [cit. 2022-11-19]. Dostupné z: https://www.epravo.cz/top/clanky/opakovane-podavani-zadosti-v-teze-veci-91035.html.
[501] JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. Op. cit., s. 284.
[502] POTĚŠIL, Lukáš. *Správní řád: komentář*. Op. cit., s. 247.

Domnívám se, že uvedené představuje též významný rozdíl oproti řízení zahájeném z moci úřední, protože v tomto typu řízení je to právě správní orgán, který v oznámení o zahájení řízení předmět procesu vymezuje.

Účastník správního řízení je oprávněn s předmětem řízení disponovat. Svou žádost může vzít zpět, popřípadě může zúžit předmět své žádosti. V případě zpětvzetí žádosti správní orgán řízení dle § 66 odst. 1 písm. a) správního řádu usnesením zastaví. Pokud je žadatelů více, je zapotřebí, aby s tímto úkonem souhlasili všichni žadatelé. Správní orgán sporné řízení správní nezastaví, jestliže se zpětvzetím nesouhlasí odpůrce z vážných důvodů.

Vzhledem k tomu, že žádost je zároveň podáním, je možné, aby účastník řízení do doby vydání rozhodnutí požádal správní orgán o povolení změny jejího obsahu. Správní orgán změnu povolí pouze tehdy, pokud žadateli hrozí vážná újma. Tímto krokem ovšem není dotčen § 45 odst. 4 správního řádu.[503] Dále pak správní řád odkazuje na obdobné užití § 41 odst. 2 až 4, 6 a 7[504] správního řádu.

Domnívám se, že zpětvzetí, změna či zúžení žádosti umožňuje účastníkovi procesně reagovat na změny, které na jeho straně v průběhu správního procesu nastaly. Zároveň tím může dojít k zrychlení samotného procesu, například správní orgán již nebude muset provádět dokazování, pokud se pro žadatele stala žádost již bezpředmětnou.

Dále si myslím, že ke změně žádosti by ovšem mělo docházet pouze ve výjimečných případech a to z toho důvodu, aby správní orgán mohl v rámci procesu využít výsledky dosavadního průběhu řízení.

Správní řád ovšem nepřipouští zpětvzetí žádosti, případně zúžení jejího předmětu v době od vydání rozhodnutí prvostupňového správního orgánu do zahájení odvolacího řízení. Zákonodárce uvedené pravidlo do správního řádu zakotvil z toho důvodu, že v tento okamžik již bylo ukončení řízení u prvostupňového správního orgánu a to vydáním rozhodnutím a zároveň ještě nedošlo k zahájení odvolacího řízení.[505]

Zákon může žadateli dispozici s předmětem řízení omezovat. Jako příklad lze uvést § 146 odst. 2 správního řádu týkající se řízení o výběru žádosti, který stanoví, že po uplynutí lhůty pro podávání žádostí se změna žádostí nepřipouští a ani nelze prominout zmeškání úkonu.

[503] Toto ustanovení upravuje zpětvzetí žádosti a zúžení jejího předmětu.
[504] Ustanovení § 41 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád upravuje navrácení v předešlý stav.
[505] POTĚŠIL, Lukáš. *Správní řád: komentář.* Op. cit., s. 247.

Dle mého názoru by zákonodárce měl vždy pečlivě zvážit, zda účastníkovi omezí jeho právo disponovat s předmětem řízení. Mám za to, že dispoziční zásada představuje totiž podstatný rys řízení zahajovaného na návrh.

Správní řád rovněž předvídá případy, kdy žádost může podat pouze více žadatelů společně. Tato podmínka může vyplývat buď ze zákona, anebo z povahy věci. V tomto případě není nutné, aby předmětné podání učinili všichni žadatelé současně. Pro zahájení správního řízení je pak rozhodné, kdy úkon učiní poslední z žadatelů. Správní orgán má povinnost vyrozumět ostatní žadatele o zahájení správního řízení. Vyrozumění ovšem nemá účinky jako zahájení řízení z moci úřední dle § 46 odst. 1 správního řádu. Tato právní úprava si klade za cíl zajistit, aby v případě doručení více žádostí v různou dobu bylo všem žadatelům jasné, kdy došlo k doručení žádosti posledního z nich a kdy tedy správní orgán zahájil řízení.[506]

Nejvyšší správní soud dovodil, že výše uvedený případ nepředstavuje kumulaci vícero žádostí podaných několika osobami. Vždy se jedná pouze o jedinou žádost, s jejímž podáním musejí vyslovit souhlas všichni účastníci.[507]

De lege ferenda navrhuji do správního řádu zahrnout povinnost správního orgánu vyrozumět zbývající žadatele o zahájení správního řízení do 5 dnů ode dne zahájení předmětného procesu. Domnívám se, že zbývající žadatelé by neměli zůstávat po dlouhou dobu v nejistotě ohledně okamžiku, k němuž došlo k zahájení správního procesu.

V případě, kdy tento typ žádosti obsahuje vady, je nezbytné je odstranit ve vztahu ke všem žadatelům. Pokud by se tak nestalo, bude řízení zastaveno jako celek dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. [508]

[506] JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. Op. cit., s. 280.
[507] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.10.2011, sp. zn. 1 As 84/2011.
[508] POTĚŠIL, Lukáš. *Správní řád: komentář*. Op. cit., s. 246.

8 Návrhy *de lege ferenda*

Domnívám se, že současné znění správního řádu poskytuje účastníkům správního procesu řadu procesních práv, která umožňují jejich aktivní zapojení do správního řízení. Z tohoto důvodu hodnotím soudobou právní úpravu pozitivně. Přesto však považuji za nutné zmínit, že nynější právní úprava není zcela bez vad. Stejně tak by bylo možné postavení účastníků správního procesu ještě více posílit. Mnohé návrhy *de lege ferenda* byly již uvedeny v předchozích kapitolách této rigorózní práce. V této závěrečné kapitole bych ráda představila ještě další návrhy, které by dle mého názoru bylo možné do správního řádu zahrnout.

Nejprve bych ráda upozornila na deficit správního řádu, díky němuž nemůže účastník správního procesu předem efektivně zabránit jinému účastníkovi řízení nahlížet do spisu, respektive se seznámit s obsahem spisu v případě, kdy má účastník řízení pocit, že by mu tímto úkonem jiného účastníka mohla vzniknout újma na jeho právech.[509] Dle mého názoru je zapotřebí tento deficit správního řádu napravit, neboť výše popsanou situaci nelze již následně zhojit. *De lege ferenda* proto navrhuji, aby byl § 38 odst. 2 správního řádu doplněn o tuto větu: *„Účastník řízení, případně další dotčené osoby, jsou oprávněny podat správnímu orgánu podnět k zamítnutí žádosti o nahlížení do spisu, pokud mají za to, že by výkon tohoto práva jinou osobu mohl vést k porušení jejich práv.“* V současnosti je kladen stále větší důraz na ochranu soukromí a osobních údajů. Dle mého názoru by tuto skutečnost měl tedy reflektovat i správní řád.

Německá právní úprava umožňuje účastníkům řízení nahlédnout do spisu nejen u správního úřadu, který má spisový materiál u sebe, ale v odůvodněných případech též u jiného úřadu než je správní orgán, diplomatického či konzulárního úřadu.[510] Uvedenou skutečnost považuji za zajímavou a domnívám se, že by bylo možné ji do budoucna poskytnout též účastníkům řízení dle českého správního řádu. V současném světě řada občanů České republiky nepobývá na našem území a využívají práva na volný pohyb osob v rámci Evropské Unie. Na druhou stranu by před zavedením tohoto oprávnění bylo nutné zvážit, zda uvedené oprávnění nebude spojeno s neúměrnými finančními výdaji.

Inspiračním zdrojem pro českého zákonodárce by rovněž mohla být právní úprava obsažená v § 17 odst. 3 zákona č. 71/1967 Zb., o správnom konani, dle něhož je zapotřebí zmocnění k

[509] MATES, Pavel, Petr ČERNÝ, Tomáš LECHNER a Pavel SKALKA. *Nahlížení do spisu podle občanského soudního řádu, trestního řádu, soudního řádu správního, správního řádu a daňového řádu*. Op. cit., s. 96.
[510] HORÁKOVÁ, Monika. *Správní řízení v zemích EU: Velká Británie, Francie, Německo a Itálie*. Praha: Linde Praha, 2011. ISBN 978-80-7201-844-4, s. 103.

zastupování prokázat písemnou plnou mocí či plnou mocí zapsanou do protokolu. Správní orgán je oprávněn v nepochybných případech upustit od předložení plné moci. Dle mého názory by bylo možné zakotvit uvedené oprávnění správního orgánu i do české správního řádu. Domnívám se však, že správní orgán by ovšem danou normu musel aplikovat pouze v naprosto nepochybných případech. Rovněž by bylo nutné zajistit, aby tato právní úprava nevedla ke zneužití práva a to jak ze strany správního orgánu, tak ze strany účastníků a jejich zástupců.

Rakouský správní řád v § 10 odst. 4 stanoví, že správní orgán může od předložení plné moci upustit, pokud je zástupcem správnímu orgánu známý rodinný příslušník účastníka řízení, člen jeho domácnosti, zaměstnanec či funkcionář profesní či jiné organizace v případě, kdy není pochybnosti o existenci a rozsahu oprávnění k zastoupení. Myslím si, že právě toto ustanovení by mohlo být v České republice vodítkem pro vymezení okruhu osob, od nichž by správní orgán nevyžadoval doložení jejich zástupčího oprávnění.

Za nedostatek správního řádu považuji to, že neřeší zánik plné moci, jestliže účastník zmocní další osobu k zastupování. Z § 33 odst. 1 správní řádu plyne, že účastník řízení smí být zastoupen pouze jedním zmocněncem. Judikatura dovodila, že se analogicky užije § 28 odst. 2 občanského soudního řádu, podle kterého platí, že pokud si účastník zvolí jiného zástupce, vypověděl tím plnou moc dosavadnímu zástupci.[511] *De lege ferenda* bych považovala za vhodné doplnit obdobné ustanovení též do správního řádu. Zároveň považuji za potřebné, aby zde byl upraven též okamžik, k němuž nabývá vypovězení plné moci účinnosti. Judikatura dovodila, že tímto momentem je oznámení vypovězení plné moci správnímu orgánu.[512]

Správní řád v § 34 odst. 2 stanoví, že *„s výjimkou případů, kdy má zastoupený něco v řízení osobně vykonat, doručují se písemnosti pouze zástupci. Doručení zastoupenému nemá účinky pro běh lhůt, nestanoví-li zákon jinak.“* Obdobné pravidlo obsahuje v Německu též § 14 odst. 3 Verwaltungsverfahrensgesetz (správní řád). Dle tohoto ustanovení je správní orgán povinen obracet se výhradně na zmocněnce. Na účastníka řízení se smí obrátit pouze v případě, kdy je zapotřebí jeho osobní součinnost. Skutečnost, že se správní orgán obrátil přímo na účastníka řízení, musí být sdělena zmocněnci. Poslední uvedené pravidlo bych začlenila též do českého správního řádu, protože zde dle mého názory nyní chybí. Považuji za žádoucí, aby byl zmocněnec informován o této skutečnosti, neboť v řízení vystupuje jako zástupce účastníka

[511] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.7.2011, sp. zn. 1 As 70/2011.
[512] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11.6.2009, sp. zn. 1 Asf 32/2009.

řízení, a proto je dle mého názoru nutné, aby disponoval veškerými informacemi týkající se daného řízení.

Dle ustanovení § 81 odst. 2 správního řádu je účastník řízení oprávněn vzdát se svého práva podat odvolání. Tohoto práva se ovšem nelze vzdát obecně či a priori. Z textace výše uvedeného paragrafu plyne, že vzdání lze provést písemně či ústně do protokolu. Matas upozorňuje, že zákonodárce neumožňuje účastníkům řízení učinit toto podání elektronicky s uznávaným elektronickým podpisem. Zároveň uvádí, že není možné dovodit legitimní důvod tohoto omezení a nelze tedy vyloučit, že se jedná o nedopatření ze strany zákonodárce. Matas uvedený nedostatek řeší extenzivním výkladem či analogií ve prospěch účastníka řízení a dovozuje tak závěr, že účastník řízení je oprávněn vzdát se práva podat odvolání též elektronicky.[513] Myslím si, že v současnosti, kdy roste tlak na elektronizaci a využívání elektronických prostředků komunikace, nelze účastníkům řízení omezovat jejich procesní práva tím, že jim zákonodárce umožní užití pouze dvou forem pro předmětné podání. Dle mého názoru by měl zákonodárce ustanovení § 81 odst. 2 správního řádu znovelizovat a umožnit účastníkům řízení použít též elektronickou formu podání s uznávaným elektronickým podpisem.

Inspiračním zdrojem pro českého zákonodárce by rovněž mohla být úprava okruhu osob oprávněných k podání odvolání obsažená ve francouzském správním řádu. Ve Francii může správní odvolání podat každý, jehož zájmy mohou být napadeným individuálním správním aktem dotčeny, tj. nejedná se pouze o adresáty správního aktu. Odvolatel má povinnost prokázat svůj právně relevantní zájem na zrušení či změně předmětného správního aktu. Státní rada ve věci *Potez Aéronautique* ze dne 13.5.1992 dovodila, že odvoláním nelze napadnout rozhodnutí, kterým bylo vyhověno žádosti a přitom nezasáhlo do práv žádného jiného subjektu.[514] Dle mého názoru by rozšíření aktivní legitimace k podání odvolání mohlo zajistit osobám, které nebyly účastníky řízení, efektivní ochranu jejich práv. Proto se domnívám, že by bylo možné uvedenou úpravu začlenit též do českého právního řádu.

Myslím si, že v případě, kdy dojde k nařízení ústního jednání, je v zájmu správního orgánu, aby se k němu účastníci řízení dostavili připraveni. Termín konání ústního jednání stanoví správní orgán.[515] Dle rakouského správního řádu je účastník řízení oprávněn navrhnout správnímu orgánu přeložení termínu ústního jednání v případě, kdy mu byl poskytnut

[513] MATES, Pavel. Odvolání účastníkem správního řízení. *Bulletin advokacie*, 2014, č. 10, s. 33-35, ISSN 1210-6348.
[514] HORÁKOVÁ, Monika. *Správní řízení v zemích EU: Velká Británie, Francie, Německo a Itálie*. Op. cit., s. 75.
[515] § 49 odst. 1, 3 a 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

nedostatečný čas na přípravu k ústnímu projednání věci. Tento návrh je třeba učinit nejpozději v den konání ústního jednání a to před jeho začátkem nebo v jeho průběhu. V případě, kdy správní orgán vyrozuměl účastníka řízení o konání ústního jednání tak opožděně, že účastník nemohl osobně a ani prostřednictvím svého zástupce podat návrh na přeložení ústního jednání na jiný termín, právo účastníka na včasné vyrozumění o termínu ústního jednání a dostatečný čas na jeho přípravu se neprekluduje. Účastník nemůže požadovat zopakování ústního jednání, ale může své námitky uplatnit v odvolání. [516]

Dle mého názoru by bylo možné obdobné právo zahrnout též do českého správního řádu. Myslím si, že by uvedené oprávnění vyhovovalo zásadě zdvořilosti a tomu, že správní orgán vychází dotčeným osobám vstříc, je-li to možné. Uvedené oprávnění by bylo způsobilé zaručit, že účastník přijde k jednání připraven. Na druhou stranu by bylo nutné zajistit, aby předmětné oprávnění nebylo zneužíváno k obstrukcím a k prodlužování řízení.

[516] HORÁKOVÁ, Monika a Veronika TOMOSZKOVÁ. *Správní řízení v zemích EU: Rakousko, Polsko, Slovensko a Maďarsko*. Op. cit., s. 101.

Závěr

Za cíl své rigorózní práce jsem si stanovila popis soudobé právní úpravy účastníků správního procesu, vybraných procesních práv a kritickou analýzu soudobé právní úpravy. Na základě této kritické analýzy jsem se snažila poukázat na nedostatky, které v současnosti správní řád v této oblasti obsahuje. Rovněž jsem se pokusila nastínit možné návrhy *de lege ferenda*, které by mohly vést k posílení práv účastníků. Domnívám se, že cíl rigorózní práce, který jsem si v úvodu vytyčila, byl naplněn.

Celkově hodnotím současnou úpravu účastenství obsaženou ve správním řádu pozitivně. Domnívám se, že zákonodárce poskytl účastníkům řízení poměrně široký katalog práv, který jim umožňuje se aktivně zapojit do správního procesu, hájit své zájmy a efektivně prosazovat svá práva. Dle mého názoru je ovšem nezbytné, aby došlo k naplňování legislativy v praxi a aby správní orgány umožnily účastníkům realizaci jejich procesních práv. Bez možnosti realizace těchto práv v praxi by podle mě měla tato úprava pouze formální charakter.

Závěrem ovšem považuji za nutné zmínit, že i přes mé kladné hodnocení pokládám za nutné, aby zákonodárce odstranil deficity, které momentálně správní řád obsahuje a na něž jsem v této práci upozornila. Myslím si, že k nápravě by mělo dojít zejména v případě, kdy se zcela zjevně jedná o opomenutí na straně normotvůrce. Jako příklad mohu uvést opomenutí elektronické formy pro vzdání se práva podat odvolání. Domnívám se, že zákonodárce by měl rovněž zohlednit trend prostředků elektronické komunikace, který bude dle mého soudu stále více posilovat.

Dle mého názoru lze mnohé inspirační zdroje nalézt u států, s nimiž sousedíme. Zejména se jedná o Německo, Rakousko a Slovensko. Důvod, proč by se zákonodárce mohl nechat ovlivnit úpravou účinnou u našich sousedů, spatřuji v tom, že se jedná o právní normy, které v dané zemi mnoho let poměrně dobře fungují. Výše zmíněné země mají dle mého názoru rovněž podobnou právní kulturu a právní historii.

Doufám, že postavení účastníků správního procesu bude i v budoucnu v centru pozornosti zákonodárce a že dojde k nápravě současných deficitů.

Seznam použitých zkratek

ČR – Česká republika

EU – Evropská Unie

Informační zákon – zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

Listina – usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součást ústavního pořádku České republiky

s.ř.s – zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

Stavební zákon – zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu

Úřad – Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových

Ústava – ústavní zákon č. 1/1193 Sb., Ústava České republiky

Zákon o přestupcích – zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky o řízení o nich

Seznam použitých zdrojů

1 Učebnice, monografie, komentáře

BRAŽINA, Radislav a Michal LIŠKA. *Právo být slyšen ve správním a daňovém řízení*. Brno: Masarykova univerzita, 2017. ISBN 978-80-210-8895-5.

DVOŘÁK, Jan, Jiří ŠVESTKA a Michaela ZUKLÍNOVÁ. *Občanské právo hmotné*. Praha: Wolters Kluwer, 2013. ISBN 978-80-7478-325-8.

FIALA, Zdeněk. *Správní řád: praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Praktický komentář. ISBN 978-80-7598-797-6.

HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1.

HORÁKOVÁ, Monika a Veronika TOMOSZKOVÁ. *Správní řízení v zemích EU: Rakousko, Polsko, Slovensko a Maďarsko*. Praha: Linde Praha, 2011. ISBN 978-80-7201-845-1.

HORÁKOVÁ, Monika. *Správní řízení v zemích EU: Velká Británie, Francie, Německo a Itálie*. Praha: Linde Praha, 2011. ISBN 978-80-7201-844-4.

HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Správní právo procesní*. 6. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019. ISBN 978-80-7502-365-0.

HRABÁK, Jan. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou.* 5. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7598-134-9.

JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 6. vydání. Praha: C.H. Beck, 2019. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-751-4.

JEMELKA, Luboš. *Princip subsidiarity správního řádu*. Praha: C.H. Beck, 2013. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-479-7.

KLIKOVÁ, Alena, Petr HAVLAN a Marek CHADIMA. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Meritum (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-943-4.

KLÍMA, Pavel a Jana ODEHNALOVÁ. *Právo na spravedlivý proces v interpretačních souvislostech*. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2018. ISBN 978-80-7598-141-7.

KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. Praha: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9.

LAVICKÝ, Petr. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1−654).* 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022. ISBN 978-80-7400-529-9.

MATES, Pavel a Marek STARÝ. *Základy správního práva procesního*. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2014. Eupress. ISBN 978-80-7408-088-3.

MATES, Pavel a Martin KOPECKÝ. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení: (podle správního řádu a stavebního zákona)*. Praha: Leges, 2015. Teoretik. ISBN 978-80-7502-100-7.

MATES, Pavel, Petr ČERNÝ, Tomáš LECHNER a Pavel SKALKA. *Nahlížení do spisu podle občanského soudního řádu, trestního řádu, soudního řádu správního, správního řádu a daňového řádu*. Praha: Leges, 2020. Praktik (Leges). ISBN 978-80-7502-460-2.

MATES, Pavel. *Ochrana soukromí ve správním právu*. 2. vydání. Praha: Linde, 2006. ISBN 80-7201-589-3.

MELZER, Filip. *Občanský zákoník: velký komentář*. Praha: Leges, 2018. ISBN 978-80-87576-73-1.

MOLEK, Pavel a Jitka STRÁSKÁ. *Přehled rozhodnutí ve správním soudnictví 2003-2013*. Praha: C.H. Beck, 2015. Judikatura (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-296-0.

ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005. ISBN 80-7201-523-0.

PETROV, Jan. *Občanský zákoník: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2017. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-653-1.

POTĚŠIL, Lukáš, Alžbeta KRÁLOVÁ a Jiří VENCLÍČEK. *Správní právo procesní: (v příkladech a otázkách)*. 2. doplněné a přepracované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2018. ISBN 978-80-210-9054-5.

RAJCHL, Jiří. *Správní řád: 10 let v akci*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016. ISBN 978-80-87975-57-2.

SCISKALOVÁ, Marie a Tomáš GONGOL. *Správní právo: distanční studijní opora*. Karviná: Slezská univerzita v Opavě, Obchodně podnikatelská fakulta v Karviné, 2006. ISBN 80-7248-371-4.

SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. 2. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-381-0.

STAŠA, Josef. *Úvod do českého správního práva*. Praha: Policejní akademie ČR, 1996. ISBN 80-85981-20-3.

SVOBODA, Petr. *Ústavní základy správního řízení v České republice: právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Praha: Linde, 2007. ISBN 978-80-7201-676-1.

ŠROMOVÁ, Eva. *Správní řízení od A do Z*. 2. vydání. Olomouc: ANAG, 2012. ISBN 978-80-7263-696-9.

ŠVESTKA, Jiří, Jan DVOŘÁK a Josef FIALA. *Občanský zákoník: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2014. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-370-8.

VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4.

2 Odborné články

JEMELKA, Luboš. K problematice opatrovnictví ve správním řízení. *Právní rozhledy*. 2008, č. 9, s. 316-322, ISSN 1210-6410.

KOPECKÝ, Martin. Uplatňování zásad jednotnosti a koncentrace ve správním řízení. *Právní rozhledy*, 2007, č. 13, s. 461-465, ISSN 1210-6410.

KOTRADY, Pavel. Možnosti a problémy využití podpůrných opatření v praxi. *Právní rozhledy*, 2015, č. 1, s. 16-21, ISSN 1210-6410.

MATAS, Pavel. V labyrintech úpravy nahlížení do spisu podle správního řádu. *Bulletin advokacie*. 2019, č. 11, s. 45-49, ISSN 1210-6348.

MATAS, Pavel. Zastoupení ve správním řízení. *Bulletin advokacie*. 2015, č. 4, s. 13-18, ISSN 1210-6348.

MATES, Pavel. Odvolání účastníkem správního řízení. *Bulletin advokacie*, 2014, č. 10, s. 33-35, ISSN 1210-6348.

POTĚŠIL, Lukáš. Správní řád a nový občanský zákoník. *Právní rozhledy*, 2013, č. 13-14, s. 499-503, ISSN: 1210-6410.

SOVA, Aleš. Podněty k zefektivnění správního procesu. *Právní rozhledy*. 2020, č. 4, s. 135-141, ISSN 1210-6410.

ŠEMORA, Vítězslav. K některým aspektům nahlížení do spisu podle správního řádu. *Právní rozhledy.* 2008, č. 7, s. 238-254, ISSN 1210-6410.

3 Internetové zdroje

Deník veřejné správy - základní zásady činnosti [online]. [cit. 2022-10-09]. Dostupné z: https://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6218190.

Doporučení veřejné ochránkyně práv vládě České republiky ke změně ustanovení § 38 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb. [online]. [cit. 2022-11-12]. Dostupné z: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwigwdufzqj7AhX1QPEDHVTADM4QFnoECAcQAQ&url=https%3A%2F%2Fochrance.cz%2Fuploads import%2FESO%2F15_2017_SZD_MS_doporuceni_ke_zmene_SR.pdf&usg=AOvVaw0ms1LT-gA6pf1pxyvDSQ0C.

Obrana proti nesprávným postupům správních orgánů [online]. [cit. 2022-10-09]. Dostupné z: https://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/obrana-proti-nespravnym-postupum-spravnich-organu?strana_do=3.

Prezentace Správní právo procesní - Správní řízení I. [online]. [cit. 2022-10-08]. Dostupné z: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjH3c69ldD6AhWP7KQKHUnWBboQFnoECA8QAQ&url=http%3A%2F%2Foldwww.upol.cz%2Ffileadmin%2Fuser_upload%2FPF-dokumenty%2FKSPP%2FSprocesFD%2FSPPPpr03.pdf&usg=AOvVaw3peW3bGU0eHCfC0_HL8nyJ.

Stát není schopen garantovat základní právo na rozhodnutí bez průtahů [online]. [cit. 2022-12-03]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/aktualne/stat-neni-schopen-garantovat-zakladni-pravo-na-rozhodnuti-bez-prutahu/.

Účast ve správním řízení [online]. [cit. 2022-12-28]. Dostupné z: http://obcan.ecn.cz/index.shtml?w=u&x=230368.

Základní zásady jako významná složka v činnosti správních orgánů [online]. [cit. 2022-10-09]. Dostupné z: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjg2J244tL6AhUvsKQKHQmICQQ4ChAWegQIBxAB&url=https%3A%2F%2Fbezpecnostni-sbory.wbs.cz%2Fclanky%2F3_2014%2Fzakladni_zasady__jako_vyznamna_slozka_v_cinnosti_spravnich_organu.pdf&usg=AOvVaw1QgWs0DKhKGkeB7KRgfo0F.

Závěr Poradního soboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 18/2005 [online]. [cit. 2022-11-13]. Dostupné z: https://www.mvcr.cz/soubor/18-2005-ustanoveni-pravnicke-osoby-opatrovnikem-podle-32-odst-4-spravniho-radu.aspx.

Závěr Poradního soboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 28/2006 [online]. [cit. 2022-11-13]. Dostupné z: https://www.mvcr.cz/soubor/28a-pdf.aspx.

Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 38/2006 [online]. [cit. 2022-11-12]. Dostupné z: https://www.mvcr.cz/soubor/38a-pdf.aspx.

Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 39/2006 [online]. [cit. 2022-10-08]. Dostupné z: https://www.mvcr.cz/soubor/39a-pdf.aspx.

Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 45/2006 [online]. [cit. 2022-11-13]. Dostupné z: https://www.mvcr.cz/soubor/45a-pdf.aspx.

Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 50/2006 [online]. [cit. 2022-11-19]. Dostupné z: https://www.mvcr.cz/soubor/2006-2-50a-pdf.aspx.

Závěr Poradního soboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 55/2007 [online]. [cit. 2022-11-13]. Dostupné z: https://www.mvcr.cz/soubor/zaver-55-pdf.aspx.

Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 130/2014 [online]. [cit. 2022-09-28]. Dostupné z: https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx.

Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 131/2014 [online]. [cit. 2023-01-03]. Dostupné z: https://www.mvcr.cz/soubor/131-2014-napomoc-pri-rozhodovani-a-zastupovani-clenem-domacnosti.aspx.

Závěr Poradního soboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 133/2014 [online]. [cit. 2022-10-09]. Dostupné z: https://www.mvcr.cz/soubor/133-2014-podjatost-starosty-a-mistostarosty-obce-v-pripade-kdy-je-obec-ucastnikem-rizeni.aspx.

Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 136/2014 [online]. [cit. 2022-11-20]. Dostupné z: https://www.mvcr.cz/soubor/136-2014-doruceni-predbezneho-opatreni-soucasne-s-oznamenim-o-zahajeni-rizeni.aspx.

4 Právní předpisy, související dokumenty a ostatní

Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (Rakousko).

Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy z 11.3.1980 (80) 2, které se týká správního uvážení.

Důvodová zpráva k občanskému zákoníku, dostupné jako Sněmovní tisk 362/0 na https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=362&CT1=0.

Důvodová zpráva ke správnímu řádu, dostupné jako Sněmovní tisk 201/0 na https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=201&CT1=0.

Listina základních práv EU.

Rezoluce Výboru ministrů Rady Evropy č. (77) 31, o ochraně jednotlivce ve vztahu ke správním aktům.

Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 104/1991 Sb., o sjednání Úmluvy o právech dítěte.

Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících.

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součást ústavního pořádku České republiky.

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

Verwaltungsverfahrensgesetz (Německo).

Vyhláška č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení.

Zákon č. 109/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

Zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích.

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích.

Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

Zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech.

Zákon č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech.

Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním.

Zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě.

Zákon č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky.

Zákon č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových.

Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách.

Zákon č. 258/2000 Sb., zákona o ochraně veřejného zdraví.

Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky.

Zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních.

Zákon č. 297/2021 Sb., o poskytnutí jednorázové peněžní částky osobám sterilizovaným v rozporu s právem a o změně některých souvisejících zákonů.

Zákon č. 303/2013 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva.

Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu.

Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.

Zákon č. 45/2013 Sb., o obětech trestných činů.

Zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

Zákon č. 523/1992 Sb., o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců České republiky.

Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii.

Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích.

Zákon č. 71/1967 Zb., o správnom konani.

Zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii.

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.

5 Judikatura

Nález Ústavního soudu ze dne 12.10.2000, sp. zn. III. ÚS 58/2000.

Nález Ústavního soudu ze dne 12.7.2001, sp. zn. Pl. ÚS 11/2000.

Nález Ústavního soudu ze dne 17.10.2012, sp. zn. I. ÚS 2545/12.

Nález Ústavního soudu ze dne 23.2.2010, sp. zn. II. ÚS 2966/09.

Nález Ústavního soudu ze dne 24.5.2011, sp. zn. II. ÚS 817/2011.

Nález Ústavního soudu ze dne 25.9.1997, sp. zn. IV. ÚS 114/96.

Nález Ústavního soudu ze dne 25.9.2002, sp. zn. I. ÚS 559/2000.

Nález Ústavního soudu ze dne 26.4.2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04.

Nález Ústavního soudu ze dne 28.6.2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04.

Nález Ústavního soudu ze dne 3.3.2005, sp. zn. II. ÚS 329/04.

Nález Ústavního soudu ze dne 30.10.2001, sp. zn. I. ÚS 600/99.

Nález Ústavního soudu ze dne 31.3.2005, sp. zn. II. ÚS 629/04.

Nález Ústavního soudu ze dne 4.7.1996, sp. zn. III. ÚS 226/95.

Nález Ústavního soudu ze dne 5.11.1996, sp. zn. Pl. ÚS 14/96.

Nález Ústavního soudu ze dne 7.8.2007, sp. zn. II. ÚS 1090/07.

Rozhodnutí Krajského soudu v Plzni ze dne 27.4.2007, sp. zn. 57 Ca 15/2006.

Rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 23.3.2006, sp. zn. 11 Ca 245/2005.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27.7.2005, sp. zn. 7 As 13/2005.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28.4.2004, sp. zn. 6 A 31/2001.

Rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 15.12.1995, sp. zn. 6 A 195/93.

Rozsudek Krajského soudu Brno ze dne 10.4.2000, sp. zn. 29 Ca 116/98.

Rozsudek Krajského soudu Ústí nad Labem ze dne 25.6. 2009, sp. zn. 15 Ca 258/2008.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 16.5.2017, sp. zn. 29 A 79/2015.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23.11.2007, sp. zn. 30 Ca 113/2006.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26.4.2016, sp. zn. 29 A 156/2015.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27.9.2007, sp. zn. 62 Ca 1/2007.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29.6.2018, sp. zn. 73 A 29/2017.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30.6.2016, sp. zn. 30 A 63/2015.

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 21.09.2015, sp. zn. 52 A 81/2015.

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 12.1.2010, sp. zn. 30 Ca 95/2008.

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 13.11.2008, sp. zn. 22 Ca 147/2008.

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 19.3.2013, sp. zn. 30 A 3/2012.

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 27.11.2014, sp. zn. 47 A 15/2012.

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 22.10.2008, sp. zn. 15 Ca 77/2008.

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 22.3.2011, sp. zn. 59 A 87/2010.

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 30.4.2012, sp. zn. 78 A 5/2011.

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 27.6.2018, sp. zn. 15 Af 60/2015.

Rozsudek Městského soudu v Brně ze dne 17.12.2003, sp. zn. 5 A 152/2002.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17.12.2013, sp. zn. 8 A 135/2013.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17.6.2016, sp. zn. 3 A 38/2014.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21.12.2012, sp. zn. 30 Cdo 3061/2012.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1.4.2015, sp. zn. 1 As 9/2015.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10.5.2012, sp. zn. 6 Ads 157/2011.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11.12.2015, sp. zn. 5 As 87/2015.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11.6.2009, sp. zn. 1 Asf 32/2009.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11.7.2009, sp. zn. 1 As 32/2009.

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11.8.2015, sp. zn. 6 As 43/2015.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.4.2013, sp. zn. 5 Ans 4/2012.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.11.2009, sp. zn. 5 As 29/2009

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.11.2003, sp. zn. 7 A 112/2002.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.7.2011, sp. zn. 1 As 70/2011.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.9.2016, sp. zn. 6 Azs 25/2016.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.3.2011, sp. zn. 6 Ads 114/2010.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.10.2014, sp. zn. 4 As 171/2014.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.12.2008, sp. zn. 1 As 100/2008.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.2.2011, sp. zn. 5 As 24/2010.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.2.2011, sp. zn. 5 As 19/2010.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.8.2020, sp. zn. 1 As 173/2020.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.05.2017, sp. zn. 9 As 154/2016.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.11.2015, sp. zn. 6 As 43/2015.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.12.2013, sp. zn. 6 As 81/2013.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.12.2018, sp. zn. 4 As 113/2018.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.1.2017, sp. zn. 7 As 328/2016.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.10.2011, sp. zn. 1 As 84/2011.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.5.2008, sp. zn. 2 As 8/2008.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.8.2020, sp. zn. 5 As 314/2019.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2.7.2015, sp. zn. 9 As 222/2014.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.7.2017, sp. zn. 2 As 179/2016.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.2.2017, sp. zn. 2 As 216/2016.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.6.2011, sp. zn. 6 Ads 23/2011.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.9.2004, sp. zn. 2 As 19/2004.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.1.2014, sp. zn. 1 Afs 87/2013.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.2.2016, sp. zn. 8 As 6/2016.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.7.2008, sp. zn. 1 As 55/2008.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.7.2017, sp. zn. 5 As 227/2015.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.1.2017, sp. zn. 1 As 290/2016.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.2.2010, sp. zn. 8 Afs 21/2009.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.3.2008, sp. zn. 7 Azs 3/2008.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.6.2009, sp. zn. 9 As 61/2008.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.6.2014, sp. zn. 6 Ads 32/2014.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.10.2009, sp. zn. 9 As 94/2008.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.9.2011, sp. zn. 8 As 22/2011.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.2.2011, sp. zn. 8 As 80/2010.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.3.2013, sp. zn. 9 Afs 29/2012.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.4.2011, sp. zn. 1 As 22/2011.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.8.2014, sp. zn. 7 As 100/2014.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.1.2015, sp. zn. 10 As 266/2014.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.11.2018, sp. zn. 6 As 310/2018.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.4.2010, sp. zn. 8 As 11/2010.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.5.2008, sp. zn. 2 Azs 17/2008.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.5.2015, sp. zn. 2 As 247/2014.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3.7.2008, sp. zn. 2 As 27/2008.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.11.2006, sp. zn. 5 As 59/2006.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.9.2011, sp. zn. 7 As 103/2011.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.10.2008, sp. zn. 2 As 12/2008.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.10.2016, sp. zn. 8 As 10/2016.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.3.2009, sp. zn. 8 Ans 1/2008.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.3.2010, sp. zn. 1 Afs 58/2009.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.5.2011, sp. zn. 1 As 27/2011.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.6.2010, sp. zn. 5 As 75/2009.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5.11.2015, sp. zn. 2 As 110/2015.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6.2.2014, sp. zn. 1 As 106/2013.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7.12.2005, sp. zn. 3 As 8/2005.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7.4.2011, sp. zn. 7 Azs 4/2011.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7.5.2008, sp. zn. 2 As 74/2007.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7.5.2015, sp. zn. 7 Afs 60/2015.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8.8.2014, sp. zn. 4 As 51/2014.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9.1.2008, sp. zn. 1 As 45/2007.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.8.2009, sp. zn. 4 Ads 114/2009.

Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 20.5.1994, sp. zn. 7 A 28/94.

Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21.10.1994, sp. zn. 6 A 70/92.

Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27.8.1996, sp. zn. 6 A 175/94.

Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 9.5.2001, sp. zn. 7 A 22/99.

Usnesení Krajského soudu Hradec Králové ze dne 4.3.1999, sp. zn. 30 Ca 3/1999.

Usnesení Krajského soudu Ústí nad Labem ze dne 9.9.1998, sp. zn. 16 Ca 113/98.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20.3.2013, sp. zn. 1 As 172/2012.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4.11.2003, sp. zn. 1 As 4/2003.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 3.5.2001, sp. zn. III. ÚS 35/01.

Účastníci správního řízení a jejich právní postavení

Abstrakt

Tato rigorózní práce se věnuje účastníkům správního řízení a jejich právnímu postavení. Cílem autora je popsat právní úpravu účastníků správního procesu a jejich vybraná procesní práva v České republice, poukázat na deficity právní úpravy a předložit návrhy *de lege ferenda*. Autor při psaní užil popisnou metodu a kritickou analýzu. Rigorózní práce obsahuje rovněž komparaci se zahraniční právní úpravou. Autor vychází z českých a zahraničních pramenů. Práce obsahuje postřehy autora k předmětné problematice.

Rigorózní práce je tvořena úvodem, osmi kapitolami a závěrem. V úvodu autor uvádí cíl práce, metodologii, zdroje, členění práce a důvody, které vedly k sepsání rigorózní práce. První kapitola se věnuje správnímu řízení, jeho charakteristice, členění, předmětu a základním zásadám činnosti správních orgánů. V druhé kapitole vymezuje autor subjekty správního procesu. Třetí kapitola obsahuje charakteristiku účastníků správního řízení. Autor zde vymezuje jednotlivé kategorie účastníků podle správního řádu. Čtvrtá kapitola se zaměřuje na způsobilost být účastníkem. V páté kapitole autor rozebírá procesní způsobilost. V této kapitole se autor rovněž věnuje obecné charakteristice procesní způsobilosti účastníka řízení, postavení nezletilého dítěte, které ve správním procesu vystupuje jako účastník, a procesní způsobilosti právnické osoby. Šestá kapitola obsahuje obecný výklad práv účastníků. Následně autor rozebírá vybraná procesní práva. V sedmé kapitole se věnuje právu být zastoupen, právu být slyšen, právu na konzultace s podpůrcem, právu nahlížet do spisu a právu podat návrh na zahájení řízení. V této kapitole autor rovněž upozorňuje na nedostatky správního řádu a navrhuje, jak je odstranit. Poslední kapitola obsahuje další návrhy *de lege ferenda*. Cílem těchto návrhů je posílení postavení účastníků řízení. Autor rovněž upozorňuje na možné inspirační zdroje ze zahraničí.

Závěr zahrnuje zhodnocení cílů a celkové posouzení současné právní úpravy.

Klíčová slova

správní řád, účastníci, procesní práva

Participants in administrative proceeding and their legal status

Abstract

This rigorous thesis deals with the participants in administrative proceedings and their legal status. The aim of the thesis is to describe the legal regulation of the participants in administrative proceedings and their selected procedural rights in the Czech Republic, to point out the deficits of the legal regulation and to present proposals *de lege ferenda*. The author used descriptive method and critical analysis in writing. The thesis also contains a comparison with foreign legislation. The author draws on Czech and foreign sources. The thesis contains the author's observations on the subject.

The rigorous thesis is composed of the introduction, eight chapters and the end. In the introduction, the author states the aim of his thesis, methodology, sources, structure of his thesis and the reasons that led to the writing of the rigorous thesis. The first chapter is focused on the administrative procedure, its characteristics, division, subject and basic principles of administrative authority operation. In the second chapter, the author defines the subjects of the administrative procedure. The third chapter contains the characteristics of the participants. The author defines the participants according to the Administrative Code. The fourth chapter focuses on eligibility to be a participant. In the fifth chapter, the author analyses the capacity to be party to procedure. In this chapter, the author also discusses the general characteristics of the capacity to be party to procedure, the position of the minor child acting as a participant in administrative procedure and the capacity to be party to procedure of a legal person. The sixth chapter contains a general discussion of the rights of the participants. Furthermore, the author discusses selected procedural rights. The seventh chapter deals with the right to be represented, the right to be heard, the right to consult with counsel, the right to inspect the file and the right to institute proceedings. In this chapter, the author also draws attention to the shortcomings of the Administrative Code and suggests how to remedy them. The last chapter contains further *de lege ferenda* proposals. The aim of these proposals is to strengthen the position of the participants in the proceedings. The author points to possible sources of inspiration from abroad.

The conclusion includes an evaluation of the objectives and an overall assessment of the current legislation.

Key words

the Administrative Code, parties to procedure, procedural rights