

Povinnosti správních orgánů ve vztahu k procesním právům účastníků správního řízení v procesu dokazování

Obligations of the Administrative Authorities in Relation to the Procedural Rights of Parties to the Administrative Procedure in the Process of Evidence

Alena Kliková*

Abstrakt

Předkládaná stat¹ je věnována problematice povinností správních orgánů v procesu správního dokazování a jejich návaznosti na procesní práva účastníků správního řízení v rámci dokazování. Zabývá se otázkami vztahu porušení povinností správních orgánů a omezení procesních práv účastníků. Jednotlivé povinnosti správních orgánů budou vysvětleny a vymezeny jak z pohledu správního orgánu, tak ve vztahu k procesním právům účastníka. Řešena je také otázka, zda jednotlivé povinnosti správního orgánu v procesu dokazování vytváří s procesními právy účastníka určité dvojice, které musí spolu plně korespondovat, nebo zda mohou působit samostatně. Pozornost je zaměřena rovněž ze shora uvedených úhlů pohledu také na aktuální otázky vztahující se k institutu dokazování ve správním řízení. Vedle správněprávního přístupu bude zčásti uplatněn také přístup správněvědní, zaměřený na efektivnost příslušné právní úpravy, resp. její působení v praxi správních orgánů.

Klíčová slova

Správní řád; správní řízení; práva účastníků; povinnosti správních orgánů; dokazování.

Abstract

The present paper deals with issues related to the obligations of the administrative bodies in the process of administrative evidence and their relation to the procedural rights of the participants in the administrative proceedings within evidence. It deals with relation of the breach of obligations of the administrative bodies and limitation of the procedural rights of the participants. Individual obligations of the administrative bodies are explained and defined both from the point of view of the administrative body and in relation to the procedural rights of the participant. Attention is also focused on the questions whether the individual duties of an administrative body in the evidence process create certain pairs that must fully correspond with the procedural rights of the participant or whether these institutions can exist separately. The contribution seeks to provide answers to a number of questions that may arise in connection with these duties and rights. It focuses on current legal issues related to evidencing in the administrative procedure, precisely in connection with the procedural rights of the participants and the corresponding duties of the administrative authorities.

* JUDr. Alena Kliková, Ph.D., Katedra správní vědy a správního práva, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno / Department of Administrative Studies and Administrative Law, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic / E-mail: alena.klikova@law.muni.cz / ORCID: 0000-0002-1233-9170

¹ Tento článek byl vypracován v rámci projektu Grantové agentury České republiky č. GA13-30730S „Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě, jejich systém a efektivnost“.

Keywords

Administrative Procedure; Administrative Procedure; Rights of Participants; Obligations of Administrative Bodies; Evidence.

Úvod

Předkládaný článek si klade za cíl vymezit a zhodnotit zákonem stanovené povinnosti správních orgánů vůči účastníkům, a to v procesu dokazování ve správním řízení. Jednotlivé povinnosti správních orgánů korespondují s právy účastníků, která nesmí být v rámci správního řízení porušována. Bude učiněn pokus analyticky zhodnotit efektivnost jednotlivých zákonných povinností správních orgánů spojených s dokazováním při uplatňování a ochraně veřejných subjektivních práv jednotlivých účastníků správního řízení. Příspěvek neposkytuje komplexní pojednání o problematice, resp. procesu dokazování, ale je zaměřen na fázi pořizování a provádění důkazů. V úvodní části je věnována pozornost obecným východiskům a podstatě jednotlivých povinností správních orgánů v průběhu dokazování. Dále jsou zkoumány vybrané povinnosti správních orgánů ve fázi dokazování, a souběžně též korespondující vybraná práva účastníků řízení, a to s využitím aktuální relevantní judikatury.

1 Obecná východiska

V obecnější rovině bychom problematiku ochrany práv účastníků v rámci činností v průběhu opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí a procesu dokazování mohli označit jako jeden ze základních principů zajišťující dobrou správu. Ochrana práv účastníků v průběhu správního řízení (a to ve všech jeho fázích) by měla být v první řadě vždy zajišťována ze strany správních orgánů, a to nejenom z pohledu možného zásahu ze strany rozhodujícího správního orgánu, ale i v případě, kdy k zásahům do práv dochází ze strany ostatních účastníků správního řízení či ze strany jiných dotčených subjektů.

Jak bylo naznačeno, k zásahům do práv účastníků může docházet nejenom samotným porušením pravidel správního řízení správními orgány (konkrétně oprávněnými úředními osobami), ale i zneužíváním práv jiným účastníkem daného řízení. Jak uvedl již anglický filozof John Stuart Mill „*Svoboda jednoho končí tam, kde začíná svoboda druhého.*“ Což lze vztáhnout i na současnost a samozřejmě lze tento známý citát použít i pro omezení zneužívání práv jedním účastníkem správního řízení na úkor druhého účastníka. Z tohoto důvodu existují pro uplatňování práv jednotlivými účastníky i určitá omezení. Limity uplatňování subjektivních práv účastníků jsou založeny zákonem (ve formě úpravy omezení, zákazů či způsobů uplatňování jejich práv). Kromě toho jsou buď výslovně upraveny, nebo alespoň uznávány i další obsahové, materiální korektivy práv a svobod, za které se obecně považuje veřejný pořádek, veřejná bezpečnost, dobré mravy, aj. Jak

uvádí P. Svoboda, jedná se o ústavně chráněné hodnoty, v jejichž prospěch ústavní pořádek ČR výslovně nebo mlčky dovoluje omezovat základní práva.²

Konkrétní správní činnosti nemůže vykonávat správní orgán samostatně, ale tyto činnosti jsou vykonávány konkrétními osobami – úředníky, kteří jsou zaměstnanci veřejného sektoru. V tomto případě hovoříme o osobní, resp. osobnostním základu veřejné správy. Stejně tak povinnosti správních orgánů jsou konkrétně aplikovány vždy konkrétními lidmi. Jak uvádí správní řád v ustanovení § 15 odst. 2, každé řízení vede tzv. oprávněná úřední osoba, která vykonává jednotlivé úkony. Z toho jednoznačně vyplývá, že při činnosti správních orgánů hraje důležitou roli i lidský faktor, nejenom konkrétní nastavení povinností či práv zákonem. Zákon nastavuje taktéž i ochranu práv účastníků v případě podjatosti konkrétního úředníka rozhodujícího ve věci.

1.1 Vývoj úpravy dokazování a podkladů pro vydání rozhodnutí

Samotný proces dokazování je možné považovat za jednu z nejtěžejnějších fází správního řízení. Legální definice pojmu dokazování v zákoně není obsažena, ale procesní kodex (správní řád) nastavuje určitá pravidla pro dokazování. Obecně lze pod pojmem dokazování rozumět proces získávání poznatků podstatných k posouzení projednávané věci. Jedná se o proces zjišťování pravdy v projednávané věci. Je nutné si uvědomit, že výsledkem dokazování není a ani nemůže být zjištění absolutní pravdivosti (či nepravdivosti) daných skutečností. Povinnost správního orgánu zjišťovat stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (srov. ustanovení § 3 správního řádu), je promítnutím zásady materiální pravdy, tedy zásady vztahující se k určení rozsahu (a způsobu), v jakém (a jakým) správní orgán zjišťuje skutečnosti, které jsou nutné pro provedení úkonu v určité věci, nejčastěji pro vydání rozhodnutí³. Lze tedy hovořit o způsobu poznání skutečností, nebo-li zjišťování pravdy.⁴ Jak uvádí P. Svoboda, jedná se o postup orgánů při zjišťování a hodnocení informací o skutečném stavu věci. Při tomto procesu orgán veřejné správy získává informace (poznatky) o skutečnostech významných pro rozhodování nebo jeho výkon z určitých pramenů či zdrojů informací.⁵ V teoretické rovině vymezuje dokazování např. V. Knapp, který člení teorie dokazování na logickou a procesně právní, kdy teorie logická je základem procesně právní teorie dokazování.⁶

2 SVOBODA, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a České správní řízení*. Praha: Linde Praha, a. s., 2007, s. 56.

3 VEDRAL, J. *Správní řád komentář*. 2. vyd. Praha: Bova polygon, 2012, s. 111.

4 KLIKOVÁ, Alena, Petr HAVLAN, Marek CHADIMA, Jana JURNÍKOVÁ, Stanislav KADEČKA, Petr PRŮCHA, Stanislav SEDLÁČEK, Soňa SKULOVÁ a Jiří VENCÍČEK. *Správní řád*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016, 652 s., s. 199. Meritum. ISBN 978-80-7478-943-4.

5 SVOBODA, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a České správní řízení*. Praha: Linde Praha, a. s., 2007, s. 341.

6 Viz KNAPP, V. *Teorie práva*. 1. vyd. Praha: C. H. BECK, 1995, s. 175.

Správní řád jako základní kodex správního procesu všeobecně vymezuje pravidla procesu dokazování a pořizování podkladů pro vydání rozhodnutí a dále jednotlivých typů podkladů pro vydání rozhodnutí. Zakotvení konkrétních pravidel pro správní proces, včetně pravidel pro dokazování poprvé pro tehdejší Československo obsahuje první kodex správního řízení (vládní nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení, který upravoval otázky dokazování jako tzv. důkazní řízení v § 48–65. Tato ustanovení obsahovala jak obecná pravidla, tj. pořizování důkazů, charakteristika důkazů a práva a povinnosti účastníků ve vztahu k dokazování. Dále upravovala problematiku vybraných typů důkazů (listinou, svědeckou výpovědí, znalci, ohledání, osvědčení).

Další vládní nařízení č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních (správní řád), kterým bylo výše uvedené vládní nařízení nahrazeno, upravovalo problematiku dokazování pouze stručně, a to v § 20. I v tomto vládním nařízení byla stručně zmíněna vybraná práva účastníků v rámci dokazování⁷.

V roce 1960 bylo vydáno další vládní nařízení č. 91/1960 Sb., o správním řízení, které dokazování neupravovalo vůbec, pouze v ustanovení § 8–9 je zakotvena problematika podkladů pro vydání rozhodnutí.

Správní řád č. 71/1967 Sb., který předcházel současnému správnímu řádu, opět problematiku dokazování obsahoval, a to v ustanovení § 32–40. Upravuje jak jednotlivé typy vybraných důkazů, tak proces dokazování a práva účastníků v rámci dokazování.

V současné době je kodexem správního procesu zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, který proces dokazování a podkladů pro vydání rozhodnutí upravuje v § 50–57. Správní řád zakotvuje podklady pro vydání rozhodnutí v ustanovení § 50 a dokazování v ustanovení § 51–57. Jednotlivá ustanovení pak obsahují nejenom úpravu konkrétního institutu, ale i souvisejících práv či povinností účastníků správního řízení.

Pro zjištění skutečného stavu věci slouží nejenom důkazy, ale i podklady pro vydání rozhodnutí. Rozdíl mezi podkladem pro vydání rozhodnutí a důkazem můžeme vymezit např. jazykovým výkladem daného zákonného ustanovení. Dle správního řádu jsou podklady pro vydání rozhodnutí vyjmenovány příkladmo, a to takto: „*Podklady pro vydání rozhodnutí mohou být zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé.*“ Z jazykového výkladu tak lze usuzovat, že podklady pro vydání rozhodnutí zahrnují širší škálu než důkazy. Mezi důkazy nejsou např. zařazeny i skutečnosti známé správnímu orgánu z jeho úřední činnosti, či skutečnosti obecně známé, které není třeba

⁷ § 20 odst. 2 věta první „Účastníci řízení mají navrhnout důkazní prostředky, které mají dokázat pravdivost jejich tvrzení.“ Správní orgán je však povinen provést všechny důkazy, které mohou přispět k úplnému objasnění věci, i když je nenavrhl žádný účastník.

dokazovat. Jak uvádí rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 33/2011-58 ze dne 12. 4. 2011 „skutečnosti obecně známé (tzv. notoriety) obdobně jako skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti (§ 50 odst. 1 správního řádu) jsou objektivizované, do značné míry nesporné skutečnosti, které se v soudním či správním řízení zásadně nedokazují.“⁸ Důkaz oproti podkladům pro vydání rozhodnutí lze tedy označit za pojem užší. Lze také uvést, že důkazy jsou jedním z podkladů pro vydání správního rozhodnutí. K provedení dokazování pak je možné užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy (zásada legality). Z toho vyplývá, že pro to, aby se určitá forma mohla považovat za důkaz, musí být splněny dvě podmínky. První je, že jsou vhodné ke zjištění stavu věci a druhou podmínkou je, že je prostředek získán v souladu se zákonem.⁹

Proces dokazování je možné z pohledu práv jednotlivých účastníků rozdělit na fázi před zahájením dokazování, tj. při pořizování důkazů a jiných podkladů pro vydání rozhodnutí a dále na fázi samotného dokazování. Dále lze také hovořit o skupině práv účastníků, které se uplatňují v celém procesu správního řízení. S některými právy účastníka pak zároveň koresponduje povinnost správního orgánu ve vztahu k zajištění řádného uplatnění procesních práv účastníků.

2 Právo na spravedlivý proces ve správním řízení

Zakotvení povinností správních orgánů by mělo ve vztahu k účastníkům řízení zajistit ochranu jejich práv v řízení. Základ úpravy povinností správních orgánů představuje ústavní princip legality. Jak je zakotveno v článku 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod „*státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.*“ Povinnosti správních orgánů by měly být stanovovány vždy zákonem.

Dle článku 36 Listiny základních práv a svobod má každý právo na to, aby jeho věc byla projednána nezávislým a nestranným soudem či jiným orgánem. Článek 38 odst. 2 Listiny základních práva a svobod taktéž zakotvuje právo účastníka na řádný proces. „*Každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům.*“ Jedná se o obecně nastavené právo osob na přiměřenou délku řízení, ať už správního, či soudního řízení. Otázkou přiměřenosti délky řízení se zabývalo již mnoho autorů, soudů,¹⁰ včetně soudu ústavního. Toto obecné právo osob je ve správním řádu vyjádřeno mimo jiné i v obsahu základních zásad činnosti správních orgánů, a to v zásadě rychlosti (§ 6 správního řádu). V případě porušení tohoto pravidla je možné uplatnit ochranu před nečinností dle správního řádu (§ 80

⁸ VEDRAL, J. *Správní řád komentář*. 2. vyd. Praha: Bova polygon, 2012, s. 515.

⁹ VAČOK, J. *Vybrané inštitúty ochrany zákonnosti v prvostupňovom správnom konaní*. 1. vyd. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2014, s. 94.

¹⁰ Např. nález Ústavního soudu II. ÚS 71/99, III. ÚS 696/02.

správního řádu), popř. stížnost dle § 175 správního řádu na nesprávný úřední postup, popř. existuje i možnost ochrany soudní, a to žaloba dle § 79 a násl. soudního řádu správního. Dle názoru autorky je ochrana před nečinností v současné době nastavena natolik podrobně a je dostatečně přístupná pro každého, že není nutné ji doplňovat či rozšiřovat.

Výše popsané právo na spravedlivý proces vyplývá z čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a svobod. Úmluva stanoví, že každý má právo, aby jeho záležitost byla projednána veřejně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě před nezávislými soudy. Obecně lze vycházet z názoru V. Sládečka¹¹, podle nějž lze některé požadavky čl. 6 odst. 1 Úmluvy ve správním řízení aplikovat přiměřeně. Dle judikatury Evropského soudu pro lidská práva se úmluva vztahuje nejenom na možnost projednání před nezávislými soudy, ale i na projednání před orgány veřejné správy, tj. i na správní řízení.

Každý má právo, aby jeho věc byla řádně projednána i v rámci správního řízení před správními orgány, a to v přiměřené době. Postup správních orgánů je do jisté míry podobný soudnímu řízení. Správní řízení však vedou správní orgány a nikoliv nezávislé soudy. Ve srovnání se soudním řízením vykazuje správní řízení nižší míru formalizace, i když úpravou obsaženou ve správním řádu z roku 2004, se úroveň formalizace správního procesu nepochybně zvýšila oproti úpravě předchozí. Dalším odlišným znakem je pak zaměření správního řízení na plnění úkolů veřejné správy, s čímž je spojen také specifický vztah k naplňování veřejného zájmu (srov. § 2 odst. 4 s.ř.).¹²

Jak uvádí V. Sládeček¹³, v rámci správního řízení však není naplněn požadavek na veřejné projednání, protože správní řízení je (až na výjimky¹⁴) neveřejné. Požadavku na veřejné projednání věci ve správním řízení (srov. čl. 38 odst. 2 Listiny) ve správním řádu koresponduje právo tzv. neopomenutelného účastníka řízení, resp. účastníka se silnějším postavením (účastník podle § 27 odst. 1 správního řádu) prosadit, pokud tomu nebude bránit zákonná překážka, svým návrhem veřejně konané ústní jednání (viz § 49 odst. 3

11 SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 440.

12 KLIKOVÁ, Alena, Petr HAVLAN, Marek CHADIMA, Jana JURNÍKOVÁ, Stanislav KADEČKA, Petr PRŮCHA, Stanislav SEDLÁČEK, Soňa SKULOVÁ a Jiří VENCLÍČEK. *Správní řád*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016, 652 s., s. 82. Meritum. ISBN 978-80-7478-943-4.

13 SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 441.

14 Za takovouto výjimku by bylo možné považovat např. ustanovení § 87 odst. 2 věta první a druhá stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů), které stanoví jak možnost stavebního úřadu věc projednat veřejně, tak i jeho povinnost věc řešit veřejně: „*V případech záměrů, pro které bylo vydáno stanovisko ke posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí, může stavební úřad nařídít ke projednání žádosti veřejné ústní jednání. V případech záměrů umístěvaných v území, ve kterém nebyl vydán územní plán, nařídí stavební úřad veřejné ústní jednání vždy.*“.

správního řádu).¹⁵ Nicméně i přes určité výjimky je správní řízení obecně neveřejné. Dle názoru autorky ona neveřejnost pak musí být nahrazena jinými prostředky, které by zajistili právo na přístup k informacím o správním řízení.

Správní orgán by měl v rámci správního řízení zajistit účastníkům alespoň minimální úroveň jejich procesních práv. Tato povinnost správního orgánu a právo účastníka je konkretizováno stanovením určitých povinností správních orgánů, které vymezují, jak musí správní orgán postupovat, aby zabezpečil práva dotčených účastníků. Stejně tak zákon vymezuje některá konkrétní práva účastníků v rámci správního řízení.

S právem na spravedlivý proces je úzce spjata právo účastníka na zjištění skutkového stavu věci. Jak již bylo uvedeno výše, postup orgánů veřejné správy při zjišťování skutkového stavu věci se nazývá dokazování. Proces dokazování pak můžeme označit v jistém ohledu jako středobod celého správního řízení.¹⁶ Řádné a kvalitní dokazování je podstatné pro spravedlivým, řádný proces, neboť správně zjištěný skutkový stav věci, je východiskem pro rozhodnutí správního orgánu.

3 Povinnosti správních orgánů v rámci dokazování

Správní orgány jsou povinny ve správním řízení postupovat tak, aby byly dodrženy veškeré základní zásady činnosti správních orgánů, základní zásady správního řízení, principy dobré správy a samozřejmě zákon. Jednou ze základních zásad činnosti správních orgánů je zásada legality (zákonnosti), která je základní podmínkou veřejné správy. Lze ji označit za garanci ústavní zásady legality ve sféře veřejné správy, zakotvené v Ústavě ČR a Listině základních práv a svobod. Konkrétně ji nalezneme v ustanovení článku 2 odst. 3 Ústavy a v článku 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod: „*Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.*“ Taktéž lze její základ nalézt v článku 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod: „*Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.*“ Jak uvádí S. Skulová, zásada legality rovněž představuje jednu ze záruk zákonitosti v oblasti veřejné správy. Mimo sféru jejího uplatnění by neměl zůstat žádný z postupů, kterými subjekty vykonávající veřejnou správu zasahují do právních poměrů adresátů veřejné správy nebo na ně jinak působí. Rovněž z tohoto důvodu je zásada legality, a zároveň s ní další základní zásady činnosti správních orgánů, nastavena jako zásada univerzální, ovládající výkon veřejné správy.¹⁷

15 KLIKOVÁ, Alena, Petr HAVLAN, Marek CHADIMA, Jana JURNÍKOVÁ, Stanislav KADEČKA, Petr PRŮCHA, Stanislav SEDLÁČEK, Soňa SKULOVÁ a Jiří VENCLÍČEK. *Správní řád*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016, 652 s., s. 89. Meritum. ISBN 978-80-7478-943-4.

16 SVOBODA, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a České správní řízení*. Praha: Linde Praha, a. s., 2007, s. 304.

17 Ibidem, s. 37.

Povinnost dodržovat zákon je jednou z povinností správního orgánu, která se prolíná celým procesem (ať už procesem správního řízení nebo i jinou činností správního orgánu). Řada povinností správních orgánů je upravena pro fázi opatřování důkazů či jiných podkladů pro vydání rozhodnutí. Další část je vymezena v rámci samotného procesu provádění důkazů.

3.1 Fáze opatřování důkazů

Před samotným procesem provádění dokazování je správní orgán povinen opatřit jednotlivé podklady a důkazy, na základě kterých je schopen posoudit stav projednávané věci, o kterém nejsou důvodné pochybnosti. Jak bude uvedeno dále, za určitých podmínek, může na požádání účastníka správní orgán připustit, aby za něj podklady pro vydání rozhodnutí opatřil tento účastník. Povinnost opatřovat veškeré podklady a důkazy je jinak svěřena správnímu orgánu (s výjimkou řízení sporného – viz níže). Správní orgán je povinen veškeré podklady opatřovat v souladu se zákonem. Nezákonně opatřený důkaz, nelze ve správním řízení využít (viz § 51 odst. 1 správního řádu). Na stranu druhou jak uvádí jeden z komentářů ke správnímu řádu¹⁸ sice nezákonně pořízený důkaz nelze použít jako důkazní prostředek, ale některé údaje v něm uvedené mohou být určitým signálem k získání poznatků relevantních pro dané řízení. Dle ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu je správní orgán taktéž povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu.

V řízení z moci úřední se uplatňuje zásada vyšetřovací, kdy správní orgán je povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být uložena povinnost. Z judikatury vyplývá, že se správní orgán v těchto řízeních a s odkazem na zmíněnou zásadu vyšetřovací nemůže odkazovat a spoléhat pouze na důkazy navržené účastníky, ale musí sám provádět zjišťování a vyšetřování v projednávané věci. Jedním z důvodů je i to, že účastníci mohou navrhovat důkazy a uvádět argumenty ryze účelově. Jako příklad můžeme uvést např. rozhodnutí Městského soudu v Praze¹⁹ ze dne 30. 10. 2014, č. j. 7 A 136/2011-50, které uvádí: „*V posuzovaném případě rozhodl stavební úřad o odstranění stavby, aniž by sám skutkový stav na místě zkontroloval, resp. zkontroloval-li jej, nelze takový postup ze správního spisu nijak seznat. Pokud stavební úřad vycházel při rozhodování pouze z tvrzení účastníků řízení, jejichž zájem je zcela opačný než zájem jiných účastníků, aniž by prokazatelně sám zjišťoval skutkový stav (srov. § 50 odst. 2 správního řádu, který ukládá správnímu orgánu povinnost opatřit podklady pro vydání rozhodnutí), nelze takový postup správního orgánu posoudit jako souladný se zákonem.*“ Jedná se o jednu z povinností správního orgánu, jejíž dodržení je způsobilé zajistit ochranu práv jednoho účastníka před jiným účastníkem správního řízení majícím opačný zájem.

18 JEMELKA, L., K. PONĚLÍČKOVÁ a D. BOHADLO. *Správní řád. Komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 209.

19 Rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 30. 10. 2014, č. j. 7 A 136/2011-50.

Jednotlivé pořízené důkazy musí splňovat nejenom požadavek na jejich zákonné pořízení, ale musí být dostatečně jasné, průkazné, musí z nich být jasný vztah k projednávané věci, musí být dostatečně relevantní a jednoznačné. Tato povinnost je výrazně zřejmá ve vztahu k řízením zahajovaným z moci úřední, neboť u těchto řízení většinou dochází k uložení povinnosti dotčeným účastníkům. Jak uvádí Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 12. 2010, č. j. 4 Ads 44/2010-132 „*Zejména v sankčních správních řízeních zahajovaných ex officio je při zjišťování skutkového stavu kladen zvláštní důraz na naplnění zásady materiální pravdy dle § 3 správního řádu, a zásady vyšetřovací dle § 50 odst. 3 tohoto zákona. Důkazní prostředky, které nespĺňují dostatečnou míru konkrétnosti, jednoznačnosti a průkaznosti, je nutné odmítnout jako nevyhovující.*“²⁰

V další části příspěvku je podrobněji pojednáno o možnosti účastníka správnímu orgánu navrhnout důkazy na podporu svých tvrzení, kdy tímto návrhem není správní orgán vázán.

3.2 Fáze provádění důkazů

Pro provádění důkazů platí řada obecných pravidel, které pro svou obsáhlost není možné zde konkrétněji zpracovat, a proto bude pozornost věnována pouze vybraným institutům, které mají vztah k níže zmíněným právům účastníků v procesu dokazování. I samotný proces dokazování musí být v souladu se zásadou legality, tj. nejenom pořízení důkazů musí být v souladu se zákonem, ale i provádění důkazů.

Aby účastníci měli možnost řádně hájit svá práva v průběhu dokazování, musí je správní orgán informovat o tom, že bude určitý důkaz provádět, bude-li jej provádět mimo ústní jednání. Dle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2014, č. j. 5 Azs 2/2013-26 „*Rovněž v řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany je správní orgán povinen podle § 51 odst. 2 správního řádu z r. 2004 včas uvědomit žadatele o provádění důkazů mimo ústní jednání, a to mj. výsledkem svědka, a umožnit tak žadateli, aby byl výslechu přítomen.*“

Obdobné povinnosti správních orgánů jsou zakotveny i v rakouské právní úpravě obecného správního řízení (AVG – Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz). V ustanovení § 37 AVG uvádí, že účelem šetření pro vyřízení správní záležitosti je zjistit rozhodující stav věci a stranám poskytnout možnost k uplatnění jejich práv a právních zájmů. Obdobně ustanovení § 47 odst. 3 AVG uvádí, že stranám má být dána možnost vzít na vědomí výsledek důkazního řízení a tomuto se vyjádřit. Účastníkům taktéž musí být dán správním orgánem prostor se aktivně zapojit do správního řízení.

Základním pravidlem pro posuzování a hodnocení podkladů pro rozhodnutí a pro vlastní hodnocení důkazů je zásada volného hodnocení důkazů. Správní orgán je podle této zásady povinen brát v úvahu všechny relevantní skutečnosti a důkazy a provést s nimi potřebné logické operace, z nichž vzejde řešení (ve správním řízení rozhodnutí ve věci),

²⁰ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 12. 2010, č. j. 4 Ads 44/2010-132.

jež bude vycházet ze skutkového stavu dostatečně zjištěného (návaznost na zásadu materiální pravdy).²¹ Zásada volného hodnocení důkazů znamená, že žádný z důkazů nemá v různou právní či faktickou sílu a je vždy na samotném správním orgánu jakou váhu dle své úvahy přisoudí tomu kterému důkazu. Volné hodnocení důkazů je však možné v případě důkazů, které nejsou ze zákona závazné. Správní řád počítá v ustanovení § 50 odst. 4 s existencí závazných podkladů pro rozhodnutí, které správní orgán povinně musí vzít v úvahu. Závaznost jednotlivých podkladů pro vydání rozhodnutí může vycházet např. obecně z charakteru daného podkladu, konkrétně se může jednat o závazné stanovisko dotčeného orgánu, které správní orgán rozhodující ve věci již nehodnotí, ale rozhoduje v souladu s ním (srov. ustanovení § 149 odst. 3 správního řádu). Jak uvádí S. Skulová, znamená to, že volné hodnocení důkazů se uplatní pouze, avšak s plnou intenzitou, ve zbývajícím prostoru posuzování skutkové stránky věci. Pokud uvedené závazné podklady nejsou stanoveny, uplatní se volné hodnocení důkazů zcela.²² Na zásadu volného hodnocení důkazů navazuje povinnost řádného odůvodnění úvah správního orgánu při hodnocení důkazů.

4 Práva účastníků v rámci dokazování

V rámci formalizovaného postupu správního orgánu vůči adresátovi veřejné správy (správní řízení) musí správní orgán adresátovi (účastníkovi) zajistit minimální úroveň procesních práv. Mezi nejzásadnější z nastíněných práv patří právo být slyšen. Toto právo má adresátovi zajistit, že nebude jen „objektem řízení“, ale zejména subjektem řízení, tedy tou osobou, jejíž oprávněné zájmy a práva budou v řízení relevantně posuzovány. Právo být slyšen pak má jeden základní cíl, a to dát adresátu veřejné správy možnost aktivně se zapojit do řízení a vyžadovat od správního orgánu, aby to nejen respektoval, ale zejména na jeho projevy reagoval.²³ Právo být slyšen se projevuje v dalších zákonem či obecnými principy vymezených právech účastníka. Jak bude uvedeno dále lze právo být slyšen považovat za jedno z nejpodstatnějších práv účastníka.

Níže se budeme věnovat konkrétně vymezeným právům účastníka v průběhu dokazování, které v sobě mimo jiné obsahují právo být slyšen. V rámci jednotlivých práv můžeme vysledovat téměř vždy právo účastníka se vyjadřovat a zasahovat do dokazování, tj. jeho právo být slyšen. Jak bylo zmíněno v předchozí kapitole, i práva účastníků v rámci dokazování lze rozdělit dle fáze dokazování, tj. na fázi před procesem dokazování, dále

21 KLIKOVÁ, Alena, Petr HAVLAN, Marek CHADIMA, Jana JURNÍKOVÁ, Stanislav KADEČKA, Petr PRŮCHA, Stanislav SEDLÁČEK, Soňa SKULOVÁ a Jiří VENCLÍČEK. *Správní řád*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016. 652 s., s. 97. Meritum. ISBN 978-80-7478-943-4.

22 In: KLIKOVÁ, Alena, Petr HAVLAN, Marek CHADIMA, Jana JURNÍKOVÁ, Stanislav KADEČKA, Petr PRŮCHA, Stanislav SEDLÁČEK, Soňa SKULOVÁ a Jiří VENCLÍČEK. *Správní řád*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016. 652 s., s. 97. Meritum. ISBN 978-80-7478-943-4.

23 BRAŽINA, R. *Právo být slyšen ve správním řízení*. Seminární práce. Brno: PrF MU, 2016.

na samotnou fázi provádění dokazování a práva, která svědčí účastníkům po celou dobu správního řízení. Níže se budeme podrobněji věnovat jednotlivým právům účastníků v rámci těchto fází dokazování.

4.1 Fáze před prováděním dokazování

Povinnost pořizovat podklady pro vydání rozhodnutí a jednotlivé důkazy je zákonem určena správnímu orgánu, i když správní řád umožňuje určité výjimky. Např. v rámci sporného řízení je dle ustanovení § 141 odst. 4 správního řádu povinnost obstarat důkazy na podporu svých tvrzení dána účastníkům konkrétního řízení. Správní orgán ve sporném řízení věc posuzuje v návaznosti na důkazy obstarané a předložené účastníky. Sporné řízení je však výjimkou z obecného pravidla, kdo je povinen obstarávat a pořizovat důkazy. S obecně zakotvenou povinností správního orgánu pořídit podklady pro vydání rozhodnutí jsou spojena práva účastníků v rámci tohoto procesu pořizování důkazů a podkladů pro rozhodnutí.

Základní právo účastníka je zakotveno v ustanovení § 36 odst. 1 správního řádu, dle kterého má účastník právo navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy, a to po celou dobu řízení, až do vydání rozhodnutí. Lhůta pro činění návrhů je správním řádem omezena až okamžikem vydání správního rozhodnutí, což může občas vést k účelovým jednáním jednotlivých účastníků, kteří budou postupně podávat návrhy na další důkazy a tím zdržovat správní řízení. Správní orgán sice nemusí k návrhům přihlížet (viz níže), ale vždy se s návrhem musí vypořádat. Je tedy vhodné, pokud je lhůta pro podávání návrhů na dokazování omezena. Lhůta může být omezena buďto správním orgánem nebo přímo zvláštním zákonem. Typický příklad zákonného omezení lhůty pro podávání návrhů a námitek je stavební zákon (zákon č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů), který určuje termín, do kterého je možné podávat námítky k předloženému záměru, tj. stanovuje koncentraci řízení. Koncentrace při podávání námitek je stavebním zákonem omezena nejenom ve vztahu k času, ale i ve vztahu k typu řízení, neboť ustanovení § 114 odst. 2 stavebního zákona určuje i povinnost námítky, které mohly být uplatněny v územním řízení, uplatnit výhradně v tomto typu řízení, s tím, že ve stavebním řízení k nim již nebude přihlíženo. Koncentrační zásada ve vztahu k územnímu řízení byla již několikrát potvrzena soudními rozhodnutími, např. rozsudek NSS sp. zn. 1 As 107/2012 nebo rozsudek NSS sp. zn. 8 As 54/2011²⁴. Nejvyšší správní soud dále např. v rozsudku ze dne 28. 7. 2010, č. j. 5 As 77/2009-107, vyslovil, že „v územním řízení stavební úřad posuzuje, zda je dokumentace záměru v souladu s územně plánovací dokumentací (územním plánem) a vydáním územního rozhodnutí tento soulad konstatuje. Shledá-li stavební úřad rozpor s územně plánovací dokumentací, žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby zamítne. Pokud se účastník řízení

²⁴ Jde o vyjádření principu tzv. koncentrace, který vyjadřuje požadavek, aby námítky, které se věcně vztahují k určitému typu řízení, byly uplatňovány právě v onom řízení a nebylo možné jimi argumentovat v řízení jiném.

domnívá, že plánovaná stavba v souladu s územním plánem není, je oprávněn brojít proti územnímu rozhodnutí prostřednictvím opravných prostředků ve správním řízení, případně následně v řízení před správními soudy. Tutéž námitku však již účastník nemůže ve smyslu § 114 odst. 2 stavebního zákona účinně uplatnit v řízení stavebním. Stavební úřad k takto vznesené námitce nebude přiblížet“.

Koncentrace řízení je dle názoru autorky efektivním nástrojem jak zabránit spekulativnímu jednání ze strany těch účastníků, kteří mají protichůdný zájem v rámci správního řízení. Je však otázkou, zda se vždy musí jednat o zákonnou koncentraci anebo zda postačí koncentrace řízení určená správním orgánem v rámci jeho činnosti. V této souvislosti je vhodné zmínit obecné pravidlo o lhůtách. Lhůty stanovené zákonem nelze prodlužovat, zatímco dle ustanovení § 39 odst. 2 správního řádu lhůtu určenou správním orgánem lze prodloužit. Pokud se tedy bude jednat o koncentraci určenou správním orgánem, bude opět záležet na lidském faktoru a na rozhodnutí oprávněné úřední osoby, zda lhůtu neprodlouží, čímž opět dochází k určité nejistotě účastníků řízení.

S výše uvedeným právem navrhnout důkazy je spojena i povinnost účastníka, a to v ustanovení § 52 správního řádu: „účastník je povinen označit důkazy na podporu svých tvrzení“. I když s nesplněním této povinnosti není spojena žádná sankce. Pokud však za sankci nepovažujeme např. rozhodnutí v neprospěch účastníka, který řádně neoznačil důkazy na podporu svých tvrzení. Jak bylo uvedeno výše, nesplnění této povinnosti může být účastníkovi na újmu např. v řízení sporném, ve kterém je povinnost zajistit důkazy přenesena na účastníka. V jiných typech řízení má správní orgán povinnost zjistit skutečnosti, o kterých nejsou důvodné pochybnosti. Za určitou sankci za nesplnění povinnosti účastníkem dle § 52 správního řádu, bychom mohli považovat ustanovení § 71 odst. 5 správního řádu, které stanoví nemožnost účastníka se dovolávat nedodržení lhůt, pokud to způsobil např. sám nedodržením svých procesních povinností.²⁵ Je nutné upozornit na fakt, že samotné ustanovení § 52 správního řádu neurčuje povinnost správního orgánu, aby účastníkem navržené důkazy provedl, neboť není vázán návrhy účastníků. Nicméně když k těmto návrhům správní orgán nepřihlédne, musí se s nimi vždy velmi pečlivě vypořádat v odůvodnění a vysvětlit proč návrhu účastníka nevyhověl. K této otázce se již vyjadřoval i Ústavní soud a jak uvádí dr. Vedral ve svém komentáři, sice se náleží týkal soudního řízení, ale závěry v něm uvedené lze vztáhnout i na správní řízení. Ústavní soud v nálezu ÚS I. 729/2000 ze dne 8. 12. 2005 uvedl, že pokud soud (správní orgán) nevyhoví návrhu účastníka, musí v rozhodnutí vyložit, z jakých důvodů navržené důkazy neprovedl, zpravidla ve vztahu k hmotněprávním předpisům, které aplikuje a k právním závěrům, k nimž na skutkovém základě dospěl. Nebo rozhodnutí III. US 58/2000. Stejně tak tuto povinnost správním orgánům pak potvrdilo rozhodnutí

²⁵ KLIKOVÁ, Alena. Procesní práva účastníků v rámci dokazování ve správním řízení. In: ČIČKÁNOVÁ, Daniela, Ivana HAPČOVÁ a Vladislav MIČÁTEK. *Sborník příspěvků mezinárodní vědecké konference Bratislavské právnické fórum 2015*. 1. vyd. Bratislava: Univerzita Komenského Bratislava Právnická fakulta, 2015, s. 331–334. ISBN 978-80-7160-411-2.

NSS ze dne 13. 4. 2012, sp. zn. 2 As 47/2011. Také rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2009, č. j. 5 As 29/2009-48 „*Není na libovůli správního orgánu, jakým způsobem s návrhy účastníků na provedení důkazů naloží, neboť správní orgán sice není ve smyslu § 52 správního řádu povinen všechny důkazy navržené účastníky provést, pokud však některé z nich neprovede, musí v odůvodnění rozhodnutí uvést, proč se tak stalo. Správní orgán je oprávněn, ale i povinen odpovědně vážit, které důkazy je třeba provést, zda je potřebné stav dokazování doplnit a posuzovat důvodnost návrhů stran na doplnění dokazování. Zásada volného hodnocení důkazů neznamená, že by bylo rozhodujícímu orgánu dáno na výběr, které z provedených důkazů vyhodnotí a které nikoli a o které opřít skutkové závěry a které opomene.*“ V návaznosti na povinnost řádného odůvodňování je nutné zmínit, že by správní orgán měl taktéž odůvodnit, proč určité navržené důkazy provedl a samozřejmě jak je provedl. Jedná se o jeden z projevů zásady volného hodnocení důkazů, kdy správní orgán má možnost na základě zhodnocení neprovést účastníkem navržené důkazy, ale není to na jeho libovůli.

Možnost navrhopvat důkazy na podporu svých tvrzení existuje i v rakouské úpravě obecného správního řízení v obecném správním řádu. Jak uvádí M. Horáková a V. Tomoszková důkazním návrhům, které jsou zjevně neopodstatněné, správní úřad není povinen vyhovět. Taková situace může podle Soudního dvora správního nastat jen tehdy, když navrhovaný důkazní prostředek objektivně vzato není vůbec způsobilý o předmětu dokazování důkaz podat. Naopak opodstatněný je důkazní návrh tehdy, když označuje důkazní téma i důkazní prostředek a důkazní téma přitom může přispět k objasnění relevantního skutkového stavu.²⁶ V této souvislosti se nabízí otázka, zda by obdobná podrobnější úprava nepřinesla zvýšení právní jistoty účastníků ve správním řízení v České republice, neboť by existovalo objektivně nastavené pravidlo, kdy správní orgán nebude přihlížet k návrhům důkazů jednotlivými účastníky. Z výše uvedených soudních rozhodnutí sice obdobné pravidlo jednoznačně vyplývá, nicméně i nadále bude vždy na určitém subjektivním posuzování konkrétní úřední osoby, zda navržený důkaz provede či nikoliv. Výše položenou otázku pak lze rozšířit na to, zda tedy řádné odůvodnění, proč správní orgán důkaz neprovedl, postačí k tomu, aby byl navržený důkaz více méně bezdůvodně odmítnut? Domnívám se, že nikoliv. Dle mého názoru by odmítnutí provedení navrženého důkazu mělo být výhradně z objektivních důvodů, např. těch, se kterými počítá rakouská právní úprava.

Pro zajímavost lze zmínit i právní úpravu Polskou, která stanoví, že navržený důkaz, může správní orgán odmítnout formou usnesení, proti kterému je možné se odvolat.²⁷

Správní orgán také nesmí přistupovat k navrženým podkladům a důkazům jednotlivými účastníky odlišně. Nelze prioritně provést některý z navržených důkazů a k jiným se nevyjádřit. Taktéž pokud tak nestanoví zákon, nelze některé podklady považovat

26 HORÁKOVÁ, M., V. TOMOSZKOVÁ a kol. *Správní řízení v zemích EU. Rakousko, Polsko, Slovensko a Maďarsko*. Praha: Linde Praha, a. s., 2011, s. 93.

27 *Ibidem*, s. 164.

za závazné pouze z libovůle správního orgánu. Viz např. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 27. 11. 2014, č. j. 47 A 15/2012-152 „...*Správce povodí není totéž co dotčený orgán (srov. § 149 odst. 1 správního řádu), jeho stanoviska – byť třeba pro určitý typ rozhodnutí zákonem obligatorně vyžadovaná jako podklad – nemají pro rozhodování vodoprávních úřadů závazný charakter. Proto v případě, kdy vodoprávní úřad provádí dokazování dvěma odlišnými znaleckými posudky, tak na vyjádření správce povodí [v dané věci osoby zúčastněné] poskytnutému v souvislosti s hodnocením těchto posudků je třeba nahlížet nikoliv jako na revizní posudek, ale jako na vyjádření kteréhokoliv jiného účastníka správního řízení (§ 36 odst. 1 správního řádu).*“

Odlíšná je situace, kdy správní orgán jako podklad pro vydání rozhodnutí obdrží závazné stanovisko dotčeného orgánu, které je ze své podstaty závazné pro další rozhodování správního orgánu. Dle ustanovení § 149 správního řádu je závazné stanovisko závazným podkladem pro vydání rozhodnutí ve věci a proto správní orgán musí postupovat výhradně v souladu se závěry v tomto závazném stanovisku.

Dalším právem účastníka spojeným s pořizováním důkazů je jeho právo požádat správní orgán, aby na místo něj pořídil podklady pro vydání rozhodnutí on sám (§ 50 odst. 2 správního řádu). I s tímto právem je spojena povinnost účastníka dle stejného ustanovení, a to povinnost účastníka poskytovat veškerou potřebnou součinnost správnímu orgánu při pořizování podkladů pro rozhodnutí. Nesplnění této povinnosti účastníka je opět problematické sankcionovat. Opět bychom zde mohli zmínit pouze sporné řízení, ve kterém je možné uvést jako určitou sankce neunesení důkazního břemene. Dle názoru soudů nezbavuje nečinnost účastníka správní orgány povinnosti zjistit skutečný stav věci, např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2005, č. j. 4 As 51/2004-82 „...*podle § 34 odst. 3 správního řádu je účastník povinen navrhnout na podporu svých tvrzení důkazy, které jsou mu známy, avšak nesplnění této povinnosti nezabavuje správní orgán povinnosti zjistit skutečnosti potřebné pro rozhodnutí. Podle § 73 odst. 2 zákona o přestupcích nesmí být obviněný z přestupku k výpovědi ani k doznání donucován. Přes výše uvedená ustanovení však je správní orgán povinen spolehlivě zjistit skutečný stav věci. Znamená to tedy, že i když stěžovatelka v průběhu správního řízení zůstala naprosto nečinná, nezabavovala tato skutečnost správní orgány povinnosti zjistit skutečný stav věci, a především prokázat, že stěžovatelka svým jednáním naplnila zákonné znaky skutkové podstaty přečinu uvedeného v § 30 odst. 1 písm. i) zákona č. 200/1990 Sb.*“

4.2 Fáze provádění dokazování

Účastník může aktivně vystupovat nejenom v procesu pořizování důkazů, ale taktéž v procesu samotného provádění důkazů.

Účastník má právo být informován o provádění důkazů mimo ústní jednání, s čímž tedy koresponduje povinnost správního orgánu účastníka o této skutečnosti informovat (srov. ustanovení § 51 odst. 2 správního řádu). V případě, že správní orgán včas neinformuje účastníka o provádění dokazování, dojde tím k závažnému porušení práva tohoto účastníka, které nelze zhojit jiným postupem, např. tím, že je účastníkovi dána možnost

se vyjádřit k podkladům před vydáním rozhodnutí. Každý účastník by měl mít možnost se zúčastnit procesu dokazování a taktéž do něj určitým způsobem aktivně zasahovat. Vždy by se však mělo dít pouze v souladu se zákonem a s obecnými principy správního procesu.

Zákon sice výslovně nehovoří o právu účastníka být přítomen dokazování, ale z některých ustanovení týkajících se konkrétního provádění důkazů a z obecného práva účastníka se účastnit projednávání jeho věci, toto právo vyplývá. Např. § 53 odst. 6 správního řádu – provádění důkazu listinou za přítomnosti účastníků. Toto ustanovení nehovoří o nutnosti účasti účastníků v rámci provádění důkazu listinou, ale na stranu druhou z jazykového výkladu daného ustanovení je zřejmé, že zde tato možnost existuje. Domnívám se, že se jedná o významné právo účastníka, které mu nemůže být upíráno. Každý účastník má právo se v průběhu dokazování také aktivně do tohoto procesu zapojit, a to např. klást otázky svědkům. Toto právo zakotvoval starý správní řád č. 71/1967 Sb. v ustanovení § 33 odst. 1 „*právo klást svědkům a znalcům otázky při ústním jednání a místním obhlédání*“. Toto právo v současném znění správního řádu sice není, ale dle mého názoru není důvod toto účastníkovi v rámci uplatňování jeho práv neumožnit, což potvrdilo např. rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 4. 2013, 61 A 1/2013-44 „*Provedl-li správní orgán prvního stupně důkaz výsledkem svědka tak, že svoji aktivitu vyčerpal podáním poučení, přičemž následně ukončil dokazování s odkazem na to, že obviněný není schopen klást svědkovi dotazy, nelze toto provedení důkazu považovat za řádné v souladu s § 52 správního řádu z roku 2004.*“.²⁸ V této souvislosti je vhodné zmínit právní úpravu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, zákon č. 250/2016 Sb., kde se v ustanovení § 82 odst. 3 výslovně upravuje možnost účastníků klást otázky sobě navzájem, svědkům a znalcům. Právo klást otázky je v rámci řízení o přestupcích upraveno i pro zákonné zástupce a opatrovníky mladistvého obviněného, dále osoby přímo postižené spácháním přestupku, které daly souhlas se zahájením nebo pokračováním řízení, stejně tak i orgán sociálně-právní ochrany dětí.

O opaku lze hovořit v rakouské právní úpravě, která mezi právo být slyšen ve správním řízení nezahrnuje právo na přítomnost. Jak uvádí M. Horáková a V. Tomoszková z práva na slyšení nevyplývá subjektivní nárok na ústní slyšení. Účastník nemá právo být osobně přítomen výslechu svědka a ani právo klást svědkům dotazy.²⁹

²⁸ [Http://www.nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2013/61A_1_2013_44_20130529082515_prevedeno.pdf](http://www.nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2013/61A_1_2013_44_20130529082515_prevedeno.pdf)

²⁹ VwGH ze dne 25. 9. 1991, č. j. 91/02/0032. [online][cit. 2017-08-05]. Dostupné z: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Vwgh/JWT_1991020032_19910925X00/JWT_1991020032_19910925X00.pdf
HORÁKOVÁ, M., V. TOMOSZKOVÁ a kol. *Správní řízení v zemích EU. Rakousko, Polsko, Slovensko a Maďarsko*. Praha: Linde Praha, a. s., 2011, s. 93.

4.3 Obecná práva účastníků

V návaznosti na výše uvedené členění práv účastníků dle fází dokazování, můžeme vymezit i třetí oblast práv účastníků, a to práva, která může účastník uplatňovat po celou dobu správního řízení, bez ohledu na fázi dokazování. Jedná se o práva vyjádřená v obecné rovině jako základní principy správního řízení, dále o práva účastníka vymezena v ustanovení § 36 správního řádu a dále práva vyplývající z ústavních principů. Obecná práva účastníka lze uplatňovat nejenom v rámci dokazování, ale i v jiných fázích správního řízení.

Dalším požadavkem je projednání věci za přítomnosti účastníka. Opět se jedná o pravidlo, které je zakotveno ve správním řádu a to povinností správního orgánu informovat účastníka o provádění dokazování a možností účastníka se dokazování účastnit. Stejně tak i možnost vyjádřit se k prováděným důkazům je řešena správním řádem (viz výše).

Dle ustanovení § 4 odst. 3 správního řádu má účastník právo být s dostatečným předstihem uvědoměn o úkonu, který správní orgán učiní, je-li to potřebné k hájení jejich práv a neohrozí-li to účel úkonu. O povinnosti předem účastníka informovat o dalších krocích již bylo pojednáno výše ve vztahu ke konkrétním právním účastníka v průběhu dokazování, a proto se zde autorka o právu zmíní již pouze v obecné rovině. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2016, č. j. 10 As 5/2016-36 uvádí, že je povinností správního orgánu informovat účastníka např. o změně v jeho postupu v rámci doručování.³⁰ Obecně lze dovést, že správní orgán nemusí informovat účastníka o věcech, které jsou účastníkovi známy, ale musí jej informovat o změně praxe v řízení, či o věcech, které by mohly účastníkovi napomoci v uplatnění jeho práv, kdy umožnění uplatnění práv účastníka správním orgánem je zakotveno v ustanovení § 4 odst. 4 správního řádu.

Za jedno z nejdůležitějších práv účastníka lze označit právo na řádné poučení o jeho právech, a to nejenom ve vztahu k dokazování, ale obecně k celému procesu správního řízení. K povinnosti poučovat účastníky se již mnohokrát vyjadřovaly i soudy. A to nejenom k povinnosti poučovat, ale i k určitému rozsahu samotného poučení. Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 13. 10. 2010, č. j. 1 As 51/2010-214 uvedl „*Poučovací povinnost správního orgánu dle § 4 odst. 2 správního řádu z roku 2004 nezabrnjuje poskytování komplexního návodu, co by účastník měl nebo mohl v daném případě dělat, aby dosáhl žádaného účinku, ale jen pomoc k tomu, aby mohl zákonem stanoveným způsobem dát najevo, co hodlá v řízení*

³⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2016, č. j. 10 As 5/2016-36 „I. Pokud správní orgán zjistí, že doručování na elektronickou adresu (§ 19 odst. 3 správního řádu z roku 2004) k urychlení řízení nepřispěje, a neshledá ani žádné jiné důvody opodstatňující takovéto doručování, je oprávněn účastníkovi na požadovanou elektronickou adresu písemnosti nezasílat. Písemnosti tedy doručuje, jako by účastník o doručování na elektronickou adresu vůbec nepožádal. Správní orgán je však v takovém případě povinen účastníkovi řízení sdělit, že mu na jím požadovanou elektronickou adresu doručovat nebude včetně důvodů tohoto postupu (§ 4 odst. 3 a 4 správního řádu z roku 2004).“

učinít.“ Popř. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 2. 2010, č. j. 5 As 1/2010-70 „Poučovací povinnost správních orgánů v řízení, která vedou, je obecně zaměřena na poučení o procesních právech a povinnostech (§ 4 odst. 2 správního řádu z roku 2004). Do poučovací povinnosti však již nepatří návod, co by účastník řízení měl nebo mohl činit, aby dosáhl žádaného výsledku.“

Ustanovení § 36 správního řádu pak v odstavci 2 stanoví právo účastníka vyjádřit své stanovisko kdykoliv v řízení a v odstavci 3 je zakotveno právo účastníka vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k podkladům pro rozhodnutí. Správní orgán by měl účastníkovi dát na vědomí, kdy hodlá vydat rozhodnutí, aby měl účastník možnost se k podkladům vyjádřit. Viz rozhodnutí Krajského soudu Ústí nad Labem ze dne 25. 6. 2009, č. j. 15 Ca 258/2008-55 „*Pokud je účastníku správního řízení uděleno správním orgánem poučení o tom, že procesní práva, která mu pro dané správní řízení náleží, může uplatnit po celou dobu trvání tohoto řízení, aniž by mu před ukončením dotyčného řízení bylo dáno na vědomí, že jakému datu správní orgán hodlá vydat rozhodnutí ve věci, zakládá to vadu řízení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. pro porušení § 36 odst. 3 správního řádu z roku 2004 v návaznosti na čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, které garantují účastníku správního řízení možnost prezentovat své stanovisko k důkazním prostředkům shromážděným ve správním řízení ve fázi před vydáním rozhodnutí.“*

V návaznosti na nový občanský zákoník bylo do správního řádu přidáno právo účastníka při jednání se správním orgánem na konzultace s osobou, která mu podle občanského zákoníku může jako podpůrce napomáhat při rozhodování.³¹

Za jedno z obecných práv účastníka v rámci správního řízení lze označit právo být slyšen ve správním řízení. Toto právo má adresátovi zajistit, že nebude jen „objektem řízení“, ale zejména subjektem řízení, tedy tou osobou, jejíž oprávněné zájmy a práva budou v řízení relevantně posuzovány. Právo být slyšen pak má jeden základní cíl, a to dát adresátu veřejné správy možnost aktivně se zapojit do řízení a vyžadovat od správního orgánu, aby to nejen respektoval, ale zejména na jeho projevy reagoval. K. Styrna – Bartman chápe právo být slyšen jako komplementární soubor práv a přichází se jeho dělením na 5 podkategorií. 1. je zásada účasti na správním řízení. 2. součástí práva být slyšen představuje žádost na zahájení, respektive právo podílet se na správním řízení. 3. významnou součástí představuje právo účastnit se dokazování. 4. část tvoří právo vyjádřit se k podkladům a předmětu řízení. 5. podkategorií představuje právo být informován o správním řízení spojená s právem na „právní pomoc“, kterou představuje zejména povinnost správního orgánu poučit účastníka řízení (nejen) o procesních právech. V této souvislosti K. Styrna-Bartman připouští, že je vhodné poskytnout účastníkům (v zájmu

³¹ KLIKOVÁ, Alena. Procesní práva účastníků v rámci dokazování ve správním řízení. In: ČIČKÁNOVÁ, Daniela, Ivana HAPČOVÁ a Vladislav MIČÁTEK. *Sborník příspěvků mezinárodní vědecké konference Bratislavské právnické fórum 2015*. 1. vyd. Bratislava: Univerzita Komenského Bratislava Právnická fakulta, 2015, s. 331–334. ISBN 978-80-7160-411-2.

výkonu dobré správy) i právní rady k meritu věci.³² Právo být slyšen podle S. Košičiarové zabezpečuje prosazování principu transparentnosti veřejné správy s tím, že má zabezpečovat informovanost adresáta o správním řízení v takovém rozsahu, aby mohl ovlivnit výsledek řízení. Právo být slyšen pak zahrnuje zejména oprávnění uplatňovat návrhy a vyjádřit se k podkladům řízení.^{33, 34} O právu být slyšen ve správním řízení podrobně pojednává R. Bražina ve své rigorózní práci, který se ve své práci přiklání k chápání tohoto práva komplexně. Chápání práva být slyšen komplexně zahrnuje kromě práva být slyšen v užším smyslu i další významná oprávnění, která je potřebné naplnit, aby mohlo dojít k materiálnímu naplnění práva být slyšen v užším slova smyslu. Proto zde řadí i otázky spojené s informováním účastníka řízení o zahájení řízení, právo na poučení, právo na informace o postupech správního orgánu, právo na přístup k podkladům řízení a právo být slyšen v užším slova smyslu. Tento nastíněný koncept je v rámci doktríny označován rovněž jako princip transparentnosti.³⁵ Autorka se přiklání k názoru R. Bražiny a právo být slyšen považuje za jedno z nejvýznamnějších práv účastníka ve vztahu k právu na spravedlivý proces. O vybraných jednotlivých právech, jež jsou považována za obsah práva být slyšen bylo pojednáno výše.

5 Ochrana práv účastníků. Problém zneužití práva, zneužití pravomoci a nesprávný úřední postup

Jak již bylo zmíněno výše, povinnosti správních orgánů ve vztahu k právům jednotlivých účastníků nejsou vymezeny pouze tak, aby správnímu orgánu umožnily hájit práva a oprávněné zájmy těchto účastníků, ale i tak, že správní orgány by měly pokud možno účinně zamezit nezákonným zásahům do těchto práv, resp. zneužívání těchto práv.

Pokud dochází ze strany účastníků správního řízení či ze strany dotčených osob k závažným zásahům do subjektivních práv jiných osob, lze uvažovat o zneužití jejich práv. Nelze však přehlédnout, že v mnoha případech se výkon subjektivního práva přímo dotýká i individuálních práv a oprávněných zájmů dalších konkrétních osob. I těmto právům musí správní orgány, ale i soudy poskytnout ochranu.

V řadě případů v praxi dochází k porušování povinností správních orgánů nesprávným úředním postupem. Dle judikatury se nesprávným úředním postupem rozumí porušení pravidel předepsaných právními normami pro počínání státního orgánu při jeho činnosti. Nesprávným úředním postupem souvisejícím s rozhodovací činností je např. i nevydání či opožděné vydání rozhodnutí, mělo-li být v souladu s uvedenými pravidly správně

32 STYRNA-BARTMAN, Katarzyna. *Das Polnische Verwaltungsverfahrenrecht im Lichte der Europäischen Verwaltungsstandard*. Disertační práce na Universität Regensburg, 2013, s. 107–113.

33 KOŠIČIAROVÁ, Soňa. *Správný poriadok. Komentár*. Šamorín: Heuréka, 2013, s. 165.

34 BRAŽINA, R. *Právo být slyšen ve správním řízení*. Seminární práce, PrF MU, Brno, 2016.

35 BRAŽINA, R. *Právo být slyšen ve správním řízení*. Rigorózní práce, PrF MU, Brno, 2017, s. 75.

vydáno či vydáno ve stanovené lhůtě, případně jiná nečinnost státního orgánu či jiné vady ve způsobu vedení řízení.^{36,37} Znak nesprávnosti úředního postupu je třeba obecně vztahovat k porušení pravidel předepsaných zpravidla procesní normou, jak již bylo uvedeno, a takové porušení se nemusí ve své době jevit samo o sobě nezákonné.³⁸ Nesprávný úřední postup může spočívat jak ve vadném konání, tak nekonání oprávněné úřední osoby. Nesprávné konání pak může mít různé příčiny. Jednou z příčin nesprávného úředního postupu je mnohdy neznalost konkrétního úředníka. Opět zde důležitou neopominutelnou roli hraje lidský faktor. Sice příslušné zákony upravující postavení úředníků (např. zákon o úřednících územně samosprávných celků³⁹ nebo služební zákon⁴⁰) stanoví minimální kritéria pro odbornost úředníků a taktéž povinnost úředníků se dále vzdělávat, avšak ne vždy konkrétní úředníci obsáhnou veškerou odbornou materii.

V krajním případě můžeme také hovořit o zneužití pravomoci úředních osob při rozhodování. V tomto případě se však nejedná o nesprávný úřední postup, ale o úmyslný trestný čin. Zneužití pravomoci je vymezeno trestním zákoníkem⁴¹ jako trestný čin ustanovením § 329. V této souvislosti je nutné podotknout, že se jedná o úmyslné jednání konkrétní úřední osoby, která takto jedná v úmyslu způsobit jinému škodu nebo jinou závažnou újmu anebo opatřit sobě nebo jinému neoprávněný prospěch. Zajisté nelze pod tento trestný čin podřadit běžné pochybení úřední osoby v rámci rozhodovacího procesu, ale pouze ten úřední postup, který budou odpovídat výše uvedené skutkové podstatě.

Závěr

Závěrem lze uvést, že výše uvedená vybraná práva účastníků ve správním řízení jsou provázána s povinnostmi správních orgánů. Ve fázi opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí však s právem účastníka navrhnout důkazy na podporu svých tvrzení není spojena povinnost správního orgánu tyto návrhy akceptovat. Povinnost správních orgánů, která koresponduje s tímto právem účastníka, je povinnost řádného odůvodnění postupu správního orgánu. Právo účastníka na řádné poučení o procesních právech je spojeno s povinností správních orgánů toto poučení poskytovat. S právem na informace o správním řízení je také spojena povinnost správního orgánu poučení poskytovat. Účastník řízení má právo na informace jak o zahájení řízení, tak o jeho průběhu. S tímto

³⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 8. 2002, sp. zn. 25 Cdo 2120/2000.

³⁷ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 10. 2016, sp. zn. 30 Cdo 3466/2015.

³⁸ IŠTVÁNEK, F. Komentář k ustanovení § 13 zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem č. 82/1998 Sb., ve znění pozdějších In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 4. 9. 2017].

³⁹ Zákon č. 312/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů, o úřednících územních samosprávných celků.

⁴⁰ Zákon č. 234/2014 Sb., ve znění pozdějších předpisů, o státní službě.

⁴¹ Zákon č. 40/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

právem účastníka konkrétně koresponduje povinnost správního orgánu tyto informace včas poskytovat.

Porušení procesních práv účastníka týkajících se pořizování podkladů pro vydání rozhodnutí nebo týkající se samotného procesu dokazování, lze považovat za natolik závažnou vadu řízení, že může sama o sobě založit důvod pro zrušení rozhodnutí. Toto je hlavně zřejmé např. v řízeních trestních, k nimž se váže větší část judikatury. V návaznosti na výše popsané, lze konstatovat, že účastníci mají jak v průběhu správního řízení, tak po jeho skončení, řadu zákonných možností a prostředků jak si vymoci dodržení jejich práv. Vždy je však nutné presumovat, že účastníci nemají právní vzdělání, neznají pravidla správního řízení a spoléhají se na poučení ze strany správního orgánu. Když pak poučení schází či není správné nebo přesné, nejsou si tito účastníci vědomi svých procesních práv a tím pádem si nejsou vědomi ani právních možností jak tato práva uplatňovat.

Dle názoru autorky je právní zakotvení jak povinností správních orgánů, tak práv účastníků řízení v současném právním řádu dostatečné a koresponduje s obecně nastavenými požadavky na ochranu veřejných subjektivních práv účastníků. Problémem zůstává pouze lidský faktor, který je ve správním řízení přítomen vždy, neboť fakticky rozhodují lidé (oprávněné úřední osoby). Je možné, že bude docházet k porušování povinností zákonem daných správnímu orgánu z důvodu selhání lidského faktoru. I pro tyto situace však existuje řada právních možností pro účastníky jak se bránit a zajistit tak dostatečnou ochranu veřejných subjektivních práv, kdy může být selhání lidského faktoru napraveno. I v případě, že dojde k zásadnímu pochybení správního orgánu, a to absolutnímu nepoučení účastníků řízení, existují jiné instituce, které mohou např. v rámci kontroly veřejné správy napomoci dotčeným účastníkům se svých práv domoci. Konkrétně se jedná např. o možnost obrátit se na Veřejného ochránce práv, který chrání osoby před jednáním úřadů a dalších institucí, pokud je toto jednání v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy nebo jsou úřady nečinné.