

**Univerzita Palackého v Olomouci  
Právnická fakulta**

**Dominika Pažoutová**

**Účastenství ve správním řízení se zaměřením  
na úkony účastníka**

Diplomová práce

Olomouc 2020

„Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma *Účastensví ve správním řízení se zaměřením na úkony účastníka* vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.“

V Liberci dne

---

Dominika Pažoutová

**Poděkování:**

Na tomto místě bych ráda vyjádřila poděkování především JUDr. Soně Pospíšilové, Ph.D., vedoucí mé diplomové práce, za vybudování pozitivního vztahu ke správnímu právu na jejích seminářích, za její přátelský přístup a vlídné chování i za cenné rady při tvorbě mé práce. Dále bych chtěla poděkovat advokátní kanceláři Havelka & Musil VGD Legal, s.r.o. za to, že mi poskytla příjemné zázemí při psaní této práce a také, že mi při studiu umožnila sbírat zkušenosti nejen z oboru správního práva. Velké díky patří pochopitelně mé rodině a přátelům, kteří mi během studia poskytovali nekonečnou podporu.

# Obsah

<b>Seznam použitých zkratk</b> .....	<b>6</b>
<b>Úvod</b> .....	<b>7</b>
<b>1 Vymezení účastenství ve správním řízení</b> .....	<b>9</b>
1.1 Kategorizace účastníků .....	9
1.1.1 Hlavní účastník .....	10
1.1.2 Vedlejší účastník .....	11
1.1.3 Účastenství na základě zvláštních zákonů .....	11
1.1.4 Pochybnosti o postavení účastníka .....	12
1.2 Podmínky účastenství ve správním řízení .....	15
1.2.1 Způsobilost být účastníkem řízení .....	15
1.2.2 Procesní způsobilost fyzických a právnických osob .....	16
<b>2 Zastoupení účastníků a osoba podpůrce</b> .....	<b>21</b>
2.1 Zastoupení obligatorní .....	21
2.1.1 Zastoupení zákonným zástupcem .....	21
2.1.2 Zastoupení opatrovníkem .....	22
2.2 Zastoupení dobrovolné .....	24
2.2.1 Zastoupení na základě plné moci .....	24
2.2.2 Zastoupení společným zmocněncem a společným zástupcem .....	26
2.3 Obsah a rozsah zastoupení .....	27
2.4 Podpůrce .....	29
<b>3 Úkony účastníků správního řízení</b> .....	<b>30</b>
3.1 Rozdíly v procesním postavení různých typů účastníků .....	31
3.2 Konkrétní procesní oprávnění a povinnosti dle správního řádu .....	35
3.2.1 Vyjádření se k podkladům rozhodnutí a k projednávané věci .....	35
3.2.2 Nahlížení do spisu .....	41
3.2.3 Oprávnění související s dokazováním .....	47
3.2.4 Právo na poučení a právo být informován s dostatečným předstihem .....	49
<b>Závěr</b> .....	<b>52</b>
<b>Seznam použité literatury</b> .....	<b>56</b>
Monografie a komentáře .....	56
Odborné články .....	56
Internetové zdroje .....	57
Právní předpisy .....	57

Soudní rozhodnutí.....	58
Ostatní zdroje.....	59
<b>Shrnutí.....</b>	<b>60</b>
<b>Abstract.....</b>	<b>61</b>
<b>Klíčová slova.....</b>	<b>62</b>
<b>Keywords.....</b>	<b>62</b>

## Seznam použitých zkratk

<b>InfZ</b>	zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů
<b>LZPS</b>	usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
<b>NSS</b>	Nejvyšší správní soud
<b>OSPOD</b>	orgán sociálně-právní ochrany dětí
<b>OSŘ</b>	zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
<b>OZ</b>	zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
<b>PřestZ</b>	zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů
<b>StavZ</b>	zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
<b>SŘ</b>	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
<b>ÚS</b>	Ústavní soud

## Úvod

Pro práci jsem si zvolila téma „*Účastensví ve správním řízení se zaměřením na úkony účastníka*“, tedy téma správního práva procesního. Kladný vztah ke správnímu právu jsem si vybudovala již během seminářů správního práva na naší fakultě a uvědomila jsem si, že správní právo reguluje širokou oblast společenských vztahů a výrazně ovlivňuje chování adresátů právních norem. Oblast procesního práva jsem zvolila z důvodu, že až díky procesním normám dostane hmotné právo nějaký smysl a je poté lépe uchopitelné. Nelze se domáhat svých práv nebo se bránit proti uloženým povinnostem, aniž by neexistovala procesní úprava. Jako účastník správního řízení se můžeme ocitnout v běžných životních situacích. Kupříkladu při podávání přihlášek na vysoké školy, ve stavebním řízení, nebo když si vyřizujeme občanský průkaz. Z tohoto důvodu se domnívám, že je dobré blíže prostudovat téma účastensví ve správním řízení a odpovědět na několik otázek, se kterými se praxe často potýká. Cílem mé práce je vytvořit komplexní přehled o tom, jak funguje účastensví ve správním řízení, jaké úkony účastníci mohou činit a bez jakých procesních oprávnění se ve správním řízení neobejdou, pokud chtějí být v jakémkoli správním řízení aktivní. Dále bych v práci upozorním na nejvíce diskutované problémy související s účastníky správního řízení a s jejich úkony.

Problematika účastensví ve správním řízení je doposud zpracovaná spíše v rovině teoretické, resp. v učebnicích a v komentářích ke správnímu řádu. Nicméně jsou i autoři z řad odborníků, kteří se věnují úkonům účastníka ve správním řízení, například Pavel Mates, Josef Vedral a další. Tito autoři přispěli k tématu zejména svými články o dílčích oblastech souvisejících s účastensvím. Nicméně na podobné téma vzniklo i několik diplomových prací, které však byly koncipovány odlišně od této práce, neboť kladly větší důraz na samotnou definici účastensví případně na rozdíly mezi jednotlivými druhy účastníků. Ke zpracování práce použiji jako základní zdroj především komentářovou literaturu a učebnice správního práva. K otázkám složitějším, resp. k dílčím otázkám, které během psaní práce nastanou, použiji odborné články, které se takovou problematikou zabývají. Nedílnou součástí zdrojů pro moji diplomovou práci je samozřejmě judikatura správních soudů a judikatura Ústavního soudu. Pokud bych měla dostupné zdroje zhodnotit, o obecném správním řízení, a tedy i o účastensvím, je toho napsáno poměrně dost, nicméně jednotlivé názory autorů se v mnoha případech liší. Co se týče úkonů účastníků, jsou zpracovány jen určité oblasti. Například dobře je zpracováno téma nahlížení do spisu s různými jeho problematickými aspekty. Poněkud stranou pozornosti teoretiků správního práva zůstává např. problematika rozdílu mezi jednotlivými typy účastníků, nebo poučovací povinnosti správního orgánu.

Práce je koncipována do třech hlavních kapitol. V první kapitole se budu zprvu zabývat obecným vymezením institutu účastnictví ve správním řádu, ale i ve zvláštních zákonech, dále definuji základní skupiny účastníků a také uvedu postup správního orgánu v situaci, kdy má o postavení určité osoby jakožto účastníka nějaké pochybnosti. V první kapitole, která je kapitolou obecnou, vymezím i základní podmínky účastnictví. Obsah první kapitoly je nutný především z toho důvodu, abych byla v jádru práce schopna definovat rozdíly v procesních oprávněních různých typů účastníků a také v jakých situacích musí být účastník zastoupen, což je téma kapitoly druhé. Ve druhé kapitole práce, jak již bylo řečeno, se zaměřím na zastoupení účastníka, a to zastoupení dobrovolné, ale i obligatorní. Dále se budu věnovat i osobě podpůrce, což je nový institut, který do správního řádu přinesl nový občanský zákoník. Zpracování této kapitoly je potřebné pro následné zkoumání úkonů účastníka, neboť jsou to právě zástupci, resp. podpůrce, kteří za účastníka v mnoha případech jednají a mnoho procesních oprávnění je určeno i jim. Jádro práce následně tvoří souhrn těch nejdůležitějších procesních úkonů a oprávnění účastníků a také rozbor zásadních rozdílů mezi jednotlivými typy účastníků. Procesní úkony, resp. procesní oprávnění účastníků jsem pro přehlednost rozdělila do čtyř hlavních skupin. Již na tomto místě ale musím zdůraznit to, že veškerá procesní oprávnění účastníka se vzájemně prolínají a velmi úzce spolu souvisí. Jsem si vědoma, že uvedené dělení je relativní. Pro výsledek práce jsem si stanovila tři výzkumné otázky:

1. Je garance právního postavení tzv. opomenutého účastníka dostatečná?
2. Jak se liší rozsah procesních práv a povinností u různých typů účastníků?
3. Jaké procesní principy jsou promítnuty v úkonech účastníků řízení?

Při zpracování tématu práce použiji různé vědecké metody, a to především metody teoretické. V první kapitole bude provedena analýza právní úpravy a k tomu vybraných zdrojů, zejména jak právní úprava rozlišuje účastníky správního řádu. V kapitole třetí bude užitá metoda syntézy, resp. z dílčích částí, které spojím v jedno téma, tj. rozdíly v postavení jednotlivých typů účastníků, vznikne nějaký obecný závěr, který v závěru práce také uvedu. Dále použiji i metodu komparace a kompilace různých zdrojů informací, a to zejména v situaci, kdy se několik odborníků nemůže shodnout na jednom závěru. Já se poté budu snažit dané závěry porovnat a zaujmout k nim vlastní názor. V práci budu též uvádět své názory, a to především ohledně problematiky, na kterou není v odborné literatuře a judikatuře nazíráno jednotně.

Diplomová práce vychází z právního stavu ke dni 31. listopadu 2019.



# 1 Vymezení účastenství ve správním řízení

Na počátku práce je třeba definovat předmět správního řízení a vymežit jeho vztah k účastníkům řízení. Dle ust. § 9 SŘ je předmětem správního řízení taková rozhodovací činnost orgánů veřejné správy, jejímž účelem je vydání rozhodnutí, kterým se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva nebo povinnosti jmenovitě určené osoby, nebo kterým se v určité věci autoritativně prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má či nemá. Dle Průchy jde o rozhodování správních orgánů dle předepsaného postupu, a to o hmotných právech či povinnostech jiného subjektu správního práva, kterým je účastník řízení.<sup>1</sup> Správní řízení tedy bez účastníků nemůže existovat, neboť veřejná správa jako taková míří především do sféry veřejných subjektivních práv jednotlivců. Ve správním řízení se nerozhoduje abstraktně bez vztahu ke konkrétním osobám.<sup>2</sup>

Účastníci správního řízení jsou vedle správních orgánů, zvláštních subjektů řízení a osob zúčastněných na řízení subjekty řízení. Účastníkem řízení je subjekt správního řízení, jehož práv a povinností se rozhodování týká a který se na rozhodování podílí. Spolu se správním orgánem je účastník řízení hlavním subjektem správního řízení.<sup>3</sup> Samotné vymezení účastenství může být v praxi velice složité, neboť rozhodování často ovlivňuje nejen zájmy jednotlivců, ale i celých skupin osob. Při určování toho, kdo má či nemá být účastníkem v konkrétním řízení, je zapotřebí se nejprve podívat do zvláštních zákonů, které velice často vymezují vlastní okruh účastníků s ohledem na hmotněprávní problematiku. Až tehdy, kdy zvláštní zákon okruh účastníků nestanoví, užije se obecná úprava účastenství podle správního řádu.<sup>4</sup>

## 1.1 Kategorizace účastníků

Ustanovení § 27 SŘ definuje tři rozdílné skupiny účastníků ve třech oddělených odstavcích. V prvním odstavci jsou definováni účastníci hlavní, v druhém odstavci účastníci vedlejší. Třetí odstavec odkazuje na vymezení účastenství na základě zvláštních zákonů. Takové účastníky je taktéž třeba rozlišovat na hlavní či vedlejší.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> PRŮCHA, Petr. In SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 3 aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2017, s. 32.

<sup>2</sup> PRŮCHA, Petr (ed). *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017, s. 102 (§ 27).

<sup>3</sup> VOPÁLKA, Vladimír. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 260–261.

<sup>4</sup> Tamtéž, s. 263.

<sup>5</sup> JEMELKA, Luboš a kol. (ed). *Správní řád. Komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 182-186 (§ 27).

Rozlišování různých skupin účastníků má smysl především z důvodu odlišných procesních práv a povinností hlavního a vedlejšího účastníka, především pokud jde o jejich rozsah. Nicméně je třeba zdůraznit, že je neustále zachována rovnost účastníků řízení, kterou ale nelze považovat za rovnost absolutní, nýbrž jako rovnost v právech a povinnostech, které zákon jednotlivým skupinám účastníků přiznává.<sup>6</sup> Jinými slovy vedlejší účastník má stejná procesní oprávnění a povinnosti jako další vedlejší účastníci ve správním řízení a stejně je tomu i u účastníka hlavního. Rovnost je dle mého názoru možné také chápat jako rovnou příležitost všech typů účastníků využít svá procesní oprávnění, a to i když je tento okruh procesních oprávnění odlišný.

Jak bude rozvedeno níže, zejména v kapitole 3.1, jedná se kupříkladu o následující rozdíly v procesním postavení. Dle ust. § 49 odst. 3 SŘ, jestliže účastník uvedený v § 27 odst. 1 SŘ, tj. hlavní účastník, navrhne, aby ústní jednání bylo veřejné, správní orgán mu vyhoví, pokud tím nemůže být způsobena újma ostatním účastníkům. Dále je rozlišování patrné například z ust. § 91 odst. 1 SŘ, kdy rozhodnutí odvolacího správního orgánu je v právní moci, jestliže bylo oznámeno všem odvolatelům a účastníkům uvedeným v § 27 odst. 1 SŘ, tj. hlavním účastníkům.

### **1.1.1 Hlavní účastník**

Správní řád v ust. § 27 odst. 1 vymezuje, kdo je hlavním účastníkem správního řízení, nebo také účastníkem neopomenutelným, a zároveň je rozděluje na dvě skupiny podle způsobu zahájení řízení. Konkrétně, zda je řízení zahájeno na návrh, nebo z moci úřední. Pokud je řízení zahájeno na návrh, je účastníkem řízení žadatel a vedle něj taktéž další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem vztahuje rozhodnutí správního orgánu. Příkladem společenství práv nebo povinností může být podílové spoluvlastnictví určité věci, kdy je jeden ze spoluvlastníků žadatelem a ostatní spoluvlastníci dotčenými osobami, na které se z logiky věci musí vztahovat budoucí rozhodnutí správního orgánu. I správní řád nám nabízí jeden konkrétní příklad, a to ve sporném řízení v případě sporů z veřejnoprávních smluv uzavřených mezi více než dvěma smluvními stranami v okamžiku, kdy návrh podá jenom jedna ze smluvních stran; ostatní strany smlouvy jsou dotčenými osobami.<sup>7</sup>

V případě zahájení správního řízení z moci úřední mohou být účastníkem řízení osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit či zrušit právo nebo povinnost; nebo prohlásit, že práva

---

<sup>6</sup> JEMELKA a kol.: *Správní řád...*, s. 182-186 (§ 27).

<sup>7</sup> Tamtéž.

nebo povinnosti mají nebo nemají. V tomto případě tedy správní řád rozlišuje mezi konstitutivním a deklaratorním rozhodnutím.<sup>8</sup> Příkladem hlavního účastníka dle správního řádu může být například povinný v případě exekuce, která byla zahájena z moci úřední. Nicméně je-li exekuce zahájena na žádost osoby oprávněné na základě exekučního titulu, je i tato osoba hlavním účastníkem.<sup>9</sup>

### 1.1.2 Vedlejší účastník

Vedlejšími neboli dotčenými účastníky mohou být také další osoby, pokud mohou být rozhodnutím správního orgánu přímo dotčeny na svých právech nebo povinnostech. V tomto případě se již nerozlišuje mezi řízením zahájeným na žádost nebo z moci úřední. Dle Jurníkové je zde zásadní právě ta skutečnost, že by správní rozhodnutí mohlo změnit právní postavení osob.<sup>10</sup> Není tedy rozhodné, zda na svých právech a povinnostech skutečně budou dotčeni.<sup>11</sup>

Z materiálního pojetí účastenství vyplývá, že účastníkem řízení může být jakákoliv osoba, která může být na svých právech dotčena, aniž by s ní správní orgán jednal. V takovém případě, jakmile se správní orgán o takové osobě dozví, bezodkladně ji uvědomí, že řízení probíhá, což konstantně judikuje i Nejvyšší správní soud. Například ve svém rozhodnutí se sp. zn. NSS 5 As 24/2010 uvedl: „*Je povinností správních orgánů po celou dobu správního řízení ověřovat okruh účastníků řízení a jednat jako s účastníkem s tím, komu toto postavení svědčí.*“<sup>12</sup>

### 1.1.3 Účastenství na základě zvláštních zákonů

Ve správním řádu se jedná o vymezení účastníků dle ust. § 27 odst. 3 odkazem na ustanovení zvláštních zákonů. Protože je ve správním řádu stanovena jeho subsidiární povaha ke zvláštním zákonům, je třeba vždy zjistit, zda zvláštní zákon obsahuje vlastní úpravu účastenství. Tento zvláštní zákon by měl také stanovit, zda se jedná o hlavního, nebo vedlejšího účastníka. Pokud tak ve zvláštním zákoně stanoveno není, musí správní orgán vznik jejich účastenství vyhodnotit.<sup>13</sup> Zvláštní zákony pak svou úpravou obecné definice účastníků buď rozšiřují, nebo i zužují. Nad rámec ust. § 27 SŘ například obecnou definici rozšiřuje ust. § 115 odst. 7 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, na základě kterého má postavení účastníka dle tohoto zákona i občanské sdružení, jestliže písemně požádá o postavení

---

<sup>8</sup> JEMELKA a kol.: *Správní řád...*, s. 182-186 (§ 27).

<sup>9</sup> Tamtéž.

<sup>10</sup> JURNÍKOVÁ, Jana. In SKULOVÁ: *Správní právo...*, s. 92.

<sup>11</sup> JEMELKA a kol.: *Správní řád...*, s. 182-186 (§ 27).

<sup>12</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. února 2011, sp. zn. 5 As 24/2010.

<sup>13</sup> POTĚŠIL, Lukáš. In POTĚŠIL, Lukáš a kol. (ed). *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 145-150 (§ 27).

účastníka do osmi dnů ode dne sdělení informace o zahájeném řízení, to ovšem s výjimkou stavebních řízení dle ust. § 15 a řízení navazujících na posuzování vlivů na životní prostředí. Pod režim ust. § 27 odst. 3 správního řádu se typicky dále řadí řízení podle StavZ.

Některé zvláštní zákony obsahují vymezení účastníků zcela vlastní a právní úprava v ust. § 27 SŘ se na ně nepoužije. Tak je tomu například v řízeních o přestupcích. Dle ust. § 68 PřestZ je účastníkem řízení obviněný a poškozený v té části řízení, která se týká jím uplatněného nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení, a dále vlastník věci, která může být, nebo byla zabráná v té části řízení, která se týká zabrání věci nebo náhradní hodnoty. Dalším příkladem může být účastenství uvedené v ust. § 94 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o veřejném zdraví, kde je účastníkem řízení pouze žadatel a v jiných řízeních dle tohoto zákona jenom zaměstnavatel.

#### **1.1.4 Pochybnosti o postavení účastníka**

Za úpravou jednotlivých skupin účastníků ve správním řádu můžeme najít postup správního orgánu v případě, kdy má pochybnosti o tom, zda osoba je, nebo není účastníkem řízení. V ust. § 28 odst. 1 věta první správního řádu je zakotveno pravidlo, že za účastníka bude v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. V tomto případě jde o případy takzvaného tvrzeného účastenství. O tom, zda daná osoba je či není účastníkem, vydává správní orgán usnesení, proti kterému může tato daná osoba podat odvolání.<sup>14</sup> Dle ust. § 28 odst. 2 SŘ, pokud osoba, o níž bylo usnesením rozhodnuto, že není účastníkem, podala proti tomuto usnesení odvolání, jemuž bylo vyhověno, a mezitím zmeškala úkon, který by jako účastník mohla učinit, je oprávněna tento úkon učinit do patnácti dnů od oznámení rozhodnutí o odvolání. Taková osoba je poté zpravidla účastníkem vedlejším.<sup>15</sup> Jen ve zcela nesporných věcech může správní orgán účastenství vyřešit neformální cestou, např. sdělením dané osobě. O takový případ typicky půjde tehdy, pokud je účastenství vyřešeno výslovně v zákonné úpravě.<sup>16</sup> Nicméně může nastat situace, kdy odvolání takového účastníka proti usnesení o účastenství není úspěšné. V takovém případě se daná osoba může bránit před správními soudy žalobou proti rozhodnutí správního orgánu dle úpravy SŘS.<sup>17</sup> Judikatura se již zabývala i případem, kdy se NSS vyjádřil ve vztahu k tvrzenému, či opomenutému účastníkovi pozitivně, a tedy odlišně od správního orgánu. Dle názoru NSS *„jestliže je usnesení podle § 28 odst. 1 správního řádu o tom, že určitá osoba není účastníkem řízení, později*

<sup>14</sup> POTĚŠIL, Lukáš. In POTĚŠIL: *Správní řád...*, s. 151-152 (§ 28).

<sup>15</sup> PRŮCHA: *Správní řád...*, 107 (§ 28).

<sup>16</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. května 2008, sp. zn. 2 As 8/2008.

<sup>17</sup> POTĚŠIL, Lukáš. In POTĚŠIL: *Správní řád...*, s. 151-152 (§ 28).

*zrušeno v důsledku rozsudku správního soudu, pak by pro další řízení před správním orgánem měl přiměřeně platit § 28 odst. 2 citovaného zákona. To znamená, že opomenutý účastník by měl zmeškaný úkon učinit ve lhůtě 15 dnů od doručení nově vydaného usnesení podle § 28 odst. 1 správního řádu, které správní orgán vydá v návaznosti na zrušující rozsudek správního soudu.“<sup>18</sup>*

Zacházení s takovou osobou může být pro správní orgán v praxi velice složité. NSS se touto problematikou zabýval například v rozsudku ze dne 31. 10. 2008, sp. zn. 2 As 12/2008 NSS a dospěl k závěru, že pro správní orgány je vhodnější, aby s osobou, o které jsou pochybnosti ohledně jejího účastenství, jednaly předběžně jako s účastníkem a dokazování s touto osobou prováděly až v rámci rozhodování ve věci samé.<sup>19</sup> Lze tedy souhlasit s názorem Potěšila, že pro správní orgán je spíše efektivnější, aby byl na počátku správního řízení okruh účastníku spíše širší než užší.<sup>20</sup>

Dále je třeba uvést, že v odvolacím řízení se uplatňuje tzv. zásada neúplné apelace, což je projev prvoinstanční zásady koncentrace řízení. Jde o nemožnost uvádět v odvolání tzv. nova či novoty.<sup>21</sup> Tj. dle ust. § 82 odst. 4 SŘ se k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Ve vztahu k účastenství se touto zásadou zabýval i NSS, jehož závěr je, že „*pro posuzování účastenství se neuplatní zásada koncentrace řízení, která je stanovená pro odvolací správní řízení v § 82 odst. 4 správního řádu*“.<sup>22</sup>

Výše uvedená konstrukce, resp. postup správního orgánu spočívající v povinnosti rozhodnout o účastenství osoby v řízení, byla mimo jiné vytvořena i s cílem eliminovat existenci tzv. opomenutých účastníků, tj. účastníků, se kterými nebylo jednáno jako s účastníky vůbec. Opomenutí účastníci mají ve správním řízení specifické postavení. Pokud správní orgán s určitou osobou jako s účastníkem řízení nejedná, nezabývá to danou osobu postavení účastníka. Pokud se taková osoba obrátí na nadřízený správní orgán až po vydání rozhodnutí ve věci samé se svým odvoláním, pak se o jejím účastenství musí rozhodnout v rámci rozhodnutí o podaném odvolání.<sup>23</sup> U této skupiny účastníků je nicméně potřeba i dle NSS<sup>24</sup>

---

<sup>18</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. listopadu 2014, sp. zn. 47 A 15/2012.

<sup>19</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. října 2008, sp. zn. 2 As 12/2008.

<sup>20</sup> POTĚŠIL, Lukáš. In POTĚŠIL: *Správní řád...*, s. 151-152 (§ 28).

<sup>21</sup> SKULOVÁ, Soňa. In SKULOVÁ: *Správní právo...*, s. 87.

<sup>22</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. května 2017, sp. zn. 9 As 154/2016.

<sup>23</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. března 2014, sp. zn. 6 As 154/2013.

<sup>24</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. dubna 2012, sp. zn. 1 As 29/2012.

rozlišovat, zda jde o případy, kdy určité osobě bylo zcela znemožněno se na správním řízení účastnit, nebo zda jí jen z nějakých neznámých důvodů (např. opomenutím) nebylo rozhodnutí ve věci samé oznámeno. Dle Potěšila jde v prvním případě o závažnou procesní vadu, která zpravidla povede ke zrušení napadeného rozhodnutí například v rámci odvolacího řízení, kdy takový opomenutý účastník sám podá odvolání. Nicméně zde nelze zcela vyloučit, že ani takto závažné pochybení správního orgánu nepovede ke zrušení rozhodnutí, a to především s ohledem na dobrou víru ostatních účastníků v již vydané rozhodnutí. Může se tedy stát, že odvolání opomenutého účastníka správní orgán zamítne.<sup>25</sup> Ohledně případného zamítnutí odvolání opomenutého účastníka musím souhlasit s Potěšilem. Odvolací správní orgán by měl každý případ posuzovat jednotlivě a s ohledem na nastíněné skutkové okolnosti, které opomenutý účastník v odvolání uvádí, rozhodnout, zda jeho zájem na věci převažuje zájem ostatních účastníků, kteří například dle vydaného prvostupňové rozhodnutí jednali či plnili. Dle mého názoru je velký rozdíl mezi tím, když opomenutý účastník uvádí v odvolání „pouze“ důvody spočívající v procesním pochybení ohledně jeho účastenství, nebo zda mu skutečně byla prvostupňovým rozhodnutím způsobena újma nespočívající výlučně v tom, že nemohl využívat svých procesních práv, ale s rozhodnutím ve věci samé souhlasí.

V případě druhém, tj. v případě kdy není rozhodnutí danému účastníkovi z různých důvodů formálně oznámeno, „jde o procesní vadu zhojitelnou bez újmy na nastalé právní moci rozhodnutí jen za předpokladu, že fikce oznámení rozhodnutí nastala toliko včas, že opomenutý účastník mohl užít zákonných procesních prostředků na svou obranu ještě před tím, než správní orgán měl rozhodnutí za pravomocné. Pokud fikce doručení nastala až poté, co podle mínění správního orgánu již nabylo právní moci, počínají opomenutému účastníku teprve touto fikcí běžet lhůty pro podání řádných či mimořádných opravných prostředků. Pouhý fakt běhu času od vydání neoznámeného rozhodnutí nemá na nabytí právní moci vliv“.<sup>26</sup> NSS se dle mého názoru vypořádal s danou situací spravedlivě, a to i s ohledem na ostatní účastníky řízení. Fikcí doručení stanovuje počátek pro běh lhůt pro podání opravných prostředků, s čímž musím souhlasit. Když se opomenutý účastník prokazatelně s rozhodnutím seznámí, může činit kroky k tomu, aby se proti rozhodnutí nějakým způsobem, a především včas bránil, což dle mého názoru zcela koresponduje s právním principem bdělým náleží práva.

---

<sup>25</sup> POTĚŠIL, Lukáš. In POTĚŠIL: *Správní řád...*, s. 145-150 (§ 27).

<sup>26</sup> Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. února 2009, sp. zn. 2 As 25/2007.

## 1.2 Podmínky účastnictví ve správním řízení

Má-li být určitá osoba účastníkem správního řízení, je nezbytné, aby splňovala podmínky stanovené zákonem. Těmi jsou způsobilost být účastníkem správního řízení a procesní způsobilost neboli způsobilost jednat samostatně před správním orgánem nebo také způsobilost činit samostatně v řízení úkony. Při posuzování těchto vlastností rozlišujeme účastníky na fyzické osoby a právnické osoby. Dále je třeba dbát i soukromoprávních předpisů, které definují základní instituty jako právní osobnost a svéprávnost, na nichž obě podmínky závisí. Předpisy z oblasti správního práva tak navazují na obecnou úpravu daných institutů v občanském zákoníku.<sup>27</sup>

### 1.2.1 Způsobilost být účastníkem řízení

Aby mohla být fyzická či právnická osoba účastníkem správního řízení, tedy mít způsobilost být účastníkem správního řízení, je třeba, aby měla právní osobnost.<sup>28</sup> Právní osobnost jako institut zavedl občanský zákoník. Ten v ust. § 15 právní osobnost definuje jako „způsobilost mít v mezích právního řádu práva a povinnosti“.

Fyzická osoba má dle ust. § 23 OZ právní osobnost od narození až do smrti, resp. i před narozením za splnění podmínek ust. § 25 OZ<sup>29</sup>, kdy má postavení tzv. nascitura.<sup>30</sup> Oproti tomu svéprávnosti, jak bude rozvedeno níže, fyzická osoba nabývá postupně. Lze tedy uzavřít, že fyzická osoba může být účastníkem správního řízení, dokud má právní osobnost.<sup>31</sup>

U právnických osob je vymezení jejich právních osobností poněkud složitější. Podle ust. § 20 OZ je právnická osoba organizovaný útvar, o kterém zákon stanoví, že má právní osobnost, nebo jehož právní osobnost zákon uzná. Specifické jsou právnické osoby veřejného práva, jako jsou například územní samosprávné celky a jiné veřejnoprávní korporace. Takové právnické osoby podle ust. § 20 odst. 2 OZ podléhají zákonům, podle nichž byly zřízeny a ustanovení občanského zákoníku se na ně užijí, pokud se to slučuje s právní povahou takových osob. Za právnickou osobu je třeba považovat i stát, a to dle ust. § 21 OZ.

Dle ust. § 126 OZ právní osobnost právnických osob nastává okamžikem jejich vzniku. Právní osobnost má právnická osoba od svého vzniku do svého zániku a ve stejném časovém

---

<sup>27</sup> POTĚŠIL, Lukáš. In POTĚŠIL: *Správní řád...*, s. 153-157 (§ 29).

<sup>28</sup> Tamtéž, s. 153-157.

<sup>29</sup> „Na počaté dítě se hledí jako na již narozené, pokud to vyhovuje jeho zájmům. Má se za to, že se dítě narodilo živé. Nenarodí-li se však živé, hledí se na ně, jako by nikdy nebylo.“ (§ 25 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů).

<sup>30</sup> DOBROVOLNÁ, Eva. HURDÍK, Jan. In LAVICKÝ, Petr a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 183-185 (§ 23).

<sup>31</sup> Tamtéž.

rozpětí tedy může být i účastníkem správního řízení.<sup>32</sup> Je ale nezbytné si vymezit i onen okamžik vzniku či zániku právnických osob. Okamžik vzniku právnické osoby vymezuje OZ v ust. § 126, kdy před samotným vznikem právnické osoby je právnickou osobu potřeba založit neboli ustavit. Právnická osoba zpravidla vzniká dnem zápisu do veřejného rejstříku, resp. dnem právní moci usnesení o zápisu právnické osoby do rejstříku. Právnické osoby veřejného práva pak vznikají účinností zákona, kterým jsou zřízeny. Zákon dále může stanovit případy, kdy právnická osoba vzniká jiným způsobem, například rozhodnutím orgánu veřejné moci apod.<sup>33</sup>

### 1.2.2 Procesní způsobilost fyzických a právnických osob

Další podmínkou vedle právní osobnosti, resp. způsobilosti být účastníkem řízení, která je navíc i výslovně uvedena ve správním řádu, je procesní způsobilost. Aby mohli účastníci samostatně činit úkony před správním orgánem, je nezbytné, aby byli plně svéprávní. Jen tehdy bude mít účastník tzv. procesní způsobilost. Dle ust. § 29 správního řádu je každý způsobilý činit v řízení úkony samostatně v tom rozsahu, v jakém mu zákon přiznává svéprávnost. Správní řád zde odkazuje na soukromoprávní úpravu, resp. na OZ. A protože nová koncepce soukromého práva, jak bude uvedeno níže, jasně spojuje svéprávnost pouze s fyzickými osobami, je jasné, že právnická osoba sama o sobě svéprávnost nemá.<sup>34</sup> Naopak u fyzické osoby se bude procesní způsobilost přímo odvíjet od její svéprávnosti.<sup>35</sup>

Nejprve se v této části budu věnovat procesní způsobilost fyzických osob. Správní řád odkazuje na soukromoprávní úpravu, kde je v ust. § 30 OZ uvedeno, že plně svéprávným se člověk stává zletilostí. Zletilosti se nabývá dovršením osmnáctého roku věku. Před nabytím zletilosti se může člověk stát plně svéprávným přiznáním svéprávnosti nebo uzavřením manželství. V případě nezletilých ust. § 31 OZ stanoví, že každý nezletilý, který nenabyl plně svéprávnosti (např. uzavřením manželství nebo přiznáním svéprávnosti), je způsobilý k právním jednáním co do povahy přiměřeným rozumové a volní vyspělosti nezletilých jeho věku. V rozsahu, ve kterém nezletilý svéprávný není, musí být zastupován zákonným zástupcem, tj. nejčastěji jde o rodiče nezletilých dětí, ve výjimečných případech o poručníka, pěstouna či opatrovníka.<sup>36</sup> Pokud však žádný ze zákonných zástupců nemůže nezletilé dítě zastupovat, a to z různých důvodů, a pokud soud takovému dítěti neustanoví opatrovníka, např.

<sup>32</sup> POTĚŠIL, Lukáš. In POTĚŠIL: *Správní řád...*, s. 153-157 (§ 29).

<sup>33</sup> RONOVSÁ, Kateřina. BÍLKOVÁ, Jana. In LAVICKÝ: *Občanský zákoník...*, s. 661-676 (§ 126).

<sup>34</sup> POTĚŠIL, Lukáš. In POTĚŠIL: *Správní řád...*, s. 153-157 (§ 29).

<sup>35</sup> PRŮCHA: *Správní řád...*, s. 110 (§ 29).

<sup>36</sup> JEMELKA a kol.: *Správní řád...*, s. 191-194 (§ 29).



pro případný střet zájmů, musí být takový nezletilý zastoupen procesním opatrovníkem, kterého ustanoví do funkce správní orgán.<sup>37</sup> Dále je zde třeba uvést, že na rozdíl od právní osobnosti lze osobu na svéprávnosti omezit. Institut omezení svéprávnosti je upraven v ust. § 55 an. OZ. Fyzickou osobu nelze zcela zbavit svéprávnosti, ale lze ji pouze omezit, a to jen tehdy, pokud dané osobě hrozí závažná újma a pokud nelze využít mírnějšího a méně omezujícího opatření, kterým může být například institut nápomoc při rozhodování či zastoupení členem domácnosti. Při omezení svéprávnosti je nezbytné, aby soud, který jako jediný může o této věci rozhodovat, vymezil, kterých právních jednání se omezení týká. Občanský zákoník obsahuje i jistou pojistku pro případy nejprísnejších omezení ve svéprávnosti, kdy fyzické osobě musí zůstat svéprávnost v rozsahu běžných záležitostí každodenního života. Člověk, který byl na svéprávnosti omezen, má soudem ustanoveného opatrovníka, který dle Potěšila je jeho zákonným zástupcem. Osoba omezená ve svéprávnosti tak sice bude účastníkem správního řízení, neboť právní osobnost má, nicméně jeho jménem bude činit úkony buď jeho zákonný zástupce, kterým je hmotněprávní opatrovník, nebo opatrovník procesní. Údaj o tom, že člověk byl omezen na svéprávnosti je mimo jiné dostupný v systému evidence obyvatel a správní orgán si tak tuto informaci může snadno dohledat.<sup>38</sup> K tomuto je třeba dodat, že správní orgány musí rozhodnutí soudu, který rozhodl o omezení svéprávnosti fyzické osoby, respektovat a přizpůsobit této skutečnosti i samotné vedení řízení.<sup>39</sup>

Podle ust. 29 odst. 3 správního řádu může dát správní orgán fyzické osobě, která nemá plnou procesní způsobilost, příležitost, aby se k věci vyjádřila. Půjde o případy osob omezených ve svéprávnosti, které nemají v rozsahu omezení procesní způsobilost, a o nezletilé. Jde nicméně o pouhou možnost správního orgánu tak učinit, nikoli o jeho povinnost. Zde je důležité si uvědomit, že takové vyjádření není úkonem účastníka podle správního řádu, neboť daná osoba nemá procesní způsobilost neboli způsobilost samostatně činit úkony před správním orgánem.<sup>40</sup> Výše uvedenou možnost správní řád rozvádí ve vztahu k nezletilým v ust. § 29 odst. 4 správního řádu. Nezletilý dle ust. § 31 OZ, který nenabyl plné svéprávnosti, je způsobilý k právním jednáním co do povahy přiměřených rozumové a volní vyspělosti nezletilých jeho věku. Dle ust. § 892 OZ rodiče dítěte mají povinnost a právo zastupovat dítě při právních jednáních, ke kterým není samo způsobilé. Někdy namísto rodičů může být dítě zastoupeno poručníkem, opatrovníkem či pěstounem.<sup>41</sup> Protože dítě nemůže činit samo úkony ve správním

---

<sup>37</sup> JEMELKA a kol.: *Správní řád...*, s. 199-212 (§ 32).

<sup>38</sup> POTĚŠIL, Lukáš. In POTĚŠIL: *Správní řád...*, s. 153-157 (§ 29).

<sup>39</sup> Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 17. ledna 2011, sp. zn. 75 Ca 9/2008.

<sup>40</sup> JEMELKA a kol.: *Správní řád...*, s. 191-194 (§ 29).

<sup>41</sup> § 928 an. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

řízení a úkony za něj činí zákonný zástupce nebo procesní opatrovník, je vždy třeba postupovat s cílem zjištění názoru nezletilého dítěte, pokud již dokáže samo formulovat své názory. Dítě může být vyslyšeno buď přímo, nebo prostřednictvím orgánu sociálně-právní ochrany dětí. Někdy je vhodné, aby dítě bylo vyslyšeno bez přítomnosti rodičů. Pokud však rodiče přítomni nejsou, je nutné, aby správní orgán přibral k úkonu jinou vhodnou dospělou osobu. Takto přibraná osoba se nestává účastníkem řízení, nýbrž pouze zajišťuje dohled nad zachováním nestrannosti s ohledem na citlivost daného úkonu. Správní orgán k názoru dítěte přihlíží s ohledem na jeho věk a rozumovou vyspělost.<sup>42</sup> Úprava ve správním řádu je odrazem úpravy zakotvené v Úmluvě o právech dítěte, konkrétně v čl. 12, kde je uvedena povinnost států zajistit, aby se mohlo dítě svobodně vyjadřovat k věcem, které se ho týkají, zejména aby mělo možnost být slyšeno v soudním či správním řízení.<sup>43</sup>

Právě až po rozboru institutu procesní způsobilosti fyzických osob je možné přistoupit k analýze procesní způsobilosti osob právnických. Protože občanský zákoník přiznává svéprávnost pouze člověku, právnická osoba tak svéprávná být nemůže. Podle soukromoprávní úpravy, např. ust. § 151 OZ, právnické osoby nejednají samy za sebe, ale prostřednictvím svých statutárních orgánů. Dále ust. § 162 OZ upravuje zákonné zastupování právnických osob při jejich právních jednáních, kdy jde o zastoupení hmotněprávní, nicméně je možné ho využít i v rámci správního řízení.

Může být diskutabilní, jak zastoupení bude fungovat ve správním řízení, tedy zda je zastoupení statutárním orgánem i zastoupení procesní ve smyslu ust. § 31 správního řádu. V komentářové literatuře se uvažuje nad situací, pokud by skutečně byl statutární orgán procesním zástupcem. Dle Potěšila by to činilo problém například co se týče datových schránek, neboť podle správního řádu se doručuje zástupcům účastníka. Pokud by tedy statutární orgán byl procesním zástupcem, muselo by se doručovat pouze jemu. To by nicméně znamenalo popření povinnosti každé právnické osoby mít svou datovou schránku. Navíc statutární orgány svou datovou schránku mít nemusí.<sup>44</sup> Stejně tak i Vedral ve svém komentáři tyto dvě záležitosti odděluje – tedy, že v případě zastoupení právnické osoby statutárním orgánem nejde o vzájemný vztah zastoupeného a zástupce, ale jde o čistě osobní přímé jednání právnické osoby.<sup>45</sup> K tomuto se vyjádřil i poradní sbor ministerstva vnitra ke správnímu řádu, a to tak, že

---

<sup>42</sup> JEMELKA a kol.: *Správní řád...*, s. 191-194 (§ 29).

<sup>43</sup> Sdělení č. 104/1991 Sb., sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o právech dítěte.

<sup>44</sup> POTĚŠIL, Lukáš. In POTĚŠIL: *Správní řád...*, s. 158-161 (§ 30).

<sup>45</sup> VEDRAL, Josef (ed). *Správní řád: Komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 234 (§ 30).

vztah statutárního orgánu a právnické osoby je zastoupení hmotněprávní a doručovat se nadále bude dle ust. § 21 správního řádu v souladu s ust. § 30 správního řádu.<sup>46</sup> Já se zcela ztotožňuji s názorem Potěšila, že jde o specifický druh zastoupení, nicméně nikoli o zastoupení procesní ve smyslu ust. § 31 správního řádu.<sup>47</sup> Procesnímu zastoupení se tato práce bude věnovat v kapitole druhé. Jednání za právnickou osobu ve správním řízení, mimo právnické osoby veřejného práva, se tak bude řídit úpravou ust. § 21 OSŘ. Jednat za právnické osoby tedy může člen statutárního orgánu, její zaměstnanec, který tím byl statutárním orgánem pověřen, dále vedoucí odštěpného závodu, či prokurista.

Jménem státu činí úkony vedoucí organizační složky státu, případně jím pověřený zaměstnanec. Organizační složky státu najdeme vymezené v zákoně č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. Tam je také stanoveno, že pokud stát vstupuje jako účastník právních vztahů, je právnickou osobou. Vedoucí organizační složky může písemně pověřit jiného vedoucího zaměstnance dané složky, aby činil úkony jménem státu. Další zaměstnanci mohou činit úkony jen tehdy, pokud to tak stanoví vnitřní předpis organizační složky.<sup>48</sup> Dle ust. § 30 odst. 4 SŘ za územní samosprávný celek činí úkony ten, kdo je podle zvláštního zákona oprávněn územní samosprávný celek zastupovat, jeho zaměstnanec, nebo člen zastupitelstva, který byl takovou osobou pověřen. V případě obce je takovou osobou starosta, jde-li o statutární město, je takovou osobou primátor. Kraj navenek zastupuje hejtman a hlavní město Prahu primátor hlavního města Prahy. Pokud to vyplývá z vnitřního předpisu územního samosprávného celku, může činit za územní samosprávný celek úkony i její zaměstnanec. Oprávnění osoby, která činí úkony, musí mít písemnou formu.<sup>49</sup>

Je třeba zdůraznit, že za právnickou osobu může v téže věci dle ust. § 30 odst. 2 správního řádu činit úkony jen jedna osoba, kterou se myslí fyzická osoba. To ovšem neznamená, že v celém řízení může za právnickou osobou jednat jedna a ta samá osoba. Pokud je osob, které mohou činit úkony za právnickou osobu, více, mohou se tyto osoby v jednotlivých fázích správního řízení střídat. Nicméně současně v rámci jedné věci jednat nemohou. Jak jsem již uvedla dle ust. § 30 odst. 5 správního řádu každý, kdo činí za právnickou osobu nějaké úkony, musí prokázat své oprávnění. To, jakým způsobem se bude dané konkrétní oprávnění prokazovat, záleží na typu právnické osoby a jakou právní úpravou se její fungování řídí.<sup>50</sup>

---

<sup>46</sup> Závěr č. 131 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 14. února 2014.

<sup>47</sup> POTĚŠIL, Lukáš. In POTĚŠIL: *Správní řád...*, s. 158-161 (§ 30).

<sup>48</sup> PRÁŠKOVÁ, Helena. Jednání za právnickou osobu ve správním řízení. *Právní rozhledy*, 2017, roč. 25, č. 22, s. 770-773.

<sup>49</sup> JEMELKA a kol.: *Správní řád...*, s. 195-197 (§ 30).

<sup>50</sup> Tamtéž.

Typicky se tak daná osoba prokáže například výpisem z obchodního rejstříku nebo jmenovacím dokumentem. Pokud takové oprávnění nebude prokázané, jde o nedostatek podmínky řízení, který je odstranitelný. Pokud dojde k dodatečnému předložení oprávnění, budou zhojené i všechny předešlé úkony, které dotčená osoba učinila ještě před ověřením.<sup>51</sup>

K problematice jednání za právnickou osobu lze uvést i příklad specifické úpravy oproti správnímu řádu. Jedná se o jednání za právnickou osobu v PřesZ. Dle ust. § 20 odst. 1 PřesZ „*Právnická osoba je pachatelem, jestliže k naplnění znaků přestupku došlo jednáním fyzické osoby, která se za účelem posuzování odpovědnosti právnické osoby za přestupek považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě a která porušila právní povinnost uloženou právnické osobě, a to při činnosti právnické osoby, v přímé souvislosti s činností právnické osoby nebo ku prospěchu právnické osoby nebo v jejím zájmu; za porušení právní povinnosti uložené právnické osobě se považuje též porušení právní povinnosti uložené organizační složce nebo jinému útvaru, který je součástí právnické osoby.*“ Institut je specifický dle mého názoru především tím, že jde o relativně novou konstrukci odpovědnosti právnické osoby za přestupky a jde o situace, kdy osoby, které za právnickou osobu nejčastěji jednají v běžných či méně běžných záležitostech, nyní mohou svým jednáním založit této právnické osobě (například jakožto svému zaměstnavateli) odpovědnost za přestupek, pokud je toto jejich jednání právnické osobě přičitatelné. Pro právnickou osobu je zde stanoven i způsob zproštění odpovědnosti za přestupek v ust. § 21 odst. 1 PřesZ, když prokáže, že vynaložila k zabránění přestupku veškeré své úsilí, které by po ní bylo možné požadovat. Ke zproštění nedojde, ukázeli se, že právnická osoba nevykonávala povinné či potřebné kontroly fyzické osoby, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě z důvodu posuzování odpovědnosti právnické osoby.

---

<sup>51</sup> Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. listopadu 2008, sp. zn. 22 Ca 147/2008.

## 2 Zastoupení účastníků a osoba podpůrce

S institutem účastenství velmi úzce souvisí i zastoupení účastníků. Na počátku této kapitoly je předně potřeba uvést, že správní právo rozlišuje několik typů zastoupení. V první řadě rozeznává zastoupení obligatorní neboli povinné, jehož existence plyne často přímo ze zákona nebo například z rozhodnutí soudu.<sup>52</sup> Jde o zastupování, ke kterému dochází zcela nezávisle na vůli zastupovaného účastníka. Jedná se tedy o situace, kdy účastník být zastoupen musí.<sup>53</sup> V této skupině správní řád rozeznává zastoupení zákonným zástupcem a zastoupení opatrovníkem.<sup>54</sup> Vedle toho ovšem rozlišuje správní řád i zastoupení dobrovolné. Do této skupiny správní řád řadí zastoupení na základě plné moci a zastoupení společným zmocněncem či společným zástupcem.<sup>55</sup>

Tato kapitola se věnuje oběma typům zastoupení. Správní řád výčet typů tzv. procesního zastoupení uvádí v ust. § 31 a jednotlivé typy poté rozvádí v následujících ustanoveních. Před samotným uvedením jednotlivých typů zastoupení je třeba zdůraznit, že z jednání zástupce vznikají práva a povinnosti přímo zastoupenému účastníkovi, což znamená, že sám zástupce se účastníkem správního řízení nestává.<sup>56</sup>

### 2.1 Zastoupení obligatorní

Jak je výše uvedeno, správní řád rozeznává obecně dva typy zastoupení ve správním řízení. Obligatorní neboli povinné zastoupení můžeme dále dělit na dvě kategorie, a to na zastoupení zákonným zástupcem a zastoupení procesním opatrovníkem. Do této kategorie tedy řadíme zastupování těch, jejichž procesní způsobilost je například z důvodu nízkého věku nebo na základě rozhodnutí soudu u osob omezených na svéprávnosti, omezena.

#### 2.1.1 Zastoupení zákonným zástupcem

V případech, kdy fyzická osoba nemá procesní způsobilost, tj. způsobilost samostatně jednat, je potřeba, aby byla zastoupena v řízení zákonným zástupcem, a to v rozsahu, v jakém není svéprávná, resp. v jakém nemá procesní způsobilost. Typickým příkladem zastoupení zákonným zástupcem jsou rodiče vůči nezletilým dětem nebo případy zastupování osob omezených na svéprávnosti. V případě osob omezených na svéprávnosti je dle Potěšila zákonným zástupcem i opatrovník určený soudem.<sup>57</sup> V ust. § 32 odst. 2 písm. a) správního řádu

---

<sup>52</sup> POTĚŠIL, Lukáš. In POTĚŠIL: *Správní řád...*, s. 162-163 (§ 31).

<sup>53</sup> PRŮCHA: *Správní řád...*, s. 114 (§ 32).

<sup>54</sup> § 32 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>55</sup> MATES, Pavel. Zastoupení ve správním řízení. *Bulletin advokacie*, 2015, č. 4, s. 15.

<sup>56</sup> MATES: *Zastoupení ve správním...*, s. 13.

<sup>57</sup> POTĚŠIL, Lukáš. In POTĚŠIL: *Správní řád...*, s. 164-172 (§ 32).

je dále upravena i situace, kdy fyzická osoba nemá zákonného zástupce nebo když tento nemůže účastníka zastupovat anebo když daná osoba nemá hmotněprávního opatrovníka. V takovém případě přichází na řadu ustanovení procesního opatrovníka, čemuž se v práci věnuji v kapitole 2.1.2. Na tomto místě je ale také třeba upozornit na to, že sice zastoupení zákonným zástupcem je obligatorním zastoupením, nicméně zákonnému zástupci nic nebrání v tom, aby se nechal zastoupit dobrovolně na základě plné moci zmocněncem.<sup>58</sup>

### 2.1.2 Zastoupení opatrovníkem

Ustanovení § 32 správního řádu uvádí výčet situací, kdy správní orgán musí ustanovit účastníkovi tzv. procesního opatrovníka. Dle Jemelky je tento výčet taxativní.<sup>59</sup> Stejně tak uvádí i Jurníková.<sup>60</sup> Naproti tomu Potěšil uvádí, že jde o výčet demonstrativní, a argumentuje tím, že v ust. § 32 odst. 2 písm. i) správního řádu je otevřený prostor formulací „*Správní orgán ustanoví opatrovníka účastníkům, o nichž tak stanoví zákon.*“<sup>61</sup> Kdyby šlo o demonstrativní výčet, byl by označen jinak tak, aby to z jazykového výkladu vyplývalo jasně, například slovem „zejména“, apod. Já se tedy spíše přikláním k první variantě, tj. že jde o výčet taxativní. Opatrovník je tedy typem povinného zastoupení účastníka řízení a pojmově se oproti zákonnému zástupci vztahuje jak k osobě fyzické, tak i k osobě právnické.<sup>62</sup> Správní orgán má za podmínek stanovených zákonem povinnost účastníkovi procesního opatrovníka ustanovit.

Prvním případem, ve kterém je nutné ustanovit opatrovníka, je situace, kdy účastník nemá zákonného zástupce, případně že tento zákonný zástupce nemůže danou osobu zastupovat. Spadá sem i případ, kdy účastník nemá opatrovníka podle zvláštního zákona. Typická situace, která by se pod tento důvod mohla podřadit, je situace, kdy by se rodiče jako zákonní zástupci dítěte dostali se zájmy dítěte do střetu zájmů. V takovém případě rodiče jednat nemůžou a soud musí ustanovit opatrovníka. Pokud by tak soud neučinil, musí správní orgán ustanovit opatrovníka procesního.<sup>63</sup> I judikatura dospěla ke stejnému závěru, např. v rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 7. 2013, sp. zn. 57 A 38/2012.<sup>64</sup>

---

<sup>58</sup> POTĚŠIL, Lukáš. In POTĚŠIL: *Správní řád...*, s. 164-172 (§ 32).

<sup>59</sup> JEMELKA a kol.: *Správní řád...*, s. 199-212 (§ 32).

<sup>60</sup> JURNÍKOVÁ, Jana. In SKULOVÁ: *Správní právo...*, s. 99.

<sup>61</sup> POTĚŠIL, Lukáš. In POTĚŠIL: *Správní řád...*, s. 164-172 (§ 32).

<sup>62</sup> Tamtéž.

<sup>63</sup> JEMELKA a kol.: *Správní řád...*, s. 199-212 (§ 32).

<sup>64</sup> „*Správní orgán rozhodoval o stanovení příspěvku na úhradu péče v zařízení, který měl být poskytován nezletilému. Ten zároveň pobíral i sirotčí důchod po svém otci. V tomto případě správní soud uvedl, že nezletilému měl být ustanoven procesní opatrovník, neboť jeho zájmy a zájmy jeho matky se dostaly do kolize.*“ (rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. července 2013, sp. zn. 57 A 38/2012).

Druhým případem je situace, kdy je opatrovník jmenován osobám, kterým brání jiná právní překážka, aby své úkony prováděly. Za takovou překážku je možné považovat například výkon trestu odnětí svobody, nebo pobyt ve vazbě. V takové situaci by si daná osoba měla zvolit svého zmocněnce na základě plné moci. Pokud této možnosti nevyužije, musí ji správní orgán ustanovit procesního opatrovníka.<sup>65</sup>

Třetím případem je situace, kdy je potřeba opatrovníka ustanovit právnické osobě, a to tehdy, když nemá statutární orgán, který by byl způsobilý za ni jednat. V praxi je poté nejčastějším případem situace uvedena pod čtvrtou variantou, tj. ustanovení opatrovníka pro osoby neznámého pobytu, nebo kterým se nedaří doručovat. U tohoto případu je vhodné zdůraznit, že jmenování opatrovníka by mělo být až ultima ratio. To znamená, že správní orgán by měl před tímto krokem provést důkladné šetření a případně zvážit jiné vhodné kroky.

Pátým důvodem pro ustanovení opatrovníka je případ osob, které jsou natolik těžce zdravotně postižené, že se s nimi nelze dorozumět ani prostřednictvím tlumočnicka znakové řeči či prostředníka pro komunikaci s hluchoslepými a osob, které jsou stížené přechodnou duševní poruchou bránící jim samostatně v řízení jednat, jestliže je to nezbytné k hájení jejich práv.

Šestým případem je situace, kdy se nepodaří oznámit zahájení řízení z moci úřední účastníkovi s plnými procesními právy. Zde správní řád má zřejmě na mysli doručení faktické bez fiktivního doručení. Kdyby tomu bylo naopak, mohlo by mít následné rozhodnutí ve věci pro daného účastníka citelné dopady například v oblasti přestupkového práva, kdy by se mohlo stát, že bude účastníkovi uložen správní trest, který pro něj bude poměrně citelný, aniž by byl informován o samotném zahájení řízení, a tudíž by byl zbaven svých procesních oprávnění.<sup>66</sup>

Další zásadní otázkou u procesního opatrovnictví je, kdo by měl být oním opatrovníkem. Správní řád stanoví, že opatrovníkem by měl být prvotně ten, u koho je opatrovaný v péči nebo jiná vhodná osoba. Je přípustná i situace, kdy bude opatrovníkem i právnická osoba. Správní orgán by rovněž měl prověřit schopnosti budoucího opatrovníka a jeho vztah k opatrovanému. Na druhou stranu nikoho nelze k přijetí této funkce žádným způsobem nutit. Dle Matese je obecně zastáván názor, že by rozhodně neměl být opatrovníkem jmenován zaměstnanec úřadu, který jako správní orgán v dané věci rozhoduje, a to mimo jiné z důvodu možného střetu zájmů. Praxe se přiklání k názoru, že by v mezních případech, tj. když například osoba opatrovanci blízká funkci odmítne, měl být opatrovníkem ustanoven advokát, notář, případně obec.<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> JEMELKA a kol.: *Správní řád...*, s. 199-212 (§ 32).

<sup>66</sup> MATES: *Zastoupení ve správním...*, s. 14.

<sup>67</sup> Tamtéž, s. 13-14.

Ústavní soud se k této problematice taktéž několikrát vyjádřil a konstantně je toho názoru, že ustanovení zaměstnance správního orgánu, který o věci rozhoduje, do funkce opatrovníka je porušením ústavní zásady rovnosti účastníků, neboť v takovém případě není stoprocentně zajištěno, že opatrovník bude hájit zájmy opatrovance a nikoli zájmy správního orgánu.<sup>68</sup>

Povinností správního orgánu je průběžné sledování a hodnocení výkonu funkce opatrovníka. Pokud by správní orgán zjistil, že opatrovník nehájí zájmy opatrovance, ale spíše své vlastní zájmy, nebo že je opatrovník nečinný, měl by správní orgán rozhodnout usnesením o zrušení opatrovnictví a obratem by měl ustanovit opatrovníka nového. Je třeba dodat, že tento postup podpořil i ÚS, který kriticky označil za zbytečný formalismus stav, kdy správní orgán zcela ignoruje nečinného opatrovníka, neboť přeci správní orgán splnil svou zákonnou povinnost nějakého ustanovit.<sup>69</sup>

Z výslovné dikce zákona poté plynou tři důvody zániku funkce opatrovníka, a to je-li opatrovanec nadále zastupován zákonným zástupcem, dále nabude-li opatrovanec procesní způsobilost nebo pomine-li důvod, pro který byl opatrovník ustanoven. K zániku nedochází ex lege, ale je třeba, aby k tomuto správní orgán vydal usnesení, které vydá bezodkladně poté, co se o důvodu dozví. Pokud nejsou o zániku funkce pochybnosti, správní orgán usnesení pouze zaznamená do spisu. V takovém případě se proti rozhodnutí nelze bránit odvoláním. V ostatních případech se usnesení oznamuje opatrovníkovi a opatrovanci a poté proti tomuto usnesení je odvolání přípustné.<sup>70</sup>

## **2.2 Zastoupení dobrovolné**

Zastoupení fakultativní neboli dobrovolné tvoří druhou skupinu typů zastupování, které správní řád rozeznává. Do této kategorie řadíme zastoupení na základě plné moci a zastoupení společným zmocněncem a společným zástupcem. Odlišně od zastoupení obligatorního závisí tento způsob zcela na rozhodnutí účastníka, zda se nechá zastoupit či nikoli.

### **2.2.1 Zastoupení na základě plné moci**

U zastoupení na základě plné moci záleží zcela na účastníkovi, pro kterou osobu se rozhodne, aby byla jeho zmocněncem. Dle dikce zákona je možné, aby si zmocněnce vybral i procesní opatrovník. Žádné speciální podmínky pro působení zmocněnce ze zákona neplynou a správní řád ani nikterak nevylučuje, aby byla zmocněncem i právnická osoba. Samotné

---

<sup>68</sup> Srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 7. června 2006, sp. zn. IV. ÚS 369/06 a nálezy Ústavního soudu ze dne 7. prosince 2005, sp. zn. IV. ÚS 412/04.

<sup>69</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 31. března 2005, sp. zn. II. ÚS 629/04.

<sup>70</sup> MATES: *Zastoupení ve správním...*, s. 14.



zastoupení vzniká již okamžikem uzavření dohody o tomto zastoupení. Plná moc poté pouze prokazuje, že zastoupení vzniklo. Podpisy na plné moci nemusí být zpravidla úředně ověřené.<sup>71</sup>

Ve správním řízení může mít účastník pouze jednoho zmocněnce. Pokud si tedy účastník zvolí nového, zaniká tím původní zmocnění. Ale protože za samotné zmocnění odpovídá sám účastník, je třeba si uvědomit, že s tím jsou spojené i určité procesní důsledky. Když se totiž účastník rozhodne pro odvolání svého zmocněnce, je toto rozhodnutí účinné vůči správnímu orgánu až okamžikem, kdy mu tato skutečnost bude oznámena.<sup>72</sup>

Plná moc může být udělena pro určitý úkon, nebo pro konkrétní část řízení, taková plná moc je dle tradičního pojmosloví nazývána jako plná moc prostá. Dále může jít o plnou moc procesní, tj. pro celé jedno konkrétní řízení. Správní řád zná taktéž plnou moc prezidiální, což je plná moc udělena do budoucna pro neurčitý počet řízení s určitým předmětem. Tato plná moc musí obsahovat úředně ověřené podpisy. Poslední typ rozeznávaný správním řádem je plná moc v jiném rozsahu na základě zvláštního zákona.<sup>73</sup>

Aplikační praxe ovšem narazila na problematiku generální plné moci. Tento problém řešil Veřejný ochránce práv a na jeho podnět i poradní sbor ministerstva vnitra, který ve svém závěru použití generální plné moci advokáta v řízení podle správního řádu potvrdil a podřadil generální plnou moc pod ust. § 33 odst. 2 písm. d) správního řádu. Zvláštním zákonem je dle poradního sboru právní úprava zastupování v občanském zákoníku.<sup>74</sup> Slováček ve svém článku nicméně poměrně logickými argumenty závěru poradního sboru oponuje. Dle jeho názoru je generální plná moc využitelná taktéž ve správním řízení, ve kterých je založena do spisu jako procesní plná moc dle ust. § 33 odst. 2 písm. b) správního řádu. Znamená to tedy, že v každém dílčím řízení je potřeba, aby účastník generální plnou moc předložil. Autor dále argumentuje i dodržováním principu právní jistoty, když nevidí rozdíl mezi civilním a správním řízením ve věcech zastupování.<sup>75</sup> K tomu se zcela odlišně vyjadřuje i Mates ve svém článku, kde generální moc nevztahuje pod procesní plnou moc, tj. pod písm. b), ani pod žádné jiné. Nicméně přiznává, že výjimka je u advokátů. Ti mohou být zmocněni na základě generální plné moci na základě písm. d), když oním zvláštním zákonem je zákon o advokacii.<sup>76</sup> A contrario se dá tedy říct, že jiný zmocněnec nemůže být generální plnou mocí zmocněn pro účely správního řízení. Názor

---

<sup>71</sup> MATES: *Zastoupení ve správním...*, s. 15.

<sup>72</sup> Tamtéž.

<sup>73</sup> SLOVÁČEK, David. Generální plná moc ve správním řízení. *Bulletin advokacie*, 2012, č. 12, s. 39.

<sup>74</sup> Závěr č. 113 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10. dubna 2012.

<sup>75</sup> SLOVÁČEK: *Generální plná moc...*, s. 40.

<sup>76</sup> MATES: *Zastoupení ve správním...*, s. 16.

Slováčka, který vhodně správní řízení srovnává s civilním řízením, se mi zdá být nejvíce přiléhavý. A protože v právní úpravě civilního řízení není generální plná moc taktéž upravena, ale je obecně soudy přijímána, nevidím žádný důvod, aby tomu tak nedělaly i správní orgány. Co víc, když ji správní orgán nepřijme, může dojít k závažným procesním důsledkům pro účastníka. Například když se účastník bude dlouhodobě zdržovat v cizině a správní orgán generální plnou moc nebude respektovat, nebude moci účastník využít naplno svých procesních práv jako například nahlížení do spisu apod.

I v případě zastoupení na základě plné moci je zakotvené obecné pravidlo, že správní orgán nadále v řízení doručuje pouze zvolenému zmocněnci s výjimkou případů, kdy má zastoupená osoba něco osobně v řízení vykonat. Pokud se však zmocněnci doručovat nedaří, musí správní orgán přijmout opatření. Pokud je zastoupený hlavním účastníkem dle ust. § 27 odst. 1 SŘ, správní orgán musí jmenovat procesního opatrovníka dle písm. d) – tj. situace, kdy se nedaří prokazatelně doručovat. Pokud by však o hlavního účastníka nešlo, správní orgán opatrovníka neustanoví a doručovat bude veřejnou vyhláškou.<sup>77</sup>

Pokud se nechá účastník zastoupit advokátem, není vyloučené, aby se advokát nechal zastoupit nějakým substitutem, tj. jiným advokátem, případně advokátním koncipientem. To však jen tehdy, pokud je tato možnost v plné moci výslovně uvedena.

## **2.2.2 Zastoupení společným zmocněncem a společným zástupcem**

Poslední typ zastoupení v sobě obsahuje jak znaky fakultativního, tak znaky obligatorního zastoupení. Pokud je ve správním řízení několik různých účastníků, což je v praxi velice časté, kteří mají stejný zájem na věci, mohou si zvolit společného zmocněnce. Výběr zmocněnce zcela závisí na volbě této skupiny účastníků. Ke zvolení společného zmocněnce mohou být účastníci vyzváni i správním orgánem. Pokud si účastníci společného zmocněnce nezvolí a pokud lze v souvislosti s tím očekávat vznik průtahů v řízení, může přistoupit správní orgán k určení společného zástupce dle podmínek ust. § 35 odst. 2 SŘ. O určení společného zástupce vydává správní orgán usnesení, proti kterému je odvolání přípustné, avšak nemá odkladný účinek. V praxi to znamená, že společný zástupce i nadále například v odvolacím řízení činí úkony ve prospěch dané skupiny účastníků. Až když bude odvolání vyhověno, funkce společného zástupce zanikne.<sup>78</sup> Správní řád taktéž připouští i možnost zvolení příp. ustanovení několika společných zmocněnců, příp. zástupců, z nichž

<sup>77</sup> JEMELKA a kol.: *Správní řád...*, s. 213-217 (§ 33).

<sup>78</sup> PRŮCHA: *Správní řád...*, s. 123-124 (§ 35).

každý bude jednat jen jménem určité skupiny účastníků. Pro vzájemný vztah účastníků a společného zmocněnce nebo zástupce se použijí stejná pravidla pro obsah a rozsah zastoupení jako u obligatorního zastoupení či u zastoupení zmocněncem stanovená v ust. § 34 SŘ.

### 2.3 Obsah a rozsah zastoupení

Ust. § 34 SŘ se vztahuje na oba typy zastoupení, tj. na fakultativní i obligatorní zastoupení. Jak již bylo výše uvedeno, zástupce v řízení vystupuje jménem zastoupeného a z úkonů, které zástupce učiní, je zavázán přímo zastoupený. Úkon zástupce má tedy stejné účinky, jako kdyby jej učinil zastoupený. Úkon v řízení je učiněn okamžikem, kdy jej učiní zástupce a lhostejno, zda se zastoupený o daném úkonu dozví či nikoliv. U zastoupení je poté důležité říct, že pokud je účastník zastoupen, doručuje správní orgán písemnosti jediné zástupci, s výjimkou případů, kdy má účastník osobně něco vykonat, typicky například předvolání. V takovém případě správní orgán písemnost doručí jak zástupci, tak zastoupenému. Zákon nikde nevylučuje, že i ostatní písemnosti lze posílat oběma, tj. účastníku i zástupci. V takovém případě je ale třeba zdůraznit, že počátek běhu různých lhůt se odvíjí od okamžiku doručení zástupci, nikoli účastníkovi.<sup>79</sup> Jak je výše uvedeno, ve správním řízení je možné se setkat i s institutem substituta zástupce. I přes to, že se například advokát nechal zastoupit svým substitutem, správní orgán je stále povinen doručovat písemnosti prvnímu zástupci, nikoli substitutovi. Pokud správní orgán doručí písemnost chybně substitutovi advokáta, jedná o neúčinné doručení.<sup>80</sup>

Zástupce účastníka dle ust. § 31 an. SŘ je potřeba odlišit od osoby, kterou účastník zmocní pouze k přebírání písemností doručovaných do vlastních rukou dle ust. 20 odst. 2 SŘ. Plná moc v tomto případě musí být písemná i s úředně ověřeným podpisem zmocnítele. Vzájemný vztah těchto dvou osob je takový, že pokud má osoba obecného zmocněnce, pak nemůže mít zástupce pro přijímání písemností, neboť i z ust. § 33 odst. 1 SŘ vyplývá, že v téže věci může mít účastník pouze jednoho zmocněnce.<sup>81</sup>

V ust. § 34 odst. 3 SŘ nalezneme procesní pravidlo pro případ, kdy existují pochybnosti o rozsahu zastoupení. Pokud takové pochybnosti správní orgán má, tak platí, že zástupce je oprávněn vystupovat jménem zastoupeného v celém řízení. Správní orgán by se však nejprve

---

<sup>79</sup> JEMELKA a kol.: *Správní řád...*, s. 218-221 (§ 34).

<sup>80</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. listopadu 2003, sp. zn. 1 As 4/2003.

<sup>81</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. června 2009, sp. zn. 1 As 43/2009.

měl pokusit dané pochybnosti odstranit například tím, že vyzve účastníka či jeho zástupce k jednoznačnému určení rozsahu zastoupení.<sup>82</sup>

Správní řád dále v ust. § 34 odst. 4 pamatuje na situaci, kdy v řízení činí úkony za účastníka jiná osoba než procesní zástupce. Typicky může jít o případ, kdy zanikne funkce opatrovníka ze zákona, ale již bývalý opatrovník úkony v řízení i nadále činí ve prospěch opatrovance. V takovém případě může správní orgán dané úkony ve prospěch účastníka uznat, a to za podmínky, že o to sám účastník požádá, a dále, že případným uznáním nevznikne újma jinému účastníkovi. O uznání či neuznání rozhoduje správní orgán usnesením. Pokud úkony správní orgán uzná, oznamuje se dané usnesení všem účastníkům, kteří mohou proti tomuto usnesení podat odvolání. Pokud nikoli, oznámí usnesení pouze žadateli. Pouze on se pak může proti danému usnesení odvolat.

Správní praxe, která není v řešení následující situace zcela jednotná, se již setkala i se situací, kdy za účastníka úkon učinila nezletilá osoba. Například poradní sbor ministerstva vnitra ke správnímu řádu dovedl, že správní orgán by měl vyzvat účastníka k odstranění vady zastoupení, nebo aby si zažádal o uznání úkonů dle ust. § 34 odst. 4 SR.<sup>83</sup> Souhlasné stanovisko k výše uvedenému uvedl i 2. senát NSS ve svém rozhodnutí se sp. zn. 2 As 179/2016 ze dne 8. 2. 2017: „*Stejně tak by bylo možné, aby správní orgán účastníka řízení v běžící lhůtě pro podání odporu upozornil na vadu a umožnil mu podání odporu, ať osobně nebo prostřednictvím jiného zmocněnce. Řešením souladným se základními zásadami správního řízení by bylo i upozornění na možnost plynoucí z § 34 odst. 4 správního řádu, tedy možnost podání žádosti o uznání úkonu učiněného ve prospěch účastníka jinou osobou než jeho řádným zmocněncem.*“<sup>84</sup> Nejvyšší správní soud a jeho senáty jsou však v této otázce nesouladné. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku sp. zn. 4 As 23/2017 ze dne 20. 4. 2017 totiž uvedl: „*Nezletilou osobu nelze platně zmocnit k zastupování účastníka správního řízení a na neplatně udělené zmocnění je nutné nahlížet, jako by nevzniklo. Podobně je třeba nahlížet i na úkony, které byly v rámci tohoto neplatného zastupování učiněny. Ustanovení § 34 odst. 4 správního řádu se vztahuje pouze na platné právní úkony, které za účastníka řízení učinila jiná plně svéprávná osoba než procesní zástupce. Pokud takový úkon učinila osoba procesně nezpůsobilá, jedná se o úkon od počátku neplatný a nelze jej „vzkřísit“ konvalidací dle § 34 odst. 4 správního řádu, jak správně uzavřel krajský soud.*“<sup>85</sup> Já se nicméně musím přiklonit spíše k názoru prvnímu. Když totiž správní

---

<sup>82</sup> JEMELKA a kol.: *Správní řád...*, s. 218-221 (§ 34).

<sup>83</sup> Závěr č. 144 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 16. října 2015.

<sup>84</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. února 2017, sp. zn. 2 As 179/2016.

<sup>85</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. dubna 2017, sp. zn. 4 As 23/2017.

orgán umožní účastníkovi vadný stav zhojit, příp. požádat o uznání úkonů, může dát účastník jasně najevo, jak se k dané situaci sám staví, a správní orgán mu tak alespoň dá možnost se k dané věci nějakým způsobem vyjádřit.

## 2.4 Podpůrce

Se zavedením nového občanského zákoníku byla do správního řádu zakotvena možnost účastníka při jednání se správním orgánem konzultovat situaci s osobou, která je jeho podpůrcem dle občanského zákoníku. V OZ jde o takzvaný institut nápomoci při rozhodování, který je upraven v ust. § 45 an. OZ. Jde o formu pomoci osobám zletilým, které trpí například duševní poruchou, aniž by byly tyto osoby omezené na svéprávnosti. O nápomoci uzavírá podpůrce s podporovaným smlouvu, která podléhá schválení soudem.<sup>86</sup> Podporovaný účastník činí všechny úkony v řízení samostatně, nicméně může mu pomáhat jím svobodně zvolený podpůrce. Podpůrce nelze považovat za zákonného zástupce účastníka, ani za jeho zmocněnce, protože mu nenáleží práva jako účastníkům řízení, například ve vztahu k doručování písemnosti, nemůže za podporovaného podat odvolání apod.<sup>87</sup> Podpůrci náleží pouze ta procesní oprávnění, která jsou výslovně uvedena ve správním řádu, tj. oprávnění vlastním jménem namítat neplatnost právního jednání učiněného podporovaným účastníkem a dále může v případě, kdy podporovaný účastník není zastoupen, nahlížet do spisu dle ust. § 38 odst. 1 SŘ. Podpůrce má také právo účastnit se neveřejného jednání dle ust. § 49 odst. 5 SŘ. Povinností podpůrce je, stejně jako tomu je i u účastníků a jejich zástupců, předložit na výzvu správního orgánu průkaz totožnosti v souladu s ust. § 36 odst. 5 SŘ.

Institutem podpůrce se zabýval ve svém článku i Potěšil, který definuje institut podpůrce jako situaci, kdy účastník řízení jedná sám, nicméně se mu dostává přímé pomoci a přítomnosti podpůrce. Podpůrce tak nejedná místo účastníka řízení, ale společně s ním. Potěšil dále uvádí, že by podpůrcem mohl být i advokát, a to, aniž by šlo o klasický vztah vzniklý na základě plné moci. Dle jeho názoru není tato situace vyloučena, nicméně nebude příliš praktická. Dále se zabývá dosaženým vzděláním podpůrce a tvrdí, že když podporou stačí být pouhá přítomnost u podporovaného, není potřeba klást na podpůrce speciální podmínky vzdělání. S tímto názorem se zcela ztotožňuji, neboť podpůrcem je typicky nějaký člen rodiny podporovaného a podmínka určitého stupně vzdělání by mohla nepřiměřeně zúžit okruh osob, které by podpůrcem mohli být, a to ve většině případů zcela bezdůvodně.<sup>88</sup>

---

<sup>86</sup> ČUHELOVÁ, Kateřina. PONDIKASOVÁ, Tereza. In LAVICKÝ: *Občanský zákoník...*, s. 245-248 (§ 45).

<sup>87</sup> JEMELKA a kol.: *Správní řád...*, s. 225-232 (§ 36).

<sup>88</sup> POTĚŠIL, Lukáš. *Správní řád a občanský zákoník. Právní rozhledy*, 2013, roč. 21, č. 13-14, s. 499-503.

### 3 Úkony účastníků správního řízení

Tato kapitola je zaměřená na úkony účastníků ve správním řízení a na projevy práv a povinností účastníků v daných úkonech, k čemuž je potřeba nejprve základní práva a povinnosti podle správního řádu definovat a případně pojmenovat problémy s nimi vznikající. Dá se říct, že právě kategorie práv a povinností účastníků, tj. procesní postavení účastníků a jejich úkony je jedna z nejdůležitějších co se týče účastenství, neboť souvisí s aktivním vystupováním účastníků ve správním řízení. Zákon procesní práva a povinnosti účastníků přesně vymezuje. Pokud by došlo k jejich porušení, může dle Jurníkové takový postup vést až k nezákonnosti rozhodnutí. Mezi základní procesní práva účastníků se řadí například právo být slyšen, právo na poučení ze strany správních orgánů, právo na přístup k podkladům rozhodnutí, právo nahlížet do spisu, právo na podávání procesních návrhů a na doplňování důkazů apod.<sup>89</sup>

Dále je třeba říct, že účastníci nemají ve správním řízení pouze práva, ale také povinnosti, kterými je například povinnost součinnosti, povinnost označit důkazy, povinnost označit jemu známé další účastníky a podobně. Tato jednotlivá práva a povinnosti se následně projevují v úkonech účastníků.<sup>90</sup> Příkladem může být právo být seznámen s podklady rozhodnutí. K realizaci tohoto práva může, ale samozřejmě nemusí, účastník využít úkonu nahlížení do spisu a následně se k daným podkladům může i vyjádřit. Je ale třeba zdůraznit, že práva či povinnost součinnosti účastník realizovat nemusí. To má ale své následky, jako je například neúspěch ve věci, když účastník neoznačí důkazy; nebo nenahlédne do spisu a připraví se tak o možnost vyjádřit se k nějaké zásadní věci v řízení apod. Je tedy na účastníkovi, jak moc aktivní v řízení bude a jak moc bude chtít hájit svá práva.

Jak již bylo několikrát uvedeno, správní řád rozlišuje různé kategorie účastníků a různým účastníkům někdy přiznává i různá práva a povinnosti. Bezpochyby nejvýhodnější pozici má účastník hlavní neboli neopomenutelný a zpravidla nezáleží, zda bylo řízení zahájeno na žádost, či z moci úřední.

Tato práce se zabývá procesními právy a povinnostmi a úkony účastníka dle správního řádu, úpravu těchto institutů však nalezneme i na ústavní úrovni, což je potřeba si uvědomit, a to i s ohledem na případnou ochranu ústavně zaručených práv jednotlivce před Ústavním soudem. Základní ústavní zakotvení postavení účastníků správního řízení tak nalezneme v Listině základních práv a svobod zejména v ustanoveních upravujících právo na spravedlivý

---

<sup>89</sup> JURNÍKOVÁ, Jana. In SKULOVÁ: *Správní právo...*, s. 102.

<sup>90</sup> VOPÁLKA, Vladimír. In HENDRYCH: *Správní právo...*, s. 264.

proces, tj. v hlavě páté LZPS věnované právu na soudní a jinou právní ochranu v čl. 36 an. Důležitými právy vyplývající z LZPS jsou tedy zásada legality zakotvena v čl. 2 odst. 2, v hlavě páté jde o právo projednání dané věci nezávislým a nestranným soudem případně i jiným orgánem, a to bez zbytečných průtahů a za přítomnosti účastníka tak, aby se mohl k dané věci vyjádřit. Dále je v čl. 36 odst. 2 LZPS garantována možnost soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů. V čl. 37 LZPS jsou zakotvená práva na právní pomoc a obhajobu, dále také zásada rovnosti účastníků, právo na tlumočníka a právo odepřít výpověď. Dále jsou LZPS v čl. 39 a čl. 40 garantována práva související úzce s právem trestním, nicméně se dotýkají i správního práva trestního, například jde o presumpci nevinu, právo na odepření výpovědi, zásadu *ne bis in idem*, či *in dubio pro reo* a mimo jiné i zásadu zákonnosti. Ve správním řádu nalezneme úpravu obecnou, ale i zcela konkrétní, která bude v práci rozvedena níže. Obecná úprava, která staví na ústavněprávních východiscích, je zakotvena v podobě základních zásad činnosti správních orgánů upravených v ust. § 2 - § 8 SŘ. Významným pramenem právní úpravy institutů týkajících se účastenství ve správním řízení, je dále občanský zákoník.

### 3.1 Rozdíly v procesním postavení různých typů účastníků

Nejčastějšími skupinami účastníků jsou účastníci hlavní a vedlejší a je tak logické, že největší rozdíly lze pozorovat právě mezi těmito dvěma skupinami.

Ve správním řádu můžeme najít mnoho případů, kdy je konkrétní právo či povinnost přiznáno pouze účastníkům hlavním a nikoli vedlejším. V rozdílu procesního postavení je tak promítnuta skutečnost, že hlavní a vedlejší účastník mají různý hmotněprávní poměr k předmětu správního řízení. Zde je ale potřeba znovu zdůraznit, že i přesto je zachována rovnost účastníků. Nejde však o rovnost absolutní, jde o vzájemnou rovnost účastníků vedlejších s ostatními vedlejšími účastníky ve správním řízení a stejně je tomu i u účastníků hlavních, což mimo jiné vyplývá i z čl. 37 odst. 3 LZPS. Jsou si tedy navzájem rovni v právech a povinnostech, které jim zákon přiznává.<sup>91</sup> Vedlejší účastníci nemají slabší postavení oproti hlavním účastníkům co do dostupnosti řádných a mimořádných prostředků nebo podmínek exekuce.<sup>92</sup>

Pokud budeme postupovat dle systematiky správního řádu, tak první rozdíl najdeme v ust. § 32 odst. 2 písm. h) SŘ, tedy že „*správní orgán ustanoví opatrovníka účastníkům uvedeným v ust. § 27 odst. 1 SŘ, kterým se nepodařilo oznámit zahájení řízení z moci úřední podle ust. §*

<sup>91</sup> JEMELKA a kol.: *Správní řád...*, s.182-186 (§ 27).

<sup>92</sup> NOVOTNÝ, Vladimír. In HORZINKOVÁ, Eva, NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 4. vydání. Praha: Leges, 2012, s. 80.

46 odst. 2 SŘ“: Řízení zahájené z moci úřední je dle ust. § 46 SŘ totiž zahájeno dnem oznámení zahájení řízení hlavnímu účastníkovi. Pokud by v řízení zahájeném z moci úřední bylo více účastníků hlavních, je řízení zahájené dnem oznámení zahájení prvním z hlavních účastníků. Až pokud není správnímu orgánu hlavní účastník znám, oznámí se kterémukoli jinému účastníkovi, například vedlejšímu.

Jenom hlavní účastník pak může dle ust. § 49 odst. 3 SŘ navrhnout, aby nařízené ústní jednání bylo veřejné. K tomu je dobré připomenout, že ústní jednání jsou ve správním řízení zpravidla neveřejná, naopak od soudních jednání během soudního řízení. Hlavní účastník může dále v řízení zahájeném z moci úřední požádat správní orgán, aby řízení z důležitých důvodů přerušil. S tímto přerušením pak musí souhlasit další hlavní účastníci, kteří v daném správním řízení vystupují.<sup>93</sup>

Pokud dojde ve správním řízení například k nedůvodným průtahům nebo otálením s vydáním rozhodnutí, může nadřízený správní orgán rozhodnout o přijetí různých opatření proti nečinnosti vymezených v ust. 80 odst. 4 SŘ. O opatřeních rozhoduje nadřízený správní orgán usnesením (s výjimkou opatření uvedeného v ust. § 80 odst. 4 písm. a) SŘ, kdy nadřízený správní orgán neformálně nečinnému správnímu orgánu přikáže, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy nebo vydal rozhodnutí). Usnesení se dle ust. § 80 odst. 6 SŘ oznamuje pouze hlavním účastníkům, ostatní se vyrozumí veřejnou vyhláškou. Následky to má takové, že proti danému usnesení se může odvolat pouze hlavní účastník, nikoli vedlejší účastník či správní orgán.<sup>94</sup> Dle ust. § 80 odst. 3, věta druhá SŘ může po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí účastník podat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti. V takovém případě, když nadřízený správní orgán účastníku nevyhoví, vydá o tom usnesení, které se dle ust. § 80 odst. 6, věta druhá SŘ oznamuje pouze tomuto účastníkovi, a navíc je vyloučeno i podání odvolání.

Důležitost postavení hlavních účastníků můžeme vyčíst z ust. § 84 odst. 1 SŘ. Obecně mohou odvolání podat všechny kategorie účastníků, a to ve lhůtě 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí. V praxi se může stát, že správní orgán opomene oznámit rozhodnutí některému z účastníků. V takovém případě, pokud určitá osoba vystupovala ve správním řízení se statusem účastníka vedlejšího nebo účastníka dle zvláštního zákona, může podat odvolání do 30 dnů ode dne, kdy se o daném rozhodnutí dozvěděla, nejdéle však do jednoho roku ode dne oznámení posledního účastníkovi, kterému správní orgán rozhodnutí prokazatelně oznámil. Dané

---

<sup>93</sup> JEMELKA a kol.: *Správní řád...*, s. 397-403 (§ 64).

<sup>94</sup> Tamtéž, s. 516-525 (§ 80).



ustanovení dopadá i na účastníky, s nimiž správní orgán vůbec jako s účastníky nejednal. U takového účastníka je pro počátek běhu subjektivní třicetidenní lhůty k podání odvolání podstatné, kdy se o rozhodnutí dozvěděl. I takto opomenutá osoba je přitom zároveň limitována jednoletou objektivní lhůtou.

Uvedený postup se neuplatní pro účastníky hlavní. Nikoli bezdůvodně se nazývají účastníky neopomenutelnými, neboť když jim není rozhodnutí oznámeno, tak rozhodnutí nemůže nikdy nabýt právní moci. V případě, kdy byla na takové rozhodnutí vyznačena doložka právní moci, jde o nesprávný úřední postup. Správní orgán by poté měl postupem dle ust. § 75 odst. 3 SŘ ve spojení s ust. § 156 SŘ takové označení zrušit, a to z moci úřední.

Nicméně ani hlavní účastníci nejsou chráněni bezmezně, a to s odkazem na ust. § 84 odst. 2 SŘ. Žádný z účastníků se nemůže dovolávat neoznámení rozhodnutí, když se s daným rozhodnutím prokazatelně seznámil. Na takového účastníka se pak hledí, jako by mu správní orgán doručil rozhodnutí s chybějícím poučením podle ust. § 83 odst. 2 SŘ. V takovém případě je možné odvolání podat nejpozději do 90 dnů ode dne prokazatelného seznámení se s předmětným rozhodnutím. Toto pravidlo platí pro všechny účastníky řízení, tj. jak účastníky hlavní, tak účastníky vedlejší. Účastníci poté mají 90 dní na podání odvolání.<sup>95</sup>

S odvoláním dále souvisí i právní moc rozhodnutí o odvolání. Stejně jako u rozhodnutí vydávaném v prvním stupni toto rozhodnutí nikdy právní moci nenabude, pokud není oznámeno odvolatelům a hlavním účastníkům. Je tedy dosti pravděpodobná situace, že rozhodnutí nebude oznámeno vedlejším účastníkům, neboť nepodali odvolání, a i přesto nabude právní moci. Pro takového vedlejšího účastníka je poté předmětné rozhodnutí závazné a vzhledem k tomu, že dané rozhodnutí může přímo ovlivnit práva a povinnosti tohoto vedlejšího účastníka, lze podle Jemelky snadno pochybovat o ústavnosti takového pravidla.<sup>96</sup>

I v části třetí SŘ u úpravy takzvaného sporného řízení narazíme na rozdíly mezi hlavním a vedlejším účastníkem, a to v ust. § 141 odst. 3 SŘ. Ve sporném řízení jsou hlavními účastníky pouze osoby, mezi kterými existuje spor, tedy navrhovatel a odpůrce. Vedlejšími účastníky jsou poté osoby, které mají na výsledku sporu nějaký zájem. Pokud taková osoba existuje, může se sama do řízení přihlásit, poté s ním správní orgán jedná jako s účastníkem. Pokud se však taková osoba nepřihlásí, správní orgán nemá povinnost s takovou osobou jednat. Stejně tak je potřeba zdůraznit, že pokud se ukáže, že daná osoba na řízení žádný zájem nemá, rozhodne

---

<sup>95</sup> PRŮCHA: *Správní řád...*, 282 (§ 85).

<sup>96</sup> JEMELKA a kol.: *Správní řád...*, s. 547-549 (§ 84).

správní orgán o tom, že s ním nebude jednáno jako s účastníkem. Ve sporném řízení je dále speciálně upravena i možnost podat odvolání. Vedlejší účastník jej totiž může podat jen tehdy, resp. bude přípustné jen tehdy, pokud podal odvolání jeden z hlavních účastníků, tj. odpůrce nebo navrhovatel.<sup>97</sup>

Mezi zvláštní ustanovení o správním řízení spadá i řízení s velkým počtem účastníků, kterým se myslí řízení s více než třiceti účastníky bez ohledu na to, zda jde o účastníky hlavní či vedlejší. Protože je účastníků mnoho, tak je nutné, aby správní orgán s účastníky komunikoval zjednodušenou formou, konkrétně prostřednictvím své úřední desky, na níž vyvěšuje písemnosti a oznámení o možnostech jejich převzetí, a to veřejnou vyhláškou. Pomocí této formy doručování může být doručováno rovněž i rozhodnutí nebo předvolání, tedy písemnosti, které se běžně doručují do vlastních rukou. Nicméně hlavním účastníkům, kteří jsou správnímu orgánu známi, musí správní orgán doručovat jednotlivě.<sup>98</sup> Situace je ale komplikovaná co do oznámení zahájení řízení, tedy u řízení zahájeného z moci úřední, k čemuž se vyjadřoval i poradní sbor ministerstva vnitra ke správnímu řádu č. 135. Jeho závěr je takový, že pokud jde o řízení zahájené z moci úřední, neužije se ust. § 144 odst. 6 SŘ v souladu s ust. § 46 SŘ.<sup>99</sup> Znamená to tedy, že oznámení o zahájení řízení nemusí být v takovém řízení doručeno hlavnímu účastníkovi přímo, ale postačí doručení veřejnou vyhláškou, jako dalším, zejména vedlejším účastníkům. K zahájení řízení dojde uplynutím lhůty uvedené ve veřejné vyhlášce.<sup>100</sup>

Rozdíl mezi účastníky je patrný i v části páté správního řádu, která upravuje veřejnoprávní smlouvy. V případě tzv. subordinačních smluv dle ust. § 161 odst. 1 SŘ může uzavřít správní orgán veřejnoprávní smlouvu s osobou, která by byla jinak hlavním účastníkem řízení dle ust. § 27 odst. 1 SŘ. Podmínkou účinnosti veřejnoprávní smlouvy je však souhlas ostatních osob, které by jinak byly účastníky dle ust. § 27 odst. 2 a 3 SŘ, tj. zejména účastníci vedlejší. S ohledem na podmínku udělení souhlasu tak není možné, aby docházelo k obcházení klasického správního řízení a k případnému zkracování práv účastníků. Aby smlouva nabyla účinnosti, je potřeba získat souhlas těchto osob.<sup>101</sup> Veřejnoprávní smlouvu poté lze uzavřít i mezi fyzickými a právnickými osobami, které by byly hlavními účastníky řízení, pokud by v dané věci správní řízení probíhalo. Předmětem této smlouvy je ujednání o převodu nebo

---

<sup>97</sup> POTĚŠIL, Lukáš. In POTĚŠIL: *Správní řád...*, s. 636-639 (§ 141).

<sup>98</sup> JURNÍKOVÁ, Jana. In SKULOVÁ: *Správní právo...*, s. 190.

<sup>99</sup> Závěr č. 135 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 30. května 2014.

<sup>100</sup> JEMELKA a kol.: *Správní řád...*, s. 736-766 (§ 144).

<sup>101</sup> Tamtéž, s. 865-870 (§ 161).

způsobu výkonu veřejných subjektivních práv nebo povinností, které byly zpravila založeny vydáním rozhodnutí správního orgánu, nevylučuje-li to povaha věci nebo nestanoví-li zvláštní zákon jinak. K uzavření takové smlouvy je potřeba dle ust. § 162 odst. 1 souhlas správního orgánu, který by byl příslušný ke správnímu řízení, pokud by se v dané věci vedlo.

## **3.2 Konkrétní procesní oprávnění a povinnosti dle správního řádu**

Jak je výše uvedeno, úkony účastníků jsou odrazem jejich procesních práv a povinností. V této kapitole budu definovat základní práva a povinnosti účastníků a současně analyzovat jejich realizaci, tj. jednotlivé úkony účastníků, které jim správní řád stanoví.

Procesní oprávnění spolu s úkony by se daly rozdělit do čtyř různých skupin, tj. právo vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí a k projednávané věci, právo nahlížet do spisu, práva související s dokazováním a právo na poučení a právo být informován s dostatečným předstihem. Veškerá tato práva spolu úzce souvisí a prolínají se a každá z těchto obecně pojmenovaných skupin obsahuje další řadu procesních práv či povinností.<sup>102</sup>

### **3.2.1 Vyjádření se k podkladům rozhodnutí a k projednávané věci**

Dá se říct, že základem veškerých procesních oprávnění podle správního řádu je právo na vyjádření se k podkladům rozhodnutí a k projednávané věci. Toto právo je velmi široce koncipováno a upraveno v ust. § 36 odst. 1 až odst. 3 SŘ a obsahuje celou řadu komponentů, jako je například právo činit podání, právo na seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí, právo nahlížet do spisu, právo na vyjádření svého stanoviska během řízení a právo činit návrhy a navrhopvat důkazy. Protože oprávnění nahlížet do spisu a právo činit návrhy a navrhopvat důkazy jsou obsahově samy o sobě dosti obsáhlé, bude jim věnovaná samostatná podkapitola. V této části se zaměřím především na právo činit podání, právo vyjádřit své stanovisko během řízení a právo vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí.

Podání jako takové je nejobecnějším úkonem, který účastník správního řízení činí vůči správnímu orgánu. Podání je typicky realizováno ve formě písemné, což odpovídá i zásadě písemnosti správního řízení. Pokud je podání učiněno v jiné formě, učiní se o tomto úkonu záznam do spisu.<sup>103</sup> Ve správním řádu jsou dále upravené zvláštní druhy podání, jako je odvolání, žádost, stížnost apod. Pokud tedy u zvláštního druhu podání nejsou stanovené specifické náležitosti, musí podání obsahovat alespoň tzv. obecné náležitosti, které nalezneme

---

<sup>102</sup> KLIKOVÁ, Alena. In KLIKOVÁ, Alena a kol. (ed). *Správní řád*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 152.

<sup>103</sup> SKULOVÁ, Soňa. In SKULOVÁ: *Správní právo*..., s. 68.

v ust. § 37 odst. 2 SŘ<sup>104</sup>. Obecné náležitosti, resp. požadavky SŘ na obsah podání jsou následující: z podání musí být evidentní, kdo jej činí (k tomu jsou zde upravená obecná pravidla pro identifikaci podatele fyzické osoby či osoby právnické) a v podání musí být taktéž označen i správní orgán, kterému podání směřuje. Dále musí být evidentní, které věci se podání týká a co se navrhuje. Podatel nemusí v podání uvádět žádná zákonná ustanovení, ani užívat odborného jazyka. Správní řád dále stanoví i požadavky na formu podání. Správní orgán má za povinnost posoudit podání podle svého obsahu, nikoli podle jeho formálního označení. Podání lze činit písemně, ústně do protokolu, v elektronické podobě a dalšími technickými prostředky, pokud je podání do pěti dnů potvrzeno či doplněno. V souladu se zásadou veřejné správy jako služby veřejnosti, je správní orgán povinen přijmout každé podání. Pokud by snad trpělo nějakými vadami, měl by správní orgán podateli pomoci s odstraněním vad podání, příp. podatele upozornit na vady a vyzvat jej k opravě. Podání je nutno učinit u správního orgánu, který je ve věci věcně a místně příslušný a je učiněno dnem, kdy příslušnému správnímu orgánu dojde. V situaci, kdy je stanovena pro podání určitá lhůta, je lhůta zachována pouze tehdy, když podání dojde věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Kdyby podání došlo k jinému správnímu orgánu, musí tento podání bez zbytečného odkladu postoupit příslušnému správnímu orgánu. Účinky podání však nastávají až okamžikem, kdy je podání příslušnému orgánu doručeno.<sup>105</sup> Pokud půjde o jiné podání, než je žádost upravená v ust. § 45 SŘ, je ke změně obsahu podání a k jeho zpětvzetí potřeba souhlasu správního orgánu, přičemž účastník o to může požádat jen v případech, kdy mu hrozí vážná újma. Požádat o povolení zpětvzetí nebo změny obsahu podání může podatel jen do vydání rozhodnutí.<sup>106</sup>

Nejtypičtějšímími druhy podání jsou žádost a odvolání. Obsahové náležitosti žádosti jsou uvedené v ust. § 45 SŘ. Žádost musí obsahovat nejenom obecné náležitosti podání, ale dále z ní musí být patrné, co žadatel žádá nebo čeho se domáhá. Také je pro žadatele stanovena povinnost označit jemu známé další účastníky, takto označeným rozsahem však správní orgán není vázán. V souladu se zásadou součinnosti správního orgánu s dotčenými osobami je správní orgán povinen vyvinout pomoc pro odstranění případných vad žádosti, případně poskytnout žadateli lhůtu k odstranění oněch vad. V souladu se zásadou, že veřejná správa je služba veřejnosti a se zásadou hospodárnosti, by mělo být preferováno odstranění vad na místě, pokud je to samozřejmě v konkrétním případě možné. V ostatních případech správní orgán

---

<sup>104</sup> HRABÁK, Jan. NAHODIL, Tomáš (ed). *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 128 (§ 37).

<sup>105</sup> JURŇÍKOVÁ, Jana. In SKULOVÁ: *Správní právo...*, s. 134-135.

<sup>106</sup> § 41 odst. 8 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

k odstranění vad účastníka vyzve. Pokud správní orgán zvolí cestu stanovení lhůty k odstranění vad, musí ve výzvě také účastníka poučit o následku neodstranění vad, kterým je zastavení řízení, a to pokud jde o vady podstatné, které brání pokračovat v řízení. Nepodstatnými vadami například jsou taková opomenutí, jako když účastník uvede pouze své příjmení, nikoli jméno, nebo nepřesně označí správní orgán, kterému je žádost určena. V souladu s judikaturou ÚS by se měly správní orgány vyvarovat přehnaného formalismu.<sup>107</sup> Žádost nesmí být zjevně právně nepřípustná, poté správní orgán takovou žádost vůbec neprojednává a řízení zastaví. Právní nepřípustnost nastane například tehdy, pokud se žadatel domáhá uplatnit vlastnické právo k věci cizí, nebo se snaží o realizaci práva, které již ale zaniklo v důsledku prekluze apod. Odrazem zásady dispoziční je poté ust. § 45 odst. 4 SŘ, kde je zakotvena možnost žadatele zúžit žádost nebo ji vzít zpět, a to bez souhlasu správního orgánu či ostatních účastníků. Žádost však nelze prakticky vzít zpět v době po vydání prvostupňového rozhodnutí do zahájení řízení odvolacího. Pak by totiž mohla nastat situace, že žadatel vezme žádost zpět, ale jiný účastník se zároveň odvolá proti prvoinstančnímu rozhodnutí. Praktičtější tedy je, aby žadatel svou žádost vzal zpět až po zahájení odvolacího řízení. Dispozice s předmětem řízení je v určitých případech limitována. Příkladem může být řízení o výběru žádosti dle ust. 146 odst. 2 SŘ. Zde je vyloučeno po uplynutí lhůty pro podávání žádosti, aby žadatel svou žádost měnil. Zřejmě proto, že jakožto osoba oprávněná by mohl nahlížet do spisu a inspirovat se tak ostatními žádostmi.<sup>108</sup>

Konkrétním komponentem práva činit podání je právo na odvolání. Oprávnění podat odvolání, příp. jakýkoli jiný opravný prostředek (např. rozklad) a následné zacházení s tímto podáním (např. zpětvzetí odvolání) je výrazem zásady dispoziční, ale i výrazem zásady dvojinstančnosti správního řízení, díky které je zaručen objektivní, nestranný a mnohdy i více odborný přezkum rozhodnutí.<sup>109</sup> S ohledem na rozsah procesních oprávnění je toto právo zpravidla přiznáno oběma skupinám účastníků, tj. účastníkům hlavním i vedlejším. Je pochopitelně zcela na účastníkovi, zda tohoto práva využije. Práva na podání odvolání se může účastník vzdát, nicméně nikoli obecně, pouze ke konkrétnímu rozhodnutí, resp. věci. Ve správním řízení existuje zásada, že odvolání může podat pouze účastník. K tomu je třeba dodat, že tato zásada platí dále, i když odvolání podává za účastníka jeho zástupce. Nejpráhlednější situace ohledně odvolání je v řízeních, kde vystupuje pouze jeden účastník, což je například u většiny správních deliktů. Na složitosti odvolací řízení nabývá tam, kde je více účastníků

<sup>107</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 4. listopadu 1999, sp. zn. III. ÚS 61/97.

<sup>108</sup> JEMELKA a kol.: *Správní řád...*, s. 281-286 (§ 45).

<sup>109</sup> SKULOVÁ, Soňa. In SKULOVÁ: *Správní právo...*, s. 69, 71.

s různými procesními právy, například v řízení o přestupku. Proti rozhodnutí o přestupku se může v celém rozsahu odvolat pouze obviněný. Poškozený může podat odvolání jen co do rozsahu náhrady škody a osoba, jejíž věc byla zabráná, jen proti části o výroku o zabrání věci. Ještě složitější jsou poté tzv. společná řízení podle ust. § 140 SŘ. Dle Matese lze odvolání vždy podat toliko jen do té části rozhodnutí, která se přímo týká hmotných práv daného účastníka. Pokud by měl být účastník dotčen na svých procesních právech, může napadnout celý výrok, například pokud mu nebude umožněno nahlédnout do podkladů pro rozhodnutí. Co se týče okruhu osob oprávněných podat odvolání, patří sem i osoba, která se domnívá, že je účastníkem řízení, a která tvrdí, že byla správním orgánem opomenuta. Taková osoba může poté podat i rozklad dle ust. § 152 SŘ. Odvolací správní orgán se takovým odvoláním musí zabývat, resp., jak již bylo uvedeno výše v kapitole 3.1, nejprve se vypořádat s otázkou účastenství této osoby. Pokud byl účastník opomenut po právu, správní orgán odvolání zamítne jako nepřijatelné a současně se nebude zabývat obsahem odvolání. Takové rozhodnutí je poté přezkoumatelné ve správním soudnictví i v souladu s čl. 36 odst. 2 LZPS. V odvolacím řízení může naopak nastat i situace, že je s někým jednáno jako s účastníkem, avšak v odvolacím řízení vyjde najevo, že mu takové postavení nepřísluší. Tato situace na dosavadním průběhu nic nemění, nicméně jeho odvolání bude muset být zamítnuto jako nepřijatelné.<sup>110</sup> Co se týče obsahových náležitostí odvolání, je nutné, aby splňovalo obecné náležitosti a k tomu náležitosti specifické, kterými jsou označení rozhodnutí, proti kterému odvolání směřuje, v jakém rozsahu je napadáno a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy, příp. nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, které předcházelo vydání napadeného rozhodnutí. Odvolací zákonná lhůta činí obecně 15 dní od dne oznámení rozhodnutí, pokud zvláštní zákon nestanoví lhůtu kratší či delší, jak je tomu například v ust. § 154 odst. 1 zákoně č. 187/2007 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů, kde je stanovena možnost odvolání do tří dnů ode dne oznámení rozhodnutí o ukončení dočasné pracovní neschopnosti nebo potřeby ošetřování.

Dalším komponentem práva vyjádřit se k podkladům v řízení a k projednávané věci je oprávnění účastníků vyjádřit v řízení své stanovisko, což je odrazem zásady slyšení účastníků a taktéž zásady veřejnosti, resp. zásady otevřenosti vůči účastníkům správního řízení.<sup>111</sup> Účastník se může vyjádřit téměř k čemukoli, co se v řízení odehrává (např. k úkonům ostatních účastníků).<sup>112</sup> Správní orgán pochopitelně není tímto stanoviskem vázán, nicméně musí dát

---

<sup>110</sup> MATES, Pavel. *Odvolání účastníkem správního řízení* [online]. Bulletin-advokacie.cz, 13. listopadu 2014 [cit. 17. listopadu 2019]. Dostupné na <<http://www.bulletin-advokacie.cz/odvolani-ucastnikem-spravniho-rizeni?browser=mobi>>.

<sup>111</sup> SKULOVÁ, Soňa. In SKULOVÁ: *Správní právo...*, s. 68-69.

<sup>112</sup> JEMELKA a kol.: *Správní řád...*, s. 225-232 (§ 36).

účastníkovi onou možností se k řízení vyjádřit a s jeho stanoviskem se musí vypořádat v odůvodnění svého rozhodnutí.<sup>113</sup> Správní orgán má rovněž povinnost účastníkovi poskytnout na požádání určitou informaci o řízení (např. jaké úkony učinil správní orgán v řízení). S touto povinností rovněž velmi úzce souvisí oprávnění nahlížet do spisu.<sup>114</sup>

Jedním z nejdůležitějších procesních oprávnění je možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, které je zakotveno v ust. § 36 odst. 3 SŘ a je odrazem mnoha procesních zásad jako například zásady dispoziční, zásady veřejnosti, resp. otevřenosti správního řízení pro účastníky řízení a také zásady oficiality, resp. zásady vyšetřovací, kdy je to právě správní orgán, který má za povinnost podklady shromažďovat.<sup>115</sup> Tímto ustanovením SŘ se zabýval poměrně komplexně Petr Michl ve svém článku, kde se zamýšlel mimo jiné nad smyslem a účelem postupu dle ust. § 36 odst. 3 SŘ. V drtivé většině případů je postup dle předmětného ustanovení předpokladem pro vydání rozhodnutí ve věci. K realizaci tohoto oprávnění účastníka je ale zapotřebí nejdříve aktivního konání správního orgánu, neboť je to právě správní orgán, který shromažďuje podklady pro rozhodnutí. V praxi správní orgán zašle účastníkovi výzvu, ve kterém jej vyzve k uplatnění jeho procesních práv. Z takové výzvy pak musí být jednoznačné, že shromažďování podkladů je u konce a že je nyní účastník oprávněn do podkladů nahlédnout a vyjádřit se k nim. Podklady pro vydání rozhodnutí poté správní řád definuje demonstrativně a lze do nich zahrnout všechny skutečnosti či důkazy, které mohou přispět ke zjištění skutkového stavu a které byly pořízeny zákonným způsobem. Správní orgán musí mít na paměti, že je vázán lhůtami pro rozhodnutí ve věci, a tak je třeba v dostatečném časovém předstihu zajistit prostor pro uplatnění tohoto procesního oprávnění účastníka. Vedle zajištění přístupu ke správnímu spisu musí být zajištěn i časový prostor, ve kterém mohou do spisu účastníci nahlédnout. Správní orgán by tedy měl ve výzvě stanovit lhůtu, po kterou je možné tohoto práva využít. Délka lhůty by měla být přiměřená s ohledem na složitost věci, rozsah podkladů apod. Ve stanovené lhůtě se může účastník k podkladům i vyjádřit. Postup dle ust. § 36 odst. 3 SŘ je obligatorní pouze v případě rozhodnutí meritorního. Výzva by nicméně mohla být žádoucí i v případě zastavení řízení. Naopak uplatnění tohoto práva se nevyžaduje u řízení, ve kterém je účastníkovi zcela vyhověno a také ve vztahu k účastníkovi, který se takového práva vzdal. V konkrétních případech musí správní orgán aplikaci ust. 36 odst. 3 SŘ pečlivě zvážit, aby případně nezatížil rozhodnutí vadou nezákonnosti, příp. aby naopak nezatížil řízení průtahy v rozporu se zásadami rychlosti a hospodárnosti. Specifické je poté řízení, kdy správní orgán

<sup>113</sup> KLIKOVÁ, Alena. In KLIKOVÁ: *Správní řád...*, s. 158.

<sup>114</sup> JEMELKA a kol.: *Správní řád...*, s. 225-232 (§ 36).

<sup>115</sup> SKULOVÁ, Soňa. In SKULOVÁ: *Správní právo...*, s. 66-73.

obdrží negativní závazné stanovisko dle ust. § 149 odst. 4 SŘ. V takovém případě je povinností správního orgánu dokazování ukončit a žádost zamítnout. V případě existence jiných důvodů pro zamítnutí žádosti není zaslání výzvy k uplatnění procesních práv povinné, nicméně v takové situaci je zaslání výzvy více než žádoucí, což ostatně potvrzuje i judikatura správních soudů.<sup>116</sup> Ta dospěla k závěru, že pokud je podklad takový, že jehož obsah znemožňuje žádosti vyhovět, je potřeba vyzvat účastníka k uplatnění jeho procesních práv dle ust. § 36 odst. 3 SŘ.<sup>117</sup> Možností vyjádřit se k podkladům rozhodnutí pak může dojít ke zhojení některých předešlých procesních chyb, kterých se správní orgán dopustil, například seznámení se s listinnými důkazy až poté, co byly provedeny apod. Co naopak nelze zhojit jsou vady, kdy účastníku nebylo umožněno se účastnit ústního jednání či při provádění důkazů mimo ústní jednání. Tedy případy vad, kde mohl účastník danou situaci přímo ovlivnit, se dodatečným stanoviskem k dané věci už nezhojí.<sup>118</sup> Po nahlédnutí do podkladů se může účastník k podkladům vyjádřit, resp. činit další návrhy na dokazování a činit jiné návrhy. Pokud správní orgán podklady doplní o tyto nové návrhy, je zřejmé, že musí poté opětovně účastníka vyzvat, aby se k podkladům vyjádřil.<sup>119</sup> Již jsem uvedla, že jde o velmi podstatné procesní oprávnění, o kterém v minulosti rozhodovaly i soudy. Například ÚS ve svém nálezu uvedl: „*Zásadám spravedlivého procesu, jak vyplývají z Listiny, je nutno rozumět tak, že ve spojení s obecným procesním předpisem v řízení před správním orgánem musí být dána jeho účastníkovi možnost vyjádřit se nejen k provedeným důkazům a k věci samé, ale také navrhnout důkazy, jejichž provedení pro prokázání svých tvrzení pokládá za potřebné; tomuto procesnímu právu účastníka odpovídá povinnost správního orgánu nejen o vznesených návrzích rozhodnout, ale pokud jim nevyhoví, také ve svém rozhodnutí vyložit, z jakých důvodů navržené důkazy neprovedl.*“<sup>120</sup> Pokud tedy správní orgán nepostupuje dle ust. § 36 odst. 3 SŘ tam, kde tak postupovat má, zatíží své rozhodnutí vadou spočívající v porušení obecných procesních předpisů, ale současně je rozhodnutí i v rozporu se zásadami zakotvenými v LZPS, konkrétně s čl. 38 odst. 2 LZPS, kde je zakotveno právo každého vyjádřit se ke všem prováděným důkazům v jeho věci.

---

<sup>116</sup> PETRMICHL, Václav. Význam a vybrané aspekty aplikace ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu. *Správní právo*, 2017, roč. L, č. 2, s. 87-96.

<sup>117</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. července 2012, sp. zn. 10 A 70/2012.

<sup>118</sup> PETRMICHL, Václav. Význam a vybrané aspekty aplikace ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu. *Správní právo*, 2017, roč. L, č. 2, s. 87-96.

<sup>119</sup> JEMELKA a kol.: *Správní řád...*, s. 225-232 (§ 36).

<sup>120</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 12. října 2000, sp. zn. III. ÚS 58/2000.



### 3.2.2 Nahlížení do spisu

Právo nahlížet do spisu úzce souvisí s právem být informován o projednávané věci a úzce souvisí s procesní zásadou otevřenosti/veřejnosti správního řízení pro účastníky správního řízení.<sup>121</sup> V případě, že účastníkovi nebude umožněno toto právo realizovat, ztrácí tak možnost se seznámit s podklady pro vydání rozhodnutí a v podstatě ztrácí efektivní možnost vyjádřit se k dané věci. Jde tedy o stěžejní právo účastníka řízení. Právo nahlížet do spisu je upraveno v ust. § 38 SŘ a jako takové náleží účastníkům správního řízení, ale i dalším dotčeným osobám, které musí prokázat na věci právní zájem a i těm, kterým zákon toto právo přiznává. Právo nahlížet do spisu může být omezeno pouze zákonem a jenom v přesně stanovených případech a je možné ho realizovat až do okamžiku jeho skartace dle zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě.<sup>122</sup> Toto právo obsahuje i menší komponenty, jako je právo činit výpisy a právo na získání kopií spisu od správního orgánu.<sup>123</sup>

Osoba oprávněná nahlížet do spisu má právo nahlédnout do celého spisu, včetně jeho příloh. Dle ust. § 17 SŘ spis tvoří zejména podání, protokoly, záznamy, písemná vyhotovení rozhodnutí a další písemnosti vztahující se k dané věci. Přílohou poté může být například nějaký důkazní prostředek, obrazové či zvukové záznamy apod. Spis by měl obsahovat i nějaký obsah, či seznam všech příloh, a to i s datem, kdy byla daná příloha do spisu přidána. Jen tak může oprávněná osoba posoudit, zda je spis kompletní.<sup>124</sup>

Do spisu mohou nahlížet účastníci řízení, ale i jejich zástupci, kteří mohou nahlížet do spisu i sami, bez přítomnosti účastníka. Pro případ nahlížení do spisu je potřeba, aby zástupce doložil plnou moc k zastupování účastníka. Stejně tak jsou oprávněni do spisu nahlížet společný zmocněnec a zástupce. Zákonný zástupce a procesní opatrovník může do spisu nahlížet ve stejném rozsahu jako účastník řízení. Zákonný zástupce nemusí správnímu orgánu dokládat své oprávnění zastupovat účastníka, neboť takové oprávnění vyplývá přímo ze zákona. Pokud jde o procesního opatrovníka, tak ten své ustanovení do funkce při nahlížení do spisu dokládat taktéž nemusí, neboť ho do funkce ustanovil tentýž správní orgán, u kterého chce nahlížet do spisu. S příchodem nového občanského zákoníku byla do správního řádu rovněž zařazena

---

<sup>121</sup> SKULOVÁ, Soňa. In SKULOVÁ: *Správní právo...*, s. 69.

<sup>122</sup> NOVOTNÝ, Vladimír. In HORZINKOVÁ, Eva, NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 4. vydání. Praha: Leges, 2012, s. 130.

<sup>123</sup> KLIKOVÁ, Alena. In KLIKOVÁ: *Správní řád...*, s. 153.

<sup>124</sup> Tamtéž, s. 155.

možnost nahlížet do spisu pro osobu podpůrce. Ten ovšem může do spisu nahlížet pouze za přítomnosti účastníka, kterého podporuje.<sup>125</sup>

Do spisu mohou nahlížet i jiné osoby, pokud prokážou právní zájem nebo vážný důvod a pokud tím nebude porušeno právo některého z účastníků, příp. jiných dotčených osob nebo veřejný zájem. Tyto podmínky jsou kumulativní, tj. musí být splněny obě zároveň. Je ale potřeba si prvně definovat, co je to ten právní zájem či jiný vážný důvod. Oba tyto pojmy postrádají svou legální definici. Podle NSS jde o právní zájem či vážný důvod tehdy, pokud jde o specifickou okolnost na straně žadatele a která se ho bezprostředně týká a kterou žadatel dostatečně prokázal.<sup>126</sup> Právním zájmem může být například právní nástupnictví účastníka dle ust. § 73 odst. 2 SŘ, tj. tato osoba nebyla účastníkem v původním správním řízení, ale z důvodu nástupnictví nastupuje na místo dosavadního účastníka. Jiným vážným důvodem může být například pedagogická či vědecká činnost, za jejímž účelem by chtěla daná osoba nahlížet do spisu.<sup>127</sup> K otázce prokázání právního zájmu či vážného důvodu se vyslovil i NSS: „*Ustanovení § 38 odst. 2 správního řádu váže oprávnění nahlédnout do spisu na prokázání vážných důvodů či právního zájmu. Nestačí tedy pouze povinnost tyto důvody tvrdit, ale též prokázat. Důkazní břemeno leží zcela nepochybně na žadateli o nahlédnutí do spisu.*“<sup>128</sup> U obou případů splnění podmínek a jejich prokázání posuzuje správní orgán v režimu správního uvážení. Sám správní orgán dále posuzuje, zda nebude porušeno právo dalších účastníků, dotčených osob či veřejný zájem. Práve účastníka řízení může být zejména právo na jeho soukromí či ochrana osobních údajů. Ze zásady minimálního zatěžování dotčených osob plyne povinnost správních orgánů šetřit práva a oprávněné zájmy dotčených osob. S tím úzce souvisí, že správní orgán musí posoudit, zda v konkrétních případech je třeba upřednostnit ochranu práv účastníků před právem třetích osob seznámit se s obsahem spisu.<sup>129</sup> Pokud správní orgán vyhodnotí, že podmínky splněné nejsou, právo nahlížet do spisu odepře, o čemž vydá usnesení, které se oznamuje pouze osobě, která o nahlédnutí správní orgán žádala. Tato osoba se poté může proti tomuto usnesení odvolat.<sup>130</sup> Pokud správní orgán nahlédnout do spisu umožní, již zpětně nehodnotí, zda nahlédnutí do spisu žadateli přineslo nějaké výsledky či nikoli. Takové skutečnosti ostatně nemůžou být ani důvodem pro odepření nahlédnutí do spisu.<sup>131</sup> Dá se dále

---

<sup>125</sup> Tamtéž, s. 154.

<sup>126</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. ledna 2014, sp. zn. 1 Afs 86/2013.

<sup>127</sup> KLIKOVÁ, Alena. In KLIKOVÁ: *Správní řád...*, s. 154.

<sup>128</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. července 2010, sp. zn. 9 As 17/2010.

<sup>129</sup> NOVOTNÝ, Vladimír. In HORZINKOVÁ, NOVOTNÝ: *Správní právo procesní...*, s. 130.

<sup>130</sup> KLIKOVÁ, Alena. In KLIKOVÁ: *Správní řád...*, s. 154.

<sup>131</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. března 2013, sp. zn. 9 Afs 29/2012.

očekávat, že správní orgán žádosti nevyhoví, pokud se dá právní zájem či onen vážný důvod žadatele uspokojit jiným způsobem než nahlížením do spisu, a to především s ohledem na neveřejnost správního řízení.<sup>132</sup>

Do spisu můžou rovněž nahlížet dotčené orgány dle ust. § 136 odst. 4 SŘ. Aby dotčený orgán mohl posoudit otázku, která s řízením souvisí, má oprávnění obdržet kopii materiálů, které tvoří spis, pokud jsou takové materiály pro jeho činnost podstatné. Dotčené orgány mají plný přístup ke všem podkladům souvisejícím s danou věcí.

V praxi se může stát, že účastníkem řízení je nevidomá osoba, nebo taková osoba má právní zájem na věci či jiný vážný důvod. Takováto osoba má specifická oprávnění související s jejím postižením. Dle ust. § 38 odst. 3 SŘ bude obsah spisu nevidomým osobám přečten, na požádání správní orgán nevidomé osobě umožní pořízení zvukového záznamu a v neposlední řadě správní orgán umožní nahlížet do spisu průvodci nevidomé osoby. Průvodcem může být jakákoliv osoba, která nevidomého doprovází a kterou za svého průvodce nevidomý označí. Může jím být i zástupce nevidomé osoby.<sup>133</sup> Takové rozšíření oprávnění pro nevidomé osoby je naplněním základních zásad správního řízení, zejména pak zásady poskytování součinnosti správním orgánem.<sup>134</sup>

Osoba oprávněná nahlížet do spisu tak může učinit po dobu trvání správního řízení, ale i po jeho ukončení, resp. po nabytí právní moci daného rozhodnutí. Po dobu tzv. skartační lhůty, která je stanovena zákonem o archivnictví, jsou všechny spisy uloženy ve spisovně, pokud nemá archiv zřízen sám správní orgán. Nahlížení do spisů ve spisovně nebo ve správním archivu se řídí stejnými pravidly jako nahlížení do spisu v průběhu správního řízení.

V ust. § 38 odst. 6 SŘ najdeme omezení možnosti nahlédnout do spisu. Vyloučeny z nahlížení jsou takové části spisu, které obsahují utajované informace nebo skutečnosti, na které se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná mlčenlivost. To neplatí o částech, jimiž byl nebo bude prováděn důkaz – do takových částí pak může nahlížet pouze účastník či jeho zástupce. Úplné omezení nahlížení do spisu v situaci, kdy se v něm vyskytují utajované informace, není, jak je uvedeno v daném ustanovení, absolutní, neboť je potřeba poměřovat veřejný zájem na ochraně utajovaných informací a právo účastníka na seznámení se se všemi podklady rozhodnutí. Je tedy umožněno, aby účastník či jeho zástupce nahlížení do těch částí

---

<sup>132</sup> MATUŠKA, Bohuslav. *Správní řízení: právo tzv. jiných osob nahlížet do spisu* [online]. epravo.cz, 7. ledna 2015, [cit. 9. listopadu 2019]. <Dostupné na <https://www.epravo.cz/top/clanky/spravni-řízení-pravo-tzv-jinych-osob-nahlizet-do-spisu-96625.html>>.

<sup>133</sup> JEMELKA a kol.: *Správní řád...*, s. 243-252 (§ 38).

<sup>134</sup> KLIKOVÁ, Alena. In KLIKOVÁ: *Správní řád...*, s. 154.

spisu, které byly užity jako důkaz. Protože se však jedná o informace utajované, je zúžen okruh osob, které do takového spisu mohou nahlížet na účastníka a jeho zástupce a dále je stanovena povinnost správního orgánu poučit dané osoby o mlčenlivosti a o následcích jejího porušení, kdy se o poučení sepíše protokol, které musí oprávněné osoby podepsat.<sup>135</sup> Poučení a následný protokol není potřeba u osob, které se prokáží platným osvědčením fyzické osoby pro příslušný stupeň utajení dle ust. § 38 odst. 6 SŘ.<sup>136</sup> Účastník a jeho zástupce však nemají v tomto režimu právo činit si výpisy ani právo na pořízení kopie dané části spisu.<sup>137</sup>

Toto obecné ustanovení prošlo v roce 2017 novelou a došlo ke konkretizaci poučovací povinnosti, která se týká utajovaných informací.<sup>138</sup> Dle Vedrala však došlo v tomto ustanovení k chybě zákonodárce, když umožnil nahlížet účastníkovi a jeho zástupci, ale podpůrci již nikoliv. Nicméně se domnívá, že pokud účastník zastoupen nebude, bude moci do takového spisu nahlížet i podpůrce, a to na základě dikce ust. § 38 odst. 1 SŘ, kdy do spisu může nahlížet i podpůrce osoby, která v řízení není zastoupena. Vedral se dále pozastavuje i nad úpravou dokazování a právní úpravou jiných podkladů rozhodnutí ve správním řádu. Uvádí mimo jiné, že by měl mít účastník právo v režimu ust. 38 odst. 6 SŘ nahlížet do všech částí spisu, které obsahují podklady rozhodnutí (např. závazná stanoviska dotčených orgánů), nejen důkazy, které představují jeden z druhů podkladů rozhodnutí. Jen tak může plně a efektivně účastník svého dalšího oprávnění vyjádřit se k podkladům rozhodnutí dle ust. § 36 odst. 3 SŘ. I termín „*důkaz*“ je dle Vedrala v komentovaném ustanovení použit chybně, když by nedávalo logiku, aby účastník měl možnost nahlédnout jen do té části spisu, kde se provádí dokazování, resp. důkaz listinou.<sup>139</sup>

Vedle obecné úpravy v ust. § 38 odst. 6 SŘ nalezneme omezení nahlížení do spisu i na jiných místech správního řádu či ve zvláštních zákonech. Například dle ust. § 134 odst. 3 SŘ je zcela bez výjimky vyloučeno nahlížet do protokolu o hlasování v situaci, kdy hlasuje kolegiální orgán. Další omezení najdeme i v ust. § 146 odst. 4 SŘ v řízení o výběru žádosti, kde je omezena naopak doba, po kterou se může do spisu nahlížet, a to po dobu do uplynutí doby pro podávání žádosti dle ust. § 146 odst. 2 SŘ. Příkladem omezení ve zvláštních zákonech může být StavZ v ust. § 168 odst. 2. Zde je zakázáno nahlížet do těch částí spisu, kde je dokumentace týkající

---

<sup>135</sup> Tamtéž, s. 155-156.

<sup>136</sup> Viz. zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>137</sup> JEMELKA a kol.: *Správní řád...*, s. 243-252 (§ 38).

<sup>138</sup> Viz. zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích, s účinností ode dne 1. července 2017.

<sup>139</sup> VEDRAL, Josef. K posledním novelám správního řádu. *Správní právo*, 2019, roč. LII, č. 5, s. 272-273.

staveb sloužících obraně státu, civilní ochraně apod. V takovém případě musí být každý jednotlivý případ nahlížení do spisu posouzen jednotlivě správním orgánem a případné odepření musí být ze strany správního orgánu řádně odůvodněno ve vydaném usnesení.<sup>140</sup>

Oprávnění nahlížet do spisu v sobě zahrnuje další, neméně důležitý komponent, kterým je právo činit si výpisy a kopie svými vlastními prostředky. Pokud si oprávněná osoba chce kopii pořídit vlastními prostředky, nemá správní orgán žádných důvodů mu v tomto bránit, když by provedení daného úkonu tímto způsobem bylo v souladu se zásadou rychlosti a hospodárnosti, které správní řízení ovládají. Osoba, která má právo nahlížet do spisu má nicméně právo i na to, aby jí kopie pořídil správní orgán. Pokud kopie pořizuje správní orgán, má oprávněná osoba povinnost zaplatit správní poplatek, pokud to tak zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, stanovuje. Oprávněná osoba dále může požadovat, aby správní orgán pořídil kopii obrazového či zvukového záznamu, který tvoří součást spisu. Pokud by snad oprávněná osoba požadovala poskytnout kopii na jiném nosiči, tj. na těch, které nejsou uvedené v zákoně o správních poplatcích, v položce 3 Sazebníku, pořídí správní orgán takovou kopii, jen je-li to v jeho technických možnostech.<sup>141</sup> Omezení tohoto dílčího oprávnění, jak je již výše uvedeno, se vyskytuje např. v ust. § 38 odst. 6 SŘ týkající se utajovaných informací a dále i ve StavZ v ust. § 168 odst. 2, kde nalezneme omezení pro pořízení kopie dokumentace stavby.<sup>142</sup>

Veřejná ochránkyně práv se ohledně práva činit výpisy a pořizovat si kopie zabývala tím, že není v zákoně nijak specifikován způsob, jakými má být kopie poskytována. Jak plyne ze správního řádu, oprávnění nahlížet do spisu se může činit i poskytnutím kopie spisu ze strany správního orgánu. Veřejná ochránkyně práv nicméně upozorňuje na to, že správní praxe v tomto není sjednocena a je toho názoru, že by mělo dojít k „modernizaci“ poskytování kopií tak, aby oprávněná osoba nemusela být fyzicky přítomna u správního orgánu, tj. aby mohla do spisu dálkově nahlížet, na druhou stranu není pro tento postup podle jejího názoru uzpůsobena úprava ve správním řádu. Proto se VOP obrátila na vládu s tím, že je potřeba SŘ v tomto ohledu upravit, vláda však toto doporučení odmítla.<sup>143</sup> S názorem VOP se zcela ztotožňuji. V mnoha případech je například pro účastníka časově náročné nebo snad i nedostupné, aby sám šel nahlížet do spisu a pořídit si z nich kopie. Pokud vím, je tu obecná snaha o elektronizaci veřejné správy. Můžeme vidět snahu užívat stávající prvky eGovernmentu, jako například kontaktní

<sup>140</sup> KLIKOVÁ, Alena. In KLIKOVÁ: *Správní řád...*, s. 155-156.

<sup>141</sup> NOVOTNÝ, Vladimír. In HORZINKOVÁ, NOVOTNÝ: *Správní právo procesní...*, s. 131.

<sup>142</sup> KLIKOVÁ, Alena. In KLIKOVÁ: *Správní řád...*, s. 156.

<sup>143</sup> Redakce Právních rozhledů, Vláda: *Veřejná ochránkyně práv: Zpráva pro Poslaneckou sněmovnu o činnosti ve 4. čtvrtletí*, Právní rozhledy, 2019, roč. 27, č. 4, s. 2.

místa veřejné správy CzechPoint, dále stále se rozšiřující právo činit elektronická podání nebo na některých místech veřejné správy fungují i interaktivní formuláře, nebo je umožněn přístup k vybraným online službám orgánů veřejné správy. Nevidím tedy důvod, proč by se takový, dá se říct, zjednodušený postup, nemohl uplatnit u nahlížení do spisu před správním orgánem, např. i s využitím datových schránek.

Krátce bych se také chtěla vyjádřit k otázce, která napadne mnoho z nás, tj. jaký vztah má institut nahlížení do spisu s ústavně zaručeným právem na informace dle InfZ. K dané problematice se zcela jednoznačně vyjádřil NSS ve svém rozsudku sp. zn. 2 As 38/2007 ze dne 13. 8. 2008 takto: „*Nahlížení účastníka řízení do spisu podle § 38 správního řádu z roku 2004 je natolik komplexně upraveným specifickým postupem poskytování informací, že je subsumovatelné pod § 2 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, z něhož plyne, že zákon o svobodném přístupu k informacím se nevztahuje na poskytování informací podle zvláštního právního předpisu.*“<sup>144</sup> Jinými slovy NSS opakovaně judikuje, že nahlížení do spisu je režim podle zvláštního právního předpisu, tj. dle správního řádu, a proto se na něj InfZ nepoužije. Znamená to tedy, že když žadatel žádá o zaslání celého spisu, půjde o žádost o nahlédnutí do spisu podle správního řádu, a to jen tehdy, pokud půjde o osobu oprávněnou do spisu nahlížet. V ostatních případech žadatel může požádat o poskytnutí informace ze správního spisu, avšak mu bude poskytnuta jen ta konkrétní informace, které se osoba dožaduje. Neposkytne se tedy široce koncipovaný přístup k celému správnímu spisu dle správního řádu.<sup>145</sup> Avšak například dle Fraňka je úprava ust. § 38 SŘ úpravou nekomplexní a způsobuje správním orgánům problémy při vyřizování žádostí o informace, resp. žádostí o poskytnutí kopií spisu. Správní orgány si dle jeho názoru neví rady v situaci, kdy účastník řízení požaduje kopii značné části správního spisu a neví tedy pod jaký režim danou situaci podřadit.<sup>146</sup>

Praxe se rovněž musela zabývat rozdílem mezi nahlížením do správního spisu a spisu podnětového. K tomuto existuje poměrně přelomové rozhodnutí NSS, ve kterém soud uzavírá, že správní orgán nemůže vést spis podnětový a spis správní odděleně a co víc, že správní orgán postupoval chybně, když odepřel možnost nahlédnout do podnětového spisu. K tomu NSS dodává, že samozřejmě může dojít k omezení práva nahlížet do spisu z důvodu zachování anonymity podatele, nicméně nesmí k tomu docházet a priori a plošně pro všechny podklady

---

<sup>144</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. srpna 2008, sp. zn. 2 As 38/2007.

<sup>145</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. dubna 2018, sp. zn. 7 As 124/2017.

<sup>146</sup> FRANĚK, Petr. Vyřizování žádosti účastníka řízení o poskytnutí kopie správního spisu vedeného v řízení o přestupku nebo o jiném správním deliktu. *Správní právo*, 2017, roč. L, č. 3, s. 163-168.

získané před samotným zahájením správního řízení.<sup>147</sup> Problematikou se zabýval i Kolman ve svém článku, kde uvádí, že je vedení dvou samostatných spisů nesprávné, respektive, že by se podnětový spis měl stát po zahájení správního řízení přílohou spisu správního a *de lege ferenda* navrhuje, aby správní orgány vedly jeden spis ohledně stejné věci. Pokud totiž správní orgány budou vést duální spisy, tj. zvlášť spis podnětový a spis správní, může právě toto být překážkou přezkoumatelnosti správních rozhodnutí.<sup>148</sup> Se závěrem NSS i s názorem Kolmana zcela souhlasím. V podnětovém spise se mohou nacházet důležité úvahy správního orgánu, ale i samotný podnět podatele může být zásadním hybatelem postupu. Dle mého je podnětový spis důležitý pro posouzení toho, zda byl vůbec dán důvod k zahájení řízení *ex offio*. Proto by neměl být podnětový spis oddělený od spisu správního a nahlížení do podnětového spisu by mělo podléhat stejným podmínkám jako nahlížení do spisu správního.

### 3.2.3 Oprávnění související s dokazováním

Správní orgán musí zajistit účastníkům alespoň minimální úroveň procesních práv, což je plně v souladu se zásadou dobré správy, zejména se zásadou rovnosti účastníků a nestrannosti postupu správního orgánu. Mezi jedno z nejzásadnějších oprávnění účastníka je právo být slyšen, které dává účastníkům možnost se především aktivně do správního řízení zapojit. Právo být slyšen je složeno z mnoha jednotlivých komponentů, a to zejména z oprávnění uplatňovat své návrhy a vyjadřovat se k podkladům řízení. Oprávnění účastníků souvisejících s dokazováním lze rozdělit do dvou obecných podskupin dle fáze dokazování, tj fáze před započítáním dokazování a fáze provádění dokazování.<sup>149</sup>

Před samotným prováděním důkazů je obecně na správním orgánu, aby si podklady a důkazy pořizoval sám, což je odrazem principu vyhledávacího neboli vyšetřovacího, kdy je na správním orgánu, aby zjistil stav dané věci.<sup>150</sup> Ve správním řádu ale můžeme nalézt výjimky, a to typicky v řízení sporném, kde je dána povinnost účastníků obstarat si důkazy na podporu svých tvrzení. Správní orgán poté věc posuzuje na základě takto obstaraných a předložených důkazů. Nicméně, jak je již výše uvedeno, obecně leží povinnost obstarávat podklady pro vydání rozhodnutí na správním orgánu a účastník má v tomto procesu možnost činit určité úkony.<sup>151</sup> Základním úkonem je navrhování důkazů a podávání různých návrhů, a to po celou

---

<sup>147</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. června 2017, sp. zn. 8 As 236/2016.

<sup>148</sup> KOLMAN, Petr. Nahlížení do podnětového spisu. *Právo a bezpečnost*, 2017, roč. 2017, č. 3, s. 26-34.

<sup>149</sup> KLIKOVÁ, Alena. Povinnosti správních orgánů ve vztahu k procesním právům účastníků správního řízení v procesu dokazování. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2017, roč. 25, č. 3, s. 455-474.

<sup>150</sup> SKULOVÁ, Soňa. In SKULOVÁ: *Správní právo...*, s. 73.

<sup>151</sup> KLIKOVÁ: *Povinnosti správních orgánů...*, s. 455-474.

dobu řízení až do vydání rozhodnutí, což je odrazem zásady jednotnosti řízení.<sup>152</sup> K tomu, aby správní orgán plně umožnil účastníkům jejich práva vykonávat, může lhůtu pro podávání návrhu omezit.<sup>153</sup> Zásada jednotnosti je tedy modifikována zásadou koncentrace řízení.<sup>154</sup> Lhůta pro navrhování důkazů a činění návrhu může být omezena rovněž zákonem, např. StavZ v ust. § 114 odst. 2, které vymezuje lhůtu pro podávání námitek k předloženému záměru, tj. stanovuje tedy koncentraci řízení. Právě koncentrace řízení, jakožto samostatný procesní princip, umožňuje správnímu orgánu naplnit zásadu rychlosti správního řízení, neboť mimo jiné znemožňuje některým účastníkům schválně protahovat správní řízení v situaci, kdy mají na výsledku řízení protichůdný zájem než účastník jiný. Pokud je tedy lhůta pro podávání návrhu omezena správním orgánem, může ji (tedy aplikuje své správní uvážení) na žádost účastníka dle § 39 odst. 2 SŘ za splnění podmínek ust. § 39 odst. 1 SŘ prodloužit, tj. lhůtu lze prodloužit k provedení úkonu, pokud lhůtu nestanoví zákon a pokud je to potřeba. Prodloužením lhůty nesmí být ohrožen účel řízení, ani porušena rovnost účastníků. V ust. § 52 SŘ je zakotvena povinnost účastníků označovat důkazy na podporu svých tvrzení a zároveň zde není zakotvena žádná sankce s nesplněním této povinnosti, avšak takovou sankcí může být rozhodnutí v neprospěch daného účastníka například v již zmíněném řízení sporném. Je nutné však zdůraznit, že správní orgán není vázán návrhy účastníků. Znamená to tedy, že pokud správní orgán například k navrženému důkazu nepřihlédne, musí se s tímto stavem vypořádat v odůvodnění rozhodnutí a vysvětlit tak účastníkovi, proč k jeho návrhu nepřihlédl<sup>155</sup>, k čemuž shodně dospěl i NSS.<sup>156</sup> Ve všech shora uvedených postupech správního orgánu musí dbát zásady rovnosti účastníků, tj. nesmí se stát, aby byla poskytnuta různě dlouhá lhůta pro podávání návrhů a správní orgán nemůže přistupovat k různým podkladům odlišně, tj. nelze prioritně provést jeden důkaz a další nikoli.<sup>157</sup>

Účastník má dále dle ust. § 50 odst. 2 SŘ právo požádat správní orgán, aby na místo něj účastník pořídil podklady pro vydání rozhodnutí. S tím souvisí i povinnost účastníka správního řízení pomoci správnímu orgánu při pořizování podkladů pro rozhodnutí. Na tomto místě je potřeba zdůraznit, že je správní řízení ovládáno taktéž zásadou rovnosti uvedenou v ust. § 7 odst. 1 SŘ, kde je stanovena povinnost správního orgánu postupovat vůči dotčeným osobám

---

<sup>152</sup> SKULOVÁ, Soňa. In SKULOVÁ: *Správní právo...*, s. 72.

<sup>153</sup> KLIKOVÁ, Alena. In SKULOVÁ, Soňa a kol. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě – jejich systém a efektivnost*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 119.

<sup>154</sup> SKULOVÁ, Soňa. In SKULOVÁ: *Správní právo...*, s. 72.

<sup>155</sup> KLIKOVÁ, Alena. In SKULOVÁ: *Prostředky ochrany...*, s. 120.

<sup>156</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. listopadu 2009, sp. zn. 5 As 29/2009, shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. dubna 2012, sp. zn. 2 As 47/2011.

<sup>157</sup> KLIKOVÁ, Alena. In KLIKOVÁ: *Správní řád...*, s. 160.



nestranně a taktéž povinnost vyžadovat plnění procesních povinností od všech dotčených osob rovnou měrou. S nesplněním povinnosti součinnosti účastníka při pořizování podkladů pro rozhodnutí není spojena žádná zákonná sankce. Může jí být ale sankce neunesení důkazního břemene v řízení sporném. Nicméně i v situaci, kdy účastník nespolupracuje, je správní orgán i přes to povinen zjistit skutečný stav věci<sup>158</sup>, neboť povinnost zjistit stav věci, o kterém nejsou důvodné pochybnosti je samostatnou zásadou činnosti správních orgánů, konkrétně jde o projev zásady materiální pravdy upravené v ust. § 3 SŘ.<sup>159</sup>

Účastník se může taktéž aktivně podílet i v procesu samotného provádění důkazů. Prvně má účastník dle ust. § 51 odst. 2 SŘ právo být informován o provádění důkazů mimo ústní jednání, o čemž musí být ze strany správního orgánu informován. Dále může být přítomen provádění listinných důkazů. Přítomnost při provádění důkazů je jedním z mnoha projevů dispoziční zásady.<sup>160</sup> K tomuto je potřeba dále dodat, že možnost účastníka být přítomen provádění dokazování je ovládána zásadou otevřenosti, resp. veřejnosti správního řízení, kdy při provádění důkazů není přítomna jakákoli osoba, ale právě jen a pouze účastník. Jde tedy o výjimku z obecného principu zásady neveřejnosti správního řízení.<sup>161</sup> Pokud by účastník nebyl informován o provádění důkazů, pozbyl by logicky i právo se daného provádění důkazů i zúčastnit. V takovém případě jde o velmi vážnou procesní vadu, kterou již nelze zhojit jiným postupem, například možností účastníka vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí.<sup>162</sup> Dle mého názoru je to zcela pochopitelné, neboť kdyby byl například znovu vyslýchán svědek, mohlo by dojít k tomu, že jeho výpověď bude nekonzistentní apod. Během provádění důkazů může účastník do úkonů aktivně zasahovat, například se k daným důkazům vyjadřovat, či klást otázky svědkům nebo znalcům. V současném znění správního řádu toto právo sice zakotveno není, ale dle Klikové není důvod, aby tato možnost byla účastníkovi odpírána.<sup>163</sup> Například v ust. § 82 PřestZ je možnost klást svědkům otázky doslovně zakotvena. Tuto možnost může využít i zákonný zástupce a opatrovník mladistvého nebo dále i osoba přímo postižená spácháním přestupku nebo stejně tak i OSPOD.

### **3.2.4 Právo na poučení a právo být informován s dostatečným předstihem**

Mezi další práva účastníka řízení patří oprávnění na poučení ze strany správního orgánu a poskytnutí informací, což lze zařadit mezi obecná oprávnění účastníka řízení, neboť je může

---

<sup>158</sup> KLIKOVÁ: *Povinnosti správních orgánů...*, s. 455-474.

<sup>159</sup> SKULOVÁ, Soňa. In SKULOVÁ: *Správní právo...*, s. 72-73.

<sup>160</sup> SKULOVÁ, Soňa. In SKULOVÁ: *Správní právo...*, s. 69-70.

<sup>161</sup> Tamtéž.

<sup>162</sup> KLIKOVÁ, Alena. In SKULOVÁ: *Prostředky ochrany...*, s. 121.

<sup>163</sup> KLIKOVÁ: *Povinnosti správních orgánů...*, s. 455-474.

využívat po celou dobu správního řízení. V ust. § 4 odst. 3 SŘ je zakotvena tzv. povinnost uvědomovací, kdy správní orgán má za povinnost informovat účastníky o chystaném úkonu, pokud je to potřebné k hájení jeho práv a pokud to neohrozí účel úkonu. Správní orgán tedy nemusí účastníka informovat o věcech, které jsou mu známy, ale musí je informovat o změně praxe v řízení, nebo o věcech, které by mohly účastníkovi pomoci v hájení jeho práv. Správní orgán má mimo jiné za povinnost umožnit účastníkům hájit jejich práva. Nejenom na tomto případě je tedy vidět, jak jsou všechna oprávnění účastníků velmi úzce provázána.<sup>164</sup>

Účastníci řízení mají dle ust. § 36 odst. 2 SŘ oprávnění požádat správní orgán o informace o řízení, správní orgán jim takové informace poskytne. Může jít o informaci, jaké úkony učinili ostatní účastníci apod. Informaci poskytuje správní orgán zpravidla písemně. Pokud je však účastník přítomen u správního orgánu, je mu tato informace sdělena ústně a předání informace se zaznamená do spisu. Jak jsem již několikrát v této práci uvedla, všechna oprávnění se velmi úzce prolínají. A právě toto oprávnění velmi úzce souvisí s právem nahlížet do spisu.<sup>165</sup>

Vzhledem k tomu, že účastníci řízení většinou nemají právní vzdělání, je správním orgánům uložena povinnost účastníky přiměřeně poučit o jejich právech a povinnostech a případně i o tom, jak například taková práva uplatnit. Účastníkovi tedy náleží další významné oprávnění, a to právo na poučení o jeho právech.<sup>166</sup> V ust. § 4 SŘ je zakotvena obecná zásada veřejné správy jako služby veřejnosti, kde v odst. 2 nalezneme konkrétně právě poučovací povinnost. Poučovací povinnost dle ust. § 4 odst. 2 SŘ spočívá v tom, že správní orgán v souvislosti se svým úkonem má poskytnout dotčené osobě přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech, pokud je to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné. Poučení správního orgánu by mělo být pochopitelné i srozumitelné a vedle procesního poučení by mohlo za dodržení všech ostatních zásad dojít i k poučení o hmotných právech. Typickým příkladem promítnutí povinnosti poučovací je dle Skulové výzva k odstranění vad podání.<sup>167</sup> Problematická je ve správní praxi především situace, kdy zákon nestanoví konkrétní povinnost účastníka poučit. Dle Klikové je nutné zachovat v tomto směru správnímu orgánu určitou volnost a možnost uplatnit správní uvážení s ohledem na to, zda je poučení nezbytné. Kdyby totiž byla poučovací povinnost u každého úkonu správního řízení

---

<sup>164</sup> KLIKOVÁ, Alena. In SKULOVÁ: *Prostředky ochrany...*, s. 122.

<sup>165</sup> JEMELKA a kol.: *Správní řád...*, s. 225-232 (§ 36).

<sup>166</sup> KLIKOVÁ, Alena. In SKULOVÁ: *Prostředky ochrany...*, s. 123-124.

<sup>167</sup> SKULOVÁ, Soňa. In SKULOVÁ: *Správní právo...*, s. 61-63.

zakotvena, musel by správní orgán poučovat vždy, a to i v situaci, kdy by již účastník svá oprávnění v řízení učinil.<sup>168</sup>

---

<sup>168</sup> KLIKOVÁ, Alena. In SKULOVÁ: *Prostředky ochrany...*, s. 123-124.

## Závěr

Práce si kladla za cíl rozbor jednoho z mnoha procesních institutů správního práva procesního, kterým je účastenství, a to se zaměřením na možnosti účastníka při jeho aktivním vystupování ve správním řízení, tj. na úkony a oprávnění, která mu dle zákona náleží. Proto jsem se soustředila na samotný institut účastenství, vymezení jednotlivých typů účastníků a objasnění podmínek účastenství. Dále jsem se zabývala zastoupením účastníků, neboť to považuji za významné pro následnou analýzu úkonů účastníků (například u práva nahlížet do spisu, resp. kdo je oprávněn do správního spisu nahlížet apod.).

Nejprve jsem se v práci zabývala účastenstvím a zároveň i tématem opomenutého účastníka, konkrétně jsem se snažila získat odpovědi na první výzkumnou otázkou práce, tedy zda je garance právního postavení tzv. opomenutého účastníka dostatečná. Účastenství ve správním řízení jako takové se zdá být na první pohled velmi jednoduché. Po provedení hlubší analýzy daného institutu, jsem zjistila, že samotné dělení účastníků na hlavní a vedlejší může i správním orgánům dělat v praxi nemalé problémy. Správní orgán může mít o určité osobě, která již je účastníkem, pochybnosti, nebo může nastat situace opačná, tj. že se správnímu orgánu přihlásí nějaká osoba s tím, že je účastníkem již probíhajícího řízení. Taková osoba se však může správnímu orgánu přihlásit až ve fázi odvolání, tedy podat odvolání proti rozhodnutí, o kterém daná osoba nemusela být obeznámena, neboť ji v prvním stupni správní orgán opomenul. V takovém případě je nutné, aby se správní orgán podanému odvolání věnoval, a to tehdy, pokud je podané v dodatečné lhůtě 30 dní ode dne seznámení s rozhodnutím, kterou správní řád těmto osobám přiznává a současně se zachováním jednoleté objektivní lhůty ode dne vydání rozhodnutí. Pokud je lhůta zachována, správní orgán se nejprve musí vypořádat s tvrzeným účastenstvím dané osoby, následně prověří podané odvolání věcně. Správní orgán tedy musí rozhodnout o účastenství dané osoby, takové rozhodnutí se vydává ve formě usnesení, proti kterému může tzv. opomenutý účastník podat odvolání. Pokud v odvolacím řízení neuspěje, je možné se proti tomuto rozhodnutí bránit ve správním soudnictví žalobou proti rozhodnutí. Dospěla jsem k závěru, že osoby, se kterými správní orgán nejednal vůbec a které se do správního řízení dostaly až podáním svého odvolání, jsou dle mého názoru dostatečně chráněny před opomenutím správního orgánu. Sice je zde jednoletá objektivní lhůta, která běží ode dne vydání rozhodnutí, nicméně v tomto ohledu je naopak nutné brát v potaz, že v řízení jsou i další účastníci, kteří mají již nějakou právní jistotu ve vydané rozhodnutí. Zvýšenou ochranu opomenutých osob vidím i v tom, že se mohou do řízení přihlásit kdykoli. I praxe správních soudů doporučuje postup, že pokud má správní orgán o postavení osob

pochybnosti, je lepší, aby s ní od začátku jednal jako s účastníkem, než aby se následně vystavil riziku zrušení meritorního rozhodnutí.

Druhá výzkumná otázka práce si kladla za cíl odpovědět na to, jak se liší jednotlivá práva a povinnosti u jednotlivých typů účastníků. Ze samotného dělení účastníků na různé skupiny poté lze vyčíst i jednotlivé rozdíly mezi nimi, a to především mezi hlavními a vedlejšími účastníky. Dle mého názoru však nelze věc uzavřít s tím, že hlavní účastníci mají postavení silnější. Mají jen více procesních výhod, a to z důvodu bližšího vztahu k předmětu řízení a pro správní řízení by bylo neefektivní (například v řízení s velkým počtem účastníků se doručuje vedlejším účastníkům z důvodu hospodárnosti a rychlosti řízení veřejnou vyhláškou), kdyby se i vedlejším účastníkům poskytoval takový „komfort“. Je však nutné zdůraznit, že všem účastníkům je zaručena rovnost v právech a povinnostech a všichni účastníci se mohou bránit proti rozhodnutí pomocí opravných prostředků. Myslím si, že procesní oprávnění hlavního účastníka jsou širší, neboť to vyplývá i z faktu, že s nimi zkrátka správní orgán jednat musí, neboť se jich věc bezprostředně týká. Projevuje se to v povinnosti správního orgánu ustanovit procesního opatrovníka, pokud se dané osobě nedaří doručovat. Dále např. u institutu právní moci prvostupňového rozhodnutí. Pokud nebude správní rozhodnutí prokazatelně oznámeno hlavnímu účastníkovi, rozhodnutí nenabude nikdy právní moci a nebude závazné pro žádného z účastníků. I to je důkaz bližšího vztahu hlavního účastníka k dané věci. Kde naopak vidím výhodnější pozici pro účastníka vedlejšího, je situace uzavírání tzv. subordinačních veřejnoprávních smluv, které sice může uzavřít pouze osoba, která by byla účastníkem hlavním, ale potřebuje k uzavření souhlas účastníka vedlejšího. To mu tak dává poměrně významné oprávnění zamýšlené záměry neodsouhlasit, což znamená, že o věci musí být rozhodnuto ve správním řízení. Velký rozdíl mezi hlavním a vedlejším účastníkem je patrný i z úpravy sporného řízení. Myslím si, že největší odlišnost je zde v institutu odvolání. Odvolání totiž může vedlejší účastník ve sporném řízení podat jen tehdy, pokud se odvolal navrhovatel nebo odpůrce, tedy účastníci hlavní.

V poslední části práce jsem se zabývala především materií týkající se třetí výzkumné otázky, tj. jaké procesní principy jsou promítnuty v úkonech účastníků řízení. K zodpovězení této otázky bylo nutné jednotlivé úkony pojmenovat a charakterizovat. Účastníkům náleží mnoho oprávnění, která mohou vykonávat prostřednictvím svých úkonů. Nedá se říct, že by některý z úkonů byl důležitější než úkon jiný. Všechna oprávnění jsou pro aktivní vystupování účastníka velmi důležitá a současně se ani neobejdou jeden bez druhého. Je tedy potřeba problematiku úkonů a oprávnění účastníků chápat komplexně a vždy je nezbytné si uvědomit,

že jednotlivá oprávnění se prolínají. Mezi úkony lze zcela jistě zařadit seznámení se s podklady, podání, žádost, odvolání a jiné opravné prostředky, nahlížení do spisu, vyjádření stanoviska a oprávnění navrhnout důkazy a činit návrhy a jiná oprávnění související s dokazováním. Všechna tato jednotlivá oprávnění účastníků řízení jsou vyjádřením různých procesních zásad, které správní řízení ovládají. Právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, právo činit podání, podávat odvolání a jiné opravné prostředky, oprávnění být přítomen provádění důkazů je typickým odrazem zásady dispoziční, kam bychom mohli zařadit i možnost žadatele vzít svou žádost zpět, příp. možnost odvolatele vzít zpět své odvolání. Jde o typické situace, kde předmětem řízení či jeho obsahem disponuje přímo daný účastník. Vedle toho však stojí povinnost správního orgánu, aby si sám opatřil podklady pro rozhodnutí, tedy, že je to právě správní orgán, který odpovídá za zjištění skutkového stavu věci, který musí podklady pro vydání rozhodnutí vyhodnotit a dospět na jejich základě k logicky zdůvodněnému závěru, což koresponduje s povinností správního orgánu správní rozhodnutí náležitě odůvodnit. Ve správním řízení lze narazit na výjimky ze zásady nevěřejnosti či uzavřenosti správního řízení. Úkony typu nahlížení do spisu, vyjádření se k podkladům rozhodnutí, přítomnost účastníků u provádění dokazování jsou projevem zásady otevřenosti správního řízení, avšak jenom pro účastníky daného správního řízení. Dokazování poté ovládá princip jednotnosti řízení modifikovaný principem koncentrace řízení. Úkony účastníků však nejsou výrazem pouze zásad procesních, ale i základních zásad činnosti správních orgánů, které pochopitelně s procesními principy úzce souvisí. Jedná se zejména o zásadu zákonnosti, zásadu rovnosti účastníků, zásadu rychlosti a hospodárnosti či zásadu veřejné správy jako služby veřejnosti a zásadu omezené materiální pravdy.

Dále bych si dovolila na základě předložené analýzy zhodnotit, jaké má podle mého názoru právní úprava účastenství ve správním řádu nedostatky. Jsem toho názoru, že není úplně jednoznačně vyřešena situace, kdy za účastníka učiní úkon jiná osoba než jeho zástupce. V tomto se ostatně ani neshodují názory odborníků, ani názory senátů NSS. Nešťastná se mi ve správním řádu zdá i zastaralá úprava nahlížení do spisu v tom, že účastník musí být fyzicky přítomen u správního orgánu. Domnívám se, že některé správní orgány již spis, nebo jeho části dálkovým přístupem účastníkům zveřejňují, nicméně stále pro to není právní základ a může se stát, že ne všechny správní orgány budou účastníkům vycházet vstříc a zasílat jim spis či jeho část elektronicky. V práci jsem se zabývala i situací vedlejšího účastníka tehdy, kdy mu není oznámeno odvolání, neboť ho sám nepodal a ani není hlavním účastníkem. Rozhodnutí o takovém odvolání tedy nabude právní moci a stane se závazným i pro takového vedlejšího

účastníka, kterému rozhodnutí odvolacího správního orgánu nebylo ani oznámeno. Nejsem si zcela jistá, zda tento postup koresponduje s ústavně garantovanými právy účastníků správního řízení na rovnost účastníků řízení. Je naprosto legitimní, že vedlejší účastník nemá tak rozsáhlá procesní oprávnění jako účastník hlavní, nicméně základní informovanost, například o zrovna probíhajícím odvolacím řízení, by dle mého názoru měla být zachována i v tomto případě, a to především za účelem využití procesních oprávnění vedlejšího účastníka.

Na závěr bych ráda zhodnotila naplnění cíle stanoveného v úvodu mé diplomové práce. Domnívám se, že cíl jsem naplnila poměrně vyčerpávajícím způsobem. Zanalyzovala jsem informace, které mi napomohly k nalezení odpovědí na mé výzkumné otázky. Při psaní práce jsem narazila i na velmi zajímavá témata týkající se jednotlivých úkonů. Jde o témata problematická, kterým se často nevěnuje ani komentářová literatura, a proto považuji za velký přínos práce, že jsou tato dílčí témata rozebrána. Jde zejména o problematiku rozdílu mezi spisem podnětovým a správním, dále o nahlížení do spisu v případech, kdy správní orgán na základě negativního závazného stanoviska žádosti účastníka nevyhoví. Přínosem práce je mimo jiné i ucelené zhodnocení rozdílného postavení jednotlivých typů účastníků. Rozdíly jsou seřazené podle systematiky správního řádu a nejedná se o pouhé odkazy na daná ustanovení, ale o ucelený text.

Práce samotná mi mimo jiné usnadnila přípravu na státní závěrečné zkoušky ze správního práva, ale hlavním přínosem práce pro mě je, že jsem obohatila své znalosti ze správního práva procesního o takové informace, o kterých jsme se v hodinách správního práva ani neučili a zatím jsem se s nimi nesešla ani v rámci mé praxe, i když ta je pochopitelně velmi krátká. Přínosem pro mě byla zejména hlubší analýza postavení opomenutého účastníka, či analýza jednotlivých úkonů účastníků. Byla jsem překvapena, kolik problematických oblastí se s úkony pojí, např. rozdíl mezi podnětovým a správním spisem. Utvrdila jsem se v tom, že nejenom správní právo procesní je velice komplexní disciplína složitá především v tom, že existuje nespočet zákonů, které danou oblast ovlivňují a osoba aplikující správní právo musí dbát na to, aby příslušající právní normy našel a správně je použil.

## Seznam použité literatury

### Monografie a komentáře

1. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 600 s.
2. HORZINKOVÁ, Eva, NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 4. vydání. Praha: Leges, 2012, 368 s.
3. HRABÁK, Jan. NAHODIL, Tomáš (ed). *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2012, 452 s.
4. JEMELKA, Luboš a kol. (ed). *Správní řád. Komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, 1040 s.
5. KLIKOVÁ, Alena a kol. (ed). *Správní řád*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016, 676 s.
6. LAVICKÝ, Petr. a kol. (ed). *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, 2400 s.
7. POTĚŠIL, Lukáš a kol. (ed). *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, 816 s.
8. PRŮCHA, Petr (ed). *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019, 533 s.
9. SKULOVÁ, Soňa a kol. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě – jejich systém a efektivnost*. Praha: C. H. Beck, 2017, 466 s.
10. SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2017, 422 s.
11. VEDRAL, Josef (ed). *Správní řád: Komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 356.

### Odborné články

1. FRANĚK, Petr. Vyřizování žádosti účastníka řízení o poskytnutí kopie správního spisu vedeného v řízení o přestupku nebo o jiném správním deliktu. *Správní právo*, 2017, roč. L, č. 3, s. 163-168.
2. KLIKOVÁ, Alena. Povinnosti správních orgánů ve vztahu k procesním právům účastníků správního řízení v procesu dokazování. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2017, roč. 25, č. 3, s. 455-474.
3. KOLMAN, Petr. Nahlížení do podnětové spisu. *Právo a bezpečnost*, 2017, roč. 2017, č. 3, s. 26-34.



4. MATES, Pavel. Zastoupení ve správním řízení. *Bulletin advokacie*, 2015, č. 4, s. 15 .
5. PETRMICHL, Václav. Význam a vybrané aspekty aplikace ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu. *Správní právo*, 2017, roč. L, č. 2, s. 87-96.
6. POTĚŠIL, Lukáš. Správní řád a občanský zákoník. *Právní rozhledy*, 2013, roč. 21, č. 13-14, s. 499-503.
7. PRÁŠKOVÁ, Helena. Jednání za právnickou osobu ve správním řízení. *Právní rozhledy*, 2017, roč. 25, č. 22, s. 770-773.
8. Redakce Právních rozhledů, Vláda: Veřejná ochránkyně práv: Zpráva pro Poslaneckou sněmovnu o činnosti ve 4. čtvrtletí, *Právní rozhledy*, 2019, roč. 27, č. 4, s. 2.
9. SLOVÁČEK, David. Generální plná moc ve správním řízení. *Bulletin advokacie*, 2012, č. 12, s. 39.
10. VEDRAL, Josef. K posledním novelám správního řádu. *Správní právo*, 2019, roč. LII, č. 5, s. 272-273.

### **Internetové zdroje**

1. MATUŠKA, Bohuslav. *Správní řízení: právo tzv. jiných osob nahlížet do spisu* [online]. epravo.cz, 7. ledna 2015, [cit. 9. listopadu 2019]. Dostupné na <<https://www.epravo.cz/top/clanky/spravni-rizeni-pravo-tzv-jinych-osob-nahlizet-do-spisu-96625.html>>.
2. MATES, Pavel. *Odvolání účastníkem správního řízení* [online]. Bulletin-advokacie.cz, 13. listopadu 2014 [cit. 17. listopadu 2019]. Dostupné na <<http://www.bulletin-advokacie.cz/odvolani-ucastnikem-spravniho-rizeni?browser=mobi>>.

### **Právní předpisy**

1. sdělení č. 104/1991 Sb., sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o právech dítěte
2. usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
3. zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
4. zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
5. zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
6. zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů
7. zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů

8. zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
9. zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů
10. zákon č. 258/2000 Sb., o veřejném zdraví, ve znění pozdějších předpisů
11. zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě, ve znění pozdějších předpisů
12. zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů
13. zákon č. 187/2007 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů
14. zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů

### **Soudní rozhodnutí**

1. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. srpna 2008, sp. zn. 2 As 38/2007
2. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. dubna 2018, sp. zn. 7 As 124/2017
3. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. června 2017, sp. zn. 8 As 236/2016
4. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. ledna 2014, sp. zn. 1 Afs 86/2013
5. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. července 2010, sp. zn. 9 As 17/2010
6. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. března 2013, sp. zn. 9 Afs 29/2012
7. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. listopadu 2003, sp. zn. 1 As 4/2003
8. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. června 2009, sp. zn. 1 As 43/2009
9. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. února 2017, sp. zn. 2 As 179/2016
10. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. dubna 2017, sp. zn. 4 As 23/2017
11. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. července 2013, sp. zn. 57 A 38/2012
12. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. července 2012, sp. zn. 10 A 70/2012
13. náleží Ústavního soudu ze dne 7. června 2006, sp. zn. IV. ÚS 369/06
14. náleží Ústavního soudu ze dne 7. prosince 2005, sp. zn. IV. ÚS 412/04
15. náleží Ústavního soudu ze dne 31. března 2005, sp. zn. II. ÚS 629/04
16. náleží Ústavního soudu ze dne 12. října 2000, sp. zn. III. ÚS 58/2000
17. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. února 2011, sp. zn. 5 As 24/2010
18. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. května 2008, sp. zn. 2 As 8/2008
19. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. listopadu 2014, sp. zn. 47 A 15/2012
20. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. října 2008, sp. zn. 2 As 12/2008
21. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. května 2017, sp. zn. 9 As 154/2016
22. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. března 2014, sp. zn. 6 As 154/2013

23. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. února 2009, sp. zn. 2 As 25/2007
24. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 17. ledna 2011, sp. zn. 75 Ca 9/2008
25. rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. listopadu 2008, sp. zn. 22 Ca 147/2008

### **Ostatní zdroje**

1. závěr č. 113 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10. dubna 2012
2. závěr č. 131 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 14. února 2014
3. závěr č. 135 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 30. května 2014
4. závěr č. 144 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 16. října 2015

## Shrnutí

Diplomová práce s názvem „*Účastenství ve správním řízení se zaměřením na úkony účastníka*“ se zabývá zejména institutem účastenství ve správním řízení a dále procesními úkony, resp. procesními oprávněními účastníků správního řízení. Cílem práce je vytvořit komplexní přehled o tom, jak funguje účastenství ve správním řízení, jaké úkony účastníci mohou činit a bez jakých procesních oprávnění se ve správním řízení neobejdou, pokud chtějí být v jakémkoli správním řízení aktivní a také upozornit na nejvíce diskutované problémy související s účastníky správního řízení a s jejich úkony. Práce si klade za cíl zodpovědět otázku rozdílného postavení různých typů účastníků, například co se týče rozsahu jejich práv a povinností, dále zda je opomenutému účastníkovi zajištěna dostatečná ochrana jeho práv a také zanalyzovat jednotlivé úkony a pojmenovat tak procesní principy, které s nimi souvisí.

Práce je koncipována do třech hlavních kapitol. V první kapitole jsou definovány jednotlivé typy účastníků podle správního řádu a také dle zvláštních zákonů a popsán je také postup správního orgánu v situaci, kdy má o postavení nějakého účastníka pochybnosti. Součástí první kapitoly je také uvedení podmínek účastenství ve správním řízení. Druhá kapitola se poté zabývá zastoupením účastníka, a to zastoupením obligatorního i dobrovolného. Do kapitoly je zahrnut i nový institut osoby podpůrce. Třetí kapitola tvoří jádro práce a zabývá se úkony účastníků a jejich procesními oprávněními a v menší míře i povinnostmi. Jsou uvedeny nejvýznamnější rozdíly mezi jednotlivými druhy účastníků a následně jsou rozebrány jednotlivé úkony, či oprávnění účastníků.

Práce čerpá z odborné literatury, zejména pak z literatury komentářové a z učebnic správního práva. Další zdroje k dílčím otázkám práce jsou odborné články a judikatura správních soudů a Ústavního soudu.

Diplomová práce vychází z právního stavu ke dni 31. listopadu 2019.

## **Abstract**

The diploma thesis titled "*Parties to Administrative Procedure with a Focus on Acts by Parties*" deals mainly with the institute of participation in administrative procedures and procedural acts, i.e. the procedural rights of the parties to procedure. The aim of this work is to create a comprehensive overview of how participation in administrative procedure works, what acts the parties can do and without what procedural rights they cannot do in administrative procedure if they want to be active in any administrative procedure and also point out the most discussed problems related to parties to administrative procedure and their acts. The aim of the thesis is to answer the question of different status of different types of parties to procedure, for example in terms of their rights and duties, whether the omitted party is sufficiently protected and also to analyse individual acts and then to name procedural principles related to them.

The diploma thesis is divided into three main chapters. The first chapter defines different types of parties to procedure according to the Administrative Procedure Code and according to special laws and describes the procedure of the administrative authority in a situation where it has doubts about the status of a party. The first chapter also includes the conditions of participation in administrative procedure. The second chapter then deals with the representation of the party to procedure, both voluntary and obligatory. The chapter also includes the new institute of the person supporting the person. The third chapter is the core of the work and deals with the acts by parties and their procedural rights and, to a lesser extent, duties. The most important differences between the individual types of parties are listed and then the individual acts or rights of the parties are analysed.

The work draws on several professional literatures, especially commentary literature and textbooks of administrative law. Other sources of work are specialized articles and case law of the administrative courts and of the Constitutional Court.

The diploma thesis is based on the current legislation as of 31<sup>st</sup> November 2019.

## **Klíčová slova**

Správní řízení, správní orgán, účastenství, zvláštní zákony, hlavní účastník, vedlejší účastník, způsobilost být účastníkem řízení, procesní způsobilost, zastoupení účastníka, zastoupení fakultativní, zastoupení obligatorní, podpůrce, úkony účastníka, procesní oprávnění, procesní povinnosti, právo na spravedlivý proces, nahlížení do spisu, dokazování, vyjádření se k podkladům pro vydání rozhodnutí.

## **Keywords**

Administrative Procedure, Administrative Authority, Parties to Procedure, Special Law, Main Party to Procedure, Minor Party to Procedure, Legal Personality, Capacity to be Party to Procedure, Representation of the Party to Procedure, Voluntary Representation, Obligatory Representation, Supporter, Acts by Parties, Procedural Rights, Procedural Duty, Right to a Fair Trial, Viewing of a Dossier, Provision of Evidence, Opportunity to express View of Source Materials for the Decision.