

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Mgr. Pavla Kubová

**Vybrané otázky správního řízení
vedeného Státní zemědělskou a potravinářskou inspekcí
o správních deliktech provozovatelů potravinářských podniků**

Rigorózní práce

Olomouc 2015

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem rigorózní práci na téma „Vybrané otázky správního řízení vedeného Státní zemědělskou a potravinářskou inspekcí o správních deliktech provozovatelů potravinářských podniků“ vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 2015

.....
Mgr. Pavla Kubová

Poděkování

Tímto děkuji JUDr. Monice Horákové, Ph.D., za její odborné rady při vypracování mé rigorózní práce.

Souhlas se zpracováním osobních údajů

Já, níže podepsaná Mgr. Pavla Kubová, autorka rigorózní práce na téma „Vybrané otázky správního řízení vedeného Státní zemědělskou a potravinářskou inspekcí o správních deliktech provozovatelů potravinářských podniků“, která je literárním dílem ve smyslu zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů, dávám tímto jako subjekt údajů svůj souhlas ve smyslu § 4 písm. e) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, správci:

Univerzita Palackého v Olomouci, Křížkovského 8, Olomouc 771 47, Česká republika

ke zpracování osobních údajů v rozsahu: jméno a příjmení v informačním systému, a to včetně zařazení do katalogů, a dále ke zpřístupnění jména a příjmení v katalogích v informačních systémech Univerzity Palackého, a to včetně neadresného zpřístupnění pomocí metod dálkového přístupu. Údaje mohou být takto zpřístupněny uživatelům služeb Univerzity Palackého. Realizace zpřístupnění zajišťuje ke dni tohoto prohlášení vnitřní složka Univerzity Palackého, kterou je Informační centrum Univerzity Palackého.

Souhlas se poskytuje na dobu ochrany autorského díla dle zákona č. 121/2000 Sb.

Prohlašuji, že výše uvedené údaje jsou pravdivé.

V Olomouci dne 2015

.....
Mgr. Pavla Kubová

Obsah

Seznam použitých zkratk	7
Úvod	8
1 Charakteristika Státní zemědělské a potravinářské inspekce	9
2 Charakteristika správního řízení o správních deliktech vedeného SZPI	10
3 Problematické aspekty jednacního jazyka	12
3.1 Osoba neovládající jednacní jazyk	12
3.2 Dokumenty v cizím jazyce	20
4 Doručování fyzickým osobám	22
4.1 Postup doručování před ustanovením opatrovníka	22
4.2 Doručování do ciziny	29
5 Problematika účastenství v řízení o správních deliktech PPP	31
5.1 Hlavní účastník řízení	31
5.2 Vedlejší účastník řízení	33
6 Vybrané otázky procesní způsobilosti a zastoupení	40
6.1 Procesní způsobilost	40
6.2 Zastoupení	45
6.2.1 Zastoupení opatrovníkem	45
6.2.2 Zastoupení na základě plné moci	50
7 Vybraná procesní práva účastníka řízení	54
7.1 Právo navrhnout důkazy	54
7.2 Právo vyjádřit stanovisko a právo na informace o řízení	55
7.3 Právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí	56
7.4 Právo činit procesní úkony	58
7.5 Právo nahlížet do spisu	61
8 Zahájení správního řízení z moci úřední	64
8.1 Náležitosti oznámení o zahájení řízení	64
8.2 Rozšíření předmětu řízení	65
8.3 Změna právní kvalifikace	66
8.4 Fikce doručení při oznámení zahájení řízení	67
9 Podklady rozhodnutí a dokazování	68
9.1 Opatřování a kategorizace podkladů rozhodnutí	68
9.2 Problematika protokolu o kontrole	70

9.3 Dokazování	71
10 Příkaz	73
11 Vybrané otázky odvolání.....	76
11.1 Náležitosti odvolání	76
11.2 Blanketní odvolání	78
12 Srovnání základních zásad správního řízení s právní úpravou ve Velké Británii	79
12.1 Nezákonost.....	80
12.2 Nerozumnost	83
12.3 Nepředvídatelnost	84
12.4 Nepřiměřenost.....	84
12.5 Procesní pochybení	86
12.6 Shrnutí srovnání základních zásad.....	88
13 Návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich	90
Závěr	95
Seznam použitých zdrojů	97
Monografie	97
Časopisy	98
Judikatura	98
<i>Ústavní soud</i>	98
<i>Nejvyšší správní soud</i>	99
<i>Krajské a vrchní soudy</i>	100
<i>Nejvyšší soud</i>	100
Právní předpisy	100
Legislativní dokumenty	101
Metodické dokumenty	101
Internetové zdroje	101
Zahraniční literatura	102
Shrnutí	103
Summary	104
Klíčová slova	105
Keywords	105

Seznam použitých zkratk

kontrola	výkon správního dozoru dle zákona o státní kontrole
Listina	ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod
osř	zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
PPP	provozovatel potravinářského podniku
sř	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
SZPI	Státní zemědělská a potravinářská inspekce
Úmluva	Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících č. 209/1992 Sb.

Úvod

Státní zemědělská a potravinářská inspekce (SZPI) je správním úřadem, mezi jehož hlavní formy správní činnosti řadíme výkon správního dozoru, vydávání individuálních správních aktů a tzv. jiné úkony dle části páté správního řádu jako např. posudky, vyjádření a informační úkony. V této práci bych se chtěla ze správních činností vykonávaných SZPI zaměřit na vydávání individuálních správních aktů. Jelikož jsem se ve své praxi v oblasti správního trestání setkala při aplikaci správního řádu s problematickými aspekty, ráda bych se v této práci věnovala vybraným otázkám správního řízení.

Aplikace správního řádu je v praxi silně ovlivněna judikaturou soudů ve správním soudnictví, kdy tyto soudy v rámci vnější kontroly veřejné správy vytváří závazný výklad institutů upravených správním řádem či se věnují určitým problematickým aspektům spojeným s aplikací správního řádu. Z tohoto důvodu bych se ráda u vybraných procesních otázek správního řádu věnovala též příslušné judikatuře.

Cílem této práce je poukázat na problematické otázky či sporný výklad u vybraných institutů ve správním řízení vedeném o správních deliktech provozovatelů potravinářských podniků a nabídnout možný výklad těchto sporných otázek či jejich možná řešení.

V této práci použiji metodu popisnou, analýzu a syntézu. Dále v kapitole věnované srovnání se zahraniční právní úpravou použiji metodu komparativní.

V úvodu této práce bych se ráda zabývala charakteristikou Státní zemědělské a potravinářské inspekce a obecnou charakteristikou správního řízení vedeného o správních deliktech provozovatelů potravinářských podniků. Poté navážu jednotlivými vybranými otázkami správního řízení, u nichž se chci nejprve věnovat problematickým aspektům úpravy jednacího jazyka ve správním řízení. Následuje kapitola věnovaná doručování fyzickým osobám a praktickým problémům, které jsou s tím spojené. V dalších dvou kapitolách se zaměřím na vybrané otázky účastenství, procesní způsobilosti a zastoupení. Dále bych se chtěla věnovat vybraným procesním právům účastníka řízení, úpravě zahájení řízení z moci úřední, podkladům rozhodnutí, dokazování a zejména problematice protokolu o kontrole jako důkazního prostředku. Následující kapitoly patří úpravě příkazu, podmínkám jeho vydání a doručování. Poté se zaměřím na institut odvolání, jeho náležitosti a postup správního orgánu u blanketního odvolání. Závěrečné kapitoly budou věnovány srovnání základních zásad správního řízení v právní úpravě Velké Británie a České republiky a dále návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

1 Charakteristika Státní zemědělské a potravinářské inspekce

Státní zemědělská a potravinářská inspekce je správním úřadem, organizační složkou státu se sídlem v Brně zřízenou zákonem č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci. Tento správní úřad je podřízen Ministerstvu zemědělství¹ a vnitřně se člení na ústřední inspektorát se sídlem v Brně a sedm krajských inspektorátů. V čele inspekce je ústřední ředitel, který řídí ústřední inspektorát a ředitele inspektorátů. Ústředního ředitele jmenuje, řídí a odvolává ministr zemědělství.² Věcná příslušnost³ SZPI k vedení správního řízení o správních deliktech provozovatelů potravinářských podniků je zakotvena v § 3 odst. 4 písm. a) zákona č. 146/2002 Sb. SZPI ukládá kontrolovaným osobám pokuty a opatření podle zákona č. 146/2002 Sb., a podle zvláštních zákonů. Těmito zvláštními zákony jsou zejména zákon č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 61/1997 Sb., o lihu, ve znění pozdějších předpisů. Významným ustanovením pro věcnou příslušnost SZPI je § 17i odst. 5 písm. a) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích, ve znění pozdějších předpisů, jenž vymezuje příslušnost SZPI k vedení řízení o správních deliktech vymezených v tomto ustanovení. Funkční příslušnost řeší § 1 odst. 6 zákona č. 146/2002 Sb., který stanoví, že v prvním stupni rozhoduje ve správním řízení inspektorát příslušný podle své územní působnosti, o odvolání proti rozhodnutí inspektorátu rozhoduje ústřední inspektorát. Místní příslušnost ve správním řízení je určována podle územní působnosti daného inspektorátu. Inspektorát provádí správní dozor dle zákona č. 255/2012 Sb., o státní kontrole, u provozovatelů potravinářských podniků, pokud se jejich sídlo, provozovna, sklad nacházejí na území, které spadá do jeho územní působnosti. Následně na základě výsledku kontroly může být s kontrolovanou osobou zahájeno správní řízení o uložení pokuty za správní delikt právě tím inspektorátem, který provedl kontrolu. V praxi nedochází ke konfliktům v místní příslušnosti mezi jednotlivými inspektoráty.

¹ § 15 odst. 3 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústř. orgánů státní správy ČR, ve znění pozdějších předpisů

² § 1 odst. 1 až 5 zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci, ve znění zákona č. 308/2013 Sb. účinném ke dni 1. 12. 2013

³ K pojmům věcná, místní a funkční příslušnost viz HORZINKOVÁ, Eva, NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 4. vydání. Praha: Leges, 2012, s. 56 – 59.

2 Charakteristika správního řízení o správních deliktech vedeného SZPI

Procesní úprava správního trestání není jednotná. U přestupků se lze opřít o poměrně ucelenou úpravu obsaženou v zákoně o přestupcích se subsidiární aplikací správního řádu. V případě jiných správních deliktů se uplatní správní řád, případně speciální úprava ve zvláštních právních předpisech použitelná pro konkrétní správní delikty. Správní řád nabízí obecnou úpravu, která však nepokrývá veškerá specifika spojená s oblastí správního trestání, a vytváří tak nedostatky, které správní orgány překlenují pomocí analogie zákona či obecných právních principů. Analogie zákona má v oblasti správního trestání své limity, jelikož osobě obviněné ze správního deliktu, které je trestním obviněním ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, náleží právo na spravedlivý proces v obdobném rozsahu, jaký by měla v případě jejího obvinění z trestného činu. Nelze tak využít analogie, pokud by její aplikace znamenala újmu obviněného ze správního deliktu či újmu na ochraně hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem.⁴

V oblasti správního trestání u správních deliktů provozovatelů potravinářských podniků vychází procesní úprava ze správního řádu, jelikož v současné době neexistuje speciální právní úprava pro tento druh řízení. Dotčené správní řízení o správních deliktech PPP se odlišuje od řízení o zatřídování vína, které je vedeno taktéž SZPI podle správního řádu, avšak v případě správního trestání se analogicky uplatní ustanovení zákona o přestupcích. Řízení je zahajováno z moci úřední a v případě správních deliktů spáchaných týměž pachatelem se zpravidla vede o těchto správních deliktech společně řízení.⁵

Dle § 57 přestupkového zákona se projednávají přestupky ve společném řízení, pokud se pachatel dopustil více přestupků. Tyto přestupky projednává též správní orgán, což znamená, že se musí jednat o též věcně, místně i funkčně příslušný orgán. Společné řízení může být vedeno, pokud je k projednání příslušný též funkčně příslušný útvar daného správního orgánu.⁶ Analogicky se tato úprava vztahuje i na správní řízení o správních deliktech PPP.

⁴ BOHADLO, David, POTĚŠIL, Lukáš, POTMĚŠIL, Jan. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 77.

⁵ K charakteristice správního řízení trestního viz MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 174–177.

⁶ ČERVENÝ, Zdeněk a kol. *Přestupkové právo: Komentář k zákonu o přestupcích včetně textů souvisejících předpisů*. 16. aktualizované vydání. Praha: Linde Praha, 2009, s. 141.

Účastníkem řízení je obviněný z tzv. smíšeného správního deliktu. Zvláštní právní předpisy v oblasti potravinového práva nerozlišují, zda je odpovědnou osobou právnická či fyzická podnikající osoba. Tyto subjekty odpovídají za porušení povinnosti bez ohledu na zavinění. Jednotícím znakem je charakter prováděné činnosti, kdy se musí jednat o provozovatele potravinářského podniku ve smyslu nařízení (ES) č. 178/2002.⁷ U podnikajících fyzických osob je problematické jejich procesní postavení, které je na rozdíl od osob obviněných z přestupku nevýhodné, jelikož přestupkový zákon oproti správnímu řádu důsledněji chrání práva obviněného kupříkladu stanovením obligatorního ústního jednání.⁸

Správní řízení vedené SZPI je ovlivněno tím, že časově navazuje na výkon správního dozoru prováděného SZPI, kdy tento správní dozor je realizován dle zákona č. 255/2012 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů. Kontrola a správní řízení o správních deliktech jsou dvě samostatně vedená řízení, avšak nejsou úplně od sebe izolovaná. Námitky proti protokolu lze vypořádat v případě zahájení správního řízení až v rozhodnutí o správním deliktu.⁹ Zjištění učiněná v rámci kontroly jsou podkladem pro rozhodnutí správního orgánu, zda zahájí z moci úřední správní řízení o uložení pokuty za spáchání správního deliktu. V rámci kontroly vyhotovuje kontrolní orgán doklad o provedených kontrolních úkonech a protokol o kontrole, přičemž tyto dokumenty jsou typickými listinnými důkazními prostředky v rámci správního řízení o správním deliktu.

V následujících kapitolách se zaměřím na vybrané otázky správního řízení.

⁷ K pojmu smíšený správní delikt viz MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 156.

⁸ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Východiska budoucí právní úpravy správního trestání*. *Právní praxe*, 1999, roč. XIVII, č. 6, s. 378.

⁹ § 14 odst. 3 zákona č. 255/2012 Sb., kontrolní řád, ve znění pozdějších předpisů

3 Problematické aspekty jednacího jazyka

Jedním z problematických aspektů správního řízení o tzv. jiných správních deliktech¹⁰ provozovatelů potravinářských podniků je zvolení správného postupu vůči účastníku řízení, který není státním občanem České republiky a neovládá český jazyk. V praxi tento problém vyvstává nejčastěji při osobním jednání s účastníky řízení vietnamské národnosti, kdy se tento účastník řízení účastní provádění důkazů mimo ústní jednání a současně tento účastník řízení využije právo požadovat informace o řízení a vyjadřuje se k probíhajícímu správnímu řízení. Dalším problematickým aspektem je předkládání dokumentů účastníky řízení v jiném než českém či slovenském jazyce.

3.1 Osoba neovládající jednací jazyk

K řešení problému při jednání s občany vietnamské národnosti je nutné se nejprve zaměřit na to, jaká procesní práva mají občané vietnamské národnosti v oblasti jednání a činění podání v jiném než českém jazyce, resp. jaké procesní povinnosti má vůči nim správní orgán, pokud s nimi jedná a vyhotovuje písemnosti.

Podle § 16 odst. 1 sř správní orgány prostřednictvím úředních osob jednají a písemnosti vyhotovují v českém jazyce. Ustanovení o jednacím jazyce se přitom vztahuje nejen na správní řízení podle části druhé a třetí sř, ale na základě odkazu v § 154 sř též na provádění tzv. jiných úkonů správních orgánů podle části čtvrté.¹¹ To znamená, že správní orgán bude kupříkladu poskytovat informaci o řízení pouze v českém jazyce. Pokud účastník řízení neovládá český jazyk, je sporné, zda má správní orgán povinnost při zahájení správního řízení o správním deliktu aktivně poučit tohoto účastníka o právu na tlumočnicka.

Dle §16 odst. 3 sř má každý, kdo prohlásí, že neovládá jazyk, jímž se vede jednání, tedy češtinu jako jednací jazyk podle odst. 1 věty první, právo na tlumočnicka zapsaného v seznamu tlumočnicků. Takové právo není založeno teprve tímto ustanovením správního řádu, ale obecně vyplývá již z bezprostředně použitelného čl. 37 odst. 4 Listiny, v němž je stanoveno, že ten, kdo prohlásí, že neovládá jazyk, jímž se vede jednání, má právo na tlumočnicka. K provedení tohoto ustanovení Listiny není třeba zákona a jeho vymahatelnost není vázána na zákonnou úpravu. Článek 41 odst. 1 Listiny obsahuje výčet práv, jichž se lze

¹⁰ K pojmu jiný správní delikt viz PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Doplněk, 2012, s. 409.

¹¹ VEDRAL, Josef. *Správní řád: Komentář*. II. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 203.

domáhat jen v mezích „prováděcích“ zákonů k Listině, přičemž čl. 37 odst. 4 Listiny mezi nimi není.¹² Listina základních práv a svobod i správní řád sice předpokládá určitou aktivitu ze strany účastníka řízení, jelikož by měl prohlásit, že neovládá český jazyk. Pokud je správnímu orgánu zřejmé z postupu účastníka řízení v rámci probíhajícího řízení, že tento účastník řízení neovládá český jazyk, dle mého názoru by správní orgán měl aktivně o tomto právu účastníka řízení poučit, aby tak účastníku řízení umožnil plné využití jeho procesních práv. Mohlo by se jednat kupříkladu o situaci, kdy účastník řízení „pověří“ svého zaměstnance ovládajícího český jazyk, aby telefonicky zjistil od správního orgánu informace o řízení, přičemž se tento zaměstnanec odkazuje na skutečnost, že jeho zaměstnavatel nerozumí došlému oznámení o zahájení správního řízení, jelikož neovládá český jazyk.

V praxi nastává situace, kdy účastník řízení v rámci kontroly neprohlásí, že neovládá český jazyk, následně po zahájení správního řízení zašle správnímu orgánu vyjádření k správnímu řízení v českém jazyce, teprve v rámci podaného odvolání proti rozhodnutí o uložení pokuty za spáchané správní delikty tento účastník řízení namítne, že neovládá český jazyk a že nebyl poučen o svém právu na tlumočnicka, tudíž byl zkrácen na svých právech. Z průběhu řízení je zřejmé, že účastník rozuměl tomu, co je předmětem řízení, jelikož činil podání a uplatňoval svá procesní práva, tudíž dle mého názoru nebyl nijak na svých právech zkrácen. Právo na tlumočnicka se týká jazyka, jímž se vede jednání, a nevztahuje se na listiny vydané správním orgánem, které jsou vydávány v českém jazyce. Z toho dle mého názoru vyplývá, že správní orgán nemá a priori povinnost u každé vydané listiny adresované cizímu státnímu příslušníku tuto osobu poučovat o právu na tlumočnicka, resp. že by si měla tato osoba zajistit překlad této listiny, pokud neovládá český jazyk. Jak jsem již výše uvedla, jsem toho názoru, že by správní orgán neměl vyčkávat s poučením o právu na tlumočnicka v případech, kdy je z postupu účastníka řízení po zahájení správního řízení nesporné, že tato osoba český jazyk neovládá. Správní řád presumuje znalost jednacích jazyka v tom smyslu, že tato osoba musí prohlásit, že jazyk neovládá, a správní orgán před zahájením řízení sám aktivně nezjišťuje u osob, zda jednacích jazyk ovládají. V případech, kdy z postupu účastníka řízení není zřejmé, že neovládá český jazyk, není dle mého názoru povinností správního orgánu při zahájení správního řízení o tomto právu účastníka řízení automaticky poučovat.

Pokud však osoba prohlásí, že neovládá český jazyk, musí být poučena o svém právu a je plně na této osobě, zda tohoto práva využije či nikoli. Toto právo není konstruováno tak,

¹² VEDRAL, Josef. *Správní řád: Komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 206.

že osoba má právo na tlumočníka, jež jí zajistí správní orgán. Tato osoba si musí tlumočníka obstarat sama. Otázkou však je, zda v řízení o tzv. jiných správních deliktech může tato osoba požadovat po správním orgánu náhradu nákladů na obstarání tlumočníka.

Dle § 16 odst. 3 sř náklady na obstarání tlumočníka nese osoba, která prohlásí, že neovládá český jazyk, avšak právní věda zastává názor, že v případě řízení o správních deliktech nelze tuto podmínku aplikovat a tyto náklady by měl nést správní orgán. V tomto případě mezinárodní smlouva stanoví „něco jiného než zákon“, a použije se proto na základě čl. 10 Ústavy ČR přednostně mezinárodní smlouva. Aplikuje se Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod č. 209/1992 Sb., jejíž čl. 6 odst. 3 písm. e) stanoví, že každý, kdo je obviněn z trestného činu, má právo na bezplatnou pomoc tlumočníka, jestliže nerozumí jazyku používanému před soudem nebo tímto jazykem nemluví. Ustanovení Úmluvy sice mluví jen o obvinění z trestného činu a o soudu. Trestním obviněním dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy jsou však dle judikatury Evropského soudu pro lidská práva nejen obvinění pro trestné činy ve smyslu našeho trestního zákoníku, ale prakticky řízení o veškerých sankcích ukládaných správními úřady fyzickým osobám za přestupek nebo jiný správní delikt, jakož i sankcích ukládaných v řízení disciplinárním nebo kárném, resp. ukládaných v obdobných řízeních členům komor s nuceným členstvím. Otázkou výkladu čl. 6 odst. 3 písm. e) Úmluvy se Ústavní soud zabýval v rozhodnutí sp. zn. II. ÚS 82/07 ze dne 17. 01. 2008, v němž uvedl, že ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny obsahově zjevně souvisí se zárukami práva na spravedlivý proces podle čl. 6 Úmluvy, které se mimo jiné uplatní při rozhodování o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění. Evropský soud pro lidská práva ve Štrasburku vykládá pojem trestní obvinění autonomně a vychází z materiálního pojetí tohoto pojmu. Autonomní obsah pojmu trestní obvinění vyložil v rozhodnutí o případu Engel proti Nizozemí, podle tohoto rozhodnutí není formální klasifikace deliktu podle vnitrostátního práva jediným rozhodujícím kritériem, nýbrž je východiskem pro úvahu soudu. Dalším posuzovaným faktorem je povaha samotného deliktního jednání, přičemž se přihlíží k normě a jejímu předmětu: zda má charakter všeobecný nebo se vztahuje jen na zvláštní omezenou skupinu osob a dále zda má tato norma účel spíše preventivní či represivní. V úvahu je také třeba vzít povahu a tvrdost sankce. Evropský soud pro lidská práva v rozhodnutích Öztürk proti Německu, Schmutzer proti Německu, Gradinger proti Rakousku, Umlauft proti Rakousku, Paolaro proti Rakousku klasifikoval dopravní přestupky jako trestní obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy. V případě Öztürk proti Německu Evropský soud pro lidská práva připomněl, že německé dopravní předpisy a zákon o přestupcích mají všeobecný charakter a účel sankce (pokuty) je preventivní i represivní. Dále Evropský soud pro lidská práva v rozhodnutích ve věci Lauko

proti Slovensku a Kadubec proti Slovensku posoudil obvinění z přestupku proti veřejnému pořádku jako trestní obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy. Soud v případě Lauko proti Slovensku připustil, že zákon o přestupcích formálně není podle vnitrostátního práva považován za součást trestního práva. Nicméně vzhledem k tomu, že zákon o přestupcích je všeobecnou normou, jež dopadá na všechny osoby a nikoli jen na omezenou skupinu subjektů, a že pokuta má charakter trestu s cílem odradit pachatele od páchání přestupků, konstatoval soud, že obvinění z přestupku je svou povahou obviněním trestním. Z hlediska judikatury Evropského soudu pro lidská práva lze tedy řízení o přestupku, jehož spáchání bylo stěžovateli kladeno za vinu, považovat za řízení, v němž je rozhodováno o oprávněnosti trestního obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy. Tomuto závěru svědčí v první řadě všeobecná povaha přestupků a řízení o nich. Zákon č. 200/1991 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, je obecným právním předpisem pro postih protispoločenských činů v nejrůznějších odvětvích práva. V úvahu je třeba vzít i subsidiární poměr trestných činů k přestupkům. Konečně pojem správní trestání, jímž je v nauce označován podobor správního práva, do něhož spadá i přestupkové právo, ospravedlňuje závěr, že obvinění z přestupku je svou povahou obviněním trestním. Část věty první § 16 odst. 3 sř obsahující slova „kterého si obstará na své náklady“ je tedy v řízeních o správních sankcích na základě čl. 10 Ústavy neaplikovatelná. V případě řízení vedeného z moci úřední, kdy účastník řízení nerozumí jazyku, jímž se vede jednání, nesmí být účastník řízení za tuto neznalost ještě „trestán“ povinností obstarat si na své náklady tlumočnicka s tím, že do doby, než tak učiní, prakticky nemůže svá procesní práva vykonávat (ostatně taková interpretace by byla v rozporu s čl. 37 odst. 4 Listiny).¹³

Domnívám se, že výše uvedené závěry o přestupcích a přestupkovém řízení mohou být aplikovány též v řízení o jiných správních deliktech provozovatelů potravinářských podniků. Rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001 Pl. ÚS 16/99 klasifikuje také jiné správní delikty jako trestní obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy. Pokud se však blíže podíváme na kritéria, k nimž přihlížel ve své judikatuře Evropský soud pro lidská práva, nalezneme zde určité rozdíly. V rozhodnutí v případě Lauko proti Slovensku Evropský soud pro lidská práva vycházel z toho, že přestupkový zákon má všeobecný charakter, a vztahuje se tak na všechny osoby a nikoli na omezenou skupinu subjektů. V případě správních deliktů provozovatelů potravinářských podniků se jedná o správní delikty, jejichž pachateli mohou být pouze osoby,

¹³ VEDRAL, Josef. *Správní řád: Komentář*. II. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 206–209.

keré provozují podnik, resp. podnikají ve smyslu § 420 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů. Jedná se tedy o speciální subjekt, u něhož je vyžadována zvláštní způsobilost či postavení, avšak skutkové podstaty tzv. jiných správních deliktů, o nichž vede řízení SZPI, se vztahují na tyto podnikající subjekty bez rozdílu. Dle mého názoru se nejedná o omezenou skupinu ve smyslu rozhodnutí Lauko proti Slovensku, a tudíž i v případě jiných správních deliktů, u nichž je pachatelem speciální subjekt (podnikatel), lze chápat jako trestní obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy. Tento závěr podporuje skutečnost, že neexistuje právní předpis určený speciálně pro řízení o jiných správních deliktech a musí se použít obecná úprava správního řízení zakotvená ve správním řádu a v případě chybějící právní úpravy se analogicky použijí ustanovení právní úpravy svým obsahem nejbližší této problematice, tj. zákon o přestupcích. Z výše uvedeného vyplývá, že závěry o přestupcích lze vztáhnout i na jiné správní delikty provozovatelů potravinářských podniků, a tudíž v řízení o těchto jiných správních deliktech bude náklady na obstarání tlumočnicka nést taktéž správní orgán.

Ke stejnému úsudku lze taktéž dojít výkladem čl. 6 Úmluvy s přihlédnutím k závěru Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 46 ze dne 6. 11. 2006.¹⁴

Shrneme-li výše uvedené, docházíme k závěrům, že osoba neovládající český jazyk musí tuto skutečnost sama správnímu orgánu oznámit kromě případu, kdy samotnému správnímu orgánu je tato skutečnost zřejmá z postupu účastníka řízení. Správní orgán poté tuto osobu poučí o právu na tlumočnicka ve smyslu čl. 16 odst. 3 sř, přičemž náklady na tohoto tlumočnicka nese správní orgán, jelikož právo na bezplatné tlumočení vyplývá z čl. 6 Úmluvy, který se vztahuje i na případy řízení zahajovaných z moci úřední o jiných správních deliktech PPP.

K tomu, abychom si nastínili, jaká všechna procesní práva má účastník vietnamské národnosti neovládající český jazyk, se musíme ještě zabývat problémem, zda se v případě tohoto účastníka řízení jedná o příslušníka národnostní menšiny a zda mu lze tudíž přiznat procesní práva zakotvená v § 16 odst. 4 sř.

Právo občanů příslušejících k národnostním a etnickým menšinám za podmínek stanovených zákonem užívat jejich jazyka v úředním styku zaručuje čl. 25 odst. 2 Listiny. Rámcová úmluva Rady Evropy o ochraně národnostních menšin, jejíž smluvní stranou je i Česká republika, stanoví ve svém čl. 10 odst. 2, že v oblastech obývaných příslušníky

¹⁴ PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2012, s. 63.

národnostních menšin tradičně nebo ve značném množství, pokud tito příslušníci vyžadují a kde takový požadavek odpovídá skutečné potřebě, státy, které jsou stranami, pokud možno usilují o zajištění podmínek, které by umožnily používání menšinového jazyka ve vztazích mezi těmito příslušníky a správními orgány. Česká republika ratifikovala Evropskou chartu regionálních či menšinových jazyků. Podle čl. 1 písm. a) této Evropské regionální charty výraz „regionální či menšinové jazyky“ označuje jazyky, které jsou tradičně užívány na daném území státu občany tohoto státu, kteří tvoří skupinu početně menší než obyvatelstvo, a zároveň jsou to jazyky odlišné od úředního jazyka (úředních jazyků) státu. V prohlášení, které Česká republika při ratifikaci této Evropské charty učinila, že ačkoli v České republice neexistuje obecná právní úprava úředního jazyka, pro účely této charty se považují za menšinové jazyky ty, které splňují podmínky v článku 1 písm. a) této charty.¹⁵ Na tuto Evropskou chartu menšinových jazyků navazuje v české právní úpravě zákon č. 273/2001 Sb. o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů.

Dle § 9 zákona č. 273/2001 Sb. příslušníci národnostních menšin, které tradičně a dlouhodobě žijí na území České republiky, mají právo na užívání jazyka národnostní menšiny v úředním styku a před soudy s tím, že podmínky pro výkon tohoto práva upravují zvláštní právní předpisy. V tomto případě se jedná o zmiňovaný § 16 odst. 4 sř, podle něhož má občan České republiky příslušející k národnostní menšině, která tradičně a dlouhodobě žije na území České republiky, před správním orgánem právo činit podání a jednat v jazyce své národnostní menšiny. Správní řád ani jiné zvláštní předpisy, a dokonce ani zákon č. 273/2001 Sb. neupravují výčet národnostních menšin, které tradičně a dlouhodobě žijí na území České republiky. Při výkladu tohoto neurčitého pojmu převzatého z Rámcové úmluvy Rady Evropy o ochraně národnostních menšin je možné vycházet z Charty regionálních a menšinových jazyků. Česká republika při ratifikaci této úmluvy prohlásila, že za menšinové jazyky, jimiž se na jejím území hovoří a vůči kterým bude uplatňovat vybraná ustanovení části II Charty, považuje slovenštinu, polštinu, němčinu a romštinu a že vybraná ustanovení části III Charty včetně čl. 10, který se týká práva na užívání jazyka v úředním styku s orgány veřejné správy, bude aplikovat na slovenštinu na celém území státu a na polštinu v okresech Frýdek–Místek a Karviná. Za jazyky

¹⁵ JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád: Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 78–79.

národnostních menšin ve smyslu § 16 odst. 4 sř je na základě toho možné považovat slovenštinu a polštinu.¹⁶

Pokud vyjdeme z definice pojmu národnostní menšina uvedené v § 2 odst. 1 zákona č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů, národnostní menšina je společenství občanů České republiky žijících na území České republiky, kteří se odlišují od ostatních občanů zpravidla společným etnickým původem, jazykem, kulturou a tradicemi, tvoří početní menšinu obyvatelstva a zároveň projevují vůli být považováni za národnostní menšinu za účelem společného úsilí o zachování a rozvoj vlastní svébytnosti, jazyka a kultury a zároveň za účelem vyjádření a ochrany zájmů jejich společenství, které se historicky utvořilo. Příslušníkem národnostní menšiny je pak podle § 2 odst. 1 zákona č. 273/2001 Sb. ten občan České republiky, který se hlásí k jiné než české národnosti a projevuje přání být považován za příslušníka národnostní menšiny spolu s dalšími, kteří se hlásí ke stejné národnosti. Zákon o právech příslušníků národnostních menšin ani jiný zákon však nestanoví, které menšiny lze považovat za ty, které tradičně a dlouhodobě žijí na území České republiky, tudíž sám správní orgán musí posoudit, zda národnostní menšina, ke které se hlásí osoba, s níž správní orgán jedná, je či není národnostní menšina tradičně a dlouhodobě žijící na území České republiky. Správní orgán přitom může vycházet z prohlášení, které učinila Česká republika při ratifikaci Evropské charty regionálních a menšinových jazyků, v němž se Česká republika zavázala zajistit právo na užívání menšinového jazyka v úředním styku pro slovenštinu a polštinu. Dalším vodítkem pro správní orgán může být důvodová zpráva k zákonu o právech příslušníků národnostních menšin, v níž je uvedeno, že na území České republiky tradičně a dlouhodobě žijí příslušníci bulharské, chorvatské, maďarské, německé, polské, rakouské, romské, rusínské, řecké, slovenské a ukrajinské menšiny.¹⁷

Tato důvodová zpráva však nemůže obsahovat uzavřený výčet tradičně a dlouhodobě žijících menšin na území České republiky a při výkladu tohoto pojmu je nutné přihlédnout i k současnému stavu společnosti, kdy příslušníci vietnamské národnosti již naplňují znaky menšiny, která v tuzemsku žije dlouhodobě a v rámci posledních dvaceti let lze hovořit o tom, že pomalu naplňuje i znak, že zde tito příslušníci žijí tradičně. Praxe shodně přiznává příslušníkům vietnamské národnosti status národnostní menšiny ve smyslu § 16 odst. 4 sř.

¹⁶ VEDRAL, Josef. *Správní řád: Komentář*. II. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 206–209.

¹⁷ JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád: Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 79–80.

V případě účastníka řízení, jenž je vietnamské národnosti a neovládá český jazyk, by se v prvním případě zkoumalo, zda je tento účastník řízení občanem České republiky či zda je cizím státním příslušníkem, kterému zde byl povolen pobyt. Za situace, kdy by se jednalo o občana České republiky vietnamské národnosti, by tento účastník řízení nemohl namítat, že neovládá český jazyk, jelikož součástí řízení o udělení státního občanství je též test z českého jazyka¹⁸, z čehož lze dovodit, že taková osoba musí ovládat určité základy českého jazyka, aby jí bylo uděleno státní občanství, a tudíž nemá právo na tlumočnicka dle § 16 odst. 3 sř. Tato osoba však má právo jednat v jazyce své národnostní menšiny, tj. jednat ve vietnamštině, a správní orgán, pokud nedisponuje osobou znalou vietnamštiny, bude povinen si opatřit při jednání s tímto účastníkem řízení na vlastní náklady tlumočnicka. Dalším neméně významným procesním právem takové osoby je právo činit podání v jazyce národnostní menšiny, kdy náklady na překlad tohoto podání nese správní orgán. V praxi ovšem tento případ není častý a spíše se bude jednat o cizího státního příslušníka vietnamské národnosti, který zde má povolen pobyt.

Pokud by se tedy jednalo o cizího státního příslušníka, musel by tento účastník řízení svá podání předložit též v úředním překladu do českého jazyka v souladu s požadavkem stanoveným v § 16 odst. 2 sř. V praxi však vyvstává pochybnost, jak v těchto případech postupovat tak, aby tento účastník řízení nebyl krácen na svých právech, jelikož předpokladem pro uplatnění práv je porozumění tomu, co je předmětem konkrétního řízení a co je obsahem úkonů prováděných správním orgánem v tomto řízení. Již jsme se věnovali problému, zda má správní orgán tuto osobu aktivně poučovat o právu na tlumočnicka, a došli jsme k závěru, že právní úprava předpokládá aktivitu ze strany osob neovládajících český jazyk. Správní orgán by měl aktivně poučovat pouze v případech, kdy je zjevné, že osoba český jazyk neovládá. V situaci, kdy osoba tuto skutečnost namítne, je postup jasný, avšak problém nastává, když toto osoba nenamítne.

Jedním z navrhovaných postupů, jak řešit tyto situace, by bylo uvedení prohlášení v protokolu o provedení důkazů, jehož by se účastník řízení účastnil, že tento účastník řízení prohlašuje, že rozumí česky, a nepožaduje tudíž tlumočnicka zapsaného ze seznamu tlumočnicků. Toto řešení naráží na skutečnost, že by toto prohlášení bylo uvedeno v jazyce, který ve skutečnosti tento účastník řízení neovládá, a tudíž by ani nevěděl, co podepisuje.

¹⁸ vyhláška č. 433/2013 Sb., Zkouška z českého jazyka a reálií pro účely udělování občanství ČR

Další z uvažovaných možností, jak řešit tuto situaci, by bylo uvedení věty v protokolu sepsovaném o provedení důkazů, že účastník danému úkonu rozumí, a to v jazyce, jenž tento účastník řízení ovládá. Toto řešení však naráží na skutečnost, že dle § 16 odst. 1 věty první sř správní orgány vyhotovují písemnosti pouze v českém jazyce. Z tohoto důvodu by výše uvedený postup nebyl v souladu s platnými právními předpisy, avšak byl by ve prospěch tohoto účastníka řízení, a tudíž nelze očekávat, že by v praxi tento účastník namítal nezákonnost tohoto postupu.

Pokud bychom přistoupili k novelizaci správního řádu, otázka postupu vůči osobám neovládajícím jednacím jazyk by si zasloužila určité úpravy, aby se předešlo současným výkladovým problémům. Dle mého názoru by se při řešení této problematické situace mělo vycházet ze zásady veřejné správy jako služby, opustila bych pravidlo, že znalost jednacím jazyka se presumuje, a naopak bych zavedla povinnost pro správní orgán poučit o právu na tlumočnicka účastníka řízení při prvním úkonu, jež činí vůči účastníku řízení. Text tohoto poučení by bylo vhodné zpracovat jako určitou vzorovou větu, která by se vložila do daného dokumentu, přičemž tato věta by byla vyhotovena v jazycích národnostních menšin a uvedena v příloze správního řádu. Při nutnosti aktualizace či přidání další jazykové verze by pak stačilo provést změnu pouze této přílohy. Současně by muselo dojít k zakotvení určité výjimky z pravidla, že správní orgán vyhotovuje písemnosti pouze v jazyce českém.

3.2 Dokumenty v cizím jazyce

V závěru této kapitoly bych se ráda věnovala problematice dokumentů předkládaných účastníky řízení v jiném než českém nebo slovenském jazyce. V praxi je častým případem, že účastník řízení předloží jako navrhovaný důkazní prostředek listinu vyhotovenou kupříkladu v anglickém, polském či německém jazyce. Typicky se jedná o certifikáty, výrobní normy či doklady o původu výrobku či potraviny. V této situaci je třeba rozlišovat, zda dokument předkládá příslušník národnostní menšiny či nikoli. Občan, který je příslušníkem národnostní menšiny, má právo předkládat dokumenty v jazyce své národnostní menšiny, a správní orgán tudíž není oprávněn po tomto účastníku řízení požadovat předložení úředního překladu takového dokumentu. Pokud správní orgán nedisponuje osobou znalou jazyka této národnostní menšiny, musí si správní orgán obstarat úřední překlad takového dokumentu, a to na vlastní náklady.

Otázkou je, jak postupovat v situaci, kdy dokument v cizím jazyce předkládá cizí státní příslušník nebo občan České republiky, kterého správní orgán nepovažuje za příslušníka národnostní menšiny. Účastníci řízení mohou předkládat písemnosti v jazyce českém nebo

jazyce slovenském. V případě předložení dokumentů v cizím jazyce je účastník řízení povinen předložit správnímu orgánu úředně ověřený překlad tohoto dokumentu do jazyka českého spolu s předložením originálu dokumentu v cizím jazyce. Úředně ověřeným překladem se rozumí překlad vyhotovený tlumočnickem zapsaným v seznamu tlumočnicků vedeném u kteréhokoliv krajského soudu. Správní orgán může ad hoc připustit předložení dokumentu v jiném jazyce než českém či slovenském. Tento souhlas může učinit buď pro konkrétní řízení, nebo obecně pro neurčitý počet řízení či konkrétní druh řízení. V konkrétním případě by měl souhlas správní orgán udělit v písemné formě do protokolu, v ostatních případech správní orgán tento souhlas oznámí na své úřední desce.¹⁹ V praxi se však této možnosti upustit od požadavku na úřední překlad dokumentů do českého jazyka často nevyužívá, důvodem může být kupříkladu rozsáhlost předkládaných dokumentů nebo složitost odborného textu v cizím jazyce, kdy je preferován překlad vyhotovený tlumočnickem před interním překladem učiněným úřední osobou.

¹⁹ HORZINKOVÁ, Eva, NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 4. vydání. Praha: Leges, 2012, s. 126.

4 Doručování fyzickým osobám

Dalším z problematických aspektů správního řízení je bezesporu doručování fyzickým osobám v případech, kdy se účastníku řízení nedaří doručovat nebo není znám pobyt účastníka řízení. Specifickou situací je, že v průběhu řízení účastník, který je cizím státním příslušníkem, se vrátí do země, z které pochází, tudíž je nutné doručovat do ciziny, ale správnímu orgánu není známo místo, kde se tato osoba v této zemi vyskytuje.

4.1 Postup doručování před ustanovením opatrovníka

Nejprve se budeme věnovat tomu, jaký postup musí správní orgán zvolit, resp. jaké všechny možnosti musí správní orgán vyčerpat, aby se dalo říci, že se účastníku řízení nedaří doručovat. Správní orgán doručuje písemnosti především do datové schránky prostřednictvím veřejné datové sítě. V § 17 odst. 1 zákona č. 300/2008 Sb., který upravuje doručování dokumentů orgánů veřejné moci prostřednictvím datové schránky, je stanoveno, že umožňuje-li to povaha dokumentu, doručuje jej orgán veřejné moci jinému orgánu veřejné moci prostřednictvím datové schránky. Pokud se nedoručuje na místě a umožňuje-li to povaha dokumentu a má-li fyzická, podnikající fyzická osoba a právnická osoba zpřístupněnou datovou schránku, doručuje správní orgán přednostně právě prostřednictvím datové schránky. Doručování do datové schránky je preferovaným způsobem doručování a má přednost před doručováním do vlastních rukou včetně doručování na adresu pro doručování dle § 19 odst. 3 sř a před doručováním na elektronickou adresu s použitím zaručeného elektronického podpisu dle § 19 odst. 3, odst. 8 a 9 sř.²⁰

Právnickým osobám se na rozdíl od fyzických osob datová schránka zřizuje povinně, fyzické osoby si mohou dobrovolně požádat o zřízení datové schránky. Pokud jim bude datová schránka zřízena, musí správní orgán těmto fyzickým osobám přednostně doručovat do datové schránky, a tudíž musí před doručováním prověřit, zda byla konkrétní fyzické osobě datová schránka zřízena.²¹

V důsledku zavedení povinnosti zaměstnavatelům komunikovat s Českou správou sociálního zabezpečení pouze v elektronické podobě budou zaměstnavatelé – podnikající fyzické osoby nuceny si buď zažádat o zřízení datové schránky, nebo si musí opatřit zaručený

²⁰ VEDRAL, Josef. *Správní řád: Komentář*. II. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 238–239.

²¹ K pojmu datová schránka právnické osoby viz § 5 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů

elektronický podpis.²² Stejný případ nastal u plátců daně z přidané hodnoty, jelikož pro ně byla zavedena povinná elektronická komunikace s finančními úřady.²³

Nyní se všem podnikajícím fyzickým osobám bez rozdílu datová schránka ze zákona automaticky nezřizuje. Zřizuje se povinně pouze advokátům, insolvenčním správcům a daňovým poradcům automaticky po zápisu subjektu do příslušné evidence.²⁴ Dle mého názoru by sjednocení právní úpravy, co se týče povinného zřízení datové schránky u podnikajících fyzických osob a právnických osob, vedlo k zrychlení a zjednodušení procesu doručování podnikajícím fyzickým osobám ve správním řízení.

V případě, že tedy byla podnikající fyzické osobě na její žádost zřízena datová schránka, dokument jí bude doručen dle § 17 zákona č. 300/2008 Sb. v okamžiku, kdy se do datové schránky přihlásí osoba, která má s ohledem na své oprávnění přístup k dodanému dokumentu dle § 8 zákona č. 300/2008 Sb. Nepřihlásí-li se tato osoba do datové schránky ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy jí byl dokument do datové schránky dodán, považuje se dokument za doručený posledním dnem této lhůty.²⁵ To neplatí v případech, kdy zákon vylučuje fikci doručení, což ovšem žádný zákon upravující správní řízení nečiní. Pro počítání 10denní doby rozhodné pro naplnění účinků fikce doručení dokumentu se neuplatní pravidla pro počítání lhůt podle § 40 sř, jelikož v tomto případě se nejedná o lhůtu, ale o prosté plynutí času a přihlášení do datové schránky není úkonem v řízení.²⁶

Z výše uvedeného vyplývá, že fyzické osobě je doručeno i v případě, kdy se buď místo ní přihlásí do datové schránky osoba, která má příslušná oprávnění, nebo také v případě, kdy se tato osoba vůbec do datové schránky nepřihlásí. Fyzická osoba může požádat správní orgán, aby rozhodl o neúčinnosti doručení v situaci, kdy se tato fyzická osoba nemohla do datové schránky přihlásit z důvodu její nefunkčnosti. Správní orgán v praxi rozhodne o neúčinnosti doručení, pokud účastník řízení namítne a prokáže vážné důvody, které mu

²² ČESKÁ SPRÁVA SOCIÁLNÍHO ZABEZPEČENÍ. Tiskové zprávy 2013: *Od ledna příštího roku platí pro všechny zaměstnavatele povinnost elektronické komunikace se správou sociálního zabezpečení* [online]. cssz.cz, 30. září 2013 [cit. 29. června 2014]. Dostupné na <<http://www.cssz.cz/cz/o-cssz/informace/media/tiskove-zpravy/tiskove-zpravy-2013/od-ledna-pristiho-roku-plati-pro-vsechny-zamestnavatele-povinnost--elektronicke-komunikace-se-spravou.htm>>.

²³ PETLACHOVÁ, Petra. FINANČNÍ SPRÁVA. *Tisková zpráva: DPH se bude od ledna přiznávat už jen elektronicky* [online]. financnisprava.cz, 19. listopadu 2013 [cit. 29. června 2014]. Dostupné na <<http://www.financnisprava.cz/cs/financni-sprava/pro-media/tiskove-zpravy/2013/dph-se-bude-od-ledna-priznavat-uz-jen-elektronicky--4476.htm>>.

²⁴ § 4 odst. 3 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů

²⁵ K doručování do datové schránky viz HORZINKOVÁ, Eva, NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 4. vydání. Praha: Leges, 2012, s. 109–111.

²⁶ Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 93 ze dne 11. 6. 2010

bránily, aby se mohl přihlásit do své datové schránky. V praxi by se mělo jednat o vážné důvody, k nimž ale nelze zařadit kupříkladu skutečnost, že se fyzická osoba nezdržovala v době 10 dní od dodání dokumentu v místě svého sídla, a to z důvodu, že tato osoba mohla pověřit jinou fyzickou osobu přístupem do své datové schránky. Pokud správní orgán žádosti o vyslovení neúčinnosti doručení vyhoví, účinky doručení pak nastávají právní moci usnesení, kterým správní orgán rozhodne o neúčinnosti doručení.

V situaci, kdy fyzické osobě nebyla zřízena datová schránka, doručuje správní orgán prostřednictvím provozovatele poštovních služeb. V řízení o tzv. jiných správních deliktech se podnikajícím fyzickým osobám doručuje na adresu jejich sídla, avšak přednost před doručováním na adresu sídla účastníka řízení má doručování na adresu pro doručování nebo doručování na elektronickou adresu.

V § 19 odst. 3 sř je stanoveno, za jakých podmínek je možné doručovat na adresu pro doručování a na elektronickou adresu. Účastník řízení však nemá vůči správnímu orgánu nárok na to, aby mu správní orgán vždy doručoval písemnosti na adresu pro doručování či elektronickou adresu, pokud o to účastník řízení požádá. Správní řád vyžaduje pro tyto případy, aby kromě toho, že nelze doručovat do datové schránky, tento způsob doručování mohl přispět k urychlení řízení a aby tento způsob doručování nevyklučovala povaha věci. Dojde-li správní orgán k závěru, že doručování na jinou adresu, než je např. adresa trvalého pobytu či v případě podnikajících fyzických osob adresa sídla, by nevedlo k urychlení řízení, ba naopak je motivováno snahou účastníka řízení tento proces zpomalovat, tzn. jde z jeho strany o zneužití práva vyplývajícího z § 19 odst. 3 sř spočívajícího v možnosti si zvolit doručovací adresu, správní orgán bude tomuto účastníku řízení doručovat standardním způsobem na jeho adresu sídla. To, že nejde o právní nárok účastníka řízení, vyplývá i ze skutečnosti, že správní řád nestanoví žádné podmínky pro to, jaké místo může účastník řízení označit jako adresu pro doručování.²⁷

²⁷ VEDRAL, Josef. *Správní řád: Komentář*. II. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 246–247.

V praxi často označují podnikající fyzické osoby jako adresu pro doručování adresu své provozovny, přičemž sídlo tohoto účastníka řízení se nachází kupříkladu v jiném kraji v rámci České republiky. Za předpokladu, že tato fyzická osoba byla přítomna při provádění kontroly v dané provozovně, resp. je správním orgánu známo, že se v této provozovně zdržuje, a tudíž je větší pravděpodobnost, že si právě na adrese provozovny převezme doručovanou písemnost, pak správní orgán „vyhoví účastníku řízení“ a doručuje mu na jím uvedenou adresu provozovny. Pokud si však na této adrese účastník řízení písemnosti nepřebírá, správní orgán v praxi přistoupí k tomu, že účastníku řízení doručí na adresu jeho sídla.

Jestliže si účastník řízení nezažádá o doručování na jinou adresu a v případě, že se sídlo účastníka řízení nachází kupříkladu v jiném kraji či ve značné vzdálenosti od provozovny, kde je známo, že se účastník řízení zdržuje, pak správní orgán nejprve doručuje na adresu této provozovny. Správní orgán předpokládá, že s větší pravděpodobností může být tato osoba zastížena na adrese své provozovny a převezme si doručovaný dokument. V tomto případě správní orgán při doručování postupuje v souladu s rozhodnutím Nejvyššího správního soudu sp.zn. 2 As 35/2011-54 ze dne 11. 1. 2012, jež akcentovalo přednost adresy místa podnikání pro doručování podnikajícím fyzickým osobám a dále nutnost sdělení adresy pro doručování a žádosti o doručování na tuto sdělenou adresu, současně však toto rozhodnutí připustilo doručování fyzické osobě i na jinou adresu, resp. tam, kde bude zastížena. Výše citované rozhodnutí však vylučuje náhradní doručování písemnosti, pokud se jedná o doručování na adresu, kde může být fyzická osoba zastížena.²⁸ Správní orgán tudíž v praxi nezvolí možnost náhradního doručení, resp. na obálce neoznačí možnost, aby při nevyzvednutí doručované písemnosti byla tato písemnost vhozena do poštovní schránky a nastala tak fikce doručení.

V praxi nastává častá situace, kdy po proběhlé kontrole již při doručování na provozovně není tato fyzická osoba zastížena a je třeba uložit tuto písemnost do schránky či na jiné vhodné místo, avšak tato provozovna nemá poštovní schránku. Provozovatel poštovních služeb nevyhledává jiné vhodné místo pro uložení písemnosti, a to především z obavy, že by k písemnosti mohly získat přístup jiné osoby. Pokud na provozovně není vhodné místo pro uložení písemnosti, nemůže nastat fikce doručení a písemnost je správnímu orgánu poskytovatelem poštovních služeb vrácena. Aby správní orgán v praxi předcházel

²⁸ rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2012, sp.zn. 2 As 35/2011-54

tomuto problému, doručuje na adresu provozovny, přičemž nezvolí na obálce písemnosti doručení fikcí, písemnost se v případě nevyzvednutí či neexistence poštovní schránky vrátí zpět správnímu orgánu, který tuto písemnost doručuje na adresu sídla. Pokud však ani na adrese sídla není poštovní schránka, písemnost bude vrácena správnímu orgánu. Jestliže se účastník řízení nachází, resp. má sídlo či provozovnu v územní působnosti správního orgánu, pak správní orgán doručuje na místě. V praxi to znamená, že inspektor doručuje písemnost na místě účastníku řízení na jeho provozovně či sídle.

V případě, že při osobním doručování není účastník řízení přítomen a při předchozím doručování prostřednictvím pošty nebylo možné mu písemnost doručit, je třeba zavázat, zda je možné účastníku řízení doručit tak, že písemnost převezme osoba od tohoto účastníka řízení odlišná. V rámci kontroly je v praxi častým postupem, že protokol o kontrole je doručován na místě a je předán zaměstnanci kontrolované osoby, čímž je prostřednictvím tohoto zaměstnance protokol kontrolované osobě doručen. Tato konstrukce je umožněna tím, že v případě kontroly je zaměstnanec chápán při převzetí protokolu o kontrole vůči orgánu dozoru jako samotná kontrolovaná osoba. Tento postup uplatňovaný při kontrole v praxi vede k mylnému závěru, že jej lze beze zbytku aplikovat i při doručování písemností, které nejsou určeny do vlastních rukou účastníka řízení ve správním řízení. Mohla by kupříkladu nastat situace, že zaměstnanec s cílem zakrýt své pochybení, které vedlo k zjištěným nedostatkům při kontrole, by svému zaměstnavateli (účastníku řízení – fyzické osobě), která by vždy nebyla v době doručování přítomna, nepředal žádný protokol o kontrole a dále žádné další doručené dokumenty v rámci probíhajícího správního řízení a de facto by se tato fyzická osoba dozvěděla o zjištěných nedostacích při kontrole až z rozhodnutí o uložení sankce za správní delikt. Dle § 20 odst. 3 sř lze doručit písemnost, která se nedoručuje do vlastních rukou, předáním vhodné fyzické osobě bydlící, působící nebo zaměstnané v tomtéž místě nebo jeho okolí, která souhlasí s tím, že písemnost adresátovi předá. Je sporné, do jakých podrobností je správní orgán povinen zkoumat, zda je osoba, které na místě předá písemnost určenou účastníku řízení právě onou vhodnou osobou nebo zda se může spokojit pouze s prohlášením této osoby, že dotčenou písemnost předá.

Je-li písemnost totiž předána jiné vhodné osobě, nastávají účinky doručení bez ohledu na to, zda a kdy se adresát písemnosti o dotčené písemnosti fakticky dozvěděl. Může ovšem nastat situace předvídaná v § 19 odst. 5 správního řádu, totiž že je písemnost předána jinému účastníku řízení, který má na věci protichůdný zájem než adresát písemnosti. V takovém případě se písemnost považuje za doručenu pouze tehdy, jestliže adresát písemnosti její převzetí od osoby, které byla předána, uzná nebo jestliže je z jeho postupu v řízení zjevné, že mu písemnost byla doručena.²⁹

V situaci, kdy je doručovaná písemnost předána jiné fyzické osobě než účastníku řízení, se střetává zásada rychlosti a hospodárnosti se zásadou veřejné správy jako služby. Zásada rychlosti spočívá zejména v tom, že správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů, což se týká i doručování písemností tak, aby nevznikaly průtahy v řízení. Zásada hospodárnosti je definována jako postup správního orgánu tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady. Při doručování to v praxi znamená, že správní orgán se snaží minimalizovat náklady spojené s opětovným a mnohdy i bezvýsledným doručováním písemností. Zásada veřejné správy jako služby v sobě zahrnuje povinnost správního orgánu umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy, povinnost poskytnout dotčené osobě v souvislosti se svým úkonem přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech, pokud je to vzhledem k povaze úkonu nebo osobním poměrům dotčené osoby potřebné, povinnost informovat dotčené osoby s dostatečným předstihem o chystaných úkonech, pokud je to třeba k hájení jejich práv, jedná se o tzv. povinnost uvědomovací.³⁰

V praxi účastník řízení může uplatňovat svá procesní práva až v okamžiku, kdy se dozví, že správní orgán učinil nebo se chystá učinit určitý úkon v řízení a jaký je obsah či účel daného úkonu. Uplatnění či neuplatnění procesních práv účastníka řízení je určitou reakcí na úkon správního orgánu. Správní orgán by měl vždy zajistit, aby účastník řízení měl možnost uplatnit svá procesní práva buď osobně, nebo prostřednictvím svého zástupce. Při poměřování těchto zásad v praxi správní orgán postupuje tak, aby nedošlo k úplnému popření možnosti účastníka řízení uplatňovat jeho procesní práva a byl naplněn účel daného institutu, což je umožnit účastníku řízení se seznámit s obsahem doručované písemnosti. V daném případě by se měla převážně aplikovat zásada veřejné správy jako služby a měl by být zvolen jiný postup při doručování, resp. písemnost by neměla být předávána jiným osobám, pokud nebyly vyčerpány jiné možnosti, které správní řád nabízí.

²⁹ JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád: Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 107.

³⁰ SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 1. vydání. Praha: EUROLEX BOHEMIA, 2005, s. 48.

Správní orgán v praxi kontaktuje Policii ČR, aby v rámci součinnosti zjistila místo, kde se tento účastník zdržuje a na které je mu možné doručovat. Pokud se nepodaří zjistit, kde se účastník řízení zdržuje, a nelze mu doručovat na žádnou adresu či do datové schránky, správní orgán by měl tomuto účastníku řízení ustanovit v souladu s ustanovením § 32 odst. 2 písm. d) sř usnesením opatrovníka, který by hájil zájmy účastníka řízení a přebíral písemnosti doručované tomuto účastníku řízení.

Častým případem v praxi bývá situace, kdy účastník řízení si nepřebírá písemnosti ve svém sídle, v tomto sídle není poštovní schránka, tudíž není možné písemnost uložit a dle údajů v živnostenském rejstříku ukončil na všech svých provozovnách činnost, tudíž se na nich účastník řízení nebude vyskytovat. Pak v této situaci bude v praxi správní orgán doručovat na adresu trvalého pobytu.

Problematické je doručování osobám, které mají jako adresu svého trvalého pobytu uvedenu adresu úřední (adresu ohlašovny). V praxi bude písemnost doručována na adresu obecního úřadu, avšak je zřejmé, že se na této adrese účastník řízení fakticky nezdržuje a písemnost tak bude uložena. Fikce doručení však nemůže nastat z důvodu, že nelze naplnit požadavek § 23 odst. 1 sř („nebyl-li adresát zastížen“). Toto citované ustanovení předpokládá, že adresát bude nebo mohl být na místě, kde se mu doručuje, zastížen, což platí u klasického místa trvalého pobytu, které si občan volí v místě, kde má rodinu, rodiče, byt či zaměstnání. Tato podmínka nemůže být naplněna v případě účastníka řízení s trvalým pobytem na adrese ohlašovny. S tím souvisí i to, že adresát musí být vyzván oznámením o neúspěšném doručení písemnosti k jejímu převzetí a poučen o právních následcích nevyzvednutí zásilky, což v případě trvalého pobytu na adrese ohlašovny nelze naplnit, jelikož se tam adresát vůbec nezdržuje.³¹ Správní orgán tudíž v praxi osobě s trvalým pobytem na adrese ohlašovny ustanoví opatrovníka, kterému bude následně doručováno.

Dle mého názoru by bylo vhodné v právní úpravě přesně definovat podmínky, za nichž nemůže nastat fikce doručení, a zpracovat tak závěry, k nimž došly soudy při výkladu institutu náhradního doručení do právního předpisu, aby tak byla zvýšena právní jistota účastníků řízení v otázce aplikace fikce doručení.

³¹ NĚMEC, Jiří. Nový správní řád – zákon č. 500/2004 Sb. *Správní právo*, 2008, roč. XLI, č. 7. s. 435–436.

4.2 Doručování do ciziny

V praxi dále nastává komplikace v případech, kdy účastník řízení – fyzická osoba, která je cizím státním příslušníkem a má v České republice povolen pobyt, se před zahájením správního řízení vrátí do země, v níž má své bydliště, resp. do ciziny, aby se tak „vyhnula správnímu řízení“. Dle správního řádu tomuto adresátu správní orgán doručuje písemnosti buď prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, nebo prostřednictvím příslušného orgánu státní správy pověřeného k doručování písemností do ciziny. Nepodaří-li se správnímu orgánu doručit písemnost do ciziny prostřednictvím provozovatele poštovních služeb nebo prostřednictvím příslušného orgánu státní správy pověřeného k doručování písemnosti do ciziny, ustanoví adresátovi písemnosti opatrovníka podle § 32 odst. 2 písm. d) sř.³²

Správní orgán může postupovat tak, že nezjišťuje skutečnou adresu tohoto účastníka řízení v cizině ani tomuto účastníku řízení nedoručuje do ciziny, ale omezí se na zjištění, že v rámci České republiky nelze tomuto účastníku řízení prokazatelně doručovat, přičemž správní orgán vychází z vyjádření Policie ČR, že tato osoba odcestovala do ciziny, resp. do země, jejímž je tato osoba státním příslušníkem. Správní orgán této osobě ustanoví opatrovníka bez toho, aby nejdříve „vyčerpal“ možnost doručování této osobě do ciziny.

V literatuře lze však k problematice doručování písemností do ciziny nalézt opačný názor, kdy správní orgán musí vždy nejprve učinit pokus o doručení do ciziny, a to buď zasláním písemnosti účastníku řízení přímo, nebo v případě nemožnosti doručení do vlastních rukou pak prostřednictvím příslušného orgánu státní správy pověřeného k doručování úředních písemností do ciziny a teprve po vyčerpání této možnosti může správní orgán ustanovit účastníku řízení opatrovníka.³³

Postup správního orgánu, kdy „nevyčerpá“ možnost doručení účastníku řízení do ciziny, je dle mého názoru v souladu se zásadou hospodárnosti a zásadou rychlosti řízení, neboť se urychluje doručování písemností a brání se průtahům v řízení, dále jsou sníženy možné výdaje správního orgánu s mnohdy bezvýsledným doručováním do ciziny. Tímto postupem je účastníku řízení zdržujícímu se v cizině však fakticky odepřena možnost si převzít doručovanou písemnost, jelikož po ustanovení opatrovníka je účastník řízení v tomto směru „odkázán“ na to, že mu opatrovník sdělí obsah těchto písemností, které budou

³² JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád: Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 113–114.

³³ HORZINKOVÁ, Eva, NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 4. vydání. Praha: Leges, 2012, s. 106.

po ustanovení opatrovníka doručovány pouze tomuto opatrovníkovi s výjimkou případů, kdy na základě určité písemnosti má účastník řízení něco osobně vykonat.

V praxi správní orgán nejprve zjišťuje dotazem u cizineckého oddělení Policie ČR, zda se účastník řízení vyskytuje na území ČR, resp. se dotazuje na adresu, kde se tato osoba na území ČR zdržuje. Pokud takto správní orgán nezjistí adresu pro doručování na území ČR, správní orgán doručuje na adresu v cizině, která je uvedena v živnostenském rejstříku či v povolení k pobytu. V situaci, kdy je doručování do ciziny bezvýsledné a nelze opatrovníkem ustanovit žádnou fyzickou osobu (kupř. příbuzného zdržujícího se na území ČR), správní orgán zpravidla ustanoví opatrovníkem obec, v níž měl účastník řízení pobyt nebo měl na jejím území provozovnu.

5 Problematika účastenství v řízení o správních deliktech PPP

V řízení o správních deliktech PPP přináší v praxi určité komplikace vymezení hlavního účastníka řízení, které není detailně zakotveno ve správním řádu, ale je nutné jej dovodit výkladem z dalších právních předpisů. Větší problém však v praxi přináší sporná otázka vedlejšího účastenství, kdy v řízení s prodejci potravin výrobci těchto potravin namítají své vedlejší účastenství v daném řízení.

5.1 Hlavní účastník řízení

Správní řád rozlišuje tři skupiny účastníků řízení. V § 27 odst. 1 sř jsou uvedeni tzv. účastníci hlavní a v § 27 odst. 2 sř tzv. účastníci vedlejší, § 27 odst. 3 sř pak definuje třetí skupinu účastníků řízení, a to účastníky řízení na základě zvláštních zákonů (ti pak mají v konkrétním případě buď postavení účastníků hlavních, nebo účastníků vedlejších). Rozlišení účastníků hlavních (tedy účastníků uvedených v § 27 odst. 1 sř) a vedlejších (tedy účastníků uvedených v § 27 odst. 2 sř) má význam z hlediska rozsahu jejich procesních práv a povinností (např. dle § 46 odst. 1 sř řízení z moci úřední je zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil toto zahájení řízení účastníku uvedenému v § 27 odst. 1 sř, dle § 49 odst. 3 sř jestliže účastník řízení uvedený v § 27 odst. 1 sř navrhne, aby ústní jednání bylo veřejné, správní orgán mu vyhoví, pokud tím nemůže být způsobena újma ostatním účastníkům řízení). Správní řád rozlišením účastníků řízení na účastníky hlavní a účastníky vedlejší promítá do právní úpravy to, že rozsah jejich procesních práv a povinností závisí na jejich hmotněprávním poměru k věci, která je předmětem správního řízení. Zároveň zůstává zachována zásada rovnosti účastníků řízení, ovšem vyjádřená nikoliv jako rovnost absolutní, ale jako rovnost účastníků řízení v právech a povinnostech, které jim zákon přiznává (jde tedy i nadále o rovnost ve smyslu čl. 37 odst. 4 Listiny).³⁴

Dále bych se ráda věnovala otázce, koho podřadíme pod pojem hlavního účastníka řízení v řízení o správních deliktech vedeném SZPI. Z § 27 odst. 1 písm. b) sř totiž vyplývá, že hlavním účastníkem řízení je osoba, jíž má rozhodnutí založit právo či uložit povinnost nebo deklarovat, že právo či povinnost má či nemá. V řízení o správních deliktech vedených SZPI se rozhodnutím pachateli správního deliktu ukládá povinnost uhradit pokutu. Hlavním účastníkem řízení je tedy osoba, která je podezřelá ze spáchání správního deliktu a jíž se má rozhodnutím uložit povinnost k úhradě pokuty.

³⁴ JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád: Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 133–134.

Povinnosti a zákazy v oblasti potravinového práva jsou uloženy provozovateli potravinářského podniku, a proto jejich nedodržením či porušením může naplnit skutkovou podstatu správního deliktu pouze provozovatel potravinářského podniku, a tudíž s touto osobou bude zahájeno z moci úřední správní řízení. Správní řád ani zákon o potravinách pojem PPP nedefinují, obsah tohoto pojmu musíme hledat v nařízení (ES) č. 178/2002. PPP je fyzická nebo právnická osoba odpovědná za plnění požadavků potravinového práva v potravinářském podniku, který řídí. Potravinovým právem je souhrn právních a správních předpisů použitelných ve Společenství nebo na vnitrostátní úrovni pro potraviny obecně, a zejména pro bezpečnost potravin; vztahuje se na všechny fáze výroby, zpracování a distribuce potravin a rovněž krmiv, která jsou vyrobena pro zvířata určená k produkci potravin nebo kterými se tato zvířata krmí. Potravinářským podnikem je veřejný nebo soukromý podnik, ziskový nebo neziskový, který vykonává činnost související s jakoukoli fází výroby, zpracování a distribuce potravin. Fázemi výroby, zpracování a distribuce jsou jakékoli fáze včetně dovozu, od prvovýroby potravin až po jejich skladování, přepravu, prodej nebo dodání konečnému spotřebiteli. Konečným spotřebitelem je konečný spotřebitel potravin, který nepoužije potraviny v rámci provozování potravinářského podniku nebo jeho činnosti.³⁵

Jedná se tedy o fyzickou či právnickou osobu, která provozuje potravinářský podnik. Pojmem podnik je myšleno podnikání ve smyslu § 420 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, tj. ten, kdo samostatně vykonává na vlastní účet a odpovědnost výdělečnou činnost živnostenským nebo obdobným způsobem se záměrem činit tak soustavně za účelem dosažení zisku, je považován se zřetelem k této činnosti za podnikatele. Z výše uvedeného vyplývá, že provozovatel potravinářského podniku je podnikatel. V praxi se jedná o obchodní společnosti a fyzické osoby podnikající na základě živnostenského oprávnění. V rámci své podnikatelské činnosti tyto subjekty vykonávají určité činnosti spojené s výrobou, zpracováním a distribucí potravin, přičemž to zahrnuje i dovoz od prvovýroby potravin až po jejich skladování, přepravu, prodej nebo dodání konečnému spotřebiteli. V praxi sem řadíme výrobce potravin, balírny, přepravce, skladovatele, dovozce, prodejce či dodavatele potravin konečným spotřebitelům. Provozování potravinářského podniku nezahrnuje prvovýrobu určenou pro osobní potřebu a domácí přípravu potravin,

³⁵ čl. 3 odst. 2, 3 a 6 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28. ledna 2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin. Úř. věst. L 31, 1. února 2002, s. 1

manipulaci s nimi nebo jejich skladování za účelem osobní domácí spotřeby, přičemž prvovýrobou se rozumí prvovýroba, chov zvířat nebo pěstování plodin, včetně sklizně, dojení a chovu zvířat určených k produkci potravin před porážkou, rovněž je sem zahrnut lov zvířat, rybolov a sběr volně rostoucích plodů. Pokud vyjdeme z výše uvedené definice provozovatele potravinářského podniku a přihlídneme k tomu, že každý článek řetězce výroby potravin, a to od prvovýroby až po prodej nebo dodávky potravin spotřebiteli může mít potencionální dopad na bezpečnost potravin, lze se přiklonit k závěru, že pojem provozovatel potravinářského podniku bude v praxi zahrnovat nejen výrobce a prodejce potravin, ale i další mezičlánky řetězce při distribuci potravin.

V praxi bývá účastníky řízení namítáno, že nejsou PPP, a tudíž nemohli spáchat správní delikt a neměli být účastníky řízení o správním deliktu, jelikož dotčený výrobek nedodávali přímo konečnému spotřebiteli, ale že jsou pouze dodavatelem konečného prodejce.

PPP je však i fyzická či právnická osoba, která v rámci své podnikatelské činnosti vykonává činnost spojenou s distribucí potravin.³⁶ Distribuci chápeme jako určování či rozdělování potravin konečným spotřebitelům. Dodávání potravin konečnému prodejci je bezesporu činnost, která umožňuje následnou nabídku a určení potravin spotřebiteli, a je tedy činností spojenou s určitou fází distribuce potravin konečnému spotřebiteli.

5.2 Vedlejší účastník řízení

Dále bych se ráda věnovala problematice vedlejšího účastenství, jelikož v řízení o správních deliktech přináší otázka vedlejšího účastníka řízení v praxi problémy. Účastníky řízení jsou vedle hlavních účastníků řízení dle § 27 odst. 1 sř též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech, přičemž postačuje pouhá možnost přímého dotčení na právech nebo povinnostech rozhodnutím, které má být ve správním řízení vydáno (tzv. vedlejší účastníci řízení). Musí být však splněna podmínka, že práva nebo povinnosti mohou být dotčeny přímo, resp. bezprostředně. Nepostačovalo by dotčení práv nepřímou, např. prostřednictvím jiné osoby nebo prostřednictvím jiné právní skutečnosti, do které se obsah rozhodnutí ve správním řízení promítá, a tato jiná právní skutečnost se teprve přímo dotýká dotčené osoby. Přímé dotčení na právech a povinnostech

³⁶ čl. 3 odst. 2, odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28. ledna 2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin. Úř. věst. L 31, 1. února 2002, s. 1

v mnoha případech též nebude vyplývat ze samotného rozhodnutí, ale až z výkonu práv a povinností rozhodnutím založených. Pokud tato práva či povinnosti nebudou vykonány, nedošlo by ani k žádnému přímému dotčení práv nebo povinností dalších osob (např. do dvou let od právní moci vydaného stavebního povolení nebude započato se stavbou). Práva a povinnosti, které mohou být rozhodnutím přímo dotčeny, musí existovat v okamžiku rozhodování správního orgánu, a tudíž nemůže jít o práva a povinnosti, které mají teprve v budoucnu vzniknout nebo u nichž není jisté, že by vzniknout měly či mohly. Účastenství tedy zakládá pouhá možnost přímého dotčení, ke skutečnému dotčení práv či povinností nemusí dojít. Dotčené osobě nevznikají rozhodnutím nová práva či povinnosti, ale nastává přímý vliv na jejich výkon.³⁷

Nejvyšší správní soud k otázce účastenství ve správním řízení mimo jiné uvedl: „K tomu, aby měl určitý subjekt postavení účastníka řízení, postačí pouhý hmotněprávní předpoklad existence jeho práv, právem chráněných zájmů nebo povinností nebo dokonce tvrzení o možném dotčení na jeho právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech. Kdo je účastníkem řízení, vymezuje sice správní řád, ale odpověď na to, koho svou definicí správní řád za účastníka řízení povolává, dávají předpisy hmotného práva. Znakem účastníka řízení je hmotněprávní poměr k věci, to však neznamená, že správní řád přiznává postavení účastníka řízení jen tomu, o němž se při zahájení řízení přesvědčil, že účastníkem řízení je. Správní orgán je povinen zkoumat a upřesňovat okruh účastníků řízení v průběhu celého řízení. Vyjde-li v průběhu řízení najevo, že někdo, kdo byl považován za účastníka řízení, účastníkem není, vydá o tom správní orgán rozhodnutí.“³⁸

V praxi přináší problémy tvrzené vedlejší účastenství výrobců potravin v řízení o správních deliktech, kde hlavními účastníky jsou prodejci potravin. Ze své praxe uvádím, že někteří výrobci potravin se ve správních řízeních vedených s prodejci domáhají postavení vedlejšího účastníka řízení a poukazují přitom na přímé dotčení jejich práv, které dle jejich názoru zakládá jejich účastenství v řízení.

Dále bych ráda uvedla jako poznatky z praxe časté argumenty výrobců, na nichž tyto výrobci zakládají přímé dotčení svých práv. Výrobci namítají skutečnost, že zjištění o nesouladu výrobku či potraviny s právními předpisy spolu s identifikací výrobce bude pravděpodobně součástí výroku rozhodnutí o uložení pokuty za spáchaný správní delikt, tudíž

³⁷ VEDRAL, Josef. *Správní řád: Komentář*. II. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 331–334.

³⁸ rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, sp. zn. 6 A 31/2001-91

bude toto zjištění závazné pro další orgány veřejné moci. Výrobci jsou toho názoru, že zjištění, že výrobek či potravinu neodpovídají požadavkům právních předpisů, se odráží přímo v právní sféře těchto výrobců, přičemž konkrétní dopad do jejich právní sféry lze spatřovat v závazném zjištění o nevyhovění potravinu právním předpisům, zásahu do práva na ochranu dobré pověsti a zásahu do vlastnického práva.

Nejprve bych se ráda zabývala argumentem, že závazné zjištění o nevyhovění potravinu právním předpisům představuje přímý zásah do právní sféry výrobce potravinu. Výrobci uvádí, že rozhodnutí správního orgánu o nevyhovění potravinu právním předpisům bude mít účinky i ve vztahu k výrobcu, jelikož zde bude existovat rozhodnutí závazné pro ostatní orgány veřejné moci, mimo jiné i pro soudy v civilním soudnictví. Dle judikatury jsou soudy v civilním soudnictví vázány rozhodnutím o spáchání správní deliktu.

Krajský soud v Brně judikoval, že: „Zákon soudu zakazuje v civilním řízení samostatnou prejudici otázek, týkajících se mimo jiné spáchání správního deliktu konkrétní osobou. Předmětem vázanosti soudu je tu pozitivní pravomocné rozhodnutí o deliktu a osobě delikventa. Civilní soud je vázán výrokem o deliktu i popisem skutku jej naplňujícího a prokázaného v příslušném řízení.“³⁹ V důsledku této vázanosti výrobce nemůže v civilním řízení jakkoli tvrdit či dokazovat, že jeho výrobek či potravinu vyhovovaly právním předpisům, jelikož k takovým tvrzením či důkazům nelze při aplikaci § 135 odst. 1 osř přihlídnout. Toto dotčení práv výrobce nastává přímo ze zákona a není zprostředkované jinou osobou, přičemž touto osobou nemůže být samotný soud, protože tento soud pouze aplikuje právní předpis.

K zásahu do práva na ochranu dobré pověsti výrobci uvádí, že v rámci probíhajícího správního řízení je možné, že správní orgán dospěje k nesprávným skutkovým zjištěním a zásah do dobré pověsti může být způsoben tím, že rozhodnutí o spáchaném správním deliktu bude uvádět nesprávné informace o výrobcu a jeho výrobku. Nejvyšší soud ve svém rozhodnutí definoval neoprávněný zásah do práva na ochranu dobré pověsti právnické osoby jako každé nepravdivé tvrzení nebo obvinění, které zasahuje do práva na její dobrou pověst.⁴⁰ Správní orgán tímto může zasáhnout do dobré pověsti výrobce, přičemž není rozhodné, že se tento zásah projeví v soukromoprávní sféře tohoto výrobce. Právo na ochranu dobré pověsti je právem absolutním bez ohledu na to, že samotná dobrá pověst je realizována v rámci soukromoprávních vztahů.

³⁹ rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 49 Cm 123/2010

⁴⁰ rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 3. 9. 2002, sp. zn. 28 Cdo 1375/2002

K argumentu, že výrokem rozhodnutí o správním deliktu bude výrobce dotčen prostřednictvím zásahu do jeho vlastnického práva, výrobci v praxi uvádí následující námitky. Dle názorů výrobců výrok rozhodnutí, v němž je uvedeno, že dotčený výrobek nevyhovuje právním předpisům, má přímý dopad na hodnotu tohoto výrobku ve vlastnictví výrobce a omezuje, resp. vylučuje jeho možnost tento výrobek uvádět do oběhu. Výrobek se tak stává bezcenným, což dopadá do majetkové sféry výrobce. Vlastnické právo k výrobku bude dotčeno tím, že se zmenší hodnota tohoto výrobku, což zapříčiní snížení aktiv výrobce a následně majetkovou škodu.

S výše uvedenými argumenty výrobců nelze souhlasit, jelikož všechny namítané zásahy do jejich práv nevznikají přímo rozhodnutím ve správním řízení, ale zprostředkovaně. Přímý zásah do vlastnických práv a do majetkové sféry nastává pouze u osoby, jež byla shledána vinnou ze spáchaného správního deliktu a byla jí uložena sankce ve formě pokuty, kdy povinnost uhradit tuto pokutu znamená zmenšení majetku této osoby. Přímou dotčen může tudíž být pouze ten, komu je rozhodnutím pokuta uložena. Zásah do vlastnického práva prostřednictvím zmenšení hodnoty dotčeného výrobku nastává až zprostředkovaně v rámci dodavatelsko-odběratelských vztahů, kdy odběratelé se mohou, ale nemusí řídit informacemi z vydaného rozhodnutí a mohou tak i nadále odebírat dotčený výrobek beze změny. Tento zásah vzniká až prostřednictvím rozhodnutí konkrétních odběratelů, nikoli automaticky přímo dotčeným rozhodnutím.

Co se týče zásahu do dobré pověsti právnické osoby, lze konstatovat, že se pověst utváří až interakcí mezi subjekty a projevuje se v rovině soukromoprávní.⁴¹ Dle judikatury se dobrá pověst právnické osoby presumuje, dobrou pověst má právnická osoba do doby, než je prokázán opak. Dobrá pověst není konstantní, ale v průběhu času doznává změn. Utváří se v rámci obchodních vztahů a je budována na základě zkušeností, které mají s danou právnickou osobou obchodní partneři, zákazníci či jiné subjekty, které s ní přicházejí do kontaktu.⁴² Pod pojmem dobrá pověst si lze představit určité morální i kvalitativní vlastnosti charakterizující právnickou osobu, pod nimiž je hodnocena společnost. Neoprávněným zásahem do dobré pověsti je každé jednání či opomenutí, které je způsobilé přivodit újmu na dobré pověsti a které je schopné v představách jiných subjektů způsobit

⁴¹ rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 15. 11. 2000, sp. zn. 29 Cdo 630/99

⁴² K problematice dobré pověsti viz rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 18. 3. 2008, sp. zn. 30 Cdo 1385/2006

zkreslený názor na tuto právnickou osobu nebo zpochybnit její serióznost.⁴³ Samotné nepravdivé tvrzení ještě nevytváří neoprávněný zásah do dobré pověsti, musí nastat u obchodních partnerů či zákazníků takové jednání, z kterého lze usoudit pochyby o serióznosti právnické osoby. Dotčení dobré pověsti vzniká tedy zprostředkovaně jako výsledek interakce s jinými subjekty, z které lze usoudit zhoršení pověsti právnické osoby. Toto dotčení dobré pověsti výrobce není přímým zásahem do práva na ochranu dobré pověsti zakládající účastenství v řízení o správním deliktu prodejce výrobku.

Přímo dotčen rozhodnutím na svých právech může být pouze ten, komu je rozhodnutím uložena pokuta za spáchaný správní delikt, což potvrzuje četná judikatura.⁴⁴ Z tohoto důvodu výrobci potravin nemohou být účastníky řízení v řízení o správních deliktech prodejců potravin.

Správní orgán má povinnost během celého správního řízení určovat okruh dotčených osob, to vyplývá obecně ze základních zásad činnosti správních orgánů a zejména pak z § 47 sř, kdy správní orgán je povinen uvědomit všechny jemu známé účastníky řízení o zahájení řízení bez zbytečného odkladu. Dále je správní orgán povinen uvědomit o tom, že správní řízení probíhá, i osoby, které se staly účastníky řízení až po zahájení správního řízení bezodkladně poté, co se správní orgán o těchto osobách dozvěděl. Tuto povinnost nemá, pokud se sama osoba přihlásila jako účastník řízení.⁴⁵ Jak již bylo výše uvedeno, v praxi se často do řízení přihlašují výrobci potravin jako osoby dotčené na svých právech, resp. vedlejší účastníci řízení, těmto osobám se neoznamuje zahájení správního řízení, neboť je zřejmé, že byly s obsahem oznámení o zahájení správního řízení seznámeny prostřednictvím účastníka řízení, tj. prodejce potravin a jejich odběratele.

Správní orgán o tvrzeném účastenství rozhoduje formou usnesení v souladu s § 28 odst. 1 a § 76 sř. Toto usnesení může být vydáno bez předchozího řízení, jestliže obdobné usnesení bylo tímž správním orgánem vydáno dle ustálené rozhodovací praxe v téže nebo jiné věci za obdobných skutkových okolností. Tento postup vychází ze zásady procesní

⁴³ TROJAN, Oldřich. Advokátní kancelář HOLEC, ZUSKA & Partneři. *Dobrá pověst právnické osoby* [online]. holec-advokati.cz, 29. srpna 2006 [cit. 27. srpna 2014]. Dostupné na <<http://www.holec-advokati.cz/cs/publikace/aktuality/81>>.

⁴⁴ K účastenství viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2013, sp.zn.4 Ads 96/2013-90, rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 25. 6. 2009, sp. zn. 30 Ca 248/2007-27, usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 8. 2014, sp. zn. III. ÚS 641/14

⁴⁵ VEDRAL, Josef. *Správní řád: Komentář*. II. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 331–333.

ekonomie dle § 6 odst. 2 věta první sř a ze zásady, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly důvodné rozdíly.⁴⁶

V případech tvrzeného účastenství výrobců potravin se v praxi vydává usnesení o jejich účastenství bez předchozího řízení, jelikož tyto osoby často nepředkládají či nenavrhují důkazy k prokázání svého přímého dotčení, a správní orgán vychází ze skutečností mu známých z úřední činnosti a z obsahu spisu v dotčeném správním řízení. Usnesení o tom, že osoba není účastníkem řízení, se oznamuje pouze této osobě a hlavní účastník řízení se o této věci vyrozumí neformálním přípisem.

Pokud správní orgán rozhoduje, zda osoba je účastníkem řízení, nese důkazní břemeno tento správní orgán a může provést dokazování. Nejvyšší správní soud však ve svojí judikatuře uvedl, že pokud by dokazování mělo být obsáhlé a mělo by tak blízkou souvislost s předmětem meritorního řízení, pak by bylo vhodné takovou osobu preventivně učinit účastníkem řízení a dokazování o možném dotčení jejich práv provést v meritorním řízení, tento postup by byl v souladu s principem procesní ekonomie a také by vyloučil omezení této osoby v některém jejím subjektivním procesním právu. Celý tento postup by byl akceptovatelný za podmínky, kdy by správní orgán provedl rozsáhlé dokazování prostřednictvím podkladů, které by měl k dispozici od osoby namítající své účastenství, od nepochybných účastníků řízení či ze své úřední činnosti.⁴⁷

Proti usnesení o tom, že osoba není účastníkem řízení, může tato osoba podat odvolání. Odvolacím orgánem bude v tomto případě ústřední inspektorát SZPI v Brně. Toto usnesení má deklaratorní charakter, tudíž závazně stanoví, zda osoba byla či nebyla od počátku účastníkem řízení.

Lze shrnout, že v praxi správní orgán nepřipouští vedlejší účastenství výrobců v řízeních vedených s prodeji potravin. O tvrzeném vedlejším účastenství správní orgán rozhoduje usnesením, které doručí do vlastních rukou výrobcí, prodejce je vyrozuměn neformálním přípisem.

⁴⁶ JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád: Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 138–139.

⁴⁷ rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, sp. zn. 2 As 12/2008-63

Bylo by vhodné v právní úpravě zakotvit přesné vymezení účastníků řízení o správních deliktech PPP, přičemž lze vycházet z návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který definuje jako účastníky řízení obviněného, poškozeného a vlastníka věci, jež má být nebo byla zabrána. Následná novelizace zvláštních předpisů by měla pojem správní delikt nahradit pojmem přestupek, čímž by se vymezení účastníků řízení v přestupkovém řízení vztáhlo i na řízení o jiných správních deliktech.

6 Vybrané otázky procesní způsobilosti a zastoupení

V této kapitole bych se ráda zabývala vybranými otázkami procesní způsobilosti, přičemž se zaměřím na to, jak se zde promítly změny a novinky zakotvené v novém občanském zákoníku. Dále bych se ráda věnovala úpravě zastoupení opět s důrazem na novinky, které v této oblasti přinesl nový občanský zákoník. Zaměřím se také na problematické aspekty zmocnění a opatrovnictví.

6.1 Procesní způsobilost

Každý je způsobilý činit v řízení úkony samostatně v tom rozsahu, v jakém mu zákon přiznává svéprávnost. Plně svéprávným se člověk stává zletilostí. Zletilost se nabývá dovršením osmnáctého roku věku, přičemž před nabytím zletilosti se plně svéprávnosti nabývá přiznáním svéprávnosti nebo uzavřením manželství. Svéprávnost nabytá uzavřením manželství se neztrácí ani zánikem manželství, ani prohlášením manželství za neplatné.⁴⁸ Účastník řízení mladší osmnácti let by tak správnímu orgánu měl prokázat nabytí plně svéprávnosti předložením pravomocného rozhodnutí soudu o přiznání svéprávnosti nebo v případě uzavření manželství by měl předložit oddací list a pravomocné rozhodnutí soudu o povolení uzavřít manželství. Do doby, než by správnímu orgánu byly tyto dokumenty předloženy, by správní orgán akceptoval procesní úkony učiněné zákonným zástupcem tohoto účastníka řízení, přičemž současně by se aplikovalo ustanovení § 29 odst. 4 správního řádu, podle něhož správní orgán poskytne možnost nezletilému dítěti, aby bylo vyslyšeno přímo nebo prostřednictvím svého zákonného zástupce.

Nový občanský zákoník nově zavedl možnost, aby zákonný zástupce udělil nezletilému, který nenabyl plně svéprávnosti, souhlas k samostatnému provozování obchodního závodu nebo k jiné obdobné výdělečné činnosti, přičemž se nezletilý stává způsobilým k jednáním, jež jsou s touto činností spojena. K platnosti tohoto souhlasu se vyžaduje přivolení soudu. Přivolení soudu pak nahrazuje podmínku určitého věku, je-li stanovena pro výkon určité výdělečné činnosti jiným právním předpisem.⁴⁹ Pro získání živnostenského oprávnění je všeobecnou podmínkou dosažení věku osmnácti let, v praxi tedy nezletilý k ohlášení volné živnosti doloží pravomocné rozhodnutí soudu o schválení tohoto

⁴⁸ § 30 odst. 1, odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

⁴⁹ § 33 odst. 1, odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

souhlasu a pro účely řízení spojené se získáním živnostenského oprávnění bude považován za plně svéprávného.

Pro účely správního řízení však tato fyzická osoba mladší osmnácti let nebude považována za plně svéprávnou a bude třeba vycházet z toho, že je způsobilá k právním jednáním, co do povahy přiměřeným rozumové a volní vyspělosti nezletilých jejího věku a v témže rozsahu má procesní způsobilost.

V případě správního trestání správní řád ani zvláštní právní předpisy vymezující věcnou příslušnost SZPI k řízení o správních deliktech neupravují deliktní způsobilost fyzických osob. Je třeba vycházet analogicky z nejbližší právní úpravy, a to ze zákona o přestupcích. Z § 5 odst. 1 zákona o přestupcích vyplývá, že pachatelem přestupku může být osoba, která v době jeho spáchání dovršila patnáctý rok svého věku, přičemž den patnáctých narozenin se nepočítá analogicky dle pravidla uvedeného v § 139 trestního zákoníku. U pokračování v přestupku, trvajícím a hromadného přestupku se odpovědnost za přestupek vztahuje pouze na období po dovršení patnáctého roku věku. Zvláštní ustanovení o odpovědnosti za přestupek platí pro osoby mladistvé a nachází se v § 19 zákona o přestupcích, který definuje jako mladistvého osobu, která v době spáchání přestupku dosáhla 15 let a nepřekročila osmnáctý rok svého věku. Mladistvým je i osoba, která se stala zletilou před dovršením 18 let.⁵⁰

Osoby, které dovršily patnáctý rok věku, avšak nedosáhly osmnáctého roku věku a byl jim soudem udělen souhlas k samostatnému provozování obchodního závodu nebo k jiné obdobné výdělečné činnosti, budou v řízení o správním deliktu analogicky dle § 19 zákona o přestupcích považovány za mladistvé, s čímž bude spojen i odlišný postup správního orgánu vůči těmto osobám, jak vyplývá z § 19 odst. 2 až odst. 4, § 74 odst. 2 a § 81 odst. 1 zákona o přestupcích.

Fyzické osoby, jejichž svéprávnost byla soudem omezena, pak nemají procesní způsobilost v rozsahu tohoto omezení. V souvislosti s rekonstrukcí občanského zákoníku bylo upuštěno od institutu úplného zbavení svéprávnosti, avšak i nadále je možné fyzickou osobu v její svéprávnosti omezit. Soud může omezit svéprávnost člověka v rozsahu, v jakém člověk není pro duševní poruchu, která není jen přechodná, schopen právně jednat, a vymezí rozsah, v jakém způsobilost člověka samostatně právně jednat omezil.⁵¹ Soud současně takto

⁵⁰ ČERVENÝ, Zdeněk a kol. *Přestupkové právo: Komentář k zákonu o přestupcích a výňatky ze souvisejících zákonů*. 17. aktualizované vydání. Praha: Linde Praha, 2011, s. 34, 55–56.

⁵¹ § 57 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

omezené fyzické osobě ustanoví opatrovníka, který bude zastupovat tuto osobu v rozsahu, v jakém sama nemůže právně jednat.⁵²

V případě pochybnosti, zda osoba byla omezena ve svéprávnosti, správní orgán tuto skutečnost může ověřit dotazem u okresního soudu příslušného dle místa trvalého pobytu této osoby, soud sdělí správnímu orgánu opatrovníka takové osoby. Na žádost správního orgánu tento okresní soud předloží příslušné usnesení o ustanovení opatrovníka.⁵³ Pokud tato osoba omezená ve svéprávnosti nebude mít opatrovníka ustanoveného soudem, který by ji zastupoval jako zákonný zástupce, správní orgán jí v souladu s § 32 odst. 2 písm. a) sř ustanoví procesního opatrovníka.

Nový občanský zákoník nově zakotvil institut nápomoci při rozhodování, který spočívá v tom, že fyzická osoba, která potřebuje nápomoc při rozhodování kvůli obtížím způsobeným duševní poruchou, si může sjednat smlouvu s podpůrcem poskytování podpory. Účinky smlouvy o nápomoci s rozhodováním nastávají okamžikem, kdy je tato smlouva schválena soudem. Podpůrce má právo být přítomen se souhlasem podporovaného při jeho právních jednáních, zajišťuje mu potřebné údaje a sdělení a poskytuje mu rady. Pokud podporovaný právně jedná v písemné formě, podpůrce může připojit svůj podpis s uvedením své funkce, popřípadě i údaj o své podpoře, kterou podporovanému poskytl. Podpůrce má právo namítat neplatnost právního jednání podporovaného.⁵⁴ Pokud se podpůrce bude účastnit úkonu správního orgánu spolu s účastníkem řízení, měl by dle mého názoru správnímu orgánu prokázat svou funkci předložením soudem schválené smlouvy o nápomoci s rozhodováním. Do doby prokázání, že se jedná o podpůrce, může správní orgán vyloučit tuto osobu z přítomnosti při úkonu, při kterém může být přítomen účastník řízení (např. provádění důkazů listinou mimo ústní jednání).

Zákonem č. 303/2013 Sb. bylo do správního řádu vloženo ustanovení § 36 odst. 4 sř, které přiznává účastníkovi řízení právo na konzultace s podpůrcem při jednání se správním orgánem. Dle § 38 odst. 1 sř je podpůrce oprávněn nahlížet spolu s účastníkem řízení do spisu a dle § 49 odst. 5 sř má podpůrce právo se účastnit neveřejného jednání. Podporovaný účastník řízení činí úkony v řízení sám za sebe. Podpůrci přísluší pouze práva výslovně uvedená ve správním řádu. Podpůrce nemá procesní práva, která přísluší pouze účastníku řízení, a tudíž podpůrci se ve správním řízení nedoručují písemnosti a podpůrce nemůže

⁵² § 465 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

⁵³ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. 1. vydání. Praha: Linde Praha, 2005, s. 125.

⁵⁴ § 45, § 46 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

podávat jménem podporovaného opravný prostředek. Jedná se o zcela odlišný institut od zákonného zástupce, zmocněnce nebo procesního opatrovníka. Podpůrce není zástupcem účastníka řízení a ve správním řízení mu přísluší práva pouze v rozsahu, který vymezuje správní řád.⁵⁵

Právnícké osoby nabývají svéprávnosti dnem jejich vzniku, což je nejčastěji buď zápisem do veřejného rejstříku, nebo dnem účinnosti zákona, na jehož základě tyto právnícké osoby vznikají. Se svéprávností nabývají právnícké osoby i procesní způsobilost. Jménem právnícké osoby činí úkony ten, kdo je k tomu oprávněn v řízení před soudem dle § 21 odst. 1 osř.⁵⁶

Dle nového občanského zákoníku jedná za právníckou osobu její statutární orgán, tvoří-li statutární orgán více fyzických osob, jedná za právníckou osobu jeho předseda, popřípadě jeho člen, který tím byl pověřen. Za právníckou osobu může jednat také její zaměstnanec nebo člen, který k tomu byl statutárním orgánem pověřen, nebo vedoucí jejího odštěpného závodu nebo vedoucí jiné její organizační složky.⁵⁷ Ustanovení §21 odst. 4 osř stanoví, že za právníckou osobu nemůže jednat ten, jehož zájmy jsou v rozporu se zájmy právnícké osoby.

V souvislosti s přijetím nového občanského zákoníku vznikl výkladový problém, a to zda osoby jednající podle § 30 odst. 1 sř za právníckou osobu jsou jejími zástupci a jakým způsobem se bude právnícké osobě doručovat. Statutární orgán, zaměstnanci nebo členové právnícké osoby jsou zákonnými zástupci právnícké osoby, jelikož nový občanský zákoník nadále neupravuje originární jednání právníckých osob. Osoby jednající jménem právnícké osoby mají postavení zákonných zástupců ve smyslu §31 sř. Dalo by se vyvodit, že dle § 34 sř by se doručovaly písemnosti pouze těmto fyzickým osobám namísto právnícké osobě. Právní úprava nového občanského zákoníku řeší postavení fyzických osob v rámci právnícké osoby a jejich právní jednání za právníckou osobu, což je hmotněprávní otázka a nemůže mít vliv na procesní úpravu uvedenou ve správním řádu. Správní řád je na rozdíl od nového občanského zákoníku postaven na originálním jednání právnícké osoby prostřednictvím fyzických osob ve specifickém postavení vůči jednající právnícké osobě. Zákonné zastoupení dle § 29 odst. 1 sř se aplikuje v případě, kdy osoba není způsobilá činit v řízení úkony samostatně, přičemž procesní způsobilost

⁵⁵ Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 131 ze dne 14. 2. 2014

⁵⁶ JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád: Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 146.

⁵⁷ §164 odst. 1, § 166 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

má osoba v rozsahu, v jakém jí zákon přiznává svéprávnost. Toto ustanovení se týká procesní způsobilosti fyzických osob. Po účinnosti nového občanského zákoníku tudíž právnická osoba jedná samostatně pomocí fyzických osob vymezených v § 21 osř a nejedná se tedy o zákonné zastoupení ve správním řízení. Správní orgán bude i nadále doručovat přímo právnické osobě podle § 21 sř.⁵⁸ V téže věci může za právnickou osobu současně činit úkony jen jedna osoba, což znamená, že za právnickou osobu nemůže jeden úkon učinit více osob současně.

Dále každý, kdo činí úkony, musí prokázat své oprávnění. K této problematice se blíže vyjádřil ve své judikatuře Ústavní soud: „Osoby splňující požadavky ustanovení § 21 osř nepotřebují zvláštní zmocnění, ale z odstavce 5 § 21 osř vyplývá, že každý, kdo jedná za právnickou osobu, musí své oprávnění prokázat. Ze slova „prokázat“ zcela jednoznačně vyplývá, že nestačí své oprávnění pouze tvrdit, ale je nutné toto tvrzení rovněž věrohodným způsobem doložit. To znamená v případě statutárního zástupce např. výpisem z obchodního rejstříku, jmenovacím dekretem apod., v případě pověřeného zaměstnance předložením pověření uděleného statutárním orgánem k jednání v určité konkrétní věci, případně organizačním řádem, stanovami i vnitřním předpisem právnické osoby, ze které takové pověření vyplývá. Pověření dle § 21 osř zakládající oprávnění zaměstnance jednat za právnickou osobu je přitom třeba odlišit od plné moci udělované podle § 28 sř, kterou uděluje svému zástupci zvolenému dle § 24 osř.“⁵⁹

V praxi však správní orgán vyžaduje od dotčených osob předložení dokumentů k prokázání jejich zmocnění pouze v případech, kdy si správní orgán nemůže z veřejně dostupných zdrojů či databází, které vede, zjistit informace, které by potvrdily, zda je určitá osoba oprávněna jednat jménem právnické osoby. Tento postup je v souladu se zásadou hospodárnosti zakotvenou v § 6 odst. 2 sř, kdy správní orgán postupuje tak, aby dotčené osoby co nejméně zatěžoval. U statutárního orgánu vedoucího odštěpného závodu pak tvrzené oprávnění jednat za právnickou osobu správní orgán ověří nahlédnutím do tohoto rejstříku a v případě osobního jednání s těmito osobami též nahlédnutím do jejich dokladů, jimiž prokazují svou totožnost. Průkazem totožnosti se dle § 36 odst. 4 sř rozumí doklad, který je veřejnou listinou, v němž je uvedeno jméno a příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, popřípadě bydliště mimo území České republiky a z něhož je patrná podoba, popřípadě jiný údaj umožňující správnímu orgánu identifikovat osobu, která doklad předkládá, jako jeho oprávněného držitele. Totožnost lze prokázat předložením občanského

⁵⁸ Závěr poradního sboru ministra ke správnímu řádu č. 130 ze dne 14. 2. 2014

⁵⁹ náleží Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2003, sp. zn. I. ÚS 554/02

průkazu, cestovního pasu či jiného cestovního dokladu, v případě cizích státních příslušníků je v praxi akceptováno též povolení k pobytu. Pro účely identifikace osoby, s níž správní orgán jedná, se v praxi též připouští předložení řidičského průkazu či povolení k pobytu.

6.2 Zastoupení

Zástupcem účastníka řízení je zákonný zástupce, opatrovník nebo zmocněnec. Zástupcem účastníků, jejichž zájmy si neodporují, může být i společný zmocněnec nebo společný zástupce. V rozsahu, v jakém účastník nemá procesní způsobilost, musí být zastupován zákonným zástupcem. U nezletilých plně nesvéprávných osob se jedná o rodiče, resp. osvojitele, poručníka či v některých případech může nezletilé zastupovat opatrovník nebo pěstoun, dále u osob omezených ve svéprávnosti se jedná o soudem ustanoveného opatrovníka. Pokud účastník, který musí být zastoupen zákonným zástupcem, nemá zákonného zástupce nebo nemůže-li ho zákonný zástupce zastupovat, případně nemá-li účastník opatrovníka podle zvláštního zákona, pak mu správní orgán ustanoví usnesením procesního opatrovníka v souladu s § 32 odst. 2 písm. a) sř.

6.2.1 Zastoupení opatrovníkem

Případy, kdy správní orgán ustanoví účastníku řízení opatrovníka, lze shrnout do tří skupin. Za první se jedná o případy, kdy musí být účastník řízení zastoupen, ale buď tohoto zástupce nemá, nebo je sporné, kdo je oprávněn jménem účastníka řízení jednat, či tento zástupce z různých důvodů sám jednat nemůže. Za druhé se jedná o případy, kde zde existuje překážka bránící či ztěžující doručování či ho činí prakticky nemožným. Za třetí se jedná o případy, kdy účastník řízení nemůže sám z různých důvodů činit procesní úkony, a to například z důvodu výkonu trestu odnětí svobody či vazby, z důvodu zvláště těžkého zdravotního postižení, které mu brání se dorozumět se správním orgánem s pomocí prostředníka či tlumočníka, či z důvodu přechodné duševní poruchy, která mu brání samostatně jednat v řízení.

O ustanovení opatrovníka se rozhoduje usnesením. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že účinky ustanovení opatrovníka nastávají doručením usnesení o ustanovení opatrovníka, neboť případné odvolání proti tomuto usnesení nemá odkladný účinek.⁶⁰

⁶⁰ PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2012, s. 100.

V praxi nejčastěji správní orgán ustanoví opatrovníka na základě § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu, tj. ustanoví opatrovníka osobě neznámého pobytu nebo sídla nebo osobě, které se prokazatelně nedaří doručovat. Aplikaci § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu se ve své judikatuře věnoval Nejvyšší správní soud: „Uvedené ustanovení obsahuje dva předpoklady, při splnění kterých lze opatrovníka ustanovit. Jde o situace, kdy je osoba neznámého pobytu nebo sídla, a o situace, kdy se jí prokazatelně nedaří doručovat. Nejde o dvě podmínky, které musí být kumulativně splněny, aby bylo možné opatrovníka ustanovit, ale o dva na sobě nezávislé předpoklady, za nichž může být opatrovník ustanoven.“⁶¹ Ve svém dalším rozhodnutí Nejvyšší správní soud judikoval: „Do kategorie osob, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, nespádají osoby neznámého pobytu, ani osoby, které si písemnosti opakovaně nepřebírají, a písemnosti jsou jim proto doručovány cestou náhradního doručení. Tato kategorie osob směřuje spíše na případy, kdy je adresátovi opakovaně doručováno náhradním doručením, přičemž následně je k jeho žádostem opakovaně rozhodováno o určení neplatnosti takového doručení. Takové osobě lze ustanovit opatrovníka, který zajistí efektivnější průběh správního řízení.“⁶²

Dále Ústavní soud došel ve své judikatuře k závěru, že v případě osoby neznámého pobytu nebo sídla musí ustanovení opatrovníka vždy předcházet šetření o tom, zda jsou dány předpoklady pro jeho ustanovení, a současně je třeba zvážit, zda není možné použít jiné opatření.⁶³

V případě, kdy osoba po zahájení správního řízení dle tvrzení rodinných příslušníků odcestovala do ciziny a není známa adresa, kde se tato osoba fakticky v cizině zdržuje, je v praxi správním orgánem dotázána Policie ČR, konkrétně oddělení cizinecké policie, aby sdělila tomuto správnímu orgánu informaci, zda dotčený účastník řízení opustil území České republiky či zda se na území České republiky nadále zdržuje. Pokud Policie ČR svým šetřením zjistí, že se dotčený účastník řízení na území České republiky nevyskytuje, resp. že odcestoval do ciziny, přičemž správnímu orgánu není známa adresa, kde se tato osoba fakticky zdržuje, pak je v praxi této osobě ustanoven opatrovník z řad rodinných příslušníků, kteří se zdržují v České republice.

Správní orgán s ohledem na ustanovení § 32 odst. 3 sř ustanoví opatrovníka pouze v případě, že jde o účastníka, kterému má být v řízení uložena povinnost či odňato právo.

⁶¹ rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2010, sp. zn. 8 As 11/2010

⁶² rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, sp. zn. 2 As 23/2011

⁶³ náleží Ústavního soudu ze dne 14.2.2001, sp. zn. I. ÚS 322/2000

Pokud tedy jde o osoby neznámého pobytu nebo sídla a o osoby, kterým se prokazatelně nedaří doručovat, správní řád rozlišuje, zda jde o účastníky řízení, kterým má být v řízení uložena povinnost nebo odňato právo, těmto účastníkům správní orgán ustanoví opatrovníka, nebo zda nejde o účastníky dle § 27 odst. 1 sř a těm správní orgán opatrovníka neustanoví a doručuje se jim veřejnou vyhláškou v souladu s § 25 sř.⁶⁴

Postup správního orgánu při ustanovení opatrovníka shrnuje Závěr č. 28 Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu. V tomto Závěru Poradní sboru se stanoví, že v řízení, kdy je určité osobě uložena povinnost nebo odňato právo, se těmto osobám, pokud jsou neznámého pobytu nebo sídla, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, a osobám, které nejsou známy, ustanoví opatrovník (a contrario § 32 odst. 3 sř). Zároveň se jim podle § 25 odst. 1 sř bude doručovat veřejnou vyhláškou. Podle § 34 odst. 2 sř bude s právními účinky spojeno pouze doručení písemnosti opatrovníkovi. Výjimkou bude oznámení o zahájení řízení a oznámení usnesení o ustanovení opatrovníka.⁶⁵

V situaci, kdy se účastníku řízení, kterému má být v řízení o správním deliktu uložena povinnost k uhrazení pokuty, nepodařilo doručit oznámení o zahájení správního řízení z moci úřední, připadá v úvahu aplikace § 32 odst. 2 písm. h) sř. Této osobě správní orgán usnesením ustanoví opatrovníka. Dle § 25 sř se usnesení o ustanovení opatrovníka této osobě doručuje veřejnou vyhláškou.

Problematickým bývá v praxi výběr vhodné osoby, kterou správní orgán ustanoví opatrovníkem. Opatrovníkem lze ustanovit jak osobu fyzickou, tak osobu právnickou. Správní orgán musí zvolit vhodnou osobu, přičemž záleží na jeho posouzení, zda se o vhodnou osobu jedná. Správní orgán by při tomto posouzení měl zvažovat zejména to, zda lze předpokládat, že osoba, kterou hodlá ustanovit opatrovníkem, bude skutečně funkci opatrovníka vykonávat. Správní orgán nemůže ustanovit opatrovníkem takovou osobu, u níž existuje důvodná obava, že pro svůj zájem na výsledku řízení nebude řádně hájit zájmy opatrovance.⁶⁶ Správní orgán v praxi většinou ustanoví opatrovníkem někoho z rodinných příslušníků účastníka řízení.

Vzniká otázka, zda je možné ustanovit opatrovníkem pracovníka správního orgánu, který řízení vede. Z povahy věci tato osoba nebude absolutně nestranná a nebylo by možné

⁶⁴ JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád: Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 153.

⁶⁵ Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 28 ze dne 6. 3. 2006

⁶⁶ JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád: Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 155.

vyloučit následné zpochybnění skutečnosti, že tato osoba musela mít určitý zájem na výsledku řízení, který odůvodňuje obavu, že nebude řádně hájit zájmy opatrovance.⁶⁷

Dále bych se proto ráda věnovala judikatuře Ústavního soudu týkající se otázky volby osoby, jež bude zastávat funkci procesního opatrovníka. Ústavní soud judikoval, že v případě ustanovení opatrovníkem zaměstnance správního orgánu, který sám vedl správní řízení, tento zaměstnanec nemohl vystupovat v dané věci objektivně a nemohl tak řádně hájit zájmy účastníka, čímž tento postup správního orgánu porušil právo na spravedlivý proces.⁶⁸ K podobným závěrům došel Ústavní soud i v případě, kdy opatrovníky účastníků řízení jsou ustanovováni pracovníci soudu, jenž rozhoduje v dané věci.⁶⁹ Ústavní soud také uvedl, že orgán, který opatrovníka ustanovil, odpovídá za to, že opatrovník bude skutečně hájit práva účastníka řízení, a v případě nečinnosti či nedostatečného výkonu funkce tímto opatrovníkem má povinnost takovou osobu z této funkce odvolat. Tolerování nečinného opatrovníka je nepřijatelným formalismem, kterým se zcela popírá právo účastníka řízení na spravedlivý proces.⁷⁰

Své závěry o volbě osoby opatrovníka pak Ústavní soud shrnuje v následujícím nálezu sp. zn. IV. ÚS 1433/11: „Jinak je tomu však při ustanovení opatrovníka pro řízení, je-li jím osoba podřízená orgánu, který vede řízení. Ústavní soud v řadě svých rozhodnutí označil takové řešení za zásadně nevhodné s ohledem na možný konflikt mezi povinnostmi opatrovníka – zaměstnance vůči zaměstnavateli na straně jedné vůči účastníkovi řízení na straně druhé. Uvedl, že funkce opatrovníka byla vytvořena proto, aby do důsledku hájil zájmy nepřítomného a vedl za něho celý spor tak, jak by takovou povinnost byl nucen plnit smluvní zástupce. Z hlediska dosažení ústavněprávní maximy rovnosti účastníků řízení tak Ústavní soud odmítá, aby orgány veřejné moci hledaly opatrovníky v řadách svých zaměstnanců, byť by jejich odborná erudice byla nezpochybnitelná (srov. nálezy sp. zn. IV. ÚS2992/08). Při výběru osoby opatrovníka klade Ústavní soud důraz na to, aby to byla osoba, která je schopna skutečně reprezentovat zájmy účastníka. Ve své rozhodovací praxi doporučil, aby taková osoba byla hledána především v okruhu osob blízkých osobě zastupovaného, nicméně v této souvislosti je třeba zdůraznit, že nejde o limitující pokyn Ústavního soudu, neboť pátrání po osobě blízké se může jevit jako výrazně neefektivní, zvláště nemá-li orgán veřejné moci povědomí o její existenci např. z předchozí úřední činnosti, ze spisové

⁶⁷ JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád: Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 155.

⁶⁸ nálezy Ústavního soudu ze dne 29. 11. 2001, sp. zn. III. ÚS 43/2000

⁶⁹ nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 11. 2006, sp. zn. IV. ÚS 369/2006

⁷⁰ nálezy Ústavního soudu ze dne 31. 3. 2005, sp. zn. II. ÚS 629/04

dokumentace či z jiných dostupných informačních zdrojů. Za takové situace je na orgánu veřejné moci, aby pečlivě uvážil okruh osob, ze kterých vybere a ustanoví účastníku řízení opatrovníka, dbaje přitom na vyloučení kolize jeho zájmů se zastupovaným. Zaměstnanec správního úřadu, byť jakkoli erudovaný, nemůže z povahy věci účinně bránit práva účastníka, s nímž je tímto orgánem státní moci vedeno správní řízení, a proto jeho ustanovení opatrovníkem představuje porušení čl. 36 odst. 1 a čl. 38 2 Listiny základních práv a svobod.⁷¹

Při výběru vhodné osoby je nutné vycházet z účelu institutu opatrovnictví, kdy opatrovník by měl hájit zájmy opatrovance a prostřednictvím úkonů činěných jménem opatrovance tak zajišťovat spravedlivý proces. Opatrovník by měl využít všech procesních možností, zejména opravných prostředků náležejících opatrovanci, aby byly zájmy tohoto opatrovance chráněny. Pokud nelze najít vhodnou osobu z řad fyzických osob, pak správní orgán hledal ve „vlastních řadách“ a ustanovoval opatrovníkem své zaměstnance. Judikatura Ústavního soudu však nepovažuje takový výběr osoby opatrovníka za vhodný (srov. náleží Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 171/06). Správní orgány, které nejsou obcemi, tuto situaci řeší tak, že ustanovují opatrovníky obce, v nichž měl opatrovanec poslední hlášený trvalý pobyt.⁷²

Opatrovníkem podle § 32 odst. 4 sř může být též právnická osoba, a to zejména v případech, kdy opatrovníkem nelze ustanovit vhodnou fyzickou osobu. Jako kritérium vhodnosti je třeba posuzovat především vztah opatrovníka a opatrovance a dále schopnosti a možnosti opatrovníka opatrovance zastupovat.⁷³ Dle judikatury Nejvyššího správního soudu může být podle konkrétních okolností daného případu považována za vhodnou osobu pro ustanovení opatrovníka obec.⁷⁴ Při výběru právnické osoby jako opatrovníka musí správní orgán posoudit, jaký je předmět činnosti dané osoby, resp. jaké jsou schopnosti a možnosti této právnické osoby zastupovat opatrovance. V případě obce se výkon opatrovnické funkce posuzuje z hlediska působnosti obce. Ústavní soud judikoval, že u obcí a měst nespadá výkon opatrovnické funkce do jejich samosprávné činnosti, nejde totiž o výkon funkce veřejnoprávního orgánu místní veřejné správy, ale o výkon funkce vyplývající z toho, že je obec právnickou osobou, tedy osobou soukromoprávní.⁷⁵

⁷¹ náleží Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2011, sp. zn. IV. ÚS 1433/11

⁷² TURČÍN, Jiří. K institutu procesního opatrovnictví podle správního řádu. *Správní právo*, 2010, roč. XLIII, č. 7, s. 391, 395.

⁷³ Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 18 ze dne 7. 11. 2005

⁷⁴ rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2011, sp. zn. 8 As 22/2011-78

⁷⁵ TURČÍN, Jiří. K institutu procesního opatrovnictví podle správního řádu. *Správní právo*, 2010, roč. XLIII, č. 7, s. 397.

Ustanovení právnické osoby, či dokonce obce opatrovníkem účastníka řízení o správním deliktu vedeném SZPI se v praxi využívá v případech osob neznámého pobytu, kterým se z tohoto důvodu nedaří doručovat, a správnímu orgánu není znám žádný rodinný příslušník, kterého by mohl ustanovit opatrovníkem.

Dále je nutné poznamenat, že k ustanovení osoby opatrovníkem se nevyžaduje souhlas této osoby, což potvrzuje i judikatura.⁷⁶ Osoba je povinna funkci opatrovníka přijmout, pokud jí v tom nebrání závažné důvody. Za tyto závažné důvody by se dal kupříkladu považovat zdravotní stav, který brání řádnému výkonu funkce opatrovníka, výkon trestu odnětí svobody, vazba či jiné okolnosti, které by bránily tomu, aby tato osoba mohla samostatně právně jednat či se dorozumět se správním orgánem. Opatrovníkem by tudíž neměla být ustanovena osoba, která by podobně jako účastník řízení sama potřebovala procesního opatrovníka z některého z důvodů uvedených v § 32 odst. 2 sř, neboť tato osoba by nemohla efektivně hájit práva a oprávněné zájmy účastníka řízení.

Dle mého názoru by bylo vhodné zakotvit určitá vodítka pro výběr vhodné osoby jako opatrovníka, resp. zapracovat do právní úpravy závěry učiněné Ústavním soudem v této otázce, tedy stanovit, že zaměstnanec správního orgánu, jenž rozhoduje ve věci, nemůže být ustanoven opatrovníkem řízení.

6.2.2 Zastoupení na základě plné moci

Kromě zastoupení na základě zákona správní řád řeší i situace zastoupení na základě plné moci. V praxi se nejčastěji jedná o zastoupení advokátem nebo zaměstnancem či členem právnické osoby, která je účastníkem řízení. Zastoupení na základě plné moci je fakultativní a je na účastníkovi řízení, zda si zmocněnce zvolí a v jakém rozsahu zmocněnci plnou moc udělí. Zmocnitel i zmocněnec musí mít procesní způsobilost. Oprávnění k zastoupení vzniká již udělením plné moci, zmocněnec pak prokazuje své oprávnění správnímu orgánu předložením plné moci. Plná moc musí mít písemnou formu, pokud není udělena ústně do protokolu. Správní řád vyžaduje úředně ověřený podpis na plné moci pouze v případě tzv. presidiální plné moci, pokud tato plná moc není udělena ústně do protokolu. V jedné a téže věci účastník řízení může mít pouze jednoho zmocněnce, v řízení však může vystupovat více zmocněnců a jednotlivé úkony v řízení mohou činit různí zmocněnci. Platí tedy, že jeden a týž úkon nemůže učinit zároveň více zmocněnců. V plné moci musí být vždy

⁷⁶ rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2011, sp. zn. 8 As 22/2011-78

přesně uveden rozsah zmocnění. Zmocnění lze udělit k určitému úkonu nebo pro určitou část řízení, pro celé řízení, pro neurčitý počet řízení s určitým předmětem, která budou zahájena v určené době, nebo bez omezení nebo v jiném rozsahu na základě zvláštního zákona.⁷⁷

V případech zmocnění, která jsou udělována účastníky řízení ad hoc, se nejčastěji v praxi vyskytuje zmocnění omezené na určitou část řízení. Kupříkladu je zmocnění omezeno na podání opravného prostředku a řízení o tomto opravném prostředku. V situaci, kdy jsou s účastníkem řízení pravidelně vedena správní řízení, pak účastníci řízení často volí zmocnění pro neurčitý počet řízení s vymezeným předmětem řízení. Jedná se o tzv. presidiální plnou moc, kde musí být podpis na této plné moci úředně ověřen. Správní řád vyžaduje, aby tato plná moc byla před zahájením správního řízení uložena u příslušného správního orgánu nebo u tohoto správního orgánu udělena ústně do protokolu. V praxi však bývá akceptován i postup, kdy zmocnitel zašle správnímu orgánu tuto presidiální plnou moc ihned po zahájení správního řízení, resp. poté, co je mu zahájení řízení z moci úřední oznámeno.

Správní řád neřeší otázku, jaká osoba může být zmocněncem a zda správní orgán musí uznat zastoupení zmocněncem ze zahraničí. Zmocněncem by měla být osoba, která má v plném rozsahu procesní způsobilost, resp. jedná se o osobu plně svéprávnou, a dále by u této osoby neměla nastat okolnost, pro kterou dle správního řádu je nutné osobě ustanovit procesního opatrovníka.

Dle judikatury má každý právo zvolit si zástupce podle svého uvážení, tj. i zástupce v zahraničí bez ohledu na státní příslušnost nebo místo trvalého pobytu zmocněnce, ve výjimečných případech judikatura připouští, aby správní orgán k takovému zmocnění nepřihlížel, pokud by v dotčeném případě došlo k zneužití práva na zastoupení.⁷⁸ Lze dojít k závěru, že správní orgán by nemusel přihlížet k zmocnění, v důsledku něhož by docházelo k průtahům v řízení způsobeným obstrukčním jednáním zmocněnce, resp. tím, že by se mu nedařilo prokazatelně doručovat nebo by v průběhu řízení přestala být známa adresa jeho pobytu.

Novým institutem je zastoupení členem domácnosti, přičemž jej lze využít v případech, kdy zletilé osobě bude bránit duševní porucha samostatně jednat. Tuto osobu může zastoupit jeho potomek, předek, sourozenec, manžel nebo partner nebo tzv. spoližijící osoba (osoba, která se zastoupeným žila před vznikem zastoupení ve společné domácnosti alespoň tři roky). Zástupce dá zastoupenému na vědomí, že ho bude zastupovat,

⁷⁷ JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád: Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 163.

⁷⁸ rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, sp. zn. 1 As 27/2011

a srozumitelně mu vysvětlí povahu a následky zastoupení. Pokud zastoupený odmítne, zastoupení nevznikne. K účinnosti smlouvy o zastoupení je nutné schválení soudu. Na rozdíl od podpůrce může zástupce činit právní jednání jménem zastoupeného. Zastupování se vztahuje na obvyklé záležitosti, jak to odpovídá životním poměrům zastoupeného. Zastoupení členem domácnosti zaniká účinností smlouvy o nápomoci, a to v rozsahu, v jakém je zastoupený způsobilý právně jednat.⁷⁹

V praxi však vyvstává otázka, zda zastoupení členem domácnosti může být aplikováno i ve správním řízení. Zastoupení členem domácnosti se totiž vztahuje pouze na obvyklé záležitosti odpovídající konkrétním životním poměrům zastoupeného. Pojem obvyklé záležitosti občanský zákoník neupravuje, ale dle důvodové zprávy k občanskému zákoníku lze za ně považovat poskytování zdravotních a sociálních služeb, žádostí o přiznání dávek pomoci v hmotné nouzi, státní sociální podpory a sociálního zabezpečení. Vzhledem k předmětu úpravy se může jednat v zásadě o záležitosti soukromého práva. Institut zastoupení členem domácnosti se nijak nepromítl do správního řádu. Jedná se o zastupování fyzické osoby pouze v obvyklých záležitostech týkajících se běžného života. Nelze jej považovat za procesní zastoupení ve smyslu § 31 sř, jelikož tento paragraf upravuje taxativní výčet možných druhů zastoupení. Nejedná se ani o zmocněnce či opatrovníka, ale spíše o zvláštní typ jednání ve prospěch účastníka řízení, kdy takto může zástupce učinit pouze jeden konkrétní úkon (např. podat žádost o přiznání dávky). Výčet případů, kdy člen domácnosti může zastoupit fyzickou osobu, lze stanovit pouze ve zvláštním zákonu. Některé právní předpisy již výslovně počítají se zastoupením členem domácnosti, kdy kupříkladu člen domácnosti je oprávněn k podávání žádostí o přidělení rodného čísla za účastníka řízení dle § 17a odst. 3 zákona č. 133/200 Sb., o evidenci obyvatel. Ve správním řádu není výslovně zakotveno oprávnění člena domácnosti k zastupování účastníka řízení, tudíž v obecném správním řízení nelze tento institut aplikovat. Účastník řízení tak může být zastoupen členem domácnosti pouze v řízení, ve kterém zastupování členem domácnosti připouští zvláštní zákon.⁸⁰

Zmocnění má účinky vůči správnímu orgánu poté, co je správnímu orgánu prokázána jeho existence předložením plné moci, mimo případy, kdy je plná moc udělena přímo před správním orgánem ústně do protokolu. V případě zastoupení členem domácnosti je jeho existence prokazována předložením soudního rozhodnutí o schválení smlouvy o zastoupení.

⁷⁹ §49, §50, §52 odst. 1, §54 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

⁸⁰ Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 131 ze dne 14. 2. 2014

Pokud má správní orgán pochybnosti o platnosti udělené plné moci, měl by si vyřešit tuto předběžnou otázku před tím, než bude posuzovat samotný úkon učiněný zmocněncem. V praxi se bude jednat o případy, kdy je zmocněncem podáno odvolání, avšak správní orgán bude mít pochybnosti o tom, zda předložená plná moc je platným právním úkonem. V případě, že správní orgán dojde k závěru, že se jedná o platný právní úkon, kterým je prokázáno udělené zmocnění, pak správní orgán posoudí podané odvolání jako podané oprávněnou osobou. Pokud by však došel k opačnému závěru, pak by mu nebylo prokázáno udělené zmocnění a podané odvolání by posoudil jako podané neoprávněnou osobou. Správní řád umožňuje, aby správní orgán uznal úkony učiněné jinou osobou než zástupcem za úkony učiněné zástupcem, pokud jsou tyto úkony ve prospěch účastníka řízení a pokud jinému účastníku řízení nemůže vzniknout újma. Účastník řízení musí správní orgán požádat o uznání tohoto úkonu, správní orgán totiž nemůže automaticky úkony podané jinou osobou ve prospěch účastníka řízení uznávat za podané zástupcem účastníka řízení, jelikož by tak nepřímou těmto osobám umožnil vykonávat práva příslušející pouze účastníku dotčeného řízení.

Lze shrnout, že pokud je úkon učiněn osobou, která neprokáže své zmocnění k zastupování účastníka řízení, a účastník řízení nepožádá o uznání tohoto úkonu, pak správní orgán k úkonu učiněnému jinou osobou v praxi nepřihlíží.

7 Vybraná procesní práva účastníka řízení

Správní řád se v § 36 až § 38 věnuje základním procesním právům účastníka řízení. Procesní práva účastníků řízení nejsou ve správním řádu uceleně upravena na jednom místě, ale jejich úpravu nalezneme na mnoha místech správního řádu. Mimo tzv. základní procesní práva (právo navrhnout důkazy a činit jiné návrhy, právo vyjádřit v řízení své stanovisko, právo požadovat informace o řízení, právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí před vydáním rozhodnutí, právo činit podání vůči správnímu orgánu, právo nahlížet do spisu a činit si ze spisu výpisy a právo požadovat po správním orgánu kopii spisu či jeho části) můžeme například uvést právo namítat podjatost úřední osoby, právo na tlumočníka, právo nechat se zastoupit zmocněncem, právo podávat opravné prostředky a dozorčí prostředky, právo žádat o spojení řízení atd. S těmito právy účastníka řízení jsou pak spojeny určité povinnosti ze strany správního orgánu spočívající v tom, jakým způsobem správní orgán musí vůči účastníku řízení postupovat, resp. jakým způsobem musí být zaručena účastníku řízení možnost, aby tato svá procesní práva mohl v daném řízení realizovat. V této kapitole bych se ráda věnovala otázce praktického postupu správního orgánu při realizaci těchto vybraných procesních práv účastníkem řízení a také vybraným problematickým aspektům spojeným s realizací práva nahlížet do spisu.

7.1 Právo navrhnout důkazy

Nejprve bych se zaměřila na právo navrhnout důkazy a činit jiné návrhy. Účastníci tak mohou činit až do vydání rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Správní orgán však může usnesením prohlásit, dokdy mohou účastníci své návrhy činit, což vyplývá z ustanovení § 39 odst. 1 sř. Jedná se zde o projev zásady koncentrace řízení, kterou může uplatnit správní orgán svým usnesením. Dle výše uvedeného ustanovení správního řádu správní orgán může určit usnesením účastníkovi přiměřenou lhůtu k provedení úkonu, pokud ji nestanoví zákon. Určením lhůty nesmí být ohrožen účel řízení ani porušena rovnost účastníků. Stejně podmínky budou platit pro určení lhůty dle § 36 odst. 1 sř, správní orgán může určit lhůtu účastníku řízení pro podávání návrhů pouze tehdy, pokud je to potřebné. Stanovením lhůty nesmí být ohrožen účel řízení ani porušena rovnost účastníků řízení.⁸¹ Pokud účastník řízení činí tvrzení, ale současně nenavrhne důkazy, pak má dle § 52 sř povinnost k tomuto tvrzení označit důkazy.

⁸¹ JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád: Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 171–172.

Činit návrhy důkazů je právem účastníka řízení a je tedy plně na něm, zda toto své právo využije. K tomu, aby účastník řízení mohl své právo realizovat, musí být o tomto právu poučen správní orgánem. V praxi je účastník řízení správním orgánem poučen již v oznámení o zahájení správního řízení, přičemž je mu určena lhůta k podávání návrhů důkazů. Účastník řízení je současně poučen, že pokud v určené lhůtě nenavrhne jiné důkazy (myšleno další důkazy než ty, které shromáždil správní orgán a které provede jako důkazy), pak bude správní orgán považovat shromažďování podkladů rozhodnutí za ukončené a vydá následně rozhodnutí ve věci. Správní orgán tedy v jediném dokumentu koncentruje více úkonů vůči účastníku řízení, nejprve mu oznámí zahájení správního řízení a následně v závěru dokumentu ho vyrozumí o provádění důkazů mimo ústní jednání, poučí ho o právu vyjádřit se k provedeným důkazům a navrhopat další důkazy, přičemž k provedení obou těchto úkonů mu určí lhůtu.

7.2 Právo vyjádřit stanovisko a právo na informace o řízení

Dále bych se ráda věnovala právu vyjádřit své stanovisko. Účastník řízení může vyjádřit své stanovisko v podstatě k čemukoli, co se týká řízení (kupříkladu k postupu správního orgánu).⁸² Správní orgán má povinnost umožnit účastníku řízení, aby mohl své stanovisko vyjádřit. Opět lze konstatovat, že správní orgán má povinnost účastníka řízení o tomto právu poučit, což se v praxi děje již spolu s oznámením o zahájení správního řízení, kdy je tento úkon koncentrován do jednoho dokumentu doručovaného účastníku řízení v souvislosti se zahájením správního řízení.

Účastník řízení má právo požadovat informace o řízení a s tím souvisí povinnost správního orgánu mu tyto informace poskytnout a poučit účastníka řízení o jeho právu. V praxi je účastník řízení poučen o právu žádat informace o řízení v souvislosti s oznámením o zahájení správního řízení a tento úkon správního orgánu je koncentrován v jednom dokumentu. V případě, že se účastník řízení účastní provádění důkazů, je v praxi opět správním orgánem o tomto právu poučen, aby jej mohl realizovat v situaci, kdy informace mu mohou být sděleny bezprostředně. Informace o řízení se mohou týkat kupříkladu postupu správního orgánu v řízení včetně chystaných úkonů správních orgánů či již realizovaných úkonů správního orgánu. Nutno však podotknout, že o určitých úkonech musí být účastník řízení prokazatelně vyrozuměn a správní orgán je povinen zvolit jiný procesní postup než

⁸² JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád: Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 173.

v případě sdělení informace (jedná se o vyrozumění o provádění důkazů a datu, kdy bude toto provádění důkazů realizováno).

Informaci poskytne správní orgán účastníku písemně, pokud je však účastník řízení přítomen a netrvá na písemné formě, správní orgán sdělí informaci ústně. V případě ústního sdělení by se obsah úkonu, tj. kdy, komu a o čem byla sdělena informace, měl poznamenat do spisu.⁸³ V praxi je informace účastníku sdělena nejčastěji ústní formou v situaci, kdy je účastník řízení či jeho zástupce přítomen či prostřednictvím telefonického rozhovoru s účastníkem řízení. Dalším způsobem sdělení bývá komunikace s účastníkem řízení prostřednictvím emailu, kdy je informace sdělena písemnou formou. Všechny výše uvedené způsoby sdělení informací nasvědčují tomu, že tyto formy komunikace umožňují účastníku řízení co nejrychleji získávat informace o řízení a pružně tak reagovat na úkony správního orgánu a uplatňovat svá procesní práva.

7.3 Právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí

Dalším neméně významným procesním právem účastníka řízení je právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Toto procesní právo promítá do správního řádu pravidlo zakotvené v čl. 38 odst. 2 Listiny, který mimo jiné stanoví, že každý má právo, aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Podle § 36 sň nestanoví-li zákon jinak, musí správní orgán před vydáním rozhodnutí ve věci dát účastníkům řízení možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Správní orgán tedy vyzve účastníka řízení, aby se vyjádřil k podkladům rozhodnutí, k tomuto vyjádření určí účastníku řízení přiměřenou lhůtu. Účastník řízení může současně se svým vyjádřením navrhnout provedení dalších důkazů. Doplní-li správní orgán na základě těchto návrhů řízení, je zřejmé, že musí před vydáním rozhodnutí opět účastníkům řízení umožnit se vyjádřit k podkladům rozhodnutí.⁸⁴

Správní orgán v praxi postupuje tak, že spolu s oznámením o zahájení správního řízení účastníka řízení vyrozumí o provádění důkazů, které má správní orgán k dispozici v době zahájení správního řízení, a současně účastníka řízení poučí o tom, že provedené důkazy budou vzaty za podklad pro rozhodnutí a že se k těmto podkladům rozhodnutí má právo vyjádřit. K učinění vyjádření k podkladům rozhodnutí správní orgán určí účastníku řízení lhůtu (tato lhůta plyne od data uvedeného jako datum provádění důkazů). Současně správní orgán účastníka řízení poučí, že má právo navrhnout další důkazy, a určí mu k tomu lhůtu

⁸³ JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád: Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 173.

⁸⁴ Tamtéž, s. 173.

(tato lhůta skončí ve stejný den jako lhůta pro vyjádření se k podkladům řízení). V závěru správní orgán účastníka řízení poučí, že pokud v určené lhůtě nenavrhne další důkazy, správní orgán bude mít shromažďování pokladů pro rozhodnutí za ukončené a vydá rozhodnutí ve věci. Pokud účastník řízení nenavrhne další důkazy a správní orgán o navržené důkazy nedoplní podklady rozhodnutí, správní orgán koncentruje úkony do jednoho dokumentu spolu s oznámením o zahájení správního řízení, poté provádí důkazy, o kterých sepisuje protokol, a následně doručuje účastníku řízení rozhodnutí. V praxi tedy nejčastěji správní orgán doručuje účastníku řízení pouze dva dokumenty.

K postupu, kdy je v jednom dokumentu koncentrováno více na sebe navazujících procesních úkonů správního orgánu, se vyjádřil ve svém rozhodnutí Nejvyšší správní soud a uvedl: *„Není samo o sobě porušením § 36 odst. 3 sř z roku 2004, pokud správní orgán souběžně s oznámením o zahájení správního řízení stanoví jednak lhůtu, ve které lze navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy, a rovněž lhůtu, ve které se účastníci řízení mohou vyjádřit k podkladům rozhodnutí. Vždy je třeba zkoumat, zda poté, kdy účastník řízení v souladu s poučením postupoval, byl správní spis následně doplňován či nikoli a zda tak účastník měl faktickou možnost se s úplným správním spisem seznámit.“*⁸⁵

Při přezkumu správních rozhodnutí ze strany soudů je kladen velký důraz na to, zda v dotčeném řízení nebylo procesní právo účastníka řízení vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, resp. ke všem provedeným důkazům porušeno. Této otázce se věnoval ve své rozhodovací praxi Ústavní soud a dospěl k následujícím závěrům: *„Zásadám spravedlivého procesu, jak vyplývají z Listiny čl. 36 odst. 1 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 řízení odpovídá povinnost správního orgánu nejen o vnesených návrzích rozhodnout, ale také pokud jim nevyhoví ve svém rozhodnutí, vyložit, z jakých důvodů navržené důkazy neprovedl.“*⁸⁶ Správní orgán je povinen umožnit účastníku řízení se k podkladům rozhodnutí vyjádřit, i když je obsah těchto podkladů účastníku řízení znám (účastník řízení s ním byl seznámen v rámci jiného řízení).

Pokud je podkladem pro rozhodnutí o uložení sankce za správní delikt protokol o kontrole, se kterým byl účastník řízení seznámen (nutno podotknout, že právní úprava

⁸⁵ rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. 8 Afs 21/2009

⁸⁶ náleží Ústavního soudu ze dne 12. 10. 2000, sp. zn. III. ÚS 58/2000

kontroly účinná od 1. ledna 2014 již nevyžaduje seznámení kontrolované osoby s protokolem, ale pouze doručení tohoto protokolu), resp. je mu obsah protokolu o kontrole znám, pak ve správním řízení musí být účastník řízení poučen o svém právu vyjádřit se k těmto podkladům rozhodnutí (protokolu o kontrole) a musí mu být umožněno správním orgánem toto procesní právo realizovat. Ke stejným závěrům došel ve svém rozhodnutí Krajský soud v Ústí nad Labem a uvedl: „*Je porušením § 36 odst. 3 sř , pokud byl sice žalobci znám obsah listin, které se staly podkladem i pro vydání rozhodnutí správního orgánu, ovšem s těmito listinami byl seznámen v rámci jiných správních řízení ještě před zahájením správního řízení v dané věci. Pokud v řízení, které předcházelo vydání přezkoumávaných rozhodnutí, žalobce nebyl v souladu s § 36 odst. 3 téhož zákona správním orgánem vyzván k tomu, aby se seznámil s podklady před vydáním rozhodnutí, nemohl seznat, že shromáždování podkladů pro zjištění stavu věci a následné rozhodnutí je ze strany správního orgánu dokončeno, a nemohl proto uplatnit své procesní právo ve smyslu § 36 odst. 1 tohoto zákona, tedy navrhnout případné doplnění důkazů až do vydání rozhodnutí.*“⁸⁷

7.4 Právo činit procesní úkony

Významným procesním právem účastníka řízení je právo činit procesní úkony, přičemž je plně na něm, zda v dotčeném řízení účinný procesní úkon učiní či zda bude nečinný. Ať se jedná o žádost, vyjádření či stížnost, obecně lze tyto úkony podřadit pod procesní úkon nazývaný podání. V následujícím výkladu bych se ráda zaměřila na podání, jeho náležitosti a postup správního orgánu v případě obsahových či formálních nedostatků podání.

Podání je nejobecnějším úkonem, který účastník řízení činí vůči správnímu orgánu, přičemž musí splňovat obsahové a formální náležitosti, které jsou zakotveny v § 37 sř. Z podání musí být patrné, kdo jej činí, které věci se týká a co se jím navrhuje. Dále musí obsahovat označení správního orgánu, jemuž je určeno, a musí obsahovat podpis osoby, která jej činí. Podání musí být podáno správnímu orgánu, který je věcně a místně příslušný, pak je podání učiněno dnem, kdy takovému správnímu orgánu dojde. Správní řád obsahuje obecnou úpravu obsahových náležitostí podání. V konkrétním případě musí podání splňovat také obsahové náležitosti stanovené zvláštním právním předpisem pro daný druh podání. Osoba, která činí podání, se označuje povinnými údaji stanovenými v § 37 odst. 2 sř. Správní

⁸⁷ rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 22. 3. 2011, sp. zn. 59 A 87/2010

řád přitom rozlišuje údaje uváděné v případě nepodnikajících fyzických osob od fyzických osob podnikatelů, kteří kromě svého jména, příjmení a místa trvalého pobytu uvádějí též sídlo a IČ. Právnícká osoba se označuje svým názvem, sídlem a IČ.⁸⁸ Z podání musí být patrné nejen označení podatele, ale také skutečnost, zda podání činí vlastním jménem či v zastoupení.⁸⁹

Pokud podání nemá předepsané náležitosti či trpí jinými vadami, správní orgán vyzve účastníka řízení k odstranění vad a v této výzvě uvede, jakým způsobem má tyto vady odstranit a poskytne mu k odstranění vad přiměřenou lhůtu. Současně správní orgán účastníka řízení poučí o následcích neodstranění vad podání. Postup správního orgánu se liší podle typu, resp. závažnosti vady dotčeného podání a správní orgán v praxi danému typu vady též přizpůsobí poučení o tom, jak danou vadu odstranit.

Otázce závažnosti vad podání a postupu správního orgánu se věnovaly jak soudy ve své judikatuře, tak i právní doktrína. Poradní sbor ministra ke správnímu řádu se zabýval problematikou nepodstatných vad a postupu správního orgánu v těchto případech a dospěl k následujícím závěrům: „V případě, že podání trpí jinými vadami podání ve smyslu § 37 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a podatel je ani na výzvu správního orgánu neodstraní, správní orgán, jestliže je vada nepodstatná a spočívá například v neúplnosti náležitosti (je např. uvedeno pouze příjmení podatele a chybí jméno) nebo v nepřesnosti (je nesprávně označen správní orgán, jemuž je podání určeno), by měl takový nedostatek „pardonovat“ a podáním se zabývat. Naproti tomu takové vady, jako je neurčitost návrhu, představují takovou překážku, že se podáním správní orgán nemůže zabývat (některé typy podání předpokládají odchýlný procesní režim – např. odvolání či žádost). Chybí-li u podání vlastnoruční podpis podatele, není stvrzeno, že podatel se ztotožňuje s obsahem podání, a správní orgán, nebyla-li náprava přes jeho výzvu zjednána, se nebude podáním zabývat.“⁹⁰

Jako vadu podání zhodnotil Nejvyšší správní soud absenci plné moci u odvolání podaného zmocněncem: „Podá-li zástupce účastníka správního řízení odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně a nepřipojí k němu plnou moc, která jej k tomuto úkonu opravňovala, je povinností správního orgánu vyzvat účastníka řízení k odstranění

⁸⁸ HRABÁK, Jan, NAHODIL, Tomáš. *Správní řád: s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 128.

⁸⁹ rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 9. 12. 2006, sp. zn. 29 Ca 430/95

⁹⁰ Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 50 ze dne 11. 12. 2006

nedostatku průkazu plné moci, stanovit mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučit ho o následcích nesplnění této výzvy.⁹¹

Problematické náležitosti podání se ve své judikatuře věnoval i Ústavní soud, a to konkrétně podpisu podatele: „V případě, kdy podpis na podání ve správním řízení není prokazatelně podpisem osoby, která je označena jako osoba jej činící, je nutno za této situace dospět k závěru, že z podání není patrné, kdo jej vlastně činí, v důsledku čehož nejsou splněny náležitosti podání dle § 19 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., tak i postupu dle odstavce 3 citovaného ustanovení.“⁹²

Lze shrnout, že správní orgán by měl nejprve posoudit, zda se v daném případě jedná o podstatnou či nepodstatnou vadu a v případě nepodstatné vady by ji měl omluvit a podáním se zabývat, jako by podání vadu neobsahovalo. U podstatných vad by měl správní orgán zvolit cestu zaslání výzvy s poučením o způsobu odstranění vady. Dále je nutné rozlišovat vady, jejichž neodstranění brání správnímu orgánu se podáním vůbec zabývat, v tomto případě se buď správní orgán podáním vůbec nezabývá, nebo v případě specifických druhů podání jako odvolání nastupuje odlišný procesní režim, kterému se budu věnovat v kapitole týkající se odvolání.

Co se týče formálních náležitostí podání, správní řád stanoví tři základní formy podání, a to podání písemné, podání učiněné ústně do protokolu a podání učiněné v elektronické podobě podepsané zaručeným elektronickým podpisem dle zákona o elektronickém podpisu. Kromě těchto tří základních forem správní řád umožňuje učinit podpůrně podání zejména prostřednictvím dálkopisu, telefaxu, veřejné datové sítě, tj. sítě internet bez použití zaručeného elektronického podpisu (prostřednictvím běžného emailu) či pomocí jiných technických prostředků. Podání učiněné touto podpůrnou formou musí být do 5 dnů potvrzeno či doplněno jednou z těchto základních forem podání.⁹³

V praxi je častým případem, kdy účastník řízení činí podání prostřednictvím emailu nebo prostřednictvím datové schránky bez použití zaručeného elektronického podpisu. Dle judikatury Nejvyššího správního soudu v případě absence zaručeného elektronického podpisu u podání prostřednictvím emailu je nutné toto podání do 5 dní doplnit některou z kvalifikovaných forem podání, tj. písemně, ústně do protokolu či elektronicky se zaručeným elektronickým podpisem, aby toto podání vyvolalo právní účinky, přičemž k takovému

⁹¹ rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 A 41/2008

⁹² náleží Ústavního soudu ze dne 12. 6. 1997, sp. zn. III ÚS 73/97

⁹³ HRABÁK, Jan, NAHODIL, Tomáš. *Správní řád: s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 128–129.

doplnění není nutné podatele vyzývat, resp. správní orgán nemá povinnost vyzývat k odstranění takové formální vady podání.⁹⁴ Naopak v případě podání učiněného prostřednictvím datové schránky podatele lze dovodit, že dotčené podání učinil podatel označený jako vlastník datové schránky, jelikož pouze tato osoba má k dispozici přístupové údaje do dotčené datové schránky. Je patrné, kdo podání činí, a správní orgán v tomto případě omluví nedostatek spočívající v absenci zaručeného elektronického podpisu, pokud je přítomen podpis na naskenovaném listinném dokumentu zaslaném elektronicky prostřednictvím datové schránky.⁹⁵

7.5 Právo nahlížet do spisu

Nyní se zaměřím na neméně důležité procesní právo, a to na právo nahlížet do spisu. Toto výše uvedené procesní právo zaručuje účastníku řízení všestrannou informovanost o průběhu dotčeného správního řízení. Účastníci správního řízení mají právo nahlížet do spisu po celou dobu správního řízení a taktéž i poté, co rozhodnutí nabyde právní moci. Do spisu mohou nahlížet i zástupci účastníka řízení za předpokladu, že správnímu orgánu prokáží své právo zastupovat účastníka řízení. Jiné osoby mohou do spisu nahlížet jen za předpokladu, že na tom prokáží právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků či dotčených osob nebo veřejný zájem. Správní řád poskytuje zvláštní ochranu nevidomým osobám, a to tím, že jim garantuje právo požadovat, aby jim obsah spisu byl přečten, správní orgán jim také umožní pořízení zvukového záznamu ze čtení spisu. Analogicky by měl správní orgán postupovat též vůči jiným těžce smyslově postiženým osobám.⁹⁶

Častým případem v praxi je, že správní orgán obdrží žádost o poskytnutí informace v širším slova smyslu, která je uvedena v dokumentech, jež jsou součástí spisu, a to od osoby, která není účastníkem řízení ani zástupcem účastníka řízení.

Správní orgán postupuje tak, že podání posuzuje podle jeho obsahu, nikoli podle toho, jak je označeno. Dále by měl správní orgán vyhodnotit, zda se jedná o žádost o nahlédnutí do spisu či o žádost ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím. Právo na informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím,

⁹⁴ rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 09. 2008, sp. zn. 9 As 90/2008

⁹⁵ rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2012, sp. zn. 8 As 39/2011

⁹⁶ HRABÁK, Jan, NAHODIL, Tomáš. *Správní řád: s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 132–133.

je svou povahou právem hmotným, naopak právo nahlížet do spisu je právem procesním, z čehož vyplývá i rozdílný okruh osob, jimž tato práva svěřčí. Právo nahlížet do spisu mají osoby vymezené § 38 odst. 1 a odst. 2 sř, předpokladem pro umožnění nahlédnutí do spisu je tak vztah konkrétní osoby k předmětné věci. Oproti tomu právo na informace v režimu zákona č. 106/1999 Sb. přísluší každému bez nutnosti prokazovat odůvodněnost požadavku na poskytnutí informace ze strany této osoby. Obě práva se liší i svým obsahem. Právo nahlížet do spisu představuje neomezený přístup ke správnímu spisu a s ním spojené právo činit s výpisy a pořizovat kopie spisu či jeho části, aniž žadatel musí konkretizovat, jakou informaci ve spise hledá. V případě žádosti o poskytnutí informace v režimu zákona č. 106/1999 Sb. musí žadatel specifikovat, jakou informaci požaduje, poté povinný subjekt posoudí, zda se na požadovanou informaci vztahuje režim zákona č.106/1999 Sb. a v jakém rozsahu ji může poskytnout. Podle § 2 odst. 3 zákona č.106/1999 Sb. se tento zákon nevztahuje na poskytování informací, pokud zvláštní zákon upravuje jejich poskytování. Ustanovení § 38 správního řádu upravující nahlížení do spisu je komplexní úpravou poskytování informací ze správního spisu a tím je jejich poskytování v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím vyloučeno. Ustanovení § 38 správního řádu je speciálním ustanovením ve vztahu k zákonu o svobodném přístupu k informacím.⁹⁷

^{Ke} stejnému názoru došel i Nejvyšší správní soud, který ve svém rozhodnutí uvedl: „Ustanovení správního řádu o nahlížení do spisu je zvláštním ustanovením k zákonu o svobodném přístupu k informacím. V případech, na něž se vztahuje ustanovení správního řádu o nahlížení do spisu, nelze proto postupovat podle zákona o svobodném přístupu k informacím.“⁹⁸

Správní orgán tedy v praxi posoudí, zda osoba spolu se žádostí o poskytnutí informace doložila právní zájem na nahlédnutí do spisu. Pokud ano, pak umožní této osobě nahlédnutí do spisu tím, že jí poskytne informace ze spisu. V opačném případě správní orgán posoudí žádost v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím. Pokud dle ustanovení tohoto zákona bude možné informace poskytnout, správní orgán je poskytne.

S právem nahlížet do spisu je spojeno právo činit si ze spisu výpisy a žádat správní orgán o kopie spisu či jeho části. Pokud správní orgán osobě odepře právo nahlížet do spisu či do jeho části, vydá o tom usnesení. Správní řád sám stanoví, které části, resp. informace

⁹⁷ BLAŽKOVÁ, Štěpánka. Právo na poskytnutí informace versus právo nahlížení do spisu. *Správní právo*, 2009, roč. XLII, č. 2, s. 104–106.

⁹⁸ rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2004, sp. zn. 5 A 158/2001-100

jsou vyloučeny z práva nahlížet do spisu. Z nahlížení jsou vyloučeny části spisu obsahující utajované informace nebo skutečnosti, na něž se vztahuje zákonem uložená či uznaná povinnost mlčenlivosti, což ale neplatí v případě, kdy touto částí spisu byl či bude proveden důkaz. Pokud se jedná o utajované skutečnosti, účastník řízení či jeho zástupce mohou do těchto částí spisu nahlédnout až poté, co budou předem poučeni správním orgánem o povinnosti mlčenlivosti a následcích porušení mlčenlivosti. Správní orgán o tomto poučení sepíše protokol a účastník řízení či jeho zástupce, který byl takto poučen, jej podepíše. Z části spisu, která obsahuje utajované skutečnosti, není možné si činit výpisy, opisy či požádat správní orgán o vyhotovení kopie.⁹⁹

⁹⁹ HRABÁK, Jan, NAHODIL, Tomáš. *Správní řád: s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 128–133.

8 Zahájení správního řízení z moci úřední

V této kapitole bych se ráda věnovala problematice oznámení o zahájení řízení, jelikož jeho náležitosti a dostatečné vymezení předmětu řízení činí v praxi problémy. Dále se zaměřím na praktický postup správního orgánu v případě rozšíření předmětu řízení nebo změny právní kvalifikace v průběhu správního řízení. V závěru této kapitoly bych se ráda zabývala otázkou možného využití fikce při doručení oznámení o zahájení správního řízení.

8.1 Náležitosti oznámení o zahájení řízení

V souladu s § 46 odst. 1 sř je řízení z moci úřední zahájeno dnem, kdy je oznámeno zahájení správního řízení hlavnímu účastníku řízení. Správní orgán vyhotoví dokument „Oznámení o zahájení správního řízení“ a následně dnem, kdy je účastníku řízení tento dokument doručen, je správní řízení zahájeno a pro správní orgán počne běžet lhůta pro vydání rozhodnutí.

Jelikož v kapitole věnované účastenství jsme došli k závěrům, že účastníkem řízení je pouze osoba, která je podezřelá ze spáchání správního deliktu, pak rozhodným okamžikem pro zahájení správního řízení bude doručení tohoto oznámení tomuto hlavnímu účastníku řízení, bez ohledu na pozdější tvrzené vedlejší účastenství jiných osob. Pokud by zahájení řízení z moci úřední nebylo účastníku řízení oznámeno, pak tento postup zakládá vadu řízení, pro kterou by bylo nutné rozhodnutí v daném správním řízení zrušit a dotčené správní řízení zastavit.¹⁰⁰

Základní náležitosti oznámení o zahájení správního řízení upravuje § 46 odst. 1. sř. Jedná se o označení správního orgánu, předmětu řízení, jméno a příjmení oprávněné úřední osoby, funkci nebo služební číslo této oprávněné úřední osoby a její podpis. Pod označením správního orgánu se rozumí jeho název a adresa jeho sídla, přičemž se uvádí i kontaktní údaje na elektronickou podatelnu a datovou schránku. Předmětem řízení je skutek či skutky, kterými účastník řízení porušil požadavky potravinového práva a tato porušení mohou naplnit skutkovou podstatu/podstaty správního deliktu/ů. Jméno a příjmení včetně funkce oprávněné úřední osoby je uvedeno v úvodu a závěru dokumentu oznámení o zahájení správního řízení, kdy na závěru dokumentu je připojen podpis této oprávněné úřední osoby.

¹⁰⁰ rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 11. 2008, sp. zn. 38 Cad 10/2008-18

V případě vyhotovení dokumentu v elektronické podobě a jeho zaslání prostřednictvím datové schránky je dotčený dokument podepsán elektronickým podpisem oprávněné úřední osoby.

V praxi činí problémy dostatečné vymezení předmětu řízení. K tomu, aby účastník řízení mohl uplatňovat svá procesní práva, musí vědět, jaké jeho jednání bude posuzováno, přičemž vymezení tohoto jednání musí být dostatečně určité, aby umožňovalo účastníku řízení účinně se v daném řízení hájit.¹⁰¹ To znamená, že v oznámení o zahájení správního řízení musí být vymezen skutek či skutky, v nichž správní orgán spatřuje možné naplnění skutkových podstat správních deliktů. Tento konkrétní skutek musí být vymezen časově a místně, aby jej bylo možné odlišit od dalších skutků.

8.2 Rozšíření předmětu řízení

Předmět správního řízení může být v průběhu správního řízení upřesňován, nesmí však dojít k zásadnímu rozšíření předmětu řízení nebo ke změně oproti vymezení v oznámení o zahájení správního řízení. Při upřesnění předmětu správního řízení nesmí dojít k žádné procesní újmě účastníka řízení, tím je myšleno, že s tímto upřesněním musí správní orgán účastníka řízení seznámit a dát mu možnost se k němu vyjádřit.¹⁰² V praxi bývá předmět řízení zpřesňován v důsledku provedených důkazů, jedná se kupříkladu o zpřesnění počtu závadných potravin. Toto zpřesnění je pak uvedeno v odůvodnění rozhodnutí, přičemž správní orgán vychází z dokumentů, které byly provedeny jako důkaz a ke kterým se účastník řízení mohl vyjádřit a taktéž se s jejich obsahem mohl seznámit nahlédnutím do správního spisu. Jedná se o zpřesnění skutkových zjištění a nedochází tak ke změně skutku, o kterém bylo zahájeno správní řízení. Problematice upřesnění či změny vymezení skutku v průběhu správního řízení se věnoval Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu a došel k následujícím závěrům: „V průběhu řízení může dojít ke změně skutkových zjištění, musí však být jednáno o skutku, pro který bylo zahájeno řízení. Pokud by mělo být v tomto řízení rozhodováno o dalším skutku či skutcích v oznámení o zahájení správního řízení neuvedených, musí správní orgán oznámit účastníkům řízení zahájení o tomto skutku či skutcích a provést o nich samostatné řízení nebo tato řízení spojit do společného řízení. V průběhu řízení tak nemůže být změněn skutek, pro který bylo zahájeno řízení. V oznámení o zahájení ostatních řízení podle § 46 odst. 1 správního řádu správní orgán uvede věc, o které bude v řízení jednáno. Popis věci tvoří obecné vymezení práv a povinností, o kterých bude

¹⁰¹ rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 03. 2010, sp. zn. 1 Afs 58/2009-541

¹⁰² rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 03. 2010, sp. zn. 1 Afs 58/2009-541

v řízení rozhodováno, a též dosavadní skutková zjištění. Pokud by mělo být v tomto řízení rozhodováno o dalších právech a povinnostech v oznámení o zahájení správního řízení neuvedených, musí správní orgán umožnit účastníkům správního řízení ve vztahu k této části předmětu řízení uplatnit jejich procesní práva.¹⁰³ Správní orgán by měl vždy posoudit, zda daným upřesněním skutku nedochází již k jeho změně. Je nutné odlišovat upřesnění skutkových zjištění od úplné změny skutku, což by znamenalo, že by se v daném případě jednalo o úplně odlišné jednání a následek.

V případě rozšíření předmětu řízení je správní orgán povinen opět oznámit zahájení řízení o tomto dalším skutku účastníku řízení, aby umožnil účastníku řízení realizovat jeho procesní práva, např. se vyjádřit k tomuto skutku a jeho právní kvalifikaci. V souladu se zásadou hospodárnosti pak bude vhodné, aby správní orgán řízení o tomto dalším skutku spojil s již zahájeným řízením z důvodu spojitosti v osobě pachatele.

8.3 Změna právní kvalifikace

Jiná situace však nastává v případě, kdy dochází ke změně právní kvalifikace správního deliktu, který je v daném skutku spatřován. Poradní sbor ministra vnitra ve svém závěru č. 62 ze dne 26. 11. 2007 akcentoval, že v oznámení o zahájení správního řízení musí být uveden správní delikt, který může být naplněn jednáním popsáním v rámci skutku, avšak tuto právní kvalifikaci je možné měnit pouze tak, aby účastník řízení nebyl omezen ve svých procesních právech. Správní orgán musí o změně právní kvalifikace účastníka správního řízení předem vyrozumět tak, aby se účastník řízení mohl k této změně vyjádřit.¹⁰⁴

V praxi správní orgán postupuje obdobně jako v případě vyrozumění o provádění důkazů. V dotčeném vyrozumění správní orgán nejprve uvede popis skutku a jeho původní právní kvalifikaci a následně uvede novou právní kvalifikaci spolu s důvody, které jej k této změně vedou. Jedná se o případy, kdy je aplikována na skutkový stav nesprávná právní norma. V závěru tohoto vyrozumění správní orgán poučí účastníka řízení, že má právo se k této změně právní kvalifikace vyjádřit, přičemž k tomuto úkonu mu určí přiměřenou lhůtu.

Bylo by vhodné do procesní úpravy správního trestání zakotvit výše uvedené postupy nebo podmínky při rozšíření předmětu řízení či při změně právní kvalifikace.

¹⁰³ Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 62 ze dne 26. 11. 2007

¹⁰⁴ Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 62 ze dne 26. 11. 2007

8.4 Fikce doručení při oznámení zahájení řízení

Jak již bylo výše uvedeno, v oznámení o zahájení správního řízení se účastník řízení seznamuje s předmětem řízení, zjišťuje, jaké jeho jednání bude hodnoceno a ze spáchání jakých správních deliktů je podezřelý. Je tedy velmi důležité, aby se s tímto dokumentem měl účastník řízení možnost seznámit a mohl tak následně realizovat svá procesní práva. Z tohoto důvodu je v praxi akcentováno, aby toto oznámení o zahájení správního řízení pokud možno nebylo doručeno fikcí ve smyslu § 24 odst. 1 sř. V případě doručování právníckým osobám do datové schránky, kdy toto oznámení o zahájení řízení je doručeno v důsledku nastalé fikce, správní orgán následně této právnícké osobě zasílá poštou na adresu jejího sídla „oznámení o doručení do datové schránky“ a v něm dotčenou osobu upozorní, že jí bylo daného dne na základě fikce doručeno oznámení o zahájení správního řízení, a pro informaci správní orgán přiloží kopii tohoto dokumentu. V případě fyzických osob je zvolena pro doručování namísto adresy jejího sídla adresa její provozovny, pokud je správnímu orgánu známo, že se na této adrese provozovny daná osoba vyskytuje.

9 Podklady rozhodnutí a dokazování

V této kapitole bych se ráda zaměřila na podklady rozhodnutí, jejich členění a dále na to, jaké podklady rozhodnutí jsou v praxi v řízení o správních deliktech PPP nejčastěji používány. Zaměřím se též na problematiku protokolu o kontrole jako důkazního prostředku. V závěru této kapitoly bych se ráda věnovala praktickému postupu správního orgánu při dokazování.

9.1 Opatřování a kategorizace podkladů rozhodnutí

Správní orgán v řízení zjišťuje skutkový stav v potřebném rozsahu, tak aby o skutkovém

stavu nebyly důvodné pochybnosti. Při tom vychází z podkladů rozhodnutí, jejichž demonstrativní výčet je uveden v § 50 odst. 1 sř. Jedná se zejména o návrhy účastníků řízení, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů veřejné moci a skutečnosti obecně známé. Podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje správní orgán, přičemž současně správní řád předpokládá určitou míru součinnosti účastníků řízení při opatřování těchto podkladů. Správní řád hovoří o veškeré potřebné součinnosti při opatřování podkladů pro rozhodnutí. To se nevztahuje na skutečnosti obecně známé a skutečnosti známé správnímu orgánu z jeho úřední činnosti, kdy k těmto podkladům rozhodnutí musí správní orgán přihlídnout bez toho, aby se těchto skutečností museli účastníci řízení dovolávat. Pokud lze potřebné údaje získat z úřední evidence, kterou vede samotný správní orgán, a pokud o to dotčená osoba požádá, je povinen zajistit jejich obstarání. Správní orgán může připustit, aby za něj podklady pro vydání rozhodnutí opatřil účastník řízení, pokud o to účastník řízení správní orgán požádá a tento postup neohrozí účel řízení.¹⁰⁵

V praxi správní orgán tedy vyžaduje ze strany účastníka řízení součinnost při opatřování podkladů až poté, co potřebné údaje není schopen zjistit z veřejně dostupných evidencí, úřední evidence, kterou vede, tak aby účastník řízení byl co nejméně zatěžován, což je v souladu se zásadou hospodárnosti uvedenou v § 6 odst. 2 sř. Rozsah zjišťovaného skutkového stavu, a tudíž i rozsah podkladů pro rozhodnutí je limitován § 50 odst. 3 sř, podle něhož správní orgán musí zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. V případě řízení o správních deliktech je rozsah zjišťovaných okolností rozšířen.

¹⁰⁵ PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2012, s. 148–149.

Správní orgán musí i bez návrhu zjišťovat okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch toho, komu má být v dotčeném řízení uložena povinnost. Zjišťování podkladů rozhodnutí vychází ze zásady objektivní pravdy. Pro správní orgán je dále zakotvena povinnost zjišťovat okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch účastníka řízení. V případě navrhování a předkládání důkazů má správní orgán možnost aplikace fakultativní koncentrace tím, že účastníku řízení usnesením stanoví, dokdy může tyto návrhy činit.¹⁰⁶

Nejtypičtějším podkladem rozhodnutí jsou důkazy, které správní orgán čerpá z důkazních prostředků jejich provedením. Důkazem je každá dokládaná či doložená skutečnost, která nepochybně potvrzuje či vyvrací, případně blíže objasňuje dokazovanou skutečnost a má povahu objektivně uznatelné důkazní informace. Důkazní prostředek je pak věcný nositel dokládané skutečnosti a je prostředkem k provedení důkazu. Správní řád uvádí demonstrativní výčet těchto důkazních prostředků, zejména se jedná o listiny, ohledání, svědecké výpovědi a znalecké posudky.¹⁰⁷

V řízení o správních deliktech provozovatelů potravinářských podniků je typickým důkazním prostředkem listina, přičemž se jedná jak o listiny veřejné, tak i soukromé. V praxi se nejčastěji uplatní jako listinné důkazní prostředky listiny, jež sepisuje a vydává orgán dozoru v souvislosti s kontrolou, a to protokol o kontrole, doklad o provedených kontrolních úkonech, protokol o odběru vzorku, protokol o odběru vzorku a posudek na potraviny a výrobky na místě, opatření, žádost o poskytnutí součinnosti, sdělení o vyřízení námitek. Další neméně významnou listinou, která se uplatní jako důkazní prostředek, je protokol a posudek o zkoušce vydávaný akreditovanou laboratoří Státní zemědělské a potravinářské inspekce či jinou externí akreditovanou laboratoří, tuzemskou či zahraniční. Neméně velkou část důkazních prostředků v listinné podobě pak zahrnují listiny získané v rámci kontroly od kontrolovaných osob či listiny předložené účastníkem řízení v rámci probíhajícího správního řízení. Jedná se zejména o daňové doklady, dodací listy, výrobní normy, dokumentace HACCP, záznamy o kontrole kritických bodů, záznamy o provedené vnitřní kontrole, protokoly o zkoušce, nabývací doklady apod.

¹⁰⁶ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: Obecná část*. 8. doplněné a aktualizované. Brno–Plzeň: Doplněk, 2012, s. 285.

¹⁰⁷ Tamtéž, s. 154.

Je důležité uvést, že důkazní prostředky musí být získány postupem v souladu se zákonem, to znamená, že může být provedena kontrola a následně o ní sepsán protokol, pokud je k tomu SZPI věcně příslušná. Problematickým je však § 16 písm. c) zákona č. 110/1997 Sb., jenž stanoví tzv. zbytkovou věcnou příslušnost SZPI při dozoru na úseku potravin a tabákových výrobků. SZPI dle tohoto ustanovení provádí kontrolu tam, kde ji dle § 16 písm. b) výše citovaného zákona neprovádí Státní veterinární správa. Nejvyšší správní soud se ve své rozhodovací praxi zabýval případem, kdy účastník řízení namítal nicotnost rozhodnutí vydaného ve správním řízení z důvodu, že SZPI nebyla věcně příslušná k vydání dotčeného rozhodnutí a k provedení kontroly v dotčené prodejně. V tomto případě bylo sporné, zda se prodejna členila na úseky a SZPI tak byla věcně příslušná ke kontrole zde nabízených sýrů.¹⁰⁸

Pokud by SZPI provedla kontrolu tam, kde byla věcně příslušná výhradně Státní veterinární správa, pak výsledky této kontroly zachycené v protokolu o kontrole by nebylo možné použít z důvodu, že v daném případě SZPI nebyla věcně příslušná k provedení kontroly včetně sepsání protokolu, a tudíž by se jednalo o důkazní prostředek získaný postupem v rozporu se zákonem.

Vedle důkazů jsou podkladem pro rozhodnutí podklady od jiných správních orgánů veřejné moci. Typicky se jedná o vyjádření či sdělení od jiných správních orgánů. V souladu s názorem uvedeným v Závěru poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 72 ze dne 15. 12. 2008 se v případě písemných podkladů získaných od jiných správních orgánů postupuje stejně jako v případě listinných důkazních prostředků, a to postupem dle § 53 sř.¹⁰⁹

9.2 Problematika protokolu o kontrole

Nedokazují se skutečnosti obecně známé a skutečnosti známé správnímu orgánu z jeho úřední činnosti. V praxi byl delší dobu zastáván názor, že protokoly o kontrole zachycující výsledek provedené kontroly se řadí mezi skutečnosti známé správnímu orgánu z jeho úřední činnosti, resp. z výkonu dozoru.

¹⁰⁸ rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 12. 2013, sp. zn. 6 Ads 62/2013-58

¹⁰⁹ Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 72 ze dne 15. 12. 2008

Judikatura však vyhodnotila protokol o kontrole jako listinný důkazní prostředek, který musí být proveden jako důkaz postupem uvedeným v § 53 odst. 6 sř. Nejvyšší správní soud judikoval, že protokol o kontrole může být podkladem pro zahájení řízení o uložení pokuty a je jedním z důkazů, kterým je protiprávní jednání prokazováno, ale nemůže nahradit dokazování provedené postupem stanoveným ve správním řádu.¹¹⁰

Dle mého názoru je provádění protokolu o kontrole jako důkazu pouze formální záležitostí, jelikož účastník řízení je s obsahem tohoto dokumentu seznámen již v rámci kontroly. Účastník řízení se může k protokolu vyjádřit či podat námitky v rámci kontroly. Bylo by vhodné zakotvit v právní úpravě, že protokoly o kontrole vyhotovené správním orgánem v rámci správního dozoru budou skutečností známou správnímu orgánu z jeho úřední činnosti, pokud na podkladu těchto protokolů povede správní řízení správní orgán, jenž provedl kontrolu.

9.3 Dokazování

O dokazování musí být účastník řízení vyrozuměn. V řízení o správních deliktech PPP se tento úkon koncentruje do dokumentu „Oznámení o zahájení správního řízení“, kdy v závěru dotčeného dokumentu je účastník řízení vyrozuměn o místu a datu provádění dokazování s uvedením výčtu listin, které budou provedeny jako důkaz. Jelikož je oznámení o zahájení správního řízení doručováno doporučeně účastníku řízení, je též zaručeno prokazatelné vyrozumění účastníka řízení o chystaném provádění důkazů v souladu s § 51 odst. 2 sř.

V praxi je dokazování pomocí listinných důkazů prováděno mimo ústní jednání, přičemž účastník řízení je poučen o svém právu se tohoto úkonu účastnit. Nejvyšší správní soud judikoval, že právo účastníka řízení být přítomen provádění úkonu je zachováno, i když je důkaz prováděn mimo ústní jednání. Je nutné však o provedeném úkonu sepsat protokol v souladu s § 18 sř.¹¹¹

Provádění listinných důkazů mimo ústní jednání je v řízení o správních deliktech PPP spíše formální, obsah předmětných listin je účastníku řízení ve většině případů znám, jelikož se jedná o listiny, se kterými byl účastník řízení seznámen již v rámci kontroly. V souladu s § 18 sř je o provedeném dokazování mimo ústní jednání sepsán protokol, který v případě své účasti účastník řízení též podepisuje. Protokol se pak stává součástí spisu a listiny

¹¹⁰ rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2008, sp. zn. 2 As 21/2007

¹¹¹ usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, sp. zn. 7 As 57/2010

provedené jako důkaz jsou vloženy do spisu a stávají se podkladem pro dotčené rozhodnutí. V rámci tohoto úkonu se oprávněná úřední osoba pro přípravu rozhodnutí v dotčeném řízení seznamuje s obsahem listin, které jsou prováděny jako důkaz, a následně je zařadí do spisu.

Účastník řízení musí být poučen o svém právu vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, což se děje rovněž v rámci dokumentu „Oznámení o zahájení správního řízení“. Nejvyšší správní soud vyjádřil názor, že není povinností účastníka řízení se vyjádřit k podkladům rozhodnutí, ale jedná se o právo účastníka řízení, kterého nemusí využít. Pokud účastník řízení toto právo nevyužije, pak správní orgán není povinen požadovat po účastníku řízení jeho vyjádření.¹¹² V situaci, kdy se účastník řízení vyjádří k podkladům rozhodnutí a ve svém vyjádření uvede tvrzení kupříkladu zpochybňující tyto podklady rozhodnutí, má povinnost v souladu s § 52 sř označit důkazy na podporu svých tvrzení.

Správní orgán posoudí, zda dokumenty, které účastník řízení označil na podporu svých tvrzení, provede jako důkazy. V praxi správní orgán postupuje v souladu se závěrem uvedeným v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 29/2009-48: „*Správní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci. Pokud má tedy správní orgán za to, že byl dostatečně zjištěn skutkový stav, není povinností navržený důkaz provést. Nezáleží však zcela na libovůli správního orgánu, jakým způsobem s návrhy účastníků řízení na provedení důkazů naloží, neboť správní orgán sice není povinen všechny důkazy navržené účastníky provést, pokud však některé z nich neprovede, musí v odůvodnění zdůvodnit, proč se tak stalo. Správní orgán je oprávněn, ale i povinen odpovědně zvážit, které důkazy je třeba provést, zda je potřebné stav dokazování doplnit a posuzovat důvodnost návrhů stran na doplnění dokazování. Zásada volného hodnocení důkazů neznamená, že by bylo rozhodujícímu orgánu dáno na výběr, které z provedených důkazů vyhodnotí a které nikoli a o které opře skutkové závěry a které opomene.*“¹¹³

¹¹² rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2004, sp. zn. 3 Afs 1/2004

¹¹³ rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2010, sp. zn. 5 As 29/2009-48

10 Příkaz

V této kapitole věnované příkazu se nejprve zaměřím na charakteristiku příkazu, podmínky pro jeho vydání a následně na problematické aspekty spojené s jeho vydáním a doručováním.

Příkaz lze charakterizovat jako meritorní rozhodnutí, které je vydáváno ve zjednodušené, zkrácené formě řízení, v tzv. příkazním řízení. Stejně jako rozhodnutí musí příkaz splňovat náležitosti uvedené v § 67 sř. Příkaz se doručuje vždy v písemném vyhotovení a do vlastních rukou.¹¹⁴ V řízení zahájeném z moci úřední o správních deliktech PPP se příkazem ukládá povinnost k zaplacení pokuty jako sankce za správní delikt a povinnost k úhradě nákladů řízení, případně též k náhradě nákladů laboratorních rozborů či nákladů dodatečné kontroly.

Je vydáván jako první úkon v řízení, kterým se jak řízení zahajuje, tak současně meritorně rozhoduje ve věci. Neprobíhá zde klasické dokazování a je zde omezeno právo účastníka řízení navrhnout další důkazy a vyjadřovat se k provedeným důkazům. Z těchto důvodů jsou pro vydání příkazu stanoveny přísnější podmínky.

Správní orgán může vydat příkaz, pokud považuje skutkové zjištění za dostatečné, což zužuje rozsah zjišťování podkladů pro rozhodnutí ve věci. Záleží na subjektivním přesvědčení osoby, která vede řízení, že skutková zjištění, na jejichž podkladě má být příkaz vydán, považuje za dostatečné. Omezenější rozsah zjišťování podkladů rozhodnutí vyvažuje úprava opravného prostředku proti příkazu – odporu, kdy podaný odpor ruší vydaný příkaz a pokračuje se v klasickém správním řízení, čímž nedochází ke krácení práv účastníka řízení zejména navrhnout důkazy.¹¹⁵

V řízení o správních deliktech PPP jsou typickým podkladem rozhodnutí protokoly o kontrole. Právní úprava umožňuje vydat příkaz, jehož jediným podkladem bude právě protokol o kontrole. Předpokládá se tedy, že příkazní řízení může bezprostředně následovat po provedení kontroly, tak aby bylo možné rychle reagovat na zjištěná porušení právních předpisů. Podmínkou pro to, aby se příkaz vydával pouze na podkladu protokolu o kontrole, je skutečnost, že protokol pořizoval ten, kdo může být oprávněnou úřední osobou.¹¹⁶

¹¹⁴ VEDRAL, Josef. Přestupkové řízení a nový správní řád. *Správní právo*, 2006, roč. XXXIX, č. 3, s. 171.

¹¹⁵ MATES, Pavel. K některým otázkám projednávání správních deliktů právnických osob a smíšených správních deliktů. *Správní právo*, 2010, roč. XLIII, č. 4, s. 202.

¹¹⁶ § 150 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Tato podmínka je SZPI řešena tak, že inspektor, který dle zákona o státní kontrole pořizuje protokol o kontrole, je dle vnitřního předpisu oprávněnou úřední osobou v rámci příkazního řízení. Další podmínkou je, aby kontrolovaná osoba byla seznámena s obsahem protokolu oprávněnou úřední osobou nebo byla kontrolovaná osoba k seznámení se s obsahem protokolu řádně vyzvána.¹¹⁷ V praxi kontrolovaná osoba potvrzuje svým podpisem na výtisku protokolu, že byla seznámena s obsahem protokolu o kontrole, a to při osobním doručení protokolu o kontrole na místě.

Současná právní úprava kontroly vyžaduje pouze doručení protokolu kontrolované osobě, nevyžaduje se její podpis na výtisku protokolu ve smyslu potvrzujícím její seznámení s obsahem protokolu. Pro účely využití protokolu v příkazním řízení se však do protokolu o kontrole uvádí kolonka pro podpis kontrolované osoby s uvedením data převzetí a seznámení se s protokolem.

Příkaz lze vydat, pokud nebyly proti protokolu o kontrole podány námitky, resp. marně uplynula lhůta 15 dní od doručení protokolu o kontrole kontrolované osobě nebo v případě podaných námitek tyto námitky již byly vyřízeny.¹¹⁸ Zákon č. 255/2012 Sb., o státní kontrole umožňuje sice vyřídit námitky proti protokolu v zahájeném správním řízení, avšak zde se jedná o klasické správní řízení. Příkazní řízení obsahuje speciální úpravu, která musí být aplikována přednostně, tudíž před vydáním příkazu musí správní orgán vydat sdělení o vyřízení námitek. Správní orgán nesmí mít taktéž jinou pochybnost o protokolu o kontrole, jednalo by se o situaci, kdy dotčená osoba by podala stížnost dle § 175 sř.

Specifikem příkazu je, že opravným prostředkem není odvolání, ale odpor. Ten, jemuž je příkazem uložena povinnost, může podat odpor do 8 dnů ode dne, kdy mu byl příkaz oznámen. Jednou podaný odpor nelze vzít zpět. V případě zmeškání lhůty pro podání odporu se aplikuje § 41 sř, účastník řízení musí požádat o prominutí zmeškání a připojit k žádosti odpor. Odpor nemusí být odůvodněn, postačí v něm identifikovat příkaz, vůči kterému směřuje. Podává se u orgánu, který vydal napadený příkaz. Odpor nemá devolutivní účinek a suspensivní účinek, nepřesouvá rozhodnutí o něm na nadřízený správní orgán a neodkládá právní moc příkazu, ale ruší vydaný příkaz a správní orgán pokračuje ve správním řízení.¹¹⁹

¹¹⁷ HORZINKOVÁ, Eva, NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 4. vydání. Praha: Leges, 2012, s. 217.

¹¹⁸ § 150 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 13 odst. 1 zákona č. 255/2012 Sb., kontrolní řád, ve znění pozdějších předpisů

¹¹⁹ VEDRAL, Josef. *Správní řád: Komentář. II. aktualizované a rozšířené vydání*. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 1171–1173.

Dále k příkazu viz VEDRAL, Josef. Druhy rozhodnutí v novém správním řádu. *Správní právo*, 2006, roč. XXXIX, č. 6-7, s. 360–363.

Poté, co správní orgán obdrží odpor, v praxi vyrozumí účastníka řízení o tom, že řízení pokračuje, resp. že bude provedeno dokazování. V případě opožděně podaného odporu se příkaz stává pravomocným a vykonatelným, je tedy exekučním titulem. Správní orgán v tomto případě vyrozumí účastníka řízení o tom, že odpor je opožděný, a příkaz se stal pravomocným a vykonatelným k určitému datu.

Příkaz se doručuje obdobně jako rozhodnutí do vlastních rukou. Je sporné, zda u příkazu lze použít fikci doručení či zda je náhradní doručení vyloučeno. Pro vyloučení fikce doručení hovoří argument, že v případě příkazu v řízení o správním deliktu se jedná o rozhodnutí o trestním obvinění dle čl. 6 Úmluvy, a proto by se na příkaz měly aplikovat stejné principy jako v řízení trestním. Trestní příkaz se též vydává ve zkráceném řízení, doručuje se do vlastních rukou, avšak ze zákona je náhradní doručení vyloučeno a v případě nemožnosti trestní příkaz doručit je postupováno standardním nezkráceným postupem. Pro umožnění fikce doručení hovoří naopak argument, že v řízení o správním deliktu je procesní úprava vydání a doručování příkazu upravena ve správním řádu, není zde mezera v zákonu, a tudíž zde není místo pro analogickou aplikaci trestního řádu. Dle mého názoru je nutné připustit fikci doručení u příkazu, jelikož právní úprava doručování ve správním řádu její aplikaci nevyklučuje a současně zde není důvod pro aplikaci trestního řádu.

V právní úpravě podmínek pro vydání příkazu na podkladu protokolu o kontrole by dle mého názoru bylo vhodné odlišit podmínky pro vydání „klasického příkazu“ a příkazu vydávaného na místě. Pro první druh příkazu by bylo vhodné vypustit podmínku, aby oprávněnou úřední osobou byla osoba, jež pořizovala protokol. Tato podmínka dle mého názoru nemá v praxi své opodstatnění, jelikož příkaz připravuje v rámci správního řízení právník, který se seznámí s obsahem daného protokolu.

11 Vybrané otázky odvolání

V této kapitole bych se ráda zabývala nejprve náležitostmi odvolání a postupu správního orgánu v případech, kdy odvolání tyto náležitosti nespĺňuje. Dále bych se ráda zaměřila na otázku blanketního odvolání, jelikož v praxi je problematický postup při stanovení přiměřené lhůty k doplnění odvolání.

11.1 Náležitosti odvolání

Odvolání je řádným opravným prostředkem, který lze podat jak proti rozhodnutí, tak proti usnesení za podmínky, že podání odvolání není přímo vyloučeno zákonem. Právo podat odvolání má účastník řízení, který toto své právo realizuje přímo nebo prostřednictvím svého zástupce nebo ustanoveného opatrovníka. Účastník řízení se může svého práva podat odvolání vzdát, přičemž vzdání se tohoto práva je závazné a neodvolatelné.

Náležitostí odvolání je specifikace napadeného rozhodnutí, tak aby správnímu orgánu bylo zřejmé, proti kterému rozhodnutí odvolání účastníka řízení směřuje. Odvoláním lze napadat pouze výrokovou část rozhodnutí, resp. jeho jednotlivé výroky, odvolání proti samotnému odůvodnění je nepřipustné. Účastník řízení musí ve svém odvolání specifikovat, v jakém rozsahu dotčené rozhodnutí napadá. Pokud tak neučiní, uplatní se fikce, že se domáhá zrušení celého rozhodnutí. Účastník řízení dále ve svém odvolání musí uvést, v čem spatřuje rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jemuž mu předcházelo. Lze tedy napadat jak nesprávné právní posouzení věci, tak i nesprávné skutkové zjištění či procesní chyby nastalé v řízení, v němž bylo napadané rozhodnutí vydáno.

Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí sp. zn. 2 As 56/2007-71 uvedl, že správní řád zvýšil odpovědnost účastníka řízení za rozsah odvolacího přezkumu, neboť jeho dispozici svěřil, v jakém rozsahu a z jakých hledisek má být prvostupňové rozhodnutí přezkoumáváno.¹²⁰ Z výše uvedeného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vyplývá, že pokud účastník řízení ve svém odvolání nenamítne určitou nesprávnost rozhodnutí či předchozího řízení a tato nesprávnost současně není zjevná ze spisu, pak správní orgán není povinen napadené rozhodnutí přezkoumávat nad rámec uplatněných odvolacích námitek. Z tohoto důvodu se klade velký důraz na řádné odůvodnění odvolání účastníkem řízení.

¹²⁰ rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2008, sp. zn. 2 As 56/2007-71

V souladu s § 82 odst. 4 sř se k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů uvedených v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník řízení nemohl uplatnit dříve. Toto pravidlo vyjadřuje zásadu koncentrace řízení v prvním stupni, přičemž nemožnost uvádět nové skutečnosti či důkazy spočívá v zásadě tzv. neúplné apelace.¹²¹

Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí sp. zn. 5 Afs 7/2011-48 uvedl názor, že ve správním řízení dle § 50 odst. 3 sř, v němž má být účastníku řízení z moci úřední uložena povinnost, se výše uvedené pravidlo v § 82 odst. 4 sř neuplatní, jelikož ustanovení § 50 odst. 3 sř je ve vztahu k § 82 odst. 4 sř ustanovením speciálním. V řízeních zahajovaných z moci úřední, v nichž má být účastníku řízení uložena povinnost, je správní orgán povinen zjišťovat i bez návrhu skutečnosti svědčící ve prospěch i neprospěch účastníka řízení. Pak se tento správní orgán nemůže dovolávat pravidla uvedeného v § 82 odst. 4 sř v případě návrhů na provedení dalších důkazů.¹²²

Pravidlo uvedené v § 82 odst. 4 sř se neuplatní také v řízení o správních deliktech. Trestní řád v § 249 odst. 3 uvádí, že odvolání lze opřít o nové skutečnosti a důkazy. Dále zákon o přestupcích v § 73 odst. 2 stanoví, že obviněný z přestupku má právo se vyjádřit ke všem skutečnostem, které se mu kladou za vinu, a k důkazům o nich, má právo uplatňovat skutečnosti a navrhopvat důkazy na svou obhajobu, podávat návrhy a opravné prostředky. Zákon o přestupcích nijak nerozlišuje u těchto výše uvedených práv obviněného z přestupku, zda se vztahují na řízení v prvním stupni či na odvolací řízení.¹²³

Nejvyšší správní soud judikoval, že obviněný z přestupku může uplatňovat nové skutečnosti a navrhopvat nové důkazy i v odvolání, omezení uvedená v § 82 odst. 4 sř se na řízení o přestupku nevztahují.¹²⁴ Obdobný názor vyjádřil ve svém rozhodnutí Krajský soud v Ostravě, který vycházel z předpokladu, že uplatnění pravidla v § 82 odst. 4 sř v řízení o přestupku by znamenalo porušení zásady materiální pravdy.¹²⁵ Jelikož řízení o správních deliktech PPP je též zahajováno z moci úřední a je v něm účastníku řízení ukládána povinnost, přičemž se jedná o řízení, v nichž se analogicky uplatňují principy zakotvené v zákoně o přestupcích, pak i v těchto řízeních se neuplatní tzv. neúplná apelace dle § 82 odst. 4 sř.

¹²¹ usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, sp. zn. 7 Afs 54/2007-62

¹²² rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2012, sp. zn. 5 Afs 7/2011-48

¹²³ PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2012, s. 242.

¹²⁴ rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, sp. zn. 1 As 96/2008-115

¹²⁵ rozsudek Krajského soudu v Ostravě sp. zn. 58 Ca 74/2007-24

11.2 Blanketní odvolání

Odvolání je podáním, a proto musí současně splňovat náležitosti podání uvedené v § 37 sř. Pokud odvolání neobsahuje zákonem požadované náležitosti, je povinností správního orgánu vyzvat účastníka řízení k odstranění vad odvolání a současně ho poučit, jak má opravu vad provést, a určit mu přiměřenou lhůtu k provedení oprav odvolání.¹²⁶ Typickým nedostatkem podaného odvolání je chybějící odůvodnění, resp. odvolací námítky. Jedná se o případy tzv. blanketního odvolání.

V praxi často účastníci řízení žádají v podaném odvolání správní orgán o stanovení lhůty k doplnění odvolacích námitek nebo v podaném odvolání uvedou, že doplní odvolací námítky v určité lhůtě.

Správní orgán je povinen v souladu s judikaturou poskytnout odvolateli přiměřenou lhůtu k odstranění vad podaného odvolání.¹²⁷ Současně však tento stav nesmí vést k svévolnému prodlužování zákonné odvolací lhůty ze strany účastníka řízení, což v praxi vede k problému, jak přistoupit k blanketním odvoláním.

Je nutné rozlišit, v jakém časovém okamžiku bylo odvolání správnímu orgánu doručeno, od čehož se odvozuje následný postup při stanovení přiměřené lhůty k doplnění odvolání. V případě, že bylo blanketní odvolání podáno před uplynutím odvolací lhůty, je odvolatel poučen správním orgánem, že odůvodnění je třeba doplnit do uplynutí odvolací lhůty, přičemž je upozorněn na datum uplynutí odvolací lhůty.

Odlišný postup nastává v případě, kdy bylo blanketní odvolání podáno v poslední den odvolací lhůty. Správní orgán vyzve odvolatele k doplnění odůvodnění a současně mu určí přiměřenou lhůtu k doplnění odvolání. Správní orgán neakceptuje lhůtu, již si určí samotný odvolatel k doplnění odvolání, jelikož by tím došlo k nepřípustnému svévolnému prodlužování zákonné odvolací lhůty. V praxi jsou přiměřenou lhůtou k doplnění blanketního odvolání tři pracovní dny.

Do právní úpravy odvolání by bylo vhodné zakotvit pravidlo, že v případě podání blanketního odvolání v poslední den zákonné lhůty pro odvolání správní orgán určí odvolateli přiměřenou lhůtu k doplnění odvolání, přičemž při určení této lhůty přihlédne k rozsahu doplnění odvolání a k tomu, zda je odvolatel zastoupen advokátem či nikoli.

¹²⁶ rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 6. 2011, sp. zn. 1 Ad 60/2010-37, rozsudek NSS ze dne 6. 3. 2009, sp. zn. 1 As 4/2009-53

¹²⁷ rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové sp. zn. 54 Ca 1/2008-30

12 Srovnání základních zásad správního řízení s právní úpravou ve Velké Británii

Právní úprava správního řízení ve Velké Británii neobsahuje právní předpis, který by v sobě zahrnoval základní aspekty správních činností a byl současně jakýmsi kodexem správního řízení, jenž upravuje jeho základní pravidla. Jedna ze správních činností spočívající v procesu vydávání jednostranných právních rozhodnutí se nejvíce podobá českému pojetí správního práva procesního. V právní úpravě můžeme nalézt určité společné prvky pro vydávání různých druhů rozhodnutí, přičemž tyto prvky pak tvoří hmotněprávní základ správního řízení, pravidla správního řízení nebo jeho principy. Hlavní pravidla, která musí správní orgány respektovat při vydávání individuálních správních aktů, byla formulována soudní judikaturou v rámci přezkumu procesních pochybení. Správní orgán musí tato pravidla dodržovat, aby předešel zrušení svého rozhodnutí v rámci soudního přezkumu.¹²⁸

Právní doktrína nabízí různou kategorizaci těchto důvodů pro přezkum. Soudce lord Diplock v rozhodnutí ve věci *Council for Civil service Unions v. Minister State for Civil service* [1985] 374 rozdělil důvody pro přezkum do tří základních kategorií: nezákonnost, nerozumnost a procesní pochybení.¹²⁹

Naopak A.W.Bradley v publikaci *Constitutional and Administrative Law* dělí důvody soudního přezkumu na dvě základní skupiny. Do první skupiny zahrnuje důvody spočívající v překročení pravomoci a zneužití pravomoci a do druhé skupiny zahrnuje důvody týkající se porušení pravidel přirozené spravedlnosti. V další části své práce budu vycházet z výše uvedené kategorizace provedené lordem Diplockem.

¹²⁸ HORÁKOVÁ, Monika a kol. *Správní řízení v zemích EU. Velká Británie, Francie, Německo a Itálie*. 1. vydání. Praha: Linde Praha, 2011, s. 35 – 37.

¹²⁹ HASELGROVE SPURIN, Corbett. *Constitutional and Administrative Law: Chapter 11: Administrative law – Judicial review* [online]. , 2004 [cit. 14. září 2014]. Dostupné na <<http://www.nadr.co.uk/articles/published/ConstitutionalLaw/Chapter011AdministrativeLaw.pdf>>.

12.1 Nezákonost

Pod tento pojem spadají případy, kdy správní orgán buď vůbec nemá pravomoc jednat, nebo vybočí ze svěřené pravomoci. Lze sem také zařadit případy zneužití pravomoci. Dále bych se ráda věnovala doktríně *ultra vires*. Pokud správní orgán při výkonu pravomoci vybočí z jejích mezí, resp. dojde k jejímu překročení, pak správní akt vydaný v rámci tohoto vybočení bude posouzen jako neplatný. Případy, kdy došlo k překročení pravomoci správního orgánu nebo správní orgán neměl pravomoc v dané věci vůbec rozhodnout, můžeme nalézt v rozhodnutích *Sovmots Ltd. v. Secretary of State for the Environment*[1979] A. C. 144., dále *Laker Airways Ltd. v. Department of Trade*[1977] P. L. 57. Limity pravomoci jsou však často nezřetelné. Soudy při přezkumu došly k výkladu, že pravomoc správního orgánu nezahrnuje pouze výslovně uvedenou pravomoc udělenou zákonem, ale též pravomoc, která ospravedlnitelně vyplývá právě z těchto pravomocí výslovně v zákoně zakotvených.¹³⁰

Pravidlo „*fairly incidental rule*“ umožňuje dovodit výkladem tedy sekundární výslovně neupravenou pravomoc z pravomoci primární (zakotvené v zákoně), tato sekundární pravomoc musí vyplývat z pravomoci primární nebo s ní musí být spojená.¹³¹ Pravidlo odvozené, sekundární pravomoci bylo řešeno v rozhodnutí ve věci *Attorney General v. Crayford Urban District Council*. V tomto rozhodnutí je uveden závěr, že pokud pravomoc vyplývá či navazuje na zákonem upravenou pravomoc, pak se v daném případě nemůže jednat o případ *ultra vires*, resp. vybočení z pravomoci.¹³²

Zneužití pravomoci je definováno jako výkon správního uvážení k nevhodnému účelu nebo bez přihlídnutí ke všem rozhodným skutečnostem. Při výkonu své pravomoci správní orgán nesmí brát v úvahu vedlejší skutečnosti, které nejsou pro daný případ relevantní. Soudy mají při přezkumu pravomoc stanovit, že určité skutečnosti jsou nerelevantní, což zužuje mantinely, v nichž se může správní orgán při aplikaci správního uvážení pohybovat. Správní orgán je dále povinen svou pravomoc použít ke vhodnému účelu. V opačném případě totiž výkon pravomoci k nevhodnému účelu činí tento výkon pravomoci neplatným. Nevhodný účel zahrnuje zejména případy, kdy správní orgán si nesprávně vyloží obsah svých pravomocí. Pokud výkon pravomoci naplňuje účel, ke kterému byl svěřen, pak nezáleží

¹³⁰ BRADLEY, Anthony Wilfred a kol. *Constitutional and administrative law*. 10. vydání. London and New York: Longman Group UK Limited, 1985, s. 628–629.

¹³¹ HORÁKOVÁ, Monika a kol. *Správní řízení v zemích EU. Velká Británie, Francie, Německo a Itálie*. 1. vydání. Praha: Linde Praha, 2011, s. 39.

¹³² BAILEY, Stephen a kol. *Cases and Materials on Administrative law*. 3. vydání. London: Sweet and Maxwell Ltd., 1997, s. 185–186.

na tom, zda byl správní orgán při výkonu pravomoci veden vedlejším motivem.¹³³ Pravomoc musí být použita pro účel, který je výslovně uveden v relevantním předpisu nebo z něj vyplývá. Pokud účel není v předpisu výslovně zakotven, soudy z právní úpravy jako celku vyvozují určité limity a v rámci těchto limitů vyvodí z právní úpravy účel pro výkon pravomoci.¹³⁴

Správní orgán musí postupovat v souladu s právem, v opačném případě bude jeho rozhodnutí prohlášeno za neplatné. Nesprávný výklad ustanovení upravujících pravomoc správního orgánu může vést k tomu, že správní orgán tímto rozšíří svou pravomoc a dojde k vybočení z pravomoci. K těmto závěrům došel soud v rozhodnutí ve věci *Anisminic Ltd. v. The Foreign Compensation Commission and Another* [1969] 1 All .R. 208.¹³⁵

Správní orgán musí jednat na základě vlastního uvážení (diskrece) bez vnějších vlivů, které zákon výslovně nepředpokládá. Správní orgán nesmí omezit svou diskreci příliš formalistickým postupem dle svých vnitřních pravidel nebo úzkým výkladem mezi své diskrece. Nesmí založit pochybnosti o své diskreci kvůli smluvním či jiným činnostem, které mohou ovlivnit výkon veřejné správy.¹³⁶

V rozhodnutí ve věci *R. v. Police Complaints Board ex. p. Maden* [1983] soud stanovil, že konzultace jsou sice výrazem dobré správy, avšak přijetí určité politiky spočívající v respektování vodítek jiného orgánu může vést k tomu, že správní orgán nebude řádně vykonávat svou diskreci. Určitá vodítka může vzít správní orgán v úvahu, avšak nesmí dojít k omezení jeho nezávislého rozhodování.¹³⁷

Dále správní orgán, jemuž byla diskrece svěřena zákonem, nemůže její výkon delegovat na jiný správní orgán, jestliže na základě konstrukce daného zákona není zřejmé, že je tato delegace povolena. Z pravidel, která stanovily soudy ve svých rozhodnutích ohledně delegace diskrece, lze uvést kupříkladu, že diskrece svěřená podřízenému úředníku mu nemůže být odňata příkazem nadřízeného.¹³⁸

¹³³ BRADLEY, Anthony Wilfred a kol. *Constitutional and administrative law*. 10. vydání. London and New York: Longman Group UK Limited, 1985, s. 632–634.

¹³⁴ BAILEY, Stephen a kol. *Cases and Materials on Administrative law*. 3. vydání. London: Sweet and Maxwell Ltd., 1997, s. 301.

¹³⁵ BAILEY, Stephen: *Cases and Materials on Administrative law...*, s. 211, 213.

¹³⁶ HORÁKOVÁ, Monika a kol. *Správní řízení v zemích EU. Velká Británie, Francie, Německo a Itálie*. 1. vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2011, s. 38.

¹³⁷ BAILEY: *Cases and Materials on Administrative law...*, s. 238.

¹³⁸ BRADLEY, Anthony Wilfred a kol.: *Constitutional and administrative law...*, s. 634–635.

Správní orgán musí při rozhodování vycházet z konkrétních okolností daného případu. Aplikace obecné politiky či pravidel, která by činila rozhodování v jeho výsledku předvídatelným a která by neumožňovala správnímu orgánu se odchýlit od této politiky a zohlednit okolnosti daného případu, by vedla k omezení diskrece správního orgánu.¹³⁹

Jak již bylo výše uvedeno, důvodem pro přezkum rozhodnutí je jeho nezákonnost, což znamená, že obecně je správní orgán povinen respektovat zásadu legality. V pojetí zásady legality lze v české a britské právní úpravě nalézt určité společné body. V obou právních úpravách je zákonnost chápána jako dodržení právních předpisů v oblasti pravomoci. Správní orgán musí dodržet při výkonu pravomoci její meze, resp. nesmí z nich vybočit. Pojetí pravomoci je však v britské právní úpravě širší, jelikož je dovoleno její sekundární dovození z již výslovně zakotvené primární pravomoci.¹⁴⁰ Zásada legality v české právní úpravě je komplexnější a zahrnuje v sobě nejen povinnost dodržet právní předpisy týkající se pravomoci, ale též hmotněprávní a procesní předpisy. Pod zásadu legality v českém pojetí by se dala podřadit zásada zákonnosti a zásada dodržení procesních požadavků v britské právní úpravě. V britském pojetí se pod zásadu zákonnosti podřazuje zásada zákazu zneužití správního uvážení a zásada nestrannosti při výkonu správního uvážení. Tyto zásady můžeme nalézt také v české právní úpravě. Oběma právním úpravám je společné pravidlo, že správní uvážení musí být vykonáváno k účelu, ke kterému bylo stanoveno, resp. nesmí být zneužito pro jiný účel. V britském pojetí je nestrannost chápána jako nezávislý, nsvázaný výkon správního uvážení, zatímco v českém pojetí je nestrannost vztažena k postupu správního orgánu vůči dotčeným osobám.

¹³⁹ BAILEY, Stephen a kol. *Cases and Materials on Administrative law*. 3. vydání. London: Sweet and Maxwell Ltd., 1997, s. 256–257, 259–260.

¹⁴⁰ K pojmu pravomoc viz PRŮCHA, Petr. *Správní právo: Obecná část*. 8. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Doplněk, 2012, s. 127.

12.2 Nerozumnost

Důvodem pro přezkum správního rozhodnutí je jeho nerozumnost. Nerozumnost rozhodnutí se posuzuje dle testu, který definoval soudce Green v rozhodnutí ve věci *Wednesbury*. Z tohoto důvodu se tento test nazývá „*Wednesbury unreasonableness*“.¹⁴¹ Tento test spočívá v tom, že soud posoudí rozhodnutí jako nepřiměřené, pokud dojde k závěru, že žádný rozumně uvažující úřad by k takovému rozhodnutí nedošel.

Nepřiměřenost úzce souvisí s dalšími důvody pro přezkum rozhodnutí, jako jsou přihlídnutí k irelevantním skutečnostem, výkon pravomoci k nevhodnému účelu, resp. k jinému, než ke kterému byla určena, nesprávné právní posouzení. Lord Diplock v rozhodnutí ve věci *Secretary of State for Education vs. Tameside MB [1977]* definoval nerozumnost jako jednání, kdy žádný rozumně uvažující úřad po náležitém zhodnocení svých povinností by takové rozhodnutí nepřijal.¹⁴²

Pojem nerozumnosti byl dále rozvíjen kupříkladu ve věci *Council of Civil Service Unions v. Minister of the Civil Service [1985]* A. C. 374, kde soud stanovil, že se jedná o případy, kdy rozhodnutí je tak pobuřující tím, že postrádá logiku a dodržení morálních standardů a takové rozhodnutí by žádná rozumná osoba, která by řešila daný případ, nevydala.

Dále v případě ve věci *R. v. Secretary of State for the Environment, ex.p. Nottinghamshire County Council [1986]* A.C. 240 byla nerozumnost definována jako případ, kdy závěry správního orgánu byly zcela absurdní („správní orgán musel opustit rozum“). Dodržení rozumnosti spočívá v tom, že správní orgán vykonává svou pravomoc, jen pokud existují rozumné důvody dokládající existenci podmínek pro aplikaci jeho pravomoci. Správní orgán musí postupovat v dobré víře, že existují podmínky pro výkon jeho pravomoci.¹⁴³

Při srovnání s českou právní úpravou lze určité prvky zásady dodržení rozumnosti rozhodnutí nalézt v zásadě legality, která vyžaduje dodržení právních předpisů v oblasti procesní, a to konkrétně požadavků na odůvodnění rozhodnutí.

¹⁴¹ HORÁKOVÁ, Monika a kol. *Správní řízení v zemích EU*. Velká Británie, Francie, Německo a Itálie. 1. vydání. Praha: Linde Praha, 2011, s. 39.

¹⁴² BRADLEY, Anthony Wilfred a kol. *Constitutional and administrative law*. 10. vydání. London and New York: Longman Group UK Limited, 1985, s. 631.

¹⁴³ BAILEY, Stephen a kol. *Cases and Materials on Administrative law*. 3. vydání. London: Sweet and Maxwell Ltd., 1997, s. 355, 367.

12.3 Nepředvídatelnost

Správní orgán je při výkonu diskrece vázán svou předchozí rozhodovací praxí v tom smyslu, že svým jednáním založí na straně účastníka řízení legitimní očekávání, jak bude správní orgán vykonávat svou diskreci. Správní orgán si již nebude moci volit z alternativ rozhodnutí, ale bude muset jednat tak, aby splnil očekávání, které založilo jeho dřívější rozhodování. Pokud se z neospravedlnitelných důvodů správní orgán odchýlí od své rozhodovací praxe, bude to posouzeno jako zneužití pravomoci. Konzistentnost v uplatňování pravomoci se týká též použití stejné procedury, jelikož i v případě dřívější správní praxe při aplikaci určité procesní úpravy toto může dát vzniknout legitimnímu očekávání, že tato procedura bude respektována i v budoucnu.¹⁴⁴

Z výše uvedeného lze usoudit, že správní orgán musí respektovat zásadu legitimního očekávání. V české právní úpravě je zásada legitimního očekávání vnímána obdobným způsobem jako v britské právní úpravě. Účastník řízení může též legitimně očekávat, že v obdobných případech bude správní orgán rozhodovat stejně. V případě odchýlení od ustálené rozhodovací praxe je správní orgán povinen tento postup řádně odůvodnit.

12.4 Nepřiměřenost

Dalším důvodem pro přezkum rozhodnutí je nedodržení principu proporcionality, přičemž tento princip vychází z evropského práva.¹⁴⁵

Princip proporcionality je spíše hmotněprávní pravidlo. Vychází z judikatury Evropského soudu pro lidská práva a spočívá v testu správního rozhodnutí, zda se jedná o opatření v demokratické společnosti nezbytné. Tento test se skládá ze tří stupňů. V prvním stupni se zkoumá, zda dané rozhodnutí umožňuje dosažení legitimního cíle. V druhém stupni se posuzuje, zda není možné daného cíle dosáhnout jiným způsobem, který méně omezuje základní práva, a v poslední řadě se prověřuje, zda míra omezení základních práv odpovídá významu cíle, který je sledován daným omezením. Pojetí principu proporcionality v britském právu se od výše uvedeného liší. V soudním rozhodnutí *De Freitas v. Permanent Secretary of Ministry of Agriculture* [1999] 1 AC 69 test proporcionality sestával

¹⁴⁴ BAILEY, Stephen a kol. *Cases and Materials on Administrative law*. 3. vydání. London: Sweet and Maxwell Ltd., 1997, s. 379, 384, 391.

¹⁴⁵ HASELGROVE SPURIN, Corbett. *Constitutional and Administrative Law: Chapter 11: Administrative law – Judicial review* [online]. nadr.co.uk, 2004 [14. září 2014]. Dostupné na <<http://www.nadr.co.uk/articles/published/ConstitutionalLaw/Chapter011AdministrativeLaw.pdf>>.

z následujících kroků. Bylo posouzeno, zda zákonný cíl je dostatečně důležitý, aby ospravedlnil omezení základního práva, dále zda opatření přijatá k dosažení tohoto cíle jsou s ním racionálně propojená a omezení základního práva není intenzivnější, než je potřebné k dosažení cíle. Při aplikaci testu proporcionality je kladen důraz na doktrínu „margin of appreciation“. Tato doktrína se blíží principu subsidiarity v tom smyslu, že mezinárodní mechanismy ochrany lidských práv se užití subsidiárně po selhání mechanismů vnitrostátních.¹⁴⁶

Princip proporcionality byl uznán jako důvod pro přezkum správního rozhodnutí na základě závěrů, k nimž soud došel ve věci *R. v. Secretary of State for the Home Department, ex.p. Brind*[1991] 1 All E.R. 721. Soud v tomto případě stanovil, že správní orgán musí svou pravomoc vykonávat v souladu s Evropskou úmluvou o lidských právech. Správní orgán musí posoudit, zda omezení, které založí svým rozhodnutím, je v demokratické společnosti nezbytné a zda je toto opatření nezbytné.¹⁴⁷

Zásada proporcionality je v české právní úpravě spojena se zásadou subsidiarity. V obou úpravách lze najít společný bod v tom, že proporcionalita se vztahuje ke způsobu uplatňování veřejné moci. V obou právních úpravách je nutné posuzovat přiměřenost zvolených prostředků vzhledem k cíli, jenž je rozhodnutím sledován. Proporcionalita v českém pojetí je však širší a zahrnuje v sobě proporcionalitu v britském pojetí (proporcionalitu výkonu veřejné moci), ale též i částečně zásadu rozumnosti (kdy pod rozumné rozhodnutí by mělo být podřazeno též rozhodnutí přiměřené po obsahové stránce).

¹⁴⁶ HORÁKOVÁ, Monika a kol. *Správní řízení v zemích EU. Velká Británie, Francie, Německo a Itálie*. 1. vydání. Praha: Linde Praha, 2011, s. 40.

¹⁴⁷ BAILEY, Stephen a kol. *Cases and Materials on Administrative law*. 3. vydání. London: Sweet and Maxwell Ltd., 1997, s. 397–404.

12.5 Procesní pochybení

Správní orgán musí při výkonu své pravomoci dodržet procesní postup jejího uplatnění. Procesní pravidla mohou vyplývat ze zákonů, z principů přirozené spravedlnosti definovaných v common law (tedy v judikatuře) a také z čl. 6 Úmluvy. Porušení zákonných pravidel dělíme na obligatorní a doporučující. Obligatorní pravidla musí být správním orgánem dodržena, v opačném případě soud zruší dané rozhodnutí z důvodu nezákonnosti. V případě, kdy se jedná o nepodstatné porušení obligatorního zákonného pravidla a toto porušení nemá vliv na konečné rozhodnutí a na uplatnění práv stěžovatele, soud dotčené rozhodnutí neruší.¹⁴⁸

Procesní pochybení pokrývají nejen porušení základních pravidel přirozené spravedlnosti nebo porušení procesní nestrannosti vůči osobě dotčené daným rozhodnutím, ale také porušení procesních pravidel výslovně zakotvených v právních předpisech.¹⁴⁹

Procesní pochybení mohou tedy v první řadě spočívat v porušení pravidel přirozené spravedlnosti. Tato pravidla mohou být soudy doplňována k zákonným pravidlům nebo se uplatní v případě absence zákonných pravidel. Pravidla přirozené spravedlnosti jsou chápána flexibilně, jelikož posouzení, zda byla tato pravidla v daném případě dodržena, závisí na typu řízení, typu rozhodnutí a orgánu, který správní rozhodnutí vydal. Pravidla přirozené spravedlnosti zahrnují právo být slyšen, právo být seznámen s obviněním proti sobě, legitimní očekávání, nestrannost a nezávislost orgánu, který v dané věci rozhoduje atd.¹⁵⁰

Dále bych se chtěla zabývat zásadami přirozené spravedlnosti spočívajícími v tom, že nikdo nesmí být soudcem ve své věci (pravidlo proti podjatosti), a v tom, že nikdo nesmí být odsouzen bez slyšení (právo být slyšen).

Základem spravedlivého soudního rozhodnutí je to, že by mělo být učiněno nestranným soudcem. Pravidlo proti podjatosti bylo stanoveno v rozhodnutí ve věci *R. v. Rand* (1866) L.R. I Q.B. 230. Soud v této věci přímo uvedl, že soudce je vyloučen z rozhodování věci, pokud má jakýkoli přímý peněžní zájem na výsledku řízení nebo pokud zde existuje reálná možnost, že soudce bude podjatý ve prospěch jedné ze stran. Pokud je zde údajná podjatost, přezkoumávající soud posoudí, zda je zde rozumná možnost existence

¹⁴⁸ HORÁKOVÁ, Monika a kol. *Správní řízení v zemích EU. Velká Británie, Francie, Německo a Itálie*. 1. vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2011, s. 41 – 42.

¹⁴⁹ HASELGROVE SPURIN, Corbett. *Constitutional and Administrative Law: Chapter 11: Administrative law – Judicial review* [online]. nadr.co.uk, 2004 [14. října 2014]. Dostupné na <<http://www.nadr.co.uk/articles/published/ConstitutionalLaw/Chapter011AdministrativeLaw.pdf>>

¹⁵⁰ HORÁKOVÁ, Monika a kol.: *Správní řízení...*, s. 41.

podjatosti. Pro vyloučení osoby z rozhodování však nepostačuje pouhé nevěrohodné podezření z podjatosti, jestliže skutečnosti ohledně podjatosti mohou být ověřeny. Dále každá ze stran musí mít možnost, aby se seznámila s tím, co je předmětem řízení, a možnost se vyjádřit k dané věci, dále musí mít možnost předložit svou verzi skutečnosti a uvést své právní posouzení věci. Každé ze stran musí být umožněno vyjádřit se k dokumentům, jež soudce bude brát v úvahu při rozhodování. Žádná ze stran však nesmí jednat se soudcem skrytě, bez vědomí druhé strany.¹⁵¹

Právo být slyšen má zajistit rovnost v procesních právech stran, zajišťuje aktivní účast v řízení a naplňuje požadavky čl. 6 Úmluvy. Naplnění práva být slyšen se posuzuje v konkrétním případě a neexistuje pravidlo společné pro všechna řízení. Právo být slyšen začalo být aplikováno ve správním řízení ve stejném rozsahu jako v řízení soudním až v důsledku rozhodnutí ve věci *Ridge vs. Baldwin* [1964] AC 40. Nejprísněji se posuzuje dodržení práva být slyšen v řízení, kdy se jedná o odebrání již přiznaného práva nebo nároku, nejméně přísně se pak posuzuje dodržení tohoto práva v řízeních, kdy osoba žádá o přiznání práva. Toto rozlišení přísnosti posuzování dodržení práva být slyšen vychází z rozhodnutí ve věci *Mc Innes vs. Onslow-Fane and Another* [1978] 1 WLR 1520 at 1529.¹⁵²

Pro účely aplikace práva být slyšen se rozlišují rozhodnutí správního orgánu na ta, která mají soudní povahu, a ta, která mají povahu administrativní (např. rozhodnutí o přiznání práva na základě žádosti). Pokud správní orgán vydává rozhodnutí, které ovlivní základní práva osoby, pak mu právní úprava implicitně ukládá povinnost jednat spravedlivě, a tudíž umožnit účastníkovi řízení vyjádřit se k věci, a to písemně nebo ústně při jednání.¹⁵³

K procesním pochybením se řadí také nedodržení povinnosti vypořádat se se všemi důkazy v odůvodnění rozhodnutí, resp. nedodržení povinnosti odůvodnit své rozhodnutí, což bylo řešeno ve věci *R v. Secretary of State for the Home Department ex pt Pegg, Smart&Doody*.¹⁵⁴

¹⁵¹ BRADLEY, Anthony Wilfred a kol. *Constitutional and administrative law*. 10. vydání. London and New York: Longman Group UK Limited, 1985, s. 642–643.

¹⁵² HORÁKOVÁ, Monika a kol. *Správní řízení v zemích EU. Velká Británie, Francie, Německo a Itálie*. 1. vydání. Praha: Linde Praha, 2011, s. 43–44.

¹⁵³ BAILEY, Stephen a kol. *Cases and Materials on Administrative law*. 3. vydání. London: Sweet and Maxwell Ltd., 1997, s. 430, 445.

¹⁵⁴ HASELGROVE SPURIN, Corbett. *Constitutional and Administrative Law: Chapter 11: Administrative law – Judicial review* [online]. nadr.cou.uk, 2004 [14. října 2014]. Dostupné na <<http://www.nadr.co.uk/articles/published/ConstitutionalLaw/Chapter011AdministrativeLaw.pdf>>

Zásada dodržení procesních požadavků v britské právní úpravě je širší a zahrnuje v sobě zásadu legality a zásadu nestrannosti, jak ji známe v české právní úpravě. Pravidla přirozené spravedlnosti „*nemo iudex in causa sua*“ a „*audi alteram partem*“ jsou zakotvena i v české právní úpravě. Projevují se v české právní úpravě správního řízení v institutu zakotvení oprávněné úřední osoby a institutu námitek podjatosti této úřední osoby a dále v procesních právech účastníka řízení, např. právu vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a právu vyjádřit své stanovisko.

12.6 Shrnutí srovnání základních zásad

Lze shrnout, že důvody uvedené pro přezkum správního rozhodnutí v britské právní úpravě, jako jsou nezákonnost, nerozumnost a procesní pochybení, resp. zásada zákonnosti, rozumnosti a dodržování procesních požadavků, jsou těmi nejčastějšími, avšak nejedná se o jejich uzavřený výčet, a to vzhledem ke skutečnosti, že tyto zásady byly definovány v rámci rozhodovací činnosti soudů, kde může docházet k definování dalších důvodů pro přezkum správních rozhodnutí. Důkazem toho je například definování zásady proporcionality (přiměřenosti).

V české právní úpravě můžeme nalézt zakotvení základních zásad správní činnosti ve správním řádu. Zásady správního řízení v sobě zahrnují tyto zásady správní činnosti a další zásady, které se projevují buď v rámci jednotlivých institutů správního řízení, či v určitých úsecích správního řízení. Zásady správního řízení zahrnují zásadu zákonnosti, zásadu materiální pravdy, zásadu zákazu zneužití uvážení, zásadu přiměřenosti a subsidiarity, zásadu veřejné správy jako služby, zásadu součinnosti správního orgánu s občany a mezi správními orgány, zásadu procesní rovnosti účastníků řízení, zásadu rychlosti a hospodárnosti, zásadu volného hodnocení důkazů, zásadu dvojstupňovitosti řízení, zásadu oficiality modifikovanou zásadou dispoziční, zásadu písemnosti modifikovanou zásadou ústnosti, zásadu jednotnosti řízení modifikovanou zásadou koncentrace řízení a zásadu legitimního očekávání.¹⁵⁵

¹⁵⁵ PRŮCHA, Petr, POMAHÁČ, Richard. *Lexikon správní právo*. 1. vydání. Ostrava: Nakladatelství Jiří Motloch – Sagit, 2002, s. 616–617.

V obou právních úpravách lze vysledovat stejné zásady, které se aplikují v rámci správního řízení, jako např. zásada zákonnosti. Ve většině případů chápe jedna z právních úprav určitou zásadu šířeji či úžeji oproti druhé právní úpravě. Konkrétně jedna z úprav v jedné zásadě koncentruje více zásad, které jsou v druhé právní úpravě chápány odděleně (např. zásada zákonnosti v britském pojetí). V některých aspektech se však právní úpravy zásad liší. Kupříkladu britská právní úprava chápe nestrannost jako nezávislý výkon správního uvážení, zatímco v českém pojetí se nestrannost vztahuje k postupu správního orgánu vůči účastníkům řízení.

13 Návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

Návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení upravuje podmínky odpovědnosti za přestupek, druhy správních trestů a ochranných opatření a zásady pro jejich ukládání, postup před zahájením řízení o přestupku a postup v řízení o přestupku. Ráda bych se v této kapitole věnovala vybraným novinkám, které tato navrhovaná právní úprava obsahuje.

Nejprve bych se ráda zabývala úpravou odpovědnosti za přestupek právnické osoby a podnikající fyzické osoby. Odpovědnost právnické osoby za přestupek bude založena na přičitatelnosti jednání fyzické osoby této právnické osobě a na objektivním principu (tj. bez ohledu na zavinění) s možností liberace za zákonem stanovených podmínek.

Právnická osoba je pachatelem, jestliže jednáním fyzické osoby, která právnickou osobu zastupuje, došlo k porušení právní povinnosti uložené právnické osobě, a to při činnosti právnické osoby, v souvislosti s činností právnické osoby nebo ku prospěchu právnické osoby nebo v jejím zájmu, a tím k naplnění znaků skutkové podstaty přestupku právnické osoby.

Dále je definováno, kdo se považuje za zástupce právnické osoby pro účely posuzování její odpovědnosti za přestupek: statutární orgán nebo člen statutárního orgánu, jiný orgán právnické osoby nebo jeho člen, zaměstnanec při plnění pracovních úkolů, člen právnické osoby v rozsahu, který odpovídá jeho funkci, jiná fyzická osoba, která plní úkoly právnické osoby nebo kterou právnická osoba používá při své činnosti, nebo fyzická osoba, která se nachází v určitém právním vztahu s právnickou osobou, za niž jedná, přičemž o jejím jednání právnická osoba věděla nebo jejího jednání, popřípadě výsledku jejího jednání využila. Odpovědnost právnické osoby za přestupek není podmíněna zjištěním konkrétní fyzické osoby, která se za účelem posuzování odpovědnosti právnické osoby za přestupek považuje za jejího zástupce a která za ni jednala. Právnická osoba se může zprostit odpovědnosti za páchaný přestupek, pokud prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno rozumně požadovat, aby k přestupku nedošlo. Právnická osoba se nemůže zprostit odpovědnosti za přestupek, jestliže z její strany nebyla vykonávána povinná nebo potřebná kontrola nad fyzickou osobou, která se za účelem posuzování odpovědnosti právnické osoby za přestupek považuje za jejího zástupce, nebo nebyla učiněna nezbytná opatření k zamezení nebo odvrácení přestupku.¹⁵⁶

¹⁵⁶ § 16 odst. 1, odst. 2 Návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich [online] [cit. 10. září 2014]. Dostupné na <<http://www.komora.cz/pro-podnikani/legislativa-a-normy/pripominkovani-legislativy/nove-materialy-k-pripominkam/131-14-navrh-zakona-o-odpovednosti-za-prestupky-a-rizeni-o-nich-t-9-9-2014.aspx>>.

Odpovědnost fyzické podnikající osoby bude taktéž založena na přičitatelnosti jednání fyzické osoby a na objektivním principu (bez ohledu na zavinění) s možností liberace za zákonem stanovených podmínek. Konstrukce odpovědnosti podnikající fyzické osoby a katalog fyzických osob, které lze považovat za její zástupce, je obdobný jako v případě odpovědnosti právnické osoby. Na odpovědnost podnikající fyzické osoby se obdobně použijí ustanovení o odpovědnosti právnické osoby za přešupek. Přestane-li podnikající fyzická osoba, která je pachatelem, být podnikatelem, odpovědnost za přešupek nezaniká.¹⁵⁷

Co se týče promlčecí doby, dochází k jejímu navázání na typovou závažnost spáchaného správního deliktu. Délka promlčecí doby se odvíjí od horní hranice sazby pokuty, již lze za spáchaný přešupek uložit. Obecně činí promlčecí doba 1 rok, 3letá promlčecí doba se uplatní u přešupku, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice činí alespoň 500 000,-Kč. Dopustí-li se pachatel více přešupků, běží promlčecí doba pro každý přešupek zvlášť.¹⁵⁸

Navrhovaná délka promlčecí lhůty vychází z toho, že sazba pokuty má odrážet typovou závažnost přešupku. Trestnost typově závažnějšího přešupku reprezentovaného vyšší sazbou pokuty by z důvodu ochrany společenských zájmů a preventivně-represivní funkce správního trestání měla zaniknout za delší dobu než v případě typově méně závažného přešupku reprezentovaného nižší sazbou pokuty.¹⁵⁹

Dále je v návrhu řešena otázka přechodu odpovědnosti na právního nástupce tak, že odpovědnost po zániku právnické osoby přechází na jejího právního nástupce.¹⁶⁰

Cílem navrhovaného ustanovení je zabránit tomu, aby právnická osoba účelově a dobrovolně zanikla, přičemž by došlo k přechodu práv a povinností na jejího právního nástupce, kterého by nebylo možné za spáchaný přešupek postihnout.¹⁶¹

Návrh zákona dále upravuje podmínky pro ukládání trestu, konkrétně jsou stanoveny zásady pro posouzení závažnosti spáchaného přešupku a je zakotven katalog polehčujících

¹⁵⁷ § 18 odst. 1, odst. 2, § 19 odst. 2 Návrhu zákona o odpovědnosti za přešupy a řízení o nich [online] [cit. 10. září 2014]. Dostupné na <<http://www.komora.cz/pro-podnikani/legislativa-a-normy/pripominkovani-legislativy/nove-materialy-k-pripominkam/131-14-navrh-zakona-o-odpovednosti-za-prestupky-a-rizeni-o-nich-t-9-9-2014.aspx>>.

¹⁵⁸ § 26 Návrhu zákona o odpovědnosti za přešupy a řízení o nich [online] [cit. 10. září 2014].

¹⁵⁹ Důvodová zpráva k návrhu zákona o odpovědnosti za přešupy a řízení o nich. s. 74 [online] [cit. 10. září 2014]. Dostupné na <<http://www.komora.cz/pro-podnikani/legislativa-a-normy/pripominkovani-legislativy/nove-materialy-k-pripominkam/131-14-navrh-zakona-o-odpovednosti-za-prestupky-a-rizeni-o-nich-t-9-9-2014.aspx>>.

¹⁶⁰ § 29 odst. 1 Návrhu zákona o odpovědnosti za přešupy a řízení o nich [online] [cit. 10. září 2014].

¹⁶¹ Důvodová zpráva k návrhu zákona o odpovědnosti za přešupy a řízení o nich. s. 78–79 [online] [cit. 10. září 2014].

a přitěžujících okolností. V případě ukládání trestu za více přestupků je zde uvedena zásada absorpční a možnost správního orgánu uplatnit zásadu asperační (zostřovací).¹⁶²

Dále bych se ráda věnovala vybraným procesním ustanovením v tomto navrhovaném zákonu.

Bude zakotveno, že oznámení o zahájení správního řízení musí obsahovat popis skutku, o kterém má být v řízení rozhodováno, a jeho předběžnou právní kvalifikaci. Pokud má být v řízení rozhodováno o jiném skutku, musí správní orgán oznámit obviněnému zahájení řízení o tomto dalším skutku. V případě, že dojde v průběhu řízení ke změně právní kvalifikace skutku, vyrozumí o této skutečnosti správní orgán obviněného.¹⁶³

Dochází také k zakotvení podmínek pro vedení společného řízení o více přestupcích. Pokud se podezřelý dopustí více přestupků, jejichž skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy a k jejich projednání je příslušný též správní orgán, projednají se ve společném řízení. Ve společném řízení se neprojednává přestupek, který byl spáchán po zahájení řízení o jiném přestupku.¹⁶⁴

Toto pravidlo reaguje na prodloužení lhůty pro projednání přestupku a také analogicky dle § 12 odst. 11 trestního řádu vymezuje hranice společného řízení z hlediska subjektivní souvislosti přestupků, neboť v opačném případě by soustavná recidiva přestupků mohla mít za následek nemožnost rozhodnout o nich.¹⁶⁵

U příkazu bude výslovně zakotvena zásada zákazu reformatio in peius v případě podání odporu proti vydanému příkazu.¹⁶⁶ Toto ustanovení řeší dosud sporný výklad v případě uložení trestu v rozhodnutí vydaném po zrušení příkazu.

Detailněji jsou v návrhu zákona zpracovány náležitosti rozhodnutí o přestupku. Kromě náležitostí, které pro rozhodnutí stanoví správní řád, musí rozhodnutí o přestupku obsahovat popis skutku s označením místa, času a způsobu jeho spáchání, včetně jeho právní kvalifikace, vyslovení viny, formu zavinění u obviněného, který je fyzickou osobou, druh a výměru správního trestu, popřípadě výrok o započtení doby, po kterou obviněný na základě úředního opatření učiněného v souvislosti s projednávaným přestupkem již nesměl činnost

¹⁶² § 31 až §36 Návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

¹⁶³ § 71 odst. 2 až odst. 4 Návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich [online] [cit. 10. září 2014]

¹⁶⁴ § 81 odst. 1 Návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich [online] [cit. 10. září 2014]

¹⁶⁵ Důvodová zpráva k návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. s. 115 [online]

[cit. 10. září 2014]. Dostupné na <<http://www.komora.cz/pro-podnikani/legislativa-a-normy/pripominkovani-legislativy/nove-materialy-k-pripominkam/131-14-navrh-zakona-o-odpovednosti-za-prestupky-a-rizeni-o-nich-t-9-9-2014.aspx>>.

¹⁶⁶ § 83 odst. 3 Návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich [online] [cit. 10. září 2014].

vykonávat, do doby zákazu činnosti, výrok o uložení ochranného opatření, výrok o nároku na náhradu škody, výrok o náhradě nákladů řízení,¹⁶⁷ přičemž se jedná o zapracování požadavků judikatury v oblasti správního trestání.

Lhůta pro vydání rozhodnutí je prodloužena na 60 dnů ode dne zahájení řízení.¹⁶⁸ V praxi mohou projednávané přestupky s sebou přinášet zvýšené nároky na shromáždění podkladů a dokazování, pak prodloužení časového prostoru pro projednání přestupku umožní správnímu orgánu lépe naplnit zásadu materiální pravdy.

Hlavním přínosem navrhované právní úpravy je sjednocení hmotněprávní a procesní úpravy v oblasti správněprávní odpovědnosti fyzických, právnických a podnikajících fyzických osob, jelikož v současné právní úpravě odpovědnost právnické osoby a odpovědnost podnikající fyzické osoby není detailně a jednotně zakotvena. Navrhovaná nová právní úprava dle mého názoru přispěje k předvídatelnému uplatňování správněprávní odpovědnosti vůči adresátům veřejné správy.

Jako pozitivní krok lze hodnotit přesné vymezení pravidel pro ukládání správního trestu za přestupek, což povede k naplnění zásady legitimního očekávání při ukládání správních trestů. Rovněž zakotvení požadavků judikatury v oblasti správního trestání v institutu zahájení správního řízení včetně úpravy postupů při změně předmětu řízení či právní kvalifikace lze vnímat za výrazné posílení předvídatelnosti jednání správního orgánu vůči účastníkům řízení.

Navrhovaná právní úprava též reaguje na problémy praxe v případě složitého a rozsáhlého dokazování, kdy dochází k prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí o přestupku, což dle mého názoru povede k lepšímu naplnění zásady materiální pravdy.

¹⁶⁷ § 86 odst. 1 Návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich [online] [cit. 10. září 2014]. Dostupné na <<http://www.komora.cz/pro-podnikani/legislativa-a-normy/pripominkovani-legislativy/nove-materialy-k-pripominkam/131-14-navrh-zakona-o-odpovednosti-za-prestupky-a-rizeni-o-nich-t-9-9-2014.aspx>>.

¹⁶⁸ § 87 Návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich [online] [cit. 10. září 2014].

Nejvýraznější novinkou v úpravě správního trestání bude skutečnost, že pojem přešupek nahradí pojem správní delikt. Návrh nového přešupkového zákona má obsahovat základní hmotněprávní a procesní úpravu správního trestání. Procesní úprava v novém přešupkovém zákonu je obdobně jako stávající právní úprava postavena na subsidiaritě správního řádu. Tato úprava by se po novelizaci zvláštních právních předpisů upravujících problematiku tzv. jiných správních deliktů mohla aplikovat přímo na projednávání těchto správních deliktů.

Závěr

V této práci jsem poukázala na problematické otázky správního řízení a dále na sporný výklad u vybraných institutů ve správním řádu, který v mé praxi vyvstává ve správním řízení vedeném o správních deliktech provozovatelů potravinářských podniků. Uvedla jsem možný výklad sporných otázek, přičemž jsem vycházela zejména z judikatury soudů ve správním soudnictví, jejichž výklad správního řádu výrazně ovlivňuje praxi správních orgánů. Také jsem využila Závěry poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu, které jsou určitou metodickou pomůckou pro správní orgány při aplikaci správního řádu.

Nejednotná a nedostatečná hmotněprávní i procesní úprava správního trestání vede k tomu, že tyto nedostatky jsou v praxi překlenovány pomocí závěrů uvedených v judikatuře správních soudů. Soudy ve správním soudnictví se pak dostávají do role, kdy svým rozhodnutím musí sjednotit výklad určité sporné otázky ve správním řízení, čímž následně dochází ke změně praxe správních orgánů. Někdy může docházet k úplnému odklonu od dlouho zavedené správní praxe vlivem výkladu učiněného soudy ve správním soudnictví. Bylo by vhodné zpracovat závěry, k nimž došla judikatura a právní věda, též do stávající právní úpravy, aby byla zajištěna určitá míra právní jistoty pro účastníky řízení.

Bylo by vhodné zakotvit do právní úpravy povinnost správního orgánu poučit o právu na tlumočníka při prvním úkonu tohoto orgánu. V oblasti doručování by bylo vhodné stanovit povinné zřízení datové schránky ze zákona všem podnikajícím fyzickým osobám, čímž by se výrazně zjednodušil a urychlil proces doručování těmto osobám. Přesným vymezením účastníků řízení o správních deliktech PPP by se předešlo výkladovým problémům spojeným s vedlejším účastenstvím, proto bych navrhovala stanovit, že účastníkem řízení je pouze obviněný ze správního deliktu. Také by se dalo u institutu opatrovníka uvést, že jím nesmí být ustanoven zaměstnanec správního orgánu, který vede dotčené řízení. V oblasti dokazování bych protokoly o kontrole vyhotovené týměž správním orgánem, který následně vede řízení o správním deliktu, považovala za skutečnost mu známou z jeho úřední činnosti a neprováděla bych je jako listinné důkazy. U příkazu, jenž je vyhotoven na podkladu protokolu o kontrole, bych vypustila podmínku, že oprávněnou úřední osobou je ta, jež vyhotovila protokol, protože v praxi se inspektor na přípravě příkazu nijak nepodílí.

Sjednocení hmotněprávní a procesní úpravy správního trestání přináší návrh nového přestupkového zákona. Tato navrhovaná právní úprava by se měla v budoucnu aplikovat i na správní delikty, jelikož pojem správní delikt nahradí jednotný pojem přestupek. Pokud bude tento návrh zákona přijat, dle mého názoru bude tato úprava znamenat pro projednávání správních deliktů značné změny, přičemž jako příklad lze uvést posílení ústního jednání na úkor písemně vedeného řízení o těchto deliktech.

Seznam použitých zdrojů

Monografie

ČERVENÝ, Zdeněk a kol. *Přestupkové právo: Komentář k zákonu o přestupcích a výňatky ze souvisejících zákonů*. 17. aktualizované vydání. Praha: Linde Praha, 2011. 449 s.

ČERVENÝ, Zdeněk a kol. *Přestupkové právo: Komentář k zákonu o přestupcích a včetně souvisejících předpisů*. 16. aktualizované vydání. Praha: Linde Praha, 2009. 431 s.

HORÁKOVÁ, Monika a kol. *Správní řízení v zemích EU: Velká Británie, Francie, Německo a Itálie*. 1. vydání. Praha: Linde Praha, 2011. 190 s.

HORIZNKOVÁ, Eva, NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 4. vydání. Praha: Leges, 2012. 348 s.

HRABÁK, Jan, NAHODIL, Tomáš. *Správní řád: s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. 449 s.

JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád: Komentář*. 4. vydání. Praha: C.H.Beck, 2013. 818 s.

MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C.H.Beck, 2010. 226 s.

ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. 1. vydání. Praha: Linde Praha, 2005. 515 s.

PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2012. 464 s.

PRŮCHA, Petr. *Správní právo: Obecná část*. 8. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Doplněk, 2012. 428 s.

PRŮCHA, Petr, POMAHAČ, Richard. *Lexikon správní právo*. 1. vydání. Ostrava: Nakladatelství Jiří Moltoch Sagit, 2002. 683 s.

SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 1. vydání. Praha: EUROLEX BOHEMIA, 2005. 280 s.

VEDRAL, Josef. *Správní řád: Komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012. 1446 s.

Časopisy

BLAŽKOVÁ, Štěpánka. Právo na poskytnutí informace versus právo nahlížení do spisu. *Správní právo*, 2009, roč. XLII, č. 2, s. 104 – 106.

MATES, Pavel. K některým otázkám projednávání správních deliktů právnických osob a smíšených správních deliktů. *Správní právo*, 2010, roč. XLIII, č. 4, s. 193–203.

NĚMEC, Jiří. Nový správní řád – zákon č. 500/2004Sb. *Správní právo*, 2008, roč. XLI, č. 7, s. 432–437.

PRÁŠKOVÁ, Helena. Východiska budoucí právní úpravy správního trestání. *Právní praxe*, 1999, roč. XLVII, č. 6, s. 374–382.

TURČÍN, Jiří. K institutu procesního opatrovnictví podle správního řádu. *Správní právo*, 2010, roč. XLIII, č. 7, s. 385 – 397.

VEDRAL, Josef. Přestupkové řízení a nový správní řád. *Správní právo*, 2006, roč. XXXIX, č. 3, s. 137–178.

VEDRAL, Josef. Druhy rozhodnutí v novém správním řádu. *Správní právo*, 2006, roč. XXXIX, č. 6-7, s. 360–363.

Judikatura

Ústavní soud

nález Ústavního soudu ze dne 12. 6. 1997, sp.zn. III. ÚS 73/97

nález Ústavního soudu ze dne 29. 1. 2001, sp.zn. III. ÚS 43/2000

nález Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2003, sp.zn. I. ÚS 554/02

nález Ústavního soudu ze dne 31. 3. 2005, sp.zn. II. ÚS 629/04

nález Ústavního soudu ze dne 7. 11. 2006, sp.zn. IV. ÚS 369/2006

nález Ústavního soudu ze dne 12. 10. 2010, sp.zn. III. ÚS 58/2010

nález Ústavního soudu ze dne 14. 2. 2011, sp.zn. I. ÚS 322/2010

nález Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2011, sp.zn. IV. ÚS 1433/11

usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 8. 2014, sp.zn. III. ÚS 641/14

Nejvyšší správní soud

rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2001, sp.zn. 5 A 58/2001-100

rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2004, sp.zn. 3 Afs 1/2004

rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, sp.zn. 6 A 31/2001-91

rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp.zn. 5 A 41/2008

rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2008, sp.zn. 2 As 56/2007-71

rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 05. 2008, sp.zn. 2 As 21/2007

rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2008, sp.zn. 9 As 90/2008

rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, sp.zn. 2 As 12/2008-63

rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, sp.zn. 1 As 96/2008-115

rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2009, sp.zn. 8 Afs 21/2009

rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2009, sp.zn. 1 As 4/2009

rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2010, sp.zn. 5 As 29/2009-48

rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, sp.zn. 1 Afs 58/2009-54

rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2010, sp.zn. 8 As 11/2010

rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, sp.zn. 1 As 27/2011

rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2011, sp.zn. 8 As 22/2011-78

rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, sp.zn. 2 As 23/2011

rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2012, sp.zn. 2 As 35/2011-54

rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2012, sp.zn. 8 As 39/2011

rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2012, sp.zn. 5 Afs 7/2011-48

rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2013, sp.zn. 4 Ads 96/2013-90

rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 12. 2013, sp.zn. 6 Ads 62/2013-58

usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2012,
sp.zn. 5 Afs 7/2011-482

usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012,
sp.zn. 7 As 57/2010

Krajské a vrchní soudy

rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě sp.zn. 58 Ca 74/2007

rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 11. 2008, sp.zn. 38 Cad 10/2008

rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 22. 3. 2011, sp.zn. 59 A 87/2010

rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 31. 8. 1998, sp.zn. 5 A 27/96

rozsudek Krajského soudu v Brně sp.zn. 49 Cm 123/2010

rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 25. 6. 2009, sp.zn. 30 Ca 248/2007-28

rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 9. 12. 2006, sp.zn. 29 Ca 430/95

rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 14. 2. 2008, sp.zn. 54 Ca 1/2008-30

rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 6. 2011, sp.zn. 1 Ad 60/2010

Nejvyšší soud

rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 11. 2000, sp.zn. 29 Cdo 630/99

rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 3. 9. 2002, sp.zn. 28 Cdo 137/2002

rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 3. 2008, sp.zn. 30 Cdo 1385/2006

Právní předpisy

zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústř. orgánů státní správy ČR, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci, ve znění zákona č. 308/2013 Sb.

zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 255/2012 Sb., kontrolní řád, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

vyhláška č. 433/2013 Sb., Zkouška z českého jazyka a reálií pro účely udělování občanství ČR

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28. ledna 2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin. Úř. věst. L 31, 1. února 2002, s. 1

Legislativní dokumenty

Důvodová zpráva k návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich [online]. [cit. 10. září 2014]. Dostupné na <<http://www.komora.cz/pro-podnikani/legislativa-a-normy/pripominkovani-legislativy/nove-materialy-k-pripominkam/131-14-navrh-zakona-o-odpovednosti-za-prestupky-a-rizeni-o-nich-t-9-9-2014.aspx>>.

Návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich [online]. [cit. 10. září 2014]. Dostupné na <<http://www.komora.cz/pro-podnikani/legislativa-a-normy/pripominkovani-legislativy/nove-materialy-k-pripominkam/131-14-navrh-zakona-o-odpovednosti-za-prestupky-a-rizeni-o-nich-t-9-9-2014.aspx>>.

Metodické dokumenty

Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 18 ze dne 7. 11. 2005

Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 28 ze dne 6. 3. 2006

Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 50 ze dne 11. 12. 2006

Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 72 ze dne 15. 12. 2008

Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 93 ze dne 11. 6. 2010

Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 131 ze dne 14. 2. 2014

Internetové zdroje

ČESKÁ SPRÁVA SOCIÁLNÍHO ZABEZPEČENÍ. *Tiskové zprávy 2013: Od ledna příštího roku platí pro všechny zaměstnavatele povinnost elektronické komunikace se správou sociálního zabezpečení* [online]. cssz.cz, 30. září 2013 [cit. 29. června 2014].

Dostupné na <<http://www.cssz.cz/cz/o-cssz/informace/media/tiskove-zpravy/tiskove-zpravy-2013/od-ledna-pristiho-roku-plati-pro-vsechny-zamestnavatele-povinnost-elektronicke-komunikace-se-spravou.htm>>

PETLACHOVÁ, Petra. FINANČNÍ SPRÁVA. *Tisková zpráva: DPH se bude od ledna přiznávat už jen elektronicky* [online]. financnisprava.cz, 19. listopadu 2013

[cit. 29. června 2014]. Dostupné na <<http://www.financnisprava.cz/cs/financni-sprava/pro-media/tiskove-zpravy/2013/dph-se-bude-od-ledna-priznavat-uz-jen-elektronicky-4476.htm>>

TROJAN, Oldřich. Advokátní kancelář HOLEC, ZUSKA & Partneři. *Dobrá pověst právnické osoby* [online]. holec-advokati.cz, 29. srpna 2006 [cit. 27. srpna 2014].

Dostupné na <<http://www.holec-advokati.cz/cs/publikace/aktuality/81>>

Zahraniční literatura

BAILEY, Stephen a kol. *Cases and Materials on Administrative law*. 3. vydání. London: Sweet and Maxwell Ltd., 1997. 859 s.

BRADLEY, Anthony Wilfred a kol. *Constitutional and administrative law*. 10. vydání. London and New York: Longman Group UK Limited, 1985. 758 s.

HASELGROVE SPURIN, Corbett. *Constitutional and Administrative Law: Chapter 11: Administrative law – Judicial review* [online]. nadr.co.uk, 2004 [cit. 14. září 2014]. Dostupné na <<http://www.nadr.co.uk/articles/published/ConstitutionalLaw/Chapter011AdministrativeLaw.pdf>>

Shrnutí

Cílem této práce bylo poukázat na problematické otázky či sporný výklad u vybraných institutů ve správním řízení vedeném o správních deliktech provozovatelů potravinářských podniků a nabídnout možný výklad těchto sporných otázek či jejich možná řešení. Nejprve jsem se zabývala obecně charakteristikou procesní úpravy správního trestání a charakteristikou Státní zemědělské a potravinářské inspekce. Následně jsem se věnovala vybraným otázkám správního řízení. Zmínila jsem problematické aspekty jednacího jazyka ve správním řízení. Dále jsem se zaměřila na doručování fyzickým osobám a praktickým problémům s tímto spojeným. Poté jsem se zabývala vybranými otázkami účastenství, procesní způsobilosti a zastoupení, vybranými procesními právy účastníka řízení, úpravou zahájení řízení z moci úřední, podklady rozhodnutí, dokazováním a zejména problematikou protokolu o kontrole jako důkazního prostředku. Dále jsem se věnovala příkazu a podmínkám jeho vydání a doručování, odvolání a jeho náležitostem a postupu správního orgánu u blanketního odvolání. V závěrečných kapitolách jsem se zaměřila na srovnání základních zásad správního řízení v právní úpravě Velké Británie a České republiky a dále návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Summary

The aim of this thesis was to point out the problematic issues or disputed interpretation of selected institutes in the administrative proceedings concerning administrative offences of food business operators and to provide possible interpretation of the disputed issues and possible solutions. At first I concerned with the general characteristics of the procedural regulations of administrative punishment and with the characteristics of the Czech Agricultural and Food Inspection Authority. Then I dealt with selected issues of the administrative procedure. I mentioned the problematic aspects of the official language of the administrative proceeding. I also focused on the delivering to individuals and practical problems associated with this issue. Then I concerned with selected issues of participation, procedural capacity and procedural representation, selected procedural rights of the party, the initiation of the proceeding ex.,oficio, the basis of the decision, the proving and especially the problematic aspects of the inspection report as evidence. Then I dealt with the order and requirements on its release and delivering, the appeal and its formalities, the procedure in the case of the blanket appeal. In final chapters I focused on the comparison of the basic principles of the administrative procedure in the legislation of the Great Britain and of the Czech republic and on the bill dealing with liability for administrative offences and the administrative punishment procedure.

Klíčová slova

správní právo, správní řízení, správní delikt, jednací jazyk, doručování, účastenství, procesní práva, rozhodnutí, příkaz, odvolání, dokazování, zásady správního řízení ve Velké Británii, návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

Keywords

administrative law, administrative procedure, administrative offence, official language of procedure, delivering, participation, procedural rights, decision, order, appeal, proving, basic principles of administrative procedure in the Great Britain, bill dealing with liability for administrative offences and the administrative punishment procedure