

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
FAKULTA PRÁVNICKÁ

Diplomová práce

Zajišťovací prostředky správního řízení

Zpracovala: Petra Gajdošová

Plzeň, 2012

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

FAKULTA PRÁVNICKÁ

Katedra správního práva

Diplomová práce

Zajišťovací prostředky správního řízení

Zpracovala: Petra Gajdošová

Obor Právo, studijní program magisterský

Vedoucí diplomové práce: JUDr. et PhDr. Jan Malast

Katedra správního práva

Plzeň, 2012

Prohlášení

„Prohlašuji tímto, že jsem tuto diplomovou práci na téma Zajišťovací prostředky správního řízení zpracovala sama pouze s využitím pramenů v práci uvedených.“

Plzeň, březen, 2012

Petra Gajdošová

Poděkování

Na tomto místě bych chtěla poděkovat vedoucímu mé diplomové práce JUDr. et PhDr. Janu Malastovi za cenné rady a připomínky, jichž se mi od něj dostalo, a dále za ochotu a vsřícnost, se kterou ke mně během zpracování této práce přistupoval.

OBSAH

| | |
|-----------------------------------------------------|-----------|
| ÚVOD | 1 |
| 1. SPRÁVNÍ ŘÍZENÍ..... | 2 |
| 1.1 SPRÁVNÍ ORGÁNY..... | 3 |
| 1.2 PŘÍSLUŠNOST..... | 4 |
| 1.3 ÚKONY ÚČASTNÍKŮ ŘÍZENÍ..... | 5 |
| 2. ÚČEL SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ..... | 6 |
| 2.1 ZAJIŠTĚNÍ PRŮBĚHU A ÚČELU SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ..... | 6 |
| 2.2 ZÁSADA SUBSIDIARITY A PROPORCIONALITY | 6 |
| 3. PŘEDVOLÁNÍ..... | 8 |
| 3.1 KOHO LZE PŘEDVOLAT | 8 |
| 3.2 FORMA | 9 |
| 3.3 NÁLEŽITOSTI..... | 9 |
| 3.4 SHRNUÍ..... | 10 |
| 4. PŘEDVEDENÍ | 12 |
| 4.1 PODMÍNKY..... | 12 |
| 4.2 KOHO LZE PŘEDVĚST..... | 13 |
| 4.3 FORMA | 14 |
| 4.4 NÁLEŽITOSTI..... | 15 |
| 4.5 PRAVOMOCNÉ ORGÁNY | 15 |
| 4.6 SHRNUÍ..... | 17 |
| 5. PŘEDBĚŽNÁ OPATŘENÍ | 19 |
| 5.1 POUŽITÍ | 20 |
| 5.1.1 Omezení..... | 20 |
| 5.2 FORMA | 21 |
| 5.3 ZAHÁJENÍ ŘÍZENÍ | 21 |
| 5.3.1 Zahájení řízení na žádost účastníka | 21 |
| 5.3.2 Lhůty pro vydání rozhodnutí | 22 |
| 5.3.3 Zahájení řízení z moci úřední..... | 24 |
| 5.4 ROZHODNUTÍ..... | 24 |
| 5.5 FORMY PŘEDBĚŽNÝCH OPATŘENÍ..... | 24 |
| 5.6 OPRAVNÉ PROSTŘEDKY | 25 |
| 5.7 ÚČINNOST PŘEDBĚŽNÝCH OPATŘENÍ | 25 |
| 5.8 EDIČNÍ POVINNOST | 27 |
| 5.9 PŘEZKUM | 28 |
| 5.10 SHRNUÍ..... | 29 |
| 6. DOŽÁDÁNÍ..... | 31 |
| 6.1 PRINCIP TERITORIALITY..... | 32 |
| 6.2 KOHO A ZA JAKÝCH PODMÍNEK LZE DOŽÁDAT..... | 33 |
| 6.3 FORMA | 33 |
| 6.4 ROZSAH..... | 34 |
| 6.5 LHŮTA K PROVEDENÍ DOŽÁDÁNÍ, ODMÍTNUTÍ | 35 |
| 6.6 PRAVOMOCI DOŽADOVANÉHO ORGÁNU..... | 37 |
| 6.7 MEZINÁRODNÍ DOŽÁDÁNÍ | 38 |
| 6.8 SHRNUÍ..... | 38 |
| 7. TZV. SPRÁVNÍ POŘÁDKOVÉ DELIKTY..... | 40 |
| 7.1 POŘÁDKOVÁ OPATŘENÍ/ POKUTA | 40 |
| 7.2 POŘÁDKOVÁ OPATŘENÍ | 41 |
| 7.2.1 Komu lze uložit..... | 41 |
| 7.3 POŘÁDKOVÁ POKUTA | 47 |
| 7.3.1 Předpoklady uložení..... | 48 |

| | | |
|-----------|-----------------------------------------------------------------------|-----------|
| 7.3.2 | <i>Forma</i> | 51 |
| 7.3.3 | <i>Hranice</i> | 52 |
| 7.3.4 | <i>Výběr pořádkových pokut</i> | 53 |
| 7.3.5 | <i>Řízení o uložení pokuty</i> | 53 |
| 7.3.6 | <i>Prominutí, snížení</i> | 53 |
| 7.3.7 | <i>Nemo tenetur se ipsum accusare a povinnost k součinnosti</i> | 54 |
| 7.3.8 | <i>Shrnutí</i> | 59 |
| 7.4 | VYKÁZÁNÍ Z MÍSTA KONÁNÍ ÚKONU | 59 |
| 7.4.1 | <i>Koho lze vykázat</i> | 60 |
| 7.4.2 | <i>Forma</i> | 60 |
| 7.4.3 | <i>Vynucení</i> | 61 |
| 7.4.4 | <i>Vyloučení</i> | 61 |
| 7.4.5 | <i>Shrnutí</i> | 61 |
| 8. | ZÁRUKA ZA SPLNĚNÍ POVINNOSTI | 63 |
| 8.1 | ZÁRUKA V ŘÍZENÍ Z MOCI ÚŘEDNÍ | 64 |
| 8.2 | ZÁRUKA V ŘÍZENÍ ZAHAJOVANÉM NA ŽÁDOST | 64 |
| 8.3 | FORMA | 64 |
| 8.4 | VÝŠE ČI HODNOTA ZÁRUKY | 65 |
| 8.5 | SHRUTÍ..... | 66 |
| 9. | ÚVAHY DE LEGE FERENDA | 67 |
| | ZÁVĚR | 69 |
| | RESUMÉ | 70 |
| | SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ | 71 |

Úvod

Veřejná správa je charakterizována jako služba veřejnosti. Z toho by leckterý čtenář, míněno zejména laik nezainteresovaný a neorientovaný v oblasti správního práva, mohl nabýt dojmu, že úkolem správy je sloužit veřejnosti, která vůči ní disponuje nejrůznějšími oprávněními a naopak žádnými povinnostmi, jelikož je to služba pro ni. Ve skutečnosti je tomu tak, že jak veřejná správa, tak její adresáti disponují určitými oprávněními, kterým však zpravidla odpovídají z nich plynoucí povinnosti druhé strany.

Veřejná správa je vykonávána správními orgány. Mezi oprávnění, která jsou podstatná pro účely této práce, patří především úkony, jimiž si správní orgány mohou zajistit přítomnost určitých osob k provedení potřebných úkonů, jejich nutnou spolupráci či vynutit splnění určité povinnosti. Tato oprávnění, jež mají správní orgány k dispozici, bývají označována jako prostředky zajišťující průběh a účel správního řízení.

Jak se dočteme v nejrůznějších komentářích, odborných člancích či jiných publikacích nejsou ani zástupci z řad odborníků jednotní v názoru, zda reforma veřejné správy, k jejíž realizaci postupně dochází (nebo by mělo docházet), je změnou spíše k lepšímu, nebo horšímu. Právě proto mi přišlo zajímavé zabývat se alespoň částí uskutečněných změn, kterými prošel nejvýznamnější právní předpis, jímž je české správní právo ovládáno. Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů, účinný na našem území bezmála čtyřicet let, byl s účinností od 1.1.2006 nahrazen zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád. Se zaměřením na úsek věnující se zajišťovacím prostředkům správního řízení budu právě tyto zmiňované zákony komentovat a hodnotit z hlediska jejich propracovanosti a efektivnosti.

Jelikož se celá práce bude týkat částí správního řízení, bude v následující kapitole uvedeno několik základních informací týkajících se správního řízení. Další kapitoly budou věnovány průběhu a účelu správního řízení, resp. jeho zajištění, jak vyplývá ze samotného názvu práce, jednotlivými procesními prostředky, jejich popisu, výkladu a též jejich subjektivnímu zhodnocení s ohledem na úpravu předchozí i současnou.

1. Správní řízení

Bude-li v této práci pojednáno o řízení, jedná se o řízení správní. Správní řízení je postup správních orgánů upravený procesními normami správního práva, který směřuje k vydání rozhodnutí, ať už konstitutivního, jímž se zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti individuálně určené osobě, nebo rozhodnutí deklaratorního, které „pouze“ stvrzuje, zda individuálně určené osobě určitá práva a povinnosti náleží či nikoliv. Právě tento směr, možná lépe řečeno účel řízení je rozhodující, protože ne každé řízení skutečně skončí rozhodnutím ve věci. To však neznamená, že prvotním účelem řízení nebylo vydání tohoto rozhodnutí. Pro posouzení, zda se jedná o správní řízení či nikoliv, není rozhodující, zda je konkrétní postup označen jako správní řízení zvláštním zákonem. Podstatné je, zda takový postup naplňuje znaky správního řízení obsažené v § 9 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Aby postup správního orgánu mohl být správním řízením, musí se týkat „určité věci“, osoby musí být jmenovitě určené a účelem musí být vydání rozhodnutí.¹ V porovnání se soudním řízením není správní řízení tak formální a je výlučně zaměřeno jen na plnění úkolů veřejné správy, jíž je součástí.

Přestože účel správního řízení je charakterizován vydáním rozhodnutí, nemusí se jednat o rozhodnutí takto výslovně označené. I Ústavní soud v jednom ze svých rozhodnutí (IV. ÚS 233/02) dospěl k závěru, že „při posuzování otázky, zda v konkrétní věci bylo či nebylo vydáno „pravomocné rozhodnutí“ (tj. právní akt složený - v klasické podobě - z výrokové části, odůvodnění a poučení o opravném prostředku)“ je třeba vycházet z toho, že „pojmem „rozhodnutí“ je označením technickým a že je třeba k němu vždy přistupovat z hlediska jeho obsahu a nikoliv formy. Není rozhodující, jak správní orgán svůj akt označil nebo případně věc vyřídil toliko neformálním přípisem (či formálně nedokonalým rozhodnutím, např. bez odůvodnění či poučení o opravném prostředku) v domnění, že není jeho povinností vydat rozhodnutí v určité procesní formě.“²

Zpravidla se správní řízení dělí na obecné a zvláštní. Obecné správní řízení upravuje správní řád jako postup správních orgánů na všech úsecích státní správy i v oblasti územní samosprávy. Použije se v případě, že zvláštní právní předpis nestanoví něco jiného. Zvláštní správní řízení najdeme v jednotlivých předpisech správního práva,

¹ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Vyd. 1. Praha: BOVA POLYGON, 2006. 1042 s. ISBN 80-7273-134-3. s. 104 an.

² Usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 8. 2002, sp. zn. IV. ÚS 233/02.

kteře mohou upravovat speciální procesní postupy. Jedná se například o právní předpisy upravující přestupky, katastr nemovitostí, předpisy stavební, apod. Právní úprava zvláštního správního řízení je obyčejně „kombinací zvláštních zákonů a subsidiárního využití správního řádu.“³ Speciální úpravou byl například zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, který obsahoval úplnou procesní úpravu daňového a poplatkového řízení, a tudíž v něm neplatila obecná úprava správním řádem, vyjma základních zásad činnosti v něm obsažených.⁴

Postup správních orgánů, jehož účelem je vydání správního rozhodnutí, se realizuje v několika fázích, které na sebe navazují. Jsou jimi úkony před zahájením správního řízení, zahájení řízení, zjišťování podkladů pro vydání rozhodnutí, potřebné uplatnění prostředků k zajištění průběhu a účelu řízení a ukončení řízení.

1.1 Správní orgány

Jak již bylo nepřímó zmíněno, správní řízení zabezpečují orgány realizující výkon veřejné správy, pro něž správní řád zavádí legislativní zkratku „správní orgán“ (§ 1). Správními orgány jsou podle tohoto zákona orgány moci výkonné, orgány územních samosprávných celků, jiné orgány, právnické a fyzické osoby, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. Navazující ustanovení § 2- 8 definují základní zásady činnosti správních orgánů. „Vztahují se zejména k zákonnosti, zákazu zneužívání pravomoci, ochraně práv nabytých v dobré víře a jejich oprávněných zájmů, proporcionalitě rozhodnutí, souladu s veřejným zájmem a s okolnostmi daného případu, řešení skutkově podobných případů tak, aby nevznikaly neodůvodněné rozdíly při rozhodování, zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a pravidlům součinnosti s dotčenými orgány.“⁵

Aby následně nedošlo k pochybnostem, považuji za vhodné právě na tomto místě zmínit poznámku ohledně v práci používaných pojmů „správního orgánu“ a „správního úřadu“. Zákony ani literatura nejsou v používání tohoto pojmu sjednocené. Například zatímco správní řád pracuje s pojmem správní orgán (úřad zde najdeme pouze ve spojitosti s ústředním správním úřadem), zákon č. 634/2004 Sb., o správních

³ JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2011. 690 s. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-80-7400-401-8. s. 33.

⁴ HORZINKOVÁ, Eva a NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní: (vysokoškolská učebnice)*. 2., aktualiz. vyd., [V nakl. Leges vyd. 1.]. Praha: Leges, 2008. 348 s. Student. ISBN 978-80-87212-01-1. s. 30.

⁵ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009. 837 s. Právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-049-2. s. 377.

poplaticích, ve znění pozdějších předpisů, užívá pojem správní úřad. Myšleno je jím však totéž, co v již zmiňovaném zákoně bylo specifikováno jako správní orgán, jak lze z definic obsažených v těchto zákonech usuzovat. Z autorů komentářů lze uvést například R. Ondruše, který ač podává výklad ustanovení, v němž se hovoří o správním orgánu, užívá při jeho komentáři pojmu správního úřadu. Ani zde nelze pochybovat o tom, že autor jej užívá jako pouhé synonymum správního orgánu. Proto se ani já nebudu v následujícím textu striktně držet toho či onoho pojmu a důvod jejich záměny bude čistě stylistický.

1.2 Příslušnost

Správní orgán, který se podílí na výkonu veřejné správy ať už rozhodnutím či jiným způsobem, musí splňovat požadavky věcné, místní a funkční příslušnosti.

Věcná příslušnost určuje vztah správního orgánu k předmětu příslušného řízení. Tato příslušnost musí být vždy stanovena zákonem nebo na základě zákona.⁶ Ústavní soud však v jednom ze svých nálezu judikoval, že příslušnost může být stanovena též prováděcím právním předpisem.⁷

Místní příslušnost správního orgánu je určena jeho vztahem k rozhodované věci z hlediska územní působnosti, která bývá zpravidla stanovena ve zvláštních zákonech. Jednotlivá kritéria pro určení místní příslušnosti nalezneme v § 11 odst. 1 správního řádu. Prvním kritériem je místo činnosti účastníka řízení, tzv. forum actus, týká-li se řízení právní či protiprávní činnosti účastníka. Pokud se řízení týká nemovitosti, je kritériem pro určení místní příslušnosti místo, kde se nachází nemovitost, tzv. forum loci. Dále je možné určení podle místa podnikání fyzické osoby, jestliže jde o podnikatelskou činnost účastníka řízení. V ostatních případech, nelze-li místní příslušnost určit podle činnosti účastníka řízení, místa jeho podnikání nebo polohy nemovitosti, je příslušný orgán podle místa trvalého pobytu fyzické osoby, tzv. forum domicili. V případě, že fyzická osoba nemá na území České republiky místo trvalého pobytu, určí se místní příslušnost podle posledního známého místa jejího pobytu na tomto území. V ostatních případech týkajících se právnických osob je rozhodující místo jejího sídla nebo místo její organizační složky v České republice. Pro stanovení místní příslušnosti platí obecné pravidlo, že není třeba zkoumat další kritéria, je-li jedno z nich

⁶ JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2011. 690 s. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-80-7400-401-8. s. 33 an.

⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 18. 4. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 55/2000.

naplněno.⁸ Jiné zákony mohou pro určení místní příslušnosti správního orgánu stanovit kritéria jiná, jako je tomu například v zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

Jak pro učení příslušnosti věcné, tak místní jsou rozhodující skutečnosti v okamžiku zahájení řízení. Došlo-li by později k jejich změně, platí „*zásada perpetuatio fori, tedy že řízení dokončí správní orgán, který byl věcně a místně příslušný při zahájení řízení.*“⁹

O funkční příslušnosti hovoříme v případě, že má věcně příslušný správní orgán členěnou vnitřní organizační strukturu. Funkční příslušnost tedy určí, který z orgánů vnitřní organizační struktury je příslušný správní řízení provést.

1.3 Úkony účastníků řízení

Nutno ještě zmínit několik obecných informací o správním řízení. Toto řízení je řízením dvojinstančním, v němž se jednotlivé úkony činí písemně, nestanoví-li zákon jinak nebo nevyklučuje-li to sama povaha věci. Provádění úkonů správního orgánu v řízení je svěřeno oprávněným úředním osobám na základě vnitřního předpisu nebo pověření vedoucího správního orgánu. Každý účastník tak má možnost zjistit, kdo je v jeho věci oprávněn činit dané úkony. Sdělení vůči účastníkovi řízení může správní orgán učinit ústně v případě, že je tento osobně přítomen a netrvá na písemné formě sdělení.¹⁰ Správní řád v ustanovení § 16 stanoví, že v řízení se jedná v českém jazyce, ve kterém se musí též vyhotovovat písemnosti. Účastníkům pak navíc dává možnost jednat a předkládat písemnosti taktéž v jazyce slovenském, ale i v tomto případě správní orgán jedná a vyhotovuje písemnosti vždy v jazyce českém.

⁸ JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2011. 690 s. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-80-7400-401-8. s. 36 an.

⁹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009. 837 s. Právnícké učebnice. ISBN 978-80-7400-049-2. s. 390.

¹⁰ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009. 837 s. Právnícké učebnice. ISBN 978-80-7400-049-2. s. 386 an.

2. Účel správního řízení

Jak již bylo řečeno, správní řízení zabezpečují správní orgány. Orgány uskutečňující řízení mají dbát o to, aby účelu daného řízení, tedy vydání rozhodnutí, bylo dosaženo co možná nejrychleji a nejefektivněji. K tomu je zapotřebí nejen respektování práv účastníků řízení a dodržování všech zásad správního řízení ze strany správních orgánů, ale i součinnost konkrétních osob.

2.1 Zajištění průběhu a účelu správního řízení

K zajištění hladkého průběhu řízení mají správní orgány k dispozici určité procesní prostředky, které jsou orgány povinny užít za současného splnění dvou podmínek. První podmínkou je, že užití prostředku vyžaduje zajištění průběhu a účelu řízení, a to současně za dodržení vyhraněných mezí, tedy rozsahu, v němž je to nezbytné k zajištění průběhu a účelu řízení jako podmínky druhé. Jak je zřejmé, jedná se o podmínky kumulativní. Pokud by jedna z nich nebyla naplněna, a přesto byl některý ze zajišťovacích prostředků aplikován, vybočil by tím správní orgán ze své pravomoci. Oba tyto požadavky na aplikaci zajišťovacích prostředků shrnuje úvodní ustanovení čtvrtého dílu hlavy VI. (§ 58) správního řádu, které stanoví, že „*Správní orgán užije zajišťovací prostředky (§ 59 až 63 a § 147) pouze v případech, kdy to vyžaduje, a v rozsahu, v jakém to vyžaduje zajištění průběhu a účelu řízení.*“ Vedle zásady legality postupu správních orgánů, která z tohoto ustanovení nepochybně vyplývá, je zde zdůrazněna rovněž zásada subsidiarity a proporcionality.

2.2 Zásada subsidiarity a proporcionality

Smyslem zásady subsidiarity je požadavek, aby správní orgány zasahovaly do práv jiných osob pouze v případě, že tak stanoví zákon a tento zásah je nezbytně nutný k dosažení účelu řízení a požadovaného cíle nelze dosáhnout jinak. Užití zajišťovacích prostředků má být až krajním řešením. Je na uvážení správního orgánu, zda by v konkrétním případě nepostačily pro naplnění účelu řízení mírnější prostředky, např. domluva. Zásada proporcionality (přiměřenosti) zahrnuje podmínky a způsob, kterým může správní orgán zasahovat do práv jiných osob. Zejména při zvažování použití

zajišťovacích prostředků, je nezbytně nutné zhodnotit přiměřenost jejich užití v konkrétním případě.¹¹

Dřívější úprava zajištění průběhu a účelu řízení (zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „zákon o správním řízení“) žádné takové uvozující ustanovení shrnující tuto oblast neobsahovala a zabývala se rovnou jednotlivými zajišťovacími prostředky. Těmito instituty se podle tohoto zákona rozumí předvolání (§ 41), předvedení (§ 42), předběžná opatření (§ 43), dožádání (§ 44) a pořádková opatření (§ 45). Jednotlivé instituty budou podrobněji pojednány dále.

Současná úprava, správní řád, řadí mezi zajišťovací prostředky předvolání (§ 59), předvedení (§ 60), předběžné opatření (§ 61), pořádkovou pokutu (§ 62), vykázaní z místa konání úkonu (§ 63) a záruku na splnění povinnosti (§ 147). Zvláštní právní předpisy pak mohou obsahovat přípustné modifikace.¹² I těmito zajišťovacím prostředkům se budeme blíže věnovat později. V souvislosti s uvedenými ustanoveními věnujícími se zajišťovacím prostředkům ve správním řízení nutno zmínit též § 143 odst.1 písm. c) téhož zákona, podle kterého mohou oprávněné úřední osoby zasahovat do práv jiných osob ukládáním povinností na místě, „*jde-li o uložení záruky na splnění povinnosti (§ 147), předběžného opatření (§ 61) nebo pořádkového opatření (§ 62 a 63)*.“ O těchto úkonech hovoříme jako o neformálních, které jsou běžnou součástí správní činnosti a i při jejich aplikaci je nutno šetřit práva a oprávněné zájmy účastníků.

¹¹ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005. 515 s. ISBN 80-7201-523-0. s. 202 an.

¹² JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. 640 s. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-80-7400-157-4. s. 218.

3. Předvolání

Prvním z vyjmenovaných zajišťovacích prostředků, ať již podle dřívější či současné právní úpravy, který mají správní orgány k dispozici, je předvolání, jehož úprava prošla podstatnými změnami. Pro snadnější porovnání uvedu předchozí i současnou úpravu.

Ustanovení § 41 zákona o správním řízení bylo poměrně strohé: „(1) *Správní orgán předvolá osoby, jejichž osobní účast při projednávání věci je nutná.* (2) *V předvolání správní orgán upozorní na právní následky nedostavení se.*“

Nová úprava předvolání v § 59 správního řádu je již na první pohled rozsáhlejší, dalo by se říci propracovanější. „*Správní orgán předvolá osobu, jejíž osobní účast při úkonu v řízení je k provedení úkonu nutná. Předvolání musí být písemné a doručuje se do vlastních rukou s dostatečným, zpravidla nejméně pětidenním předstihem. V předvolání musí být uvedeno, kdo, kdy, kam, v jaké věci a z jakého důvodu se má dostavit a jaké jsou právní následky v případě, že se nedostaví. Předvolaný je povinen dostavit se včas na určené místo; nemůže-li tak ze závažných důvodů učinit, je povinen bezodkladně se s uvedením důvodů správnímu orgánu omluvit.*“

3.1 Koho lze předvolat

Okruh osob, které mohl správní orgán předvolat, byl dříve omezen na požadavek nutnosti jejich osobní účasti při projednání věci. Současná úprava přeformulovala tento požadavek tak, že správní orgán může předvolat jakoukoliv osobu, jejíž osobní účast je pro provedení úkonu nezbytná, a to bez ohledu na procesní postavení takové osoby (účastník řízení, svědek). Obecným právem účastníků řízení bylo a stále je účastnit se všech úkonů správního řízení, při jichž je účast připuštěna. O všech prováděných úkonech musí být účastníci řízení informováni a pozváni k účasti při nich. Je na rozhodnutí každého účastníka, zda tohoto pozvání využije či nikoliv. V některých případech je však účast konkrétních osob při projednávání věci nezbytná. V takovém případě správní orgán danou osobu předvolá, přičemž její právo účastnit se úkonů správního řízení se tímto okamžikem mění na povinnost dostavit se na takové předvolání na konkrétní místo v určitou dobu. Předvolána může být jak osoba fyzická, tak právnická. Jedná-li se o fyzickou osobu, je předvolání zcela konkrétní, obsahuje identifikovatelného jednotlivce. Právnickou osobu logicky nelze předvolat jako takovou, předvolává se za ni opět fyzická osoba, popř. více osob, které mají oprávnění

jednat za danou právnickou osobu. Pokud má předvolávaná osoba z jakéhokoliv důvodu zákonného zástupce, předvolává se i zákonný zástupce. Pokud by nastala situace, že správní orgán předvolá konkrétní osobu, aniž by byla její účast při projednávání věci nutná, má tato dotčená osoba právo na náhradu nákladů z nesprávného výkonu veřejné moci dle zákona č. 82/ 1998 Sb.¹³

3.2 Forma

Pro předvolání nebyla dříve podle zákona o správním řízení předepsána písemná forma. Nebylo tedy vyloučeno ani předvolání ústní. Již za této úpravy však nebylo pochyb o tom, že s ohledem na průkaznost či uplatnění dalších procesních prostředků je rozumnější učinit předvolání písemně. *„Písemné předvolání se vzhledem k možným následkům případného nedostavení doručuje zásadně do vlastních rukou, přičemž doručení musí být vykázáno. Náhradní doručení je v případě předvolání vyloučeno a fikce doručení po uložení zde následky předvedení nevyvolává. Nelze tedy předvést osobu, které předvolání nebylo fakticky doručeno, nebo která je odmítla převzít.“¹⁴*

Nově je podle správního řádu pro předvolání výslovně stanovena obligatorní písemná forma. Podle ustanovení § 19 odst. 4 správního řádu musí být písemná předvolánka doručena do vlastních rukou. Odst. 8 téhož paragrafu pak dává adresátovi možnost požádat správní orgán o jiný způsob doručení. Kromě podmínky doručení do vlastních rukou je stanovena ještě povinnost takového doručení nejméně pět dní před tím, kdy má daný úkon proběhnout. Pětidenní předstih se počítá ode dne, kdy bylo předvolání doručeno či kdy nastala fikce takového doručení. V případě, že adresát požádal správní orgán o jiný způsob doručení, je předvolání doručeno třetí den ode dne, kdy bylo odesláno. *„S ohledem na délku úložných lhůt je proto vhodné, aby předvolánky byly správních úřadem doručovány s vyloučením uložení tak, aby v případě minimálního předstihu tento neuplynul v úložné době.“¹⁵*

3.3 Náležitosti

Předvolání musí vždy obsahovat poučení o právních následcích nedostavení (to ukládala i dřívější právní úprava bez ohledu na to, zda bylo předvolání učiněno písemně

¹³ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: komentář*. Praha: Linde, 2003. 683 s. ISBN 80-7201-371-8. s. 363.

¹⁴ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: komentář*. Praha: Linde, 2003. 683 s. ISBN 80-7201-371-8. s. 365.

¹⁵ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005. 515 s. ISBN 80-7201-523-0. s. 204.

či ústně), tedy o možném předvedení, v případě, že se předvolaný bez náležité omluvy nebo bez závažných důvodů opakovaně nedostaví na předvolání, dále poučen o možném uložení pořádkové pokuty až do výše 50.000,-Kč i o možném vzniku povinnosti nahradit náklady řízení. Negativní důsledek může spočívat také v tom, že správní orgán provede potřebný úkon i bez účasti předvolané osoby, která tak nebude mít možnost uplatnit na místě své návrhy.¹⁶

Současná úprava předvolání správním řádem je ohledně jeho náležitostí důslednější. Předvolání musí být zcela konkrétní, co se týče jednoznačné identifikace předvolávané osoby, data a času, místa kam se má dostavit, včetně adresy a místnosti, a v neposlední řadě z jakého důvodu a v jaké věci je konkrétní osoba předvolávána. Všechny tyto náležitosti jsou zárukou právní jistoty a zejména umožní adresátovi vytvořit si celkem jasnou představu co se bude dít, připravit se na takový úkon a hlavně zvážit, nebrání-li mu například ve výpovědi již dříve uložená povinnost mlčenlivosti. V takovém případě je adresát povinen výpověď odepřít a tuto skutečnost musí oznámit správnímu úřadu.

Další obligatorní náležitostí předvolání, jak již bylo zmíněno, je poučení o právních následcích nedostavení se na určité místo a informování adresáta o jeho povinnosti bezodkladně se omluvit, nemůže-li se dostavit ze závažných důvodů. Takovými důvody se rozumí objektivní události, které adresát nemohl a nemůže ovlivnit, například pracovní neschopnost stvrzená lékařem. Důvodnost omluv posuzuje správní orgán s ohledem na všechny okolnosti konkrétního případu. Pro omluvu není správním řádem stanovena žádná forma, proto ji lze učinit jakýmkoliv způsobem (osobně, telefonicky, atd.).

3.4 Shrnutí

Srovnáme-li úpravu dřívější podle zákona o správním řízení se současnou úpravou správním řádem, již na první pohled je zřejmý pokrok. Nová podoba tohoto zajišťovacího prostředku vycházela z dosavadní zkušenosti z dřívější nedostačující úpravy (kdyby byla dostačující, nebyl by důvod ji měnit).

Zákon o správním řízení neobsahoval zejména formální a obsahové náležitosti předvolání ani způsob či lhůtu doručení adresované osobě. Absence těchto údajů jistě

¹⁶ VOPÁLKA, Vladimír, ŠIMŮNKOVÁ, Věra a ŠOLÍN, Miloslav. *Správní řád: komentář*. 2., dopln. a přeprac. vyd. Praha: C.H. Beck, 2003. 400 s. Komentované zákony. ISBN 80-7179-731-6. s. 120.

činila v praxi značné problémy, a proto při tvorbě nové úpravy bylo na všechny tyto údaje pamatováno. Zatímco dříve bylo možné učinit předvolání písemně i ústně, dnes je obligatorní písemná forma. Přibyla též povinnost doručit tuto písemnost do vlastních rukou a to minimálně pět dní před konáním daného úkonu. Povinným obsahem každého předvolání musí být údaje o tom, kdo, kdy, kam, v jaké věci a z jakého důvodu se má dostavit a jaké jsou právní následky nedostavení se, které jako jediné byly povinně stanoveny i dřívější úpravou.

Nově správní řád přímo připouští možnost, že se předvolaný nebude moci ze závažných důvodů dostavit, a ukládá tak adresátovi povinnost o této skutečnosti bezodkladně informovat správní orgán.

4. Předvedení

Dalším zmiňovaným zajišťovacím prostředkem, ve kterém se shoduje úprava zákonem o správním řízení a současným správním řádem alespoň co se týče pojmenování, je předvedení. Pro přehlednost opět uvedu znění obou úprav.

V ustanovení § 42 zákona o správním řízení se dočteme, že: „(1) Účastník řízení nebo svědek, který se bez náležité omluvy nebo bez závažných důvodů na opětovné předvolání nedostaví ke správnímu orgánu a bez jehož osobní účasti nelze řízení provádět, může být předveden. (2) O předvedení požádá správní orgán Veřejnou bezpečnost, o předvedení vojáků v činné službě nebo příslušníků veřejných ozbrojených sborů požádá jejich náčelníka.“

Stejně jako úprava předvolání dospěla k právně srozumitelnější podobě, i institut předvedení dostal s platností nového právního předpisu (od 1.1. 2006) jistých změn. Současná úprava zajišťovacího prostředku předvedení v § 60 správního řádu zní: „(1) Jestliže se účastník nebo svědek bez náležité omluvy nebo bez dostatečných důvodů na předvolání nedostaví, může správní orgán vydat usnesení, na jehož základě bude účastník nebo svědek předveden. Písemné vyhotovení usnesení se doručuje orgánům, které mají předvedení provést; úřední osoby, které plní úkoly těchto orgánů, doručí usnesení předváděnému. (2) Předvedení na požádání správního orgánu zajišťuje Policie České republiky nebo jiný ozbrojený sbor, o němž to stanoví zvláštní zákon. V řízení před orgány obcí zajišťuje předvedení též obecní policie.“

4.1 Podmínky

Přistoupit k použití tohoto procesního institutu bylo podle zákona o správním řízení možné za současného splnění hned několika zákonných podmínek: (1) předváděný byl opakovaně předvolán správním orgánem, (2) na toto opakované předvolání se nedostavil bez náležité omluvy nebo se sice omluvil, ale z důvodů, které nebyly správním orgánem shledány za závažné, (3) řízení nelze provádět bez osobní účasti předváděného, (4) pokud byl předváděný již v rámci předvolání výslovně upozorněn na možnost předvedení.¹⁷ Opakovaným předvoláním se rozumí takové, které se uskuteční alespoň dvakrát.

Podle správního řádu je podmínkou předvedení řádné předvolání dané osoby a její nedostavení se bez řádné omluvy či bez dostatečných důvodů. K úvaze správního

¹⁷ NEDOROST, Libor, SOVÁK, Zdeněk a VĚTROVEC, Vladislav. *Správní řád: komentář*. Praha: Eurolex Bohemia, 2002. 527 s. Komentované zákony. ISBN 80-86432-16-5. s. 94.

orgánu o předvedení stačí, je-li splněna jedna z těchto dvou podmínek, jejich kumulativní splnění zákon nežadá. Dostatečnost důvodů či náležitost omluv zkoumá stejně jako za účinnosti dřívější zákona o správním řízení sám správní orgán. Ne tedy každá omluva a ne každý důvod mohou být překážkou předvedení účastníka či svědka, jsou-li splněny zákonem stanovené předpoklady. O tom, co je či není náležitou omluvou, nerozhoduje správní orgán správním rozhodnutím ani jiným správním aktem.

O odmítnutí omluvy nevyhotovuje správní úřad rozhodnutí, ale důvody, které ho k tomu vedly, musí uvést v usnesení o předvedení. Správní orgán má však povinnost zkoumat i v případě, že se účastník či svědek náležitě neomluví, nejsou-li na jejich straně dostatečné důvody k nedostavení se na předvolání. Těžko by se mohla předvolaná osoba dostavit, je-li například pohřešovaná či hospitalizovaná v nemocnici. Pokud by se tedy takové důvody našly, nemohl by správní orgán k předvedení přistoupit. Správní orgán přihlíží též k tomu, nebyla-li omluva čistě účelová. V takovém případě, jedná-li se například o účelové lékařské potvrzení a je zde pochybnost o věrohodnosti takové omluvy, může správní orgán ověřit postup lékařů v součinnosti s příslušnou zdravotní pojišťovnou předvolaného či Českou zdravotnickou komorou.¹⁸ Zákon nestanoví, zda se musí jednat o omluvu předběžnou či následnou. Samozřejmě z povahy věci je vhodnější omluva učiněná před prováděním úkonu, ale v konkrétních případech nelze odmítnout ani omluvu následnou, jak judikoval Nejvyšší správní soud ve svém nálezu sp.zn. 7 As 9/2009.

4.2 Koho lze předvést

Při splnění výše uvedených podmínek (dříve kumulativní splnění čtyř podmínek podle zákona o správním řízení, dnes naplnění alespoň jedné z podmínek podle správního řádu) může správní úřad nechat předvést pouze účastníka řízení nebo svědka. Není zde tedy tak široký rámec možných osob, jako je tomu u předvolání, kdy může správní orgán nechat předvolat kteroukoliv osobu, jejíž účast je při projednávání věci nutná. Předvádět nelze jiné než zákonem stanovené osoby. Nepřipadá tedy v úvahu například předvedení znalce nebo zástupce účastníků řízení a to ani v případě, jsou-li účastníci řízení nepletí nebo osoby s omezenou či zbavenou způsobilostí k právním úkonům. Zákon o správním řízení ani správní řád však předvedení nezletilé či

¹⁸ JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. 640 s. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-80-7400-157-4. s. 221.

nesvéprávné osoby nevylučuje, proto i v takových případech postupuje shodně jako v případě osob zletilých či příčetných. Jedná-li se tedy nakonec o osoby nezletilé nebo nezpůsobilé, předvolává se vedle nich i jejich zákonný zástupce.¹⁹

4.3 Forma

I když jde v případě předvedení o jistý zásah do práv předváděného, zákon o správním řízení neukládá správnímu orgánu žádnou povinnost ani možnost vydat o předvedení správní rozhodnutí. Tato úprava pravděpodobně vycházela z toho, že samotný akt předvedení sám o sobě nezakládá žádnou novou povinnost, ta vyplývala již v dřívějším předvolání, které obsahovalo poučení předvolávaného o možnosti předvedení (pokud by předvolání takové poučení neobsahovalo, nebylo by předvedení možné). Předvedením se tak pouze vynucuje splnění již uložené povinnosti. Předváděný neměl proti předvedení k dispozici žádný opravný prostředek. Domníval-li se předváděný, že jeho předvedení bylo nezákonné, mohl pouze požádat orgány činné v trestním řízení, aby posoudily, zda nebyl konkrétním předvedením spáchán trestný čin. Mohl též požádat přímo nadřízený úřad orgánu, který o předvedení rozhodl, aby vykonal patřičný dohled nad tímto podřízeným orgánem. *„Vznikne-li předvedenému v důsledku nezákonného předvedení škoda, jeho nárok na její úhradu postupem podle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou nesprávným výkonem úřední moci č. 82/1998 Sb. tímto není dotčen.“*²⁰

Formulace správního řádu, že správní orgán může vydat usnesení, na jehož základě bude účastník nebo svědek (nikoliv tedy jiná osoba) předveden, znamená, že rozhodnutí, zda bude účastník či svědek předveden, samozřejmě za splnění podmínky, že se na jeho dřívější předvolání nedostavili buď bez náležitého důvodu, nebo bez náležité omluvy, je čistě v dispozici předvolávajícího správního orgánu. Zmiňované osoby tedy předvedeny být mohou, avšak nemusejí.²¹ Dojde-li správní orgán k závěru, že danou osobu je třeba předvést, ukládá správní řád příslušnému orgánu povinnost rozhodnout o předvedení konkrétní osoby vyhotovením písemného usnesení o nařízení předvedení účastníka nebo svědka. Toto usnesení doručí předvolávající orgán nejdříve orgánům, které mají předvedení provést. Teprve poté úřední osoby, které plní úkoly

¹⁹ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: komentář*. Praha: Linde, 2003. 683 s. ISBN 80-7201-371-8. s. 370.

²⁰ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: komentář*. Praha: Linde, 2003. 683 s. ISBN 80-7201-371-8. s. 368.

²¹ HRABÁK, J., NAHODIL, T. *Nový správní řád a zákon související: s odkazy, výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 2., aktualiz. a dopl. vyd. Praha: ASPI, 2006. 451 s. ISBN 80-7357-180-3. s. 183.

orgánů provádějících předvedení, doručí usnesení předvolávané osobě osobně při jejím zajištění. Tento zvláštní způsob doručení usnesení zavedl správní řád v § 60, aby podpořil efektivnost daného zajišťovacího prostředku a zejména proto, aby fyzická osoba, jež má být předvedena, nebyla předem informována a datu a čase předvedení a nemohla tak provedení daného úkonu zmařit. Pro doručování usnesení o předvedení jinak platí ustanovení § 19 a násl. správního řádu, stejně jako jeho § 24 spočívající v možnosti považovat usnesení za doručené, jestliže předváděná osoba odmítá doručované usnesení převzít nebo neposkytne součinnost k řádnému doručení. Odmítnutí převzetí tedy nebrání tomu, aby bylo předvedení vykonáno.

4.4 Náležitosti

Usnesení o předvedení obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků. Ve výroku usnesení je třeba uvést kdo, kdy, kam a v jaké věci má být předveden. Usnesení musí být odůvodněno. V rámci odůvodnění usnesení musí správní orgán osvětlit, proč je použití tohoto procesního institutu nutné pro zajištění řádného průběhu a dosažení účelu řízení. Správní úřad v odůvodnění též konstatuje marné předvolání a případné odmítnutí omluvy nedostavení se s uvedením důvodů, které ho k takovému odmítnutí vedly. Součástí usnesení je i poučení o opravných prostředcích, v tomto případě o možnosti odvolání proti usnesení o předvedení, které ovšem nemá odkladný účinek a podané odvolání tudíž nemá vliv na vykonatelnost napadeného usnesení. Správní orgán nemůže v usnesení stanovit určitý způsob provedení předvedení. Konkrétní forma předvedení je čistě v rukou provádějícího orgánu, resp. jeho vlastní interní normy. Na způsob předvedení může předváděný podat stížnost, která bude směřovat tomu orgánu, který úkon prováděl, nikoliv správnímu úřadu, který o předvedení rozhodoval.²²

4.5 Pravomocné orgány

Zákon o správním řízení svěřoval pravomoc předvést předvolaného pouze Policii ČR (Veřejná bezpečnost byla již za působnosti tohoto zákona nahrazena Policií ČR). Z textu tohoto zákona nebyla zřejmá konkrétní forma předvedení. Správní orgán tak pouze písemně vyzval oddělení Policie ČR, v jehož územním obvodu se nachází

²² JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. 640 s. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-80-7400-157-4. s. 222.

trvalé bydliště předváděného popřípadě obvodní oddělení, v rámci jehož působnosti se předváděný zdržuje. Neshoduje-li se místo trvalého bydliště předváděného s místem, kde se zdržuje, žádal správní orgán o předvedení to oddělení Policie ČR, v jehož obvodu se zdržuje, a ve výzvě uvedl i místo trvalého bydliště. Správní úřad požádal o předvedení pouze příslušný orgán. Předváděné osobě se již žádost nedoručovala. Předvádějící orgán se však musel touto žádostí prokázat, pokud o to předváděný požádal. Žádost správního orgánu o předvedení, na jejímž základě příslušný orgán předvedení provedl, musela obsahovat přesnou identifikaci předváděné osoby, místo jejího trvalého pobytu (popř. přechodné bydliště či místo, kde se zdržuje), kdy a kam konkrétně má být předváděný předveden, případně místo jeho předvedení pro případ, že se jej nepodaří zastihnout.

Správní řád výslovně svěřuje tuto pravomoc nejen Policii ČR, ale též jinému ozbrojenému sboru, o kterém to výslovně stanoví zvláštní zákon.

Dožádaný orgán nemá možnost předvedení odmítnout a není ani oprávněn postoupit žádost o předvedení jinému orgánu. Nastane-li situace, že důvody, které vedly k vydání usnesení o převedení, pominuly ještě před tím, než bylo zajištění realizováno, správní orgán původní usnesení dalším usnesením zruší a oznámí tuto skutečnost dožádanému orgánu i osobě, která měla být předvedena. V opačném případě, tedy pokud důvody předvedení stále trvají a bylo přistoupeno i jeho provedení, se může stát, že je předvedení neúspěšné. V takovém případě učiní předvádějící orgán záznam obsahující důvody předvedení a čas a místo neúspěšného pokusu. Nebylo-li předvedení stanoveno na určité datum, pokusí se příslušný orgán o zajištění předvedení opakovaně do doby, než správní orgán usnesení o předvedení zruší.²³

K rozšíření okruhu osob, jež disponují pravomocí k předvádění, došlo zákonem č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů, který tuto pravomoc svěřuje též strážníkům obecní a městské policie. Podle ustanovení § 13 tohoto zákona je strážník „*oprávněn předvést na policii osobu, která odmítla vyhovět výzvě strážníka k prokázání totožnosti*“ nebo jestliže se při prokázání totožnosti osoby ukázalo, že jde o osobu hledanou či pohřešovanou policií. Dále je podle téhož paragrafu „*oprávněn předvést osobu, která přes opětovnou výzvu strážníka pokračuje v jednání narušujícím veřejný pořádek nebo ohrožujícím život nebo zdraví jiných osob anebo své vlastní nebo majetek a nelze jí jiným způsobem v takovém jednání zabránit*“. Samozřejmě předvede

²³ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005. 515 s. ISBN 80-7201-523-0. s. 207.

též osobu, o jejíž předvedení byl požádán příslušným orgánem obce podle zvláštních předpisů. Správní orgán se neobrací s žádostí o předvedení na jednotlivé strážníky, nýbrž na jejich ředitele, který musí žádosti vyhovět. Obecní policie má však značně omezenou teritoriální působnost, a tak může předvádět pouze osoby nacházející se v územním obvodu města. V některých případech je proto dobré zvážit, zda nebude vhodnější obrátit se na Policii ČR, která žádná taková omezení nemá. Plnit úkoly tedy může obecní policie jen na území obce, která ji zřídila. Výjimkou jsou dohody uzavřené na základě veřejnoprávních smluv, díky nimž může obecní policie zajistit předvedení i na území obce, která ji nezřídila. Orgány zajišťující předvedení se při těchto úkonech řídí interními a právními předpisy, které upravují jejich činnost. Zejména se jedná o zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů.²⁴

Správní řád vypustil ze svého ustanovení o předvedení případy předvedení vojáků a příslušníků veřejných ozbrojených sborů. Měl-li být předváděnou osobou voják Armády České republiky nebo příslušník veřejného ozbrojeného sboru, správní orgán požádal o jeho předvedení příslušného náčelníka nebo velitele. V případě vojáka Armády ČR se muselo jednat o vojáka v činné službě. Co vše je veřejným ozbrojeným sborem, stanoví zvláštní zákony. Je jím například Policie ČR, Vězeňská služba, justiční stráž, apod.

Samotný proces předvádění zákonem blíže upraven není. Orgány provádějící předvedení nesmějí ani za tímto účelem porušit domovní svobodu ani vstoupit do obydlí. Nebytových prostor nebo provozoven, v nichž by se mohla daná osoba zdržovat, se tento zákaz netýká. Pokud je předváděný zastížen příslušným orgánem, a přesto jej odmítne následovat, má předvádějící orgán oprávnění použít donucovacích prostředků, a to v přiměřené míře. V případě, že předváděná osoba prohlásí, že se dostaví dobrovolně, nemá toto za následek ustoupení od předvedení, pouze se změnila forma aktivního předvedení na pasivní doprovod.²⁵

4.6 Shrnutí

Zhodnotíme-li obě zmiňované úpravy, lze konstatovat, že úprava předvedení nebyla změněna či doplněna v takové míře, v jaké tomu bylo v případě předvolání.

²⁴ JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. 640 s. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-80-7400-157-4. s. 222.

²⁵ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: komentář*. Praha: Linde, 2003. 683 s. ISBN 80-7201-371-8. s. 370 an.

Stejně zůstaly podmínky pro přistoupení k předvedení, tedy nedostavení se bez náležité omluvy nebo bez dostatečných důvodů, za nichž lze opět shodně podle obou úprav předvést pouze účastníka řízení nebo svědka.

Na rozdíl od zákona o správním řízení, podle něhož bylo možné přistoupit k předvedení až po opětovném předvolání účastníka nebo svědka, je nyní podle správního řádu možné zajistit předvedení již po jednom neúspěšném předvolání, přičemž není rozhodující, zda si konkrétní osoba vyzvedla předvolání osobně nebo zda byla použita fikce doručení.²⁶

Dalším rozdílem je povinnost správního orgánu vydat usnesení o předvedení, kterou správnímu orgánu ukládá nový správní řád. Z předchozí právní úpravy nebylo možné zjistit, jakou právní formu mělo předvedení mít. Správní orgán pouze písemně vyzval orgán příslušný k provedení předvedení, přičemž tato žádost se doručovala pouze příslušnému orgánu, předváděné osobě už nikoliv. Nová úprava správním řádem právě pro tyto nedostatky stanovila jasnou formu usnesení, které se krom dožadovanému orgánu, jenž je určen podle stejných kritérií jako dříve (podle trvalého bydliště předváděného nebo místa, kde se zdržuje), doručuje též předváděnému, i když specificky, jak již bylo zmíněno výše. Obsah druhého odstavce obou úprav zůstal v podstatě nezměněn. Nově pouze správní řád přímo zakotvuje obecní policii jako orgán oprávněný k provádění předvedení, ovšem i podle předchozí úpravy bylo toto možné na základě zákona o obecní policii.

²⁶ JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. 640 s. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-80-7400-157-4. s. 221.

5. Předběžná opatření

Správní orgány mají k zajištění průběhu a účelu správního řízení k dispozici též institut předběžných opatření. Předběžné opatření má dočasnou povahu a správní orgány k němu přistupují, je-li potřeba rychle a účinně poskytnout ochranu právům a právem chráněným zájmům fyzických a právnických osob. Jelikož se právní úprava zákona o správním řízení v ledačem liší od úpravy správním řádem, uvádím pro přehlednost znění obou úprav a v následujících odstavcích se pokusím vystihnout uskutečněné změny.

§ 43 zákona o správním řízení upravuje předběžná opatření následovně: „(1) *Správní orgán může před skončením řízení v rozsahu nezbytně nutném pro zajištění jeho účelu a) uložit účastníkům, aby něco vykonali, něčeho se zdrželi nebo něco strpěli; b) nařídit zajištění věcí, které mají být zničeny nebo učiněny nepotřebnými, anebo jichž je třeba k provedení důkazů.* (2) *Správní orgán zruší předběžné opatření, jakmile pomine důvod, pro který bylo nařízeno; jinak pozbývá účinnosti dnem, kdy rozhodnutí ve věci nabylo právní moci.* (3) *Odvolání proti rozhodnutí o předběžném opatření nemá odkladný účinek.*“

Jak již bylo zmíněno výše, i podoba předběžného opatření prošla s novou právní úpravou jistými změnami, resp. doplněním, zřejmě aby již nebylo pochyb o dříve nejasných, v zákoně o správním řízení ne zcela konkrétně upravených skutečnostech. Nově tedy správní řád ve svém ustanovení § 61 upravuje předběžné opatření takto: „(1) *Správní orgán může z moci úřední nebo na požádání účastníka před skončením řízení rozhodnutím nařídit předběžné opatření, je-li třeba, aby byly zatímně upraveny poměry účastníků, nebo je-li obava, že by bylo ohroženo provedení exekuce. Předběžným opatřením lze účastníkovi nebo jiné osobě přikázat, aby něco vykonal, něčeho se zdržel nebo něco strpěl, anebo zajistit věc, která může sloužit jako důkazní prostředek, nebo věc, která může být předmětem exekuce.* (2) *O požádání účastníka o předběžné opatření musí být rozhodnuto do 10 dnů. Rozhodnutí se oznamuje jen tomu, koho se týká, popřípadě též jinému účastníkovi, který o jeho vydání požádal. Odvolání proti rozhodnutí o nařízení předběžného opatření nemá odkladný účinek; může je podat pouze účastník, kterému se rozhodnutí oznamuje.* (3) *Správní orgán předběžné opatření zruší rozhodnutím bezodkladně poté, co pomine důvod, pro který bylo nařízeno. Neučiní-li tak, pozbývá předběžné opatření účinnosti dnem, kdy se rozhodnutí ve věci stalo vykonatelným nebo nabylo jiných právních účinků.* (4) *Osoba, které bylo oznámeno rozhodnutí o zajištění věci, je povinna tuto věc správnímu orgánu vydat.*

Není-li věc v určené lhůtě správnímu orgánu vydána, může být tomu, kdo ji má u sebe, odňata. O vydání nebo odnětí zajištěné věci se sepíše protokol, v němž se uvede též popis zajištěné věci. Osobě, která věc vydala nebo již byla věc odňata, správní orgán nebo úřední osoba provádějící odnětí věci vystaví potvrzení. Pozbylo-li předběžné opatření účinnosti, vrátí se věc osobě, které byla zajištěna, nemůže-li být předmětem exekuce.“

5.1 Použití

Jak zákon o správním řízení tak správní řád formulují možnost použití předběžného opatření slovem „může“, což by mohlo vést k mylnému výkladu, že se jedná o pouhé fakultativní oprávnění správního úřadu, jehož užití je záležitostí diskreční pravomoci příslušného orgánu. Vzhledem k obecným povinnostem správního orgánu, které definují oba zákony v úvodních ustanoveních, a s ohledem na veřejnoprávní charakter správní činnosti je však nutno zmíněné zdánlivě fakultativní opatření považovat za povinnost správního orgánu vydat předběžné opatření vždy, odůvodňují-li jeho vydání objektivní podmínky, o nichž se orgán dozví, nebo pokud je to nezbytné k zajištění účelu správního řízení.²⁷ Obě úpravy se shodují též v tom, že předběžné opatření lze uložit pouze v průběhu správního řízení a jeho účelem musí být vždy ochrana konkrétních práv nebo právem chráněných zájmů, existuje-li důvodné podezření, že tato určitá práva či právem chráněné zájmy budou ohroženy nebo bude zmařen průběh správního řízení.

5.1.1 Omezení

Zákon o správním řízení ukládal (přímo v ustanovení § 43 věnujícího se předběžným opatřením) správnímu orgánu při vydávání předběžných opatření povinnost omezit tato opatření na nezbytně nutný rozsah pro dosažení účelu správního řízení. Výklad neurčitého pojmu „nezbytně nutný rozsah“ bychom v zákoně hledali marně. Lze jej chápat tak, že předběžná opatření nemohou v žádném případě nahrazovat rozhodnutí ve věci samé a nemůže jimi být zasahováno do práv a právem chráněných zájmů jedněch osob na úkor práv a zájmů jiných osob nebo uloženy povinnosti, jejichž splnění by bránilo obnovení původního stavu.²⁸ I když správní řád tento požadavek

²⁷ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: komentář*. Praha: Linde, 2003. 683 s. ISBN 80-7201-371-8. s. 374.

²⁸ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: komentář*. Praha: Linde, 2003. 683 s. ISBN 80-7201-371-8. s. 374.

nezbytně nutného rozsahu ze své úpravy (§ 61) vypustil, i nyní platí, že „*předběžným opatřením nelze předcházet meritorní rozhodnutí ve věci samé a lze jím pouze dočasně upravit zatímní poměry účastníků řízení tak, aby ještě před meritorním rozhodnutím ve věci nedošlo k nezvratným změnám, které by měly vliv na vlastní rozhodnutí ve věci samé. Stejně tak předběžné opatření nesmí navodit ve vztazích účastníků nezvratné změny, které budou mít negativní vliv na rozhodnutí ve věci samé.*“²⁹ Rozsah jeho užití je nicméně i ve správním řádu určen v § 58, který ukládá správnímu orgánu povinnost užívat všechny zajišťovací prostředky, tedy i předběžné opatření, „*pouze v případech, kdy to vyžaduje, a v rozsahu, v jakém to vyžaduje zajištění průběhu a účelu řízení.*“

5.2 Forma

Předběžné opatření se vydávalo a stále vydává formou správního rozhodnutí, které je vydáno v rámci správního řízení. Zásadním rozdíl v mnou porovnávaných úpravách tkví v možnosti zahájení řízení.

5.3 Zahájení řízení

Podle zákona o správním řízení bylo rozhodnutí o předběžném opatření zásadně doménou správního orgánu. O tomto opatření se rozhodovalo z úřední povinnosti a existovalo pouze kladné rozhodnutí. Pokud, přestože řízení bylo formálně možné zahájit pouze z moci úřední, dal k řízení o vydání předběžného opatření podnět jiný účastník řízení a správní orgán podnětu nevyhověl, žádné rozhodnutí o tom nevydával. Správní orgán maximálně mohl osobě, která podnět podala, sdělit, že jí požadované předběžné opatření v dané věci neuloží.³⁰ V důsledku toho, že toto sdělení nebylo správním rozhodnutím, neměl proti němu podatel možnost uplatnit žádný opravný prostředek.

5.3.1 Zahájení řízení na žádost účastníka

Oproti původní úpravě zákonem o správním řízení správní řád výslovně upravuje možnost vydat předběžné opatření nejen z moci úřední, ale i na žádost účastníka řízení, což dříve nebylo (alespoň formálně) možné. Není však v žádném případě povinností správního orgánu nařídit předběžné opatření, které bylo účastníkem

²⁹ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005. 515 s. ISBN 80-7201-523-0. s. 209.

³⁰ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: komentář*. Praha: Linde, 2003. 683 s. ISBN 80-7201-371-8. s. 375.

navrženo. Správní orgán je při svém rozhodování vázán pouze účely a formami předběžných opatření, jak jsou stanoveny správním řádem³¹ (nutná zatímní úprava poměrů účastníků, obava, že bude ohrožena realizace exekuce; podobněji viz.dále). Na nařízení předběžného opatření tedy účastník řízení nemá právní nárok.

Jak stanoví § 44 správního řádu, řízení na žádost účastníka je zahájeno dnem, kdy žádost došla věcně a místně příslušnému správnímu orgánu (na rozdíl od řízení z moci úřední, které je podle § 46 správního řádu zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkovi, popř. účastníkům). Řízení o nařízení předběžného opatření je závislé na řízení ve věci samé, správní orgán jej vede souběžně s ním. Nařídí předběžné opatření může správní orgán v prvním stupni i odvolací správní orgán.³² Překážkou jeho uložení je rozhodnutí ve věci samé, jak vyplývá přímo ze stanovené možnosti správního orgánu nařídí před skončením řízení předběžné opatření. Touto překážkou však není pravomocné rozhodnutí, resp. okamžik nabytí právní moci rozhodnutí, nýbrž okamžik, kdy se dané rozhodnutí stalo vykonatelným či nabylo jiných právních účinků.³³

Správní řád nestanoví pro účastníkovu žádost požadavek určité formy ani její náležitosti. Stejně jako z každého jiného podání by z ní mělo být zřejmé označení účastníka, který o předběžné opatření žádá, popis předběžného opatření a odůvodnění. Správní orgán je při svém rozhodování žádostí vázán, s výjimkou uváděného odůvodnění. Pokud žádost nebude obsahovat dané náležitosti nebo bude postížena jinou vadou, správní orgán vyzve žadatele, aby jej v přiměřené lhůtě odstranil. I v tomto případě stále platí, že řízení je zahájeno dnem, kdy žádost, byť neúplná, došla správnímu orgánu. Pokud žadatel ve stanovené lhůtě vady neodstraní a jsou-li takového charakteru, že v řízení nelze pokračovat, správní orgán řízení o nařízení předběžného opatření zastaví.³⁴

5.3.2 Lhůty pro vydání rozhodnutí

Se zakotvením nové možnosti zahájit řízení o nařízení předběžného opatření na žádost účastníka stanovil správní řád také lhůtu, ve které je správní orgán povinen

³¹ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Vyd. 1. Praha: BOVA POLYGON, 2006. 1042 s. ISBN 80-7273-134-3. s. 369.

³² JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. 640 s. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-80-7400-157-4. s. 224.

³³ JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. 640 s. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-80-7400-157-4. s. 224.

³⁴ podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.

rozhodnout. V případě takto zahájeného řízení je správní orgán povinen rozhodnout o předběžném opatření do 10 dnů od doručení žádosti, a to buď tak, že jeho uložení nařídí nebo žádost odmítne. Takto krátká lhůta je důsledkem obecného smyslu předběžného opatření, tedy potřeby rychle upravit poměry mezi účastníky řízení, podle správního řádu jím je rovněž zabránění zmaření realizace exekuce.³⁵ J. Hrabák ve své publikaci uvádí, že z jiných důvodů nelze předběžné opatření nařídít.³⁶ S tím by se souhlasit dalo s poznámkou, že toto platí budeme-li brát v úvahu pouze správní řád. Zvláštní zákony totiž mohou stanovit zvláštní důvody pro nařízení předběžného opatření.

Takovým zvláštním zákonem je například zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon), ve znění pozdějších předpisů, který v ustanovení § 42 svěřuje ministerstvu pravomoc „rozhodnutím vydat předběžné opatření k ochraně přírodních zdrojů minerálních vod, peloidů a plynů nebo k ochraně přírodních léčebných lázní před vznikem případných škod, a to v době před vydáním osvědčení podle § 5 nebo před stanovením statutu lázeňského místa. Předběžné opatření lze vydat jen na dobu nezbytně nutnou k zabezpečení ochrany, nejdéle na dobu 2 let.“

Krajský soud v Ostravě k možnosti vydat předběžné opatření judikoval, že „ani zamítnutí návrhu na vydání předběžného opatření soudem nebrání tomu, aby správní orgán podle § 5 obč.zák. návrhu na poskytnutí předběžné ochrany vyhověl. V platné právní úpravě jsou totiž odlišně formulovány podmínky pro nařízení předběžného opatření (§ 74 a násl. o.s.ř.), a pro poskytnutí předběžné ochrany orgánem státní správy.“³⁷

Jestliže jsem zmínila desetidenní lhůtu pro vydání rozhodnutí v případě zahájení řízení na žádost účastníka, je vhodné uvést též lhůtu pro rozhodnutí, je-li řízení zahájeno z moci úřední. Tato lhůta sice není zmíněna ve správním řádu v rámci ustanovení týkajících se zajišťovacích prostředků, ale platí zde obecně stanovená lhůta pro vydání rozhodnutí určená § 71 tohoto zákona, podle něhož musí správní orgán rozhodnout bez zbytečného odkladu, a pokud toto nelze, pak je povinen vydat rozhodnutí do 30 dnů od zahájení řízení.

³⁵ JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. 640 s. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-80-7400-157-4. s. 225.

³⁶ HRABÁK, J., NAHODIL, T. *Nový správní řád a zákon související: s odkazy, výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 2., aktualiz. a dopl. vyd. Praha: ASPI, 2006. 451 s. ISBN 80-7357-180-3. s. 186.

³⁷ Rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě ze dne 20.12.2000, sp. zn. SJS 849/2001 Ca 58/2000-31.

5.3.3 Zahájení řízení z moci úřední

I bez intervence účastníka je úkolem správního orgánu vydat z úřední povinnosti předběžné opatření, jsou-li splněny zákonem předvídané důvody. Těmi se rozumí zejména pokračování některého z účastníků v protiprávním jednání, kterým hrozí vznik závažné či nenapravitelné škody ostatním účastníkům, nebo je-li ohroženo dokazování či provedení exekuce.³⁸ Pokud by správní orgán tuto svou povinnost nesplnil, jednalo by se o nesprávný úřední postup a účastník, kterému jím vznikla škoda, by ji mohl uplatnit podle zvláštních právních předpisů (zákon č.82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů).

5.4 Rozhodnutí

Zjistí-li správní orgán, že jsou naplněny zákonem stanovené důvody k nařízení předběžného opatření či shledá důvodným požádání účastníka, rozhodne ve stanovené lhůtě o vydání předběžného opatření. Rozhodnutí o předběžném opatření se oznamuje, jak za účinnosti zákona o správním řízení, tak nyní, tomu, koho se týká, tedy osobě, vůči které předběžné opatření směřuje, a dále, s přibytím možnosti zahájit řízení o nařízení předběžného opatření na žádost účastníka, se oznamuje, i v případě zamítnutí žádosti, též tomu účastníkovi řízení, který o vydání předběžného opatření požádal.³⁹ „Rozhodnutí se tedy nedoručuje účastníkům řízení ve věci samé, neboť řízení o nařízení předběžného opatření, které probíhá paralelně vedle řízení o věci samé, má samostatný okruh účastníků.“⁴⁰

5.5 Formy předběžných opatření

Předběžné opatření je procesní prostředek, jímž lze ve správním řízení nařídít v zákoně vyjmenovaná opatření. Podle zákona o správním řízení bylo možné předběžným opatřením uložit účastníkům řízení, aby něco vykonali, něčeho se zdrželi nebo něco strpěli, nebo jím správní úřad nařídil (už ne jen účastníkům) zajištění věcí,

³⁸ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005. 515 s. ISBN 80-7201-523-0. s. 209.

³⁹ HORZINKOVÁ, Eva a NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní: (vysokoškolská učebnice)*. 2., aktualiz. vyd., [V nakl. Leges vyd. 1.]. Praha: Leges, 2008. 348 s. Student. ISBN 978-80-87212-01-1. s. 133.

⁴⁰ JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. 640 s. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-80-7400-157-4. s. 226.

kteře měly být zničeny nebo učiněny nepotřebnými.⁴¹ Toto ustanovení našlo podle R. Ondruše nejčastěji uplatnění v řízení o správních deliktech u zajištěných věcí, které měly být zabráný nebo měly propadnout státu.⁴² Dále bylo možné zajistit věci, kterých mělo být použito k provedení důkazu a u nichž bylo zřejmé, že je jejich vlastník nebo držitel sám zničí či jinak znemožní provedení důkazu.

Ve správním řádu nalezneme pár odlišností. I nyní lze předběžným opatřením uložit něco vykonat, něčeho se zdržet nebo něco strpět, anebo zajistit věc a to podle zákona (dřívějšího i nynějšího) takovou, která může sloužit jako důkazní prostředek a nově i za účelem zajištění exekuce též věc, jež může být jejím předmětem. Zajištěním věci se rozumí její faktické odnětí z dispozice jejího držitele a uložení u správního orgánu. Nově lze také všechna tato opatření uložit jak účastníkům řízení, tak jiným osobám.

Rozhodnutí o předběžném opatření by mělo být maximálně konkrétní. Musí v něm být uveden přesný popis činnosti, kterou jsou účastníci správního řízení povinni vykonat včetně doby, po kterou předběžné opatření platí.⁴³

5.6 Opravné prostředky

Zákon o správním řízení i správní řád shodně upravují možnost opravných prostředků. Proti rozhodnutí o předběžném opatření připouští odvolání, jemuž zároveň odjímají odkladný účinek. Odnětí suspensivního účinku znamená, že rozhodnutí je vykonatelné okamžikem jeho oznámení. Odvolání je oprávněn podat ten, komu je rozhodnutí oznámeno. Pokud by tedy správní orgán v rozporu se zákonem oznámil rozhodnutí i jinému účastníkovi řízení, má takový účastník taktéž právo opravného prostředku.⁴⁴

5.7 Účinnost předběžných opatření

Zákon o správním řízení i správní řád shodně ukládají správnímu orgánu povinnost zrušit předběžné opatření, jakmile se dozví, že pominuly důvody, pro něž bylo opatření nařízeno. Správní orgán musí sledovat existenci takových důvodů po

⁴¹ NEDOROST, Libor, SOVÁK, Zdeněk a VĚTROVEC, Vladislav. *Správní řád: komentář*. Praha: Eurolex Bohemia, 2002. 527 s. Komentované zákony. ISBN 80-86432-16-5. s. 95.

⁴² ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: komentář*. Praha: Linde, 2003. 683 s. ISBN 80-7201-371-8. s. 376.

⁴³ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: komentář*. Praha: Linde, 2003. 683 s. ISBN 80-7201-371-8. s. 375.

⁴⁴ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005. 515 s. ISBN 80-7201-523-0. s. 210.

celou dobu účinnosti předběžného opatření.⁴⁵ Správní řád výslovně ukládá správnímu orgánu zrušit je bezodkladně poté, co se dozví o pominutí důvodů. Zákon o správním řízení sice bezodkladnost rozhodnutí výslovně neukládal, nicméně už i za jeho účinnosti se výkladem usuzovalo, že povinnost zrušit předběžné opatření má správní orgán bezodkladně poté, jakmile se dozví, že důvody jeho uložení pominuly.⁴⁶

O zrušení rozhodnutí o předběžném opatření rozhoduje orgán, který jej vydal, přičemž důvodem zrušení není v tomto případě nezákonnost či nesprávnost rozhodnutí, nýbrž pouze právní skutečnost, která brání jeho dalšímu trvání.⁴⁷ Ze zákona o správním řízení ani ze správního řádu nevyplývá, že by tak správní orgán musel činit z úřední povinnosti. Z té sice vyplývá nutnost zkoumání důvodů pro zrušení opatření po celou dobu jeho účinnosti, o pominutí důvodů se však správní orgán může dozvědět i od samotných účastníků správního řízení. Kterýkoliv účastník správního řízení je oprávněn podat návrh na zrušení předběžného opatření.⁴⁸

Pokud skutečně pominuly důvody pro nařízení předběžného opatření, správní orgán jej zruší. Zákon o správním řízení nestanovil pro zrušení rozhodnutí žádnou formu. Komentář k tomuto zákonu vyložil povinnost zrušit předběžné opatření stejným typem správního rozhodnutí, jakým bylo nařízeno⁴⁹ (tedy rozhodnutím). Správní řád oproti tomu výslovně uvádí, že správní orgán zruší předběžné opatření rozhodnutím.

Nastanou-li zákonem předvídané skutečnosti (pominou-li důvody), zruší předběžné opatření kdykoliv v průběhu správního řízení jak nalézací tak i odvolací správní orgán.⁵⁰ Rozhodnutí o zrušení se oznamuje osobám, kterým bylo oznámeno rozhodnutí o nařízení předběžného opatření (pokud bylo předběžné opatření zrušeno na návrh účastníka řízení, jemuž rozhodnutí o nařízení oznámeno nebylo, oznamuje se rozhodnutí o zrušení též jemu) a které mohou taktéž proti tomuto rozhodnutí podat odvolání, u kterého zákon nevyklučuje odkladný účinek.⁵¹

⁴⁵ JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. 640 s. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-80-7400-157-4. s. 226.

⁴⁶ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: komentář*. Praha: Linde, 2003. 683 s. ISBN 80-7201-371-8. s. 376.

⁴⁷ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Vyd. 1. Praha: BOVA POLYGON, 2006. 1042 s. ISBN 80-7273-134-3. s. 370.

⁴⁸ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005. 515 s. ISBN 80-7201-523-0. s. 210.

⁴⁹ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: komentář*. Praha: Linde, 2003. 683 s. ISBN 80-7201-371-8. s. 376.

⁵⁰ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005. 515 s. ISBN 80-7201-523-0. s. 210.

⁵¹ JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. 640 s. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-80-7400-157-4. s. 226.

Nezruší-li správní orgán rozhodnutí o předběžném opatření v průběhu správního řízení, pozbývá toto rozhodnutí účinnosti a to podle zákona o správním řízení dnem, kdy meritorní rozhodnutí ve věci nabylo právní moci⁵² (v právní moci bylo podle § 52 zákona o správním řízení rozhodnutí, které bylo oznámeno a proti němuž nelze podat odvolání), zatímco podle správního řádu dnem, kdy se rozhodnutí ve věci stalo vykonatelným nebo nabylo jiných právních účinků⁵³ (dle § 74 odst. 1 a 2 správního řádu je „rozhodnutí vykonatelné nabytím právní moci nebo pozdějším dnem, který je v jeho výrokové části uveden“ nebo marným uplynutím lhůty ke splnění jím uložené povinnosti). Od těchto stanovených okamžiků není osoba, které byla předběžným opatřením uložena určitá povinnost, povinna se tímto opatřením řídit a nelze přistoupit k provedení exekuce k jejich splnění či v takové exekuci nadále pokračovat.⁵⁴

5.8 Ediční povinnost

Správní řád nově konkretizuje povinnosti vyplývající z předběžného opatření, jímž bylo rozhodnuto o zajištění věci. Osoba, které bylo takové rozhodnutí oznámeno, je povinna zajišťovanou věc správnímu orgánu vydat (tzv. ediční povinnost) a to ve lhůtě uvedené ve výroku rozhodnutí o předběžném opatření. Neučiní-li tak, „*může být věc tomu, kdo ji má u sebe (tedy i osobě odlišné od osoby, které je rozhodnutí o zajištění věci oznámeno), odňata.*“⁵⁵ Správní orgán v takovém případě provede odnětí věci přímým vynucením podle § 125 správního řádu, který upravuje výkon rozhodnutí odebráním movité věci.

Správní řád nevyklučuje, aby předmětem zajištění byla věc nemovitá. Domnívám se však, že k této možnosti bude přistupováno jen ve výjimečných případech, jelikož bude poměrně obtížné odejmutí nemovitých věcí z dispozice jejich vlastníka.

O vydání nebo odnětí věci musí správní orgán sepsat protokol, který krom náležitostí uvedených v § 18 správního řádu musí obsahovat konkrétní identifikační prvky zajištěné věci, aby se předešlo její možné záměně, a taktéž se osobě, která věc

⁵² § 43 odst.2 správního řádu.

⁵³ § 61 odst. 3 správního řádu.

⁵⁴ JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. 640 s. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-80-7400-157-4. s. 226.

⁵⁵ JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. 640 s. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-80-7400-157-4. s. 226.

vydala či jejíž věc byla odňata, vystaví potvrzení, v němž bude též také uveden popis zajištěné věci.⁵⁶

Pozbylo-li předběžné opatření účinnosti, správní orgán vrátí věc osobě, která ji vydala nebo jíž byla odebrána za předpokladu, že daná věc nemůže být předmětem exekuce.⁵⁷ Správní orgán sepíše o vrácení zajištěné věci záznam. Posouzení, zda by určitá věc mohla být vhodným předmětem exekuce či nikoliv provádí správní orgán v rámci svého uvážení.⁵⁸

5.9 Přezkum

Jak vyznívá z Vopálkovy publikace z roku 2003⁵⁹, ani judikatura dlouhou dobu nedospívala k jednoznačnému závěru, je-li možné v rámci správního soudnictví přezkoumávat správní rozhodnutí, jehož předmětem bylo vydání předběžného opatření. Zároveň zde uvádí logické argumenty pro obě odpovědi připadající v úvahu. Přezkum by byl podle něho vyloučen, pokud bychom vycházeli z čistě gramatického výkladu slova „předběžné“ a nepochybného zatímního charakteru těchto opatření. Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění účinném k 31. 12. 2002 v ustanovení § 248 odst. 2 písm. e) totiž vylučuje z přezkoumání soudem „*rozhodnutí správních orgánů předběžné nebo pořádkové povahy a rozhodnutí, jimiž se upravuje vedení správního řízení*“, jímž rozhodnutí o předběžném opatření nepochybně je.

Pro dovolení přezkumu pak podle V. Vopálky⁶⁰ svědčí fakt, že i rozhodnutím o předběžném opatření může být účastník řízení zkrácen na svých právech, a proto by mu mělo být zaručeno právo dovolat se soudní ochrany, jak jej garantuje Listina základních práv a svobod⁶¹ (dále jen LZPS) v čl. 36.

Osobně bych se přikláněla k druhému argumentu svědčícímu ve prospěch přezkumu rozhodnutí o předběžném opatření, jelikož si myslím, že do popředí by měla

⁵⁶ JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. 640 s. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-80-7400-157-4. s. 227.

⁵⁷ § 61 odst. 4 správního řádu.

⁵⁸ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005. 515 s. ISBN 80-7201-523-0. s. 211.

⁵⁹ VOPÁLKA, Vladimír, ŠIMŮNKOVÁ, Věra a ŠOLÍN, Miloslav. *Správní řád: komentář*. 2., dopln. a přeprac. vyd. Praha: C.H. Beck, 2003. 400 s. Komentované zákony. ISBN 80-7179-731-6. s.122.

⁶⁰ VOPÁLKA, Vladimír, ŠIMŮNKOVÁ, Věra a ŠOLÍN, Miloslav. *Správní řád: komentář*. 2., dopln. a přeprac. vyd. Praha: C.H. Beck, 2003. 400 s. Komentované zákony. ISBN 80-7179-731-6. s. 122.

⁶¹ Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

vždy vystupovat zejména základní lidská práva, k nimž právo na soudní ochranu nepochybně patří a k nimž by mělo být ve všech případech přihlíženo.

Například Vrchní soud v Praze k tomuto ve svém rozhodnutí 7 A 39/95 [SoJ. 98, 16: 505] uvedl, že *„je-li rozhodnutí správního orgánu z přezkumu soudem vyloučeno ustanovením § 248 odst. 2 písm. e) o.s.ř. jako rozhodnutí předběžné povahy, zastaví soud řízení o žalobě proti němu i tehdy, je-li pro vnitřní logický rozpor nepřezkoumatelné ve smyslu § 250f o.s.ř.“*⁶² (podle znění účinného k 31.12.2002).

S účinností zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní⁶³, ve znění pozdějších předpisů, je dle jeho ustavení § 104 odst. 3 písm. b) vyloučena kasační stížnost proti rozhodnutí, které pouze upravuje vedení řízení, nebo podle písm. c) téhož odstavce taktéž proti rozhodnutí dočasné povahy. Rozhodnutí o opatření předběžné povahy tak lze zahrnout jak pod písm. b), tak c).

Jelikož byla z občanského soudního řádu⁶⁴ dle znění účinného od 1. 1. 2003 vypuštěna již zmiňovaná úprava § 248 odst. 2 písm. e) vylučující z přezkoumání soudu rozhodnutí upravující vedení správního řízení a ani správní řád v ustanoveních § 94 a násl. rozhodnutí o předběžném opatření z přezkumného řízení nevylučuje, je přezkum těchto rozhodnutí možný a *„lze je samostatně v přezkumném řízení přezkoumávat s tím, že přezkumné řízení týkající se předběžného opatření nelze konat poté, co se rozhodnutí ve věci stalo vykonatelným nebo nabylo jiných právních účinků anebo co bylo toto rozhodnutí zrušeno, ledaže by posouzení mělo význam pro náhradu škody.“*⁶⁵

5.10 Shrnutí

Jak vyplývá z důvodové zprávy, při nové úpravě institutu předběžného opatření bylo vycházeno z do té doby negativních zkušeností s nedostatečnou a nepřilíši efektivní úpravou zajišťovacích prostředků, jejíž aplikace v praxi mohla vést až k ohrožení účelu samotného řízení.⁶⁶ Zásadní změna právní úpravy svědčí ve prospěch účastníků řízení, kteří nově mohou dát podnět k zahájení řízení o nařízení předběžného opatření, a správní orgán je povinen o takovém podnětu rozhodnout ve stanovené lhůtě. Z předchozí právní úpravy totiž jednoznačně nevyplývalo, zda je možné uložit

⁶² ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: komentář*. Praha: Linde, 2003. 683 s. ISBN 80-7201-371-8. s. 377.

⁶³ účinný od 1. 1. 2003

⁶⁴ Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁵ JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. 640 s. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-80-7400-157-4. s. 224 an.

⁶⁶ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005. 515 s. ISBN 80-7201-523-0. s. 208.

předběžné opatření jen z moci úřední, nebo také na návrh účastníka řízení. Podstata předběžných opatření zůstala totožná. I v současnosti je možné předběžným opatřením nařídít něco vykonat, něčeho se zdržet, něco strpět či zajistit věc, kterou zákon definuje. Oproti původní úpravě přibyla možnost vydat předběžné opatření za účelem zajištění exekuce a za tímto účelem je možné též zajistit věc, jež může být jejím předmětem. Nově zákon zakotvil též povinnosti vyplývající z předběžného opatření, kterým bylo uloženo zajištění věci (tzv. ediční povinnost).

Osobně si nejsem jistá, zda podrobnost a zároveň složitost nové úpravy nebyla spíše na škodu a nezpůsobila, lidově řečeno, víc škody než užitku (což by se dalo říci v podstatě o celém správním řádu). Chápu snahu „stvořitele“ zákona vytvořit přesná procesní pravidla, kterými se budou moci (resp. muset) řídit jak úřední osoby, tak veřejnost a kterými posílil zejména jejich právní jistotu a nasměroval konkrétně též jejich legitimní očekávání, což lze hodnotit jedinečně pozitivně. Na druhou stranu se však domnívám, že bez rozsáhlých komentářů, kolokvií, apod. by tito uživatelé správního řádu, tedy úřední osoby, natož veřejnost, jen stěží dokázali správně vyložit a pochopit význam jednotlivých ustanovení, když o tomtéž nepanovala, a troufám si tvrdit, že dodnes nepanuje, shoda ani mezi jednotlivými odborníky.⁶⁷

⁶⁷ Srovnání LEGO, Jan. Zpráva o kolokviu „Metamorfózy veřejné správy“. *Právník*. 10/2008. ISSN 0231-6625. s. 1162 an. s HÁLOVÁ, Miloslava a TOTH, Petr. Zpráva o workshopu s mezinárodní účastí „Modernizace veřejné správy v Evropě a v České republice“. *Právník*. 11/2006. ISSN 0231-6625. s. 1351 an.

6. Dožádání

Zárukou dobré správy je mimo jiné povinnost vzájemné spolupráce správních orgánů stanovená zákonem. V zájmu rychlosti a hospodárnosti řízení se uplatňuje zejména formou dožádání.⁶⁸ Zatímco zákon o správním řízení řadil dožádání přímo mezi prostředky zajišťující průběh a účel správního řízení, správní řád jej z této části vypustil a zahrnul jej do obecných ustanovení o správním řízení. Pravděpodobně proto, že institut dožádání není pouze prostředkem, kterého lze užít v již zahájeném správním řízení, ale též při nezbytných postupech před jeho samotným zahájením. Dalším důvodem, proč zákonodárce zahrnul dožádání do obecných ustanovení, by podle mého názoru mohl být fakt, že dožádání se na rozdíl od ostatních zajišťovacích prostředků přímo nedotýká práv účastníků.

Přestože v současné době není dožádání řazeno mezi prostředky zajišťující průběh a účel řízení, dovolím si uvést znění úpravy dožádání podle obou zmiňovaných zákonů, vyložit je a zhodnotit.

Dle ustanovení § 44 zákona o správním řízení, upravujícího dožádání, „(1) *Správní orgány provádějí procesní úkony v obvodu své působnosti. (2) Nemůže-li správní orgán provést některý procesní úkon v obvodu své působnosti nebo je-li to účelné z jiných důvodů, je oprávněn dožádat o jeho provedení jiný správní orgán téhož nebo nižšího stupně. (3) Dožádaný správní orgán je povinen v mezích své působnosti dožádání vyhovět nejpozději ve lhůtě 15 dnů, není-li v dožádání stanovena lhůta delší.*“

Úprava dožádání dostala s účinností správního řádu podobně jako ostatní zajišťovací prostředky jistých změn. Některé záležitosti jsou zcela nové (např. možnosti odmítnutí), jiné byly pozměněny (lhůta pro provedení úkonu). Správní řád upravuje dožádání v § 13 následovně: „(1) *Příslušný správní orgán může usnesením dožádat podřízený nebo nadřízený správní orgán anebo jiný věcně příslušný správní orgán (dále jen "dožádaný správní orgán") o provedení úkonu, který by sám mohl provést jen s obtížemi nebo s neúčelnými náklady anebo který by nemohl provést vůbec. Toto usnesení se doručuje pouze dožádanému správnímu orgánu a nelze se proti němu odvolat. (2) Dožádaný správní orgán provede dožádaný úkon, jakož i úkony, které zajišťují účel dožádání. (3) Dožádaný správní orgán provede úkon bez zbytečného odkladu. Pokud nelze provést úkon bezodkladně, provede ho dožádaný správní orgán ve*

⁶⁸ PRŮCHA, Petr a SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo: procesní část. 2.*, přepr.vyd. Brno: PF MU v Brně, 1997. 176 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně; č. 164. ISBN 80-210-1523-3. s. 55.

lhůtě 30 dnů ode dne doručení dožádání. V případě, že dožádaný správní orgán nemůže lhůtu dodržet, může jemu nadřízený správní orgán na jeho návrh lhůtu prodloužit o dobu nezbytně nutnou. (4) Pokud by dožádání bylo v rozporu s právními předpisy, dožádaný správní orgán usnesením, které se pouze poznamená do spisu, odmítne úkon provést a vyzoomí o tom dožadující správní orgán. Dožádaný správní orgán, který není ve vztahu podřízenosti k orgánu dožadujícímu, může odmítnout provedení úkonu též proto, že by jeho provedení vážně ohrozilo plnění jeho vlastních úkolů, nebo proto, že provedení dožádání by vyžadovalo vynaložení neúměrných nákladů. Provedení dožádání lze odmítnout jen s předchozím souhlasem nadřízeného správního orgánu. (5) Dožádaný správní orgán má oprávnění podle § 136 odst. 4. (6) Dožádání do ciziny upravují zvláštní právní předpisy. ‘‘

6.1 Princip teritoriality

Jedním ze základních principů, jimiž je ovládána veřejná správa, je princip teritoriální. Podle něho jsou správní orgány oprávněny vykonávat svou působnost pouze v rámci jejich územního obvodu, který jim stanoví právní předpisy.⁶⁹ Zatímco zákon o správním řízení tento princip výslovně vyjádřil v ustanovení týkajícím se dožádání, správní řád jej u dožádání výslovně nestanoví. Nelze však zapomínat na obecně platné pravidlo, že stejně jako všechny orgány veřejné moci i správní orgány mohou provádět procesní úkony pouze v rámci územního obvodu své působnosti. Vyvstane-li pak v rámci řízení potřeba provést určitý úkon (např. provedení důkazu svědeckou výpovědí) mimo územní obvod správního orgánu, který řízení vede, tento jej nemůže provést, jelikož mu v tom brání překážka v podobě hranic jeho územní působnosti. V tomto případě může správní orgán dožádat o provedení daného procesního úkonu jiný správní úřad. Nejedná se však o změnu příslušnosti, dožádaný správní orgán pouze provádí určitý úkon za příslušný správní orgán.⁷⁰

Osobně nepovažuji zákonnou formulaci použití dožádání za příliš šťastnou, jelikož opět může působit dojmem, že je na uvážení správního orgánu, zda potřebný procesní úkon provede sám, nebo cestou dožádání. S ohledem na již zmiňovanou vymezenou územní působnost správních úřadů se však domnívám, že nemá jinou možnost, než dožádat o provedení úkonu jiný správní orgán. Příslušný správní orgán

⁶⁹ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: komentář*. Praha: Linde, 2003. 683 s. ISBN 80-7201-371-8. s. 379.

⁷⁰ JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2011. 690 s. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-80-7400-401-8. s. 40.

nemůže provést úkon mimo svůj správní obvod a nevyužil-li by prostředku dožádání, nezajistil by tak potřebné podklady pro rozhodnutí, což by zřejmě bylo posuzováno jako nesprávný úřední postup postižitelný dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.

6.2 Koho a za jakých podmínek lze dožádat

Správní orgán, který řízení vede, je oprávněn dožádat o provedení procesního úkonu. Podle § 44 odst. 2 zákona o správním řízení mohl příslušný správní orgán dožádat pouze správní orgán téhož nebo nižšího stupně za podmínky, že určitý úkon nemohl provést v rámci svého správního obvodu nebo bylo-li to účelné z jiných důvodů. Co se týká oné účelnosti z jiných důvodů, bylo na uvážení správního orgánu, zda je opravdu účelné provést daný úkon cestou dožádání nebo zda by v konkrétním případě nebylo vhodnější, aby jej provedl sám.⁷¹

Právě ohledně správního orgánu, který může být orgánem dožádaným, se úprava správním řádem zásadně liší od právní úpravy předchozí. Nově může příslušný správní orgán dožádat o provedení úkonu nejen podřízený správní orgán nebo jiný věcně příslušný správní orgán téhož stupně, ale též správní orgán jemu nadřízený. Např. tedy krajský úřad může dožádat provedení úkonu u obecního úřadu, který se nachází v jeho správním obvodu, a stejně tak naopak může obecní úřad dožádat krajský úřad, v jehož správním obvodu působí.⁷² Podmínkou dožádání podle § 13 odst. 1 správního řádu je, že dožadující správní orgán sice může dožádaný úkon provést, avšak jen s obtížemi nebo neúčelnými náklady nebo jej nemůže vůbec provést.

6.3 Forma

Zákon o správním řízení nestanovil pro dožádání požadavek žádné procesní formy. Vyhotovovalo se obvykle ve formě úředního přípisu, jakožto projevu vnitřní komunikace mezi správními úřady a nebylo vyloučeno ani dožádání ústní či elektronickou poštou.⁷³

⁷¹ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: komentář*. Praha: Linde, 2003. 683 s. ISBN 80-7201-371-8. s. 380.

⁷² VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Vyd. 1. Praha: BOVA POLYGON, 2006. 1042 s. ISBN 80-7273-134-3. s. 120.

⁷³ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: komentář*. Praha: Linde, 2003. 683 s. ISBN 80-7201-371-8. s. 380.

Správní řád oproti tomu stanoví, že o dožádání je třeba vydat usnesení, které se doručuje pouze dožádanému správnímu orgánu (účastníci řízení se o něm ani nevyrozumívají; správní orgán je však dle § 36 odst. 2 správního řádu povinen je na žádost informovat o správním řízení, tedy i o dožádání) a proti tomuto usnesení není možné se odvolat. Navzdory tomu jsem se, k mému podivu, setkala i s názorem, že proti usnesení o dožádání není nemožné se odvolat.⁷⁴ Jak jsem však později zjistila od samotného autora článku, v němž byl tento názor uveden, jednalo se o pouhý překlep, kterého si za celých pět let uplynulých od jeho uveřejnění nikdo nevšiml.

6.4 Rozsah

Dožádat lze o provedení konkrétního procesního úkonu, který je v dožádání specifikován. Nelze jím např. dožádat provedení celého správního řízení.⁷⁵ Jak uvádí R. Ondruš ve svém komentáři k zákonu o správním řízení⁷⁶, dožádaný správní orgán nesměl provádět jiné nespecifikované procesní úkony, ani kdyby v souvislosti s prováděním dožádaného úkonu bylo jejich provedení nutné. Osobně bych se zde přiklonila spíše k názoru P. Kolmana, který by, s odkazem právě na komentář R. Ondruše, toto nevnímal tak striktně, „*jelikož dožádaný orgán by pak nemohl naplnit § 13 odst. 2 ohledně úkonů (resp. subúkonů), jež zajišťují (ať již přímo či subsidiárně) účel dožádání.*“⁷⁷ Pokud by se totiž dožádaný správní orgán řídil výhradně jen konkretizovanými úkony, nemohl by provádět případně další potřebné akty a mohl by tak ohrozit „*celkové uplatnění dožádání jako prostředku ke zvýšení efektivity a hospodárnosti správního řízení.*“⁷⁸

Nejsem si však jistá, zda si P. Kolman při těchto úvahách uvědomil, že zatímco jeho argumenty vyplývají z nového správního řádu, jím zmiňovaný komentář R. Ondruše se vztahoval k úpravě předchozí, tedy zákonu o správním řízení. Povinnost provést nejen dožádaný úkon, ale též úkony zajišťující účel dožádání totiž zakotvil až nový správní řád. Ani za jeho účinnosti však dožádaný správní orgán nemůže provést

⁷⁴ KOLMAN, Petr. Dožádání v (novém) správním řízení. *Právní rádce*. 07/2007. ISSN 1210-4817. s. 43 an.

⁷⁵ PRŮCHA, Petr a SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo: procesní část*. 2., přepr.vyd. Brno: PF MU v Brně, 1997. 176 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně; č. 164. ISBN 80-210-1523-3. s. 56.

⁷⁶ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: komentář*. Praha: Linde, 2003. 683 s. ISBN 80-7201-371-8. s. 380.

⁷⁷ KOLMAN, Petr. Dožádání v (novém) správním řízení. *Právní rádce*. 07/2007. ISSN 1210-4817. s. 44.

⁷⁸ KOLMAN, Petr. Dožádání v (novém) správním řízení. *Právní rádce*. 07/2007. ISSN 1210-4817. s. 44.

další úkony (míněno úkony, které nezajišťují účel dožádání) dle svého vlastního uvážení.⁷⁹

6.5 Lhůta k provedení dožádání, odmítnutí

Správní řízení se za účelem provedení dožádání nepřerušuje a dožadující správní orgán i nadále provádí další procesní úkony ve správním řízení.⁸⁰ Aby nedocházelo k průtahům řízení, je zákonem stanovena lhůta, ve které je dožádaný správní orgán povinen daný úkon provést. Zákonem o správním řízení byla stanovena lhůta 15denní, ale zároveň připouštěl, že v samotném dožádání mohla být stanovena i lhůta delší (nikoliv kratší). Pokud dožádaný orgán nemohl procesní úkon ve stanovené lhůtě provést, bylo jeho povinností o této skutečnosti vyrozumět dožadující správní orgán a navrhnout prodloužení lhůty.⁸¹

Podle zákona o správním řízení neměl dožádaný orgán žádnou možnost dožádání o provedení úkonu odmítnout. Pokud by tak přesto učinil, hrozilo mu nebezpečí stíhání „*pro trestní čin zneužití pravomoci veřejného činitele dle ust. § 158 tr.zák.* (dnes již neúčinného zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů), *nepůjde-li o jeho nedbalostní formu dle ust. § 159 tr.zák. či o porušení pracovní kázně.*“⁸² Dožádaný orgán měl pouze právo, nesouhlasil-li s dožádáním, ať už proto, že se necítil být místně příslušným k provedení dožadovaného úkonu, nebo měl za to, že dožádání je bezdůvodné (dožadující orgán však není povinen dožádání odůvodňovat), nebo že si dožadující správní orgán může provést dožádaný úkon sám, vznést k němu námitky.⁸³ Suspenzivní účinek vůči dožadovanému úkonu však měly jen námitky týkající se místní nepříslušnosti dožádaného správního orgánu nebo namítající vznik možného spáchání trestného činu v souvislosti se splněním dožadovaného úkonu.⁸⁴

Vhodné je ještě poznamenat, že lhůta k provedení dožadovaného procesního úkonu začínala běžet den následující po doručení žádosti o jeho provedení, v níž měl být přesně specifikován úkon, který je po dožadovaném orgánu požadován.⁸⁵

⁷⁹ JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2011. 690 s. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-80-7400-401-8. s. 41.

⁸⁰ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Vyd. 1. Praha: BOVA POLYGON, 2006. 1042 s. ISBN 80-7273-134-3. s. 382.

⁸¹ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: komentář*. Praha: Linde, 2003. 683 s. ISBN 80-7201-371-8. s. 381.

⁸² ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: komentář*. Praha: Linde, 2003. 683 s. ISBN 80-7201-371-8. s. 381.

⁸³ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: komentář*. Praha: Linde, 2003. 683 s. ISBN 80-7201-371-8. s. 381.

⁸⁴ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: komentář*. Praha: Linde, 2003. 683 s. ISBN 80-7201-371-8. s. 381.

⁸⁵ VOPÁLKA, Vladimír, ŠIMŮNKOVÁ, Věra a ŠOLÍN, Miloslav. *Správní řád: komentář*. 2., dopln. a přeprac. vyd. Praha: C.H. Beck, 2003. 400 s. Komentované zákony. ISBN 80-7179-731-6. s. 123.

Správní řád stanoví pro provedení dožádání v podstatě 3 lhůty. První ukládá dožádanému správnímu orgánu povinnost vyhovět dožádání bez zbytečného odkladu. Pokud toto není možné, ať už pro charakter úkonu či rozsah jiné činnosti, jež musí dožádaný orgán plnit, je na pořadu lhůta druhá, 30denní, počínající běžet ode dne dožádání.⁸⁶ I když to zákon výslovně nestanoví, s ohledem na obecnou zásadu vzájemné spolupráce správních orgánů je žádoucí, aby dožádaný správní orgán oznámil dožadujícímu orgánu, že specifikovaný úkon neprovede bezodkladně, nýbrž v příslušné lhůtě.⁸⁷ Teprve za situace, že dožádaný správní orgán nebude schopen provést úkon v 30denní lhůtě, může na jeho návrh prodloužit lhůtu k provedení jemu nadřízený orgán o dobu nezbytně nutnou.⁸⁸ Zákonem není stanovena žádná maximální lhůta, o kterou je možné zákonnou 30denní lhůtu prodloužit. Nelze však zapomínat na obecně stanovené lhůty pro skončení řízení, které nalezneme v ustanovení § 71 správního řádu.

Jelikož správní řád stanoví, že nadřízený správní orgán může lhůtu prodloužit, není to jeho povinností. Zda lhůtu skutečně prodlouží, bude záležet na posouzení konkrétních okolností a čistě jeho úvaze. „*Pokud by dožádaný správní orgán o prodloužení 30denní lhůty k provedení dožádání nepožádal a úkon v této lhůtě neprovedl, mohlo by být takové jednání hodnoceno jako nesprávný úřední postup ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb.*“⁸⁹

O nesprávný úřední postup by se pravděpodobně jednalo též v případě, kdy by dožádaný orgán odmítl neoprávněně provést dožádaný procesní úkon a způsobil tak průtahy správního řízení, v důsledku čehož by se účastníci daného řízení mohli domáhat náhrady škody. Dožádaný správní orgán totiž může odmítnout požadovaný úkon provést pouze z taxativně stanovených důvodů (k důvodům odmítnutí viz.dále) a proto učinil-li by tak bezdůvodně či z důvodů neoprávněných, porušil by tím své povinnosti (vzájemné spolupráce, rychlosti řízení, aj.).

Správní řád ani jiný právní předpis nestanoví žádné formální požadavky na žádost o prodloužení lhůty, ani jakou formou ji má nadřízený orgán prodloužit. P.

⁸⁶ JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2011. 690 s. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-80-7400-401-8. s. 41.

⁸⁷ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Vyd. 1. Praha: BOVA POLYGON, 2006. 1042 s. ISBN 80-7273-134-3. s. 121 an.

⁸⁸ JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2011. 690 s. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-80-7400-401-8. s. 41.

⁸⁹ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Vyd. 1. Praha: BOVA POLYGON, 2006. 1042 s. ISBN 80-7273-134-3. s. 122.

Kolman ve svém článku uvádí s odkazem na P. Černého, že nová lhůta je dožádanému orgánu sdělována přípisem, ne správním rozhodnutím.⁹⁰

Novinkou oproti předchozí právní úpravě je oprávnění dožádaného orgánu provedení dožádaného úkonu odmítnout. Jak výslovně stanoví správní řád, odmítnutí se činí ve formě usnesení, které se pouze poznamenává do spisu a je třeba o něm vyrozumět dožadující správní orgán. Jelikož jde o usnesení, které se pouze poznamenává do spisu, není proti němu dle § 76 odst. 5 správního řádu přípustné odvolání.

Důvody, pro něž dožádaný správní orgán odmítá dožádání provést, lze rozdělit na obligatorní a fakultativní. Obligatorním důvodem odmítnutí je rozpor dožadovaného úkonu s právními předpisy. Např. tedy nebude-li dožádaný správní orgán k provedení úkonu příslušný, musí jej odmítnout. Jestliže je dožádaný správní orgán podřízen orgánu dožadujícímu, nemůže dožádání odmítnout z jiného důvodu než pro nezákonnost.⁹¹ Fakultativním důvodem, pro nějž může (nikoliv musí) dožádaný orgán, je-li vůči dožadujícímu orgánu orgánem nadřízeným či stejného stupně, odmítnout provést dožadovaný úkon, je fakt, že by splněním požadovaného úkonu vážně ohrozil plnění svých vlastních úkolů nebo by jeho provedení bylo spjato s vynaložením neúměrných nákladů z jeho strany.⁹²

Bez ohledu na podřízenost je každé odmítnutí dle § 13 odst. 4 správního řádu podmíněno udělením předchozího souhlasu nadřízeného správního orgánu. S ohledem na § 15 odst. 1 správního řádu lze dovodit, že souhlas bude udělen písemně stejně jako se činí i jiné úkony v řízení, nestanoví-li zákon jinak nebo nevylučuje-li to povaha věci.

6.6 Právomoci dožadovaného orgánu

Dožádaný správní orgán by měl dožadovaný úkon provést stejně, jako by jej prováděl v řízení, jež by sám vedl.⁹³ Ačkoliv § 44 zákona o správním řízení žádné pravomoci dožadovanému orgánu výslovně nesvěřoval, R. Ondruš ve svém komentáři

⁹⁰ KOLMAN, Petr. Dožádání v (novém) správním řízení. *Právní rádce*. 07/2007. ISSN 1210-4817. s. 44.

⁹¹ JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2011. 690 s. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-80-7400-401-8. s. 42.

⁹² VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Vyd. 1. Praha: BOVA POLYGON, 2006. 1042 s. ISBN 80-7273-134-3. s. 123.

⁹³ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: komentář*. Praha: Linde, 2003. 683 s. ISBN 80-7201-371-8. s. 382.

uvádí, že měl k dispozici veškerá oprávnění jako předvolání, předvedení či ukládání pořádkových opatření.⁹⁴

Nový správní řád přiznává dožadovanému orgánu oprávnění dotčených orgánů, jak je stanoví § 136 odst. 4 správního řádu, byť se dožadovaný orgán dotčeným orgánem nestává.⁹⁵ Díky tomuto oprávnění má dožádaný orgán právo nahlížet do spisu a právo obdržet kopii materiálů, jež jsou součástí spisu, je-li to pro výkon jeho působnosti potřebné. Rovněž je oprávněn vyjádřit se k ostatním podkladům, pokud si to vyhradil, nebo jestliže je to nutné pro plnění jeho úkolů. Toto jeho vyjádření se pak stane součástí podkladů pro rozhodnutí ve věci.⁹⁶ Stejně jako dotčené orgány může též podle již zmiňovaného odstavce podat podnět k zahájení přezkumného řízení.

6.7 Mezinárodní dožádání

Správní řád nově zmiňuje též možnost dožádání do ciziny, jež je upraveno zvláštními právními předpisy. Tím je například zákon č. 191/2004 Sb., o mezinárodní pomoci při vymáhání některých finančních pohledávek, ve znění zákona č. 199/2010 Sb., ve kterém nalezneme úpravu postupu a podmínek, za nichž české orgány spolupracují s dalšími členskými státy EU.⁹⁷ Zde nesmíme zapomínat také na ratifikované mezinárodní smlouvy, jimiž je Česká republika vázána, zejména na mezistátní dohody o právní pomoci.⁹⁸

6.8 Shrnutí

Nový správní řád vnesl do tohoto procesního institutu několik zásadních změn. Jednou z nich je prodloužení zákonné lhůty k provedení dožadovaného úkonu na 30 dní oproti dřívějším 15. O určitý procesní úkon může dožadující správní orgán dožádat už nejen orgán téhož či nižšího stupně, ale též orgán nadřízený. V podmínkách dožádání tak markantní rozdíly nejsou.

⁹⁴ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: komentář*. Praha: Linde, 2003. 683 s. ISBN 80-7201-371-8. s. 382.

⁹⁵ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Vyd. 1. Praha: BOVA POLYGON, 2006. 1042 s. ISBN 80-7273-134-3. s. 124.

⁹⁶ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Vyd. 1. Praha: BOVA POLYGON, 2006. 1042 s. ISBN 80-7273-134-3. s. 124.

⁹⁷ JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2011. 690 s. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-80-7400-401-8. s. 43.

⁹⁸ KOLMAN, Petr. Dožádání v (novém) správním řízení. *Právní rádce*. 07/2007. ISSN 1210-4817. s. 45.

Podle mého názoru nejdůležitější změnou je rozšíření pravomocí dožádaného orgánu, a to ani ne tak svěřením oprávnění náležících dotčeným orgánům, ale hlavně zakotvením možnosti odmítnout provést dožadovaný procesní úkon. V souvislosti s tím je nutno shledat za rozumné též stanovení podmínek, za nichž lze dožadovaný úkon odmítnout. Jinak by zákon dával prostor libovůli správních orgánů, což nelze považovat za přijatelné. Činnost správních orgánů je totiž vymezena, dalo by se říci i omezena, jejich pravomocí a působností, a proto je třeba tyto co nejpřesněji stanovit, aby nedocházelo k nejasnostem či zbytečným negativním vlivům na řízení.

Další novotou, netroufám si říci, zda více či méně důležitou, je požadavek konkrétní formy pro dožádání, kterou je usnesení.

Relativní novinkou, domnívám se, je možnost mezinárodního dožádání. Relativní proto, že v zákoně o správním řízení sice výslovně upraveno nebylo, nicméně už bylo jistě možné, což dokládá například i již zmiňovaný zákon č. 191/2004 Sb., o mezinárodní pomoci při vymáhání některých finančních pohledávek, ve znění zákona č. 199/2010 Sb., který nabyl účinnosti 1. 5. 2004, tedy ještě za účinnosti zákona o správním řízení, která je datována do 31. 12. 2005.

7. Tzv. správní pořádkové delikty

Do kategorie správních pořádkových deliktů spadají pořádková opatření, jimž se budu v této kapitole věnovat. Pořádkové delikty spočívají v nesplnění uložené procesní povinnosti.⁹⁹ Od ostatních správních deliktů se odlišují svým účelem, jímž je prosazení nesplněných povinností, z čehož plynou i některá specifika ukládání pořádkových sankcí. Uplatňuje se zde princip oportunity, což znamená, že uložení pořádkových sankcí je právem, nikoliv povinností správního orgánu. Je zcela na jeho uvážení, jakou sankci za porušení povinnosti uloží či zda ji vůbec uloží.¹⁰⁰ Kvůli charakteru porušovaných povinností a zejména pak účelu ukládání pořádkových pokut panují v teorii pochyby o tom, zda se jedná o správní delikt, anebo pouhé zajišťovací opatření. Proto někdy najdeme též označení „tzv. pořádkové delikty“, nikoliv už však správní. Vzhledem k výši, v jaké lze zejména v současnosti uložit pořádkovou pokutu, se jejím uložením citelně zasahuje do práv osob a má značný represivní charakter.¹⁰¹

7.1 Pořádková opatření/ pokuta

Dosud uváděné prostředky zajišťující průběh a účel správního řízení byly zákonem o správním řízení a správním řádem pojmenovány a členěny shodně. Ohledně následujícího procesního prostředku se však tyto zákony rozcházejí.

Zákon o správním řízení obsahoval institut nazvaný *Pořádková opatření*. Pod tato opatření spadaly však v podstatě instituty dva, pořádková pokuta a vykázání z místa jednání.

Nová právní úprava správním řádem rozdělila tehdejší pořádková opatření na dva samostatné instituty a každému z nich se věnuje odděleně. Namísto pořádkových opatření zde najdeme *Pořádkovou pokutu* a *Vykázání z místa konání úkonu* jako dva odlišné procesní prostředky.

Stejně jako jsem dosud uváděla u všech zajišťovacích prostředků jejich zákonnou úpravu dle zákona o správním řízení i správního řádu, nebude tomu ani u tohoto procesního prostředku jinak. Pro přehlednost si však dovoluji nejprve vyložit

⁹⁹ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: komentář*. Praha: Linde, 2003. 683 s. ISBN 80-7201-371-8. s. 385.

¹⁰⁰ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009. 837 s. Právnícké učebnice. ISBN 978-80-7400-049-2. s. 484.

¹⁰¹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009. 837 s. Právnícké učebnice. ISBN 978-80-7400-049-2. s. 484.

pořádková opatření podle zákona o správním řízení a až následně jejich úpravu správním řádem.

7.2 Pořádková opatření

Zákon o správním řízení k pořádkovým opatřením v § 45 uváděl: „(1) *Tomu, kdo ztěžuje postup řízení, zejména tím, že se bez závažných důvodů nedostaví na výzvu ke správnímu orgánu, ruší přes předchozí napomenutí pořádek, bezdůvodně odmítá svědeckou výpověď, předložení listiny nebo provedení ohledání, může správní orgán uložit pořádkovou pokutu až do výše 200 Kčs; u vojáků v činné službě a u příslušníků veřejných ozbrojených sborů odevzdá věc k vyřízení podle kázeňských předpisů.* (2) *Toho, kdo hrubě ruší pořádek, může správní orgán také vykázat z místa jednání; je-li vykázan účastník řízení, může se jednat v jeho nepřítomnosti.* (3) *Správní orgán, který pořádkovou pokutu uložil, ji může prominout.*“

Pořádková opatření charakterizovaná v zákoně o správním řízení bývala chápána jako donucovací prostředky mající procesní povahu. Správní orgán zabezpečující hladký průběh správního řízení, mohl k zajištění nutné součinnosti osob zúčastněných na řízení uložit sankce v podobě pořádkové pokuty či vykázaní z místa jednání.¹⁰²

7.2.1 Komu lze uložit

Pořádkovou pokutu bylo dle zákona o správním řízení možné uložit komukoliv, kdo jakýmkoliv způsobem ztěžoval postup správního řízení. Takovým ztěžováním bylo chápáno především nedostavení se ke správnímu úřadu na jeho výzvu (ústní či písemnou) bez akceptovatelných důvodů, rušení pořádku navzdory napomenutí či bezdůvodné odmítnutí například svědecké výpovědi. Účelem uložení pořádkové pokuty bylo donutit dané osoby ke splnění konkrétní povinnosti.

Ten, kdo rušil pořádek při jednání či provádění procesního úkonu mohl být sankcionován pořádkovou pokutou za předpokladu, že byl pro toto rušení již napomenut, avšak ani vyřčené napomenutí nevedlo k nápravě jeho chování. „*Za rušení lze považovat jakékoliv aktivní či pasivní jednání pachatele, které je v rozporu s dobrými mravy a buď přímo ruší průběh jednání či provádění procesního úkonu, nebo*

¹⁰² PRŮCHA, Petr a SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo: procesní část. 2.*, přepr.vyd. Brno: PF MU v Brně, 1997. 176 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně; č. 164. ISBN 80-210-1523-3. s. 56.

sníží jeho vážnost.¹⁰³ Takto sankcionována mohla být jak fyzická osoba, tak zástupci právnické osoby, nerespektující předchozí napomenutí.¹⁰⁴ Ze zákona nebylo patrné, zda k tomuto napomenutí muselo dojít v rámci téhož jednání. Proto pravděpodobně bylo relevantní i napomenutí uskutečněné v jiném stadiu řízení.¹⁰⁵ Logičtější by byl však požadavek, aby napomenutí předcházelo sankcionovanému jednání „časově v bezprostředně krátkém intervalu“¹⁰⁶, aby se pachatel nepostihoval s poukazem na předchozí napomenutí, jemuž však ale předcházelo zcela jiné jednání, než za které bude následně již bez napomenutí sankcionován.

Pořádkovou pokutu bylo možné uložit též za odmítnutí svědecké výpovědi tomu, kdo měl být slyšen jako svědek a podání svědecké výpovědi odmítl, ačkoliv se na něj nevztahoval § 35 odst. 2 zákona o správním řízení obsahující zákaz být slyšen jako svědek ani neměl dle § 35 odst. 3 téhož zákona právo odepřít výpověď.

Zákonným důvodem uložení pořádkové pokuty bylo též bezdůvodné odmítnutí předložení listiny či provedení ohledání. Ani následné splnění těchto povinností nebylo důvodem ke zrušení uložené pořádkové pokuty.¹⁰⁷

Výčet způsobů, jež ztěžovaly správnímu orgánu provádění řízení, byl pouze demonstrativní a správní orgán tak mohl uložit pořádkovou pokutu i za jiná, v zákoně nespécifikovaná jednání, jež podle jeho názoru ztěžovala postup správního řízení. Příkladem by mohlo být poskytnutí nepravdivých informací správnímu orgánu.

Jak již bylo zmíněno výše, pořádkovým opatřením ve smyslu zákona o správním řízení se rozumělo též oprávnění správního orgánu vykázat z místa jednání toho, kdo hrubě ruší pořádek. K tomu donucovacímu prostředku se mohl správní orgán uchýlit v případě, že by se domluva či uložení pořádkové pokuty jevilo jako neúčelné a pachatel dále narušoval pořádek při provádění procesního úkonu, přičemž tohoto rušení dosáhlo stupně, jež lze považovat za hrubý.¹⁰⁸ Jelikož to zákon nevyžadoval, domluva ani uložení pořádkové pokuty nemuselo předcházet vykázání a správní orgán jej mohl

¹⁰³ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: komentář*. Praha: Linde, 2003. 683 s. ISBN 80-7201-371-8. s. 386.

¹⁰⁴ VOPÁLKA, Vladimír, ŠIMŮNKOVÁ, Věra a ŠOLÍN, Miloslav. *Správní řád: komentář*. 2., dopln. a přeprac. vyd. Praha: C.H. Beck, 2003. 400 s. Komentované zákony. ISBN 80-7179-731-6. s. 124.

¹⁰⁵ VOPÁLKA, Vladimír, ŠIMŮNKOVÁ, Věra a ŠOLÍN, Miloslav. *Správní řád: komentář*. 2., dopln. a přeprac. vyd. Praha: C.H. Beck, 2003. 400 s. Komentované zákony. ISBN 80-7179-731-6. s. 125.

¹⁰⁶ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: komentář*. Praha: Linde, 2003. 683 s. ISBN 80-7201-371-8. s. 386.

¹⁰⁷ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: komentář*. Praha: Linde, 2003. 683 s. ISBN 80-7201-371-8. s. 387.

¹⁰⁸ VOPÁLKA, Vladimír, ŠIMŮNKOVÁ, Věra a ŠOLÍN, Miloslav. *Správní řád: komentář*. 2., dopln. a přeprac. vyd. Praha: C.H. Beck, 2003. 400 s. Komentované zákony. ISBN 80-7179-731-6. s. 126.

uložit, jakmile považoval rušení pořádku za hrubé. Nebyla tedy zřejmě vyloučena ani kombinace pořádkových opatření v podobě uložení pořádkové pokuty a následného vykázání z místa jednání za totéž jednání. Dokladem byla zřejmě i právě zákonná formulace slovy může „také vykázat“, čímž bylo pravděpodobně míněno, že nejenže správní orgán mohl uložit pořádkovou pokutu, ale také vykázat z místa jednání.

Jak vyplývalo ze samotného zákona o správním řízení, bylo možné vykázat z místa jednání kohokoliv, tedy i účastníka řízení, bez jehož přítomnosti bylo možné nadále jednat. I zde však správní orgán musel pamatovat na to, že účastník nesměl být tímto zkrácen na svých právech, jež mu vyplývala z ustanovení § 33 odst. 2 zákona o správním řízení.¹⁰⁹ I přes vykázání tedy muselo být účastníkovi zajištěno právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí včetně způsobu jejich zjištění či navrhnout jejich doplnění.

V případě, že byla učiněna výzva k vykázání účastníka, jehož účast byla při jednání nezbytně nutná, bylo nutné jednání odročit.¹¹⁰

V souvislosti s vykázáním docházelo k uplatnění domněnky, že vykazaný účastník se úmyslně nedostavil a bylo-li třeba díky jeho nepřítomnosti jednání odročit, vznikla mu povinnost uhradit dle § 31 odst. 2 zákona o správním řízení veškeré náklady, jež jiným vznikly v důsledku jeho zavinění.

7.2.1.1 Forma

Ač zákon o správním řízení výslovně neukládal správnímu orgánu povinnost uložit pořádkovou pokutu v konkrétní podobě, teorie, předpokládám vycházejíc z praxe, se shodovala v tom, že správní orgán vydával o jejím uložení rozhodnutí. Rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty se doručovalo pouze pachateli a bylo proti němu přípustné odvolání, jež mělo odkladný účinek, a mohl jej podat každý, kdo byl touto sankcí stížen.¹¹¹

Co se týká formy vykázání, o uložení tohoto opatření nevydával správní orgán rozhodnutí.¹¹² Správní orgán ústně přikázal pachateli opustit místo, což bylo nutné

¹⁰⁹ NEDOROST, Libor, SOVÁK, Zdeněk a VĚTROVEC, Vladislav. *Správní řád: komentář*. Praha: Eurolex Bohemia, 2002. 527 s. Komentované zákony. ISBN 80-86432-16-5. s. 98.

¹¹⁰ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: komentář*. Praha: Linde, 2003. 683 s. ISBN 80-7201-371-8. s. 389.

¹¹¹ VOPÁLKA, Vladimír, ŠIMŮNKOVÁ, Věra a ŠOLÍN, Miloslav. *Správní řád: komentář*. 2., dopln. a přeprac. vyd. Praha: C.H. Beck, 2003. 400 s. Komentované zákony. ISBN 80-7179-731-6. s. 125.

¹¹² PRŮCHA, Petr a SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo: procesní část*. 2., přepr.vyd. Brno: PF MU v Brně, 1997. 176 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně; č. 164. ISBN 80-210-1523-3. s. 56.

zaznamenat v protokole z jednání.¹¹³ V případě, že by pachatel i přes výzvu správního úřadu setrval na místě, dopouštěl by se tak přestupku podle § 47 odst. 1 písm. a)¹¹⁴ zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů. Jestliže pachatel i s vědomím dalších možných sankcí nadále pokračoval v rušení, mohl jej správní orgán nechat vyvést příslušníky Policie ČR či strážníky obecní policie, jež mohli pachateli uložit i blokovou pokutu za daný přestupek či použít donucovací prostředky k překonání odporu pachatele.¹¹⁵ Proti případnému nezákonnému postupu správního orgánu, jehož se v souvislosti s vykááním dopustil, bylo možné brojit formou stížností v rámci služebního či instančního dohledu.¹¹⁶ Účastník řízení mohl své výhrady vyjádřit v odvolání proti rozhodnutí ve věci samé.¹¹⁷

7.2.1.2 Vyloučení

Pořádkovou pokutu nebylo dle zákona o správním řízení možné uložit vojákům v činné službě ani příslušníkům veřejných ozbrojených sborů. Tito jsou podrobeni výlučné pravomoci jejich nadřízených, jimž byl správní orgán povinen bezodkladně po zjištění jednání těchto osob odevzdat věc k vyřízení dle kázeňských předpisů.¹¹⁸

Exempce z působnosti zákona o správním řízení mohla být stanovena též zvláštními předpisy, jako tomu bylo například u soudců, jejichž jednání nebylo možné postihnout pořádkovou pokutou, a předmětné jednání muselo být předloženo kárnému senátu, aby posoudil, zda se jedná o kárné provinění či nikoliv.¹¹⁹

Pořádkovou pokutou rovněž nebylo možné sankcionovat osoby požívající výsad a imunit dle mezinárodního práva, jestliže se těchto výsad a imunit dovolaly.¹²⁰

Dopustila-li se jednání odůvodňujícího jinak uložení pořádkové pokuty osoba, již tuto sankci nelze uložit a která je odpovědná podle zvláštních předpisů, správní úřad nemá jinou možnost než postoupit vyřízení věci příslušnému orgánu. Musí tak učinit i v případě, kdyby pachatel byl ochoten pořádkovou pokutu zaplatit. Důvod takové

¹¹³ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: komentář*. Praha: Linde, 2003. 683 s. ISBN 80-7201-371-8. s. 388.

¹¹⁴ neuposlechnutí výzvy úřední osoby při výkonu její pravomoci

¹¹⁵ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: komentář*. Praha: Linde, 2003. 683 s. ISBN 80-7201-371-8. s. 389.

¹¹⁶ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: komentář*. Praha: Linde, 2003. 683 s. ISBN 80-7201-371-8. s. 389.

¹¹⁷ VOPÁLKA, Vladimír, ŠIMŮNKOVÁ, Věra a ŠOLÍN, Miloslav. *Správní řád: komentář*. 2., dopln. a přeprac. vyd. Praha: C.H. Beck, 2003. 400 s. Komentované zákony. ISBN 80-7179-731-6. s. 126.

¹¹⁸ MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2002. 180 s. Beckova skripta. ISBN 80-7179-789-8. s. 88.

¹¹⁹ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: komentář*. Praha: Linde, 2003. 683 s. ISBN 80-7201-371-8. s. 388.

¹²⁰ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: komentář*. Praha: Linde, 2003. 683 s. ISBN 80-7201-371-8. s. 388.

ochoty by totiž mohl být zcela zjištěný. Pachatel by se tak mohl vyhnout případné větší sankci, která by mohla vzejít z kárného či kázeňského řízení.¹²¹

O tom, že by nebylo možné tyto osoby nepostižitelné pořádkovou pokutou vykázat z místa jednání, zákon mlčel, zřejmě tedy taková situace nastat mohla.

7.2.1.3 Hranice

Správní orgán mohl dle zákona o správním řízení uložit pořádkovou pokutu do výše 200,-Kč (Kčs platila do rozdělení Československa, tj. do roku 1993). Minimální hranice stanovena nebyla. S ohledem na dobu, v níž tento zákon nabyl účinnosti (1. 1. 1968), se tato hranice jistě jevila jako dostačující a způsobila odradit osoby od jednání, jež by její uložení odůvodňovalo. Postupem času se stanovená horní hranice pořádkové pokuty začala jevit jako nedostatečná (zejména vezmeme-li v úvahu výši pokuty, která mohla být v podobných případech uložena v soudním řízení a mohla být až 50.000,-Kč), což pravděpodobně vedlo k jejím četným úpravám zvláštními předpisy.¹²² Z těch lze uvést například dnes již neúčinný zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, jež umožňoval uložit pořádkovou pokutu až do výše 10.000,-Kč osobám, které orgánu vykonávajícímu dohled neposkytly ve stanovené lhůtě požadované podklady nebo pravdivé informace. Další zákon, dnes již také neúčinný, který stanoví vyšší hranici pořádkové pokuty, byl zákon č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož bylo možné uložit pořádkovou pokutu až do výše 2.000,-Kč zaměstnanci, který ve stanovené době zaviněně nesplnil svou povinnost. Oba tyto zákony výslovně stanovily, že pokutu lze udělit i opakovaně, což zákon o správním řízení sice výslovně nestanoví, nicméně bylo možné takto postupovat i při ukládání pokut podle tohoto zákona, a to zejména s ohledem na cíl pořádkových opatření, jímž je vynucení splnění povinnosti ve správním řízení.¹²³ Nebyl-li tedy odstraněn důvod, kvůli kterému byla pořádková pokuta udělena, neplatí zde zásada *nebis in idem* a správní orgán může postihnout tentýž skutek i opakovaně.

Stojí jistě za povšimnutí, že výše zmiňovaný zákon, podle něhož bylo možné uložit pokutu do 2.000,-Kč zaměstnanci, jež nesplnil své povinnosti, zmiňuje pro tento případ nutné zavinění. Obecně však pořádkové delikty nebyly ovládnuty principem

¹²¹ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: komentář*. Praha: Linde, 2003. 683 s. ISBN 80-7201-371-8. s. 388.

¹²² MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2002. 180 s. Beckova skripta. ISBN 80-7179-789-8. s. 88.

¹²³ VOPÁLKA, Vladimír, ŠIMŮNKOVÁ, Věra a ŠOLÍN, Miloslav. *Správní řád: komentář*. 2., dopln. a přeprac. vyd. Praha: C.H. Beck, 2003. 400 s. Komentované zákony. ISBN 80-7179-731-6. s. 125.

zavinění, proto se v případě nesplnění povinností sankcionovaných pořádkovým opatřením již nezkoumalo.¹²⁴ Samozřejmě stanovil-li některý zákon speciální úpravu spočívající v požadavku zavinění, musel být i tento znak skutkové podstaty naplněn. Pro jeho naplnění pak stačila nedbalost.¹²⁵

7.2.1.4 Prominutí

Pravomocně uloženou pořádkovou pokutu mohl na žádost osoby, které byla uložena, prominout pouze správní orgán, který ji uložil.¹²⁶ Správní úřad tak činí formou správního rozhodnutí, jímž se však neruší rozhodnutí o pokutě, ale pouze jím zaniká povinnost zaplatit pořádkovou pokutu.¹²⁷ Zákon o správním řízení nestanovil žádné důvody, pro něž by bylo možné pokutu prominout, proto je toto ponecháno uvážení správnímu orgánu, zda důvody uvedené postiženou osobou uzná jako relevantní. Pořádkovou pokutu bylo možné prominout jako celek, jelikož zákon o správním řízení neumožňoval snížení pokuty či prominutí její části.

7.2.1.5 Přezkum

Správní rozhodnutí o pořádkových pokutách byla vyloučena z přezkumu ve správním soudnictví díky ustanovení § 248 odst. 2 písm. e) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění zákona č. 519/1991 Sb., jež vylučoval z přezkoumání soudem „rozhodnutí správních orgánů předběžné, procesní nebo pořádkové povahy včetně rozhodnutí o pořádkových pokutách“.

Podobně jako u předběžných opatření i v rámci pořádkových pokut došlo ke značnému posunu ve prospěch účastníků v souvislosti s úpravou zmiňovaného paragrafu, resp. jeho zrušením ve slovech „včetně rozhodnutí o pořádkových pokutách“.

Ústavní soud totiž v rámci rozhodování o ústavní stížnosti proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. března 1998 sp. zn. 28 Ca 317/97, jímž byl zamítnut navrhovatelův rozklad a potvrzena uložená pokuta ve výši 50.000,-Kč, dal

¹²⁴ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: komentář*. Praha: Linde, 2003. 683 s. ISBN 80-7201-371-8. s. 386.

¹²⁵ VOPÁLKA, Vladimír, ŠIMŮNKOVÁ, Věra a ŠOLÍN, Miloslav. *Správní řád: komentář*. 2., dopln. a přeprac. vyd. Praha: C.H. Beck, 2003. 400 s. Komentované zákony. ISBN 80-7179-731-6. s. 125.

¹²⁶ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: komentář*. Praha: Linde, 2003. 683 s. ISBN 80-7201-371-8. s. 390.

¹²⁷ NEDOROST, Libor, SOVÁK, Zdeněk a VĚTROVEC, Vladislav. *Správní řád: komentář*. Praha: Eurolex Bohemia, 2002. 527 s. Komentované zákony. ISBN 80-86432-16-5. s. 98.

zapravdu navrhovateli, jenž se dovolával práva na soudní ochranu včetně přezkumu zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy, jež má být ústavně zaručen.

K porušení práva došlo podle jeho názoru v souvislosti s uplatněním § 248 odst. 2 písm. e) občanského soudního řádu ve znění zákona č. 519/1991 Sb., jenž vylučuje ze soudního přezkumu řadu rozhodnutí rozdílné povahy, a proto spolu s podáním ústavní stížnosti navrhl jeho zrušení. Může se totiž jednat o pořádkovou pokutu podle zákona o správním řízení (200,-Kč), ale též pokuty o poznání vyšší ukládané např. dle zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů (10.000,-Kč) nebo podle zákona č. 136/1994 Sb., o barvení a značkování některých uhlovodíkových paliv a maziv a o opatřeních s tím souvisejících, a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dokonce až 500.000,-Kč), jež představují citelný zásah do práv postiženého subjektu. Všechny tyto uvedené pokuty bez ohledu na jejich výši jsou totiž výslovně označeny jako pořádkové pokuty, jež může správní orgán uložit, a podle navrhovatele je právě jejich paušální vyloučení ze soudního přezkumu bez dalšího rozlišení protiústavní. Přitom by podle navrhovatele stačilo vypustit z daného ustanovení slova „včetně rozhodnutí o pořádkových pokutách“ a soud by pak mohl posoudit, má-li pokuta povahu rozhodnutí čistě pořádkového nebo je vzhledem k jejímu charakteru zasahováno též do práv hmotněprávní povahy. Této možnosti byl soud dosud zbaven a řízení muselo být zastaveno bez přezkoumání věci samé.¹²⁸

Ústavní soud shledal, že k tvrzenému zásahu do základního práva došlo v souvislosti s aplikací ustanovení, které je předmětem návrhu, a toto ustanovení ve slovech „včetně rozhodnutí o pořádkových pokutách“ zrušil.

Od tohoto rozhodnutí vydaného 23. 11. 1999 tedy podléhají správnímu rozhodnutí o pořádkových pokutách soudnímu přezkumu.

7.3 Pořádková pokuta

Pořádková pokuta patří mezi oprávnění správního orgánu, jejichž účelem je zajistit nerušený průběh správního řízení. Správní řád, jak již bylo řečeno, upravuje namísto souhrnně pojatých pořádkových opatření v předchozí úpravě dva samostatné zajišťovací prostředky. § 62 správního řádu věnovaný pořádkové pokutě stanoví: „(1) Správní orgán může rozhodnutím uložit pořádkovou pokutu až do výše 50 000,- Kč tomu, kdo v řízení závažně ztěžuje jeho postup tím, že a) se bez omluvy nedostaví na

¹²⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 23. 11. 1999, sp. zn. Pl.ÚS 28/98, publikovaný pod č. 2/2000 Sb.

předvolání ke správnímu orgánu, b) navzdory předchozímu napomenutí ruší pořádek nebo c) neuposlechne pokynu úřední osoby.(2) Pořádkovou pokutu podle odstavce 1 lze uložit i tomu, kdo učiní hrubě urážlivé podání. (3) Při stanovení výše pořádkové pokuty dbá správní orgán, aby nebyla v hrubém nepoměru k závažnosti následku a k významu předmětu řízení; pokutu lze ukládat i opakovaně. (4) Pořádkovou pokutu vybírá podle zvláštního zákona správní orgán, který ji uložil. V řízení o uložení povinnosti, k jejíž exekuci je správní orgán příslušný, je exekučním správním orgánem (§ 103 odst. 2) správní orgán, který pořádkovou pokutu uložil. Příjem z pořádkových pokut je příjmem rozpočtu, ze kterého je hrazena činnost správního orgánu, který pokutu uložil. (5) Účastníkem řízení o uložení pořádkové pokuty je pouze osoba, které má být pořádková pokuta uložena. Prvním úkonem v řízení ve věci uložení pořádkové pokuty je vydání rozhodnutí. Odvolání proti rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty má vždy odkladný účinek. (6) Pravomocně uloženou pořádkovou pokutu může správní orgán, který ji uložil, novým rozhodnutím prominout nebo snížit. Přitom správní orgán přihlédne zejména k tomu, jak osoba, které byla pořádková pokuta uložena, plní svoje procesní povinnosti v dalším průběhu řízení. “

7.3.1 Předpoklady uložení

Zatímco předchozí právní úprava obsahovala demonstrativní výčet způsobů, jež ztěžovaly správnímu orgánu provádění řízení a za které bylo možné uložit pořádkovou pokutu, současný správní řád se uchýlil k jejich taxativnímu (vyčerpávajícímu) vymezení. Předchozí úprava poskytovala více prostoru správním orgánům, konkrétně jejich správnímu uvážení, při hodnocení, zda určité chování je či není postihnutelné pořádkovou pokutou. Jediným vodítkem správního orgánu bylo, že dané jednání ztížilo postup správního řízení. Osoba, která se dopustila určitého jednání, tak dopředu nemohla legitimně očekávat, jak bude právě její projev hodnocen.

Tyto problémy jsou dnes vyřešeny taxativním výčtem skutkových podstat, jejichž znaky je třeba naplnit, aby mohla být pořádková pokuta uložena. Objektem správního pořádkového deliktu je průběh a účel správního řízení. Jednání, které ho ztěžuje, je objektivní stránkou. V souvislosti s pořádkovým opatřením dle zákona o správním řízení jsem uváděla, že pořádkovou pokutou lze sankcionovat fyzické osoby i zástupce právnické osoby, tedy opět fyzickou osobu jednající za konkrétní právnickou

osobu. Jak však dokládá judikatura¹²⁹, lze uložit pořádkovou pokutu i osobě právnické. Subjektem tedy může být fyzická i právnická osoba. Co se týká subjektivní stránky, dřívější přístup, že pořádkové delikty nejsou ovládány principem zavinění, se díky novější judikatuře mění a ukládání pořádkových pokut je nyní založeno na subjektivní odpovědnosti, což podle Vrchního soudu v Praze vyplývá zejména z charakteru a cíle tohoto typu sankce.¹³⁰

Osobě, která se bez omluvy nedostaví na předvolání ke správnímu úřadu, lze uložit pořádkovou pokutu, ztížila-li tím postup řízení. Z toho lze zřejmě usuzovat, že pokud by se omluvila, avšak její důvody by nebyly shledány za dostatečné, nebyl by to důvod pro uložení pořádkové pokuty. V úvahu by však připadalo předvedení takové osoby¹³¹ (viz kapitola 5. Předvedení).

Skutkovou podstatu pořádkového deliktu naplní též ten, kdo i přes předchozí napomenutí ruší pořádek (opět za podmínky, že tím závažně ztěžuje postup řízení). Pořádková pokuta uložená z tohoto důvodu by se dala považovat za jakousi obměnu dřívějšího vykázání z místa úkonu upraveného v rámci pořádkových opatření, kde rušení pořádku navíc muselo být hrubé a nebyl zde požadavek předchozího napomenutí. Pořádkovou pokutou lze sankcionovat rušení pořádku při jakémkoliv provádění úkonu správním orgánem (např. při ústním jednání, při ohledání, aj.).¹³² Aby bylo možné předchozí napomenutí následně prokázat, musí být zaznamenáno v protokole.¹³³ V případě rušení pořádku je možné současné užití i jiného zajišťovacího prostředku, kterým je vykázání z místa konání úkonu¹³⁴ (viz. kapitola 8.4 Vykázání z místa konání úkonu).

Posledním z taxativně vyjmenovaných způsobů ztěžování postupu řízení, jehož lze postihnout pořádkovou pokutou, je neuposlechnutí pokynu úřední osoby. Míněna je zde jakákoliv úřední osoba ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu, nikoliv jen oprávněná

¹²⁹ Např. usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 28. 8. 1997, sp. zn. 17 Co 217/97.

¹³⁰ Viz např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 4. 7. 2001, čj. 7 A 16/2000-29.

¹³¹ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Vyd. 1. Praha: BOVA POLYGON, 2006. 1042 s. ISBN 80-7273-134-3. s. 372.

¹³² MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 4. vyd. Praha.: C.H. Beck, 2008. 202 s. ISBN 978-80-7179-806-4. s. 126.

¹³³ JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. 640 s. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-80-7400-157-4. s. 229.

¹³⁴ MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 4. vyd. Praha.: C.H. Beck, 2008. 202 s. ISBN 978-80-7179-806-4. s. 126.

úřední osoba provádějící úkony správního orgánu v daném správním řízení.¹³⁵ K předchozím skutkovým podstatám má tato subsidiární povahu.¹³⁶

Správní řád zavedl novou skutkovou podstatu správního pořádkového deliktu, jejíž prioritou je ochrana vážnosti a důstojnosti veřejné správy, včetně správních orgánů a úředních osob jí vykonávajících. Snižování autority správních orgánů a úředních osob má být zabráněno hrozbou sankce tomu, kdo učiní hrubě urážlivé podání. Takovým podáním může být jak úkon písemný nebo ústní, tak například gestikulace. Podáním se totiž ve smyslu § 37 odst. 1 správního řádu rozumí jakýkoliv úkon směřovaný správnímu orgánu. Termín „hrubě urážlivé podání“ zákon dále nespecifikuje. Je jedním z mnoha neurčitých pojmů, s nimiž naše právo pracuje. Jeho výklad proto bude ponechán diskreční pravomoci správních orgánů. Nesmí jít o pouhý subjektivní dojem úřední osoby, nýbrž správní orgán musí v rámci svého uvážení objektivně zhodnotit, zda podání je hrubě urážlivé. V odůvodnění rozhodnutí je pak třeba uvést úvahy, jimiž se při hodnocení řídil, aby bylo objektivně přezkoumatelné. Bude se jednat pravděpodobně o podání vybočující z obecně uznávaných pravidel slušnosti například uvedením hrubých vulgarismů, nemající jiný cíl než hrubě urazit úřední osoby či útočící na jejich odbornost.¹³⁷ Hrubou urážkou naopak nebude oprávněná či neoprávněná kritika činnosti správního orgánu, nebude-li hrubé urážky obsahovat.¹³⁸

Kromě uvedených skutkových podstat mohou zvláštní zákony obsahovat také jiné, vůči zmiňovaným speciální. Bude-li tu taková úprava, při ukládání pořádkových pokut se bude postupovat podle správního řádu pouze v rozsahu, v jakém zvláštní zákon speciální úpravu neobsahuje. Pro ukázkou lze zmínit např. zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů nebo zákon č. 38/2004 Sb., o pojišťovacích zprostředkovatelích a samostatných likvidátorech pojistných událostí a o změně živnostenského zákona (zákon o pojišťovacích zprostředkovatelích a likvidátorech pojistných událostí), ve znění pozdějších předpisů.

Jako problematické se mi zde jeví zákonodárcem zřejmě oblíbená formulace „může“, kterou obsahoval i zákon o správním řízení a najdeme ji i ve správním řádu.

¹³⁵ JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2011. 690 s. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-80-7400-401-8. s. 244.

¹³⁶ MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 4. vyd. Praha.: C.H. Beck, 2008. 202 s. ISBN 978-80-7179-806-4. s. 126.

¹³⁷ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Vyd. 1. Praha: BOVA POLYGON, 2006. 1042 s. ISBN 80-7273-134-3. s. 374.

¹³⁸ JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. 640 s. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-80-7400-157-4. s. 229.

Na první pohled se možná někomu jeví jako jasné oprávnění, nikoliv povinnost správního orgánu pokutu uložit. V teorii se však setkáme s názory rozličnými. R. Ondruš je toho názoru, že i přes použité „může“ není uložení pořádkové pokuty záležitostí diskreční pravomoci správního orgánu. Ten podle něj musí zahájit řízení a uložit pokutu vždy, jsou-li naplněny znaky v zákoně vymezené skutkové podstaty. Pomíjení skutečností, jež odůvodňují uložení pořádkové pokuty za spáchaný správní delikt, by dle jeho názoru bylo nesprávným úředním postupem.¹³⁹ J. Hrabák a T. Nahodil píše naopak při výkladu pořádkové pokuty o fakultativním oprávnění, k jehož aplikaci nestačí pouhé naplnění některé z výše uvedených skutkových podstat, ale je též nutné, aby se správní orgán vůbec rozhodl pořádkovou pokutu uložit.¹⁴⁰

Osobně bych se přiklonila k druhému názoru, že se jedná o fakultativní oprávnění. Vezmu-li totiž v úvahu zásadu oportunity, již je ovládáno projednávání správních pořádkových deliktů a která spočívá v tom, že správní orgány nemusí posuzovat všechna deliktní jednání, je tedy pouze na správním orgánu, zda se rozhodne porušením procesní povinnosti zabývat a zda uloží sankci. Pro fakultativnost myslím svědčí i fakt, že správní orgán může rozhodnout rozhodnutím pouze o uložení pořádkové pokuty. Pokud by nebylo jeho záměrem pořádkovou pokutu uložit a vezmeme-li v úvahu již několikrát zmiňovanou zásadu oportunity, řízení o jejím uložení by vůbec nezahajoval.¹⁴¹

I když správní řád na rozdíl od zákona o správním řízení neuvádí žádné osoby, jimž by správní orgán nemohl pořádkovou pokutu uložit, jistě ani v současnosti nelze opomíjet zvláštní zákony či mezinárodní smlouvy, které přisuzují konkrétním osobám výsady a imunity.

7.3.2 Forma

Již z předchozího odstavce bylo možné postřehnout, že správní orgán ukládá pořádkovou pokutu rozhodnutím stejně jako za účinnosti zákona o správním řízení, v němž ovšem nebyla tato forma výslovně stanovena. Jelikož se o uložení pořádkové

¹³⁹ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005. 515 s. ISBN 80-7201-523-0. s. 212.

¹⁴⁰ HRABÁK, J., NAHODIL, T. *Nový správní řád a zákon související: s odkazy, výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 2., aktualiz. a dopl. vyd. Praha: ASPI, 2006. 451 s. ISBN 80-7357-180-3. s. 189.

¹⁴¹ HRABÁK, J., NAHODIL, T. *Nový správní řád a zákon související: s odkazy, výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 2., aktualiz. a dopl. vyd. Praha: ASPI, 2006. 451 s. ISBN 80-7357-180-3. s. 190.

pokuty rozhoduje v samostatném řízení, je třeba o jejím uložení rozhodnout samostatným rozhodnutím vydaným ve správním řízení. Proti rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty může podat odvolání pouze ten, komu byla pořádková pokuta uložena, a jak správní řád výslovně stanoví, odvolání má vždy odkladný účinek. Suspenzivní účinek tedy nemůže být za žádných okolností vyloučen za použití § 85 správního řádu.

7.3.3 Hranice

Správní řád výrazně zvýšil horní hranici pořádkové pokuty, kterou lze nyní uložit do výše 50.000,-Kč. Jiné zákony samozřejmě mohou upravovat výši sankce odchylně. Dolní hranice opět stanovena není, proto v některých bagatelních případech bude jistě připadat v úvahu její uložení spíše v symbolické výši. Samotný správní řád v § 137 odst. 2 stanoví zvláštní sazbu pro případ bezdůvodného odepření podání vysvětlení, za což může být správním orgánem uložena pokuta do výše 5.000,-Kč.

Správní řád sice nerozlišuje sankce podle vážnosti provinění, stanoví však závazná kritéria, jimž se správní orgány musí při jejím ukládání řídit. Správní orgány musí při ukládání pořádkových pokut dbát o to, aby jejich výše nebyla v hrubém nepoměru k významu věci a závažnosti následku (promítnuta zásada proporcionality). Měly by přihlížet zejména k majetkovým poměrům pachatele či k okolnostem nasvědčujícím tomu, že pachatel bude jednání opakovat.¹⁴²

Oproti předchozí právní úpravě je nově zakotvena možnost ukládat pořádkové pokuty opakovaně, dokud nebude dosaženo jejího účelu (vynucení splnění procesní povinnosti). Správním řádem není stanovena celková výše, v jaké lze pořádkovou pokutu jedné osobě v řízení uložit. Některé zákony toto výslovně upravují, například již zmiňovaný zákon o pojišťovacích zprostředkovatelích a likvidátorech pojistných událostí umožňuje uložit pořádkovou pokutu až do výše 5.000.000,-Kč, přičemž v úhrnu nesmí převyšovat 20.000.000,-Kč a navíc ji lze uložit pouze do 6 měsíců od protiprávního jednání.

¹⁴² ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005. 515 s. ISBN 80-7201-523-0. s. 213.

7.3.4 Výběr pořádkových pokut

Novinkou je též přímé zakotvení procesu výběru uložených pořádkových pokut. Ty podle zvláštního právního předpisu vybírá ten správní orgán, který ji uložil. Jak stanoví správní řád, správní orgán, který pokutu uložil, je též případným exekučním správním orgánem. Taktéž v něm nalezneme rozpočtové určení výnosu z pořádkových pokut, které náleží tomu rozpočtu, z něhož je financována činnost správního orgánu, který pořádkovou pokutu uložil.

7.3.5 Řízení o uložení pokuty

O uložení pořádkové pokuty zahajuje správní orgán samostatné řízení, které se řídí výlučně správním řádem a jež vede paralelně s řízením ve věci samé.¹⁴³ Řízení o uložení pořádkové pokuty má pouze jediného účastníka, kterým je osoba, jež má být pořádkovou pokutou sankcionována. Jak praví správní řád, prvním úkonem v tomto řízení je vydání rozhodnutí. Správní orgán proto nemusí oznamovat zahájení řízení osobě, které má být pořádková pokuta uložena, ani dát takové osobě příležitost vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí.¹⁴⁴ Tomu odpovídá i možnost uložení pořádkové pokuty v méně formálním řízení na místě dle § 143 odst. 1 písm. c) správního řádu.

7.3.6 Prominutí, snížení

Prominutí pravomocně uložené pořádkové pokuty správním orgánem, který ji uložil, není žádnou novinkou. Novotou oproti předchozí právní úpravě je možnost správního orgánu pravomocně uloženou pořádkovou pokutu novým rozhodnutím snížit, bylo-li dosaženo účelu pořádkové pokuty (pachatel začal plnit své procesní povinnosti). Stejně jako v případě řízení o prominutí je i ke snížení pokuty příslušný správní orgán, který ji uložil. Z důvodu přezkoumatelnosti musí být rozhodnutí o prominutí či snížení pokuty odůvodněno.

Problematickým se v teorii jeví průběh řízení o vydání nového rozhodnutí o pořádkové pokutě. J. Vedral usuzuje, vzhledem k tomu, že v § 62 odst. 6 správního řádu není výslovně uvedeno, že prvním úkonem v řízení o vydání nového rozhodnutí v souvislosti se snížením či prominutím pořádkové pokuty je vydání rozhodnutí (jako je to výslovně uvedeno v předchozím odstavci v řízení o uložení pokuty), postupuje se

¹⁴³ JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. 640 s. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-80-7400-157-4. s. 230.

¹⁴⁴ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Vyd. 1. Praha: BOVA POLYGON, 2006. 1042 s. ISBN 80-7273-134-3. s. 375.

v tomto řízení podle § 46 (nutné řádné zahájení řízení) i podle § 36 odst. 3 správního řádu (možnost vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí).¹⁴⁵ L. Jemelka a kol. zastávají názor, že by bylo rozumnější v takto jednoduchém procesním úkonu postupovat analogicky jako v řízení o uložení pořádkové pokuty.¹⁴⁶

Osobně bych se přikláněla k analogickému postupu jako v řízení o uložení pokuty. Ať už s ohledem na zásadu rychlosti a hospodárnosti řízení, tak také proto, že jestliže by se mělo postupovat více formálně, tedy řádně zahájit řízení, apod., mělo by to být spíše právě při ukládání pořádkové pokuty, jelikož to se podle mě mnohem citelněji dotýká účastníka řízení než případné následné prominutí či snížení pořádkové pokuty, tedy rozhodnutí čistě ve prospěch účastníka.

Nutné ještě poznamenat, že stejně jako v případě prominutí pořádkové pokuty se ani jejím snížením původní rozhodnutí o jejím uložení neruší, ale pouze se mění jeho obsah.

7.3.7 Nemo tenetur se ipsum accusare a povinnost k součinnosti

V souvislosti s pořádkovou pokutou je důležité zmínit zejména jeden náleží ústavního soudu, který odbornou veřejnost zaujal svým neobvyklým výkladem zákazu nucení k sebeobviňování (nemo tenetur se ipsum accusare) a součinnosti správních orgánů s účastníky řízení.

Překvapivý náleží Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1849/08 ve stručnosti řešil situaci, kdy byl pořadatel řádně ohlášeného shromáždění předvolán k podání vysvětlení (podle § 60 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů), jež se mělo týkat domnělého přestupku, kterého se měl dopustit tím, že na daném shromáždění umístil za účelem jeho ozvučení reproduktory a bez povolení tak využil pozemní komunikaci k jiným než obvyklým účelům. Na předvolání, v němž byl řádně poučen o možnosti uložení pořádkové pokuty, jestliže se bez závažných důvodů na výzvu nedostaví nebo jestliže bezdůvodně odmítne podat vysvětlení, se bez jakékoliv reakce nedostavil, za což mu správní orgán uložil pořádkovou pokutu 500,- Kč. Celá záležitost vyústila až v podání ústavní stížnosti proti rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen NSS), „*kterým byla zamítnuta stěžovatelova kasační stížnost proti rozsudku ve*

¹⁴⁵ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Vyd. 1. Praha: BOVA POLYGON, 2006. 1042 s. ISBN 80-7273-134-3. s. 376.

¹⁴⁶ JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2011. 690 s. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-80-7400-401-8. s. 247.

*správním soudnictví o zamítnutí stěžovatelovy žaloby proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, jímž bylo potvrzeno prvostupňové správní rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty stěžovateli za nedostavení se k podání vysvětlení v souvislosti s přestupkem na úseku dopravy a silničního hospodářství.*¹⁴⁷

NSS dal sice zapravdu stěžovateli, že předmětné jednání nebylo způsobilé založit přestupek a správní orgán tak nebyl oprávněn požadovat od stěžovatele vysvětlení, nicméně proto, že stěžovatel výzvy neuposlechl, je uložení pořádkové pokuty v souladu se zákonem. Stěžovatel namítal nerespektování zásady legality výkonu veřejné moci, čímž Nejvyšší správní soud dle jeho názoru porušil právo na ochranu majetku dle čl. 11 odst. 1 LZPS, a taktéž právo shromažďovací podle čl. 19 odst. 1 LZPS.

Jak již bylo řečeno, NSS dal zapravdu stěžovateli, že skutek, k jehož objasnění byl předvolán, přestupkem nebyl. I přesto však neshledal nic nezákonného na tom, že v řízení o přestupku, jež od začátku postrádalo zákonný podklad, správní orgán uložil svolavatelé shromáždění pokutu za to, že mu neposkytl potřebnou součinnost, a to zcela bez ohledu na to, zda neposkytnutí součinnosti mělo či nemělo vliv na další postup správního orgánu.

NSS uvedl, že stěžovatel je podle přestupkového zákona povinen uposlechnout výzvy správního orgánu a dostavit se k podání vysvětlení. Upozornil zároveň, že správní orgán nepředvolává osoby k podání vysvětlení, pouze je-li si jist, že se přestupek stal. Postup správního orgánu je podle NSS ztížen vždy, když „*správní orgán marně uplatní svou pravomoc a bezvýsledně vynaloží prostředky mu dostupné, kdy není podstatné, zda se přitom dopustí omylu, pokud je jeho jednání vedeno rozumným účelem*“¹⁴⁸, což je podle NSS nutným předpokladem pro uložení pořádkové pokuty. Dle názoru NSS je zásada součinnosti správních orgánů s účastníky řízení namístě i mimo řízení, tedy při jakémkoliv úředním postupu, při kterém není bez spolupráce druhé strany součinnost možná.¹⁴⁹

Na závěr se NSS ztotožnil, dá-li se to tak říci, s názorem stěžovatele, že umístění ozvučovací aparatury v rámci ohlášeného shromáždění je součástí výkonu práva shromažďovacího a nelze jej tedy podmiňovat úředním povolením.

¹⁴⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08.

¹⁴⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08.

¹⁴⁹ Potměšil, Jan a Morávková, Jitka. Sporný výklad zákazu sebeobviňování a povinnosti k součinnosti v nález Ústavního soudu. *Právní rádce*. 4/2011. ISSN 1210-4817. s. 132.

Stěžovatel následně podal ústavní stížnost k Ústavnímu soudu, který rozsudek NSS již zmiňovaným nálezem zrušil z důvodu nerespektování příkazu zakotveného v čl. 4 odst. 4 LZPS, jehož důsledkem bylo porušení práva vlastnit majetek (čl. 11 LZPS) a taktéž práva na spravedlivý proces, jež zahrnuje i právo na respektování zákazu nucení k sebeobvinění (čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod).

Ústavní soud již řadu let vyslovuje, že ústavní systém našeho státu je ovládán principy materiálního právního státu, v němž nemůže být výkon veřejné moci bezobsažný a zároveň musí být „*vysledovatelný zákonem předvídaný a racionální účel, k němuž konkrétní výkon svěřené pravomoci směřuje.*“¹⁵⁰ Nesleduje-li tedy orgán veřejné moci při výkonu své pravomoci určitý předvídatelný a racionálně zdůvodnitelný účel, jedná za hranicemi své pravomoci (jednání *ultra vires*). Zvolený způsob výkonu veřejné moci musí rovněž dodržet zásadu proporcionality.

Z odůvodnění lze též dovodit, jestliže již z oznámení přestupku bylo jasné, že skutek, jenž měl být předmětem objasnění, není přestupkem, nebyl zde důvod k předvolání stěžovatele k podání vysvětlení, natožpak k uložení pořádkového opatření. Pokud tedy správní orgán zjistí, že oznámený skutek není přestupkem, bylo by namístež zrušit uloženou pořádkovou pokutu, neboť došel k závěru, že součinnosti podezřelé osoby není třeba.

Další překvapivý závěr, k němuž Ústavní soud dospěl, se týkal vyloučení povinnosti součinnosti ve správním řízení. K tomu uvedl, že „*správní řízení nemůže být v demokratickém právním státě ovládáno zásadou součinnosti správních orgánů s účastníky řízení (kontaktování účastníků řízení ze strany správního orgánu vyloučit nelze, jeho odmítnutí však nelze sankcionovat), neboť žádnou spolupráci v obecném smyslu tohoto slova nelze vynucovat ukládáním sankcí. Svobodný jednotlivec, jako součást občanské společnosti, nemůže být v právním státě partnerem správního orgánu vykonávajícího vrchnostenská oprávnění. Má naopak povinnost se takovým opatřením podrobit, jsou-li vykonávána řádně, tj. nejde-li o exces. Tak také nelze pokutovat osobu, která odmítne podat správnímu orgánu vysvětlení v případě, kdy je zřejmé, že by jí, byť i jen teoreticky, mohla přispět ke svému postihu za přestupek*“¹⁵¹ Zde se mi zdá, že si náleží v několika po sobě jdoucích větách protiřečí. Z této argumentace mi totiž není jasné, jestli se tedy „svobodný jednotlivec“ musí vrchnostenským opatřením podrobit, či nikoliv. Na jedné straně sice Ústavní soud vyslovuje, že jednotlivec není povinen

¹⁵⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08.

¹⁵¹ Nález Ústavního soudu ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08.

k jakékoliv součinnosti, na druhé straně se ale za určitých okolností pořádkovým opatřením podrobit musí. Ve správním řádu ani v zákoně o přestupcích není zakotvena obecná povinnost součinnosti účastníků řízení se správními orgány, jež by byla bez dalšího sankcionovatelná. Oba zákony však ukládají účastníkům řízení i jiným osobám řadu povinností, jejichž splnění mohou správní orgány vynucovat použitím zajišťovacích prostředků, za jeden z nichž lze považovat i institut podání vysvětlení. Právě tomuto institutu však Ústavní soud vynutitelnost odjímá. Otázkou pak zůstává, zda by se stejně tak nemělo postupovat např. i v řízení trestním, v němž je nedostavení se k podání vysvětlení vynutitelné, zatímco ve správním řízení nikoliv. Stejně tak mi není jasné, jak jinak by si měl správní orgán opatřit podklady pro zahájení řízení, pokud by podle závěru Ústavního soudu nebyla součinnost účastníků řízení či jiných osob vynutitelná.

Ústavní soud sice přímo zmiňuje rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva *Marttinen v. Finsko* (stížnost č. 19235/03), v němž ESLP dospěl k závěru, že bylo v rozporu s čl. 6 Úmluvy, byl-li stěžovatel nucen se sebeobviňovat, jestliže hrozilo, že podané informace budou použity v řízení v jeho neprospěch. Podle mě však šlo o jinou situaci. V tomto případě stěžovatel k jednání sice nepřišel, ale písemně vysvětlil důvody, proč se nedostaví (sebeusvědčením by si přitížil v trestním řízení). Za neposkytnutí součinnosti tak dostal pokutu. V případě, jenž řeší náš Ústavní soud, však stěžovatel nikterak nereagoval ani nevysvětlil důvody nedostavení se. Nebylo tak možné posoudit, zda je jeho předvolání účelné, či zjistit důvod nečinnosti předvolané osoby.

Otázkou také zůstává, do jaké míry mohl být stěžovatel nucen k sebeobviňování a sebeusvědčování, když skutek, k jehož vysvětlení se měl dostavit, vlastně přestupkem nebyl, a nebylo se tedy k čemu doznávat ani z čeho se obviňovat. Těžko bychom mohli samotné dostavení se k podání vysvětlení chápat jako nucení k sebeobviňování a sebeusvědčování. Uposlechnutí výzvy k dostavení se a vlastní podání vysvětlení jsou dva odlišné úkony. Předvolaný sice má povinnost dostavit se ke správnímu orgánu, povinnost podat vysvětlení oproti tomu, pokud vím, stanovena není. Předvolaný tedy může na místě sdělit, že odmítá podat vysvětlení.

Dosud zmiňované závěry Ústavního soudu jsou překvapivé zvláště s ohledem na jeho dosavadní postup, kdy odmítal jako neopodstatněné právě ty stížnosti, jimiž stěžovatel brojil proti uložení pořádkové pokuty z důvodu nedostavení se k podání

vysvětlení či výslechu na základě předvolání s tím, že podezřelý vysvětlení podat nemusí, avšak má povinnost uposlechnout výzvu a dostavit se.¹⁵²

Za ne příliš rozumný považuji též závěr Ústavního soudu, že „*Omyl veřejné moci nelze nikdy interpretovat v neprospěch jednotlivce tak, že tento je přesto povinen (i za použití donucení v podobě sankcí) se výkonu pravomoci, pohybující se ovšem ultra vires, podrobit.*“¹⁵³ Lze uvedené chápat tak, že je na adresátech veřejné správy, aby sami hodnotili oprávněnost požadavků orgánů veřejné moci, a dospěli-li k závěru, že je takový výkon neoprávněný, mohou jej ignorovat? Takový přístup by bylo pravděpodobně možné uplatňovat tam, kde adresát veřejné moci může mít pochybnosti o zákonnosti postupu orgánů veřejné moci (např. akty zjevně nezákonné). K jejich řešení jsou však určeny opravné prostředky, institut náhrady škody a jiné zákonné prostředky, nikoliv svévolné řešení situace předchozím zhodnocením její nezákonnosti k tomu nezpůsobilým adresátem. Zřejmě kvůli těmto možným nejasnostem i sám Ústavní soud v jednom ze svých usnesení výslovně uvedl, že „*Ústava ČR, Listina základních práv a svobod ani žádná jiná právní norma nepřipouští, aby jednotliví občané nejprve hodnotili zákonnost postupu veřejných činitelů a teprve na základě toho jejich pokynů uposlechli nebo neuposlechli.*“¹⁵⁴ Ze zmíněného tedy vyplývá pravidlo „uposlechni, a pak si případně stěžuj“, které byť může znít jakkoliv přísně, je jistě potřebné pro chod veřejné správy, samozřejmě s výjimkou naprosto zásadních a zcela zjevných excesů, k nimž dojde při výkonu veřejné moci.¹⁵⁵ Takové pokyny adresát uposlechnout nemusí.

Ústavní soud s ohledem na jeho výše zmíněné názory dospěl k závěru, že stěžovatele nebylo možné pokutami donucovat k podání vysvětlení, jestliže byl policií označen za jediného pravděpodobného pachatele přestupku. V projednávané věci tak jednaly orgány veřejné moci nad rámec svých pravomocí, tj. ultra vires, jelikož uložená pokuta nemohla sledovat racionální a ústavně aprobovaný účel. Správnímu orgánu mělo být zřejmé, že předmětné jednání stěžovatele není schopné naplnit znaky skutkové podstaty přestupku, jelikož umístění reproduktorů na pozemní komunikaci je součástí výkonu ústavně zaručeného základního práva shromažďovacího, jak vyplynulo též ze samotného oznámení skutku. Uložení pořádkového opatření pouze z důvodu

¹⁵² Např. usnesením Ústavního soudu ze dne 23. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 2821/09 nebo usnesením Ústavního soudu ze dne 2. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 2646/08.

¹⁵³ Nález Ústavního soudu ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08.

¹⁵⁴ Usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 263/97.

¹⁵⁵ Kmec, Jiří. *Jitka Pěnkavová: Několik úvah k nálezu ÚS k zásadě sebeobviňování ve správním řízení.* Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.com/2010/04/jitka-penkavova-nekolik-uvah-k-nalezu.html>.

nedostavení se k podání informací je podle Ústavního soudu „v oblasti správního trestání vyloučeno, neboť je zapotřebí přísně respektovat i princip zákazu sebeobviňování či sebeusvědčování, který plyne z interpretace čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.“¹⁵⁶

Správní orgány ani Městský soud v Praze tak nerozpoznaly výkon ústavně garantovaného práva shromažďovacího ani práva na spravedlivý proces, jehož součástí je též zákaz sebeobviňování či sebeusvědčení, a tím nejen vybočily z mezí jim vymezených LZPS (čl. 2 odst. 2, čl. 4 odst. 1) a Ústavou (čl. 1 odst. 1), ale přímo porušily čl. 4 odst. 4 LZPS. Ani NSS pak v napadeném rozsudku nerespektoval příkaz zakotvený v čl. 4 odst. 4 LZPS a stvrdil porušení základních práv stěžovatele.

Ústavní soud tak s ohledem na uvedené závěry ústavní stížnosti vyhověl a napadený rozsudek NSS zrušil. Lze však pravděpodobně předpokládat, že některé řekněme problematické závěry budou v další judikatuře upřesněny či dovysvětleny.

7.3.8 Shrnutí

Nový správní řád poskytl mnohem více prostoru úpravě pořádkových deliktů. Porovnáme-li předchozí a současnou úpravu pořádkové pokuty, nejradikálnější změnou je pravděpodobně mnohonásobně zvýšená horní hranice sankce, čímž byla výše pořádkové pokuty sjednocena s ostatními procesními předpisy. Dříve byly sankce pojaty spíše jako upozornění na povinnost respektovat stanovená pravidla a postrádaly jak represivní, tak preventivní funkci.

Posunem je podle mého názoru i přechod z demonstrativního výčtu způsobů, jimiž lze závažně ztížit postup řízení, na výčet taxativní. Správní orgán tak má jasně vymezené hranice pro rozhodování a účastníkům je bezesporu poskytnuta větší právní jistota. Taktéž nelze opomenout zavedení některých nových skutkových podstat správních pořádkových deliktů.

7.4 Vykázání z místa konání úkonu

Na rozdíl od zákona o správním řízení, který věnoval prostředku vykázání z místa jednání jeden ne příliš obsáhlý odstavec z úpravy pořádkových opatření, správní řád mu poskytl větší prostor a věnuje vykázání vlastní ustanovení § 64, jež zní: „(1) Toho, kdo nepřístojným chováním ruší pořádek při ústním jednání nebo ohledání na místě,

¹⁵⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08.

popřípadě při jiném úkonu, může správní orgán po předchozím upozornění vykázat z místa, kde se úkon koná. Usnesení se vyhláší ústně. Správní orgán poučí vykazovanou osobu o následcích neuposlechnutí. Vykázání vynucují tytéž orgány, které provádějí předvedení podle § 60. (2) Jestliže úkon není uskutečňován v úředních místnostech správního orgánu, nelze z místa úkonu vykázat osobu, která má vlastnické či užívací právo k prostoru, kde se úkon koná.“

7.4.1 Koho lze vykázat

Stejně jako dle zákona o správním řízení lze vykázat kohokoliv. Správní řád sice výslovně neuvádí, že je možné vykázat z místa konání úkonu i účastníka řízení, to ovšem vyplývá z použité formulace, podle níž může být vykázán, kdo nepřístojně ruší pořádek, tedy například svědek, vlastník ohledávaného předmětu i účastník řízení. Není rozhodující, zda nepřístojně rušil ústní jednání, ohledání či jiný úkon správního řízení. Podmínkou užití tohoto zajišťovacího prostředku, jak nově výslovně správní řád požaduje, je předchozí marné upozornění, že správní orgán přistoupí k vykázání, jestliže daná osoba své nepřístojné chování neukončí, a taktéž o dalších možných následcích neuposlechnutí, například možnosti postihu za přestupek či uložení pořádkové pokuty podle § 62 odst. 1 b) správního řádu.¹⁵⁷

Posouzení, zda je dané chování nepřístojné, bude vzhledem k neurčitosti tohoto pojmu opět záležitostí správního uvážení příslušného orgánu, který je oprávněn jej posuzovat ze své vlastní iniciativy i na návrh přítomných osob.¹⁵⁸ Osobně bych za nepřístojné chování, které vybočuje z obecných pravidel společenské slušnosti, považovala například různé verbální projevy na adresu úředních osob, nevhodná gesta aj.

7.4.2 Forma

Novinkou oproti předchozí úpravě je výslovné zakotvení formy tohoto zajišťovacího prostředku. Vykázání z místa konání úkonu se provádí ústně vyhlášeným usnesením. Správní orgán je i přesto povinen vyhotovit jej v písemné

¹⁵⁷ JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. 640 s. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-80-7400-157-4. s. 233.

¹⁵⁸ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005. 515 s. ISBN 80-7201-523-0. s. 216.

formě, jelikož v tomto směru není udělena výjimka z § 67 odst. 2 správního řádu.¹⁵⁹ Také je dle téhož paragrafu odst. 3 povinen vydat písemné potvrzení o ústně vyhlášeném usnesení, jestliže o to účastník požádá. § 76 odst. 5 správního řádu připouští proti tomuto usnesení odvolání, které nemá odkladný účinek.

Stejně jako v případě pořádkové pokuty lze podle § 143 odst. 1 písm. c) v řízení na místě ukládat i povinnosti plynoucí z tohoto zajišťovacího prostředku.

7.4.3 Vynucení

Orgány, které vynucují vykázaní z místa konání úkonu, jsou stejné jako v případě zajištění předvedení, tzn. Policie ČR, jiný ozbrojený sbor, stanoví-li tak zvláštní zákon, a v řízení vedeném orgány obce rovněž obecní policie (§ 60 odst. 2 správního řádu).

Pokud se správní orgán již před provedením úkonu domnívá, že jeho průběh se neobejde bez komplikací, může dopředu požádat o součinnost Policii České republiky podle § 135 správního řádu. Ta bude úkonu přítomna a v případě potřeby bude ihned moci vynutit vykázaní z místa.

7.4.4 Vyloučení

Správním řád nově poskytuje ochranu vlastnickému a užívacímu právu k prostorům, kde se úkon provádí. Proto nelze z místa konání vykázat osobu, která tímto právem disponuje. Správní řád už nestanoví, že by takové osobě nemohla být například uložena pořádková pokuta.

7.4.5 Shrnutí

Díky tomu, že zákon o správním řízení nevěnoval vykázaní z místa jednání příliš pozornosti, lze v podstatě celou úpravu vykázaní z místa konání úkonu ve správním řádu označit za novinku. Samozřejmě jak již bylo uvedeno výše, i dříve bylo možné vykázat kohokoliv, kdo ruší pořádek při provádění procesního úkonu. V současnosti je však nutné, aby takovému vykázaní předcházelo upozornění, jež se minulo účinkem.

Samostatná úprava tohoto zajišťovací prostředku je jistě přínosem zejména pro správní orgány, jež mají pro použití vykázaní větší oporu v zákoně. Účastníci tak

¹⁵⁹ JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. 640 s. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-80-7400-157-4. s. 232.

přesněji vědí, co si mohou vůči správnímu orgánu dovolit a co případně bude následovat, dopustí-li se určitého chování.

8. Záruka za splnění povinnosti

Úplnou novinkou, jež zavádí správní řád, je možnost přispět k zajištění průběhu a účelu správního řízení splněním uložené peněžité či nepeněžité povinnosti. Mluvíme o jakési kauci, která má účastníka podnítit ke splnění povinnosti, jež mu může být v řízení uložena, nebo která mu vznikne v důsledku využití oprávnění plynoucího z kladného rozhodnutí o žádosti po skončení řízení.¹⁶⁰

Správní řád upravuje tento procesní institut správního řízení v ustanovení § 147 následovně: „(1) *Může-li to přispět k zajištění účelu řízení, může na požádání účastníka správní orgán přijmout nebo v případech stanovených zvláštním zákonem účastníkovi uložit povinnost složit peněžitou nebo nepeněžitou záruku za splnění povinnosti, která mu může být v řízení uložena. (2) Může-li to přispět k zajištění účelu řízení, může na požádání žadatele správní orgán v řízení o žádosti přijmout nebo v případech stanovených zvláštním zákonem žadateli uložit povinnost složit peněžitou nebo nepeněžitou záruku za splnění povinnosti, která mu vznikne v důsledku využití oprávnění z rozhodnutí. Nesložil-li žadatel v určené lhůtě záruku, kterou správní orgán na jeho požádání přijal, správní orgán řízení zastaví. (3) Rozhodnutí o přijetí nebo uložení záruky se oznamuje jen účastníkovi, kterého se týká. Odvolání proti tomuto rozhodnutí nemá odkladný účinek; může je podat pouze účastník, kterému se rozhodnutí oznamuje. Výše uložené peněžité záruky nebo hodnota nepeněžité záruky nesmí být v nápadném nepoměru k rozsahu povinnosti, jejíž uložení nebo vznik lze očekávat. Při výběru a vrácení peněžité záruky postupuje správní orgán, který záruku přijal nebo uložil, podle zvláštního zákona. Nepeněžitá záruka se uloží u správního orgánu; ten ji může předat do úschovy nebo ke skladování u právnické nebo fyzické osoby. (4) Řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě nesložil záruku za splnění povinnosti, která by mu vznikla v důsledku využití oprávnění z rozhodnutí a kterou správní orgán na jeho požádání přijal podle odstavce 2. (5) Záruka se vrací, byla-li uložena povinnost splněna, jakož i v případě, že v řízení povinnost uložena nebyla. Není-li povinnost zajištěná zárukou splněna ve lhůtě, peněžitá záruka propadne ve prospěch toho, kdo by byl oprávněn z exekuce. (6) Jde-li o nepeněžitou záruku, rozhodne správní orgán o uspokojení této pohledávky prodejem záruky podle zvláštního zákona. Případný přebytek bude po odečtení nákladů ocenění a prodeje vrácen tomu, kdo záruku složil.“*

¹⁶⁰ ČERNÝ, Pavel et al. *Průvodce novým správním řádem: s podrobným výkladem a vzory podání*. Praha: Linde, 2006. 439 s. ISBN 80-7201-600-8. s. 195.

Správní řád rozlišuje záruku za splnění povinnosti v řízení vedeném z moci úřední a záruku za splnění povinnosti v řízení o žádosti.

8.1 Záruka v řízení z moci úřední

V řízeních zahajovaných z moci úřední může správní orgán, aniž by k tomu potřeboval zvláštní zmocnění, přijmout na požádání účastníka řízení peněžitou či nepeněžitou záruku za splnění povinnosti, jejíž uložení v řízení připadá v úvahu. Podmínkou v takovém případě je, že složení záruky přispěje nebo alespoň může přispět k zajištění účelu řízení, což posuzuje správní orgán v rámci své diskreční pravomoci stejně jako to, zda nabízenou kaucí vůbec přijme. Účastníkem nabízená výše peněžité záruky či hodnota záruky nepeněžité by měla přibližně odpovídat nákladům na splnění povinnosti, jež má být uložena, což bude správní orgán též zkoumat.¹⁶¹ Není tedy povinností správního orgánu dobrovolně nabídnutou záruku přijmout.

Správní orgán může uložit účastníkovi řízení povinnost složit peněžitou nebo nepeněžitou záruku za splnění povinnosti, která mu může být v řízení uložena i bez jeho souhlasu za předpokladu, že tak stanoví zvláštní zákon, který obsahuje též podmínky jejího uložení a výši kauce.

8.2 Záruka v řízení zahajovaném na žádost

I v řízení zahajovaném na žádost může správní orgán na požádání žadatele nebo v případech, kdy to stanoví zvláštní zákon, uložit žadateli povinnost složit záruku za splnění povinnosti, která mu vznikne v souvislosti s využitím oprávnění z rozhodnutí. Jestliže v řízení zahajovaném na žádost správní orgán přijal dobrovolně nabídnutou záruku, která ovšem nebyla žadatelem ve stanovené lhůtě složena, správní orgán řízení o žádosti usnesením zastaví.¹⁶² Proti tomuto usnesení má žadatel možnost podat odvolání (§ 76 správního řádu).

8.3 Forma

Přijetí či uložení záruky za splnění povinnosti vyslovuje správní orgán rozhodnutím, které se oznamuje pouze účastníkovi řízení, jenž předmětnou záruku

¹⁶¹ JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2011. 690 s. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-80-7400-401-8. s. 535.

¹⁶² VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Vyd. 1. Praha: BOVA POLYGON, 2006. 1042 s. ISBN 80-7273-134-3. s. 821.

nabídl nebo kterému byla správním orgánem uložena. Rozhodnutí o uložení nebo přijetí záruky musí kromě obecných náležitostí rozhodnutí (§ 68 správního řádu) obsahovat též lhůtu a způsob složení záruky.¹⁶³

Účastník, kterému se rozhodnutí oznamuje, může proti němu podat odvolání, jemuž zákon odjímá odkladný účinek. Na základě § 74 správního řádu je tedy předběžně vykonatelné. Podle § 94 správního řádu může být toto rozhodnutí předmětem přezkumného řízení. Naopak je v případě těchto rozhodnutí vyloučena obnova řízení i nové rozhodnutí, neboť tyto instituty připadají v úvahu u rozhodnutí ve věci, kterým rozhodnutí o přijetí nebo uložení záruky není.

Odmítne-li správní orgán přijmout účastníkem nabízenou záruku, rozhodnutí o tom nevydává, pouze dotyčnému sdělí, co bylo důvodem nepřijetí.¹⁶⁴

8.4 Výše či hodnota záruky

Stejně jako u ostatních prostředků zajišťujících průběh a účel správního řízení je i v tomto procesním institutu promítnuta zásada proporcionality. Výše peněžité záruky ani hodnota záruky nepeněžité tak nesmí být znatelně nepřiměřená vzhledem k povaze povinnosti, která může být účastníkovi uložena.

Výběr a vrácení peněžité záruky provádí správní orgán, jenž záruku přijal nebo uložil. Postupuje přitom podle zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění zákona č. 30/2011 Sb. Nepeněžitou záruku může správní orgán předat do úschovy nebo ke skladování u fyzické nebo právnické osoby, dokud nebude vrácena nebo prodána.¹⁶⁵

Vrácení záruky připadá v úvahu, dojde-li ke splnění uložené povinnosti nebo jestliže v následném řízení povinnost vůbec uložena nebyla. Naopak není-li povinnost zajištěná zárukou splněna ve lhůtě, kterou správní orgán určil, propadá peněžítá záruka ve prospěch oprávněného z exekuce. Není-li ve stanovené lhůtě splněna povinnost zajištěná nepeněžitou zárukou, rozhodne správní orgán o prodeji této záruky postupem podle o.s.ř., čímž bude uspokojena pohledávka vzniklá nesplněním povinnosti. Případný přebytek z prodeje (po odečtení nákladů ocenění a prodeje) se vrátí tomu, kdo záruku složil.

¹⁶³ JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2011. 690 s. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-80-7400-401-8. s. 536.

¹⁶⁴ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Vyd. 1. Praha: BOVA POLYGON, 2006. 1042 s. ISBN 80-7273-134-3. s. 822.

¹⁶⁵ HORZINKOVÁ, Eva a NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní: (vysokoškolská učebnice)*. 2., aktualiz. vyd., [V nakl. Leges vyd. 1.]. Praha: Leges, 2008. 348 s. Student. ISBN 978-80-87212-01-1. s. 136.

O vrácení ani propadnutí záruky nevydává správní orgán žádné rozhodnutí, pouze sdělí tomu účastníkovi, jehož záruky se propadnutí či vrácení týká, důvody pro takový postup.¹⁶⁶

8.5 Shrnutí

Zavedením záruky poskytl zákonodárce správním orgánům možnost dalšího procesního prostředku, jehož aplikace může přispět k zajištění průběhu a účelu správního řízení. Mohu jen hádat, proč právě tento zajišťovací institut není řazen mezi „klasické“ prostředky zajišťující účel a průběh řízení, ale je mu věnováno zvláštní ustanovení. Jestli byla tím důvodem přísnost úpravy, resp. podmínek, ze kterých lze k použití tohoto prostředku přistoupit, nebo tím zákonodárce sledoval nějaký vyšší záměr.

V tomto ustanovení se mi jeví poměrně zbytečný odst. 4, jelikož upravuje totéž, co nalezneme v odst. 2.. Vzhledem k tomu, že tento zajišťovací prostředek je upraven poprvé, přičemž málokdy se nějaká právní úprava povede hned napoprvé perfektně, lze pravděpodobně očekávat jeho změny s přicházejícími novelizacemi.

¹⁶⁶ JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2011. 690 s. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-80-7400-401-8. s. 537.

9. Úvahy de lege ferenda

Již v předchozím pojednání bylo zmíněno několik nepříliš šťastných zákonných formulací, o jejichž výkladu nepanují shody ani mezi práva znalými odborníky. I já se v této kapitole pokusím zauvažovat nad některými úskalími, jimiž správní řád dle mého názoru disponuje.

Za zmínku jistě stojí otázka jednacího jazyka, kterou předchodí úprava zákonem o správním řízení vůbec neobsahovala. Správní řád na tuto otázku již pamatuje, ovšem domnívám se, že ne příliš uvážlivě. V ustanovení § 16 totiž stanoví, že „*v řízení se jedná a písemnosti se vyhotovují v českém jazyce*“, a účastníkům řízení navíc dává možnost jednat a předkládat písemnosti též v jazyce slovenském. Právě to by se postupem času mohlo ukázat jako problematické, jelikož ne každý, zejména mladší generace pracující ve veřejné správě, by takovým úkonům musela rozumět. Myslím, že časy, kdy se v podstatě nerozlišovalo mezi českým a slovenským jazykem, jsou nenávratně pryč, a ač to starší generaci může připadat nepochopitelné, jejich mladší nástupci by s používáním tohoto jazyka mohli mít opravdu problém. Proto se domnívám, že by nebylo zcela od věci časem vypustit ze správního řádu možnost provádění úkonů ve slovenském jazyce.

Jako nejvíce problematický se mi zdá zákonodárcem často užívaný termín (tedy alespoň v rámci úpravy zajišťovacích prostředků správního řízení) „*může*“, i když samozřejmě ne všude. Zaměříme-li se na institut předvedení či záruku za splnění povinnosti, jejich použití je formulováno ve správním řádu jako oprávnění a v teorii o tom nepanují žádné pochybnosti. Užití těchto procesních prostředků je ponecháno uvážení správního orgánu. Mohlo by se zdát, že správní uvážení je jakousi volnou cestou správního orgánu, jakým způsobem rozhodnout. Ani použití diskrece však není zcela ponecháno řekněme volným pochodům správních orgánů, resp. oprávněných úředních osob. I pro uvážení musí existovat určité zákonné meze, byť „*jen*“ vymezením obecných zásad, jež je nutné respektovat (zejména legalita, objektivita, nestrannost, princip rovnosti, proporcionalita, rychlost a hospodárnost řízení, předvídatelnost práva, aj.). Správní uvážení tedy není ovládáno takovou volností, jak by se na první mohlo zdát. Možnost přistoupení k použití předvedení či záruky je tedy záležitostí správního orgánu.

Naproti tomu zamyslíme-li se nad předběžným opatřením či institutem dožádání, zde už fakultativnost jejich užití tak samozřejmá není. U obou těchto procesních prostředků je sice též použito slovo „*může*“, avšak jak vyplývá z teorie, právě zde by

bylo na místě použít spíše „musí“. Pokud by totiž správní orgán nevyužil těchto institutů, je třeba mít na paměti zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů, jež ve svém ustanovení § 13 definuje nesprávný úřední postup, jehož by se orgán, který nevyužil například cesty dožadání, ačkoliv jej užít měl, resp. tedy musel, zřejmě dopustil.

Zatímco u dvou prostředků zajišťujících průběh a účel správního řízení se tedy teorie shoduje v tom, že se jedná o oprávnění správního orgánu, zda těchto prostředků využije či nikoliv, u jiných dvou se setkáme se shodným názorem svědčícím v jejich obligatornost.

S ohledem na výše zmíněné je jakýmsi specifickým prostředkem pořádková pokuta, v jejíž souvislosti najdeme v teorii jak názory pokládající její uložení za oprávnění správního orgánu, tak názory posuzující aplikaci tohoto procesního prostředku jako povinnou.

Proto bych považovala za vhodné stanovit jednoznačně, zda je jedná o oprávnění správního orgánu nebo zákonem uloženou povinnost, z jejíhož porušení lze vyvozovat právě onu odpovědnost za případnou škodu, o čemž by v případě fakultativního prostředku nemohla být řeč.

Kromě těchto změn bych také do správního řádu doplnila, do jaké doby od předmětného jednání je možné uložit pořádkovou pokutu. Odpadly by tam diskuze o tom, zda napomenutí, jež musí udělení pořádkové pokuty předcházet, je relevantní i v případě, bylo-li uskutečněno v jiném stadiu řízení.

Závěr

Cílem mé diplomové práce bylo podat rozbor právních úprav zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů a zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů se zaměřením na ustanovení, které se věnují zajištění účelu a průběhu řízení. Ve své práci jsem chtěla zhodnotit obě zmiňované právní úpravy, konkrétně tedy institut předvolání, předvedení, předběžných opatření, dožádání, pořádkových opatření a záruky za splnění povinnosti a to zejména z hlediska jejich jasnosti, srozumitelnosti a použitelnosti.

Po jejich zhodnocení jsem došla k názoru, že obavy z nové úpravy nakonec zřejmě nebyly naplněny, a ačkoliv je nový správní řád o poznání složitější a na právní myšlení a rozhodování mnohem náročnější, nezpůsobil snad v oblasti veřejné správy příliš komplikací. Samozřejmě rozsáhlost a detailnost zpracování nové úpravy může působit jisté problémy, ale domnívám se, že za dobu její účinnosti byly tyto dořešeny výkladem a metodickým usměrňováním činnosti správních orgánů.

Zajišťovací prostředky správního řízení nebyly předmětem tak radikálních změn jako jiné části správního řádu. Přesto se domnívám, že i tyto změny jsou jistě pozitivní. Zejména proto, že svou podrobností odstraňují mezery, jež se vyskytovaly v předchozí právní úpravě. Též nepřehlédnutelnou snahu do jisté míry potlačit procesní uvážení lze vnímat jako pozitivní, jelikož tím dochází k posílení právní jistoty účastníků řízení.

I přes pozitivní hodnocení uskutečněných změn je samozřejmě vždy co zlepšovat, což bylo jistě možné postřehnout již v průběhu mého pojednání, zejména pak v kapitole deváté, kde jsem vyjádřila své názory na zlepšení právní úpravy.

Resumé

The objective of my final year thesis was to provide an analysis of statute No. 71/1967 Coll., about administrative procedure (Administrative Code), in version of posterior regulations and statute No. 500/2004 Coll., Administrative Code, in version of posterior regulations with the aim on provisions concerning safeguarding of object and course of proceedings. In my thesis, I wanted to evaluate both of the mentioned statutes; concretely order to appear, bringing a person to court, precaution, letter of request, order measures and guarantee for fulfilling the duty, especially with the point of view on their clarity, understandability and applicability.

After their evaluation, I came to the conclusion that the fear of new provisions had not been fulfilled and although the new Administrative Code is much more sophisticated and more demanding for legal thinking and decision-making, it hopefully had not caused many difficulties in public administration. Of course, the complexity, vastness and attention to detail of the new provision, are able to cause some difficulties. However, I suppose that throughout its efficiency those were solved by the interpretation and the methodical orientation of public authorities.

Ensuring means of the administrative procedure have not been objects of radical changes unlike other parts of Administrative Code. In spite of that, I assume those changes have been positive. Especially because of its particulars which swept gaps in our prior law. What could be also understood as a positive change and should not be overlooked is the attempt to hold back the procedural discretion, because it is the way to reinforce legal certainty of participants in proceeding.

Despite of the positive evaluation of the realized legal changes, there is always something to improve. That fact was surely possible to notice throughout my work, primarily in chapter nine, where my ideas on reforming and improving this statutory regulation were expressed.

SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

KNIŽNÍ DÍLA

- 1) Černý, Pavel et al. Průvodce novým správním řádem: s podrobným výkladem a vzory podání. Praha: Linde, 2006. 439 s. ISBN 80-7201-600-8.
- 2) Hendrych, Dušan a kol. Správní právo: obecná část. 7. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009. 837 s. Právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-049-2.
- 3) Horzinková, Eva a Novotný, Vladimír. Správní právo procesní: (vysokoškolská učebnice). 2., aktualiz. vyd., [V nakl. Leges vyd. 1.]. Praha: Leges, 2008. 348 s. Student. ISBN 978-80-87212-01-1.
- 4) Hrabák, Jan, Nahodil, Tomáš. Nový správní řád a zákon související: s odkazy, výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou. 2., aktualiz. a dopl. vyd. Praha: ASPI, 2006. 451 s. ISBN 80-7357-180-3.
- 5) Jemelka, Luboš. Správní řád: komentář. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. 640 s. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-80-7400-157-4.
- 6) Jemelka, Luboš. Správní řád: komentář. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2011. 690 s. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-80-7400-401-8.
- 7) Mates, Pavel. Základy správního práva trestního. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2002. 180 s. Beckova skripta. ISBN 80-7179-789-8.
- 8) Mates, Pavel a kol. Základy správního práva trestního. 4. vyd. Praha.: C.H. Beck, 2008. 202 s. ISBN 978-80-7179-806-4.
- 9) Nedorost, Libor, Sovák, Zdeněk a Větrovec, Vladislav. Správní řád: komentář. Praha: Eurolex Bohemia, 2002. 527 s. Komentované zákony. ISBN 80-86432-16-5.
- 10) Ondruš, Radek. Správní řád: komentář. Praha: Linde, 2003. 683 s. ISBN 80-7201-371-8.
- 11) Ondruš, Radek. Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami. Praha: Linde, 2005. 515 s. ISBN 80-7201-523-0.
- 12) Průcha, Petr a Skulová, Soňa. Správní právo: procesní část. 2., přepr.vyd. Brno: PF MU v Brně, 1997. 176 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně; č. 164. ISBN 80-210-1523-3.
- 13) Vedral, Josef. Správní řád: komentář. Vyd. 1. Praha: BOVA POLYGON, 2006. 1042 s. ISBN 80-7273-134-3.

- 14) Vopálka, Vladimír, Šimůnková, Věra a Šolín, Miloslav. Správní řád: komentář. 2., dopln. a přeprac. vyd. Praha: C.H. Beck, 2003. 400 s. Komentované zákony. ISBN 80-7179-731-6.

ČASOPISECKÁ DÍLA

- 1) Hálová, Miloslava a Toth, Petr. Zpráva o workshopu s mezinárodní účastí „Modernizace veřejné správy v Evropě a v České republice“. Právník. 11/2006. ISSN 0231-6625.
- 2) Lego, Jan. Zpráva o kolokviu „Metamorfózy veřejné správy“. Právník. 10/2008. ISSN 0231-6625.
- 3) Kolman, Petr. Dožádání v (novém) správním řízení. Právní rádce. 07/2007. ISSN 1210-4817.
- 4) Potměšil, Jan a Morávková, Jitka. Sporný výklad zákazu sebeobviňování a povinnosti k součinnosti v nálezů Ústavního soudu. Právní rádce. 4/2011. ISSN 1210-4817.

PŘÁVNÍ PŘEDPISY

- 1) Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
- 2) Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů.
- 3) Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů.
- 4) Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.
- 5) Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.
- 6) Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.
- 7) Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů.
- 8) Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- 9) Zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon), ve znění pozdějších předpisů.
- 10) Zákon č. 40/1964 Sb., Občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
- 11) Zákon č. 99/1963 Sb., Občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

- 12) Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.
- 13) Zákon č. 140/1961 Sb., Trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů.
- 14) Zákon č. 191/2004 Sb., o mezinárodní pomoci při vymáhání některých finančních pohledávek, ve znění zákona č. 199/2010 Sb.
- 15) Zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů.
- 16) Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů.
- 17) Zákon č. 136/1994 Sb., o barvení a značkování některých uhlovodíkových paliv a maziv a o opatřeních s tím souvisejících, a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- 18) Zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů.
- 19) Zákon č. 38/2004 Sb., o pojišťovacích zprostředkovatelích a samostatných likvidátorech pojistných událostí a o změně živnostenského zákona (zákon o pojišťovacích zprostředkovatelích a likvidátorech pojistných událostí), ve znění pozdějších předpisů.
- 20) Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění zákona č. 30/2011 Sb.
- 21) Zákon č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.
- 22) Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

JUDIKATURA

- 1) Usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 8. 2002, sp. zn. IV. ÚS 233/02.
- 2) Nález Ústavního soudu ze dne 18. 4. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 55/2000.
- 3) Rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 12. 2000, sp. zn. SJS 849/2001 Ca 58/2000-31.
- 4) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2009, sp. zn. 7 As 9/2009 – 66.
- 5) Nález Ústavního soudu ze dne 23. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 28/98, publikovaný pod č. 2/2000 Sb.

- 6) Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 28. 8. 1997, sp. zn. 17 Co 217/97.
- 7) Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 4. 7. 2001, čj. 7 A 16/2000-29.
- 8) Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 1998, sp. zn. 28 Ca 317/97.
- 9) Nález Ústavního soudu ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08.
- 10) Usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 2821/09.
- 11) Usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 2646/08.
- 12) Usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 263/97.

ELEKTRONICKÉ ZDROJE

- 1) Codexis Academia
- 2) Kmec, J. Jitka Pěnkavová: Několik úvah k nálezu ÚS k zásadě sebeobviňování ve správním řízení. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.com/2010/04/jitka-penkavova-nekolik-uvah-k-nalezu.html>.

Evidenční list

Souhlasím s tím, aby moje diplomová práce byla půjčována k prezenčnímu studiu v Univerzitní knihovně Západočeské univerzity v Plzni.

Datum:

Podpis:

Uživatel stvrzuje svým čitelným podpisem, že tuto diplomovou práci použil ke studijním účelům a prohlašuje, že ji uvede mezi použitými prameny.

| Jméno | Fakulta/katedra | Datum | Podpis |
|--------------|------------------------|--------------|---------------|
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |