

8 6 4 / 0 0

Ministerstvo vnitra

Č.j.: LG – 213/2000

V Praze dne 30. června 2000

Výtisk č. 1

Pro schůzi vlády České republiky

Věc: Věcný záměr zákona o řízení před správními úřady (správní řád)

Důvod předložení:

Materiál se předkládá na základě plánu legislativních prací vlády na rok 2000.

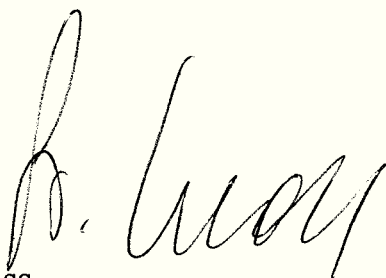
Materiál byl projednán s ministerstvy a s ostatními ústředními správními úřady.

Obsah:

- I. Návrh usnesení
- II. Předkládací zpráva s vyhodnocením připomínkového řízení
- III. Věcný záměr zákona o řízení před správními úřady (správní řád)

Předkládá:

Mgr. Stanislav Gross
ministr vnitra



S t a n o v i s k o

**Legislativní rady vlády k návrhu věcného záměru zákona
o řízení před správními úřady (správní řád)**

I.

K celkovému zaměření návrhu

Cílem navrhované právní úpravy je nahrazení zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění zákona č. 29/2000 Sb. a zákona č. 227/2000 Sb., novou právní úpravou, která se však na rozdíl od platného správního řádu nemá zabývat problematikou výkonu rozhodnutí vydávaných ve správním řízení; předpokládá se příprava samostatné právní normy – exekučního řádu správního.

Ve srovnání se stávající právní úpravou návrh věcného záměru zákona vymezuje svou působnost tak, že se vztahuje na veškerou činnost správních úřadů směřující navenek, pokud není upravena jiným právním předpisem, a nikoli pouze na rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech občanů a má zahrnout rovněž právní úpravu vyřizování stížností.

II.

Vztah k právu Evropských společenství

Návrh věcného záměru zákona se netýká práva Evropských společenství a není s ním v rozporu.

III.

Způsob projednání návrhu

Návrh věcného záměru zákona byl projednán v připomínkovém řízení. Podle předkladatele se nepodařilo vypořádat dvě zásadní připomínky uplatněné Ministerstvem financí, které požaduje, aby

- a) do věcného záměru zákona byla zapracována obecná úprava placení a nakládání s peněžitými pohledávkami (např. evidence pohledávek, den platby, nakládání s přeplatky, možnost posečkání, prominutí, odepsání, penalizace atd.) a
- b) blokové řízení zavést pouze pro případ, kdy uložená pokuta bude zaplacená na místě.

Návrh věcného záměru zákona byl projednán pracovními komisemi Legislativní rady vlády pro správní právo, pro finanční právo, pro trestní právo, pro občanské právo a pro obchodní právo.

Legislativní rada vlády návrh věcného záměru zákona projednala dne 7. září 2000. Legislativní rada vlády se v úvodu projednávání návrhu vyjádřila i k výše uvedeným připomínkám Ministerstva financí s tím, že připomínku pod písm. a) nepovažuje za odůvodněnou a připomínku pod písm. b) doporučuje vyřešit v souladu s návrhem uvedeným v části IV tohoto stanoviska, tj. právní úpravou blokového řízení přesunout do připravované právní úpravy správního trestání.

IV.

Návrh změn

Legislativní rada vlády má k návrhu věcného záměru zákona o řízení před správními úřady (správní řád) tyto připomínky:

Obecně

1. Legislativní rada vlády k zajištění souladnosti a vnitřní provázanosti připravovaných souvisejících právních úprav, při respektování nezbytných lhůt pro přípravu legislativních návrhů doporučuje, aby současně s návrhem zákona

o řízení před správními úřady (správní řád) byly vládě předloženy tyto legislativní návrhy:

- návrh exekučního řádu správního, který zahrne i exekuci ve věcech daňových, poplatkových a celních a který vypracuje Ministerstvo vnitra a Ministerstvo financí,
 - návrh právní úpravy správního soudnictví a eventuálně i
 - návrh právní úpravy správního trestání.
2. V bodu 6. věcného záměru zákona je obsažena problematika tzv. veřejnoprávních smluv. Je zde zapracována způsobem, který v řadě směrů vyvolává značné pochybnosti, např. se zde předpokládá, že
- správní úřad si bude moci vybrat, zda vydá jednostranný správní akt, anebo uzavře smlouvu,
 - při nesplnění smlouvy ze strany fyzické či právnické osoby může správní úřad smlouvu nahradit správním aktem,
 - není řešen postup při neplnění smlouvy správním úřadem,
 - spory ze smluv uzavřených mezi správním úřadem a fyzickou či právnickou osobou má řešit orgán, který je stranou smlouvy,
 - veřejnoprávní smlouvy mají uzavírat i tzv. veřejnoprávní právnické osoby mezi sebou, aniž je rozlišeno, zda jde o smlouvu s veřejnoprávním prvkem či nikoliv (např. bude-li stát převádět budovu na Fond národního majetku, není důvodu, aby šlo o tzv. veřejnoprávní smlouvu),
 - veřejnoprávní smlouvy mají uzavírat i správní úřady navzájem, aniž je zřejmé, o které případy by mělo jít a aniž je provedeno odlišení takových smluv od běžných smluv o spolupráci,
 - tento zákon založí možnost uzavírat veřejnoprávní smlouvy v podstatě v jakýchkoliv případech, přestože má být především procesní a nikoliv hmotně právní normou.
- Legislativní rada vlády považuje shora uvedené problémy za nezbytné při přípravě návrhu zákona dořešit.
3. V bodě 10. věcného záměru zákona se bez dalšího uvádí, že bude věcí ústředních správních úřadů, aby v návaznosti na nový správní řád provedly

inventarizaci procesních norem v oboru své působnosti a zvážily, zda provedou novelizaci těchto norem, či v nich ponechají odchylky od správního řádu.

K zajištění souladnosti právního řádu je však novelizaci souvisejících zákonů nutno připravit souběžně s připravovaným novým správním řádem (např. i proto, že některé zvláštní zákony výslovně vylučují použití správního řádu, zatímco v těchto případech mají být podle věcného záměru zákona použita v řízení základní pravidla nového správního řádu, nebo podle věcného záměru zákona mají správní úřady vykonávat správní akty, na které se dosud správní řízení nevztahuje, podle nového správního řádu, aniž je řešeno, zda v těchto případech nebude naopak nutné ve zvláštních zákonech nové odchylky zavést a podobně). Věcný záměr zákona ponechává tyto věci na volné úvaze ústředních správních úřadů, čímž nezabezpečuje, že ústřední správní úřady budou jakkoliv reagovat. K tomu je v části V. tohoto stanoviska navržen příslušný úkol.

K části III. – Návrh věcného řešení

K bodu 1.1. (str. 6)

1. Pojem „správní úřad“ v návrhu zákona zavést jako legislativní zkratku, následující za vymezením konkrétních skupin orgánů a osob, které mají podle tohoto zákona postupovat, např. správní úřady, orgány územních samosprávných celků a právnické a fyzické osoby, pokud je jim zákonem svěřeno vydávání aktů, opatření a jiných forem výkonu pravomocí, jejichž výkon se dotýká právního postavení fyzických a právnických osob (správní úřady).
2. Do návrhu zákona nezpracovávat pojem „řízení před jednotlivými úředními osobami“, pokud by se jím mělo rozumět, že jde o fyzickou osobu – zaměstnance správního úřadu, neboť ten, např. v řízení na místě, nejedná jménem svým, ale jménem úřadu.

K bodu 1.2.3. (str. 7)

Zvážit, aby namísto zásady, že při uplatňování správního uvážení nelze zasahovat do práv dotčených osob nad nezbytnou míru, byla do návrhu zákona

naopak zapracována zásada, že v rámci správního uvážení lze zasahovat do těchto práv jen za podmínek a v rozsahu stanoveném zákonem.

K bodu 1.2.6. (str. 8)

V návrhu zákona namísto formulace „v míře potřebné pro rozhodování“ užití formulaci „v míře potřebné pro úplné a spolehlivé zjištění skutkového stavu věci“.

K bodu 1.2.7. (str. 8)

Rozsah a podmínky součinnosti správních úřadů navzájem a dotčených osob vůči správním úřadům v návrhu zákona konkretizovat.

K bodu 1.2.8. (str. 8)

Do návrhu zákona nezapracovávat podmínku, že rovnost pro dotčené osoby platí v případě, že se jich veřejnoprávní činnost správních úřadů týká stejnou měrou, neboť tuto skutečnost je obtížné hodnotit.

K bodu 2.1.1.3. (str. 9)

V návrhu zákona přesně vymezit případy, ve kterých bude spory správních úřadů o věcnou a místní příslušnost řešit nadřízené správní úřady, a ve kterých soudy; řešení sporů o příslušnost mezi správními úřady se doporučuje ponechat moci výkonné, včetně vlády a ostatní případy sporů o příslušnost svěřit do působnosti soudů.

K bodu 2.1.1.5. (str. 10)

V návrhu zákona neužívat pojmy „právnícká osoba soukromého práva“ a „orgán osoby veřejného práva“, neboť v právním řádu nejsou tyto pojmy definovány.

V návrhu zákona namísto toho u právníckých osob vymezit orgány oprávněné jednat jménem těchto právníckých osob ve správních vztazích v případech, kdy tuto věc neupravují zvláštní zákony.

K bodu 2.1.1.6. (str. 10)

1. V návrhu zákona důvody pro změnu příslušnosti stanovit taxativně a neužívat v této souvislosti formulace „z důvodů zvláštního zřetele hodných“. Případné odchylky, které budou dány zvláštní povahou řízení ve věcech určitého druhu, např. stavebních, vodohospodářských atp., řešit v rámci procesních ustanovení příslušných zvláštních zákonů.
2. Má-li být do návrhu zákona zapracováno postoupení z důvodu „procesní vhodnosti“ jinému správnímu úřadu, doporučuje se, aby se tak stalo jen se souhlasem úřadu, kterému má být věc postoupena, anebo na základě rozhodnutí orgánu, který je oběma úřadům společně nadřízen.

K bodu 2.1.4. (str. 12)

Variantu, podle níž v případě, že vedoucí ústředního správního úřadu je vyloučen, nebo orgán přestane být usnášeníschopný, by o věci rozhodovala vláda, do návrhu zákona nezapracovávat.

K bodu 2.1.5.3. (str. 13)

V návrhu zákona nehovořit o příslušnících etnických menšin, ale pouze o příslušnících národnostních menšin a v zájmu přiblížení se k požadavkům Evropské charty regionálních či menšinových jazyků zapracovat do návrhu zákona, zásadu, že je-li řízení zahajováno na návrh, obstará tlumočnicka správní úřad, pokud si tlumočnicka neopatří příslušník národnostní menšiny sám s tím, že náklady tlumočení hradí správní úřad. Do návrhu zákona dále zapracovat zásadu, že příslušníci národnostních menšin mají právo předkládat žádosti a jiné návrhy v jazyce své národnostní menšiny, a to v zeměpisné oblasti, kterou vymezí zvláštní zákon.

K bodu 2.1.5.6 (str. 13)

V návrhu zákona uvést demonstrativní výčet případů, kdy správní úřad uvědomuje dotčené osoby předem o svých chystaných úkonech, a mezi ně zahrnout i případ, kdy je to účelné pro spolehlivé zjištění stavu věci a neohrozí to účel řízení.

K bodu 2.1.5.7. (str.13)

Do návrhu zákona zapracovat problematiku doručování do ciziny, a to v souladu s Evropskou úmluvou o doručování písemností v cizině ve věcech správních, i když Česká republika k této úmluvě nepřistoupila.

K bodu 2.1.5.8. (str. 14)

V návrhu zákona pamatovat i na jiné formy informování veřejnosti, než je úřední deska správního úřadu.

K bodu 2.4. (str. 15)

Pokud bude do návrhu zákona zapracován zde uvedený právní institut, pak namísto pojmu „nulita“ v návrhu zákona použít pojem „nicotnost“ a důvody nicotnosti správního aktu vymezit konkrétně, nikoliv obecným vyjádřením, že jde o „závažné důvody, které musí být každému zřejmé“, jak to jinak návrh věcného záměru zákona předpokládá.

K bodu 2.4.1. (str. 15)

V návrhu zákona odlišit případy, kdy nicotnost postihne celý právní úkon od případů, kdy nicotná bude pouze určitá část právního úkonu.

K bodu 2.5. (str. 16)

Do návrhu zákona nezpracovávat možnost zrušit úkon správního úřadu, který odporuje zákonu, s účinky ex nunc.

K bodu 3.2.1. (str.17)

Možnost, aby správní úřad ustanovil opatrovníka dotčené osobě, jejíž zástupce na základě plné moci nedostatečně plní svoji funkci a tato osoba si přes výzvu správního úřadu nezvolila jiného zástupce, do návrhu zákona nezpracovávat.

K bodu 3.2.2. (str. 17)

V návrhu zákona stanovit, že účastník řízení může mít v téže věci současně pouze jednoho zvoleného zástupce.

K bodu 3.2.3. (str. 18)

Pokud bude v návrhu zákona zapracováno ustanovení, že správní úřad v řízení, ve kterém více dotčených osob uplatňuje podobný zájem, může tyto dotčené osoby vyzvat, aby si zvolily společného zástupce, nespojovat se skutečností, že tak neučinily, žádné důsledky.

K bodu 3.3.1. (str. 18)

Namísto výčtu osob, které jsou oprávněny činit úkony jménem právnické osoby, do návrhu zákona zapracovat způsob, jak tyto osoby prokazují skutečnost, že jsou oprávněny úkony jménem právnické osoby činit.

K bodu 3.3.3. (str. 19)

Do návrhu zákona tuto zásadu nezapracovávat; pokud má předkladatel na mysli práva vznikající na základě smluv (např. právo nájmu), upravují vztahy mezi „dotčenou osobou“ jako nositelem „odvozeného práva“ a jinou osobou jiné zákony.

K bodu 3.3.4. (str. 19)

Do návrhu zákona nezapracovávat, že za podání, které se týká dané věci, se nepovažuje projev vůle, který je „zjevně bezpředmětný“ nebo „zcela nesrozumitelný“; tyto případy řešit výzvou k odstranění vad podání.

K bodu 4.1.1. (str. 21)

1. V návrhu zákona nezavádět pojem „nepominutelný účastník řízení“; doporučuje zvážit jeho užití eventuálně jakožto legislativní zkratky.
2. V návrhu zákona při vymezování okruhu účastníků řízení nerozlišovat, zda jde o řízení zahájené na návrh nebo z moci úřední. Okruh účastníků vymezit např. tak, že jde o osoby, jimž správní akt v dané věci může založit, změnit nebo zrušit oprávnění nebo povinnost, anebo jejich oprávnění nebo povinnost může být takovým aktem dotčena, a jde-li o řízení zahajované na návrh, i ten, kdo je oprávněn návrh podat, není-li současně dotčenou osobou.
3. V návrhu zákona neuvádět, že účastník řízení se může po zahájení řízení svého účastenství vzdát, nýbrž taxativně vyjmenovat práva, kterých se může vzdát.

K bodu 4.1.4. (str. 22 a 23)

1. Do návrhu zákona nezpracovávat obrát „pro účely tohoto zákona“ a pojem „rozhodnutí“ uvést jako legislativní zkratku.
2. V návrhu zákona namísto pojmu „procesní rozhodnutí“, použít pojem „rozhodnutí týkající se vedení řízení“ a za tento pojem doplnit legislativní zkratku „(dále jen „procesní rozhodnutí“)“.

K bodu 4.1.5 (str. 23)

Doporučuje se institut „opatření“ do návrhu zákona nezpracovávat, neboť nemá zůstat teoretickým pojmem v tomto zákoně, ale závazným aktem státní správy, musely by být změněny všechny předpisy, které z věcného hlediska právo vydat „opatření“ umožňuje, ale pracují s jinými pojmy než s pojmem „opatření“.

K bodu 4.3.1. (str. 28)

Z důvodů pro odložení věci do návrhu zákona zpracovat pouze důvod, uvedený v tomto bodě pod písm. b).

K bodu 4.3.4.

1. V případě překážky věci zahájené v návrhu zákona nepřipouštět výjimky zvláštním zákonem.
2. Případ, kdy současně probíhá více řízení z moci úřední, která souvisejí s týmiž oprávněními nebo povinnostmi téže osoby (v tomto bodě text druhého odstavce), není pravidlem litispendence, neboť její podmínkou je, že se jedná o tutéž věc a tytéž účastníky, proto tento případ v návrhu zákona nezařazovat mezi překážky probíhajícího řízení.

K bodu 4.3.8.1. (str. 31)

Do návrhu zákona nezpracovávat mezi důkazní prostředky institut svědecké výpovědi účastníka řízení.

K bodu 4.3.13. (str. 33)

1. V návrhu zákona, v případě uvedeném v tomto bodě v písmenu a), neužívat pojmu „podstatné vady podání“, nýbrž „odstranitelné vady podání“.
2. V návrhu zákona uvést, že správní úřad poskytne lhůtu k odstranění vad.

3. Při přípravě v návrhu zákona zvážit rozšíření důvodů přerušení řízení o další případy, neuvedené v návrhu věcného záměru zákona.

K bodu 4.4.2. (str.35)

Do návrhu zákona nezpracovávat možnost, aby ten, kdo vzal zpět podané odvolání, aniž se současně vzdal práva podat odvolání, může do konce původní odvolací lhůty podat nové odvolání, naopak výslovně uvést, že vzal-li někdo odvolání zpět, nemůže jej znovu podat.

K bodu 4.4.2.1. (str. 36)

1. V případě subjektivní lhůty pro podání odvolání při neoznámení vydání správního aktu do návrhu zákona nezpracovávat podmínku, že účastník řízení mohl vydání správního aktu důvodně předpokládat.
2. Objektivní jednoletou lhůtu nepočítat od okamžiku, kdy byl správní akt oznámen prvnímu z účastníků řízení, nýbrž od okamžiku, kdy byl doručen poslednímu účastníku řízení.

K bodu 4.4.4. (str. 36)

Do návrhu zákona zapracovat zásadu, že lhůta k podání odvolání je zachována, pokud bylo odvolání podáno u správního úřadu, který napadené rozhodnutí vydal, nebo u věcně příslušného správního úřadu vyššího stupně.

K bodu 4.4.11. (str. 38)

V daných případech upravit postup při rozhodování obdobně postupu stanovenému ve zvláštních zákonech pro vydání prvoinstančního rozhodnutí; v opačném případě by byl oprávněn měnit napadené rozhodnutí orgán, který ani z odpovědnostního hlediska nemá nic společného s orgánem, který napadené rozhodnutí vydal.

K bodu 4.5.3.2. (str. 40)

S ohledem na princip právní jistoty zvážit vhodnost navrhovaného prodloužení lhůt pro zahájení přezkumného řízení oproti dosavadnímu stavu.

K bodu 4.6. (str. 42)

V návrhu zákona řešit případ, kdy po vydání správního aktu dojde ke změně okolností a není třeba vydat nové rozhodnutí.

K bodu 4.7.2. (str. 44)

Doporučuje se institut „výzva k vyjádření se ke konceptu opatření“ do návrhu zákona nezpracovávat.

K bodu 4.7.3. (str. 44)

V návrhu zákona namísto předpokladu, že správní akt lze doručit „komukoli, kdo plní úkoly účastníka řízení“ uvést, že správní akt při řízení na místě se považuje za doručený právnické osobě, která je účastníkem řízení, převzala-li jej osoba, která je oprávněna jménem právnické osoby při řízení na místě jednat s tím, že tato osoba svým podpisem správnímu úřadu potvrdí převzetí správního aktu.

K bodům 4.7.4. a 4.7.5. (str. 44 a 45)

Do návrhu zákona tyto zásady nezpracovávat a zahrnout je do připravované právní úpravy správního trestání.

K bodu 4.7.6. (str. 45)

Zásadu uvedenou v tomto bodě do návrhu zákona nezpracovávat, neboť buď dozor vykonává orgán, který je současně oprávněn vydat správní akt a musí tedy dodržet i ostatní požadavky spojené se spolehlivým zjištěním skutkového a právního stavu anebo dozor vykonává jiný orgán, než který je oprávněn vydat správní akt, a pak se na něj v nemenší míře vztahují požadavky na spolehlivé zjištění skutkového a právního stavu; protokol není ničím jiným než důkazním prostředkem.

K bodu 5. (str. 45)

Věci, týkající se vztahu ke správnímu soudnictví, v připravovaném správním řádu upravit v návaznosti na obsah připravované právní úpravy správního soudnictví s tím, že možnost přezkoumání pravomocného rozhodnutí po linii správní v době, kdy je již podána správní žaloba k soudu, musí být předmětem úpravy správního soudnictví.

K bodu 6. (str. 46)

Viz obecná připomínka.

K bodu 6.4. (str. 47)

V návrhu zákona stanovit, že i dohoda o smíru podléhá schválení správního úřadu, jinak je neplatná.

K bodu 6.7. (str. 48)

Upozorňuje se, že v případě uvedeném v písmenu c), tzn. při neplnění veřejnoprávní smlouvy správním úřadem, nebude dán důvod pro správní žalobu účastníka řízení, nýbrž bude důvodem k podání žaloby na plnění.

K bodu 7. (str. 49)

Právní úprava navržená v této části věcného záměru zákona je nepřehledná, zcela nedostatečná, překračuje rámec výkonu státní správy a vyvolává tudíž otázku, zda tato problematika má být vůbec ve správním řádu upravena. Doporučuje se tuto problematiku blíže analyzovat a po jejím samostatném rozpracování zvážit, zda namísto správního řádu by neměla být zahrnuta do zákonů o obcích a krajích.

K bodu 8 (str. 51)

V návrhu zákona omezit úpravu stížností pouze na problematiku procesních stížností.

K bodu 8.1 (str. 51)

V návrhu zákona mezi důvody, které opodstatňují podání procesní stížnosti, uvést také nečinnost správního úřadu.

V.

Závěr

Legislativní rada vlády doporučuje vládě s c h v á l i t návrh věcného záměru zákona o řízení před správními úřady (správní řád) a přijmout k němu usnesení vlády a v něm stanovit:

„V l á d a

I. s c h v a l u j e věcný záměr zákona o řízení před správními úřady (správní řád);

II. u k l á d á

1. ministru vnitra zpracovat a vládě do 30. června 2001 předložit návrh zákona ve smyslu bodu I tohoto usnesení s tím, že do tohoto návrhu budou zapracovány připomínky uvedené ve stanovisku Legislativní rady vlády a připomínky ze schůze vlády,

2. ministru vnitra a místopředsedovi vlády a ministru financí zpracovat a vládě do 30. června 2001 předložit návrh zákona o výkonu správních aktů (exekuční řád správní),

3. ministrům a vedoucím ostatních ústředních orgánů státní správy vypracovat a ministru vnitra předložit do 31. července 2001 návrhy novel zákonů patřících do jejich působnosti, navazující na změny, které vyplývají z návrhu správního řádu,

4. ministru vnitra v návaznosti na bod II/3 tohoto usnesení vypracovat a vládě do 30. září 2001 předložit návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím správního řádu.“



JUDr. Pavel Rychetský

místopředseda vlády a

předseda Legislativní rady vlády

MINISTR VNITRA
Mgr. Stanislav Gross

ÚŘAD VLÁDY ČR ODBOR VLÁDNÍ AGENDY		
INDEX 3 0 -06- 2000		
Č.J. 864/00	ÚTVAR VM	POČ. PR. 45

V Praze dne 30. 6. 2000
Č.j.: LG-213/2000
Přílohy: 45 svazků

Vážený pane předsedo vlády,

podle plánu legislativních prací vlády Vám v příloze zasílám v potřebném počtu
výtisků věcný záměr zákona o řízení před správními úřady (správní řád).

S pozdravem



Vážený pan
Ing. Miloš Zeman
předseda vlády
Praha

I.

Návrh

U S N E S E N Í

vlády České republiky

ze dne.....2000 č.....

k věcnému záměru zákona o řízení před správními úřady (správní řád)

V l á d a

I. s c h v a l u j e

věcný záměr zákona o řízení před správními úřady (správní řád), podle stanoviska Legislativní rady vlády a podle upřesnění vlády;

II. u k l á d á

ministru vnitra vypracovat návrh zákona o řízení před správními úřady (správní řád), podle schváleného věcného záměru a předložit jej do 31. 12. 2000 k projednání vládě.

Provede:

ministr vnitra

II.

Předkládací zpráva

Vláda se ve svém programovém prohlášení zavázala připravit celkovou reformu správního řízení a v návaznosti na ni i reformu správního soudnictví tak, aby bylo obecně dostupné, a aby přezkoumávalo i akty územních samosprávních celků (obcí i krajů).

Tento závazek vlády byl promítnut i do usnesení vlády České republiky ze dne 22. prosince 1999, č. 1350 o Plánu legislativních prací vlády na rok 2000 a o aktualizovaném Výhledu legislativních prací vlády na léta 2001 a 2002, jímž vláda uložila ministrovi vnitra předložit vládě do 30. 6. 2000 věcný záměr zákona o správním řízení (správní řád) a do 31. 12. 2000 návrh zákona o správním řízení (správní řád).

Věcný záměr zákona vychází z koncepce, která byla na jaře 1998 předložena vládě tehdejší ministryní spravedlnosti v rámci Výhodisek budoucí právní úpravy trestního práva, správního trestání, správního řízení a správního soudnictví.

Předložený věcný záměr zákona o řízení před správními úřady reaguje na zásadní změny v uspořádání orgánů veřejné správy a ve složitosti problematiky, kterou musí řešit, zavádí nové instituty do správního řízení a zpřesňuje současnou právní úpravu tam, kde její nedostatečnost umožňovala nejednoznačný výklad.

V rámci meziresortního připomínkového řízení bylo připomínkovými místy uplatněno více než 70 zásadních připomínek. Tyto připomínky směřovaly zejména k těmto problémům:

1. Koordinace úpravy správního řízení s připravovanou úpravou správního soudnictví (Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo životního prostředí, Svaz měst a obcí). Ministerstvo vnitra souhlasí s potřebou větší koordinace prací na reformě správního soudnictví a správního řízení. 26. 6. 2000 vláda uložila Ministerstvu spravedlnosti a Ministerstvu vnitra předložit do 31. 10. 2000 materiál, který bude vyhodnocovat možnost eventuálního zřízení soustavy nezávislých správních tribunálů. Věcný záměr správního řádu je zpracován tak, že umožňuje případné zapracování části o řízení před správními tribunály.
2. Vypuštění úpravy exekuce z věcného záměru (Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo životního prostředí, Svaz měst a obcí, Ministerstvo financí). Bylo dohodnuto, že správní exekuce bude upravena ve zvláštním zákoně – exekučním řádu správním. Předpokládá se, že exekuční řád správní by měl nabýt účinnosti ve stejné době jako zákon o daňové

exekuci, případně zákon o správním soudnictví a správní řád. V případě, že by nebylo možno nabytí účinnosti sjednotit, je variantou dočasné zachování platnosti ustanovení o výkonu rozhodnutí dle platného správního řádu.

3. Zrušení institutu rozkladu (Ministerstvo životního prostředí, Ministerstvo financí, Státní úřad pro jadernou bezpečnost, Úřad průmyslového vlastnictví). Věcný záměr již nepočítá s obecným použitím institutu rozkladu, proces vydávání správních aktů ústředními správními úřady nebo vedoucími ústředních správních úřadů bude v zásadě jednoinstanční s možností účastníka řízení podat správní žalobu k soudu. Věcný záměr byl s ohledem na připomínky jednotlivých resortů upraven následujícím způsobem. Tam kde to bude nutné, z důvodu nemožnosti jiného přezkumu rozhodnutí vydaného ústředním správním úřadem nebo jeho vedoucím, bude moci být institut rozkladu uplatněn.

Zásadní připomínky uplatněné jednotlivými resorty, které se nepodařilo vypořádat:

Ministerstvo financí požaduje, aby byla do věcného záměru zapracována obecná úprava placení a nakládání s peněžitými pohledávkami (např. evidence pohledávek, den platby, placení a nakládání s pohledávkami, nakládání s přeplatky, možnost posečkaní, prominutí, odpis, penalizace atd.). Dle názoru předkladatele je zřejmé, že by správní řád takovéto otázky řešit neměl. Navrhované řešení by mělo být součástí zvláštních předpisů, např. daňových. Správní řád by na ně mohl odkázat.

Ministerstvo financí požaduje, aby blokové řízení bylo zavedeno pouze v případě, kdy uložená pokuta bude zaplacená na místě. Toto řešení není pro předkladatele akceptovatelné, neboť nelze na ukládání blokových pokut resignovat pouze z důvodu jejich problematické exekuvovatelnosti. Tento problém by měl být odstraněn v rámci nové úpravy správní a daňové exekuce. Předkladatel upozorňuje, že problém pokut na místě nezaplacených lze řešit nově zaváděným institutem uložení záruky za splnění povinnosti.

Z uplatněných připomínek vyplynuly především následující závěry:

- nutnost koordinace prací na reformě správního soudnictví a správního řízení,
- potřeba koncepčního řešení správní exekuce prostřednictvím exekučního řádu správního.

III.

Věcný záměr

zákona o řízení před správními úřady (správní řád)

I. Přehled právních předpisů, k nimž se věcný záměr váže

- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění ústavního zákona č. 347/1997Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků
- Usnesení předsednictva ČNR o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky č. 2/1993 Sb., ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb., kterým se mění Listina základních práv a svobod
- Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách)
- Zákon ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon ČNR č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím
- Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv
- Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů
- Zákon č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách)
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)
- další právní předpisy

II. Zhodnocení stávající právní úpravy

Správní řízení bylo poprvé obecně upraveno právním předpisem až v roce 1928 a to ve formě vládního nařízení č. 8/1928, o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (o správním řízení). Toto vládní nařízení doposud nebylo co do obsahu i legislativně technické formy překonáno. V roce 1955 bylo přijato nařízení vlády č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních, a v roce 1960 nařízení vlády č. 91/1960 Sb., o správním řízení, přičemž jejich úroveň byla sestupná, u správního řádu z roku 1960 deklasující.

V roce 1967 byl přijat zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád). Šlo o první zákonnou úpravu správního řízení, na svou dobu poměrně politicky indiferentní a pokrokovou, což se projevilo i tím, že platila až do roku 2000 bez přímé novely.

Platný zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách), je rozdělen na 6 částí:

1. Úvodní ustanovení
2. Správní orgány a účastníci řízení
3. Průběh řízení
4. Přezkouvání rozhodnutí
5. Výkon rozhodnutí
6. Ustanovení přechodná a závěrečná

Rozmanitost vztahů vznikajících mezi subjekty správního práva si však vyžádala existenci zvláštních úprav správního řízení pro specifické případy rozhodování o právních poměrech osob v oblasti veřejné správy.

Zvláštní úprava správního řízení je obsažena především v zákoně č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, v zákoně ČNR č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů, v zákoně ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, v zákoně č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů. Odchylnou úpravu správního řízení nalezneme i v dalších právních normách, které lze považovat ve vztahu ke správnímu řádu za *leges speciales*.

V určitých druzích správního řízení se neuplatní ani subsidiární použití správního řádu, ale platí samostatná právní úprava daného správního řízení. Jedná se zejména o řízení ve věcech daní, poplatků a odvodů. Základní úprava tzv. daňového řízení je obsažena v zákoně ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů.

V některých případech dokonce právní předpis vylučuje použití správního řádu, aniž by sám obsahoval jinou úpravu předmětného správního řízení, což je v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (Nález Ústavního soudu ČR č. 3/1997 Sb., ve věci návrhu na zrušení části ustanovení § 90 odst. 1 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů).

Za problematické u zmíněných speciálních norem upravujících správní řízení odchýlně od právní úpravy obsažené ve správním řádu lze považovat zejména to, že tyto zvláštní úpravy nepostihují všechny otázky, které by vzhledem k částečnému či úplnému vyloučení působnosti správního řádu postihovat měly, případně se po věcné stránce často zbytečně liší jedna od druhé, resp. od správního řádu. Na jedné straně existuje neodůvodněně velký počet různých „správních řízení“, na druhé straně v důsledku toho vznikají v předmětné právní úpravě mezery, které se dříve ve velké míře dařilo vyplňovat pomocí prostředků stojících mimo právní rámec.

Od okamžiku ústavního omezení činnosti orgánů veřejné správy a faktického znovuzavedení správního soudnictví (zákon č. 519/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád a notářský řád) nelze používání mimoprávních nástrojů ospravedlnit zejména v případě, že adresát veřejné správy neplní dobrovolně své povinnosti.

Správní exekuce, jež je upravena ve správním řádu, se po zavedení exekuce na peněžitá plnění dle zákona o správě daní a poplatků téměř přestala uplatňovat.

Právní institut přezkumu rozhodnutí mimo odvolací řízení je ve správním řádu upraven natolik stručně, že dochází k nežádoucím odchylkám v praxi jednotlivých resortů. Zde se negativně projevuje skutečnost, že zákonodárce nepočítal se soudní kontrolou veřejné správy, protože mimořádné opravné prostředky stojí vedle přezkumu ve správním soudnictví, někdy vlastně proti němu.

Za spornou lze rovněž považovat nedostatečnou propracovanost řízení v prvním stupni. Odborná erudovanost účastníků řízení i správních orgánů nebývá na takové výši, aby garantovala formální správnost řízení. Z těchto důvodů často dochází ke zbytečným formálním pochybením jak stran, tak i rozhodujících orgánů.

Zmíněný vysoký počet odchýlných úprav souvisí s malou diferenciací správního procesu, která pak nutně vede ke speciálním úpravám. Řešením je upravit již ve správním řádu různé typové odchylky od obecného procesu, což v důsledku povede ke sjednocení, zpřehlednění a zjednodušení řízení před správními úřady, neboť tam, kde správní právo hmotné bude vyžadovat specifický proces, bude umožněno, aby v maximální možné míře využila správní řád včetně příslušné typové odchylky a upravila pouze to, co je specifikem dané oblasti správního práva.

Věcný záměr zákona o řízení před správními úřady (správní řád) vychází z tradic úpravy správního řízení na našem území, judikatury Nejvyššího správního soudu RČS, současné judikatury obecných soudů vykonávajících působnost ve správním soudnictví a právních úprav správního řízení platných v Polsku, SRN, Rakousku a Nizozemí.

Zásadní změnou oproti stávajícímu zákonu o správním řízení je skutečnost, že navrhovaný zákon vymezuje svoji působnost institucionálně, tedy že se vztahuje na řízení před správními úřady, tzn. na veškerou veřejnoprávní činnost správních úřadů směřující navenek, která není upravena jiným právním předpisem.

Věcný záměr rovněž definuje základní pravidla řízení před správními úřady, která se uplatní na veškeré řízení před správními úřady a to i v případě, že zvláštní úprava vyloučí použití správního řádu jako celku, aniž by obsahovala vlastní úpravu zásad řízení. V rámci řízení před správními úřady je nově vymezen jak okruh správních úřadů, které podle tohoto zákona postupují, a dotčených orgánů, tak okruh dotčených osob, což jsou osoby, jichž se veřejnoprávní činnost správních úřadů dotýká. Věcný záměr v rámci těchto částí taktéž upravuje základní otázky spojené s řízením před správními úřady jako je počítání lhůt, doručování, které bude koncipováno v souladu s obdobnými ustanoveními občanského soudního řádu a zákonem o poštovních službách, a dále institut nezákonnosti a nulity úkonů správních úřadů.

V části 4. zákon upraví správní řízení, což je formalizované řízení, ve kterém správní úřady vydávají správní akty. Dotčené osoby pak mají v tomto řízení postavení účastníků řízení. Správní akty jsou rozhodnutí nebo opatření. Opatření je zvláštní typ správního aktu na hranici mezi rozhodnutím a právním předpisem. V rámci této části bylo nově upraveno množství procesních institutů. Jedná se zejména o úpravu postupu správních úřadů před zahájením správního řízení směřující k lepšímu zajištění účelu správního řízení a efektivního průběhu tohoto řízení. Lepší ochranu práv účastníků má umožnit nově konstruované vydávání mezitímních a částečných správních aktů. Věcný záměr správního řádu již nepočítá s obecným použitím institutu rozkladu, proces vydávání správních aktů ústředními správními úřady nebo vedoucími těchto úřadů bude v zásadě jednoinstanční s možností podání správní žaloby k soudu. Tam, kde to bude nutné z toho důvodu, že by jinak nebyla žádná možnost přezkumu takového rozhodnutí, bude moci být institut rozkladu uplatněn.

Bude umožněno vydat nový správní akt v téže věci, což bylo doposud dovozováno pouze ze zvláštních zákonů a teorie.

Za účelem zajištění dostatečné diferenciacie správního řízení jsou upraveny odchylky pro řízení s velkým počtem účastníků, řízení o návrhu opatření, řízení na místě, příkazní řízení a řízení navazující na výkon správního dozoru. Důležitou změnou je podrobná úprava ochrany před nečinností správního úřadu.

V části 5. je nastíněna předpokládaná úprava procesu přezkoumávání správních aktů soudy. Komplexní úprava správního soudnictví včetně otázek spojených se zavedením plné jurisdikce soudů při přezkumu správních aktů bude řešena novým zákonem o správním soudnictví, který v současnosti připravuje Ministerstvo spravedlnosti.

Předkládaný věcný záměr zákona má nově umožnit, aby namísto vydání správního aktu došlo k uzavření veřejnoprávní smlouvy. Institut veřejnoprávní smlouvy je vymezen a obecně upraven v části 6. věcného záměru zákona. V této části jsou obecně upraveny jak veřejnoprávní smlouvy koordinační, tak veřejnoprávní smlouvy subordinační povahy.

Jedním ze základních důvodů, který vedl k rozhodnutí zpracovat novou normu v oblasti řízení před správními úřady, byla absence obecné úpravy rozhodování orgánů územní samosprávy o právech a povinnostech osob v samostatné působnosti a úpravy řízení o zákonnosti úkonů orgánů územní samosprávy. Tento nedostatek se snaží věcný záměr řešit ve své části 7. Ustanovení o rozhodování orgánů samosprávy o právech a povinnostech osob v samostatné působnosti a úprava řízení o zákonnosti úkonů orgánů územní samosprávy budou mít povahu obecné právní úpravy, budou tedy platit subsidiárně ke speciální právní úpravě těchto řízení v zákonech upravujících oblast územní samosprávy - zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze a zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).

Další oblastí, jejíž nová právní úprava je obsažena ve věcném záměru zákona, je proces vyřizování stížností, kde orgány veřejné správy v současnosti postupují podle z mnoha důvodů nevyhovující vládní vyhlášky č. 150/1958 Ú. l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících.

V průběhu prací na návrhu věcného záměru správního řádu se ukázalo nezbytným, aby exekuci správních aktů vydávaných orgány veřejné správy upravovala samostatná právní norma - exekuční řád správní. Důvodem je sjednocení úpravy dané problematiky a její komplexní řešení. Proto není v návrhu věcného záměru správního řádu obsažena úprava výkonu rozhodnutí vydávaných ve správním řízení.

Nedostatky správního řádu jsou již delší dobu obecně známy. Řešení spočívající ve snaze o reformu stávající právní úpravy formou novelizace správního řádu se jeví jako nerealizovatelné vzhledem ke zcela odlišné koncepci, na které byl v šedesátých letech správní řád založen, proto bylo přistoupeno k řešení systémových nedostatků formou zcela nového právního předpisu, jenž by odpovídal požadavkům, které jsou kladeny na zákonné normy právního státu.

III. Návrh věcného řešení

1. část: Úvodní ustanovení

1. 1. Působnost zákona

Zákon se vztahuje na řízení před orgány státní správy, orgány územních samosprávných celků a jinými orgány veřejné správy včetně právnických a fyzických osob při výkonu státní správy, která jim byla svěřena (dále jen „správní úřady“) a stanoví-li tak zákon, i na řízení před jednotlivými úředními osobami, pokud rozhodují samostatně. Řízení před správními úřady je veřejnoprávní činnost správních úřadů směřující vůči dotčeným osobám.

Zákon bude obsahovat vymezení těch základních pojmů, jejichž vymezení teorií a judikaturou by mohlo vést k chybám v interpretaci zákona. V ostatních případech v souladu s tradicí správního řízení ponechá vymezení pojmů teorii a judikatuře.

Tam, kde správní úřady vydávají správní akty (bod 4. 1. 3.), aniž by řízení před nimi upravoval zvláštní zákon, postupují dle tohoto zákona, včetně části o správním řízení. Pro případ, že před správním úřadem probíhá řízení, jehož cílem není vydání správního aktu, postupuje se dle tohoto zákona kromě jeho části o správním řízení. Jestliže zvláštní zákon vylučuje použití správního řádu, aniž by sám řízení upravil, použijí se ustanovení o základních pravidlech řízení před správními úřady.

Pokud tento nebo zvláštní zákon nestanoví jinak, nepoužije se správní řád při rozhodování ve vnitřních vztazích veřejné správy a na pověřování plněním úkolů veřejné správy.

Dále se tento zákon nepoužije:

- a) na výkon rozhodnutí vydávaných ve správním řízení,
- b) stanoví-li jiný postup zvláštní zákon.

Např. zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů.

1. 2. Základní pravidla řízení před správními úřady

Základní pravidla řízení budou sloužit potřebám výkladu konkrétnějších ustanovení zákona a zároveň obsahovat některé obecné povinnosti správních úřadů, jakož i osob, s nimiž je vedeno správní řízení. Tato pravidla se uplatňují při veškeré veřejnoprávní činnosti správních úřadů.

1. 2. 1. Legalita

Správní úřady jsou povinny postupovat v řízení v souladu s právním řádem.

1. 2. 2. Práva nabytá v dobré víře a oprávněné zájmy

Správní úřady jsou povinny šetřit práva nabytá v dobré víře a oprávněné zájmy dotčených osob.

Dotčené osoby jsou definovány v části 3.

1. 2. 3. Uplatňování správního uvážení

Při uplatňování správního uvážení musí správní úřady dbát, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem, aby respektovalo oprávněné zájmy dotčených osob a nad míru nezbytnou nezasahovalo do jejich práv, a aby co nejlépe odpovídalo okolnostem konkrétního případu.

Nedojde-li ke změně vnějších okolností, dbá správní úřad i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikly neodůvodněné rozdíly.

Tato zásada je odrazem principu materiální rovnosti.

V rámci reformy správního trestání vznikne registr správních rozhodnutí, který bude moci spolu s rozhodováním Nejvyššího správního soudu plnit žádoucí roli při sjednocování aplikační praxe správních úřadů.

Správní úřad smí využívat správní uvážení pouze k účelům, pro které mu bylo zákonem poskytnuto a v mezích stanovených zákonem.

Tento návrh odpovídá Doporučení (80) 2 Výboru ministrů pro členské státy, které se týká se správního uvážení a rovněž reflektuje judikaturu Evropského soudu pro lidská práva.

1. 2. 4. Smírné řešení rozporů

Povinností správních úřadů je pokusit se o smírné řešení všech rozporů mezi dotčeným osobami, pokud to má význam pro projednávání a rozhodování dané věci.

Pokud půjde ve správním řízení o řešení meritorního sporu mezi účastníky, bude se postupovat podle ustanovení bodu 6. 4.

1. 2. 5. Nestrannost

Správní úřady jsou povinny postupovat nestranně a způsobem, který nevzbuzuje pochybnosti o důvěryhodnosti výkonu veřejné správy.

1. 2. 6. Míra zjišťování skutkového stavu

Správní úřad je povinen zjistit za pomoci co nejvhodnějších prostředků skutkový stav v míře potřebné pro rozhodování.

Obečným trendem v procesních předpisech je korigování zásady materiální pravdy zásadou procesní ekonomie. V míře potřebné pro rozhodnutí je však třeba skutkový stav zjistit úplně a spolehlivě.

1. 2. 7. Součinnost

Správní úřad a dotčené osoby jsou povinny si poskytovat veškerou potřebnou součinnost. Správní úřad poskytne dotčené osobě poučení o jejích procesních právech a povinnostech.

Informační povinnost správního úřadu je stanovena v bodě 2. 1. 5. 8.

1. 2. 8. Rovnost dotčených osob

Dotčené osoby, jichž se veřejnoprávní činnost správních úřadů týká stejnou měrou, mají vzájemně rovné postavení.

Tam, kde by rovnost dotčených osob mohla být ohrožena, je správní úřad povinen učinit všechna opatření potřebná k jejímu zajištění.

Tím je míněno zejména zajištění takových organizačních a technických prostředků, aby osoby, které jsou např. z důvodu svého zdravotního postižení v řízení handicapovány, mohly řádně uplatňovat svá práva.

1. 2. 9. Neformálnost, rychlost a hospodárnost

Řízení před správními úřady není vázáno na určité formy, pokud zákon nestanoví jinak.

Správní úřad je povinen vyřizovat věci bez zbytečných průtahů. Nečiní-li správní úřad úkony, které mu zákon ukládá, použijí se ke zjednání nápravy přiměřeně ustanovení o nečinnosti.

Správní úřad je povinen postupovat tak, aby řízení bylo vedeno hospodárně a aby co možná nejméně zatěžovalo dotčené osoby.

1. 2. 10. Subsidiární platnost základních pravidel

Veřejnoprávní činnost správních úřadů, na kterou se ustanovení správního řádu o řízení před správním úřadem nepoužijí, protože je vylučuje zvláštní zákon, aniž by obsahoval vlastní úpravu alespoň základních zásad řízení, bude přiměřeně vykonávána dle základních pravidel řízení.

2. část: Správní úřady a dotčené orgány

2. 1. Správní úřady

Správní úřady rozhodují ve věcech, vyplývajících z veřejnoprávních vztahů, pokud řízení o nich zvláštní zákon nesvěřuje do pravomoci jiných orgánů veřejné moci. Správní úřady dále rozhodují ve věcech, o nichž tak stanoví zvláštní zákon.

Správní úřady činí na základě zákona i jiné úkony v oblasti veřejné správy.

Správní úřady jsou povinny vzájemně spolupracovat. Totéž platí i o vztahu správních úřadů a jiných orgánů veřejné moci.

Při spolupráci správních úřadů lze postupovat přiměřeně dle ustanovení o veřejnoprávních smlouvách.

2. 1. 1. Příslušnost správních úřadů

2. 1. 1. 1. Věcná příslušnost správních úřadů

Věcnou příslušnost správních úřadů stanoví zvláštní zákon.

Má-li být rozhodováno o žádosti či jiném návrhu, který podává sám správní úřad nebo územní samosprávný celek, jehož orgán je příslušným správním úřadem, přechází příslušnost na jiný správní úřad v obvodu nejbližší nadřízeného správního úřadu, který tento nadřízený správní úřad určí. Takový správní úřad může být nadřízeným správním úřadem určen i pro neurčitý počet řízení v budoucnu.

2. 1. 1. 2. Místní příslušnost správních úřadů

Určení místní příslušnosti bude v zásadě vycházet z dnešní úpravy. Místní příslušnost bude určována zejména podle místa činnosti, místa kde nemovitost je, atd.

Jestliže je místně příslušných více správních úřadů a nedohodnou-li se jinak, provede řízení ten z nich, u něhož byla jako u prvního podána žádost či jiný návrh nebo který učinil z úřední moci úkon jako první. V ostatních případech určí místní příslušnost nadřízený, popřípadě ústřední správní úřad, do jehož působnosti rozhodovaná věc náleží.

2. 1. 1. 3. Spory o příslušnost

Spory správních úřadů o věcnou a místní příslušnost budou řešit nadřízené správní úřady nebo soud. Podrobný postup stanoví zákon.

Tam, kde návrh hovoří o soudu bez jeho bližšího určení, bude tato otázka řešena v návaznosti na reformu správního soudnictví.

Nepovažuje-li se žádný správní úřad za věcně příslušný, určí příslušnost soud. Návrh na určení příslušnosti může podat i dotčená osoba.

2. 1. 1. 4. Postoupení věci a úkony při nebezpečí z prodlení

Dojde-li podání správnímu úřadu, který není věcně nebo místně příslušný, postoupí ji bezodkladně příslušnému správnímu úřadu a současně o tom uvědomí žadatele.

Případ podání u místně nebo věcně nepřislusného správního úřadu bude řešen v bodě 3. 5. v rámci prominutí zmeškání úkonu. Prominutí zmeškání úkonu bude v tomto případě možné jen z důvodů zvláštního zřetele hodných.

Hrozí-li nebezpečí z prodlení, zejména před zahájením řízení, a nevylučuje-li to povaha věci, učiní nezbytné úkony i správní úřad, který není místně příslušný, nebo správní úřad, který není věcně příslušný jen co do stupně či který vykonává působnost v oboru, kam rozhodovaná věc náleží. O provedeném úkonu bezodkladně uvědomí též příslušný správní úřad a postoupí mu vzniklý spisový materiál.

2. 1. 1. 5. Příslušnost v rámci vnitřní organizace

Stanoví-li zákon pouze, že řízení provádí právnická osoba, aniž by určoval, který její orgán má věc projednat a rozhodnout, je tímto orgánem:

- statutární orgán právnické osoby soukromého práva,
- orgán osoby veřejného práva, jemuž obecně přísluší rozhodovat ve věcech spadajících do daného oboru působnosti.

2. 1. 1. 6. Změny příslušnosti

Z důvodů zvláštního zřetele hodných může nadřízený správní úřad v jednotlivých případech převzít působnost podřízeného správního úřadu a rozhodnout jako správní úřad nižšího stupně u věcí, které svou složitostí podstatně přesahují obvyklý rámec nebo u nichž lze mít důvodně za to, že podstatně ovlivní právní poměry dotčených osob v územních obvodech více podřízených správních úřadů.

Složitost věci a vhodnost naznačeného postupu posuzuje nadřízený správní úřad podle kritérií, která budou v zákoně stanovena.

Např. atrakce u zvlášť technicky obtížných nebo neobvyklých staveb podle § 123 stavebního zákona.

Nadřízený správní úřad může v jednotlivých případech projednáním a rozhodnutím věci, popřípadě části věci, pověřit jiný věcně příslušný podřízený správní úřad ve svém obvodu:

- jestliže podřízený správní úřad není způsobilý projednat a rozhodnout věc pro vyloučení zaměstnanců tohoto úřadu nebo členů kolegiálního orgánu, v tomto případě pověří správní úřad, jehož správní obvod sousedí s obvodem nezpůsobilého správního úřadu,
- u věcí, u nichž lze mít důvodně za to, že podstatněji ovlivní právní poměry dotčených osob v obvodu pověřovaného správního úřadu,

- za účelem spojení věcí ke spojenému řízení, aby byla zajištěna potřebná věcná shoda nebo návaznost rozhodnutí v případech, kde by jinak bylo možno rozhodnout samostatně.

O takový případ půjde např. v řízeních týkajících se staveb nacházejících se v obvodech různých správních úřadů.

Převzetí působnosti a pověření jiného správního úřadu pro případ nečinnosti je upraveno samostatně (bod 4. 1. 10. 1).

Změny příslušnosti budou v případech stanovených zákonem oznamovány veřejnou vyhláškou.

V určitých kategoriích věcí bude vhodné, aby byla změna příslušnosti obecně známa.

Místní příslušnost lze založit i postoupením z důvodu procesní vhodnosti. V řízení o žádostech se tak může stát jen na návrh nebo se souhlasem žadatele.

2. 1. 2. Dožádání

Příslušný správní úřad může dožádat provedení úkonu, který by mohl provést jen s obtížemi nebo s neúčelnými náklady, anebo který by nemohl provést vůbec, u podřízeného správního úřadu a u jiného věcně příslušného správního úřadu na témž nebo nižším stupni.

Dožádání zakládá příslušnost k provedení dožádaných úkonů, jakož i úkonů, které zajišťují účel dožádání. Další dožádání je možné za předpokladu, že bude bezodkladně vyrozuměn správní úřad, který učinil původní dožádání.

V důsledku dožádání dochází ke změně příslušnosti provést jednotlivé procesní úkony při zjišťování podkladů pro rozhodnutí.

Bude stanoveno, kdy dožádaný orgán nesmí úkon provést a kdy může provedení úkonu odepřít.

Obdobnou úpravu obsahuje správní řád SRN.

2. 1. 3. Změna okolností rozhodných pro určení příslušnosti v průběhu řízení

Změní-li se v průběhu řízení okolnosti rozhodné pro určení příslušnosti a nestanoví-li zákon jinak, dokončí řízení správní úřad původně příslušný; o tom informuje správní úřad, na který by jinak působnost přešla.

2. 1. 4. Vyloučení z projednávání a rozhodování věci

Každá úřední osoba, o níž lze mít důvodně za to, že má takový osobní zájem na výsledku řízení, kvůli němuž si nemusí počínat nestranně (pochybnost o nepodjatosti), je vyloučena ze všech úkonů v řízení.

Osobním zájmem na výsledku řízení se rozumí zejména vztah k věci, účastníkům řízení nebo jejich zástupcům.

Úřední osoba, která se dozví o okolnostech nasvědčujících, že je vyloučena, je povinna o nich bezodkladně uvědomit svého nadřízeného. Do doby posouzení těchto okolností nadřízeným může provádět jen takové úkony, které nesnesou odkladu.

Nadřízený toho, kdo je vyloučen, bezodkladně pověří výkonem působnosti někoho jiného, kdo není k vyloučenému ve vztahu podřízenosti. O tomto se učiní záznam ve spisu. Nelze-li pověřit nikoho jiného nebo není-li kolegiální orgán způsobilý se usnést, uvědomí o tom bezodkladně nadřízený správní úřad a spolu s tím mu předá spis. Nadřízený správní úřad postupuje dle ustanovení o převzetí a delegaci příslušnosti.

V případě, že je vyloučen vedoucí ústředního správního úřadu, nebo tolik členů vedoucího kolegiálního orgánu ústředního správního úřadu, že přestane být usnášeníschopným, projednává a rozhoduje věc místo něho vedoucí jiného ústředního správního úřadu, kterého určí vláda. Variantou je, aby v tomto případě rozhodovala vláda.

Současný správní řád podjatost vedoucího ústředního správního úřadu neřeší, což je zjevný nedostatek ve srovnání s právními úpravami okolních států. Předpokládá se, že v praxi bude četnost této situace velmi malá. Předkládané řešení vychází z úpravy polského zákoníku o správním řízení, kde se předsedovi rady ministrů svěřuje oprávnění svým rozhodnutím založit věcnou působnost; problémem je pak jeho podjatost.

V zákoně bude upraven postup při projednávání procesní stížnosti, kterou dotčená osoba upozorňuje na vyloučení úřední osoby.

Vyloučena je ta úřední osoba, která se řízení v téže věci účastnila na více stupních.

Na znalce a tlumočníky se ustanovení tohoto bodu užijí přiměřeně.

2. 1. 5. Úkony správních úřadů

2. 1. 5. 1. Místo provádění úkonů

Úkony provádí správní úřad ve svých úředních místnostech. Vyžaduje-li to povaha věci nebo ochrana zájmů dotčených osob, je řízení vedeno i na jiném vhodném místě.

2. 1. 5. 2. Vedení řízení

Řízení vedou oprávněné úřední osoby. Vedením řízení se rozumí úkony správního úřadu, jakož i úkony dotčeného orgánu, případně orgánu, u kterého se jen sepisuje podání.

Oprávněnými úředními osobami jsou osoby oprávněné podle vnitřních předpisů, organizačních řádů, apod.

2. 1. 5. 2. 1. Vedení řízení u kolegiálního orgánu

Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, vede řízení u kolegiálního orgánu jeho předseda, popřípadě člen, na němž se orgán usnese; kolegiální orgán rozhoduje po poradě hlasováním. Při poradě a hlasování může být přítomna pouze osoba, která je pověřena sepsáním protokolu, pokud jej neseписuje některý ze členů. Orgán je způsobilý se usnášet, je-li přítomna nadpoloviční většina jeho členů, usnesení je přijato nadpoloviční většinou hlasů přítomných členů. Členové hlasují jednotlivě, mladší hlasují před staršími; předseda hlasuje naposled.

2. 1. 5. 3. Jednací jazyk

V řízení podle tohoto zákona se jedná a písemnosti se vyhotovují v jazyce českém. Písemnosti vyhotovené v cizím jazyce musí být předloženy v originálním znění a současně v úředně ověřeném překladu do jazyka českého, pokud správní úřad nesdělí dotčené osobě, že takový překlad nevyžaduje. Státní občané České republiky příslušející k národnostním a etnickým menšinám a občané států, o nichž tak stanoví mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, mohou jednat ve svém jazyce; v řízení o žádostech si musí na náklady správního úřadu obstarat úřední tlumočení, v řízeních vedených z úřední povinnosti je obstará správní úřad. Ostatní osoby, které neovládají český jazyk, si v řízení o žádostech náklady tlumočení hradí samy. Zákon upraví ustanovení tlumočnicka z moci úřední. Správní úřad může na žádost dotčené osoby a v řízení, kde je více dotčených osob, se souhlasem všech, povolit vedení řízení v jiném jazyce. V řízení je možno jednat a písemnosti mohou být předkládány i ve slovenském jazyce, pokud nemůže být pochybnost o obsahu podání. Vedení řízení ve znakové řeči upravuje zvláštní zákon.

2. 1. 5. 4. Spis

O každé věci se zakládá spis. Ve společném řízení se zakládá jeden spis. Podrobnosti stanoví prováděcí předpis.

Pravidla zakládání a vedení spisu stanoví obecně tento zákon, v podrobnostech vyhláška Ministerstva vnitra.

2. 1. 5. 5. Protokol

O úkonech správního úřadu, dotčených osob a dalších úkonech, které budou v zákoně stanoveny, se sepisuje protokol. V zákoně bude stanoveno, kdy se namísto sepsání protokolu učiní pouze záznam ve spise.

2. 1. 5. 6. Uvědomění dotčených osob o chystaných úkonech správního úřadu

Je-li to možné a potřebné k hájení práv dotčených osob, uvědomí správní úřad tyto osoby předem o svých chystaných úkonech.

2. 1. 5. 7. Doručování

Správní úřad doručuje sám nebo prostřednictvím provozovatele poštovních služeb. Doručit lze kdekoli, kde bude adresát zastižen.

Správní úřad doručuje do vlastních rukou, stanoví-li tak zákon, nebo to určí oprávněná úřední osoba.

Doručování do vlastních rukou a doručování veřejnou vyhláškou bude upraveno v souladu s jinými procesními předpisy a zákonem č. 29/2000 Sb., o poštovních službách.

Doručování do ciziny by mělo být vzhledem k jeho zvláštní povaze upraveno pro všechna úřední rozhodnutí společně. V této souvislosti je třeba počítat i s uvažovaným přistoupením k Evropské úmluvě o předávání žádostí

o právní pomoc a eventuálně i k Evropské úmluvě o doručování písemností v cizině ve věcech správních.

2. 1. 5. 8. Informační povinnost

Správní úřad má svoji úřední desku. Na ní je povinen trvale zveřejnit informace o tom, kdy a kde je možno u něj učinit osobně podání, jakož i informace o spojení potřebném k tomu, aby bylo možno učinit podání pomocí technických prostředků, a další informace stanovené zákonem. Úřední deska musí být nepřetržitě přístupná veřejnosti. Toto ustanovení se nevztahuje na právnické a fyzické osoby pověřené výkonem veřejné správy.

Správní úřad je povinen na žádost každého informovat o právních předpisech v oboru své působnosti a působnosti nadřízených a podřízených správních úřadů. Zvláště je správní úřad povinen informovat o tom, jak se podávají žádosti. Jinak poskytují správní úřady informace v souladu s obecnou úpravou.

2. 2. Dotčené orgány a jejich úkony

Správní řád stanoví vymezení, povinnosti a oprávnění dotčených orgánů.

Úprava dotčených orgánů umožní zlepšení koordinace ve veřejné sféře při veřejnoprávní činnosti správních úřadů a jiných orgánů veřejné moci.

Dotčené orgány jsou povinny poskytovat správnímu úřadu, který vede řízení, všechny informace důležité pro řízení.

Zákon stanoví lhůty, ve kterých je dotčený orgán tyto podklady povinen poskytnout.

Dotčené orgány mají v souvislosti s posouzením otázky, zda zahájit řízení, s probíhajícím řízením nebo s výkonem dozoru právo nahlížet do spisu a právo obdržet kopii materiálů tvořících součást spisu, které jsou pro výkon jejich působnosti důležité. Vyžaduje-li to povaha věci, mají též právo vyjadřovat se k podkladům pro vydání správního aktu. Existenci tohoto práva posuzuje správní úřad, který řízení vede.

V případech stanovených zákonem může správní úřad, který vede řízení, a dotčené orgány činit společné úkony, popřípadě může být úkon správního úřadu nahrazen úkonem dotčeného orgánu a naopak. Řízení před správním úřadem a dotčenými orgány lze spojovat za podmínek, za nichž lze spojovat řízení, k nimž je příslušný též správní úřad.

Řešení rozporů mezi stanovisky dotčených orgánů nebo mezi stanoviskem správního úřadu, který vede řízení, a dotčeného orgánu bude upraveno obdobně, jako při kompetenčním konfliktu (bod 2. 1. 1. 3.).

2. 3. Počítání času

Pravidla pro počítání času k provedení určitého úkonu v řízení budou upravena obdobně jako ve stávající právní úpravě.

2. 4. Nulita

V případě nulity se na úkon správního úřadu hledí, jako by nebyl učiněn.

Nulita je veřejnoprávní pojem zahrnující úkony správního úřadu, které by byly z hlediska soukromého práva absolutně neplatné. Zrcadlovým odrazem nulitního úkonu správního úřadu je neúčinný úkon dotčené osoby zmíněný v bodu 3. 3. 4.

Jelikož zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona ČNR č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), nepočítá s nulitním úkonem správního úřadu, je třeba aby správní řád, resp. zákon o odpovědnosti za škodu řešil alespoň některé případy nulitních úkonů správních úřadů, které byly vydány např. na základě nesprávného úředního postupu.

Zákon upraví důvody nulity. Půjde jednak o závažné důvody, které musí být každému zřejmé, jednak o další důvody stanovené zákonem. Vycházet se bude především ze stávající soudní judikatury ve věcech správních a zahraničních právních úprav, zejména ze SRN.

Nulita nemůže být zhojena uplynutím času.

K nulitě přihlédne z úřední povinnosti každý správní úřad.

Úřední osoba provádějící nulitní úkon nepoživá ochrany, kterou zákon úředním osobám poskytuje.

Toto ustanovení v podstatě zakládá možnost nutné obrany proti nulitním úředním úkonům.

2. 4. 1. Prohlášení nulity

Nulitu zjišťuje a prohlašuje nejbližší nadřízený správní úřad tomu správnímu úřadu, který učinil nulitní úkon. V případě, že neexistuje nadřízený správní úřad, prohlašuje nulitu soud. Podnět k prohlášení nulity mohou podat osoby dotčené řízením, v němž byl takový úkon učiněn, a dále ti, kdož jsou uvedeni v písemném vyhotovení úkonu, jakož i právní nástupci všech těchto osob, pokud by byli bezvadným úkonem vázáni; jestliže řízení před správním úřadem v důsledku nulity probíhalo jen zdánlivě, platí toto ustanovení obdobně pro osoby, které by byly dotčenými osobami, kdyby řízení před správním úřadem probíhalo. Podnět k prohlášení nulity může podat též správní úřad, pro který má řešení otázky nulity význam.

Jestliže má nulitní úkon náležitosti jiného úkonu, lze jej považovat za úkon, jehož náležitosti splňuje, pokud byl k oběma úkonům příslušný též správní úřad. Pro zjištění a prohlášení této skutečnosti platí totéž, co pro zjištění a prohlášení nulity.

2. 4. 2. Postup soudu při zjištění a prohlášení nulity

Postup soudu při zjištění a prohlášení nulity upravuje zvláštní zákon.

2. 5. Zrušení nezákonného úkonu

Úkon správního úřadu, který je v rozporu se zákonem, nejde-li o případ nulity, správní úřad, který úkon učinil, rozhodnutím zruší, a to i bez návrhu; tuto skutečnost sdělí dotčeným osobám. V případě, že tak neučiní, může tak učinit nadřízený správní úřad.

Na rozdíl od nulity, jejíž účinky jsou typicky ex tunc, mohou být v případech nezákonnosti z důvodů ochrany práv třetích osob nabytých v dobré víře i předpoklady pro zrušení ex nunc. Zvažuje se možnost, že v rámci přípravy paragrafovaného znění budou stanovena kritéria pro rozlišování účinků zrušení nezákonného právního úkonu.

3. část: Dotčené osoby

Dotčené osoby jsou osoby, jichž se v jednotlivém případě dotýká řízení před správními úřady.

3. 1. Procesní způsobilost

Procesní způsobilost bude upravena obdobně jako v jiných procesních předpisech.

Správní úřad je povinen zvlášť dbát ochrany práv a zájmů osob, které nejsou procesně způsobilé.

Snahou je poskytnout zvláštní ochranu těm, kdo nejsou procesně způsobilí. V zákoně bude upravena i možnost procesně nezpůsobilých osob činit určitá podání ve svůj prospěch.

3. 2. Zastoupení

3. 2. 1. Zastoupení na základě zákona a ustanovení opatrovníka

Kdo není procesně způsobilý, popřípadě nakolik někdo není procesně způsobilý, musí být zastupován zákonným zástupcem.

Zákonný zástupce je definován prostředky soukromého práva.

V zákoně bude upraven postup a řízení při ustanovení opatrovníka. Toto řízení bude mít zjednodušenou podobu. Zde se předkládá úprava zvláštních případů ustanovení opatrovníka.

Nemá-li právnická osoba orgán, který by byl oprávněn za ni jednat, případně jemuž by bylo možno doručovat, ustanoví jí správní úřad opatrovníka.

Opatrovníka správní úřad ustanoví i osobám neznámého pobytu, včetně osob, které se nezdržují na adrese pro doručení, osobám, které se zdržují v cizině, osobám, kterým v uplatnění jejich práv brání právní překážka, a osobám, které nejsou známy, jakož i v dalších případech, které stanoví zákon, pokud to je k hájení jejich práv nezbytné.

Správní úřad ustanoví opatrovníka i dotčeným osobám, kterým se nedaří oznámit zahájení správního řízení, jehož mají být účastníky, případně nedaří-li se jim doručovat na známou adresu.

Správní úřad může ustanovit opatrovníka, jestliže zástupce ustanovený na základě plné moci nedostatečně plní svoji funkci, a dotčená osoba si na výzvu správního úřadu ne zvolila jiného zástupce (zastoupení na základě plné moci je upraveno v bodě 3. 2. 2.).

Opatrovníka může správní úřad ustanovit i v řízeních, v nichž více dotčených osob uplatňuje shodný zájem a nedbaly výzvy dle bodu 3. 2. 3.

3. 2. 2. Zastoupení na základě plné moci

Dotčená osoba si může zvolit zástupce. Zmocnění k zastoupení se prokazuje písemnou plnou mocí. Plnou moc lze udělit i ústně do protokolu.

Zmocnění může být uděleno:

- a) k určitému úkonu, skupině úkonů nebo pro určitou část řízení,
- b) pro celé řízení,
- c) pro neurčitý počet řízení s určitým předmětem, která budou zahájena v určené době nebo bez omezení v budoucnu; podpis na plné moci musí být v tomto případě vždy úředně ověřen a plná moc musí být předem uložena u věcně příslušného správního úřadu, případně udělena do protokolu.

Zástupce si může zvolit dalšího zástupce jen, je-li to v plné moci výslovně uvedeno.

3. 2. 3. Společný zástupce

V řízeních, v nichž více dotčených osob uplatňuje shodný zájem, může k usnadnění průběhu řízení vyzvat správní úřad tyto dotčené osoby, aby si v přiměřené lhůtě zvolily společného zástupce.

3. 2. 4. Úkony zástupce

Zástupce vystupuje v řízení jménem zastoupeného (přímé zastoupení). Z úkonů zástupce vznikají práva a povinnosti přímo zastoupenému. Stanoví-li tak zákon, vystupuje zástupce jménem svým (nepřímé zastoupení).

S výjimkou případů, kdy má zastoupený něco v řízení osobně vykonat, doručují se písemnosti pouze zástupci. Doručení zastoupenému nemá účinky pro běh lhůt.

V pochybnostech o rozsahu zastoupení rozhoduje správní úřad. Řízení bude zjednodušeno; rozhodnutí se doručuje pouze zástupci a zastoupenému.

3. 3. Úkony dotčených osob

3. 3. 1. Úkony jménem právnické osoby

Jménem právnické osoby je úkony oprávněn činit:

- a) ten, kdo je podle předpisů soukromého práva statutárním orgánem právnické osoby, nebo ten, kdo je oprávněn jednat v právních vztazích za osobu veřejného práva,
- b) ten, kdo je jako zaměstnanec k takovému jednání oprávněn podle vnitřních předpisů nebo své pracovní náplně a prokáže se správnímu úřadu písemným potvrzením vydaným osobou uvedenou pod písm. a),
- c) zvolený zástupce.

Ve prospěch založení nebo zřízení právnické osoby činí úkony zakladatelé nebo zřizovatelé.

3. 3. 2. Společné úkony

Úkony týkající se společných věcí nebo práv činí dotčené osoby společně, pokud z předpisů soukromého práva nevyplývá něco jiného.

3. 3. 3. Úkony na základě odvozeného práva

Nestanoví-li zákon jinak, je k úkonům, které dotčená osoba činí na základě svého odvozeného práva, zapotřebí souhlasu osoby, z jejíhož práva je právo dotčené osoby odvozeno.

3. 3. 4. Podání

Podání se posuzuje podle jeho obsahu.

Z podání musí být patrné kdo jej činí, které věci se týká a co se navrhuje.

Nemá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní úřad tomu, kdo je činí, nedostatky na místě odstranit nebo jej v případě podstatných vad podání, které brání pokračování řízení, vyzve k jejich odstranění, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a současně přeruší řízení.

Na každé samostatné podání je správní úřad povinen věcně odpovědět.

Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, nepovažuje se za podání projev vůle učiněný anonymně. Za podání, které se týká dané věci, se nepovažuje projev vůle, který je zjevně bezpředmětný nebo zcela nesrozumitelný.

Podání je možno učinit písemně nebo ústně do protokolu. S výhradou pozdějšího doplnění učiněného písemně nebo ústně do protokolu je možno podání učinit pomocí technických prostředků, jakými jsou dálnopis, telefax nebo e-mail. Z podnětu správního úřadu může být podání doplněno nebo jeho vady odstraněny i jiným vhodným způsobem, jestliže tím nebude narušena rovnost dotčených osob.

Podání nesmí být zjevně právně nepřipustné, a nesmí sledovat zneužití práva ani obcházení zákona. K takovému podání správní úřad nepřihlíží. Ve správním řízení bude takové podání odloženo (viz bod 4. 3. 1.). Obranou je procesní stížnost.

Obdobou jednání dotčené osoby, které nemá právní účinky, je nultní akt správního úřadu dle ustanovení bodu 2. 4.

Stanoví-li tak zvláštní zákon, nebo jsou-li na straně toho, kdo podání činí, důvody hodné zvláštního zřetele, je správní úřad povinen na požádání sepsat podání, které má být učiněno u něho nebo u nadřízeného správního úřadu.

3. 4. Určení lhůty k provedení úkonu

Správní úřad určí přiměřenou lhůtu k provedení úkonu, pokud ji nestanoví zákon a jestliže je toho zapotřebí.

3. 5. Prominutí zmeškání úkonu

Neučiní-li dotčená osoba úkon, který je třeba provést v určité lhůtě nebo učinit nejpozději při ústním jednání, může požádat o prominutí jeho zmeškání. Se žádostí je třeba spojit zmeškaný úkon, jinak se jí správní úřad nebude zabývat.

Žádost je nutno podat do 15 dnů ode dne, kdy pominula překážka, která dotčené osobě bránila úkon učinit, nejpozději však do jednoho roku ode dne, kdy měl být úkon učiněn.

Zákon stanoví důvody prominutí zmeškání úkonu, účinky žádosti, postup při řízení a důsledky prominutí. Stanoví rovněž možnost dodatečné žádosti dotčené osoby, aby správní úřad nepřihlédl k úkonu učiněnému jejím zástupcem, jakož i možnost dodatečného zmocnění. Zvláštní případ prominutí zmeškání úkonu bude i v případě podání u místně nebo věcně nepřislušného správního úřadu a v případě nemožnosti učinit podání u poštovního úřadu v cizině pro překážku spočívající v místním dni pracovního klidu.

V rámci prominutí zmeškání úkonu bude správní úřad vždy zvláště šetřit práv třetích osob nabytých v dobré víře.

3. 6. Nahlížení do spisu

Dotčené osoby a jejich zástupci mají právo nahlížet do spisu s výjimkou protokolu o hlasování. Rozsah spisového materiálu, do něhož jsou oprávněni nahlížet, může být omezen podle toho, která jeho část se jich týká. O ostatním obsahu spisu musí být vhodným způsobem informováni.

V zákoně bude upraveno, kdy mohou do spisu nahlížet jiné osoby, nahlížení do spisu po pravomocném ukončení řízení a ochrana utajovaných skutečností, bankovního tajemství a osobních údajů. Řízení o těchto otázkách bude zjednodušeno.

S právem nahlížet do spisu je spojeno právo činit si výpisy a právo na to, aby správní úřad pořídil na náklady žadatele kopie částí spisového materiálu.

3. 6. 1. Povinnost mlčenlivosti

Osoby, které se seznámily s obsahem spisu, jsou povinny zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se dozvěděly v souvislosti se správním řízením, které nejsou veřejně známy a jejichž zveřejnění by mohlo způsobit újmu některé dotčené osobě, třetí osobě, nebo zmařit účel řízení.

4. část: Správní řízení

4. 1. Obecná ustanovení o správním řízení

Správním řízením se pro účely tohoto zákona rozumí řízení před správním úřadem, jehož cílem je opatřit podklady pro vydání správního aktu a vydat správní akt nebo uzavřít veřejnoprávní smlouvu namísto jeho vydání; v rámci správního řízení se taktéž rozhoduje o opravných prostředcích podaných proti správním aktům a o přezkoumávání správních aktů z úřední pravomoci a v dalších případech stanovených zákonem.

Každý, kdo prokáže opodstatněnost svého požadavku (právní zájem), může požádat správní úřad, aby v mezích své působnosti rozhodl o určení veřejnoprávního poměru, který se žadatele přímo dotýká.

Toto ustanovení zakládá pravomoc vydat deklaratorní (určovací) správní akt na rozdíl od osvědčení, které se vydává v případech, kdy není o věci pochybnost nebo spor.

4. 1. 1. Vymezení účastníků řízení

Účastníky řízení v celé věci (nepominutelnými účastníky) jsou:

- a) v řízení o žádosti žadatel a dotčené osoby, které mají stejný vztah k věci jako žadatel;
- b) v řízení z moci úřední dotčené osoby, jimž správní akt může založit, změnit nebo zrušit oprávnění nebo povinnost.

Účastníkem řízení je i ten, komu zvláštní právní předpis takové postavení přiznává.

Náležitosti žádosti jsou stanoveny v bodě 4. 3. 2. 1.

Pouze zde uvedené kategorie účastníků jsou účastníky v plném slova smyslu, přičemž v bodě a) je dotčená osoba dominus litis, v bodě b) jde o nepominutelného účastníka v řízení ex officio.

Tvrdí-li někdo, že je účastníkem řízení, bude za účastníka považován, dokud se neprokáže opak; to neplatí v případě, kdy je zřejmé, že osoba účastníkem být nemůže. Řízení o otázce účastnictví bude zjednodušeno.

Jestliže se v řízení rozhoduje o více otázkách, o nichž by bylo možno rozhodnout zvlášť, nebo jestliže se v důsledku spojení věcí týká spojené řízení některých účastníků řízení jen v části, jde o účastníky řízení v části věci, kteří mají práva a povinnosti účastníků v tom rozsahu, v jakém se jich řízení a rozhodnutí týká.

Nestanoví-li zákon jinak nebo nevylučuje-li to povaha věci, mají práva a povinnosti účastníků řízení též další dotčené osoby, pokud mohou být správním aktem přímo dotčeny ve svých právech, a to v rozsahu, v němž se jich řízení a rozhodnutí týká.

Ustanovení správního řádu týkající se účastníků se budou, až na výjimky, vztahovat i na tyto osoby.

Má-li být rozhodováno o právních poměrech, které vyplývají z postavení určitého subjektu jakožto vykonavatele veřejné správy, musí zákon případně přiznat tomuto vykonavateli postavení účastníka řízení výslovně. Dnes je tato otázka citlivá, pokud jde o postavení obcí (např. při povolování geologických prací).

V této souvislosti je třeba zvážit, jaké postavení budou mít dotčené osoby, které se řízení účastní z důvodu ochrany veřejného zájmu (zejména spolky). Aarhuská úmluva zřejmě pro tento typ dotčených osob vyžaduje právo podat samostatně odvolání, a to patrně minimálně z těch důvodů, které jsou předmětem jejich činnosti.

Účastník řízení se může po zahájení řízení vzdát účastenství v konkrétní věci, nemůže tak však učinit za své právní nástupce. V případě, že účastník oznámí správnímu úřadu svou vůli opět se účastnit řízení, hledí se na něho, jakoby k řízení přistoupil až v okamžiku oznámení této skutečnosti správnímu úřadu.

4. 1. 2. Další zúčastněné osoby a jejich úkony

Správní úřad může přibrat k účasti na řízení i jiné osoby než jeho účastníky, zejména proto, aby využil jejich stanovisek k projednávání věci, nebo aby zajistil veřejnou informovanost nebo popřípadě veřejnou kontrolu projednávání věci. Tyto osoby nemají práva ani povinnosti účastníků řízení.

V souvislosti s opatřováním podkladů pro rozhodnutí tento zákon upraví postavení dalších zúčastněných osob, jimiž jsou: osoby, od nichž je požadováno vysvětlení, svědci, znalci a znalecké ústavy, tlumočníci, osoby, které drží věc důležitou pro řízení, konzultanti účastníků nebo jejich zástupců a další osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon.

Jestliže je o právech nebo povinnostech těchto osob v rámci řízení rozhodováno, mají postavení účastníků řízení.

4. 1. 3. Pojem správního aktu

Správním aktem se pro účely tohoto zákona rozumí opatření nebo rozhodnutí vydané správním úřadem v určité věci při výkonu veřejnoprávní činnosti, které se přímo dotýká práv, povinností, popřípadě zájmů účastníků řízení.

Zde jsou míněna hmotněprávní i procesní práva.

4. 1. 4. Rozhodnutí

Rozhodnutím se pro účely tohoto zákona rozumí správní akt správního úřadu, který se přímo dotýká práv a povinností jmenovitě určených účastníků řízení. Tento správní akt se vždy označuje jako rozhodnutí nebo jiným názvem stanoveným zvláštním zákonem.

Nelze-li jmenovitě určit všechny účastníky řízení, je třeba postupovat při vydávání rozhodnutí též podle ustanovení o opatřeních.

Nestanoví-li zákon, že se procesní rozhodnutí pouze poznamená do spisu, oznamuje se dle bodu 4. 1. 9. 1.

Řešení procesních otázek není samostatným řízením; obecná ustanovení o průběhu řízení se použijí přiměřeně.

4. 1. 5. Opatření

Opatřením se pro účely tohoto zákona rozumí správní akt, který je úkonem správního úřadu učiněným na základě zákona v určité věci, který se přímo dotýká zájmů osob, aniž by tyto osoby byly úkonem jmenovitě označeny.

Opatření (např. dopravní značky, značení objízďek) má podobu obecně konkrétního aktu, zatímco rozhodnutí podobu individuálně konkrétního. Rozdíl mezi oběma akty spočívá v míře konkretizace osob. V rozhodnutí musí být nepominutelní účastníci (bod 4. 1. 1.) jmenovitě určeni, v případě opatření je adresátem neurčitý počet osob. Společným znakem obou aktů je konkrétnost věci. Tím se liší od nařízení jako podzákonného právního předpisu, jehož předmět je obvykle vyjádřen druhově.

4. 1. 6. Určitost a forma správního aktu

Správní akt musí být dostatečně obsahově určitý.

Správní akt se vyhotovuje v písemné formě. Správní akt se nevyhotovuje písemně, stanoví-li tak tento nebo zvláštní zákon; takový správní akt se pouze prohlásí a poznamená ve spise. Ústní správní akt je třeba potvrdit písemně, jestliže dotčená osoba písemné potvrzení požaduje. Náležitosti písemného potvrzení budou ve srovnání s náležitostmi písemného vyhotovení správního aktu zjednodušeny.

Pokud se zcela vyhovuje žádosti o vydání určitého dokladu, lze vydat místo písemného vyhotovení správního aktu tento doklad.

4. 1. 7. Náležitosti správního aktu

Správní akt obsahuje výrok, odůvodnění a poučení účastníků řízení.

4. 1. 7. 1. Výrok

Ve výroku se uvede řešení otázky, která je předmětem rozhodování, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a osoby, jimž ze správního aktu vyplývá právo nebo povinnost. Výrok správního aktu může obsahovat vedlejší ustanovení; mezi vedlejší ustanovení patří určení lhůty k dobrovolnému splnění ukládané povinnosti, nevyplyvá-li tato lhůta přímo ze zákona. Ve výroku správního aktu může být stanovena povinnost nahradit náklady řízení.

4. 1. 7. 2. Odůvodnění

V odůvodnění se uvedou důvody vydání správního aktu, podklady pro vydání správního aktu, úvahy, kterými se správní úřad řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a jak se

správní úřad vypořádal s návrhy a námitkami účastníků řízení a s jejich vyjádřením k podkladům správního aktu. Odůvodnění správního aktu není třeba, jestliže v řízení o žádosti správní úřad prvního stupně žadateli v plném rozsahu vyhověl, věc je z hlediska ostatních účastníků řízení nesporná a jestliže skutečnost, že správní akt nebude odůvodněn, nemůže být na úkor veřejného zájmu.

4. 1. 7. 3. Poučení účastníků řízení

V poučení účastníků řízení se uvede, zda je možné proti správnímu aktu podat odvolání, popřípadě zda lze nepravomocný správní akt napadnout opravným prostředkem u soudu, či zda jde o správní akt konečný; u konečného správního aktu se v poučení uvede možnost podat správní žalobu.

Jestliže lze podat odvolání nebo opravný prostředek k soudu, obsahuje poučení údaje o tom, v jaké lhůtě, od kterého dne se tato lhůta počítá, který správní úřad rozhoduje o odvolání, resp. který soud rozhoduje o opravném prostředku a u kterého správního úřadu (soudu) se činí podání.

4. 1. 7. 4. Další náležitosti písemného vyhotovení správního aktu

Písemné vyhotovení správního aktu musí obsahovat označení správního úřadu, který správní akt vydal, číslo jednací, datum vyhotovení, otisk úředního razítka, jméno, příjmení, funkci a podpis oprávněné úřední osoby. Tam kde je to účelné, mohou být v písemném vyhotovení správního aktu uvedeny osoby, kterých se správní akt týká.

4. 1. 8. Společný, mezitímní a částečný správní akt

Ve spojeném řízení se vydá společný správní akt.

Spojené řízení je upraveno v bodě 4. 3. 5.

Jestliže je to účelné, může správní úřad vydat mezitímní správní akt nebo správní akt v části věci.

Mezitímním správním aktem je rozhodováno o základu věci. Jsou v něm posouzeny všechny otázky kromě okolností, které se týkají jen výše či rozsahu práva či povinnosti, o nichž je rozhodováno.

Částečným správním aktem může být rozhodnuto jen v části věci - např. je rozhodnuto o právních poměrech jen některých účastníků řízení nebo je rozhodnuto o právech a povinnostech jen do určitého rozsahu.

4. 1. 9. Lhůty pro vydání správního aktu

Správní akt je třeba vydat bez zbytečného odkladu.

Podpůrně se pro správní akt stanoví lhůta 30 dnů, k níž se připočítává doba až 15 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ústní jednání nebo místní šetření, anebo je-li třeba někoho předvolat, nebo až 30 dnů, pokud je zapotřebí někoho nechat předvést nebo doručovat veřejnou vyhláškou, protože předchozí pokus o doručení byl neúspěšný, nebo až 60 dnů, jestliže je nezbytné před vydáním správního aktu doručit do ciziny, nebo doba nezbytně nutná ke zpracování znaleckého posudku. Doby,

kteře se ke 30-ti denní lhůtě připočítávají, nelze počítat; přichází-li v úvahu několik z uvedených možností, použije se ustanovení, které umožňuje připočtení nejdelší doby.

Dojde-li v důsledku nečinnosti správního úřadu ke škodě, nastupuje odpovědnost státu, což vyplývá i ze zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci, neboť půjde o nesprávný úřední postup. Kromě toho připravovaný zákon o státní službě počítá s disciplinární odpovědností zaměstnanců, kteří neplní své povinnosti.

V případě, že správní úřad nemůže dodržet lhůtu stanovenou pro vydání správního aktu, je povinen před jejím uplynutím požádat odvolací správní úřad o její prodloužení. Odvolací správní úřad může lhůtu rozhodnutím prodloužit o dobu, kterou určí; proti tomuto rozhodnutí se nelze odvolat.

V případě, že odvolací správní úřad lhůtu neprodlouží, nebo účastník řízení s prodloužením nesouhlasí, postupuje se dle bodů 4. 1. 10. a 4. 1. 10. 1.

Nedodržení lhůt se nemůže dovolávat ten účastník, který je způsobil.

Ustanovení tohoto bodu se nevztahuje na vydávání opatření.

Zvláštní zákon stanoví, kdy je za zvýšený poplatek možno požadovat urychlené vyřízení žádosti. Pro tento případ bude platit zvláštní kratší lhůta, nicméně při jejím nedodržení se pouze vrátí účastníkovi řízení poplatek a budou platit obecné lhůty pro vydání správního aktu.

Možnost přednostního vyřízení žádosti za poplatek byla do návrhu zapracována na základě usnesení vlády. Bude to možné jen za podmínek stanovených zákonem, např. úpravou zákona o správních poplatcích.

4. 1. 9. 1. Vydání správního aktu a jeho oznamování

V uvedených lhůtách musí být správní akt oznámen ústním prohlášením nebo, pokud je oznamován doručením písemného vyhotovení, musí být písemnost vypravena od správního úřadu nebo vyvěšena na úřední desce.

Dnem vydání správního aktu je den, kdy správní úřad správní akt ústně prohlásil nebo vypravil poslednímu účastníkovi řízení, o kterém správní úřad věděl.

Den vydání správního aktu lze přesně zjistit např. záznamy v podatelně správního úřadu a pro otázku dodržení lhůt pro vydání správního aktu se tato konstrukce nabízí jako praktická.

V tomto případě se jedná o účastníky, o kterých úřad věděl a jednal s nimi jako s účastníky; pokud by úřad o účastníkovi věděl a nejednal s ním, nebo by účastník nebyl správnímu úřadu znám, má zvláštní postavení dle bodu 4. 4. 2. 1.

Nestanoví-li zákon jinak, oznamuje se správní akt účastníkům doručením písemného vyhotovení do vlastních rukou nebo ústním prohlášením. Ústní prohlášení má účinky oznámení pouze v případě, že se účastník řízení současně vzdá nároku na doručení písemného vyhotovení správního aktu.

Účastník řízení, který se vzdal nároku na doručení písemného vyhotovení správního aktu, může požádat, aby mu správní akt byl doručen poté, co nabude právní moci, popřípadě předběžně

vykonatelnosti, s tím, že datum vydání, právní moc nebo vykonatelnost bude ve správním aktu vyznačena.

Stanoví-li tak zákon, zasílá se písemné vyhotovení správního aktu též dalším správním úřadům a jiným orgánům veřejné moci, právníckým nebo fyzickým osobám.

4. 1. 9. 1. 1. Opravy odůvodnění a zřejmých nesprávností v písemném vyhotovení správního aktu

Pokud odůvodnění správního aktu nemá podklad ve zjištění skutkového stavu, může účastník řízení ve lhůtě, ve které může podat odvolání, navrhnout, aby odůvodnění bylo opraveno.

Nevyhoví-li správní úřad návrhu, předloží věc odvolacímu správnímu úřadu, který o opravě rozhodne. Proti tomuto rozhodnutí se nelze odvolat.

Návrh vychází z úpravy obsažené v ustanovení § 165 občanského soudního řádu.

Opravu zřejmých nesprávností v písemném vyhotovení správního aktu provede na žádost účastníka řízení nebo z úřední pravomoci správní úřad, který správní akt vydal. Týká-li se oprava výroku správního aktu, vydá o tom správní úřad opravné rozhodnutí. V tomto řízení je prvním úkonem vydání tohoto rozhodnutí; účastníkem řízení je ten, kdo může být rozhodnutím přímo dotčen.

4. 1. 9. 1. 2. Vyznačení vydání, právní moci a vykonatelnosti správního aktu

Správní úřad, který vydal správní akt, vyznačí na vyžádání na jeho písemném vyhotovení, kdy byl správní akt vydán, kdy nabyl právní moci, popřípadě vykonatelnosti (doložka právní moci nebo vykonatelnosti). Jestliže dojde k chybnému vyznačení nebo pozbude-li správní akt právní moci nebo vykonatelnosti, správní úřad to sdělí těm osobám, jimž vydání, právní moc nebo vykonatelnost chybně vyznačil a učiní o tom oznámení na úřední desce.

4. 1. 10. Nečinnost

Nevydá-li správní úřad správní akt ve lhůtě, v níž je povinen tak učinit, nebo jestliže nezahájí řízení ve lhůtě 45 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení, může ve věci jednat a rozhodnout jako správní úřad prvního stupně odvolací správní úřad nebo jím pověřený jiný věcně příslušný správní úřad v jeho územním obvodu.

Hrozí-li účastníkům řízení vážnější újma, je odvolací správní úřad vždy povinen uvedené úkony učinit.

O převzetí věci a o pověření vydá odvolací správní úřad rozhodnutí, proti němuž se nelze odvolat.

4. 1. 10. 1. Prostředky ochrany před nečinností

Účastník řízení je po uplynutí lhůt pro vydání správního aktu oprávněn požádat odvolací správní úřad, aby přikázal nečinnému správnímu úřadu vydat správní akt ve lhůtě uvedené v žádosti,

anebo aby sám převzal věc nebo pověřil vedením řízení jiný správní úřad. O této žádosti musí být rozhodnuto do deseti dnů. Proti rozhodnutí se nelze odvolat.

V případě, že je zřejmé, že lhůta nebude dodržena, je předčasná žádost podnětem a odvolací správní úřad může postupovat analogicky dle tohoto bodu a bodu 2. 1. 1. 6.

Žádost nelze zamítnout jako bezpředmětnou jen proto, že odvolací správní úřad lhůtu pro vydání správního aktu prodloužil. Skutečnost, že byla podána žádost, nezbavuje správní úřad, který byl dosud nečinný, povinnosti vést řízení.

Jestliže to nevylučuje povaha věci a je-li to zapotřebí k odvrácení hrozící újmy, může být současně s rozhodnutím o žádosti přijato mezitímní rozhodnutí ve věci nebo rozhodnutí v části věci.

K ochraně před nečinností se předpokládá větší využití institutu mezitímního a částečného správního aktu (bod 4. 1. 8.), který umožní efektivní ochranu zájmů adresátů veřejné správy.

Převzetí věci a pověření jiného správního úřadu je možné uskutečnit i v případě, kdy je zřejmé, že věcně a místně příslušný správní úřad podle všeho není schopen dodržet lhůtu stanovenou pro vydání rozhodnutí o žádosti nebo zahájit řízení z moci úřední anebo v něm řádně pokračovat.

Úřední osoba, která zavinila nečinnost správního úřadu, nese disciplinární odpovědnost; toto ustanovení bude upraveno v návaznosti na připravovaný zákon o státní službě.

Stanoví-li tak zvláštní zákon, přechází věcná příslušnost na odvolací správní úřad přímo uplynutím lhůt pro vydání správního aktu nebo zahájení řízení.

Soudní ochranu před nečinností upravuje zvláštní zákon. Zákon upraví vztahy mezi soudní ochranou před nečinností a ochranou před nečinností ve správním řízení.

Soudní ochrana před nečinností by měla spočívat v tom, že soud při splnění zákonných podmínek nečinnosti přikáže správnímu úřadu, aby věc bezodkladně rozhodl, přičemž žalobci bude náležet náhrada dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

Před vydáním zmíněného rozhodnutí může soud na návrh žalobce vydat předběžné opatření, kterým zabrání škodě, která by jinak žalobci bezprostředně hrozila.

4. 2. Postup před zahájením správního řízení

Stanoví-li tak zvláštní zákon a je-li toho zapotřebí k zajištění průběhu a účelu správního řízení, může správní úřad před zahájením řízení v nezbytném rozsahu činit tyto předběžné úkony:

- a) požadovat od kohokoli vysvětlení,
- b) zajistit doklady a jiné písemnosti nebo záznamy,
- c) provést ohledání,
- d) pořídit dokumentaci skutkového děje.

Pro předběžné úkony platí přiměřeně ustanovení o důkazních prostředcích a prostředcích k zajištění průběhu a účelu řízení.

Předběžné úkony bude moci správní úřad činit jen v těch případech, ve kterých předpokládá zahájení správního řízení.

Podrobně bude upravena využitelnost získaných poznatků v dalším řízení.

Součinnost při předběžných úkonech není povinen poskytnout ten, kdo by tím uvedl v nebezpečí trestního postihu sebe anebo osobu blízkou. Při předběžných úkonech musí být respektováno státní tajemství a státem uložená či uznaná povinnost mlčenlivosti.

Trestním postihem je zde míněn postih prostředky trestního i správního práva.

Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, vyrozumí správní úřad o provedených předběžných úkonech bez zbytečného odkladu osobu, které se předběžný úkon týká, popřípadě jinou dotčenou osobu, pokud o ní shromáždil v důsledku těchto úkonů určité informace. Správní úřad osobu nevyrozumí, jestliže by tím mohl být ohrožen účel předběžného úkonu nebo řízení, popřípadě dokud takové nebezpečí nepomine.

4. 2. 1. Vyrozumění oznamovatele

Správní úřad je povinen přijímat oznámení o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední. Pokud o to oznamovatel požádá, je správní úřad povinen sdělit mu ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy oznámení obdržel, jak s ním naložil, zejména zda vedlo k zahájení řízení nebo k odložení věci.

4. 2. 2. Předběžná informace

Zákon může stanovit, kdy se předběžná informace poskytne za poplatek. Správní úřad poskytne i před zahájením řízení na požádání informaci, zda daná věc spadá do jeho působnosti nebo o předpokladech, při jejichž splnění rozhodne o žádosti se vši pravděpodobností kladně. O podání informace může požádat každý, kdo by byl účastníkem řízení.

4. 3. Průběh správního řízení

4. 3. 1. Odložení věci

Správní úřad věc odloží, aniž by zahájil řízení, v případě, že

- a) je podána žádost zjevně právně nepřipustná, nebo sledující zneužití práva nebo obcházení zákona,
- b) po provedení předběžných úkonů před zahájením řízení správní úřad seznal, že není důvod k zahájení řízení z moci úřední.

Odložení věci se pouze poznamená ve spise a nelze se proti němu odvolat. O odložení věci se vyrozumí žadatel, případně oznamovatel. Pokud správní úřad věc neodloží, zahájí řízení.

4. 3. 2. Zahájení správního řízení o žádosti

Nestanoví-li zákon jinak, je správní řízení o žádosti zahájeno dnem, kdy žádost došla věcně a místně příslušnému správnímu úřadu.

Toto ustanovení vychází ze stávající úpravy zahájení řízení na návrh účastníka.

Jestliže musí žádost podat více osob, není třeba, aby podání byla učiněna současně. Pro zahájení správního řízení je rozhodné, kdy žádost podala poslední z nich.

Stanoví-li zákon, že má význam předstih žádosti, vyznačí správní úřad časový údaj o jejím doručení. Přesný postup upraví zákon.

Stanoví-li tak zákon, koná se před vlastním řízením o žádosti, v němž lze vyhovět jen jednomu žadateli a u něhož lze předpokládat více zájemců, řízení o výběr nejlepšího návrhu. Správní úřad je povinen výběr prohlásit prostřednictvím hromadných informačních prostředků a na své úřední desce. Může ho prohlásit i teprve poté, co správnímu úřadu dojde první návrh nebo žádost. Do vydání rozhodnutí se právo účastníků nahlížet do spisu nevztahuje na konkurenční návrhy. Řízení je zahájeno dnem, kdy správní úřad sdělí dotčené osobě, že její návrh byl vybrán. V případě, že to bude potřebné, může řízení zároveň přerušit do doby podání žádosti.

Tato úprava se použije u rozhodování týkajícího se veřejných subjektivních práv a nenárokových věcí (např. řízení o povolení geologického průzkumu). Měla by napomoci sjednocení úprav ve zvláštních zákonech. Návrhy nemusí být tak podrobné jako žádost, což v některých případech může znamenat značné finanční úspory žadatelů, kteří nebudou vybráni.

4. 3. 2. 1. Žádost

Žádost musí obsahovat vedle obecných náležitostí podání označení správního úřadu, jemuž je určena, návrh jak má správní úřad rozhodnout, jakož i další náležitosti stanovené zákonem. Žadatel je povinen označit další jemu známé účastníky řízení.

4. 3. 3. Zahájení správního řízení z moci úřední

Nestanoví-li zákon jinak, je správní řízení z moci úřední zahájeno dnem, kdy správní úřad oznámil zahájení řízení osobě, která bude nepominutelným účastníkem řízení; není-li tato osoba správnímu úřadu známa, kterémukoliv budoucímu účastníkovi řízení.

Jestliže je ve správním řízení z moci úřední více nepominutelných účastníků, má pro zahájení řízení význam oznámení zahájení řízení poslednímu z nich.

Těm účastníkům, kterým se nedaří zahájení řízení oznámit, ustanoví správní úřad opatrovníka.

Prohlášení o zahájení správního řízení z moci úřední může oprávněná úřední osoba učinit i ústně. O ústním prohlášení se učiní záznam ve spise.

O zahájení správního řízení je správní úřad povinen uvědomit bez zbytečného odkladu všechny jemu známé účastníky řízení.

U účastníků řízení, kteří nejsou nepominutelnými účastníky řízení, není uvědomení o zahájení řízení podmínkou jeho zahájení.

Zákon upraví, ve kterých případech je možno doručovat veřejnou vyhláškou.

4. 3. 4. Překážka probíhajícího řízení (litispendence)

Jestliže u některého správního úřadu bylo zahájeno správní řízení, nemůže být v téže věci zahájeno správní řízení u jiného správního úřadu. Výjimky může stanovit zvláštní zákon.

Pokud současně probíhá více řízení z moci úřední, která souvisejí s týmiž oprávněními nebo povinnostmi jedné osoby, musí správní úřad nebo správní úřady dbát jejich vzájemného souladu. Stejně oprávnění nebo stejnou povinnost nelze jedné osobě založit z téhož důvodu vícekrát.

4. 3. 5. Spojené řízení

Nebrání-li tomu povaha věci, účel řízení anebo ochrana práv účastníka řízení nebo jiné dotčené osoby, může správní úřad na návrh účastníka řízení nebo z úřední pravomoci spojit různá řízení, k nimž je příslušný, pokud se týkají téhož předmětu řízení nebo spolu jinak věcně souvisejí anebo se týkají týchž žadatelů anebo osob, jimž má být uložena povinnost. Spojené řízení bude podrobně upraveno v zákoně.

4. 3. 6. Ústní jednání a účast veřejnosti

Zákon stanoví, ve kterých případech se koná ústní jednání a které typy jednání mohou být veřejné, případně kdy může být veřejnost nahrazena zástupcem veřejnosti. Jestliže to vyplývá z mezinárodní smlouvy ve smyslu čl. 10 Ústavy a účastník řízení trvá na veřejném ústním jednání, nařídí se veřejné ústní jednání vždy, pokud tím nebude dotčeno právo na ochranu soukromí ostatních účastníků.

Ustanovení vychází z požadavku čl. 38 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Obecně platí zásada neveřejnosti správního řízení.

4. 3. 7. Podklady pro vydání správního aktu

Podklady pro vydání správního aktu tvoří zejména návrhy účastníků řízení, důkazy, skutečnosti známé správnímu úřadu nebo jinému orgánu veřejné moci z úřední činnosti, jakož i skutečnosti obecně známé.

Potřebné podklady pro vydání správního aktu opatřuje správní úřad. To nezbavuje žadatele povinností souvisejících s předložením žádosti a s prokázáním skutečností potřebných k rozhodnutí o žádosti, jejichž prokázání mu zákon ukládá.

Jestliže to nemůže ohrozit účel řízení, může správní úřad na návrh účastníka řízení připustit, aby podklady pro vydání správního aktu za něj opatřil tento účastník.

Účastník řízení je povinen předložit podklady, o nichž to stanoví zákon.

Pokud zákon nestanoví, že některý podklad je pro správní úřad závazný, hodnotí správní úřad podklady, zejména důkazy, podle své úvahy.

4. 3. 8. Dokazování

4. 3. 8. 1. Důkazní prostředky

Režim důkazních prostředků bude upraven v zásadě shodně s jinými procesními řády. Podrobně budou upraveny tyto instituty:

- listina; povinnost předložit listinu; zkoumání pravosti listiny a pravdivosti jejího obsahu; zvláštnosti u listin soukromých a veřejných,
- ohledání a jako zvláštní případ také místní šetření,
- svědecká výpověď účastníka řízení,

Zákon odliší svědeckou výpověď účastníka jakožto formalizovanou podobu jeho podání k meritu věci, jehož nepravdivost bude sankcionována stejně jako nepravdivá svědecká výpověď. Účastník řízení může svědeckou výpověď odepřít, pokud by tím uvedl v nebezpečí trestního postihu sebe nebo osobu blízkou.

Svědecká výpověď přichází v úvahu i u účastníka řízení, který není procesně způsobilý; vůči takovému účastníkovi nesmí být uplatněny příslušné sankce (viz bod 3. 1.).

- svědecká výpověď; výslech svědka,
- znalecký posudek; ustanovení znalce; čtení znaleckého posudku; výslech znalce.

Účastníci řízení jsou oprávněni navrhopvat důkazy a zároveň povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Správní úřad není návrhy účastníků řízení vázán, vždy však provede důkazy, které jsou k objasnění věci nezbytné.

Součinnost při dokazování může odepřít ten, kdo by tím uvedl v nebezpečí trestního postihu sebe nebo osobu blízkou.

Zákaz výslechu bude upraven obdobně jako v ostatních procesních předpisech.

4. 3. 8. 2. Náhrada listinného důkazu

Jestliže ze zákona nevyplývá něco jiného, je možné nahradit na žádost účastníka řízení předložení listiny svědeckou výpovědí. Na náhradu předložení listiny svědeckou výpovědí není právní nárok. Správní úřad svědeckou výpověď nepřipustí, jestliže by tím narušil rovnost účastníků řízení nebo jestliže to odporuje veřejnému zájmu.

4. 3. 9. Podání vysvětlení

Každý, o němž lze předpokládat, že by mohl podat informace o skutečnostech důležitých pro správní řízení, je povinen na výzvu podat správnímu úřadu o takových skutečnostech vysvětlení. O odeprání vysvětlení platí obdobně to, co pro odeprání součinnosti při dokazování a zákaz výslechu.

4. 3. 10. Vyjádření účastníků

Nestanoví-li zákon jinak, jsou účastníci řízení oprávněni činit podání a uplatňovat své návrhy, připomínky a námitky po celou dobu řízení, až do vyjádření se posledního účastníka řízení k podkladům správního aktu.

Účastníci řízení mají právo na poskytnutí potřebných informací o řízení a právo vyjádřit v řízení své stanovisko.

Jestliže ze zákona nebo z povahy věci nevyplývá něco jiného, musí být před vydáním správního aktu účastníkům dána možnost vyjádřit se k jeho podkladům; to se netýká žadatele, pokud jeho žádosti bude v plném rozsahu vyhověno.

4. 3. 11. Předběžné otázky

Řešení předběžných otázek bude upraveno obdobně jako ve stávající právní úpravě.

Je-li pro rozhodnutí správního úřadu významné řešení otázky, k jejímuž řešení je příslušný, ale kterou nelze rozhodnout ve spojeném řízení, provede správní úřad nejprve řízení o této předběžné otázce, vydá podmiňující správní akt a vyčká jeho právní moci nebo předběžné vykonatelnosti.

4. 3. 12. Zajišťovací prostředky

V případech, kdy to vyžaduje, a v rozsahu, v jakém to vyžaduje zajištění průběhu a účelu řízení, použije příslušný správní úřad zajišťovací prostředky, jimiž jsou:

- a) předvolání,
- b) předvedení,
- c) uložení nebo přijetí záruky,
- d) uložení předběžného opatření,
- e) uložení pořádkového opatření.

Předvolání a předvedení bude v zákoně upraveno obdobně jako je tomu dnes, důraz bude kladen na zvýšení efektivity těchto úkonů.

4. 3. 12. 1. Záruka za splnění povinnosti

Nevylučuje-li to povaha věci, může správní úřad na návrh účastníka řízení přijmout, nebo v případech stanovených zvláštním zákonem účastníkovi řízení uložit, peněžitou nebo nepeněžitou záruku za splnění povinnosti, která mu má být v řízení uložena. Odvolání do rozhodnutí o přijetí nebo

uložení záruky nemá odkladný účinek. Pokud nebude povinnost splněna ve stanovené lhůtě, peněžitá záruka propadne nebo správní úřad přistoupí k prodeji nepeněžitě záruky. Tento zákon podrobně upraví postup při ukládání záruky za splnění povinnosti. Při prodeji nepeněžitě záruky se bude postupovat podle exekučního řádu správního.

4. 3. 12. 2. Předběžné opatření

Správní úřad může účastníkovi řízení z úřední pravomoci nebo na návrh jiného účastníka řízení nařídit před vydáním správního aktu předběžné opatření. Předběžným opatřením lze účastníkovi řízení přikázat nebo zakázat určitou činnost nebo zajistit věc důležitou pro řízení. Procedurální záležitosti spojené s provedením předběžného opatření budou v zákoně upraveny.

4. 3. 12. 3. Pořádkové opatření

Tomu, kdo ztěžuje postup řízení, může správní úřad uložit pořádkovou pokutu až do výše 50 000 Kč. Při určování výše pořádkové pokuty se vychází ze závažnosti následku, který byl způsoben. Pořádkovou pokutu lze ukládat i opakovaně.

Cílem tohoto ustanovení je zajistit efektivní průběh řízení i v případech, kde se rozhoduje o závažných úkolech veřejné správy, případně i tam, kde postup řízení ztěžují orgány právnických osob. Výše uložené pořádkové pokuty v konkrétním případě samozřejmě nesmí být v nepoměru se závažností projednávané věci.

Pořádkovou pokutu až do výše 10 000 Kč lze uložit v blokovém řízení.

Toho, kdo ruší pořádek při ústním jednání nebo místním šetření, může správní úřad po předchozím upozornění z místa, kde se úkon koná, vykázat.

4. 3. 13. Přerušování řízení

Správní úřad přerušuje řízení:

- a) současně s výzvou k odstranění podstatných vad podání, které brání pokračování řízení,
- b) současně s výzvou k zaplacení poplatku, který je spojen s určitým úkonem v řízení a určením lhůty pro jeho zaplacení, pokud nezaplacení poplatku brání dalšímu postupu v řízení,
- c) jestliže bylo zahájeno, nebo jestliže se dozvěděl o tom, že probíhá řízení o vydání podmiňujícího správního aktu,
- d) probíhá-li řízení o jiné předběžné otázce.

V řízení o žádosti přerušuje správní úřad, není-li to v rozporu s veřejným zájmem, řízení na návrh žadatele na dobu jím určenou, nejdéle však na dobu jednoho roku; jestliže je žadatelů více, musí s návrhem souhlasit. V řízení z moci úřední může správní úřad, není-li to v rozporu s veřejným zájmem, z důležitých důvodů přerušit řízení na návrh účastníka, pokud s tím všichni nepominutelní účastníci souhlasí.

Další důvody přerušení řízení stanoví zákon.

Odvolání proti rozhodnutí o přerušení řízení nemá odkladný účinek.

Po dobu přerušení řízení lhůty podle tohoto zákona neběží. Je možné činit pouze úkony, které vedou k odstranění důvodů přerušení řízení.

4. 3. 14. Zastavení řízení

Řízení o žádosti správní úřad zastaví, jestliže:

- a) žadatel vzal svoji žádost zpět; jestliže je žadatelů více, musí se zpětvzetím souhlasit; řízení je zastaveno dnem zpětvzetí žádosti,
- b) žadatel neodstranil ve stanovené lhůtě podstatné vady žádosti, které brání pokračování řízení,
- c) žadatel ve stanovené lhůtě nezaplatil poplatek, který byl spojen s určitým úkonem v řízení,
- d) nabyt právní moci podmiňující správní akt, který znemožňuje vyhovět žádosti,
- e) žadatel zemřel nebo zanikl, pokud v řízení nepokračují právní nástupci nebo pokud není více žadatelů,
- f) žádost se stala bezpředmětnou.

Řízení vedené z úřední pravomoci správní úřad zastaví, jestliže odpadl jeho důvod. Toto rozhodnutí se pouze poznamená ve spisu.

Další důvody zastavení řízení stanoví zákon.

Odvolání proti rozhodnutí o zastavení řízení nemá odkladný účinek, nestanoví-li zákon jinak.

Nedojde-li k zastavení správního řízení nebo k uzavření veřejnoprávní smlouvy, vydá správní úřad správní akt.

Veřejnoprávní smlouvy jsou upraveny v části 6. správního řádu.

4. 4. Přezkoumávání nepravomocných správních aktů

4. 4. 1. Odvolání

Nestanoví-li zákon jinak, je správní řízení dvojstupňové a účastník řízení může podat proti správnímu aktu odvolání.

Proti správnímu aktu, který v prvním stupni vydal ústřední správní úřad nebo jeho vedoucí, nelze podat odvolání. Tam, kde to bude nutné z toho důvodu, že by jinak nebyla žádná možnost přezkumu takového rozhodnutí, postupuje se dle ustanovení o rozkladu.

Tam, kde odvolací správní úřad má procesní oprávnění proti správnímu úřadu prvního stupně, má v případě ústředního správního úřadu nebo jeho vedoucího takové postavení jeho vedoucí.

Odvoláním lze napadnout výrok správního aktu nebo jeho část. Odvolání jen proti odůvodnění správního aktu je nepřipustné.

Oprava odůvodnění je upravena v bodě 4. 1. 9. 1. 1. V případě, že správní akt bude výrok postrádat, se bude jednat o nulitní úkon dle ustanovení bodu 2. 4.

Odvolání má kromě obecných náležitostí podání obsahovat údaje o tom, proti kterému správnímu aktu směřuje a čeho se odvolatel domáhá. Není-li v odvolání uvedeno něco jiného, platí, že odvolatel se domáhá zrušení správního aktu.

Pokud je odvolání podáno jen proti vedlejším ustanovením výroku, může zbytek výroku, umožňuje-li to povaha věci, nabýt právní moci.

Pokud odvolání směřuje jen proti některým výrokům společného správního aktu, které netvoří nedílný celek s ostatními, a nemůže tím být způsobena újma některému z účastníků, mohou ostatní výroky společného správního aktu nabýt právní moci.

V rámci přípravy paragrafovaného znění bude zváženo, jakým způsobem promítnout princip beneficia cohaesionis, v úvahu připadá obnova řízení nebo vydání nového správního aktu ve věci.

Právo podat odvolání nepřísluší účastníkovi řízení, který se tohoto práva po oznámení správního aktu vzdal.

4. 4. 1. 1. Rozklad

Rozklad je opravným prostředkem proti správnímu aktu, který v prvním stupni vydal ústřední správní úřad nebo jeho vedoucí.

O rozkladu rozhoduje vedoucí ústředního správního úřadu po projednání věci v komisi, složené z větší části z odborníků, kteří nejsou státními zaměstnanci v podřízenosti vedoucího daného ústředního správního úřadu. Nevylučuje-li to povaha věci, platí o řízení o rozkladu ustanovení o odvolání.

Obecně lze říci, že situace, kdy v prvním stupni rozhoduje ústřední správní úřad nebo jeho vedoucí, je nežádoucí a měla by být zvláštními zákony omezoována.

4. 4. 2. Odvolací lhůta

Odvolací lhůta činí 15 dnů ode dne oznámení správního aktu. V případě chybějícího, neúplného nebo nesprávného poučení o možnosti podat odvolání se odvolací lhůta prodlužuje na 90 dní. Jestliže odvolatel vzal podané odvolání zpět, aniž se současně vzdal práva podat odvolání, může do konce původní odvolací lhůty podat nové odvolání.

Pokud se účastník o existenci správního aktu a jeho obsahu dozví dříve, než je mu oznámeno, např. v případě doručování veřejnou vyhláškou, může podat odvolání, jakmile se o správním aktu dozví.

4. 4. 2. 1. Odvolací lhůta při neoznámení správního aktu

Osoba, která byla účastníkem řízení, ale správní úřad jí neoznámil správní akt, může podat odvolání do 30 dnů ode dne, kdy se o vydání správního aktu dozvěděla nebo je mohla důvodně předpokládat, nejpozději však, nestanoví-li zvláštní zákon jinou lhůtu, do jednoho roku ode dne, kdy byl správní akt oznámen prvnímu z účastníků. Objektivní lhůta se netýká nepominutelných účastníků řízení, o kterých správní úřad nevěděl.

Pojem účastník je chápán v materiálním smyslu.

Neoznámení správního aktu se nemůže dovolávat ten, kdo o jeho vydání a obsahu prokazatelně věděl.

Toto ustanovení bude postihovat takový okruh případů, kdy např. manželé jsou vlastníky pozemku, jeden z manželů nebyl účastníkem řízení, ač o jeho existenci věděl, a přihlásí se záměrně až po právní moci rozhodnutí, aby celou věc protahoval prostřednictvím přezkumného řízení.

V paragrafovaném znění bude toto ustanovení upraveno takovým způsobem, aby bylo zřejmé, že jde o rozvedení zásady zákazu zneužití práva.

4. 4. 3. Účinky odvolání

Nestanoví-li zákon jinak, má včas podané odvolání odkladný účinek.

Jestliže to naléhavě vyžaduje veřejný zájem nebo jestliže by některému z účastníků řízení jinak hrozila vážná újma, může správní úřad odkladný účinek odvolání proti správnímu aktu vyloučit. Rozhodnutí o vyloučení odkladného účinku odvolání se vydává společně s vydáním správního aktu ve věci. Vyloučení odkladného účinku musí být zvlášť odůvodněno. Vyloučit odkladný účinek lze též na návrh účastníka, nemůže-li to být na újmu ostatním účastníkům nebo veřejnému zájmu.

4. 4. 4. Podání odvolání

Odvolání se podává u správního úřadu, který vydal napadený správní akt. Podání u správního úřadu, který není věcně příslušný jen co do stupně, nemůže mít za následek zmeškání odvolací lhůty.

4. 4. 5. Postup správního úřadu, který napadený správní akt vydal

Správní úřad, který napadený správní akt vydal, uvědomí o podaném odvolání a jeho obsahu účastníky řízení, jichž se odvolání může dotýkat, a vyzve je, aby se k němu v přiměřené lhůtě vyjádřili. Podle okolností dále doplní řízení.

4. 4. 5. 1. Autoremedura

Správní úřad, který napadený správní akt vydal, jej může zrušit nebo změnit (autoremedura), pokud tím plně vyhoví odvolání a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků řízení. Proti tomuto rozhodnutí lze podat odvolání.

Zdá se vhodnější konstruovat objektivní kritérium existence újmy, než subjektivní souhlas ostatních účastníků. Způsobení újmy zjišťuje úřad z úřední povinnosti, a to i na případný podnět účastníků, kteří by s autoremedurou nesouhlasili.

4. 4. 5. 2. Zamítnutí z formálních důvodů

Správní úřad, který napadený správní akt vydal, zamítne odvolání, které je nepřipustné nebo opožděné. Rozhodnutí se doručuje pouze odvolateli. Proti tomuto rozhodnutí lze podat odvolání. Jako nepřipustné nebo opožděné se odvolání neposuzuje tehdy, když z okolností případu vyplývá, že odvolatel mohl předpokládat, že správní akt je v právní moci; v takovém případě se ihned postupuje podle části o přezkoumávání pravomocných správních aktů.

Postupuje-li správní úřad dle ustanovení bodu 4. 4. 5. 2., neužije se ustanovení bodu 4. 4. 5.

Zákon stanoví postup odvolacího správního úřadu při odvolání proti zamítnutí odvolání ve věci z formálních důvodů obdobně jako je tomu v občanském soudním řádu.

4. 4. 5. 3. Předání věci

Pokud správní úřad, který napadený správní akt vydal, neprovede autoremeduru nebo odvolání nezamítne z formálních důvodů, předá věc do 30 dnů ode dne doručení odvolání odvolacímu správnímu úřadu. Předává se spis, který byl ve věci veden, a to společně se stanoviskem k podanému odvolání. Ve svém stanovisku uvede správní úřad zejména názor na skutečnosti uváděné v odvolání a na vytýkané vady řízení.

4. 4. 6. Odvolací správní úřad

Nestanoví-li zákon jinak, je odvolacím správním úřadem nejblíže nadřízený správní úřad.

4. 4. 6. 1. Postup odvolacího správního úřadu

Odvolací správní úřad přezkoumává napadený správní akt a řízení, které mu předcházelo, v celém rozsahu, nestanoví-li zákon jinak.

4. 4. 7. Rozhodnutí odvolacího správního úřadu

Odvolací správní úřad podle okolností:

- a) odvolání zamítne a napadený správní akt potvrdí, jestliže neshledá správní akt nezákonným nebo věcně nesprávným,
- b) napadený správní akt zruší a řízení zastaví,
- c) napadený správní akt zruší a věc vrátí správnímu úřadu, který ho vydal, k novému projednání; v odůvodnění vysloví odvolací správní úřad právní názor, jímž je správní úřad, který napadený správní akt vydal, při novém projednání věci vázán; proti novému správnímu aktu lze podat odvolání,
- d) napadený správní akt změní; pokud odvolací správní úřad prováděl dokazování, vyzve před vydáním tohoto správního aktu všechny účastníky, aby se vyjádřili k nově získaným podkladům

správního aktu; změnu správního aktu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků řízení hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se.

Jde o zvláštní úpravu; pokud odvolací správní úřad vydá rozhodnutí dle písmen a) až c), nevyzývá účastníky k vyjádření se k podkladům správního aktu.

Spolu se zrušením správního aktu ve věci se zastavuje odvolací řízení ve věci přezkoumání předběžného opatření, ledaže by jeho pokračování mělo význam pro náhradu škody.

Pokud byl napadený správní akt vykonatelný před nabytím právní moci, platí pro účinky zrušení totéž, co při přezkoumávání pravomocných správních aktů v přezkumném řízení (4. 5. 3. 6.).

4. 4. 8. Zákaz reformace in peius

Odvolací správní úřad nemůže změnit napadený správní akt v neprospěch odvolatele, ledaže odvolání podal také jiný účastník řízení, jehož zájmy nejsou shodné se zájmy odvolatele, nebo že napadený správní akt je v rozporu se zákonem nebo jiným závažným veřejným zájmem.

4. 4. 9. Účinky rozhodnutí odvolacího správního úřadu

Proti rozhodnutí odvolacího správního úřadu se nelze dále odvolat.

Rozhodnutí odvolacího správního úřadu je v právní moci, jestliže bylo oznámeno rozhodnutí o odvolání všem odvolatelům a nepominutelným účastníkům.

4. 4. 10. Zpětvzetí odvolání

Pokud odvolatel nebo poslední z odvolatelů vzal podané odvolání zpět a žádnému z odvolatelů již neběží odvolací lhůta, řízení se zastavuje dnem zpětvzetí odvolání. Tato skutečnost se pouze poznamená do spisu. Téhož dne nabývá napadený správní akt právní moci. Zastavení řízení se oznámí všem nepominutelným účastníkům.

Odvolání lze vzít zpět nejpozději do vydání rozhodnutí odvolacího správního úřadu.

4. 4. 11. Zvláštnosti řízení o odvolání proti podmiňujícím správním aktům

Jestliže se odvolání týká podmiňujícího správního aktu, který je součástí výroku napadeného správního aktu, může odvolání vyhovět správní úřad, který podmiňující správní akt vydal. Neučiní-li tak, předá věc nadřízenému správnímu úřadu; jeho postavení v řízení je obdobné jako postavení odvolacího správního úřadu.

Zákon stanoví podrobnosti o vztahu správního úřadu, který vydal subsumovaný podmiňující správní akt, resp. jeho nejbližší nadřízeného správního úřadu na straně jedné a správního úřadu, který vydal napadený správní akt, resp. odvolacího správního úřadu na straně druhé.

4. 4. 12. Přezkum nepravomocných správních aktů soudy

Podle ustanovení bodu 4. 4. postupuje správní úřad, který napadený správní akt vydal, i tehdy, když zákon umožňuje podat u správního úřadu opravný prostředek, o němž v případě, že nedojde k autoremeduře či zamítnutí z formálních důvodů, rozhoduje soud.

4. 5. Přezkoumávání pravomocných správních aktů

4. 5. 1. Právní moc správního aktu

Správní akt je v právní moci, nelze-li proti němu podat odvolání.

Viz též 4. 4. 9.

4. 5. 2. Přezkoumávání pravomocných správních aktů

Pravomocné správní akty mohou správní úřady přezkoumávat:

- existují-li pochybnosti o tom, že správní akt je v souladu s právními předpisy, v přezkumném řízení,
- ze zákonem stanovených důvodů v rámci obnovy řízení.

Přezkumné řízení a obnova řízení jsou přípustné, nestanoví-li zákon jinak.

4. 5. 3. Přezkumné řízení

Správní úřad nejbližší nadřízený správnímu úřadu, který správní akt vydal, zahájí z úřední povinnosti přezkumné řízení, jestliže dojde k závěru, že správní akt byl vydán v rozporu s právními předpisy. Bude třeba upravit případ, kdy byl právní předpis zrušen pro rozpor se základními lidskými právy.

Podnět k přezkumnému řízení může dát kdokoli, ale na jeho provedení není právní nárok; je zahajováno vždy z úřední povinnosti.

Spolu s přezkoumáním rozhodnutí odvolacího správního úřadu lze přezkoumat i správní akt vydaný správním úřadem prvního stupně.

Účastníky přezkumného řízení jsou účastníci řízení, v němž byl vydán přezkoumávaný správní akt.

Účastníci řízení jsou v tomto návrhu míněni vždy v materiálním smyslu; tedy i ti, se kterými správní úřad nejednal, jsou účastníky.

Hrozí-li vážná újma některému z účastníků řízení nebo veřejnému zájmu, může příslušný správní úřad ke dni zahájení přezkumného řízení pozastavit vykonatelnost přezkoumávaného správního aktu.

Jde-li o správní akt ústředního správního úřadu nebo jeho vedoucího, rozhoduje v přezkumném řízení vedoucí ústředního správního úřadu.

V případě, že přezkoumává správní akt vedoucího ústředního správního úřadu, jedná se vlastně o zvláštní formu autoremedury.

4. 5. 3. 1. Procesní stížnost

Je-li podnětem přezkumného řízení procesní stížnost, přezkumné řízení provede správní úřad, který přezkoumávaný správní akt vydal. Pokud nejsou splněny předpoklady pro autoremeduru, předá věc správnímu úřadu bezprostředně nadřízenému.

Projednávání procesní stížnosti je upraveno v bodě 8. 1.

4. 5. 3. 2. Lhůty pro zahájení přezkumného řízení a pro vydání rozhodnutí

Přezkumné řízení lze zahájit nejdéle do čtyř let ode dne právní moci přezkoumávaného správního aktu a rozhodnutí v přezkumném řízení lze vydat do pěti let ode dne právní moci přezkoumávaného správního aktu.

4. 5. 3. 3. Obsah a rozsah přezkoumávání

Zákonnost správního aktu se posuzuje podle právního stavu a skutkových okolností v době jeho vydání. K vadám řízení, které nemohly ovlivnit zákonnost správního aktu, se nepřihlíží. Příslušný správní úřad posoudí spisový materiál a podle potřeby zajistí vyjádření účastníků řízení a správních úřadů, které prováděly řízení. Dokazování se zpravidla neprovádí.

Zákonnost procesního rozhodnutí s výjimkou rozhodnutí o zastavení řízení a zákonnost rozhodnutí o předběžném opatření se neposuzuje poté, co se správní akt ve věci stal pravomocným nebo předběžně vykonatelným nebo co byl správní akt zrušen, ledaže by posouzení mělo význam pro náhradu škody.

Při rozhodování dbá příslušný správní úřad, aby byla co nejméně dotčena práva nabytá v dobré víře.

4. 5. 3. 4. Rozhodnutí v přezkumném řízení

Jestliže se po zahájení přezkumného řízení ukáže, že právní předpis porušen nebyl, příslušný správní úřad řízení zastaví. Proti tomuto rozhodnutí se nelze odvolat.

Nezákonný správní akt příslušný správní úřad zruší nebo změní, popřípadě zruší a věc vrátí odvolacímu správnímu úřadu nebo správnímu úřadu prvního stupně; tyto správní úřady jsou vázány právním názorem příslušného správního úřadu.

Proti tomuto rozhodnutí se lze odvolat.

Na rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí vydanému v přezkumném řízení se nevztahuje objektivní pětiletá lhůta.

4. 5. 3. 5. Zkrácené přezkumné řízení

Jestliže je porušení zákona zřejmé ze spisového materiálu a není zapotřebí vysvětlení účastníků řízení, může příslušný správní úřad provést zkrácené přezkumné řízení. Prvním úkonem v řízení je při zkráceném přezkumném řízení vydání rozhodnutí ve věci.

Správní úřad v první řadě zkontroluje, zda rozpor se zákonem nevyplývá již ze spisu. Pokud ano, bude postupovat podle bodu 4. 5. 3. 5., pokud ne, uplatní se ustanovení bodu 4. 5. 3. 3.

4. 5. 3. 6. Účinky rozhodnutí

Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení mohou v závislosti na jeho obsahu nastat zpětně od právní moci nebo předběžné vykonatelnosti přezkoumávaného správního aktu anebo mohou nastat od právní moci rozhodnutí v přezkumném řízení. Správní akt, jímž byla uložena povinnost, se ruší, nestanoví-li zákon jinak, od samého počátku.

4. 5. 3. 7. Vztah přezkumného řízení a obnovy řízení

Přezkumné řízení se nezahájí, jestliže je možné z téhož důvodu nařídit obnovu řízení nebo jestliže účastník řízení o obnovu před zahájením přezkumného řízení požádal a jestliže nebyla zamítnuta pro bezdůvodnost.

4. 5. 4. Obnova řízení

Důvody obnovy řízení budou upraveny v zásadě shodně jako v dnešní úpravě. Ke zpřesnění dojde v souvislosti se zásahy do podmiňujícího správního aktu.

4. 5. 4. 1. Řízení o obnově (*iudicium rescindens*)

O obnově řízení rozhoduje správní úřad, který ve věci rozhodoval naposled, a to na žádost účastníka řízení (povolení obnovy), nebo z úřední pravomoci (nařízení obnovy).

Proti rozhodnutí o povolení nebo nařízení obnovy lze podat odvolání.

Rozhodnutí se oznamuje též správnímu úřadu, který bude provádět nové řízení ve věci.

O povolení obnovy je třeba požádat do čtyř měsíců ode dne, kdy se žadatel dozvěděl o důvodu obnovy, nejpozději však do čtyř let od právní moci správního aktu, nebo do čtyř let od právní moci odsuzujícího rozsudku v trestní věci, jestliže bylo správního aktu dosaženo trestným činem.

Považujeme za vhodné prodloužení lhůt, protože vztahy regulované normami správního práva se neustále komplikují. Variantou je objektivní lhůty nezavádět (např. německá úprava správního řízení), ale vzhledem k zachování právní jistoty účastníků správního řízení se tato varianta nejeví jako vhodná.

Ve stejné objektivní lhůtě, jaká je stanovena pro podání žádosti o povolení obnovy, musí být vydáno rozhodnutí o nařízení obnovy z úřední pravomoci.

Žádost o povolení obnovy řízení se neprojednávává, jestliže žadatel neuvede skutečnosti, které nasvědčují některému důvodu obnovy. Žádost o povolení obnovy řízení se dále neprojednávává, jestliže bylo před jejím podáním zahájeno přezkumné řízení; účinky podání zůstávají zachovány. Na vydání rozhodnutí o povolení obnovy je při splnění stanovených předpokladů právní nárok. Záporné rozhodnutí se oznamuje pouze žadateli, ostatní účastníci se proti němu nemohou odvolat.

Obnova řízení se nařídí z důvodů uvedených v zákoně. Obnova se nenařídí, jestliže probíhá přezkumné řízení; lhůty pro nařízení obnovy po tuto dobu neběží. Zjistí-li příslušný správní úřad po zahájení řízení, že předpoklady pro nařízení obnovy nejsou splněny, řízení zastaví; proti tomuto rozhodnutí se nelze odvolat.

Z povahy věci vyplývá, že obnova, která byla nařízena z úřední povinnosti, je v dispozici správního úřadu. Účastník řízení může žádat o povolení obnovy.

Povolením nebo nařízením obnovy pozbývají předchozí správní akty vykonatelnosti. Současně je zahájeno nové řízení ve věci.

4. 5. 4. 2. Nové řízení ve věci (iudicium rescissorium)

Nové řízení ve věci provede správní úřad, jehož postupu nebo správního aktu se týká důvod obnovy. Pokud se důvod obnovy týká postupu nebo správního aktu správního úřadu prvního stupně i odvolacího správního úřadu, provede je správní úřad prvního stupně. V novém řízení lze využít podkladů původního správního aktu.

Proti novému správnímu aktu se lze odvolat.

Dnem, kdy nový správní akt ve věci nabude právní moci, se předchozí správní akt ruší.

4. 5. 4. 3. Spojení řízení

Jestliže je k řízení o obnově příslušný též správní úřad, který je příslušný k novému řízení ve věci, lze rozhodnutí o obnově a nový správní akt ve věci spojit.

4. 6. Vydání nového správního aktu v téže věci

Pokud byla věc pravomocně rozhodnuta v souladu se zákonem a není-li dán důvod obnovy řízení, lze vydat nový správní akt, kterým bude věc řešena jinak, zejména došlo-li po vydání správního aktu ke změně okolností, za nichž byl vydán původní správní akt, jestliže tak stanoví zákon nebo to vyplývá z povahy věci.

V rámci paragrafovaného znění budou důvody nového správního aktu v téže věci podrobně rozpracovány.

Účastníky řízení při novém rozhodování věci jsou ti, kdož byli účastníky původního řízení, pokud budou změnou právních poměrů přímo dotčeni, popřípadě jejich právní nástupci.

Vykonatelností nového správního aktu podle okolností pozbývá vykonatelnosti původní správní akt.

4. 7. Zvláštnosti některých řízení

4. 7. 1. Řízení s velkým počtem účastníků

Řízením, které se dotýká velkého počtu osob, se pro účely tohoto zákona rozumí řízení s více než deseti účastníky, nestanoví-li zvláštní zákon jinak. Spoluvlastníci věci, která je předmětem řízení, se počítají jako jeden účastník. Dojde-li ke spojenému řízení, počet účastníků spojených věcí se nesčítá.

4. 7. 1. 1. Zvláštní ustanovení o oznamování

V řízení, které se dotýká velkého počtu osob, lze učinit prohlášení o zahájení řízení, oznámení o ústním jednání, výzvu k vyjádření se k podkladům pro vydání správního aktu, a oznámit vydání správního aktu veřejnou vyhláškou. Výzva k vyjádření se k podkladům správního aktu může být nahrazena zveřejněním konceptu správního aktu a výzvou k podávání námitek vůči němu.

Tato ustanovení se nevztahují na známé nepominutelné účastníky řízení.

4. 7. 1. 2. Stanovení kritérií pro posuzování žádosti týkající se velkého počtu osob

Stanoví-li tak zákon, koná se před řízením o žádosti, které se bude dotýkat velkého počtu osob, předběžné řízení o stanovení kritérií pro posuzování žádosti. O zahájení tohoto řízení může požádat osoba, která může být účastníkem řízení, a která se přihlásila u správního úřadu ve lhůtě jím stanovené.

Pro určité kategorie přidružených účastníků (tam, kde je jejich zájem typicky shodný s určitou oblastí veřejného zájmu) může zákon stanovit, že se mohou přihlásit správnímu úřadu generálně dopředu.

Zákon může stanovit omezení v tom smyslu, že návrh na zahájení předběžného řízení musí podat určitý počet účastníků.

4. 7. 1. 3. Přidružení účastníci

Stanoví-li tak zvláštní zákon, jsou přidruženými účastníky řízení s velkým počtem účastníků osoby, které mají na rozhodnutí právní zájem. Přidružení účastníci řízení mají jednotlivě pouze právo účastnit se veřejného projednávání věci a právo vyjádřit se k podkladům správního aktu. Zákon může stanovit, že přidruženým účastníkem je ten, kdo se správnímu úřadu do určité lhůty přihlásí. Správní úřad může stanovit, že přidružení účastníci musí mít společného zástupce. Právo podat odvolání může být zákonem vyloučeno nebo podmíněno tak, že projev vůle musí učinit určitý počet přidružených účastníků.

V řízeních, v nichž je právní zájem přidružených účastníků řízení typicky shodný s určitou oblastí veřejného zájmu, může zákon stanovit, že se jejich účast omezuje na právnické osoby, které tyto účastníky sdružují za účelem společné ochrany zájmů, zejména na spolky. Zákon může stanovit, že forma účasti na řízení se u těchto přidružených účastníků řízení omezuje na členství v poradním sboru příslušného správního úřadu. Zákon stanoví práva a povinnosti tohoto poradního sboru. Účastníci řízení, jejichž zájem je shodný s určitou oblastí veřejného zájmu, zejména spolky, které jsou zřízeny za účelem ochrany takového zájmu, mají vždy právo z důvodů ochrany tohoto zájmu podat proti správnímu aktu odvolání.

4. 7. 2. Řízení o návrhu opatření

Proti opatření se nelze odvolat. Zákon stanoví podrobnosti řízení o návrhu opatření.

Prohlášení o zahájení řízení, oznámení o ústním jednání, výzva k vyjádření se ke konceptu opatření, a oznámení vydání opatření se provádí veřejnou vyhláškou. Výzva k vyjádření se k podkladům opatření může být nahrazena zveřejněním konceptu opatření a výzvou k podávání námitek vůči němu.

4. 7. 3. Řízení na místě

V případech stanovených zákonem mohou k tomu oprávněné úřední osoby ukládat správním aktem povinnosti na místě. Předpokladem uložení povinnosti je spolehlivé zjištění skutkového stavu. Správní akt se prohlašuje ústně a je ihned vykonatelný. O správním aktu se vždy vydá písemné potvrzení, které obdrží účastník řízení. Řízení je možno provést a správní akt doručit komukoli, kdo plní úkoly účastníka řízení (např. zaměstnanci účastníka, členové družstev). Odvolání proti správnímu aktu nemá, s výjimkou odvolání proti uložení pořádkové pokuty, odkladný účinek.

Je třeba výslovně upravit oprávnění fyzických osob, které jako oprávněné úřední osoby ukládají předběžná či pořádková opatření na místě a to zejména za účelem zajištění průběhu správního řízení (viz bod 4. 3. 12.).

V případě stanoveném zákonem se forma správního aktu dodatečně propůjčuje úkonu učiněnému na místě ústně.

4. 7. 4. Blokové řízení

Zvláštním případem zjednodušeného řízení na místě, vyžadujícím odchylné řešení, je blokové řízení při ukládání sankcí. Projednání věci v blokovém řízení je možné jen se souhlasem účastníka, je-li spolehlivé zjištěn skutkový stav. V blokovém řízení se nelze odvolat; o této skutečnosti musí být ten, komu je sankce ukládána, předem poučen.

Zákon podrobně upraví blokové řízení, přičemž bude zejména využito stávající právní úpravy.

4. 7. 5. Příkazní řízení

Stanoví-li tak zákon, může být povinnost uložena písemným příkazem, který v případě, že není podán odpor, je správním aktem ve věci. Příkaz se vydává na základě spisového materiálu. Předpokladem vydání příkazu je spolehlivé zjištění skutkového stavu. Příkaz nemůže být vydán tehdy, jestliže je zapotřebí vyjádření účastníka řízení, jemuž má být povinnost uložena. Proti příkazu může účastník řízení podat odpor ve lhůtě 15 dnů ode dne oznámení příkazu. Podáním odporu proti příkazu se příkaz ruší a řízení pokračuje. Zpětvzetí odporu není přípustné. Lhůta pro vydání rozhodnutí počíná běžet dnem zrušení příkazu.

Příkazní řízení je typem zkráceného řízení, ve kterém je o povinnosti rozhodováno pouze na základě spisu. Obdobný institut se osvědčil nejen v trestním řízení a ve správním trestání, ale rovněž ve finančním a občanském právu. Odpor se podává ke správnímu úřadu, který příkaz vydal.

4. 7. 6. Řízení navazující na výkon správního dozoru

Jestliže správní řízení navazuje na výkon správního dozoru prováděný týmě správním úřadem, je správní úřad povinen jeho zahájení zvlášť oznámit. Řízení může být takto zahájeno i v průběhu výkonu správního dozoru. Oznámení o zahájení řízení z moci úřední lze učinit na místě, kde je dozor prováděn. Písemné oznámení se zasílá účastníkovi řízení dodatečně.

Podkladem pro vydání správního aktu v řízení navazujícím na výkon správního dozoru může být i pouze protokol podle zvláštního zákona. To neplatí v případě, že obsah protokolu vzbuzuje pochybnosti o zjištění skutečného stavu věci.

Zvláštním zákonem je např. zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů, nebo připravovaný zákon o finanční kontrole. Předpokládá se, že zvláštní zákon by mohl stanovit, že je možno vypracovat i dílčí protokol o kontrolním zjištění a na jeho základě rozhodnout.

5. část: Přezkoumávání pravomocných správních aktů správních úřadů soudy

Přezkoumávání pravomocných správních aktů správních úřadů soudy vyjma vztahu soudního řízení a přezkumného řízení a obnovy řízení upravuje zvláštní zákon.

6. část: Veřejnoprávní smlouvy

Právní vztah v oblasti veřejného práva může být založen, změněn nebo zrušen smlouvou (veřejnoprávní smlouva).

Veřejnoprávní smlouva nesmí být v rozporu se zákonem a musí být v souladu s veřejným zájmem.

Uzavření veřejnoprávní smlouvy, jejíž stranou je správní úřad nebo jiný orgán veřejné moci, nesmí snižovat důvěryhodnost veřejné správy, musí být účelné a správní úřad nebo jiný orgán veřejné moci musí při jejím uzavírání mít za cíl plnění úkolů veřejné správy.

Záměrem je obecně upravit institut veřejnoprávní smlouvy a umožnit tak v širším měřítku vznik vztahů správního práva mezi jeho subjekty prostřednictvím smluvních instrumentů bez potřeby zmocnění ve zvláštních zákonech.

Veřejnoprávní smlouvou se rozumí dohoda mezi správními úřady, popřípadě jinými orgány veřejné moci, dohoda mezi správním úřadem a účastníkem řízení nebo více účastníky řízení anebo dohoda mezi účastníky řízení, uzavíraná na základě zákona, jejímž obsahem je stanovení práv a povinností v oblasti veřejné správy.

6. 1. Náležitosti veřejnoprávní smlouvy

Veřejnoprávní smlouva musí být uzavřena písemně. Zákonný podklad, pravomoc, příslušnost a další náležitosti stanoví tento nebo zvláštní zákon.

Správní řád upraví obecné náležitosti veřejnoprávních smluv; další náležitosti mohou stanovit zvláštní zákony.

6. 2. Smlouvy ve sféře veřejné správy

Osoby veřejného práva spolu mohou uzavírat veřejnoprávní smlouvy. Za osoby veřejného práva jednájí správní úřady nebo jiné orgány veřejné moci.

Organizační složky státu nebo organizační složky jiné veřejnoprávní korporace použijí toto ustanovení přiměřeně.

Zde se bude jednat o smlouvy koordinační; tyto jsou v současné době využívány zejména k úpravě vztahů územních samosprávních celků (např. dohoda o sloučení obcí, dobrovolné svazky obcí). Dá se předpokládat, že na tyto smlouvy se navrhovaná úprava použije subsidiárně.

6. 3. Smlouvy mezi správním úřadem a účastníkem

Tam, kde by bylo možno vydat správní akt, může správní úřad uzavřít veřejnoprávní smlouvu s účastníkem nebo účastníky řízení. Při zjišťování předpokladů uzavření veřejnoprávní smlouvy postupuje správní úřad podle ustanovení o správním řízení. Zároveň posuzuje smlouvu a její obsah z hlediska zákonnosti a jejího souladu s veřejným zájmem.

Jedná se o tzv. „subordinační“ smlouvy (např. smlouvy o závazku veřejné služby). Subordinace však neznamená nerovné postavení smluvních stran.

V případě nedodržení „subordinační“ smlouvy ze strany účastníka řízení ji může správní úřad nahradit klasickým správním aktem.

6. 4. Smlouvy mezi účastníky

Mají-li ti, kdo mohou být účastníky řízení, práva nebo povinnosti ve sféře veřejné správy, mohou o jejich převzetí nebo výkonu uzavřít veřejnoprávní smlouvu, která nesmí odporovat veřejnému zájmu. Tato smlouva podléhá schválení správního úřadu, jinak je neplatná. Schvalující správní úřad posuzuje smlouvu a její obsah z hlediska zákonnosti a jejího souladu s veřejným zájmem.

Např. podle zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů, provozuje-li činnost v objektu více právnických osob a podnikajících fyzických osob, mohou se se souhlasem okresního úřadu dohodnout, že některé úkoly na úseku požární ochrany budou zajišťovat společně.

Veřejnoprávní smlouvou je i dohoda o smíru, kterou mohou uzavřít účastníci v řízení, v němž správnímu úřadu přísluší řešit jejich spor.

Navrhuje se zachovat a rozšířit institut smíru tam, kde je to účelné.

Na uzavírání veřejnoprávních smluv mezi správním úřadem a účastníkem a na uzavírání dohody o smíru se přiměřeně vztahují ustanovení o vydávání správních aktů.

6. 5. Změna obsahu smlouvy a výpověď smlouvy

Změna obsahu smlouvy je možná, pokud se na tom smluvní strany dohodnou.

Změní-li se podstatně poměry, které byly rozhodující pro stanovení obsahu smlouvy a je-li z tohoto důvodu pro smluvní stranu plnění této smlouvy nepřijatelné, může smluvní strana tuto smlouvu vypovědět. Správní úřad může smlouvu vypovědět i z důvodu ochrany veřejného zájmu.

6. 6. Ochrana práv třetích osob

Veřejnoprávní smlouva, která zasahuje do práv třetí osoby, nabývá účinnosti teprve v okamžiku, kdy s ní tato osoba vysloví písemný souhlas. V případě nezískání tohoto souhlasu může správní úřad místo uzavření veřejnoprávní smlouvy vydat správní akt ve zjednodušeném správním řízení, v němž jako podkladu správního aktu využije informací získaných při přípravě veřejnoprávní smlouvy.

Toto ustanovení má zabránit tomu, aby veřejnoprávní smlouvy nebyly zneužívány k obcházení zájmů dotčených osob, tedy aby nedocházelo k účelovému omezování procesních práv nevyužíváním procesu standardního správního řízení. Zákon upraví pravidla zjednodušeného řízení pro případ nesouhlasu třetí osoby s veřejnoprávní smlouvou.

6. 7. Závazky ze smluv

Veřejnoprávní smlouva, která nabyla účinnosti, je vykonatelná.

Spory z veřejnoprávní smlouvy, které nelze řešit přímo cestou exekuce, rozhoduje:

- a) u dohod mezi správními úřady správní úřad společně nadřízený, není-li takového správního úřadu, postupuje se jako při sporu o věcnou příslušnost,
- b) u dohod mezi správními úřady, které jsou státními orgány, a správními úřady, které nejsou státními orgány, a u dohod mezi takovými správními úřady navzájem, správní úřad, který vykonává dozor nad správním úřadem, který není státním orgánem, a v případě, že by tento správní úřad byl stranou dohody, správní úřad nadřízený; není-li takového správního úřadu, postupuje se jako při sporu o věcnou příslušnost,
- c) u dohod mezi správním úřadem a účastníkem řízení nebo více účastníky řízení sám správní úřad, který je stranou smlouvy, formou rozhodnutí, proti němuž lze podat odvolání; neplnění veřejnoprávní smlouvy správním úřadem bude důvodem pro správní žalobu účastníka řízení,
- d) u dohod mezi účastníky řízení správní úřad, který smlouvu schválil.

Zákonnost veřejnoprávní smlouvy lze přezkoumat z úřední pravomoci. Ustanovení o přezkoumávání správních aktů v přezkumném řízení platí přiměřeně. Příslušný k přezkoumání zákonnosti je správní úřad oprávněný řešit spor, u dohod mezi správním úřadem a účastníkem řízení nebo více účastníky řízení správní úřad nadřízený správnímu úřadu, který je stranou smlouvy, a u dohod mezi účastníky řízení správní úřad nadřízený správnímu úřadu, který smlouvu schválil.

Důvody neplatnosti veřejnoprávní smlouvy jsou shodné s důvody nulity správního aktu a s důvody neplatnosti smlouvy podle občanského práva; i u veřejnoprávní smlouvy bude upravena relativní neplatnost.

7. část: Územní samospráva

7. 1. Řízení o zákonnosti úkonů orgánů územních samosprávných celků

7. 1. 1. Zákonnost úkonů orgánů územních samosprávných celků

Orgány územních samosprávných celků činí úkony vedoucí ke změně právních poměrů samosprávy v souladu se zákonem, jinak jsou tyto úkony neplatné.

Správní řád má poskytnout subsidiární úpravu ke zvláštním předpisům. Jednání orgánů územních samosprávných celků se řídí zvláštními zákony (zákon o obcích, zákon o krajích, zákon o hlavním městě Praze) a jednacími řády těchto orgánů.

Právními poměry územní samosprávy se rozumí právní osobnost, území, orgány a další obdobné instituty územních samosprávných celků, např. sloučení, rozdělení, územní změny obcí (u krajů Ústava České republiky v čl. 100 odst. 3 předpokládá jiný postup, než je úkon kraje), svazky územních samosprávných celků a vznik společných orgánů územních samosprávných celků.

Změna právních poměrů samosprávy může spočívat ve vzniku nového právního vztahu, ve změně práv a povinností vyplývajících z právního vztahu, ve změně subjektů právního vztahu apod.

7. 1. 2. Řízení o zákonnosti úkonů orgánů územních samosprávných celků

O úkonech, jimiž se mění právní poměry samosprávy, orgán územního samosprávného celku bezodkladně informuje správní úřad, který vůči němu vykonává správní dozor (dozorčí správní úřad).

Uvedené úkony nabývají účinnosti uplynutím lhůty 30 dnů ode dne, kdy byl o úkonu informován dozorčí správní úřad, pokud v téže lhůtě dozorčí správní úřad nevydá správní akt, jímž deklaruje neplatnost úkonu orgánu územního samosprávného celku.

Předpokládá se, že zde bude zachována presumpce správnosti úkonu orgánu územního samosprávného celku. Do doby, než dozorčí správní úřad deklaruje jeho neplatnost, je tento úkon považován za platný a v případě, že v pevně stanovené lhůtě 30 dnů k deklaraci neplatnosti úkonu nedojde, vstoupí tento úkon v účinnost. Toto ustanovení však neznamená, že by nezákonnost úkonu orgánu územního samosprávného celku byla zhojena nečinností dozorčího správního úřadu.

Smyslem této konstrukce je vyjádření ústavního zakotvení práva na samosprávu (čl. 100 odst. 1 Ústavy ČR). Z procesní úpravy musí být patrné, že se nejedná o subordinační vztah.

Dozorčí správní úřad posuzuje platnost úkonu orgánu samosprávy ve správním řízení.

7. 1. 3. Přezkum rozhodnutí dozorčího správního úřadu

Proti rozhodnutí dozorčího správního úřadu, nejde-li o rozhodnutí ústředního správního úřadu, může podat orgán územního samosprávného celku odvolání k odvolacímu správnímu úřadu; toto odvolání nemá odkladný účinek.

Přezkouvání pravomocných rozhodnutí dozorčího správního úřadu není možné podle tohoto zákona.

Pokud orgán územního samosprávného celku nesouhlasí s pravomocným rozhodnutím dozorčího správního úřadu, může podat ústavní stížnost k Ústavnímu soudu.

Tato konstrukce zaručí nejen funkčnost správního dozoru, ale umožní i aktuálně dotvářet judikaturou právní normy v případech, kdy primární normotvorba nemůže postupovat dostatečně pružně a zároveň není přípustný zásah do samostatné působnosti ve smyslu subordínace.

7. 2. Řízení před orgány územních samosprávných celků

Vydávají-li orgány územních samosprávných celků ve věcech náležejících do jejich samostatné působnosti správní akty, postupují ve správním řízení.

Na řízení před orgány samosprávy se přiměřeně použijí ustanovení správního řádu. Jedná se o podpůrnou úpravu ve vztahu ke zvláštním zákonům.

7. 2. 1. Přezkouvání nepravomocných správních aktů orgánů územních samosprávných celků

Proti správnímu aktu orgánu územního samosprávného celku se může účastník řízení odvolat k dozorčímu správnímu úřadu.

Dozorčí správní úřad nemůže svým rozhodnutím správní akt orgánu územního samosprávného celku jako správního úřadu prvního stupně změnit.

7. 2. 2. Přezkouvání pravomocných správních aktů orgánů územních samosprávných celků soudy

Podat správní žalobu proti pravomocnému správnímu aktu orgánu územního samosprávného celku je oprávněn též dozorčí správní úřad. Ten je rovněž oprávněn podat návrh na odklad vykonatelnosti správního aktu; v případech stanovených zákonem je soud povinen tomuto návrhu vyhovět.

K podání správní žaloby budou aktivně legitimováni účastníci řízení a dozorčí správní úřad.

Přístup k soudní ochraně zde nebude vázán na využití mimořádných opravných prostředků, neboť soudní přezkum bude v tomto případě nahrazovat i přezkumné řízení prováděné správním úřadem v případě pochybností o souladu správního aktu s právními předpisy.

V rámci části 8. (Stížnosti) by bylo možno upravit i tzv. dozorčí stížnost známou z obecního zřízení z roku 1864, tedy obecné oprávnění adresátů veřejné správy, kteří se cítí být dotčeni úkony územních samosprávných celků, domáhat se u dozorčího správního úřadu, aby zjednal z úřední povinnosti nápravu.

8. část: Stížnosti

V této části budou upraveny dvě odlišné kategorie stížností - budou to procesní stížnosti jakožto zvláštní forma obrany účastníka řízení a stížnosti a podněty. Současná právní úprava - vládní vyhláška č. 150/1958 Ú. l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících, je již překonána a zařazení ustanovení o vyřizování stížností a podnětů do správního řádu se jeví jako nejvhodnější. Vyřizování oznámení je upraveno v bodě 4. 2. 1.

8. 1. Procesní stížnosti

Procesní stížností se pro účely tohoto zákona rozumí podání ke správnímu úřadu, který vede řízení, nebo k nadřízenému správnímu úřadu, v němž stěžovatel poukazuje na nedostatky ve vedení řízení nebo na chování osob, které se na něm podílejí. Procesní stížnost lze podat zejména proti odložení věci a proti zastavení přezkumného řízení. Procesní stížností se lze domáhat také zahájení přezkumného řízení. Procesní stížnost musí být vyřízena do 30 dnů od jejího doručení příslušnému správnímu úřadu. Z důvodů hodných zvláštního zřetele může odvolací správní úřad lhůtu prodloužit o dobu nezbytně nutnou k vyřízení stížnosti.

Do kategorie procesních stížností nejsou zahrnuty stížnosti, týkající se přijetí a vyřizování dříve podané stížnosti, jejíž obsah nesouvisí s konkrétním správním řízením, neboť procesní stížnosti se týkají výhradně správního řízení, event. jsou nezávazným podnětem k jeho zahájení. Obrana proti způsobu vyřízení stížnosti je upravena v bodě 8. 2. 3.

8. 2. Stížnosti a podněty

8. 2. 1. Obecná ustanovení

Fyzické a právnické osoby jsou oprávněny obracet se na správní úřady se stížnostmi a podněty (dále jen „stížnosti“). Ty jsou povinny je prošetřit a vyřídit v zákonem stanovené lhůtě. Tato povinnost se netýká anonymních stížností.

Na stížnost se vztahují ustanovení zákona o podání (viz 3. 3. 4.).

Za stížnost ve smyslu této části zákona se nepovažuje podání:

- a) které je zcela nebo zčásti podáním ve smyslu některé z jiných částí tohoto zákona,
- b) jehož vyřizování je upraveno zvláštními zákony,
- c) správních úřadů, obsahující upozornění na nesprávnou činnost jiných správních úřadů.

Podání stížnosti nesmí být stěžovateli na újmu; to neplatí, pokud se obsahem svého podání dopustí trestného činu nebo přestupku. Požádá-li stěžovatel, aby jeho jméno nebylo uváděno, používá se při vyřizování jen opis stížnosti bez uvedení jména stěžovatele či jiných skutečností, které by umožňovaly jeho identifikaci. Pokud charakter stížnosti takové utajení neumožňuje, vyrozumí se o tom stěžovatel s tím, aby sdělil písemně, zda trvá na vyřízení stížnosti.

Pokud podáním budou naplněny požadavky petičního zákona, bude se při vyřízení postupovat podle petičního zákona, který proces vyřizování petic stanoví obdobně, ale v souladu s Listinou základních práv a svobod (čl. 18 odst. 1) vylučuje z obsahu petic soukromý zájem. To je uvedeno i v negativním vymezení stížností. Pokud jde o anonymní stížnosti, jsou pouze informací, kterou může správní úřad využít k zahájení řízení ex officio. Správní úřad má tedy právo, nikoliv povinnost takovou stížnost posoudit - je to věcí jeho uvážení, dle míry závažnosti a prokazatelnosti uvedených informací ve stížnosti.

Vyřizování stížností samostatně upravuje např. zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním a zákon č. 335/1991 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů).

8. 2. 2. Příslušnost k projednání

Stížnost se podává u správního úřadu, do jehož působnosti předmět stížnosti náleží. Stížnost, jejíž vyřízení přísluší jinému správnímu úřadu, musí být příslušnému orgánu postoupena bezodkladně. O tomto postupu musí být stěžovatel vyrozuměn.

Věcný záměr obecně stanoví, že podání učiněné nepřislušnému správnímu úřadu se postoupí bezodkladně (viz 2. 1. 1. 4.). Věcný záměr řeší též kompetenční konflikt (viz 2. 1. 1. 3.).

8. 2. 2. 1. Vyřízení stížnosti a vyloučení z projednávání a rozhodování stížnosti

Za účelem prošetření stížnosti činí správní úřad příslušný k jejímu vyřízení všechny potřebné úkony. Ustanovení tohoto zákona o zjišťování podkladů pro vydání správního aktu platí pro prošetřování stížností přiměřeně.

Osoby, které se podílejí na vyřizování stížností, jsou povinny zachovávat o nich mlčenlivost, pokud by jejich zveřejnění mohlo ohrozit práva stěžovatele nebo práva třetích osob.

Stížnost nesmí vyřizovat osoba, proti níž stížnost směřuje, ani osoba jí podřízená, s výjimkou vedoucích ústředních správních úřadů.

8. 2. 3. Lhůta k vyřízení stížnosti

Stížnosti musí být vyřízeny do 30 dnů od jejich doručení příslušnému správnímu úřadu. Stěžovatel je v této lhůtě vyrozuměn o způsobu vyřízení stížnosti. Nelze-li tuto lhůtu dodržet, prodlužuje se lhůta k vyřízení o 30 dnů. O tomto postupu musí být stěžovatel vyrozuměn.

Vyrozuměním se rozumí oznámení způsobu vyřízení stížnosti ústním prohlášením nebo vypravením písemnosti od správního úřadu.

Proti způsobu vyřízení stížnosti nelze podat opravný prostředek podle tohoto zákona. Vyřízená stížnost může být napadena novou stížností. Stížnost směřující proti vyřízení předchozí stížnosti vyřizuje odvolací správní úřad. Stížnosti směřující proti vyřízení stížnosti ústředním správním úřadem vyřizuje jeho vedoucí.

Opakuje-li stěžovatel stížnost, musí být přezkoumána správnost vyřízení a o výsledku stěžovatel informován. Neobsahují-li další stížnosti v téže věci nové skutečnosti, není nutno potvrzovat jejich příjem ani je prošetřovat.

Obranou proti nedodržování lhůt může být právě výše uvedená nová stížnost; kontrolu vyřizování stížností provádí subjekt uvedený níže v rámci „kontroly vyřizování stížností“.

8. 2. 4. Evidence stížností

O stížnostech a jejich vyřízení vedou správní úřady evidenci, která musí být vedena tak, aby obsahovala:

- a) datum podání,
- b) jméno, příjmení a adresu (popř. sídlo) stěžovatele,
- c) proti komu stížnost směřuje,
- d) předmět stížnosti,
- e) komu byla předána k vyřízení,
- f) způsob vyřízení a úkony ke zjednání nápravy,
- g) výsledky úkonů k nápravě,
- h) další skutečnosti týkající se stížnosti.

Do evidence se též zařazují anonymní stížnosti s uvedením data podání a předmětu stížnosti.

8. 2. 5. Kontrola vyřizování stížností

Kontrolu nad vyřizováním stížností a plněním přijatých úkonů k nápravě vykonává vedoucí správního úřadu příslušného k vyřízení. Zaměstnanec nebo člen správního úřadu, který stížnost vyřizuje a zavinil průtahy ve vyřízení stížnosti, nese služební nebo disciplinární odpovědnost.

S právní úpravou disciplinární odpovědnosti státních zaměstnanců počítá věcný záměr zákona o státní službě. Na něj bude možno odkázat.

9. část: Náklady řízení

Nestanoví-li zákon jinak, nese náklady vzniklé správnímu úřadu nebo dotčenému orgánu tento správní úřad nebo dotčený orgán a náklady vzniklé účastníkovi řízení tento účastník.

Přímé náklady spojené s provedením dožádaných úkonů hradí správní úřad, který učinil dožádání.

Náklady vzniklé pořizováním kopií částí spisu pro účastníky, jiné osoby a orgány hradí ten, na jehož žádost byly kopie pořízeny.

Náklady vzniklé jiným osobám, zejména v souvislosti s opatřováním podkladů pro vydání správního aktu, hradí v rozsahu stanoveném vyhláškou Ministerstva vnitra správní úřad. Nárok na náhradu musí být u správního úřadu uplatněn do osmi dnů poté, co náklady vznikly, jinak zaniká.

Náhrada hotových výdajů a poskytování odměn znalcům a tlumočnickům se řídí zvláštními právními předpisy.

Zvláštními právními předpisy jsou dosud zákon č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících, a vyhláška č. 37/1967 Sb., k provedení zákona o znalcích a tlumočnících, ve znění pozdějších předpisů. V současné době je připravována Ministerstvem spravedlnosti nová právní úprava.

Správní úřad uloží povinnost nahradit paušální částkou náklady řízení účastníkovi řízení, který řízení vyvolal porušením své právní povinnosti. Zvláštní paušální částka bude stanovena za znalecký posudek a rovněž za místní šetření. Výši paušálních částek stanoví vyhláškou Ministerstvo vnitra.

Správní úřad může uložit povinnost nahradit náklady řízení tomu, kdo jejich vznik zavinil.

V případě, že věc projednává v důsledku nečinnosti správního úřadu jiný správní úřad, může požadovat, aby přímé náklady řízení vzniklé tomuto úřadu nesl ten úřad, který byl nečinný.

V případech hodných zvláštního zřetele lze na žádost výši paušální částky snížit, placení náhrady nákladů prominout, povolit odklad placení nebo placení ve splátkách.

Rozhodnutí ve věci nákladů řízení lze vydat společně s jiným správním aktem nebo samostatně, a to i v průběhu řízení. Rozhodnutí se doručuje pouze osobám, jichž se týká.

10. část: Novelizace některých zákonů

Současně s přijetím správního řádu bude třeba novelizovat několik zákonů obsahujících zvláštní úpravy správního řízení. Cílem novelizací bude jednak sladit jejich procesní konstrukce s novou obecnou úpravou, jednak odstranit nadále neodůvodnitelná vyjádření odchylek, způsobená dosavadním legislativním vývojem.

Bude záležitostí ústředních správních úřadů, aby provedly inventarizaci procesních norem v oboru své působnosti a v souvislosti s přijetím nového správního řádu zvážily, zda provedou novelizaci těchto norem a zda trvání procesních odchylek je nadále odůvodněné.

Při přípravě zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze a zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), nebyla ještě zakotvena jednotná právní úprava některých institutů (např. řízení před orgány samosprávy, řízení o právních poměrech samosprávy, veřejnoprávní smlouvy), popř. u některých institutů přetrvávají rozpory některých právních konstrukcí (např. úprava nesprávných opatření a zbytková příslušnost pověřených obecních úřadů ve správním řízení). V souvislosti s přijetím nového správního řádu bude proto třeba sjednotit úpravu uvedených institutů v celém právním řádu.

11. část: Přejídná ustanovení

Řízení, která nebyla pravomocně skončena před účinností zákona, se dokončí podle dosavadních předpisů.

Tam, kde se podle dosavadních předpisů postupuje ve správním řízení tak, že správní úřady vydávají správní akty (bod 4. 1. 3.), aniž by řízení před nimi upravoval zvláštní zákon, postupují dle tohoto zákona, včetně části o správním řízení.

Pro případ, že podle dosavadních předpisů před správním úřadem probíhá řízení, jehož cílem není vydání správního aktu, postupuje se dle tohoto zákona kromě jeho části o správním řízení.

Jestliže zvláštní zákon vylučuje použití správního řádu, aniž by sám řízení upravil, použijí se ustanovení o základních pravidlech řízení před správními úřady.

Ustanovení tohoto zákona o nulitě se použijí jen pro úkony správních úřadů učiněné po účinnosti tohoto zákona.

12. část: Závěrečná ustanovení

Zrušuje se zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách).

Zákon nabude účinnosti dnem 1. ledna 2002.

Lze uvažovat i o pozdější účinnosti po době potřebné k seznámení se s novou úpravou jak ze strany adresátů veřejné správy, tak zejména ze strany aplikujících úředních osob. Bude vhodné koordinovat účinnost zákona s účinností nového zákona o správním soudnictví.

IV. Promítnutí navrhovaného věcného řešení do právního řádu

1. Zákony, jejichž ustanovení se navrhuje změnit

V souvislosti s přijetím navrhované úpravy správního řízení - správního řádu dojde ke zrušení zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách), a k novelizaci zákonů obsahujících zvláštní úpravy správního řízení. Důvodem je harmonizace právní úpravy procesu v těchto zákonech s navrhovanou obecnou úpravou. Dále pak dojde k odstranění neopodstatněných procesních odchylek od obecné úpravy.

K výše uvedené harmonizaci právní úpravy správního procesu dojde např. u zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů. Se správním řízením musí být harmonizována rovněž připravovaná úprava správního soudnictví, resp. zákon o Nejvyšším správním soudu a případně i zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů. Je třeba harmonizovat i zákon č. 325/1999 Sb., o azylu.

Dojde k harmonizaci nové právní úpravy na úseku veřejné správy (obecního a krajského zřízení, zákona o hlavním městě Praze) s předkládanou obecnou právní úpravou řízení před správními úřady.

V rámci reformy správního trestání se předpokládá vydání zákona o registru správních rozhodnutí.

Vzhledem k tomu, že zákon neobsahuje ustanovení o vykonávání správních aktů, bude třeba vydat zákon o správní exekuci (exekuční řád správní).

2. Právní předpisy určené k provedení navrhovaného věcného řešení

Předpokládá se, že k provedení navrhovaného zákona bude třeba vydat následující právní předpisy:

- vyhláška Ministerstva vnitra, kterou se stanoví podrobnosti vedení spisu, a způsob výpočtu nákladů na zhotovení jeho kopie,
- vyhláška Ministerstva vnitra, kterou se stanoví výše paušálních částek jako náhrad nákladů řízení a výše náhrady nákladů vzniklých jiným osobám v souvislosti se správním řízením.

3. Soulad navrhovaného věcného řešení s ústavním pořádkem

Věcný záměr zákona o správním řízení je v souladu s Ústavou ČR a odpovídá požadavku obsaženému v čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, který stanoví, že „státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon“. Totéž lze konstatovat o vztahu navrhovaného věcného řešení k ustanovení čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Dále pak věcný záměr navazuje na ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, které praví, že „Každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu“.

Návrh respektuje i požadavky ratifikovaných a vyhlášených mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána ve smyslu čl. 10 Ústavy České republiky, zejména Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, publikované sdělením MZV č. 209/1992 Sb.

V. Finančně - ekonomický rozbor a nároky na státní rozpočet

S určitými náklady bude spojeno přeškolení zaměstnanců státní správy na novou obecnou právní úpravu řízení před správními úřady. V současné době čerpají okresní úřady na tuto činnost 19 mil. Kč. Náklady na školení zaměstnanců okresních a obecních úřadů se odhadují na cca 58 mil. Kč, z toho výdaje spojené se školením zaměstnanců okresních úřadů se odhadují na cca 28 mil. Kč. Výdaje na školení zaměstnanců státní správy by se tedy měly navýšit o 39 mil. Kč. Předpokládané navýšení se však zřejmě týká pouze jednoho ročního období. Náklady na školení zaměstnanců ústředních správních úřadů budou kryty v rámci příslušných rozpočtových kapitol těchto úřadů.

Se zvýšením počtu zaměstnanců v oblasti státní správy, které by souviselo se zavedením nové obecné právní úpravy správního řízení, se nepočítá. Naopak od nové právní úpravy se očekává zvýšení efektivity pracovníků vykonávajících úkoly spojené s prováděním správního řízení.

Zpřehledněním procesní úpravy správního řízení, odstraněním neopodstatněných odchylek a omezením správního uvážení správního úřadu by se měla výrazně zvýšit právní jistota adresátů veřejné správy a omezit možnost pro korupci ve veřejné správě.

Určité náklady si vyžádá možnost komunikace se správním úřadem, kdy se zavede možnost učinit písemné podání pomocí technických prostředků, jakými jsou dálnopis, telefax nebo e-mail, a dále vybavení správních úřadů prostředky pro pořizování kopií spisů. Těmto nákladům by se však veřejná správa nemohla vyhnout ani v případě, že by k přijetí nového procesního předpisu nedošlo (viz např. zákon o svobodném přístupu k informacím, návrh zákona o elektronickém podpisu).

VI. Soulad navrhovaného řešení s mezinárodními závazky včetně souladu s právem Evropských společenství

Navrhované řešení respektuje mezinárodní závazky, kterými je Česká republika vázána.

Správní řízení není jako ucelená materie upraveno právem Evropských společenství. Tzv. evropské správní právo, jako společné správní právo demokratických evropských států, je rozsáhlou a roztržštěnou úpravou představující souhrn zvláštních úprav. Obsahově lze toto právo charakterizovat jako správní právo ES, doplněné o právo Rady Evropy.

Za důležitý pramen tohoto práva je považována judikatura Evropského soudního dvora a Evropského soudu pro lidská práva, která obsahuje řadu obecných pravidel týkajících se činnosti veřejné správy. Mezi základní pravidla správního řízení patří zejména zásada rovnosti, vázanosti správy právem, odpovědnosti správy, proporcionality a další. Tyto a další navazující zásady předkládaný návrh akceptuje.

Evropský standard právní úpravy správního řízení je obsažen především v dokumentech Rady Evropy. Základním dokumentem je Rezoluce Výboru ministrů Rady Evropy (77) 31 o ochraně jednotlivce v souvislosti s rozhodnutími správních orgánů. Na tuto rezoluci navazuje několik doporučení Výboru ministrů. Jedná se o Doporučení (80) 2 Výboru ministrů pro členské státy týkající se správní úvahy, Doporučení (81) 19 o přístupu k informacím, jež mají k dispozici veřejné orgány, Doporučení (84) 15 týkající se odpovědnosti veřejných orgánů za způsobenou škodu, Doporučení (87) 16 týkající se správního řízení, jímž mohou být dotčeny velké skupiny osob, Doporučení (89) 8 týkající se předběžných soudních opatření, Doporučení (91) 1 týkající se správního trestání a Doporučení (91) 10 o předávání osobních dat uchovávaných veřejnými orgány třetím osobám.

Dokumenty Rady Evropy upravují vztahy v oblasti výkonu kompetencí správních orgánů týkající se zejména práv, právních zájmů nebo svobod fyzických a právnických osob.

Věcný návrh zákona o řízení před správními úřady (správní řád) je v souladu s výše uvedenými dokumenty Rady Evropy, které byly využity při jeho přípravě.

Systematika

I. PŘEHLED PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ, K NIMŽ SE VĚCNÝ ZÁMĚR VÁŽE	1
II. ZHODNOCENÍ STÁVAJÍCÍ PRÁVNÍ ÚPRAVY	2
III. NÁVRH VĚCNÉHO ŘEŠENÍ	6
1. ČÁST: ÚVODNÍ USTANOVENÍ	6
1. 1. <i>Působnost zákona</i>	6
1. 2. <i>Základní pravidla řízení před správními úřady</i>	7
1. 2. 1. Legalita	7
1. 2. 2. Práva nabytá v dobré víře a oprávněné zájmy	7
1. 2. 3. Uplatňování správního uvážení	7
1. 2. 4. Smírné řešení rozporů	7
1. 2. 5. Nestrannost	7
1. 2. 6. Míra zjišťování skutkového stavu	8
1. 2. 7. Součinnost	8
1. 2. 8. Rovnost dotčených osob	8
1. 2. 9. Neformálnost, rychlost a hospodárnost	8
1. 2. 10. Subsidiární platnost základních pravidel	8
2. ČÁST: SPRÁVNÍ ÚŘADY A DOTČENÉ ORGÁNY	9
2. 1. <i>Správní úřady</i>	9
2. 1. 1. Příslušnost správních úřadů	9
2. 1. 1. 1. Věcná příslušnost správních úřadů	9
2. 1. 1. 2. Místní příslušnost správních úřadů	9
2. 1. 1. 3. Spory o příslušnost	9
2. 1. 1. 4. Postoupení věci a úkony při nebezpečí z prodlení	10
2. 1. 1. 5. Příslušnost v rámci vnitřní organizace	10
2. 1. 1. 6. Změny příslušnosti	10
2. 1. 2. Dožádání	11
2. 1. 3. Změna okolností rozhodných pro určení příslušnosti v průběhu řízení	11
2. 1. 4. Vyloučení z projednávání a rozhodování věci	11
2. 1. 5. Úkony správních úřadů	12
2. 1. 5. 1. Místo provádění úkonů	12
2. 1. 5. 2. Vedení řízení	12
2. 1. 5. 3. Jednací jazyk	13
2. 1. 5. 4. Spis	13
2. 1. 5. 5. Protokol	13
2. 1. 5. 6. Uvědomění dotčených osob o chystaných úkonech správního úřadu	13
2. 1. 5. 7. Doručování	13
2. 1. 5. 8. Informační povinnost	14
2. 2. <i>Dotčené orgány a jejich úkony</i>	14
2. 3. <i>Počítání času</i>	14
2. 4. <i>Nulita</i>	15
2. 4. 1. Prohlášení nulity	15
2. 4. 2. Postup soudu při zjištění a prohlášení nulity	15
2. 5. <i>Zrušení nezákonného úkonu</i>	16
3. ČÁST: DOTČENÉ OSOBY	17
3. 1. <i>Procesní způsobilost</i>	17
3. 2. <i>Zastoupení</i>	17
3. 2. 1. Zastoupení na základě zákona a ustanovení opatrovníka	17
3. 2. 2. Zastoupení na základě plné moci	17
3. 2. 3. Společný zástupce	18
3. 2. 4. Úkony zástupce	18
3. 3. <i>Úkony dotčených osob</i>	18
3. 3. 1. Úkony jménem právnické osoby	18
3. 3. 2. Společné úkony	19
3. 3. 3. Úkony na základě odvozeného práva	19
3. 3. 4. Podání	19
3. 4. <i>Určení lhůty k provedení úkonu</i>	19
3. 5. <i>Prominutí zmeškání úkonu</i>	20

3. 6. Nahlížení do spisu.....	20
3. 6. 1. Povinnost mlčenlivosti.....	20
4. ČÁST: SPRÁVNÍ ŘÍZENÍ.....	21
4. 1. Obecná ustanovení o správním řízení.....	21
4. 1. 1. Vymezení účastníků řízení.....	21
4. 1. 2. Další zúčastněné osoby a jejich úkony.....	22
4. 1. 3. Pojem správního aktu.....	22
4. 1. 4. Rozhodnutí.....	22
4. 1. 5. Opatření.....	23
4. 1. 6. Určitost a forma správního aktu.....	23
4. 1. 7. Náležitosti správního aktu.....	23
4. 1. 7. 1. Výrok.....	23
4. 1. 7. 2. Odůvodnění.....	23
4. 1. 7. 3. Poučení účastníků řízení.....	24
4. 1. 7. 4. Další náležitosti písemného vyhotovení správního aktu.....	24
4. 1. 8. Společný, mezitímní a částečný správní akt.....	24
4. 1. 9. Lhůty pro vydání správního aktu.....	24
4. 1. 9. 1. Vydání správního aktu a jeho oznamování.....	25
4. 1. 10. Nečinnost.....	26
4. 1. 10. 1. Prostředky ochrany před nečinností.....	26
4. 2. Postup před zahájením správního řízení.....	27
4. 2. 1. Vyrozumění oznamovatele.....	28
4. 2. 2. Předběžná informace.....	28
4. 3. Průběh správního řízení.....	28
4. 3. 1. Odložení věci.....	28
4. 3. 2. Zahájení správního řízení o žádosti.....	29
4. 3. 2. 1. Žádost.....	29
4. 3. 3. Zahájení správního řízení z moci úřední.....	29
4. 3. 4. Překážka probíhajícího řízení (litispendence).....	30
4. 3. 5. Spojené řízení.....	30
4. 3. 6. Ústní jednání a účast veřejnosti.....	30
4. 3. 7. Podklady pro vydání správního aktu.....	30
4. 3. 8. Dokazování.....	31
4. 3. 8. 1. Důkazní prostředky.....	31
4. 3. 8. 2. Náhrada listinného důkazu.....	31
4. 3. 9. Podání vysvětlení.....	32
4. 3. 10. Vyjádření účastníků.....	32
4. 3. 11. Předběžné otázky.....	32
4. 3. 12. Zajišťovací prostředky.....	32
4. 3. 12. 1. Záruka za splnění povinnosti.....	32
4. 3. 12. 2. Předběžné opatření.....	33
4. 3. 12. 3. Pořádkové opatření.....	33
4. 3. 13. Přerušení řízení.....	33
4. 3. 14. Zastavení řízení.....	34
4. 4. Přezkoumávání nepravomocných správních aktů.....	34
4. 4. 1. Odvolání.....	34
4. 4. 1. 1. Rozklad.....	35
4. 4. 2. Odvolací lhůta.....	35
4. 4. 2. 1. Odvolací lhůta při neoznámení správního aktu.....	36
4. 4. 3. Účinky odvolání.....	36
4. 4. 4. Podání odvolání.....	36
4. 4. 5. Postup správního úřadu, který napadený správní akt vydal.....	36
4. 4. 5. 1. Autoremedura.....	36
4. 4. 5. 2. Zamítnutí z formálních důvodů.....	37
4. 4. 5. 3. Předání věci.....	37
4. 4. 6. Odvolací správní úřad.....	37
4. 4. 6. 1. Postup odvolacího správního úřadu.....	37
4. 4. 7. Rozhodnutí odvolacího správního úřadu.....	37
4. 4. 8. Zákaz reformace in peius.....	38
4. 4. 9. Účinky rozhodnutí odvolacího správního úřadu.....	38
4. 4. 10. Zpětvzetí odvolání.....	38
4. 4. 11. Zvláštnosti řízení o odvolání proti podmiňujícím správním aktům.....	38
4. 4. 12. Přezkum nepravomocných správních aktů soudy.....	39
4. 5. Přezkoumávání pravomocných správních aktů.....	39
4. 5. 1. Právní moc správního aktu.....	39

4. 5. 2. Přezkoumávání pravomocných správních aktů	39
4. 5. 3. Přezkumné řízení	39
4. 5. 3. 1. Procesní stížnost	40
4. 5. 3. 2. Lhůty pro zahájení přezkumného řízení a pro vydání rozhodnutí	40
4. 5. 3. 3. Obsah a rozsah přezkoumávání	40
4. 5. 3. 4. Rozhodnutí v přezkumném řízení	40
4. 5. 3. 5. Zkrácené přezkumné řízení	41
4. 5. 3. 6. Účinky rozhodnutí	41
4. 5. 3. 7. Vztah přezkumného řízení a obnovy řízení	41
4. 5. 4. Obnova řízení	41
4. 5. 4. 1. Řízení o obnově (iudicium rescindens)	41
4. 5. 4. 2. Nové řízení ve věci (iudicium rescissorium)	42
4. 5. 4. 3. Spojení řízení	42
4. 6. Vydání nového správního aktu v téže věci	42
4. 7. Zvláštnosti některých řízení	43
4. 7. 1. Řízení s velkým počtem účastníků	43
4. 7. 1. 1. Zvláštní ustanovení o oznamování	43
4. 7. 1. 2. Stanovení kritérií pro posuzování žádosti týkající se velkého počtu osob	43
4. 7. 1. 3. Přidružení účastníci	43
4. 7. 2. Řízení o návrhu opatření	44
4. 7. 3. Řízení na místě	44
4. 7. 4. Blokové řízení	44
4. 7. 5. Příkazní řízení	45
4. 7. 6. Řízení navazující na výkon správního dozoru	45
5. ČÁST: PŘEZKOUMÁVÁNÍ PRAVOMOCNÝCH SPRÁVNÍCH AKTŮ SPRÁVNÍCH ÚŘADŮ SOUDY	45
6. ČÁST: VEŘEJNOPRÁVNÍ SMLOUVY	46
6. 1. Náležitosti veřejnoprávní smlouvy	46
6. 2. Smlouvy ve sféře veřejné správy	46
6. 3. Smlouvy mezi správním úřadem a účastníkem	46
6. 4. Smlouvy mezi účastníky	47
6. 5. Změna obsahu smlouvy a výpověď smlouvy	47
6. 6. Ochrana práv třetích osob	47
6. 7. Závazky ze smluv	48
7. ČÁST: ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVA	49
7. 1. Řízení o zákonnosti úkonů orgánů územních samosprávních celků	49
7. 1. 1. Zákonnost úkonů orgánů územních samosprávních celků	49
7. 1. 2. Řízení o zákonnosti úkonů orgánů územních samosprávních celků	49
7. 1. 3. Přezkum rozhodnutí dozorčího správního úřadu	49
7. 2. Řízení před orgány územních samosprávních celků	50
7. 2. 1. Přezkoumávání nepravomocných správních aktů orgánů územních samosprávních celků	50
7. 2. 2. Přezkoumávání pravomocných správních aktů orgánů územních samosprávních celků soudy	50
8. ČÁST: STÍŽNOSTI	51
8. 1. Procesní stížnosti	51
8. 2. Stížnosti a podněty	51
8. 2. 1. Obecná ustanovení	51
8. 2. 2. Příslušnost k projednání	52
8. 2. 2. 1. Vyřízení stížnosti a vyloučení z projednávání a rozhodování stížnosti	52
8. 2. 3. Lhůta k vyřízení stížnosti	52
8. 2. 4. Evidence stížností	53
8. 2. 5. Kontrola vyřizování stížností	53
9. ČÁST: NÁKLADY ŘÍZENÍ	54
10. ČÁST: NOVELIZACE NĚKTERÝCH ZÁKONŮ	55
11. ČÁST: PŘECHODNÁ USTANOVENÍ	56
12. ČÁST: ZÁVĚREČNÁ USTANOVENÍ	56
IV. PROMÍTNUTÍ NAVRHOVANÉHO VĚCNÉHO ŘEŠENÍ DO PRÁVNÍHO ŘÁDU	57
V. FINANČNĚ - EKONOMICKÝ ROZBOR A NÁROKY NA STÁTNÍ ROZPOČET	59
VI. SOULAD NAVRHOVANÉHO ŘEŠENÍ S MEZINÁRODNÍMI ZÁVAZKY VČETNĚ SOULADU S PRÁVEM EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ	60
SYSTEMATIKA	61