

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

BOROVANSKÉHO 2220/11 • 150 00 PRAHA 5

Tel. _ +420 604 169 198 • EMAIL PODATELNA@USTAVPRAVA.CZ • www.ustavprava.cz

Studie **Ústavu práva a právní vědy**

RV_upav_SprR/2005/11

Právní nález ve věci

Nová právní úprava správního řízení ve vztahu k Živnostenskému zákonu

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

BOROVANSKÉHO 2220/11 • 150 00 PRAHA 5

Tel. +420 604 169 198 • EMAIL PODATELNA@USTAVPRAVA.CZ • www.ustavprava.cz

Studie Ústavu práva a právní vědy

RV_upav_SprR/2005/11

Právní nález ve věci

Nová právní úprava správního řízení ve vztahu k Živnostenskému zákonu

OBSAH	
1 Úvod	str. 7
2 Obecné principy spr. řízení ve vztahu k Živnostenskému zákonu	
str. 12	
2.1 Rozsah působnosti Správního řádu	str. 12
2.2 Základní zásady správního řízení	str. 13
2.3 Správně právní procesní vztahy	str. 19
2.3.1 Subjekty správního řízení	str. 20
2.3.2 Správní orgány	str. 20
2.3.3 Účastníci řízení	str. 23
2.4. Zahájení a průběh správního řízení	str. 25
2.4.1. Zahájení správního řízení	str. 26
2.4.2. Průběh správního řízení	str. 28
2.4.3. Zajištění průběhu správního řízení	str. 29
2.4.4. Doručování a počítání lhůt	str. 31
2.4.5. Zjišťování podkladů pro rozhodnutí	str. 33
2.5. Správní rozhodnutí a opravné prostředky	str. 34
3 Vybrané otázky správního řízení podle novely správního řádu	str. 40
3.1 Jednací jazyk	str. 41
3.2 Doručování	str. 42
3.3 Rozlišení účastníků řízení	str. 44
3.4 Podání a nahlížení do spisu	str. 45
3.5. Lhůty a počítání času	str. 46
3.6 Postup před zahájením spr. řízení a jeho průběh v I stupni	str. 46
3.6.1 Postup před zahájením řízení	str. 46
3.6.2 Zahájení řízení	str. 47
3.6.3 Zajištění průběhu a účelu řízení	str. 48
3.7 Rozhodnutí	str. 49
3.7.1 Lhůty pro vydání rozhodnutí	str. 50
3.7.2 Usnesení	str. 5
3.7.3. Zvláštní ustanovení o některých rozhodnutích	str. 51
4 Dopad novely správního řízení na řízení v živnostenské oblasti	str. 52

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

BOROVANSKÉHO 2220/11 • 150 00 PRAHA 5

Tel. _ +420 604 169 198 • EMAIL PODATELNA@USTAVPRAVA.CZ • www.ustavprava.cz

5 Závěr	str. 56
6 Použitá literatura	str. 59
7 Právní normy	str. 60

1. Úvod

Hned při prvotních úvahách jakému tématu věnovat svou bakalářskou práci, jsem si stanovila dvě základní priority. Za velice důležité jsem pochopitelně považovala, aby mi tématický okruh, ze kterého poté budu definovat svou práci konkrétně, byl alespoň něčím blízký. A samozřejmě, stejný důraz jsem rovněž také přikládala možnosti, využít při psaní své práce nejenom své teoretické znalosti, ze kterých vyplývá, podle mého názoru, poměrně značná závislost na získané literatuře, ale především pak, abych se mohla v co nejvyšší možné míře opřít i o své osobní praktické znalosti, které považuji za značný přínos pro každou práci. Vzhledem k tomu, že již pátým rokem pracuji jako kontrolor ve státní správě, konkrétně na Živnostenském odboru Úřadu Městské části Praha 20 a do mé pracovní náplně spadá problematika správního řízení, byl výběr okruhu a poté stanovení i samotného názvu mé práce poměrně jednoznačný. Ve své práci bych se proto chtěla pokusit porovnat dosavadní Správní řád a nový Správní řád, dále zhodnotit jejich konkrétní dopady na řízení vedená živnostenskými úřady v České republice a v neposlední řadě také zmínit několik novel Živnostenského zákona, které dle mého názoru významně tato správní řízení ovlivnily. Jak jsem již předeslala, vychází pro mě budou nejenom teoretické znalosti získané z popsané bibliografie, ale zároveň budu využívat i praktických znalostí a nastíním tak, alespoň částečně, činnost Živnostenských úřadů v oblasti správního řízení a problémy se kterými v této oblasti potýkají.

Hned v této úvodní části se také pokusím alespoň stručně přiblížit stěžejní zákony, o které se opírá tato práce a pokusím se částečně přiblížit historii správního práva na území České republiky a od roku 1989 také vývoj živnostenského podnikání.

Správní řízení upravuje v České republice z.č. 71/1967 Sb., o správním řízení. Jedná se o velmi starý zákon, účinnosti nabyl 1. 1. 1968. Skutečnost, že tento zákon vznikl v roce 1967, a do roku 2000 nebyl přímo novelizován, by mohla naznačovat, že se jedná o předpis solidní kvality, který by se dalo označit za tzv. „nadčasový“. Toto je ale pouze klamavá iluze. Již od prvotního setkání s tímto předpisem, jsem si uvědomovala, že se jedná o velmi zastaralý zákon, který pravděpodobně plnil svou funkci v období, ve kterém byl vytvořen, nicméně že v dnešní době je naprosto nedostačující. Situace byla řešena tak, že správní řád jako obecný zákon s podpůrnou funkcí, sice nebyl nijak významně novelizován, pravděpodobně díky složitosti této celé oblasti, ale celá řada novějších předpisů, které se na tento zákon vázali, musela obsahovat alespoň částečnou moderní úpravu¹, kterou správní řád postrádal.²

Správní řízení na území České republiky bylo poprvé obecně upraveno právním předpisem až v roce 1928 formou vládního nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (o správním řízení). Přestože zde zmiňuji vládní nařízení staré přibližně sedmdesát sedm let, domnívám se, že se jedná o právní předpis poměrně zdařilý a to jak po stránce obsahové tak i po stránce legislativně technické. Toto nařízení čítá stotřicet sedm paragrafů, v nichž jsou podrobně rozpracovány a

¹ Např. § 71 odst.1 z.č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání zní: „Řízení ve věcech upravených tímto zákonem se řídí zákonem o správním řízení, pokud tento zákon nestanoví jinak.“

² Např. § 45 (Pořádková opatření) Správního řádu umožňuje správnímu orgánu uložit tomu, kdo ztěžuje postup řízení, pořádkovou pokutu až do výše 200 Kč. Pro srovnání § 71z.č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání umožňuje uložit pořádkovou pokutu za stejné provinění až do výše 10.000Kč.

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

BOROVANSKÉHO 2220/11 • 150 00 PRAHA 5

Tel. _ +420 604 169 198 • EMAIL PODATELNA@USTAVPRAVA.CZ • www.ustavprava.cz

sestaveny v ucelený blok, v podstatě všechny důležité aspekty dnešního správního řízení. Rovněž se domnívám, že další přijatý předpis, nařízení vlády č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních, v žádném případě takových kvalit nedosahuje. Již za prvotní znak rozdílnosti a nesrovnatelnosti obou norem lze považovat právě zmíněný počet paragrafů. Samozřejmě netvrdím, že skutečnost, že novější předpis je rozdělen pouze do třiapadesáti paragrafů, musí nutně vypovídat o jeho nižší kvalitě. Při bližším prostudování jsem však došla k závěru, že nařízení vlády z roku 1955 skutečně postrádá podrobnost, propracovanost a přitom i ucelenost původní normy. Pokud mám následně hovořit o kvalitě dalšího přijatého předpisu, tedy o nařízení vlády č. 91/1960 Sb., o správním řízení, mohu s jistotou říci, že v tomto případě je kvalita degradována na minimum. V obou případech se jedná o právní předpisy, které se, dle mého názoru, oproti původnímu předpisu z roku 1928, vyznačují daleko menší účinností a jakousi nepružností až „zkostnatělostí“.

V roce 1967 byl dále přijat zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení, dosavadní správní řád³. Šlo o první zákonnou úpravu, která platila až do roku 2000 bez přímé novely. Nicméně již v průběhu 90. let se objevovaly stále razantnější tendence kompletně upravit celou dosavadní situaci v této oblasti a v návaznosti na ní poté přiměřeně reagovat odpovídajícími změnami také v oblasti správního soudnictví. Samotná reforma správního řízení je připravována již od roku 1998 a to na základě programového prohlášení vlády ze srpna téhož roku, ve kterém se vláda zavázala připravit celkovou reformu správního řízení a následně také reformu správního soudnictví, tak, aby bylo obecně dostupné a přizpůsobilo se novým skutečnostem, souvisejícím se zřízením samosprávných celků. Jedná se o přezkoumávání aktů vydaných obcemi a kraji v samostatné i přenesené působnosti.

Usnesením vlády č. 1350 ze dne 22. prosince 1999 o plánu legislativních prací vláda uložila ministru vnitra předložit vládě návrh zákona o správním řízení. Za tímto účelem byla ministrem vnitra jmenována komise pro reformu správního řízení a správního trestání. Tato komise byla složena z předních odborníků teorie i praxe a společně s odborným pracovištěm se tvůrčím způsobem podílela na přípravě nového správního řádu. Dne 13. září 2000 byl vládou schválen návrh věcného záměru a dne 12. září 2001 vláda schválila i samotný návrh zákona. Návrh správního řádu byl poté vládou předložen parlamentu České republiky dne 1. října 2001. Prošel prvním i druhým čtením, ve třetím čtení však tento návrh poslanecká sněmovna neschválila. Usnesením č. 602 ze dne 12. června 2002 vláda uložila ministru vnitra, aby jí správní řád předložil znovu. Nový správní řád, ve své konečné podobě z.č. 500/2004 Sb., byl tak schválen dne 24. 6. 2004 a účinnosti nabývá 1.1.2006.

Oblast živnostenského podnikání je upravena v České republice v současné době z.č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání. I před rokem 1989 u nás bylo možno omezeně podnikat a to na základě tzv. zvláštního zapojení, které povoloval místně příslušný Národní výbor. Po pádu komunistického režimu v roce 1989 platil na přechodnou dobu z.č. 105/1990 Sb., který umožňoval dočasně soukromě podnikat v období před vznikem samotného Živnostenského zákona. Jednalo se o tzv. registrace⁴. Poté v roce 1991, se schválením Živnostenského zákona, následně vznikla také síť živnostenských úřadů.⁵ Nově vzniklé živnostenské úřady poté v závislosti na místě podnikání fyzických a právnických osob a obvodu své působnosti převzaly agendu od stávajících okresních a obvodních úřadů a započali provádět tzv.

³ Viz kapitola 2 této práce

⁴ I přesto že živnostenské podnikání podle tohoto předpisu platilo do roku 1992, kdy nabyl účinnosti z.č.455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, část původního z.č. 105/1990 Sb., která upravovala problematiku soukromě hospodařících rolníků, platila až do května roku 2005, kdy nabyla účinnosti novela z.č.252/1997 Sb., o zemědělství.

⁵ Živnostenské úřady definuje z.č. 570/1991 Sb., o živnostenských úřadech

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

BOROVANSKÉHO 2220/11 • 150 00 PRAHA 5

Tel. _ +420 604 169 198 • EMAIL PODATELNA@USTAVPRAVA.CZ • www.ustavprava.cz

přeregistraci dosavadních podnikatelů do režimu Živnostenského zákona.

Počet novel⁶, které zcela pozměnily původní charakter Živnostenského zákona, svědčí o tom, jak rozsáhlá je agenda a problematika živnostenského podnikání a především pak poukazuje na skutečnost, že živnostenské podnikání se v roce 1991 v České republice nacházelo tzv. „v plenkách“. Za dobu své existence zaznamenal Živnostenský zákon novely menší, ale i novely, které znamenaly zásadní zvrat a přímo se dotýkaly již v té době podnikajících fyzických a právnických osob. V tomto směru se jednalo především o novely příloh⁷ tohoto zákona, kdy se měnil charakter samotných živností⁸. Popisovat tyto jednotlivé novely vzhledem k jejich četnosti nemá smysl. Zaměřila bych se pouze na nařízení vlády č. 140/2000 Sb., které stanovilo seznam oborů živností volných. Jeho zásadní význam tkví v tom, že se podařilo, alespoň částečně, sestavit seznam živností volných a docílit určitého sjednocení v názvech těchto živností. Tato novela tak reagovala na naprostou nepřehlednost tehdejší situace v této oblasti, kdy podnikatelé, kteří vykonávali naprosto shodnou a jednotnou činnost, vlastnili živnostenské oprávnění se zcela odlišným názvem předmětu podnikání. Od této skutečnosti se samozřejmě odvíjela celá řada problémů souvisejících např. se statistickými údaji apod. Do jaké míry bylo toto nařízení ve svých začátcích úspěšné, opět hovoří celá řada změn, kterou stihlo již za svou platnost prodělat⁹.

I přestože, až tak úplně nesouvisí s vedením správního řízení, určitě bych neměla opomenout, alespoň v závěru této úvodní části mé práce, krátce přiblížit z.č. 167/2004 Sb.¹⁰, který vnesl do Živnostenského zákona velmi významné změny. Prostřednictvím této novely bylo totiž harmonizováno živnostenské právo České republiky s právem Evropské unie. Do Živnostenského zákona byly tak vpraveny velmi důležité aspekty podnikání nejenom českých fyzických a právnických osob v rámci celé Evropské unie ale také principy pro podnikání občanů ostatních členských zemí Evropské unie na území České republiky.

2. Obecné principy správního řízení ve vztahu k Živnostenskému zákonu

V této části se nejprve pokusím přiblížit v prvních třech podkapitolách víceméně obecné principy správního práva a až v další části týkající se samotného zahájení a průběhu správního řízení se budu více snažit konkretizovat danou problematiku a provázat jí se z.č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání a se samotnou činností živnostenských úřadů.

2.1. Rozsah působnosti správního řádu

Správní řízení se obvykle člení na tzv. správní řízení obecné a správní řízení zvláštní. Dnešní právní

⁶ Od roku 1992 byl Živnostenský zákon cca. 80-krát novelizován

⁷ Příloha č.1 Živnostenského zákona upravuje seznam řemeslných živností, příloha č. 2 seznam vázaných živností a příloha č.3 koncesované živnosti. Seznam živností volných upravuje příloha k nařízení vlády č. 140/2000 Sb.

⁸ Např. přesun určité živnosti z volných do vázaných a s tím související požadavek na již tuto živnost provozující podnikatele dokládat praxi, vzdělání apod. Podrobně stanoveno § 21 - § 27 Živnostenského zákona vč. příloh.

⁹ Např. podnikatelská činnost rámování obrazů velice dlouho spadala pod předmět podnikání Dokončovací stavební práce.

¹⁰ Často též označovaný jako „Euronovela“

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

BOROVANSKÉHO 2220/11 • 150 00 PRAHA 5

Tel. _ +420 604 169 198 • EMAIL PODATELNA@USTAVPRAVA.CZ • www.ustavprava.cz

úprava správního řízení v České republice vychází z kombinace úpravy obecné i zvláštní¹¹.

Základním předpisem upravujícím tzv. obecné správní řízení je z.č. 71/1967 Sb., o správním řízení. V rámci práva procesního se jedná o tzv. stěžejní předpis, používaný buď výlučně a nebo, a to podstatně častěji pro různé druhy správních řízení subsidiárně¹². Z uvedeného vyplývá, že správní řád tedy stanovuje kritéria, resp. interpretační pravidla pro posouzení základní otázky své využitelnosti, kterou je nutno na počátku každého zahajovaného správního řízení vyřešit. Tato otázka je podstatná z hlediska dalšího postupu v řešení dané věci a to jak pro správní orgán, tak i pro samotné účastníky řízení. Zmíněná kritéria obsahuje správní řád ve svých úvodních ustanoveních. Příznačná pro tato kritéria je skutečnost, že nevystupují samostatně a nelze je uplatňovat izolovaně. Jsou vymezena jednak pozitivním způsobem¹³, který přibližuje druh rozhodovací činnosti, pro něhož je třeba ustanovení správního řádu použít a dále jsou vymezena negativně¹⁴, kdy jsou vytyčeny ty druhy procedurálních postupů nebo činností na něž se správní řád nevztahuje. Pro úspěšné vyřešení otázky působnosti Správního řádu je tedy zcela samozřejmá zásadní nutnost aplikovat oba druhy kritérií, tzn. pozitivní i negativní, vždy současně, v jejich vzájemné kombinaci. Daná věc tedy musí pro zákonné a opodstatněné použití pravidel správního řádu odpovídat kritériím pozitivního vymezení a zároveň nesmí jít o žádný z případů vymezení negativního.

Působnost správního řádu v pozitivním vymezení je založena na řízení, v němž o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech občanů a organizací rozhodují v oblasti státní správy orgány státní správy v zákoně dále vymezené. Pro téma dané práce tedy o těchto právech rozhodují živnostenské úřady. Negativní vymezení rozsahu působnosti správního řádu dále určuje ty postupy a činnosti, na které se správní řád nevztahuje. To znamená, že i v případě, jsou-li naplněna kritéria založená vymezením pozitivním, správní řád nelze použít.

Je nutné zdůraznit, že subsidiarita obecné úpravy správního řízení uplatňující se ve vztahu k jednotlivým speciálním předpisům upravujícím tzv. zvláštní druhy správního řízení pro mnohá odvětví a oblasti veřejné správy se uplatňuje již při řešení otázky rozsahu působnosti správního řádu. V mnohých speciálních předpisech se nachází, nejčastěji v jejich přechodných a závěrečných ustanoveních, nebo přímo v textu u některých procesních ustanovení, vlastní řešení vztahu ke správnímu řádu. Takové řešení může spočívat např. právě i ve vyloučení použití správního řádu pro některé rozhodovací procesy. Pokud je taková odlišná právní úprava vztahu ke správnímu řádu v některém předpise obsažena, je nutno ji samozřejmě plně respektovat. V případě, že se tato speciální úprava v předpise nevyskytuje, uplatní se obecná, již uvedená kritéria řešící využitelnost správního řádu obsažená v jeho úvodních ustanoveních.

2.2 Základní zásady správního řízení

Typickým znakem úpravy správního řízení je, že vychází z některých základních zásad, které jsou obsaženy v ustanoveních správního řádu a které také ve svém souhrnu správní řízení charakterizují a

¹¹ Zcela specifickým druhem zvláštního správního řízení je např. řízení ve věcech správy daní a poplatků, ve smyslu z.č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, které je naprosto samostatným druhem správního řízení, bez vazby na správní řád.

¹² Tzn., že podle správního řádu se postupuje vždy, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak.

¹³ viz. § 1 správního řádu

¹⁴ viz. § 2 správního řádu

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

BOROVANSKÉHO 2220/11 • 150 00 PRAHA 5

Tel. _ +420 604 169 198 • EMAIL PODATELNA@USTAVPRAVA.CZ • www.ustavprava.cz

odlišují je v některých podstatných aspektech od jiných procesů probíhajících v oblasti veřejné správy a také od řízení vedených před jinými orgány veřejné moci, např. od řízení vedených před soudy.

Základními zásadami je ovládnutí celý průběh správního řízení. Asi nejvýznamnější jsou obsaženy v § 3 a § 4 správního řádu, ostatní pak v ustanoveních dalších. Jejich nerespektování nebo opomenutí v průběhu správního řízení a zejména při vydávání správního rozhodnutí znamená rozpor se zákonem, s možností nastoupení důsledků, které se odvíjí nejenom od samotného správního řádu,¹⁵ ale

také od ostatních právních předpisů.¹⁶ Je důležité zdůraznit, že jednotlivé základní zásady správního řízení nestojí izolovaně. Naopak jsou složitě propojeny vzájemnou souvislostí, podporou nebo naopak konkurencí. Jejich uplatnění v různých typech správního řízení je do malé či větší míry odlišné, a to podle povahy věci a zejména podle příslušných právních úprav. Některé z uvedených zásad se uplatňují ve dvojicích, zpravidla protikladných, a jednotlivé zásady z těchto dvojic se pak uplatňují v různých kombinacích. Bezsporně jsou určitě velice důležitým prvkem správního řízení, a proto se některé pokusím v této části alespoň krátce přiblížit.

K základním zásadám správního řízení náleží zejména tyto:

Zásada zákonnosti

Ukládá správním orgánům povinnost postupovat ve správním řízení v souladu se zákony a ostatními právními předpisy. Nejedná se pouze o předpisy procesní, ale také hmotně právní (vymezení oprávnění a povinností, o nichž se rozhoduje) a kompetenční (otázka pravomoci a působnosti správních orgánů). Ve vztahu k správnímu řízení jde o konkrétní projev zásady legality ve sféře veřejné správy, v obecné podobě nyní obsažený v Ústavě České republiky a Listině základních práv a svobod¹⁷. Jejím úlohou je zaručit zákonnost při vedených správních řízeních. Mimo její dosah by neměla zůstat žádná z rozhodovacích činností, kterými subjekty vykonávající veřejnou správu ovlivňují nebo přímo zasahují do právních poměrů adresátů veřejné správy. Toto ovšem neznamená, že její dosah lze pouze omezovat na správní orgány, které řízení vedou. Respektovat zákony jsou samozřejmě povinny všechny další subjekty, které v řízení vystupují, tedy i tzv. dotčené orgány jako znalci, tlumočníci, účastníci řízení. Důležité je ovšem zdůraznit, že tyto subjekty, které nespádají do okruhu subjektů uplatňujících veřejnou moc, nejsou vázány zákony v takovém rozsahu a intenzitě a podstata této vázanosti zákony je vyjádřena v zásadě: „Každý může činit, co není zákonem zakázáno a nikdo nesmí být nucen činit to, co zákon neukládá.“ Zásada zákonnosti prostupuje celou úpravou správního řízení, objevuje se v ustanoveních o základních pravidlech řízení a dále je obsažena a zdůrazňována v dalších ustanoveních, zejména v těch, které se

¹⁵ V rámci správního řízení se jedná např. o možnost uplatnění řádných nebo mimořádných opravných prostředků (§ 53 a následující správního řádu).

¹⁶ Např. soudní přezkoumání správního rozhodnutí dle § 244 a následujících dle Občanského soudního řádu, uplatnění nároku na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím ve smyslu z.č. 58/1969 Sb. a eventuelně také podání ústavní stížnosti, bude-li v porušení zákona spatřováno porušení základního práva nebo svobody ve smyslu §72 odst.1 písm.a) z.č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

¹⁷ Čl. 2 odst.2 Listiny: „Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.“ A dále čl. 4 odst.1: Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

BOROVANSKÉHO 2220/11 • 150 00 PRAHA 5

Tel. _ +420 604 169 198 • EMAIL PODATELNA@USTAVPRAVA.CZ • www.ustavprava.cz

vztahují ke správnímu rozhodnutí a prostředkům nuceného výkonu správního rozhodnutí.¹⁸

Zásada objektivní (materiální pravdy)

Znamená povinnost správního orgánu před vydáním rozhodnutí zjistit přesně a úplně skutečný stav věci¹⁹ a z něj poté, při rozhodování plně vycházet.²⁰ Způsob a rozsah přesného a spolehlivého zjištění skutečného stavu věci, které se odvíjí od charakteru daného případu a tedy mohou být velmi odlišné, určuje správní orgán, který řízení vede. Nese ovšem plnou odpovědnost za naplnění této zásady a je povinen jej rozvést v odůvodnění rozhodnutí, kde mimo jiné uvádí a definuje všechny skutečnosti, které byly podkladem pro rozhodnutí a jakými úvahami byl při jejich hodnocení veden.²¹ Se zásadou objektivní pravdy je úzce provázána další zásada, a to zásada alternativního postupu (součinnosti) správního orgánu v řízení. Správní orgán je v tomto směru povinen aktivně vystupovat a v souladu se zákonem si opatřit maximální množství podkladů a to nezávisle na těch, které uvedou účastníci řízení. V průběhu správního řízení se jako problematická ve vztahu s touto zásadou jeví velmi často zásada rychlosti řízení. Správní orgán je tak na jedné straně povinen opatřit si dostatečné množství podkladů pro vydání rozhodnutí a přitom je vázán požadavkem naplnění zásady rychlosti řízení, zejména nepřekročit zákonem stanovené lhůty. Z vlastní zkušenosti vím, že toto je v praxi někdy velice obtížné, zejména pokud se správní orgán setkává s problémy týkajícími se např. doručování písemností apod.

Zásada součinnosti správního orgánu s právníky a fyzickými osobami

Tato zásada představuje povinnost správního orgánu ve správním řízení poskytovat uvedeným subjektům pomoc a poučení, aby díky např. neznalosti právních předpisů neutrpěli v řízení újmu. A zároveň jim vždy dát příležitost, aby mohly svá práva a zájmy účinně hájit.²² Tato zásada se nejvýrazněji projevuje ve vztahu k účastníkům řízení, a to zejména v jejich právu účastnit se svolaného ústního jednání, nahlížet do spisu, navrhnout důkazy a doplňovat je, klást otázky svědkům a znalcům při ústním jednání a další.

Zásada aktivní účasti účastníků na řízení

Tato zásada velice úzce souvisí se zásadou předchozí. Je vyjádřena a zároveň garantována zejména v některých právech účastníků řízení, ale projevuje se také i v některých procesních povinnostech účastníků řízení, jako např. povinnost uvést na podporu svých tvrzení důkazy, které jsou jim známy²³. Účelem obou těchto zásad je kromě potřeby zajistit potřebnou míru ochrany práv účastníků a dalších osob, vytvořit předpoklady pro efektivní a racionální postup správního řízení, spočívající ve vzájemné součinnosti správních orgánů, účastníků řízení a dalších subjektů.

Zásada rychlosti a hospodárnosti

¹⁸ Viz. § 46 a § 77 správního řádu

¹⁹ Viz. § 32 odst. 1 správního řádu

²⁰ Viz. § 3 odst.4 a § 46 správního řádu

²¹ Viz. § 47 odst.3 správního řádu

²² Viz § 3 odst.2 správního řádu

²³ Viz. § 34 odst.3 správního řádu

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

BOROVANSKÉHO 2220/11 • 150 00 PRAHA 5

Tel. _ +420 604 169 198 • EMAIL PODATELNA@USTAVPRAVA.CZ • www.ustavprava.cz

Tato zásada ukládá správnímu orgánu povinnost vyřídit věc, která je předmětem řízení, včas a bez zbytečných průtahů. I proto jsou ve správním řádu upraveny lhůty²⁴ k provedení některých procesních úkonů a k vydání rozhodnutí. Pro vedená správní řízení je rovněž stanoven § 3 odst. 3 správního řádu požadavek hospodárnosti. Jako problém se jeví fakt, že pojem hospodárnost není ve Správním řádu blíže specifikován, a proto se jeho obsah odvíjí konkrétně od každého jednotlivého případu.

Zásada rovnosti účastníků

Tato zásada interpretuje rovnost účastníků řízení v jejich procesních právech a povinnostech. V podstatě se jedná o projev ústavní zásady rovnosti účastníků, konkretizované pro potřeby správního řízení. Tuto zásadu je nutné respektovat v průběhu celého správního řízení a ve všech potřebných aspektech. I v těch případech kdy zákon jasně omezuje postavení určité skupině účastníků jen na určitou část řízení, je nutné zachovat, v této části řízení nebo pro daný účel, jejich postavení jako „plných“ účastníků řízení se všemi procesními právy a povinnostmi. Zásada je vyjádřena již v úvodních ustanoveních správního řádu,²⁵ objevuje se taktéž v jeho četných dalších ustanoveních a samozřejmě se projevuje v ustanoveních celé řady dalších právních předpisů upravujících zvláštní druhy správního řízení

Zásada volného hodnocení důkazů

Hodnocení důkazů provádí správní orgán na základě své úvahy, aniž by předem byla jakkoliv stanovena důkazní síla určitých druhů důkazů. Důkazy jsou hodnoceny jednotlivě i ve vzájemné souvislosti. Hodnocení je tedy vždy závislé na konkrétních důkazech a okolnostech existujících, resp. zjištěných v daném případě. Uplatňování této zásady ovšem neznamená jakousi libovůli správního orgánu při hodnocení skutkového základu věci, protože v tomto případě je hodnocení limitováno jejím účelem, tedy zjistit přesně a úplně skutečný stav věci a z něj vyvodit logicky odůvodněné závěry.

Zásada dvoustupňového řízení

Tato zásada vyjadřuje obecné oprávnění účastníků správního řízení napadnout každé rozhodnutí orgánu prvního stupně řádným opravným prostředkem, tedy odvoláním resp. rozkladem. K přezkoumání je povolán správní orgán vyššího stupně (odvolací orgán). Výjimku z možnosti podat odvolání může stanovit pouze zákon. Za určitých podmínek může o odvolání také rozhodnout správní orgán prvního stupně, který napadené rozhodnutí vydal.²⁶

Zásada oficiality

Uplatnění této zásady znamená, že správní řízení je v úřední pravomoci správního orgánu a nezávisí na vůli účastníků řízení. Zásada se realizuje v některých případech ve vztahu k zahájení řízení, kdy je zahajováno z úřední moci („z podnětu správního orgánu“). Tato zásada je však modifikována zásadou dispoziční a to v ostatních případech zahajování řízení, tj. na návrh účastníka řízení a dále v některých

²⁴ Problematiku lhůt upravuje ve správním řádu např. § 27, § 29 a další.

²⁵ Konkr. ustanoveno § 4 odst.2

²⁶ Uvedený způsob přezkumu je nazýván autoremedurou.

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

BOROVANSKÉHO 2220/11 • 150 00 PRAHA 5

Tel. _ +420 604 169 198 • EMAIL PODATELNA@USTAVPRAVA.CZ • www.ustavprava.cz

dalších fázích řízení. U takto zahájených řízení, tedy na návrh účastníka, může vzít účastník v průběhu řízení návrh zpět, pokud s tím souhlasí všichni ostatní účastníci. Zásada dispoziční se jednoznačně uplatňuje ve vztahu k odvolání, jakožto k řádnému opravnému prostředku, které je zcela v dispozici účastníka řízení. Obě zmíněné zásady se uplatňují v průběhu správního řízení v nejrůznějších kombinacích, založených příslušnými právními úpravami, kdy jsou některé úkony prováděny z moci úřední, resp. z úřední povinnosti, a jiné jsou naopak v dispozici účastníků řízení.

Zásada písemnosti

Tato zásada charakterizuje správní řízení jako řízení vedené zejména na základě písemných podkladů. Obecně tedy právní úprava správního řízení nevyžaduje svolání ústního jednání k projednání dané věci. Tato zásada je však tam, kde to stanoví speciální zákon nebo vyžaduje-li to povaha věci, zejména pokud to může přispět k jejímu objasnění, modifikována zásadou ústnosti, kdy je správním orgánem nařízeno ústní jednání, někdy spojené s ohledáním (místním šetřením).

Zásada veřejnosti

Podstata této zásady spočívá v tom, že správní řízení nejsou vedena veřejně. Ani u svolaných ústních jednání zákon obecně nepředpokládá jejich veřejnost, pokud zvláštní zákon nebo správní orgán nestanoví jinak.

Zásada jednotnosti řízení

Vymezuje správní řízení jako jeden procesní celek, v jehož rámci může účastník uplatňovat své návrhy, připomínky, vyjádření nebo doplnění, zatímco správní orgán v jeho rámci shromažďuje podklady pro rozhodnutí a činí potřebné úkony. Tato zásada se vztahuje na řízení prvoinstanční a v návaznosti na ně pak i na případné odvolací řízení. U některých zvláštních druhů správního řízení se však uplatňuje zásada koncentrace řízení. Ta naopak představuje určité omezení možnosti uplatnění připomínek jen do určitého času, resp. také místa kde je řízení prováděno, k později uplatněným námitkám a připomínkám se nepřihlíží. Uplatnění této zásady však znamená určitou restrikcí procesních oprávnění účastníků, a proto je obsahují jen některé speciální procesní úpravy.

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

BOROVANSKÉHO 2220/11 • 150 00 PRAHA 5

Tel. _ +420 604 169 198 • EMAIL PODATELNA@USTAVPRAVA.CZ • www.ustavprava.cz

2.3. Správně právní procesní vztahy

Správně právní procesní vztahy jsou právními vztahy v oblasti správního práva. Jako subjekty tohoto vztahu vystupují na jedné straně orgány veřejné správy, které řízení vedou a vydávají rozhodnutí, pro potřeby této práce se tedy jedná o živnostenské úřady a na straně druhé fyzické nebo právnické osoby odlišné od správního orgánu, v postavení účastníků řízení, jichž se následně mají dotýkat účinky správního rozhodnutí. Je nutné zdůraznit, že v případě vedení správního řízení živnostenskými úřady, nemusí vždy nutně účinky správního řízení dopadat pouze na osoby podnikající v režimu Živnostenského zákona.²⁷ Důležitým znakem vzájemných vztahů správního orgánu a tedy i živnostenského úřadu a účastníků řízení je jejich vertikálnost, jež je představována nadřazeným mocenským postavením správního orgánu, který rozhoduje o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech účastníků řízení. Správně právní procesní vztahy mají mocenský charakter, s možností použití donucení, ať už v průběhu řízení, či ve vztahu k plnění vydaného a vykonatelného správního rozhodnutí. A právě při uplatnění již zmíněné zásady oficiality vznikají tyto vztahy i proti vůli účastníka řízení.

Dalším charakteristickým rysem těchto vztahů je jejich relativnost, což znamená, že jejich obsahem jsou vždy konkretizovaná práva, právem chráněné zájmy a povinnosti individuálně určených subjektů (subjektivní oprávnění a subjektivní povinnosti). Tyto vztahy se realizují ve vzájemné interakci mezi subjekty vykonávajícími veřejnou správu a ostatními subjekty, jimiž jsou zejména účastníci správního řízení, ale i další subjekty zapojené do správního řízení (např. svědci, dotčené státní orgány, apod.)

Cílem a účelem těchto vztahů je vytvořit vždy pro daný konkrétní případ právní podmínky, aby se mohla realizovat práva a povinnosti obsažené v normách správního práva hmotného, tedy z hlediska účastníků řízení poskytnout zejména právní ochranu, založit, změnit, zrušit anebo autoritativně stvrdit oprávnění a povinnosti. Zpravidla se jedná o vztahy vnější, tedy vztahy, které jsou zaměřeny vně systému veřejné správy, k subjektům stojícím mimo organizační systém veřejné správy.

2.3.1. Subjekty správního řízení

Toto označení se vztahuje na nositele procesních práv a povinností, kteří mají rozhodující vliv na průběh a výsledek správního řízení. Hlavními subjekty jsou na straně jedné správní orgány, tedy živnostenské úřady, vystupující jako subjekty veřejné správy vybavené odpovídající veřejnou mocí, a na straně druhé účastníci řízení, vůči nimž je tato veřejná moc vykonávána a jejichž záležitostech je ve správním řízení rozhodováno, tedy fyzické a právnické osoby podnikající v režimu živnostenského zákona a ostatní osoby. Vedle těchto základních skupin mohou ve správním řízení vystupovat ještě další subjekty, zejména tzv. dotčené subjekty, jimiž mohou být zejména některé odborné orgány nebo jednotky územní samosprávy (obce). Vůle nebo stanoviska dotčených subjektů musí, resp. mohou být vzata v úvahu a v tomto ohledu jsou zmíněným subjektům přiznána určitá procesní oprávnění, a to buď v podobě vyjádření se k věci ve fázi před vydáním rozhodnutí nebo nutnosti pro daný úkon získat jejich souhlas.

Obecná úprava správního řízení nadále předpokládá, že v řízení budou vystupovat i další osoby, které nejsou účastníky řízení. Tyto osoby mají však v řízení přesně specifikovanou úlohu a postavení, s nímž je opět spojena existence procesních oprávnění a povinností. Jedná se o svědky, znalce, tlumočníky,

²⁷ § 65 odst.6 z.č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, umožňuje Živnostenskému úřadu uložit osobě, nejde-li o podnikatele, pokutu až do výše 10.000Kč, v případě, že nesplní povinnost uloženou tímto zákonem.

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

BOROVANSKÉHO 2220/11 • 150 00 PRAHA 5

Tel. _ +420 604 169 198 • EMAIL PODATELNA@USTAVPRAVA.CZ • www.ustavprava.cz

osoby disponující listinou nebo věcí, jež má být předmětem ohledání a další. Okruh, postavení a úlohu těchto osob většinou upřesňují a doplňují předpisy upravující zvláštní druhy správního řízení.

2.3.2. Správní orgány

Správní řízení mohou vést a rozhodovat v něm pouze správní orgány příslušné podle zákona. Určení příslušnosti je zcela podstatné pro vyřešení otázky, který konkrétní správní orgán z celé organizační struktury orgánů veřejné správy je příslušný k vedení daného správního řízení a následně i vydání rozhodnutí. Pravidla pro určení příslušnosti správního orgánu obsahuje správní řád a právní předpisy upravující zvláštní druhy správního řízení. Uvedená pravidla jsou závazná jak pro správní orgány tak i pro účastníky řízení. Obecně lze rozlišovat několik stránek příslušnosti správních orgánů a to věcnou, funkční a místní. Pokud budeme hovořit o živnostenských úřadech na území hlavního města Prahy²⁸, jedná se o dvaadvacet Živnostenských odborů Úřadů městských částí Prahy, dále o Odbor živností Magistrátu hlavního města Prahy a v neposlední řadě také Odbor živností Ministerstva průmyslu a obchodu České republiky.²⁹ Věcná příslušnost v tomto případě určuje orgán, který má vést správní řízení v prvním stupni. Z hlediska živnostenského podnikání na území hlavního města Prahy se v podstatě většinou jedná o již zmíněných dvaadvacet živnostenských odborů. Určení věcné příslušnosti v sobě zároveň zahrnuje také prvek příslušnosti instanční, neboť v návaznosti na určení věcně příslušného orgánu prvního stupně je zároveň příslušnou právní úpravou stanoveno, který správní orgán je orgánem instančně vyšším, tedy orgánem odvolacím. V tomto případě, tedy ve vztahu k živnostenským odborům městských částí, kromě jiného, tuto funkci zastává Odbor živností Magistrátu hlavního města Prahy.

Funkční příslušnost obecně určuje, který z orgánů – článků vnitřní organizační struktury věcně příslušného správního orgánu je příslušný vést správní řízení. Vzhledem k tématu této práce asi nemá smysl se jí blíže zabývat. V tomto případě lze pouze konstatovat, že příslušným k vedení správního řízení zahájeného pro porušení podmínek stanovených z.č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání a ostatními právními předpisy vztahujícími se k živnostenskému podnikání³⁰, je vždy z daného úřadu městské části hlavního města Prahy dotyčný živnostenský odbor.

A konečně, místní příslušnost následně řeší problém, který z věcně příslušných správních orgánů má z hlediska své územní působnosti vést správní řízení. Správní řád definuje tři druhy místní příslušnosti. V prvním případě, pokud jde v řízení o činnost účastníka, je rozhodujícím kritériem místo této činnosti. Typickým případem, kdy živnostenské úřady zahajují správní řízení a jejich příslušnost se odvíjí od tohoto kritéria, je činnost, kterou Živnostenský zákon definuje jako neoprávněné podnikání.³¹ V případě, že se řízení týká nemovitosti, pak je dalším kritériem příslušnosti právě poloha zmíněné nemovitosti. V ostatních případech se místní příslušnost správního orgánu odvíjí od místa trvalého pobytu, resp. posledního trvalého pobytu na území České republiky, popřípadě od sídla právnické osoby, eventuelně její organizační složky,

²⁸ Definováno z.č. 570/1991 Sb., o živnostenských úřadech v návaznosti na z.č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze

²⁹ z.č. 570/1991 Sb., o živnostenských úřadech stanoví, že do doby zřízení Živnostenského úřadu České republiky bude vykonávat jeho působnost Ministerstvo průmyslu a obchodu.

³⁰ Např. porušení ust. § 8, §10-§14 z.č. 632/1992 Sb., o ochraně spotřebitele a další.

³¹ Neoprávněné podnikání podrobně definuje § 61, následně ukládání sankcí právnickým osobám řeší § 62 a fyzickým osobám § 63a z.č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání.

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

BOROVANSKÉHO 2220/11 • 150 00 PRAHA 5

Tel. _ +420 604 169 198 • EMAIL PODATELNA@USTAVPRAVA.CZ • www.ustavprava.cz

týká-li se řízení právě této složky³². Pokud se příslušnost správního orgánu odvíjí od tohoto třetího kritéria, je možné postoupit zahájené správní řízení na žádost účastníka, případně na základě jeho souhlasu včetně souhlasu ostatních účastníků řízení, jinému věcně příslušnému orgánu téhož stupně, v jehož územním obvodu má účastník pracoviště nebo přechodný pobyt³³, pokud s tímto postoupením nově příslušný orgán souhlasí. S problematikou místní příslušnosti správních orgánů souvisí otázka kompetenčních konfliktů, tedy sporů o příslušnost. Tyto spory mohou být jednak povahy pozitivní, ale také povahy negativní. V případě sporů pozitivního charakteru, připadá v úvahu k provedení řízení několik místně příslušných správních orgánů. V této situaci se uplatní, pokud se správní orgány nedohodnou jinak, tzv. předstížení, řízení koná tedy ten správní orgán, který jej zahájil jako první. Negativní kompetenční konflikt následně spočívá v situaci, kdy je k vedení řízení místně příslušných několik správních orgánů a každý z nich odmítá řízení provést. Uvedený konflikt řeší správní řád tak, že nejbližší nadřízený správní orgán, tedy orgán, který je příslušným správním orgánům nadřízen, rozhodne, který z nich správní řízení provede. Pokud není možné určit místně příslušný správní orgán podle výše uvedených kritérií, stanoví ústřední orgán státní správy, do jehož působnosti věc patří, který věcně příslušný správní orgán řízení provede. Ve vztahu k živnostenským úřadům tedy toto stanovuje Ministerstvo průmyslu a obchodu České republiky, jako vykonavatel působnosti zatím nevzniklého Živnostenského úřadu České republiky.

Zásada materiální (objektivní pravdy) a zásada rovnosti se ve správním řízení prosazují taktéž ve vztahu k zajištění podmínek objektivity (nestrannosti) pracovníka nebo člena správního orgánu, který se podílí na vedení správního řízení a na rozhodování v tomto řízení. Z uvedeného důvodu je z rozhodování a projednávání věci u správního orgánu vyloučen ten jeho pracovník nebo člen, u něhož lze mít pochybnosti o jeho nepodjatosti pro jeho vztah k věci případně k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům. Pracovník nebo člen správního orgánu bude rovněž vyloučen v případě, že se účastnil řízení v dané věci u správního orgánu jiného stupně. V tomto bodě je nutné zdůraznit, že institut vyloučení nenastupuje automaticky. Skutečnosti nasvědčující vyloučení má oznámit, a to vždy jakmile se o nich dozví, nejenom účastník řízení ale samozřejmě také pracovník nebo člen správního orgánu. V případě, že tuto skutečnost nahlašuje účastník řízení, pak toto podezření sdělí správnímu orgánu, pokud podezření nahlašuje samotný člen respektive pracovník správního orgánu, potom tuto skutečnost sdělí svému nejbližší nadřízenému. Dotyčný následně rozhodne, zda je podjatost dána a tedy i o případném vyloučení pracovníka nebo člena správního orgánu. V souvislosti se zásadou zákonnosti je jako její záruka ve správním řádu stanoveno, že rozhodnutí vydané vyloučeným orgánem, pokud toto mohlo mít na rozhodnutí vliv, je jedním z důvodů pro obnovu řízení³⁴, jakožto mimořádného opravného prostředku pokud náprava nemohla být zjednána již v řízení odvolacím.

2.3.3 Účastníci řízení

Vymezení pojmu účastník řízení správním řádem je dosti obsáhlé. Účastníkem řízení je v podstatě každý:

- a) o jehož právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech má být v řízení jednáno
- b) jehož práva, právech chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny
- c) a také ten, kdo tvrdí, že může být ve svých právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech

³² Shodnou úpravu příslušnosti živnostenských úřadů definuje § 45 a § 50 z.č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání

³³ § 8 správního řádu

³⁴ Viz § 62 správního řádu a kap.

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

BOROVANSKÉHO 2220/11 • 150 00 PRAHA 5

Tel. +420 604 169 198 • EMAIL PODATELNA@USTAVPRAVA.CZ • www.ustavprava.cz

přímo dotčen, a to doby než se prokáže opak

Toto vymezení účastníka řízení představuje pochopitelně úpravu obecnou, která se uplatní v případech, pokud zvláštní právní předpisy nestanoví jinak. V některých případech stanoví zvláštní právní předpisy obsah pojmu účastník širěji než je tomu ve správním řádu, v některých případech je zase vymezený okruh účastníků řízení užší. Toto ale neplatí pro řízení vedená před živnostenskými úřady, vymezení obsahu pojmu účastník řízení je v tomto případě totožné s obecnou právní úpravou správního řádu. Přiznání postavení účastníka řízení je pro právnickou nebo fyzickou osobu, ke které se vztahuje, v celém průběhu správního řízení velmi významné, a to nejen díky tomu, že jsou s tímto statutem spojeny určité procesní povinnosti, ale především pak, a pro účastníky řízení je tento fakt daleko příjemnější, s tímto postavením totiž souvisí rozsáhlá procesní práva. Mezi nejvýznamnější v tomto směru se určitě řadí např. právo podat návrh na zahájení správního řízení, u těch řízení, kde se uplatňuje zásada dispoziční, a u těchto řízení také možnost, vzít svůj návrh zpět. Dalším důležitým procesním právem účastníka řízení je bezesporu právo být uvědoměn o zahájení řízení u řízení zahajovaných ex offio,³⁵ právo dát se zastupovat a být zastupován, nahlížet do spisu a pořizovat si z nich výpisy, navrhopvat důkazy, klást otázky svědkům a znalcům, vyjadřovat se k podkladům pro rozhodnutí, podat odvolání a další. K nejvýznamnějším procesním povinnostem následně určitě patří zejména povinnost účastníka řízení učinit podání u správního orgánu věcně a místně příslušného,³⁶ oznámit skutečnosti nasvědčující o podjatosti pracovníka nebo člena správního orgánu, uplatnit připomínky a námítky při konaném ústním jednání, uvádět na podporu svých tvrzení důkazy, které jsou účastníkovi známy, dostavit se na předvolání. Správnímu orgánu z tohoto institutu postavení účastníka řízení vyplývá jedna zásadní a velmi důležitá povinnost. Tou bezesporu je, po celou dobu vedení každého jednotlivého řízení, ve všech jeho stádiích, vést v patrnosti jednoznačné určení všech účastníků řízení a to i těch, jejichž postavení jakožto účastníků řízení vzniklo dodatečně, neboť opomenutí kohokoliv, kdo má právo zastávat postavení účastníka řízení, je jedním z důvodů pro již zmíněnou obnovu řízení.

Účastníky správního řízení mohou tedy být osoby fyzické nebo osoby právnické³⁷. Podmínkou jejich účasti ve správním řízení je právní subjektivita³⁸ těchto osob a dále jejich procesní způsobilost³⁹. Právní subjektivita fyzických osob obecně vzniká narozením a zaniká smrtí, v některých případech však její vznik nebo zánik upravují specificky předpisy správního práva. Pokud tyto správně právní předpisy nestanoví jinak, řídí se pak občanskoprávními předpisy⁴⁰. Právní subjektivita fyzické osoby je předpokladem toho, aby mohla nabývat vlastními úkony svých práv a povinností. Fyzické osoby mají způsobilost samostatně jednat ve správním řízení v takovém rozsahu, v jakém mají způsobilost nabývat práva a brát na sebe povinnosti.

Způsobilost k právním úkonům upravují mnohé předpisy správního práva rozdílně, nicméně obecně vzniká plná způsobilost k právním úkonům zletilostí, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak.

U právnických osob právní subjektivita vzniká za podmínek stanovených pro jejich vznik v příslušných právních předpisech. Obecně se uplatňuje zásada, opět pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak, že subjektivita právnické osoby a její procesní způsobilosti spadají v jedno. Protože u fyzické osoby je procesní způsobilost vymezena rozsahem způsobilosti k právním úkonům, zatímco u

³⁵ Z moci úřední

³⁶ Viz kapitola 2.3.2 Správní orgány, str. 20 této práce

³⁷ podrobně definovány § 18 Občanského zákoníku

³⁸ způsobilost k právním úkonům

³⁹ způsobilost samostatně jednat před správním orgánem

⁴⁰ Viz § 7 z.č. 40/1964 Sb., Občanského zákoníku

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

BOROVANSKÉHO 2220/11 • 150 00 PRAHA 5

Tel. _ +420 604 169 198 • EMAIL PODATELNA@USTAVPRAVA.CZ • www.ustavprava.cz

právnícké osoby se obecně předpokládá procesní způsobilost, pokud jsou způsobilé být účastníkem správního řízení, tedy pokud mají právní subjektivitu, nedostatek procesní způsobilosti přichází prakticky v úvahu pouze u fyzických osob. Tento nedostatek, tedy nedostatečnou způsobilost k samostatnému jednání před správním orgánem, řeší správní řád pomocí institutu zákonného zástupce,⁴¹ příp. opatrovníka ustanoveného správním orgánem. Stejně se správní orgán zachová i tehdy, tedy že ustanoví opatrovníka účastníkovi řízení, pokud mu není známa adresa jeho pobytu nebo se mu nepodařilo doručit písemnost na známou adresu v cizině a tento účastník si již sám neustanovil zástupce. Shodně bude také správní orgán postupovat i v případě, že účastníkem jednání je osoba, která je stížena duševní nebo jinou poruchou, pro kterou nemůže ve správním řízení samostatně jednat a tato osoba opět nemá zákonného zástupce. Oprávněné k jednání za právnícké osoby jsou jejich orgány, zejména se jedná o statutární orgán⁴² a dále mohou jednat prostřednictvím svého zástupce. V neposlední řadě mohou samozřejmě za právníckou ale i fyzickou osobu jednat také ostatní osoby, např. advokát, avšak vždy jen na základě plné moci a v jejím rozsahu.⁴³

2.4 Zahájení a průběh správního řízení

Konečným výsledkem vedeného správního řízení je v převážné většině⁴⁴ správní rozhodnutí. Jedná se o individuální správní akt, který vydává správní orgán, tedy příslušný živnostenský úřad, a kterým zasahuje do právních poměrů konkrétních účastníků řízení. Přestože rozhodnutí je v podstatě to nejdůležitější na správním řízení, a je nutné, aby bylo naprosto v souladu se správním řádem, dříve než je vydáno, musí samozřejmě příslušný živnostenský úřad učinit celou řadu kroků a projít nejrůznějšími úkony tak jak stanoví správní řád. Tyto úkony a kroky jsou velice důležité, protože pokud nebude mít průběh správního řízení veškeré zákonné náležitosti, je velmi pravděpodobné, že v případě odvolání účastníka řízení proti takovému rozhodnutí, bude napadeno i přesto, že samotné rozhodnutí má všechny náležitosti a je právně v pořádku.

Celá oblast živnostenského podnikání v České republice je v současné době velmi rozsáhlá. Asi největší kumulace nejrůznějších druhů živnostenského podnikání je potom soustředěna právě v hlavním městě Praze. S touto koncentrací následně samozřejmě souvisí i koncentrace činností, které jsou v rozporu s nejrůznějšími právními předpisy. Na tento fakt se snaží reagovat nejrůznější orgány státní správy koordinací kontrolní činnosti všech kontrolních správních orgánů a tedy i živnostenských odborů. Z uvedeného vyplývá, že živnostenské odbory úřadů městských části hlavního města Prahy, jsou v posledních letech nuceny náležitě reagovat svou kontrolní činností nejenom na nejrůznější usnesení vlády,⁴⁵ ale také Ministerstva průmyslu a obchodu České republiky a Magistrátu hlavního města Prahy.

⁴¹ Institut zastupování upravuje § 17 správního řádu

⁴² Jedná se především o osoby nebo členy určené k jednání příslušným organizačním předpisem. Také to může být i pracovník, který prokáže že je oprávněn jednat za právníckou osobu a to v rozsahu uložených pracovních úkolů.

⁴³ V tomto bodě se liší úprava zmocnění v § 17 odst. 4 správního řádu a v § 71 odst.4 z.č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání. Toto ustanovení Živnostenského zákona totiž na rozdíl od správního řádu, vyžaduje zastupování pouze na základě úředně ověřené plné moci.

⁴⁴ § 33 správního řádu umožňuje za zákonem daných podmínek správní řízení zastavit

⁴⁵ Např. Usnesení vlády České republiky ze dne 4.2.2004 č.108 „o Akčním plánu boje s nelegální migrací. V rámci tohoto usnesení provádí celorepublikově živnostenské úřady kontrolu zahraničních fyzických osob, zahraničních právníckých osob a českých právníckých osob s účastí cizince ve statutárním orgánu

Protože se jedná se o nejrůznější a velmi rozdílné sféry živnostenského podnikání,⁴⁶ které často úzce souvisí např. s daňovými úniky, trestnou činností apod., většina zahajovaných správních řízení a vydaných rozhodnutí se následně tedy váže právě k této kontrolní činnosti.

2.4.1 Zahájení správního řízení⁴

Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, nezakládá žádnou rozdílnou úpravu zahájení správního řízení. Tedy v této fázi postupují živnostenské úřady plně v souladu se správním řádem.⁴⁷ Řízení může být zahájeno v zásadě dvěma způsoby. Zahajuje se jednak na návrh účastníka řízení, jednak z podnětu správního orgánu, což je poměrně častější případ. Zahájení na návrh účastníka je zahájeno dnem, kdy podání dojde příslušnému živnostenskému odboru. V případě, že podání bylo učiněno u nesprávného živnostenského úřadu, je tento následně povinen postoupit podání příslušnému orgánu a teprve dnem kdy toto podání dojde živnostenskému úřadu oprávněnému ve věci rozhodnout, je řízení zahájeno. Nicméně, v případě, že by hrozilo nebezpečí z prodlení a škoda, je původní orgán, i přes svou nepřislušnost, povinen podniknout příslušná opatření a také je povinen o postoupení vyřízení věci informovat účastníka řízení. Druhým způsobem zahájení správního řízení je řízení zahájené z podnětu správního orgánu. Jak jsem již předeslala, v případě živnostenských úřadů, je to ten častější způsob, který velice často souvisí právě s jejich poznatky z kontrolní činnosti. V tomto případě, je řízení zahájeno dnem, kdy živnostenský odbor učiní vůči účastníku řízení první úkon a tento úkon dotyčným stanoveným způsobem oznámí. Důraz kladený na stanovení přesného dne zahájení správního řízení, je odvozený od skutečnosti, že od tohoto dne vznikají účastníkům řízení veškerá procesní práva a povinnosti a navíc, od okamžiku zahájení správního řízení také začíná běžet lhůta stanovená zákonem pro vydání rozhodnutí.

Aby bylo zahájeno správní řízení dnem, kdy podání⁴⁸ účastníka dojde živnostenskému odboru, je nutné, aby toto podání splňovalo veškeré zákonem stanovené náležitosti. Musí z něj být patrné, kdo jej činí, v jaké věci a co navrhuje. Dále je nutné, aby podání bylo učiněno u věcně a místně příslušného živnostenského odboru. Pokud není splněna jedna z těchto podmínek, řízení nemůže být dnem podání zahájeno. V případě, že se tento problém týká nějakého nedostatku, je živnostenský odbor povinen pomoci účastníkovi řízení tento nedostatek odstranit a upozornit jej jakým způsobem neodstranění této závady ovlivní průběh celého správního řízení. O zahájení správního řízení, ať už z moci úřední nebo na základě podání účastníka je následně správní orgán povinen informovat všechny jemu známé účastníky řízení. Jak bylo již zmíněno hned v úvodu této kapitoly, vzhledem k tomu, že správní řízení vedená živnostenskými úřady v podstatě nejsou na počet účastníků řízení nijak náročná, neobsahuje ani z.č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, žádnou zvláštní úpravu podmínek zahájení řízení a především pak podmínek obeznámení účastníků řízení s tímto úkonem. Živnostenské úřady tedy postupují v souladu s podmínkami stanovenými správním řádem. I přesto, že institut zahájení správního řízení není správním řádem více konkretizován, než jak jsem uvedla v tomto odstavci, je velmi důležité dbát na to, aby zahájení správního řízení obsahovalo všechny důležité informace, např. v jaké věci je řízení zahájeno, jaká má účastník řízení procesní práva a povinnosti a samozřejmě je nutná i specifikace příslušného správního orgánu. Na skutečnost upozorňuji na základě osobních zkušeností, kdy jsem se nejednou setkala se situací, že odvolací

⁴⁶ Do takovéto kontrolní činnosti spadají např. ochrana práv duševního vlastnictví, problematika pojištění cestovních kanceláří, klamání spotřebitele, problematika náležitých evidencí zastaváren, bazarů a obchodů s použitým zbožím, pražská taxislužba apod.

⁴⁷ konkrétně § 18 správního řádu

⁴⁸ § 19 správního řádu

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

BOROVANSKÉHO 2220/11 • 150 00 PRAHA 5

Tel. _ +420 604 169 198 • EMAIL PODATELNA@USTAVPRAVA.CZ • www.ustavprava.cz

orgán, tzn. Odbor živností Magistrátu hlavního města Prahy, napadl vydané rozhodnutí, proti kterému se daný účastník odvolal a které bylo po právní stránce naprosto v pořádku až na to, že v oznámení o zahájení správního řízení nebyl dotčený účastník informován o svých procesních právech a povinnostech.

2.4.2 Průběh správního řízení

Do vlastního průběhu správního řízení, ještě před vydáním konečného rozhodnutí, je nutné zařadit celou řadu důležitých kroků a úkonů tak jak to stanoví správní řád.

Dalším krokem, v již zahájeném správním řízení, tak může být i ústní jednání. Vzhledem k tomu, že z.č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání tuto povinnost nenařizuje, opět v tomto případě používají živnostenské úřady příslušná ustanovení správního řádu, která ponechávají tuto záležitost zcela na libovůli správních orgánů. Nicméně živnostenský úřad by měl nařídít ústní jednání určitě v tom případě, pokud se domnívá, že ústní jednání přispěje k objasnění povahy věci. Charakteristickým rysem ústního jednání je jeho neveřejnost, což znamená, že přizváni mohou být pouze osoby zúčastněné na jednání. V průběhu samotného jednání jsou dále tyto osoby vyzvány, aby uplatnily všechny své připomínky a náměty, což ovšem mohou činit v kterémkoli stadiu správního řízení.⁴⁹

Dalším významným institutem v průběhu správního řízení, který ponechává z.č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání zcela bez úpravy je povinnost správního orgánu sepsat o důležitých procesních úkonech, např. o ústním jednání nebo ústním podání, protokol⁵⁰, tedy úřední zápis, úřední záznam. Protokol se dále sepisuje o vyjádření účastníků řízení, o provedených (nelistinných) důkazech a o hlasování. Sepisuje jej pracovník živnostenského úřadu, který úkon provádí nebo je mu přítomen a opatří jej svým podpisem. Následně protokol podepíše také všechny osoby, které se ústního jednání zúčastnily. Pokud někdo odmítne protokol stvrdit svým podpisem, zanechá se i tato informace do protokolu společně s uvedením důvodů a námitek proti obsahu protokolu. Tak jako má své zákonem stanovené náležitosti podání má je i protokol. Z protokolu opět musí být patrné kdo, kde a kdy řízení prováděl, dále předmět řízení, kdo se jej zúčastnil, jaká byla obsah řízení a v neposlední řadě dále i jaká byla přijatá opatření.

V této části bych určitě neměla také opomenout zmínit spis a procesní práva⁵¹, která se k němu vážou. Spis je souborem všech písemností a dokladů shromážděných a získaných správním orgánem, vztahujících se k dané věci. Se spisem se pojí procesní právo účastníků řízení a jejich zástupců a sice právo nahlížet do spisu a pořizovat si z něj výpisy. Do spisu ovšem mohou nahlížet i osoby, které nejsou účastníky řízení. Toto umožnění však závisí zcela na uvážení správního orgánu a osoba musí jednoznačně prokázat odůvodněnost svého požadavku.⁵² Pokud správní orgán dojde k závěru, že požadavek je odůvodněný a tudíž že umožní dané osobě nahlédnout do spisu, musí učinit taková opatření, aby nedošlo k porušení státního, hospodářského nebo služebního tajemství nebo zákonem uložené nebo uznané mlčenlivosti.

⁴⁹ Některé právní předpisy oproti tomu uplatňují zásadu koncentrace řízení (např. řízení podle stavebního zákona, vodoprávní řízení apod.), což znamená, že námitky a připomínky lze uplatnit pouze při svolaném ústním jednání, které je často spojeno s šetřením na místě samém. K později uplatněným připomínkám a námitkám se pak již nepřihlíží. Na tuto skutečnost ovšem musí správní orgán upozornit účastníky řízení předem.

⁵⁰ Podrobně upravuje § 22 správního řádu

⁵¹ Viz § 23 správního řádu

⁵² Např. důležitý právní zájem

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

BOROVANSKÉHO 2220/11 • 150 00 PRAHA 5

Tel. _ +420 604 169 198 • EMAIL PODATELNA@USTAVPRAVA.CZ • www.ustavprava.cz

2.4.3. Zajištění průběhu správního řízení

V průběhu správního řízení disponuje správní orgán, tedy i živnostenský úřad určitými procesními prostředky sloužící zejména k zajištění hladkého průběhu řízení a především pak k získání všech potřebných podkladů pro chystané rozhodnutí. Jedná se o tyto instituty: předvolání, předvedení, předběžná opatření, pořádkové opatření a dožádání.⁵³ Společným nositelem těchto institutů mimo jiné je, že jejich právní úprava vychází čistě ze správního řádu a Živnostenským zákonem zůstává téměř nedotčena.

Mezi předvedením, předvoláním a pořádkovým opatřením resp. pořádkovou pokutou existuje jistá následná posloupnost, která v podstatě spočívá v tom, že nesplnění nebo nereagování na předvolání má za následek předvedení popřípadě je možná taktéž i pořádková pokuta. V případě předvolání dotyčné ustanovení správního řádu přímo nevyžaduje písemnou formu, nicméně jsem toho názoru, že pro eventuelní uplatnění dalších procesních prostředků, jako jsou právě předvedení a pořádková pokuta, je vhodnější využít písemné formy společně s doručením do vlastních rukou. Předvolávány jsou ty osoby, jejichž účast je při projednávání dané věci nutná a správní orgán je samozřejmě povinen, tyto osoby upozornit na následky vyplývající z jejich nereagování na tuto výzvu k dostavení se. Pokud se předvolaná osoba nedostaví bez náležité omluvy a taktéž nereaguje ani na opětovné předvolání, může jí správní orgán nechat předvést. Protože se v tomto případě jedná o radikální zásah do osobní svobody jednotlivce, jsou stanoveny obligatorní zákonné podmínky, které musí být samozřejmě naplněny současně. Správní orgán tak musí prokázat, že osoba nereagovala na dvojí předchozí předvolání bez náležité omluvy, dále že tato předchozí předvolání byla doručena, že osoba byla upozorněna na možné následky nedostavení se a v neposlední řadě také, že řízení nelze provádět bez účasti této osoby. O provedení tohoto opatření požádá správní orgán Policii České republiky, popřípadě strážníka Městské policie.⁵⁴ Další možností pokud předvolaná osoba nereaguje na výzvu správního orgánu je využít pořádkovou pokutu.⁵⁵ Obecně slouží pořádková opatření k zajištění nerušeného průběhu správního řízení a součinnosti osob účastněných na řízení, neposkytují-li tuto součinnost dobrovolně. Jejím účelem je zabraňovat průtahům a jiným problémům, které mohou při běhu řízení nastat. Vedle pořádkové pokuty, kterou je možné uložit i opakovaně je druhým typem tohoto prostředku vykázní z místa jednání. Toto se děje v případě, že dotyčná osoba hrubě narušuje průběh jednání a nepostačuje pouze domluva.

Dalšími instituty sloužícími k zajištění průběhu a účelu správního řízení jsou dožádání a předběžná opatření. Dožádání v podstatě představuje v zájmu rychlosti a hospodárnosti vedeného řízení, vzájemnou spolupráci správních orgánů. Tento institut úzce souvisí s územním obvodem, ve kterém vykonávají správní orgány svou působnost. V podmínkách živnostenských úřadů, se tohoto využívá zejména tehdy, pokud se v územním obvodu spadajícím pod jiný živnostenský úřad než je ten, který vede správní řízení, nachází provozovna⁵⁶ účastníka, jejíž kontrola je v rámci snahy o získání veškerých podkladů pro vydání rozhodnutí, nutná. V případě předběžného opatření hovoříme o prozatímním prostředku k zajištění účelu správního řízení. Jeho použití závisí čistě na uvážení správního orgánu. Uplatní se v těch situacích, kdy je k autoritativnímu zásahu správního orgánu nutné nebo vhodné přistoupit před vydáním rozhodnutí a než toto rozhodnutí bude vykonatelné. Dále je nutné zdůraznit, že předběžných opatření se užívá tehdy, pokud

⁵³ § 41 a násl. správního řádu

⁵⁴ Pokud má být předveden voják v činné službě, o jeho předvedení je požádán náčelník útvaru.

⁵⁵ V tomto bodě se rozchází právní úprava správního řádu a Živnostenského zákona. Zatímco správní řád umožňuje uložit pořádkovou pokutu v maximální výši 200 Kč, § 71odst.2 Živnostenského zákona umožňuje živnostenským úřadům tuto pokutu uložit až do výše 10000 Kč.

⁵⁶ Konkr. upravuje § 17 z.č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

BOROVANSKÉHO 2220/11 • 150 00 PRAHA 5

Tel. _ +420 604 169 198 • EMAIL PODATELNA@USTAVPRAVA.CZ • www.ustavprava.cz

by došlo k nenapravitelné újmě na právech nebo právech chráněných zájmech některého z účastníků, nebo by byla zmařena možnost provést řádně dokazování a jejich cílem je zachovat stav, věc, důkaz apod. O předběžných opatřeních se rozhoduje formou procesního rozhodnutí, přičemž případnému odvolání je zákonem odňat odkladný účinek. Svou účinnost ztrácí dnem, kdy nabude právní moci rozhodnutí ve věci, pokud nebylo správním orgánem zrušeno již dříve

2.4.4 Doručování a počítání lhůt

I přestože v celé řadě výkladů správního práva spadá doručování⁵⁷ a počítání lhůt⁵⁸ do kapitoly upravující průběh správního řízení, jsem toho názoru, že se jedná o velice důležité instituty správního řízení, a proto jsem se je rozhodla definovat v samostatné podkapitole.

V rámci průběhu správního řízení je správní orgán a tedy i živnostenský úřad vázán povinností nebo vhodností sdělit účastníkům řízení nebo jiným subjektům různé skutečnosti a předat jim některé písemnosti. Všechny důležité písemnosti, zejména rozhodnutí, je nutno doručovat do vlastních rukou. Nejčastěji se k tomuto využívá pošta, ale není ani vyloučeno doručení prostřednictvím pracovníka živnostenského úřadu nebo strážníka městské policie. Velmi důležitým institutem je v tomto případě tzv. náhradní doručení, které použije správní orgán v případě, že adresát, který se prokazatelně v místě doručování⁵⁹ zdržuje, nebyl opakovaně zastížen. Tehdy se písemnost uloží na poště a adresát se o tom vhodným způsobem vyrozumí. Pokud písemnost není vyzvednuta do tří dnů ode dne uložení, má se za to, že poslední den této lhůty je dnem doručení. Problém nastává v okamžiku, kdy správnímu orgánu nejsou známi všichni účastníci řízení nebo jejich pobyt případně u právnických osob adresa sídla. V tomto případě se použije doručení formou veřejné vyhlášky, kdy se písemnost vyvěsí způsobem v místě obvyklým, tedy nejčastěji na úřední desku příslušného orgánu, po dobu 15 dnů. Poslední den této lhůty je opět považován za den doručení. V praxi velice často využívají živnostenské úřady doručování prostřednictvím veřejné vyhlášky zejména v případech, kdy se snaží doručit písemnosti na „fiktivní“ sídla českých právnických osob, jejichž statutárními orgány jsou v naprosté většině osoby, pocházející ze států bývalého Sovětského Svazu.⁶⁰

Poslední znění Živnostenského zákona sice nenabízí rozdílnou úpravu institutu doručování, ale v minulosti tomu tak vždy nebylo. Již v úvodu zmíněnou euronovelou, tedy z.č. 167/2004 Sb., bylo zrušeno ustanovení § 70 tohoto zákona, který definoval úpravu lišící se od institutu doručování upravenou správním řádem. Rozdíl spočíval v tom, že zatímco správní řád umožňuje použít institutu náhradního doručení zmíněného v předchozím odstavci pouze v případě, že se adresát v místě doručení prokazatelně zdržuje, živnostenský zákon toto nevyžadoval. Přiznávám, jedná se o poněkud svéráznou úpravu, nicméně v průběhu řízení a ve snaze dodržet zákonné lhůty měla své kouzlo.

Dalším významným aspektem, od kterého se odvíjí průběh celého správního řízení, je počítání lhůt, které definuje jednak správní řád, ale také celá řada zvláštních právních předpisů. V případě, že tomu tak není a k provedení úkonu je stanovení lhůty nutné, stanoví přiměřenou lhůtu správní orgán. Základním pravidlem pro počítání lhůt je, že lhůta začíná běžet až dnem následujícím po dni, kdy došlo ke skutečnosti

⁵⁷ § 24 a následující Správního řádu

⁵⁸ § 27 a § 28 Správního řádu

⁵⁹ § 31 odst.2 Živnostenského zákona definuje pro účely doručování u fyzických osob adresu místa podnikání, u právnických osob potom adresu jejich sídla. Obě tyto adresy musí být také pro účely doručování náležitě označeny.

⁶⁰ Viz kapitola 4 této práce

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

BOROVANSKÉHO 2220/11 • 150 00 PRAHA 5

Tel. _ +420 604 169 198 • EMAIL PODATELNA@USTAVPRAVA.CZ • www.ustavprava.cz

určující počátek této lhůty. Pokud případně konec lhůty na den pracovního klidu, je posledním dnem lhůty příští pracovní den. Lhůty mohou být definovány konkrétním datem, nebo také určitým počtem týdnů, měsíců nebo let. Tato lhůta pak končí dnem, který se svým označením shoduje s dnem, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek lhůty, jestliže ale takový den neexistuje, končí lhůta posledním dnem měsíce. Lhůta zůstává zachována i v tom případě, že podání účastníka řízení bylo u příslušného správního orgánu příp. předáno k poštovní přepravě až poslední den této lhůty. Na základě žádosti účastníka řízení může správní orgán také prominout zmeškání lhůty, ovšem i v tomto případě stanoví správní řád lhůty, do kterých je možné o prominutí zmeškání požádat.

Od lhůt se odvíjí i další institut správního řízení, kterým je přerušení řízení.⁶¹ Jeho podstata spočívá ve skutečnosti, že během tohoto přerušení neběží lhůty a nelze provádět procesní úkony. V přerušeném řízení dále pokračuje z vlastní iniciativy správní orgán nebo na základě podnětu účastníka řízení, ale jen v tom případě, že pominuly překážky pro přerušení řízení

2.4.5 Zjišťování podkladů pro rozhodnutí

Živnostenský zákon nepřináší v této části správního řízení žádnou zvláštní úpravu, a tudíž živnostenské úřady se při zjišťování podkladů pro rozhodnutí orientují jen dle příslušných ustanovení správního řádu. Domnívám se, že tuto část asi nemá smysl nějak výrazněji a podrobně rozebírat, zaměřím se tedy pouze na obecné shrnutí tohoto tématu.

V návaznosti na zásadu materiální pravdy je správnímu orgánu uložena povinnost zjistit přesně a úplně skutečný stav věci a k tomu si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí. Jako podklad slouží všechny skutečnosti, které mohou přispět k objasnění skutečného stavu věci. Jedná se především o podání, návrhy a vyjádření účastníků řízení, důkazy, čestná prohlášení a skutečnosti všeobecně známé, či známé správnímu orgánu z jeho úřední činnosti. Rozsah a způsob zjišťování podkladů pro rozhodnutí si určuje sám správní orgán, ale svůj postup poté musí zdůvodnit v odůvodnění rozhodnutí.

K významným procesním oprávněním účastníka řízení náleží právo klást otázky svědkům a znalcům při ústním jednání a místním ohledání. Účastník má také právo navrhopvat důkazy a jejich doplnění, a to v celém průběhu správního řízení. S právní orgán je také povinen umožnit účastníkům před vydáním rozhodnutí vyjádřit se k podkladům pro dané rozhodnutí i ke způsobu jejich zjištění, eventuelně navrhnout jejich doplnění. Nerespektování této zákonné povinnosti může být důvodem pro obnovu řízení, přezkoumání rozhodnutí v řízení mimo odvolání, jakož i soudního přezkoumání rozhodnutí, pokud její opomenutí mělo nebo mohlo mít vliv na věcnou správnost rozhodnutí.

K přesnému a úplnému posouzení věci někdy zcela postačuje správními orgánu jako podklad pro rozhodnutí samotný návrh na zahájení řízení. Někdy ale musí přistoupit k více či méně složitému dokazování.⁶² Důkaz potvrzuje nebo vyvrací skutečnost důležitou pro posouzení a rozhodnutí věci samé. K dokazování slouží důkazní prostředky. Jsou jimi zejména: výslech svědků, znalecký posudek, listina, ohledání. Lze ovšem použít i dalších jako jsou např. film, fotografie, zvukový záznam, vyjádření odborných pracovníků a institucí učiněných jinak než formou znaleckého posudku.

⁶¹ Viz § 29 správního řádu. Obligatorně se řízení přeruší, jestliže bylo zahájeno řízení o předběžné otázce, nebo byl účastník vyzván k odstranění nedostatků podání, doba přerušení není v tomto případě ve správním řízení stanovena, fakultativně pak, navrhnou-li to shodně účastníci řízení a to až na 30 dní..

⁶² Dokazování je činnost správního orgánu vedoucí k získání poznatků o skutkovém základu pro rozhodnutí.

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

BOROVANSKÉHO 2220/11 • 150 00 PRAHA 5

Tel. _ +420 604 169 198 • EMAIL PODATELNA@USTAVPRAVA.CZ • www.ustavprava.cz

Samostatně poté správní řád upravuje tzv. předběžné otázky. Jedná se o takové otázky, od jejichž posouzení se odvíjí i samostatné rozhodnutí ve věci a především pak, k jejich rozhodnutí není příslušný správní orgán, který vede správní řízení. Pokud orgán příslušný k rozhodnutí ve věci předběžné otázky vydá pravomocné rozhodnutí, je jím příslušný správní orgán vedoucí řízení vázán.

2.5. Správní rozhodnutí a opravné prostředky

Konečným cílem zákonem stanovených činností správního orgánu během vedeného správního řízení je správní rozhodnutí. Jedná se o akt aplikace práva realizovaný správním orgánem disponujícím určitým mocenským, nadřazeným postavením vůči účastníkům řízení. Meritorním způsobem⁶³ je v něm rozhodováno o právech, právech chráněných zájmech a povinnostech účastníků řízení.

V rámci správního řízení se uplatňuje vedle konečného rozhodnutí ve věci samé také rozhodnutí tzv. mezitímní, což znamená rozhodnutí procesní povahy, jako je např. rozhodnutí o přerušení řízení, rozhodnutí o vyloučení pracovníka správního orgánu, rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty apod. Charakteristickým rysem tohoto rozhodnutí procesní povahy je, že není zaměřeno na řešení předmětu správního řízení, ale pouze na zaručení jeho nerušeného průběhu. Vzhledem k tomu, že naplňuje všechny znaky správního rozhodnutí, tak jak stanovuje správní řád, musí nutně naplňovat také všechny požadavky, které jsou kladené na tento druh správního aktu. Podle toho zda správní rozhodnutí zakládá účastníkovi řízení nové povinnosti nebo nová oprávnění anebo zda mění dosavadní, již existující oprávnění a povinnosti, rozlišujeme správní rozhodnutí na deklaratorní a konstitutivní povahy. Vydané správní rozhodnutí je pro účastníka řízení závazné, musí je respektovat, případně naplňovat povinnosti v něm založené.

Při vydávání správního rozhodnutí je velmi důležité, nejenom aby rozhodnutí splňovalo všechny zákonem stanovené požadavky,⁶⁴ ale aby zde také byla určitá návaznost mezi rozhodnutím a zahájením správního řízení. Tato návaznost by se dala definovat tak, že pokud bylo správní řízení zahájeno pro porušení určitého ustanovení daného zákona, je nutné, aby i vydané rozhodnutí řešilo toto ustanovení. Tzn., pokud v průběhu správního řízení, v rámci zjišťování podkladů pro rozhodnutí, zjistí dotyčný správní orgán, že bylo porušeno ještě jiné ustanovení, je nutné aby o tzv. rozšíření právní kvalifikace informoval účastníka řízení a taktéž učiní i v případě, pokud se jedná o změnu právní kvalifikace.

Významným projevem uplatnění rychlosti zásady správního řízení je zakotvení do správního řádu lhůty k vydání rozhodnutí. Pokud se jedná o věc jednoduchou, a je to možné, je správní orgán povinen rozhodnout bezodkladně. V ostatních případech pak do třiceti dnů a ve zvlášť složitých věcech do 60 dnů ode dne zahájení správního řízení. Zde opět zakládá Živnostenský zákon úpravu odlišnou, která se vztahuje k vydávání koncesní listiny.⁶⁵ Rozhodnutí o žádosti o koncesní listinu vydá příslušný Živnostenský úřad do šedesáti dnů od podání žádosti. Tato úprava umožňuje šedesátidenní lhůtu k vydání rozhodnutí pravděpodobně kvůli tomu, že u řady koncesních listin je nutné k jejímu vydání, pokud tak stanoví příloha č.3 Živnostenského zákona, stanovisko příslušného orgánu státní správy. Tento orgán je povinen toto stanovisko zaujmout do třiceti dnů od doručení žádosti, pokud příloha č.3 Živnostenského zákona nestanoví jinak.

Převážná většina rozhodnutí, které vydávají živnostenské úřady, se váže na zjištění během jejich

⁶³ Tj. co do podstaty věci

⁶⁴ Viz. § 47 správního řádu

⁶⁵ Viz. § 52 a 53 odst. 4 Živnostenského zákona

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

BOROVANSKÉHO 2220/11 • 150 00 PRAHA 5

Tel. _ +420 604 169 198 • EMAIL PODATELNA@USTAVPRAVA.CZ • www.ustavprava.cz

kontrolní činnosti. Není to ovšem pravidlem. Řada rozhodnutí se rovněž odvíjí od jejich evidenční činnosti. Takovýmto případem je i vydávání již zmíněných koncesních listin,⁶⁶ kdy po splnění zákonných náležitostí, vydá příslušný živnostenský odbor rozhodnutí o udělení koncese.⁶⁷ Samotná koncesní listina bude následně vydána do patnácti dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.⁶⁸ Dalším typickým případem takového rozhodnutí je např. rozhodnutí o tom, že ohlášení nevzniklo,⁶⁹ vydané živnostenským odborem v těch případech, kdy fyzická nebo právnická osoba učinila ohlášení živnosti a podání nemělo všechny stanovené náležitosti. Pokud následně osoba tyto nedostatky v určené lhůtě neodstraní, zahájí živnostenský úřad správní řízení a následně vydá toto rozhodnutí. V tomto momentě taktéž dochází i k propadnutí správního poplatku.⁷⁰

Správní řád jako obecný zákon s podpůrnou funkcí samozřejmě neupravuje konkrétní podobu ukládaných sankcí. Tuto úpravu tedy následně musí obsahovat zvláštní právní předpisy. V z.č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání tuto oblast upravují hlava II a hlava III a následně lhůty pro zahájení řízení o uložení pokuty hlava IV v části páté. Jedním z nejzávažnějších porušení ustanovení z.č. 455/1991 Sb., je bezesporu neoprávněné podnikání.⁷¹ O závažnosti tohoto porušení zákona svědčí i skutečnost, že za toto porušení nemůže příslušný živnostenský úřad uložit pokutu v blokovém řízení⁷², což může učinit za porušení ostatních ustanovení zákona. O jeho závažnosti svědčí taktéž i maximální možná výše ukládaných pokut.⁷³

Maximální výše ukládaných pokut za porušení ostatních ustanovení Živnostenského zákona se odvíjí od jednotlivých ustanovení, která jsou v tomto případě porušována.⁷⁴ Velmi významné změny do tohoto ustanovení a následně do ustanovení § 31 Živnostenského zákona vnesla novela Živnostenského zákona č.119/2004 Sb. Cílem této novely bylo zabránit prodeji zcizeného zboží v zastavárnách, bazarech a dalších obchodech s použitým zbožím. Ode dne účinnosti této novely, tedy od 19. 3. 2004 započali Živnostenské úřady na území České republiky intenzivní kontrolní činnost v těchto obchodech, o kterých pravidelně podávají čtvrtletní zprávy svým nadřízeným orgánům, tedy v případě živnostenských odborů jednotlivých úřadů městských částí Prahy se jedná o Magistrát hlavního města Prahy. Nadřízené orgány tyto informace poté zpracovávají a poskytují je Ministerstvu průmyslu a obchodu České republiky. Při těchto kontrolách se živnostenské úřady zaměřují na řádnou evidenci prodávaného zboží, ta je následně upravena právě § 31 Živnostenského zákona. Další změnou v rámci této novely byla v návaznosti na nově stanovené podmínky v § 31 také upravena výše maximální možné pokuty stanovené § 65. Za porušení

⁶⁶ Viz § 50 a násl. Z.č.455/1991 Sb., o živnostenském podnikání

⁶⁷ V tomto případě se jedná o řízení zahájené na základě podnětu účastníka řízení, tedy dnem, kdy bylo učiněno podání

⁶⁸ Do roku 1996 se obdobně postupovalo i v případě vydávání živnostenských listů

⁶⁹ § 47 odst.4, 5, 6 z.č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání

⁷⁰ Správní poplatky za správní úkony provedené živnostenskými úřady upravuje z.č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků

⁷¹ Jedná se o činnost, jež je předmětem provozování živnosti a kterou dotyčná osoba provozuje bez živnostenského oprávnění pro tuto činnost

⁷² Maximální výše blokové pokuty je do 5000Kč a nelze se proti ní odvolat. Konkrétně def. § 66 odst.5 Živnostenského zákona.

⁷³ Viz. § 62 a § 63a z.č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání

⁷⁴ Definováno § 65 Živnostenského zákona. V každé odstavci je stanovena jiná maximální možná výše pokuty a dále konkrétní porušení ustanovení za které je možné tuto pokutu uložit.

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

BOROVANSKÉHO 2220/11 • 150 00 PRAHA 5

Tel. _ +420 604 169 198 • EMAIL PODATELNA@USTAVPRAVA.CZ • www.ustavprava.cz

povinností stanovených § 31 může živnostenský úřad uložit pokutu až do výše 1 000 000 Kč.⁷⁵

Dalším sankčním postihem, který mohou živnostenské úřady v rámci správního řízení využít je možnost zrušení nebo pozastavení provozování živnosti. Protože se jedná o postih velmi závažného charakteru, Živnostenský zákon opět stanovuje velmi přísné podmínky, za kterých je možné toto opatření učinit. Stanovenou povinnost toto vykonat má v případě, pokud návrh na pozastavení nebo zrušení oprávnění podá Živnostenskému úřadu orgán státní správy z důvodu závažného porušování podmínek stanovených pro udělení koncese, Živnostenským zákonem nebo zvláštními právními předpisy⁷⁶. Dále je živnostenský úřad povinen zahájit řízení o pozastavení provozování živnosti v případě, pokud podnikatel nemá ustanoveného odpovědného zástupce a zákon tuto povinnost vyžaduje.⁷⁷ Povinnost ustanovit odpovědného zástupce má právnická osoba anebo osoba fyzická⁷⁸, pokud nesplňuje zvláštní podmínky pro provozování živnosti definované §7 z.č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání.

Velmi často tohoto sankčního postihu využívaly živnostenské odbory úřadů městských částí Prahy v souvislosti s fenoménem pražských podnikatelů provozujících koncesovanou živnost s názvem předmětu podnikání taxislužba. O pražských taxikářích a jejich velmi závažném porušování nejen Živnostenského zákona, ale i dalších právních předpisů, proběhla svého času bouřlivá diskuse celostátními médii. Výsledkem byla opět zvýšená kontrolní činnost pražských živnostenských odborů a velice často byly ve správních řízeních ukládány velmi vysoké pokuty a často také docházelo i k sankčnímu rušení koncesních listin. Další iniciativa tento jev nějakým způsobem korigovat a dostat ho do zákonných mezí byla vyvíjena také ze strany orgánů hlavního města Prahy, na základě které došlo ke zpřísnění podmínek pro taxikáře, např. k vymezení míst ke stání a dále určení správců těchto míst.

Další ustanovení Správního řádu následně definují opravné prostředky ve správním řízení a výkon správního rozhodnutí. Ani v jednom z případů nenabízí z.č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání rozdílnou úpravu.

Pokud se o opravných prostředcích mám zmínit alespoň v obecné rovině, domnívám se, že postačí následující. Pod pojmem opravné prostředky se rozumí souhrn procesních institutů, vytvářejících právní režim tzv. přezkoumatelnosti správních rozhodnutí. Správní řád tímto institutem sleduje možnost zjednání nápravy vydaných rozhodnutí, pokud tato obsahují takové vady, pro které je nutné je změnit nebo zrušit. Právní úprava nabízí dva typy těchto prostředků, jedná se o řádné a mimořádné. Jejich použití se odvíjí od skutečnosti, zda napadené rozhodnutí již nabylo nebo nenabylo právní moci. Řádné opravné prostředky⁷⁹ jsou odvolání a rozklad a lze je využít v případě, kdy předmětné rozhodnutí ještě nenabylo právní moci. Důležitou podmínkou pro jejich využití je, aby to zákon podle povahy rozhodnutí umožňoval.⁸⁰ Řádné opravné prostředky také úzce souvisí se zásadou dvouinstančnosti správního řízení. To znamená, že u odvolání o něm rozhoduje správní orgán, který je orgánem, jež vydal napadené rozhodnutí, nejbližší vyššího stupně nadřízeným. U živnostenských odborů městských částí Prahy se tedy jedná v tomto případě o Odbor

⁷⁵ Pro srovnání, před touto novelou bylo možné za porušení § 31 Živnostenského zákona uložit pokutu až do výše 100 000 Kč.

⁷⁶ Viz. §58 odst.2 z.č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání

⁷⁷ § 49 odst.4 z.č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání

⁷⁸ U obou osob stanovuje povinnost ustanovení odpovědného zástupce § 11 z.č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání

⁷⁹ § 53 a následující správního řádu

⁸⁰ § 47 odst. 4 správního řádu definuje jako jednu ze základních náležitostí vydaného rozhodnutí právě poučení o odvolání, rozkladu, které je obsažené v závěru rozhodnutí

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

BOROVANSKÉHO 2220/11 • 150 00 PRAHA 5

Tel. _ +420 604 169 198 • EMAIL PODATELNA@USTAVPRAVA.CZ • www.ustavprava.cz

živností Magistrátu hlavního města Prahy. Rozklad se následně použije v těch případech, kdy napadené rozhodnutí vydal v prvním stupni ústřední orgán státní správy, a tudíž vůči němu neexistuje vyšší instancně nadřazený orgán. O rozkladu tedy následně rozhoduje vedoucí příslušného ústředního orgánu na základě návrhu jím ustanovené komise. A konečně, podstata řádných opravných prostředků spočívá v tom, že proti rozhodnutí o odvolání a rozkladu nelze podat odvolání a jejich doručením se stává rozhodnutí pravomocné.

Pro rozhodnutí, které již nabylo právní moci, jsou následně definovány mimořádné opravné prostředky,⁸¹ kterými jsou obnova a přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení. Pro uplatnění mimořádných opravných prostředků není zpravidla rozhodující, zda bylo ve fázi před nabytím právní moci rozhodnutí využito řádných opravných prostředků. Zásadní výjimkou v tomto směru však představuje přezkoumání pravomocných rozhodnutí soudem,⁸² kde se jejich vyžití vyžaduje. Důvody pro obnovu řízení jsou Správním řádem stanoveny taxativně. U přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení, tomu tak není a na rozdíl od obnovy na něj není ani právní nárok. Pokud tedy účastník podá podnět k přezkoumání správního rozhodnutí, zda mu bude vyhověno a přezkumné řízení bude zahájeno, závisí zcela na úvaze příslušného správního orgánu.

3. Vybrané otázky správního řízení podle novely správního řádu

Novou úpravu správního řízení definuje z.č. 500/2004 Sb., správní řád. Tento zákon vstoupil v platnost 24.června a účinnosti nabývá dnem 1.ledna 2006. Nová právní úprava víceméně reaguje na skutečnost, že právní okolí do kterého byl původní správní řád zasazen a na které se vázal, prodělalo od doby účinnosti tohoto předpisu celou řadu změn a začalo, a to stále výrazněji, správní řád „předbíhat“, což mělo logicky za následek, že správní řád svým režimem přestával nově řešeným otázkám veřejné správy vyhovovat a stále naléhavěji se začala projevovat potřeba jej změnit tak, aby vyhovoval dnešní podobě veřejné správy.

Nový správní řád tedy reaguje na zásadní změny v uspořádání orgánů veřejné správy a na složitost problematiky, kterou musí tyto orgány řešit. Cílem bylo také zpřesnit právní úpravu tam, kde její nedostatečnost umožňovala nejednoznačný právní výklad. Snahou bylo také harmonizovat správní řízení s právem Evropské unie, tak, aby podle něj bylo možné aplikovat normy evropského práva. Výchozí při tvorbě tohoto zákona byly tradice správního řízení na našem území, judikatury Nejvyššího správního soudu Republiky Československé, současné judikatury obecných soudů vykonávajících působnost ve správním soudnictví, právní úpravy správního řízení platné v Německu, Rakousku, Nizozemí a Polsku a evropské správní právo, které je základem všech moderních úprav správního procesu. Zásadního významu v tomto nově koncipovaném předpise také nabývá úprava, kterou dosavadní správní řád postrádal, a sice, je zde komplexně upraven postup všech správních orgánů při výkonu veřejné správy, čímž je myšlena veškerá veřejnoprávní činnost správních orgánů směřující navenek.⁸³

Už při prvotním seznámení s tímto předpisem jsem došla k závěru, že se jedná o daleko ucelenější a komplexnější předpis, než jakým byl dosavadní správní řád. Rozsáhlé změny a úpravy jsou patrné v celém jeho obsahu. Vzhledem k četnosti těchto změn lišících se od dosavadního správního řádu jsem došla

⁸¹ § 62 a násl. Správního řádu

⁸² Jejich uplatnění je možné dle podmínek stanovených z.č. Občanským soudním řádem

⁸³ Tato skutečnost posiluje princip zakotvený v čl.2 odst.3 Ústavy a čl.2 odst.2 Listiny základních práv a svobod, podle kterého státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

BOROVANSKÉHO 2220/11 • 150 00 PRAHA 5

Tel. _ +420 604 169 198 • EMAIL PODATELNA@USTAVPRAVA.CZ • www.ustavprava.cz

k závěru, že v této kapitole se budu věnovat a pokusím se přiblížit pouze některé instituty, které mají z mého pohledu, zásadní význam a o kterých se domnívám, že razantním způsobem ovlivní jednání před orgány veřejné správy, následně i průběh samotného správního řízení vykonávaného těmito orgány v prvním stupni a konečnou kapitolou poté bude nová úprava správní rozhodnutí.

Hned v úvodní části z.č. 500/2004 Sb., správní řád, konkrétně v základních zásadách činnosti správních orgánů je patrná rozsáhlá úprava oproti původnímu předpisu. Chtěla bych pouze apelovat na § 2 odst.2 tohoto zákona, ve kterém je zakotvena zásada zneužití správního uvážení, která je jedním z pilířů právního státu a které byla vnesena do právního řádu České republiky na základě Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy pro členské státy.

3.1. Jednací jazyk

Dalším institutem, který je rovněž v novém správním řádu nově upraven, je jednací jazyk. Toto ustanovení zakládá povinnost jednat a vyhotovovat písemnosti v českém jazyce. Dále stanovuje povinnost u veškerých písemností, které předkládá účastník řízení v cizím jazyce, že musí být předloženy v originálním znění současně s úředně ověřeným překladem do jazyka českého. Pokud někdo prohlásí, že neovládá jazyk, ve kterém se vede jednání, má právo na tlumočnicka.⁸⁴ Nová úprava správního řádu rovněž nevynechala určitou výhodu občanům Slovenska, kteří v rámci ní mohou jednat a písemnosti překládat v jazyce slovenském a taktéž umožnila občanům České republiky, kteří jsou příslušníky národnostní menšiny, která na území České republiky žije tradičně a dlouhodobě, činit podání a jednat v jazyce národnostní menšiny. V případě, že správní orgán nedisponuje osobou, která je schopná se v tomto jazyce dorozumět, obstará si občan tlumočnicka na náklady správního orgánu. Od předchozího případu, kdy žadatelem není občanem České republiky, se toto liší ve skutečnosti, že tlumočnicka si dotyčná osoba obstarává na své vlastní náklady. A konečně v neposlední řadě, v odstavci pátém tohoto ustanovení je řešena problematika dorozumění se s osobami hluchými a hluchoslepými. Osobně toto ustanovení považuji v dnešní době, kdy je cílem zařadit tyto postižené osoby do společnosti a umožnit jim v rámci možností žít „normální“ život, za nepostradatelné, až nutné, nicméně ze strany zákonodárců často přehlížené.

3.2 Doručování

Institut doručování⁸⁵ obsažený v nové právní úpravě se naprosto odlišuje od původních ustanovení z.č. 71/1967 Sb. Podstata těchto změn byla vedena snahou o zpřesnění a zefektivnění tohoto institutu a dále o soulad s příslušnou úpravou zákona o poštovních službách. Nová úprava navíc obsahuje celou řadu institutů, které podstatně ulehčují pozici účastníkům řízení, a zároveň i správním orgánům. Nově také zahrnuje úpravu v dnešní době naprosto nezbytnou a sice doručování pomocí elektronických prostředků.

K podstatnému omezení došlo oproti předchozí úpravě v doručování do vlastních rukou. Zatímco původní úprava tento institut pouze specifikovala na důležité písemnosti, zejména rozhodnutí,⁸⁶ nově je toto zakotveno s daleko větší podrobností. Do vlastních rukou se tak doručuje předvolání, rozhodnutí, další písemnosti, o nichž to stanoví zvláštní zákon a také písemnosti, jejichž doručení do vlastních rukou nařídí

⁸⁴ Tímto byl do nové úpravy správního řádu zakotven princip ze z.č. 23/1991 Sb., Listiny základních práv a svobod

⁸⁵ Viz. § 19 a násl. z.č. 500/2004 Sb., správní řád

⁸⁶ Zákon tedy ponechával zcela na úvaze správního orgánu, které písemnosti jsou důležité a tedy vyžadují doručení do vlastních rukou.

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

BOROVANSKÉHO 2220/11 • 150 00 PRAHA 5

Tel. _ +420 604 169 198 • EMAIL PODATELNA@USTAVPRAVA.CZ • www.ustavprava.cz

oprávněná osoba. Tyto písemnosti mohou být taktéž doručeny na žádost adresáta i jiným způsobem dle podmínek stanovených tímto zákonem. Co je podstatné v této úpravě, do vlastních rukou se doručuje i v případě, že by písemnost mohla převzít osoba, která má na věci protichůdný zájem. Nově jsou také v této úpravě definovány osoby, které mohou písemnosti doručovat a zákon jim přiznává určitou pravomoc spočívající ve zjišťování totožnosti adresáta i osob, které jsou za něj oprávněny písemnost převzít. Tyto osoby jsou tedy povinny na výzvu doručovatele předložit průkaz totožnosti. Dále je možné, aby účastník správnímu orgánu oznámil adresu pro doručování, což platí i v případě možných budoucích řízení. Domnívám se, že toto ustanovení by mělo odstranit celou řadu problémů s doručováním a určitým způsobem zvýhodňuje postavení účastníka řízení. Navíc je charakteristickým projevem snahy přiblížit veřejnou správu občanům. V §19 odst. 6 je také řešen poměrně častý problém z praxe, kdy u písemnosti, u které je nutné její doručení prokázat, se nevrátila ani doručenka ani samotná písemnost. V takovém případě je správní orgán nucen písemnost doručit opakovaně, pokud však z postupu účastníka řízení není zjevné, že mu byla doručena.

Jako zcela odlišný institut povahy věci chápe nový správní řád doručování fyzickým a právníckým osobám a proto jsou také tyto řešeny odděleně, tedy ve dvou ustanoveních. V obou případech je shodným prvkem možnost doručit písemnost na adresu, dotyčnou osobou uvedenou přímo pro doručování a to včetně možnosti využít i elektronickou adresu. Navíc, u fyzické osoby zákon také umožňuje písemnost doručit kdekoli bude tato osoba zastížena, a pokud se nedoručuje do vlastních rukou, je rovněž možné, aby tuto písemnost převzala jiná vhodná fyzická osoba působící, bydlící nebo zaměstnaná v tomtéž místě, nebo jeho okolí, která souhlasí s tím, že potvrdí převzetí této písemnosti a následně písemnost předá adresátovi. V případě písemnosti, která se nedoručuje fyzickým osobám do vlastních rukou a její doručení nemá být potvrzeno příjemcem, je možné rovněž písemnost doručit vložením do adresátovy domovní schránky. Při doručování písemnosti, která se vztahuje k podnikatelské činnosti fyzické osoby a která je doručována na adresu místa podnikání, se postupuje obdobně jako v ustanovení doručování právníckým osobám.

Rozdílně je také koncipováno uložení a překážky při doručování. Podstatnou změnou v této části je, že dosavadní koncepcí⁸⁷ se vázala na schopnost doručovatele zjistit, zda se adresát v místě doručení zdržuje, což je v praxi v podstatě nemožné. Nová úprava tedy toto vynechává a stanovuje následující. Pokud adresát nebyl v místě doručení zastížena a písemnost se nepodařilo doručit ani jiným způsobem, je tato uložena u správního orgánu, který ji vyhotovil, popřípadě u obecního úřadu nebo na provozovně poskytovatele poštovních služeb. Adresát se následně vyzve prostřednictvím oznámení o neúspěšném doručení písemnosti, aby si ve lhůtě patnácti dnů⁸⁸ písemnost vyzvedl. S tímto oznámením je dále nutné poskytnout přesné informace týkající se místa, data a doby, od které je možné si uloženou zásilku vyzvednout a právní důsledky vztahující se k jeho nečinnosti související s vyzvednutím dané písemnosti. Pokud tak neučiní, po uplynutí patnáctidenní lhůty je písemnost vrácena zpět správnímu orgánu. Překážky doručování následně řeší situaci, kdy si adresát uloženou písemnost nevyzvedne nebo ji odmítne převzít. Pokud si adresát písemnost nevyzvedne ve lhůtě deseti dnů, ode dne, kdy byla k vyzvednutí připravena, posledním dnem této lhůty se písemnost považuje za doručenu, pokud ovšem následně adresát neprokáže svou dočasnou nepřítomnost nebo jinou skutečnost či indispozici pro kterou si nemohl předmětnou písemnost vyzvednout. V situaci, kdy adresát odmítne převzít písemnost nebo neposkytne náležitou součinnost k jejímu převzetí, kterou může být například odmítnutí těch úkonů, bez nichž mu písemnost nemůže být v souladu s platným právním řádem předána, a po poučení o důsledcích, které z jeho jednání

⁸⁷ Viz. § 24 odst.2 z.č. 71/1967 Sb., o správním řízení

⁸⁸ V tomto případě je počátek patnáctidenní lhůty vázán na skutečnost, kdy si adresát může předmětnou písemnost skutečně převzít a nikoli na den, kdy byla fakticky uložena, tak jak stanovoval dosavadní správní řád

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

BOROVANSKÉHO 2220/11 • 150 00 PRAHA 5

Tel. _ +420 604 169 198 • EMAIL PODATELNA@USTAVPRAVA.CZ • www.ustavprava.cz

plynou, opět následně neposkytne součinnost nebo písemnost nepřevzme, je tato považována za doručenou dnem kdy k neúspěšnému pokusu o doručení došlo.

Podmínky doručování veřejnou vyhláškou v nové úpravě správního řádu definuje § 25. V této části bych konkrétně apelovala na odst.2 tohoto ustanovení, který nově váže povinnost společně s vyvěšením písemnosti na úřední desce, taktéž i zveřejnit písemnost nebo oznámení umožňující dálkový přístup.

3.3. Rozlišení účastníků řízení

Nová právní úprava správního řádu taktéž zakládá zcela nové rozlišení účastníků řízení, kteří mají v některých případech jiné procesní postavení než ostatní účastníci. V návaznosti na tuto skutečnost je v dalších ustanoveních rovněž zaveden pojem žadatel a pojem řízení o žádosti. Pod pojmem žadatel, chápe nový správní řád osobu, která podává žádost o zahájení řízení v řízení, jehož výsledkem má být správní akt, jímž se žádosti alespoň částečně vyhoví, případně se žádost zamítne nebo se řízení zastaví. Společně s žadatelem jsou však do tohoto okruhu účastníků zahrnuty taktéž dotčené osoby, na které se kvůli společenství práv nebo povinností s žadatelem vážou rozhodnutí správního orgánu. Zcela jinou charakteristiku poté následně nabízí v oblasti účastníků řízení ve vztahu k zahájení řízení z moci úřední. V tomto případě jsou účastníky řízení dotčené osoby, jímž na základě příslušného rozhodnutí vznikne, změní nebo se zruší právo nebo povinnost.

V návaznosti na možnost dodatečného přiznání postavení účastníka řízení, je také tato úprava oproti původní znatelně podrobnější. V situaci kdy osoba tvrdí že je účastníkem řízení, což je později usnesením⁸⁹ vyvráceno, avšak na základě odvolání potvrzeno, a pokud mezitím tato osoba promeškala úkon, který by jako účastník mohla vykonat, má právo tento úkon učinit v zákonem vymezené lhůtě ode dne oznámení o rozhodnutí o odvolání.

Do oblasti okruhu účastníků řízení následně také spadá problematika zastoupení na základě zákona, opatrovnictví a dále zastoupení na základě plné moci. Všechny tyto instituty opět doznaly podstatných změn a v návaznosti na ně bylo také upraveno doručování těmito zástupcům, které opět předchází předpis zcela postrádal. Písemnosti se doručují pouze zástupci, s výjimkou těch, na jejichž základě má zastoupený v řízení vykonat nějaký úkon osobně. Pokud se nedaří doručovat písemnosti zmocněnci, správní orgán v souladu s příslušnými ustanoveními vážícími se k zastoupení na základě zákona a opatrovnictví, ustanoví opatrovníka, případně doručuje pomocí veřejné vyhlášky.

3.4. Podání a nahlížení do spisu

Podání⁹⁰ je nejobecnější úpravou úkonu, který účastník činí vůči správnímu orgánu. V dalších ustanoveních zákona je poté obsažena zvláštní úprava některých druhů podání, např. žádosti nebo odvolání. Principem této odlišné úpravy je, že pokud zvláštní úprava podání neosahuje odlišné náležitosti, postupuje se právě podle zmíněného obecného ustanovení o podání⁹¹. Na roveň písemného podání a podání ústně do

⁸⁹ Viz kapitola 3.7.2 této práce, dále § 76 z.č. 500/2004 Sb., správní řád

⁹⁰ Viz § 37 z.č. 500/2004 Sb., správní řád

⁹¹ Např. v obou těchto případech, u žádosti (§45) i odvolání (§ 82), musí mít takovéto podání náležitosti definované právě v ustanovení obecného podání obsaženého v § 37 tohoto předpisu..

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

BOROVANSKÉHO 2220/11 • 150 00 PRAHA 5

Tel. _ +420 604 169 198 • EMAIL PODATELNA@USTAVPRAVA.CZ • www.ustavprava.cz

protokolu se díky tomuto ustanovení dostává také elektronické podání opatřené zaručeným elektronickým podpisem

Další ustanovení upravující nahlížení do spisu odráží čtyři důležité aspekty. Jedná se o právo na obecné informace, právní zájem účastníka na nahlížení do spisu, ochranu utajovaných skutečností a soukromí účastníka. V rámci tohoto ustanovení bych opět chtěla apelovat na odstavec třetí daného paragrafu, ve kterém jsou upraveny podmínky nahlížení do spisu nevidomým osobám.

3.5. Lhůty a počítání času

Velmi důležitým faktorem správního řízení jak pro účastníky řízení tak pro orgány veřejné správy jsou bezesporu lhůty⁹². Odvíjí se od nich průběh celého správního řízení. Tak jako v předchozí úpravě i v této platí princip, že do lhůty se nezapočítává den, kdy došlo ke skutečnosti, určující počátek lhůty. Nově je zde obsažena ovšem situace, kdy byla lhůta stanovena podle hodin, v tomto případě samozřejmě předchozí uvedený princip neplatí. Tento princip taktéž neplatí u dalšího ustanovení, které definuje konec lhůt připadající na sobotu, neděli a státní svátek. V ostatních případech zde opět platí následující pravidlo, pokud případně konec lhůty na jeden z těchto tří uvedených dní, považuje se za poslední den lhůty, nejbližší příští pracovní den. V nové úpravě je taktéž dále zohledněna situace řešící pochybnosti o počátku běhu lhůty. V tomto případě se považuje za den počátku běhu lhůty, následující po dni, o němž není pochyb, že nastala skutečnost pro započetí běhu dané lhůty.

Nově definovaným institutem souvisejícím s problematikou lhůt je tzv. navrácení v předešlý stav.⁹³ Rozumí se jím prominutí zmeškání úkonu. Princip tohoto ustanovení spočívá v odstranění tvrdosti zákona a správní orgán vždy musí dbát zejména na ochranu dobré víry ostatních účastníků.⁹⁴ I tento institut má své pevně stanovené lhůty. Požádat o něj je nutné do patnácti dnů ode dne, kdy pominula překážka, díky které nemohl být úkon proveden a s požádáním je zároveň nutné, aby se jím správní orgán zabýval, vykonat zmíněný promeškaný úkon. Za stanovených podmínek zákonem je následně možné požádání o prominutí zmeškání úkonu priznat odkladný účinek.⁹⁵

3.6. Postup před zahájením správního řízení a průběh řízení v prvním stupni

3.6.1 Postup před zahájením řízení

Zcela novou úpravu definuje z.č.500/2004 Sb., správní řád, ve fázi před zahájením správního řízení, tento institut původní úprava zcela postrádá. Jedním z jeho cílů je objasnit zda je vůbec třeba v dané věci správní řízení vést, zejména u řízení zahajovaných z moci úřední. Povinností správního orgánu vyplývající z tohoto ustanovení je, v případě, že o to požádá osoba, která podnět podává, ve lhůtě třiceti dnů ode dne kdy orgán obdržel tento podnět, sdělit dotyčné osobě, že řízení zahájil, nebo neshledal důvody

⁹² Viz. § 39 a násl. z.č. 500/2004 Sb., správní řád

⁹³ Částečnou úpravu tohoto institutu definovanou jako prominutí zmeškání lhůty obsahoval již. z.č. 71/1967 Sb., o správním řízení, konkrétně § 28.

⁹⁴ Viz. Základní zásady řízení, konkr. § 2 odst.3 z.č. 500/2004 Sb., správní řád

⁹⁵ Od institutu odkladného účinku se odvíjí vykonatelnost rozhodnutí podrobně definováno § 74 z.č. 500/2004 Sb., o správním řízení

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

BOROVANSKÉHO 2220/11 • 150 00 PRAHA 5

Tel. _ +420 604 169 198 • EMAIL PODATELNA@USTAVPRAVA.CZ • www.ustavprava.cz

pro zahájení řízení, popřípadě že podnět postoupil příslušnému orgánu.

Dalším nově definovaným institutem, který obsahuje nová právní úprava správního řádu a který se následně vztahuje právě k fázi před zahájením správního řízení, je tzv. odložení věci.⁹⁶ Tento institut definuje situaci, kdy za zákonem stanovených podmínek není řízení zahájeno a věc je usnesením⁹⁷ odložena. Tento institut je inspirován zásadou procesní ekonomie, protože v případech, kdy není důvod pro zahájení řízení z moci úřední, jsou účastníci ušetřeni mnoha zbytečných úkonů.

V neposlední řadě se k fázi před zahájením správního řízení vážou také ustanovení nalézající se v hlavě třetí ve zvláštních ustanoveních o postupu před zahájením řízení⁹⁸. Tyto definují a upravují tři instituty. Prvním z nich je vysvětlení nezbytné k prověření všech oznámení, podnětů apod., na základě kterých by mohlo být zahájeno správní řízení. Využití tohoto institutu se následně váže na ustanovení upravující prostředky k zajištění a průběhu a účelu řízení.⁹⁹ Dále se jedná o zajištění důkazů a o předběžnou informaci. V případě předběžné informace, se jedná o institut, který může osoba požadovat, na základě ustanovení zvláštního právního předpisu.

3.6.2. Zahájení řízení

Na ustanovení nové úpravy správního řádu definující účastníky řízení¹⁰⁰ následně navazuje úprava zahájení správního řízení. Toto je definováno rozdílně pro zahájení

řízení o žádosti a zahájení řízení z moci úřední¹⁰¹. Rozdíl vychází ze samotné povahy těchto dvou institutů. Řízení o žádosti je zahájeno dnem, kdy žádost dotyčného žadatele došla příslušnému správnímu orgánu. Oproti tomu samozřejmě, řízení z moci úřední je zahájeno dnem, kdy příslušný správní orgán oznámil zahájení účastníkovi řízení. Nově je v této části upravena podoba oznámení o zahájení řízení z moci úřední. Toto oznámení musí obsahovat následující prvky: označení správního orgánu, předmět řízení, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby.

Ustanovení týkající se zahájení správního řízení před správním orgánem v prvním stupni se rovněž subsidiárně využívají v řízení o postupu odvolacího správního orgánu v rámci řádných a mimořádných opravných prostředků.

V případech stanovených zákonem a tehdy, jestliže je to ke splnění účelu řízení nezbytné, nařídí správní orgán ústní jednání. U tohoto institutu bych chtěla pouze zdůraznit na fakt, že tradičně bylo ústní jednání neveřejné, nicméně toto je prolomeno čl. 38 odst.2 Listiny a čl. 6 odst.1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Na základě těchto dokumentů si právo na veřejné ústní jednání tedy účastník může vymoci, pokud to nezpůsobí újmu ostatním účastníkům řízení. Veřejnost jednání však není pravidlem,

⁹⁶ Viz § 43 z.č. 500/2004 Sb., správní řád

⁹⁷ V případech vymezených zákonem správní orgán rozhoduje pomocí tzv. usnesení, def. § 76 z.č. 500/2004 Sb., správní řád a dále kap. 3.7.2 této práce

⁹⁸ Viz. § 137 a násl. z.č. 500/2004 Sb., správní řád

⁹⁹ Konkrétně se v tomto případě dá využít předvolání (§ 59) a předvedení (§ 60) a dále taktéž i bloková pokuta do výše 5000 Kč (§ 62 z.č. 500/2004 Sb., správní řád)

¹⁰⁰ § 27 a násl. z.č. 500/2004 Sb. správní řád, kap. 2.3. této práce Rozlišení účastníků řízení

¹⁰¹ Toto si rozlišení si vyžádal vývoj správního řízení. Z obecného správního řízení, které je pojmově ovládáno zásadou oficiality, se vydělila větev řízení o žádosti, kde je poněkud jiné procesní postavení účastníka. Po roce 1990 se stále častěji využívá pojmu „žádost“ namísto dosud zažitého „návrh“, ten je vyhrazen pro sporné řízení podle zvláštních zákonů

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

BOROVANSKÉHO 2220/11 • 150 00 PRAHA 5

Tel. +420 604 169 198 • EMAIL PODATELNA@USTAVPRAVA.CZ • www.ustavprava.cz

protože velmi často bývá právě proti zájmům ostatních účastníků.

3.6.3. Zajištění účelu a průběhu řízení

K zajištění průběhu a účelu řízení stanovuje nová právní úprava téměř shodně jako dosavadní správní řád následující instituty¹⁰²: předvolání, předvedení, předběžné opatření, pořádkovou pokutu a vykázaní z místa konání úkonu. Menší úpravy doznalo předvedení, kdy už po prvním nereagování na písemné předvolání, bez náležité omluvy a bez dostatečných důvodů, může být dotyčný nechán na základě usnesení předveden.¹⁰³ Nově je zde také stanovena maximální výše ukládané pořádkové pokuty.¹⁰⁴ Tu lze za podmínek stanovených zákonem uložit až do výše 50 000 Kč.

Ustanovení § 62 odst.2 zákona následně tuto sankci umožňuje také využít v případě, že osoba učiní hrubě urážlivé podání.

Zcela novým institutem v této oblasti, který jsem v předchozím odstavci záměrně nezmiňovala, je tzv. záruka za splnění povinnosti, oddělená od ostatních ustanovení definujících prostředky k zajištění průběhu správního řízení. Tato je samostatně řešena v hlavě páté, ve zvláštních ustanoveních zajištění průběhu a účelu řízení. Princip této úpravy spočívá následně v možnosti přijmout nebo v případech stanovených zákonem uložit účastníkovi povinnost složit peněžitou nebo nepeněžitou záruku za splnění povinnosti, která mu může být v řízení uložena. Cílem je opět zajištění účelu řízení. Záruka se následně vrací v případech, kdy byla uložena povinnost splněna nebo pokud v řízení nebyla tato povinnost uložena.

3.7. Rozhodnutí

Velkými změnami oproti původnímu správnímu řádu prošel také institut rozhodnutí. I do tohoto prvku byla opět zanesena úprava týkající se elektronického doručení tohoto dokumentu. Zásadní změnu prodělala hned v úvodních ustanoveních tohoto institutu oprava nesprávností v jeho písemném vyhotovení¹⁰⁵. Opravu provádí orgán, který rozhodnutí vydal a sice usnesením. V případě, že je chyba obsažena ve výrokové části takového rozhodnutí, má orgán povinnost o tomto vydat opravené rozhodnutí. Následně je zde upravena i možnost, která plně odráží uplatnění procesních práv účastníků řízení, tedy, podat proti oprávněnému usnesení nebo oprávněnému rozhodnutí odvolání. Toto ovšem mohou učinit jen ti, kteří jsou touto opravou přímo dotčeni. Dále je zde také nově zakotven pojem nicotnost rozhodnutí.¹⁰⁶ Při tvorbě tohoto ustanovení vycházeli tvůrci nového správního řádu z úpravy obsažené ve správním řádu Spolkové Republiky Německo. K prohlášení o nicotnosti, je ze zákona oprávněn jednak správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který příslušné rozhodnutí vydal a dále soud podle soudního řádu

¹⁰² § 59 až §63 a § 147 z.č. 500/2004 Sb., správní řád

¹⁰³ Původní správní řád toto umožňoval až základě nereagování na opakované předvolání, viz § 42 z.č. 71/1967 Sb., o správním řízení

¹⁰⁴ Pro srovnání § 45 odst1 z.č. 71/1967 Sb.,o správním řízení stanovoval maximální možnou výši uložené pokuty 200 Kč.

¹⁰⁵ Tímto ustanovením bylo odstoupeno od poměrně benevolentního ustanovení § 47 odst. 6 z.č. 71/1967 Sb., o správním řízení, kde v případě oprav nebylo vyžadováno oprávněného rozhodnutí.

¹⁰⁶ Jedná se o veřejnoprávní pojem, zahrnující úkony správního orgánu, které by byl z hlediska soukromého práva absolutně neplatné. Podrobně definuje. § 77 z.č. 500/2004 Sb., správní řád

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

BOROVANSKÉHO 2220/11 • 150 00 PRAHA 5

Tel. _ +420 604 169 198 • EMAIL PODATELNA@USTAVPRAVA.CZ • www.ustavprava.cz

správního.¹⁰⁷ Nicotnost podle podmínek stanovených novým správním řádem je taktéž možná pouze u určité části rozhodnutí. Vzhledem k povaze tohoto institutu, není proti rozhodnutí o prohlášení nicotnosti přípustné odvolání a rovněž pro nicotné správní akty neplatí promlčecí lhůty.

3.7.1. Lhůty pro vydávání rozhodnutí

Úprava tohoto ustanovení slouží především zájmům účastníků. Na rozdíl od předešlé úpravy jim dává jistotu ohledně doby, v níž musí být věc vyřízena a v návaznosti na úpravu nečinnosti správního orgánu,¹⁰⁸ následně i efektivní nástroj, jak se domoci vydání správního aktu, protože ve chvíli kdy dojde v důsledku nečinnosti správního orgánu ke škodě, nese odpovědnost stát.¹⁰⁹ Významnou změnou v této oblasti je, že pokud nelze ve věci rozhodnout bezodkladně, maximální možná lhůta, v níž musí být rozhodnuto, je třicet dní od zahájení správního řízení. V návaznosti na tuto lhůtu je dále možné za podmínek stanovených zákonem připočítat dalších maximálně třicet dní. Jedná se např. o ty případy, kdy je nutné nařídit ústní jednání, nebo místní šetření, popřípadě někoho předvolat nebo nechat předvést. Touto úpravou tak opět došlo k odstranění poměrně velké benevolence, kterou správním orgánům ve lhůtách pro rozhodnutí ponechával původní správní řád. Podstata této benevolence spočívala v možnosti přiměřeně ji prodlužovat příslušným odvolacím orgánem.

3.7.2 Usnesení

Novou formou správního rozhodnutí definovanou v nové úpravě správního řádu je tzv. usnesení. Jedná se o určitou verzi rozhodnutí, pomocí které rozhoduje správní orgán, jen v případech stanovených zákonem a která má více zdůraznit procesní formu tohoto správního aktu oproti rozhodnutí, které je správním aktem ve věci samé. V případech stanovených zákonem, je také možné vydat usnesení bez předchozího řízení, jestliže obdobné usnesení již bylo tímž orgánem vydáno v téže nebo jiné věci za obdobných skutkových okolností.¹¹⁰ Rozdílně jsou také zákonem stanoveny podmínky vyhlášení usnesení. V některých případech zákon stanoví pouze povinnost poznamenat takové usnesení do spisu, na základě čehož poté dané usnesení nabývá právní moci, v některých pak přímo vyžaduje oznámení v souladu s ustanovením § 72 z.č. 500/2004 Sb., správní řád, který upravuje podmínky oznamování rozhodnutí. Z tohoto také logicky vyplývá možnost odvolání se proti takovému usnesení. V případech, kdy je usnesení zaznamenáváno pouze do spisu a dále v těch případech kdy to stanoví zákon, se proti usnesení nelze odvolat. V ostatních případech se možnost odvolání připouští těm účastníkům, kterým se usnesení oznamuje.

2.7.3. Zvláštní ustanovení o některých rozhodnutích

Na problematiku rozhodnutí se následně váže hlava šestá nového správního řádu upravující zvláštní ustanovení o některých rozhodnutích. Prvním institutem je tzv. mezitímní rozhodnutí a rozhodnutí v části

¹⁰⁷ Viz. § 76 odst.2 z.č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

¹⁰⁸ Viz § 80 z.č. 500/2004 Sb., správní řád

¹⁰⁹ Toto vyplývá ze z.č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci, navíc z.č.218/2002 Sb, služební zákon, počítá s kárnou odpovědností zaměstnanců, kteří neplní své povinnosti

¹¹⁰ V tomto případě se např. jedná o usnesení na základě kterého je osobě přiznáno nebo nepřiznáno postavení účastníka řízení, dále v případě rozhodnutí o odepření nahlédnutí do spisu adalší.

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

BOROVANSKÉHO 2220/11 • 150 00 PRAHA 5

Tel. _ +420 604 169 198 • EMAIL PODATELNA@USTAVPRAVA.CZ • www.ustavprava.cz

věci. Jeho princip spočívá v tom, že pokud je to účelné a pokud to dovoluje povaha věci, může správní orgán vydat mezitímní rozhodnutí, jímž rozhodne o základu věci, zejména ve sporném řízení¹¹¹ nebo může rozhodnout v té části věci, kde zpravidla rozhoduje o právních poměrech jen některých účastníků řízení, popřípadě, jen o některých právech a povinnostech o kterých se v řízení rozhoduje. V této části je následně upraveno rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem, příkaz¹¹² a vydání dokladu.¹¹³ Příkaz jako forma uložené povinnosti se váže na řízení zahájené z moci úřední a na sporné řízení. Správní orgán jej může vydat jen v tom případě, pokud považuje skutkové zjištění za dostatečné.

4. Dopad novely správního řízení na řízení v živnostenské oblasti

Tak jak naznačuje název této kapitoly, v této části se pokusím alespoň teoreticky zhodnotit dopad nové úpravy správního řádu na řízení v živnostenské oblasti. Pokusím se provázat své konkrétní praktické zkušenosti s problémy, se kterými se živnostenské úřady potýkají během správních řízení vedených na základě příslušných ustanovení dosavadního správního řádu, a kde nový správní řád doznává podstatné změny, které by tedy toto mohly zásadním významem ovlivnit. Protože se domnívám, že jedním z největších problémů v současnosti vedených správních řízení živnostenskými úřady je doručování, a tento institut v rámci nové úpravy nabývá zcela jiných parametrů, než tomu bylo doposud, chtěla bych se v této části zaměřit právě na něj. Navíc zde hraje i poměrně důležitou úlohu skutečnost, že vlivem pozdní účinnosti nového správního řádu, jsem zatím neměla možnost jeho dopady poznat na základě praktických zkušeností

Prvním konkrétním případem, který jsem si v souvislosti s touto kapitolou vybavila, jsou neustálé problémy s doručováním na místa podnikání zahraničním fyzickým osobám a dále na „fiktivní“ sídla českých právnických osob, zejména těch, jejichž statutárními orgány jsou občané ze států bývalého Sovětského svazu. V mnoha případech je tato situace odvozena od skutečnosti, že tyto osoby, a ve vztahu k právnickým osobám mám na mysli její jednotlivé členy, jsou ubytovány na ubytovnách a tyto jim téměř vždy nevyhoví v poskytnutí potřebného souhlasu s umístěním sídla popřípadě místa podnikání na dané adrese a následně taktéž v poskytnutí odpovídajícího dokumentu, tak jak to vyžaduje § 46 odst.1 písm.e) a odst. 2 písm.d) téhož ustanovení Živnostenského zákona. Následně jsou nuceny tyto osoby hledat majitelé nemovitostí, kteří jim tento souhlas, pravděpodobně za určitý finanční obnos poskytnou.

I přes to, že problém fiktivních sídel je v současné době poměrně alarmující, je v podstatě neřešitelný. Sama jsem se během svého působení na živnostenském odboru setkala s případy, kdy bylo těchto fiktivních sídel v objektu rodinného domu deset i více. Majitelé nemovitosti si bohužel velmi často neuvědomují následky svého nepředloženého jednání, plynoucí z poskytnutí souhlasu takovéto právnické osobě s umístěním sídla společnosti na dané adrese. Nejenom, že sídlo je možné následně změnit pouze na základě aktivity dané právnické osoby, což v případě, kdy dojde k přerušení kontaktu mezi vlastníkem nemovitosti a jednatelem této společnosti, může způsobit zejména při prodeji objektu problém, ale také, což je pro majitele objektu daleko závažnější, pokud byla na právnickou osobu uvalena exekuce, děje se tak právě v místě sídla společnosti. Tedy na soukromé adrese majitelů nemovitosti, kde daná právnická osoba však nikdy neměla zřízenou ani kancelář.

Dosavadní právní stav odvozený od příslušných ustanovení z.č. 71/1967 Sb., o správním řízení a

¹¹¹ Sporné řízení řeší spory z veřejnoprávních smluv (§ 159 a násl. z.č. 500/2004 Sb., správní řád) a dále spory vyplývající ze vztahů podle zvláštních právních předpisů

¹¹² § 150 z.č. 500/2004 Sb., správní řád

¹¹³ § 151 z.č. 500/2004 Sb., správní řád

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

BOROVANSKÉHO 2220/11 • 150 00 PRAHA 5

Tel. _ +420 604 169 198 • EMAIL PODATELNA@USTAVPRAVA.CZ • www.ustavprava.cz

dále od z.č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání byl následující. Ze Živnostenského zákona, konkr. § 31 vyplývá podnikateli z ust. odst. 2 povinnost, označit sídlo resp. místo podnikání pro účely doručování, zákonem stanovenými údaji a dále z ust. odst.16 téhož paragrafu povinnost, zajistit v místě podnikání a sídle přijímání písemností. Dosavadní správní řád poté v této souvislosti nenabízí žádnou jinou úpravu, takže písemnosti a především pak rozhodnutí, jsou v současné době doručovány do sídel a míst podnikání těchto podnikatelů. Jen ve vzácných případech dochází k situacím, že daný podnikatel tuto písemnost převezme.

Ve většině případů, projde klasickým koloběhem, tak jak toto definuje stávající správní řád v ust. § 24 odst.2 a po uplynutí doby uložení, se vrací zpět živnostenským odborům. Jako značně problémová se v tomto případě jeví věta v uvedeném ustanovení, která předpokládá schopnost doručovatele zjistit, zda se adresát v místě doručení zdržuje. V praxi je toto v podstatě nemožné. Různé písemnosti adresované dotyčnému podnikateli, se rovněž vrací s uvedením různých důvodů jejího vrácení, z čehož následně logicky vyplývá, že není možné toto považovat pro další doručování za směrodatné. V souladu s nynějším správním řádem jsou následně tyto písemnosti doručovány prostřednictvím veřejné vyhlášky.¹¹⁴ Další možností je také pokusit se v místě nahlášeného pobytu na území České republiky zkontaktovat a vyzvat zahraniční fyzické osoby a jednotlivé osoby vykonávající funkci statutárních orgánů těchto právnických osob, aby se dostavily k převzetí písemnosti. I toto zůstává v drtivé většině bez příslušné odezvy a to i v případech, kdy poskytuje náležitou součinnost Cizinecká policie.

S ohledem na stále zvětšující se množství těchto podnikatelů na území České republiky a s požadavkem pravidelných kontrol¹¹⁵, je celý postup velmi náročný jak časově tak i finančně.

V nové úpravě správního řízení, tak jak ji definuje z.č. 500/2004 Sb., vidím možné zlepšení dané situace zejména v těchto ustanoveních. Prvním ve vztahu k danému problému je určitě ustanovení § 21 odst.1, který definuje adresy pro doručování právnickým osobám a následně přes ustanovení § 20 odst.5 také fyzickým osobám, pokud se doručování týká jejich podnikatelské činnosti. Podstatné je, že právnickým osobám se doručuje na adresu sídla, na adresu uvedenou tímto podnikatelem jako adresa pro doručování, včetně využití elektronické adresy. U těchto dvou posledních možností, bych pouze chtěla konstatovat, že se odvíjí od snahy dané osoby, být v kontaktu s živnostenským úřadem a spolupracovat, bohužel z vlastní zkušenosti vím, že toto není příliš silnou stránkou těchto podnikatelů.

Dalším krokem kupředu je bezesporu také úprava překážek při doručování, ze které byla, oproti původní úpravě, odstraněna již zmíněná věta, předpokládající schopnost doručovatele, zjistit zda se adresát v místě doručení zdržuje. Tudíž, v tomto případě, po uplynutí desetidenní lhůty ode dne, kdy je písemnost k vyzvednutí připravena, se poslední den této lhůty považuje za den doručení.

Závěrem bych ještě chtěla zdůraznit, že i když je v tomto případě daná problematika konkretizována k příslušníkům bývalého Sovětského svazu, ani občané ostatních států včetně občanů České republiky nejsou výjimkou.

Za velmi podstatné pokládám také změny v ustanoveních týkajících se zastupování opět v návaznosti na problematiku doručování. Na základě skutečnosti, že zastupování v jednání a řízení před živnostenským úřady není Živnostenským zákonem vyjma požadavku na ověřenou plnou moc pro

¹¹⁴ Viz § 26 z.č. 71/1967 Sb., o správním řízení

¹¹⁵ Tato povinnost je definována na základě usnesení vlády České republiky ze dne 4.2. 2004 č.108 o Akčním plánu boje s nelegální migrací.

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

BOROVANSKÉHO 2220/11 • 150 00 PRAHA 5

Tel. _ +420 604 169 198 • EMAIL PODATELNA@USTAVPRAVA.CZ • www.ustavprava.cz

zástupce,¹¹⁶ blíže specifikováno, odvíjí se toto opět od úpravy dosavadního správního řádu. Tento umožňuje¹¹⁷ ustanovit opatrovníka pouze účastníkovi, který nemůže v řízení jednat samostatně, dále tomu, kdo je stížen duševní či jinou poruchou, pro kterou opět nemůže v řízení jednat samostatně a dále účastníkovi, jehož pobyt není znám nebo jemuž se nepodařilo doručit písemnost na známou adresu v cizině a který si neustanovil zástupce.

První problém nastává v této právní úpravě v okamžiku, kdy dojde k situaci, že právnická osoba nemá orgán způsobilý za ní jednat a tím pádem a v souvislosti s tímto také velmi často nemá ani osobu oprávněnou k přebírání písemností. V praxi se nejedná o tak častý případ, ale zmiňuji se o něm protože, dle původního správního řádu s vazbou na z.č. 455/1991 Db, o živnostenském podnikání, byl v podstatě neřešitelný. Tento případ nastává například tehdy, kdy je z obchodního rejstříku vymazán dosavadní statutární orgán a nový tam není z různých důvodů zanesen. V praxi jsem se však setkala i s případem, kdy tato situace vznikla v důsledku pochybení, v podstatě opomenutí, ze strany obchodního soudu, po výmazu končícího statutárního orgánu zapsat nového. K řešení tohoto problému nová právní úprava správního řádu však nabízí velmi užitečný institut a sice, možnost ustanovit opatrovníka. Toto platí i obdobně v případě, že se jedná o právnickou osobu, jejíž sídlo není správnímu orgánu známo. Řešení nabízející toto ustanovení se ostatně dá využít i v již uvedeném případě problematiky doručování právnickým osobám a zejména těm, jejichž statutární orgány jsou občané ze zemí bývalého Sovětského Svazu a dále zahraničním fyzickým osobám se stejným původem.

5. Závěr

Jak jsem již předeslala v úvodu, cílem této práce bylo zhodnotit a shrnout postupy správních orgánů v rámci správního řízení podle stále platné právní úpravy správního řádu a následně taktéž i podle nového správního řádu ze dne 24. 6. 2004, který nabývá účinnosti dnem 1. 1. 2006. Toto obojí konkrétně v podmínkách řízení před živnostenskými úřady na území České republiky. Dalším z cílů tedy bylo rovněž do práce zahrnout a částečně přiblížit činnost živnostenských úřadů, především pak živnostenských odborů Úřadů městských částí Prahy, v oblasti správního řízení vykonávaného na úseku živnostenského podnikání. Vzhledem k této skutečnosti, je práce následně rozdělena mimo úvodu a závěru do tří stěžejních kapitol.

V kapitole první je obsažena současná úprava platného správního řádu v kombinaci s mými poznatky z více než pětileté praxe na živnostenském odboru v oblasti živnostenské kontroly a vedení správního řízení. V této části jsem se také snažila provázat danou problematiku správního řízení s ustanoveními Živnostenského zákona, která definují úpravu odlišující se od současného správního řádu. Výchozím pro mě při sestavování dané kapitoly bylo nejenom poměrně značné množství literatury, která danou problematiku skutečně upravuje v hojném množství, ale také jsem pochopitelně vycházela z podmínek stanovených z.č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání a v neposlední řadě, jak jsem již zdůraznila, jsem využila vlastních poznatků z této oblasti.

V kapitole druhé jsem se následně pokusila přiblížit vybrané otázky novely správního řádu. V tomto směru pro mě bylo určujícím zejména mé působení na živnostenském odboru, v návaznosti na princip dvouinstančnosti správního řízení, tedy u správního orgánu prvního stupně. Z uvedeného tedy vyplývá, že jsem se snažila obecně charakterizovat ta ustanovení nového správního řádu, která nabývají zásadního významu, právě v podmínkách správního řízení prvního stupně. Při psaní této kapitoly, jsem se

¹¹⁶ § 71 odst.4 z.č. 455/ 1991 Sb., o živnostenském podnikání

¹¹⁷ Konkr. definuje § 16 z.č. 71/1967 Sb., správní řád

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

BOROVANSKÉHO 2220/11 • 150 00 PRAHA 5

Tel. _ +420 604 169 198 • EMAIL PODATELNA@USTAVPRAVA.CZ • www.ustavprava.cz

setkala s poměrně velkým a v podstatě neřešitelným problémem a sice s nedostatkem literatury upravující tuto problematiku, který se odvíjí nepochybně od faktu, že z.č. 500/2004 Sb., správní řád, je poměrně mladým předpisem, který navíc nabývá účinnosti až dnem 1. 1. 2006. Výchozím pro mě tedy byl samotný zákon a následně i Vládní návrh na vydání správního řádu. Již při výběru okruhu tématu, jsem také částečně spoléhala na možnost, že vzhledem ke své pracovní náplni, budu mít již za sebou, v době psaní této práce, absolvovaných několik školení týkajících se dané problematiky. Bohužel se tomu tak do dnešního dne nestalo.

V poslední kapitole jsem se následně pokusila přiblížit dopady nové úpravy na řízení v živnostenské oblasti. Tak jako jsem v předchozím případě postrádala teoretické poznatky z neuskutečněných školení, v této části jsem samozřejmě zase postrádala zkušenosti, které člověk získá jedině prací s příslušnou právní úpravou a její aplikací v praxi. Nicméně jsem se snažila definovat určitou konkrétní oblast v řízení živnostenských úřadů, kterou osobně, z vlastní zkušenosti shledávám za velmi problematickou a definovat jí následně v podmínkách nového správního řádu a sice institut doručování. V této části jsem došla k závěru, že nově stanovené podmínky upravující tento institut v z.č. 500/2004 Sb., správní řád, budou jistě přínosem pro zvýšení efektivnosti správních řízení, spočívající např. v odstranění zbytečných nákladů spojených s neustálou snahou doručit písemnost, prováděných nejenom živnostenskými úřady ale i ostatními orgány veřejné správy a zároveň budou představovat jakési zvýšení vzájemné spolupráce a především pak komunikace mezi orgány veřejné správy a účastníky řízení, a to zejména na základě možnosti účastníka řízení stanovit si adresu pro doručování.

Pokud bych následně měla hodnotit novou úpravu správního řízení definovanou z.č. 500/2004 Sb., správní řád, jako celek, budu poněkud v rozpacích. Bezpochyby se jedná o právní předpis naprosto kompletně upravující materii týkající se obecného správního práva a řízení v něm, který doposud v našem právním řádu chyběl, nicméně právě z této kompletnosti a maximální možné náplně se odvíjí poměrně značná složitost daného předpisu. Pokud toto vezmu v úvahu společně s návazností na schopnosti některých pracovníků správních orgánů a zejména na vlastní poznatky, jak si někteří vysvětlují nejrůznější ustanovení dosavadního správního řádu, oproti tomuto ztatečně jednoduššímu, opravdu nevím, jak bude tato úprava ve své praktické podobě uplatňována vůči účastníkům řízení a ostatním osobám.

Nabytí účinnosti nového správního řádu bude bezesporu také spojeno s vysokými náklady vynaloženými na proškolení zaměstnanců správních orgánů. Skutečnost, do jaké míry budou tato školení účinná, bude ovšem velmi ovlivněna rovněž i kvalitou samotných školitelů. Vzhledem k mé poměrně velmi časté účasti na podobných školeních jsem skeptická i v této přípravné fázi před účinností nové úpravy správního řízení, nehledě na skutečnost, že většina takových školení probíhá na poslední chvíli. V této souvislosti nemohu opomenout nezmínit fakt, že školení na poměrně rozsáhlou novelu č. 167/2004 Sb., která harmonizovala živnostenské právo České republiky a právem Evropské unie, jsem absolvovala v prvním možném stanoveném termínu, týden po vstupu České republiky do Evropské unie.

Aby tedy byla nová úprava správního řízení interpretována ve své skutečné podobě, tak jak je zakotvena příslušným právním předpisem, je nutná změna již v přístupu orgánů připravujících příslušná školení, dále se domnívám, že v některých případech je také nutné určité zvýšení nároků na samotné zaměstnance veřejné správy a v neposlední řadě taktéž i snaha spojená s motivací zaměstnanců správních orgánů, jejímž výsledkem bude, jak jejich kladný přístup k tomuto předpisu tak i k jeho samotné aplikaci v praxi.

Použitá literatura:

Matrasová, E., Správní řád: komentář (poznámkové vydání) podle stavu k 1.1.2003, 11

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

BOROVANSKÉHO 2220/11 • 150 00 PRAHA 5

Tel. _ +420 604 169 198 • EMAIL PODATELNA@USTAVPRAVA.CZ • www.ustavprava.cz

aktualizované vydání, Praha Linde 2003, 440 stran, 80-7201-393-9

Průcha, P., Pomahač, R., Lexikon – správní právo, 1. vydání, Ostrava Sagit 2002, 683 stran, 80-7208-314-7

Hendrych, D., a kol., Správní právo – obecná část, 5 rozšířené vydání, V Praze C.H.Beck 2003, 793 stran, 80-7179-671-9

Průcha, P., Skulová, S., Správní právo-procesní část, 2 přepracované vydání, Brno Masarykova univerzita 1997, 176 stran, 80-210-1523-3

Gadasová, D., Polián, M., Správní právo část obecná, část procesní, 1 vydání, Olomouc vydavatelství Univerzity Palackého 1997, 187 stran, 80-7067-687-6

Adamec, S., Vzory správních úkonů podle správního řádu s poznámkami, 2 doplněné vydání, Praha Rhodos 2000, 180 stran, 80-902271-47

Ondruš, R., Průvodce úředníka správním řízením se vzory procesních postupů správních úřadů, podle právního stavu k 1.1.2003, 3. aktualizované a rozšířené vydání, Praha Linde 2003, 523 stran, 80-7201-410-2

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu na vydání správního řádu, poslanecká sněmovna 2003

Použité právní předpisy:

z.č. 71/1967 Sb., o správním řízení

z.č. 500/2004 Sb., správní řád

z.č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání

Zpracovala:

Renata Vrtílková v.r.

Lektoroval:

JUDr. Luděk Lisse, Ph.D.

V Praze dne 16.08.2005