

Základní zásady jako významná složka v činnosti správních orgánů

Doc. JUDr. et Mgr. Jan BRÁZDA, Ph.D.

Správní řád ve svých úvodních ustanoveních upravuje základní zásady, kterými se musí řídit správní orgány. Jedná se o závažné kogentní normy, ze kterých vychází další ustanovení správního řádu a ve smyslu § 177 odst. 1 se tyto zásady využijí i tam, kdy zvláštní zákon sice stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje.

Již z tohoto ustanovení je nutno vnímat závažnost a důležitost základních zásad v činnosti správních orgánů uvedených v § 2 až 8 zákona č. 500/2004 Sb.

Základní zásady upravují postup správních orgánů a konstatují, že veřejná správa je službou veřejnosti. Zde správní řád vychází z ust. čl. 2 odst. 2 Ústavy ČR, kde je konstatováno, že státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.

Zákonodárce používá slovo „služba“, tedy že veřejná správa slouží občanům, a toto musí být znát z jednání každého úředníka. Tato zásada koresponduje s článkem II. odst. 3 Ústavy České republiky, který deklaruje, že státní moc slouží všem občanům. Ústava sice vychází z pojmu „státní moc“, ale vychází se z celé veřejné moci, tedy jak té, kterou vykonávají přímo státní orgány, tak i té veřejné moci, která je zákonem, případně na základě zákona, delegována na nestátní subjekty.

Od této zásady se odvíjí zásady další, a to např. že správní orgán při konání jakéhokoliv úkonu je povinen poskytnout dotčené osobě přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné. Je sice pravdou, že správní orgán ve smyslu této zásady může rozlišovat, v jakém rozsahu poučení poskytne, když se bude jednat např. o osobu práva znalou nebo naopak o osobu, která s právem do styku nepřijde, ale v každém případě je povinen aspoň základní poučení poskytnout. Pokud by vycházel z toho, že osoba je zastoupena advokátem, takže nepotřebuje poskytnout poučení, jednalo by se o postup contra lege a jako nezákonný by musel být opakován.

Na druhou stranu je nutno říci, že poučovací povinnost orgánů veřejné moci je zaměřena obecně na poučení o procesních právech a povinnostech, jak se uvádí např. v § 5 občanského soudního řádu, dle něžž poskytují soudy účastníkům poučení o jejich procesních právech a povinnostech. V nálezu Ústavního soudu sp. zn. III. US 480/97 z 5.3.1998 Sb., svazek 10, roč. 98, str. 403, č. 18/1998 je uvedeno, že soud je povinen účastníky poučit, jaká práva jim přiznávají a jaké povinnosti jim ukládají pracovně právní předpisy, jak je nutno procesní úkony provést, popř. jak je třeba odstranit vady procesních úkonů již učiněných, aby vyvolaly zamýšlené procesní účinky.

Tedy je nutno konstatovat, že v poučovací povinnosti nemůže být to, aby orgán veřejné moci poučoval účastníka, co by měl v daném případě dělat, aby dosáhl úspěchu ve věci. Takovýmto poučením by mohlo dojít k porušení zásady rovnosti účastníků.

Další důležitou a podstatnou zásadou uvedenou ve správním řádu je zásada uvedená v § 6 odst. 1, která ukládá správním orgánům vyřizovat věc bez zbytečných průtahů. Zde zákonodárce ukládá kogentní normou správním orgánům dodržovat stanovené lhůty. Jako problém se jeví v tomto ustanovení alternativní doplněk, kde zákonodárce uvádí lhůtu přiměřenou. V praxi toto dělá problém, neboť není zcela jasný výklad a některé správní orgány si vykládají tuto alternativu tak, že lhůtu překračují mnohdy zbytečně. I tato zásada koresponduje s ústavním pořádkem, kdy podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod má každý právo na to, aby jeho věc byla projednána bez zbytečných průtahů. Ústavní soud ve svém Nálezu sp.zn. III US 696/02 z 13.11.2003 Sb. uvedl, že ústavní garanci práva každého, aby jeho věc byla projednána bez zbytečných průtahů, odporuje, dochází-li v konkrétním případě u správního úřadu k nedůvodným průtahům v řízení. Ústavní soud zde přímo uvádí konkrétní případ, kdy ze spisového materiálu bylo zjištěno, že po dobu více jak dvou let správní orgán neučinil v řízení žádný úkon, což je nutno považovat za do té míry extrémní, že je tímto založeno porušení základního práva na vyřízení věci bez zbytečných průtahů dle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

V Nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. US 91/03 ze 7.12.2004 Ústavní soud s odkazem na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva konstatoval, že podle názoru Evropského soudu pro lidská práva musí být přiměřenost délky řízení posuzována s přihlédnutím k okolnostem případu a ke kritériím zakotveným v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva, především ke složitosti věci, jednání stěžovatele a jednání příslušných státních orgánů, stejně jako k tomu, o co stěžovateli ve sporu šlo. Nicméně současně konstatoval, že „i za situace, kdy se na průtazích v řízení podílejí jeho účastníci, musí soud s využitím prostředků, které mu poskytují příslušné procesní předpisy, dostát svým povinnostem vyplývajícím z čl. 38 odst. 2 Listiny a z čl. 6 odst. 1 Úmluvy.“¹

Na tuto zásadu navazuje § 80 Správního řádu, který zajišťuje ochranu před nečinností. Uvedené ustanovení konstatuje, že nevydá-li správní orgán rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě, nadřízený správní orgán učiní z moci úřední opatření proti nečinnosti, jakmile se o tom dozví. Tedy je zde ukládána přímo povinnost nadřízenému správnímu orgánu, aby kontroloval činnost podřízeného správního orgánu a v případě jeho nečinnosti učinil opatření k tomu, aby správní orgán konal. Samozřejmě že tím není vyloučena ani možnost účastníka řízení dožadovat se nadřízeného správního orgánu, aby učinil opatření proti nečinnosti správního orgánu nižšího stupně. Zákon ukládá nadřízenému správnímu orgánu, aby opatření proti nečinnosti učinil i v tom případě, nezahájí-li příslušný správní orgán řízení ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední.

Nadřízený správní orgán má zákonem stanovené možnosti, které může využít v případě nečinnosti podřízeného orgánu:

- a) Může přikázat nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy nebo vydal rozhodnutí. Tedy stanoví lhůtu, do které je povinen správní orgán ve věci jednat.

¹ Vedral, J, Správní řád komentář II. vydání, Praha: vyd. RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON 2012, str. 130

- b) Může usnesením převzít věc a rozhodnout namísto nečinného správního orgánu, tedy kontrahovat věc k vlastnímu rozhodnutí. V daném případě jde o změnu příslušnosti, což připouští i § 131 odst. 1 správního řádu. Pokud rozhoduje nadřízený správní orgán z úřední povinnosti, jde to nad rámec tohoto ustanovení a důsledkem takového rozhodnutí je to, že nadřízený správní orgán, který ve věci bude rozhodovat, se v dané věci stává správním orgánem I. stupně a o jeho rozhodnutí bude rozhodovat jemu nadřízený orgán.
- c) Může usnesením pověřit jiný správní orgán ve svém správním obvodu vedením řízení. V praxi je toto nejběžnější způsob při opatření proti nečinnosti. Jedná se o delegaci věci na jiný správní orgán v rámci místní příslušnosti nadřízeného správního orgánu. I zde se jedná o změnu místní příslušnosti, protože je pověřen správní orgán, kterému by běžně předmětná věc nepříslušela, ale jedná se o rozhodnutí nadřízeného orgánu, který má právo dané mu zákonem delegovat věc a tím i změnit místní příslušnost. Zde je ještě nutno uvést, že tento postup, stejně jako postup uvedený pod písmenem b), nelze použít vůči orgánům územních samosprávných celků při výkonu samostatné působnosti.
- d) Nadřízený správní orgán má možnost usnesením přiměřeně prodloužit zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí, lze-li důvodně předpokládat, že správní orgán v prodloužené lhůtě vydá rozhodnutí ve věci, a je-li takový postup pro účastníky výhodnější, ale je povinen respektovat přitom lhůty uvedené v § 71 odst. 3 správního řádu.

V případě, že by nadřízený orgán neplnil své povinnosti vyplývající z § 80 správního řádu, má účastník řízení možnost ve smyslu § 79 odst. 1 soudního řádu správního obrátit se žalobou k soudu a domáhat se vydání rozhodnutí soudu.

V neposlední řadě je nutno upozornit i na základní zásadu uvedenou v § 7 správního řádu, kde se konstatuje, že dotčené osoby mají při uplatňování svých procesních práv rovné postavení. Správní orgán postupuje vůči dotčeným osobám nestranně a vyžaduje od všech dotčených osob plnění jejich procesních povinností rovnou měrou. Tam, kde by rovnost dotčených osob mohla být ohrožena, správní orgán učiní opatření potřebná k jejímu zajištění.

Koho zákonodárce považuje za dotčenou osobu, je uvedeno v § 2 odst. 3, tedy že správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu. Dále je tato problematika upravena § 27 odst. 2 správního řádu, kde se konstatuje, že účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech.

Tato zásada se opírá i o Listinu základních práv a svobod, kde v čl. 38 odst. 2 je stanoveno, že každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům.

Pokud jde přímo o rovnost účastníků, je možno uvést, že k této zásadě se vyslovil rovněž Ústavní soud ve svém nálezu Pl. US 15/02 z 21.1.2003, Sb.n.ul. US sv. 29, roč. 2003, s. 79, č. 11/2003, kde uvádí, že rovnost je kategorie relativní, jež vyžaduje odstranění neodůvodněných rozdílů. Zásadě rovnosti v právech dle čl. 1 Listiny je proto třeba rozumět tak, že právní rozlišování v přístupu k určitým právům nesmí být projevem libovůle, neplyne z ní však závěr, že by každému muselo být přiznáno jakékoliv právo.

Správní řád, a třeba i zákon o přestupcích, nevychází z absolutní rovnosti účastníků řízení v procesních právech a povinnostech, ale z principu, že účastníci řízení si jsou rovni v řízení v těch procesních právech a povinnostech, které jim zákon s ohledem na jejich poměr k předmětu řízení přiznává nebo přímo ukládá.

Základní zásady uvedené ve správním řádu mají své specifické postavení a z nich se odvíjejí další právní normy, které s nimi musí být v souladu. Jak již uvedeno, v případě, že speciální zákon neobsahuje základní zásady přesto, že ve svých ustanoveních stanoví, že správní řád se nepoužije, musí z těchto základních zásad vycházet a tyto aplikovat.

Použitá literatura:

VEDRAL, J. Správní řád komentář, II. aktualizované a rozšířené vydání, Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2012, 1448 s.

Horzinková, E., Novotný, V.: Správní právo procesní. 4. vydání. Praha: Leges, 2012, 368 s.

Šromová, E.: Správní řízení od A do Z. 2. doplněné a přepracované vydání. Olomouc: ANAG, 2012