

Z PRAXE

Václav Petrmichl^{*)}

Význam a vybrané aspekty aplikace ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu

Ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu¹⁾ (dále jen „ustanovení § 36 odst. 3“) zakotvuje jedno ze stěžejních procesních práv účastníků správního řízení. Tomuto právu odpovídá povinnost správního orgánu učinit odpovídající procesní krok, jímž je účastníkům správního řízení dána možnost vyjádřit se v řízení k podkladům rozhodnutí. Obdobná právní úprava byla obsažena rovněž v ustanovení § 33 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., správní řád. Právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí má jakožto atribut práva na spravedlivý proces i ústavně-právní aspekty²⁾, což v kontextu správního řízení opakovaně potvrdil Ústavní soud³⁾. Přestože předmětné ustanovení stávajícího správního řádu vyznívá poměrně jednoznačně, v aplikační praxi v oblasti veřejné správy přesto přetrvávají s jeho správnou aplikací nemalé potíže. Sporné jsou pak i důsledky nesprávné aplikace ustanovení § 36 odst. 3 na zákonnost rozhodnutí ve věci v různých procesních situacích, které mohou v probíhajícím správním řízení nastat.

Text se zabývá smyslem a účelem postupu dle § 36 odst. 3, jakož i tím, jaké povinnosti v souvislosti s jeho uplatněním správnímu orgánu vznikají a jaké náležitosti by měl správní orgán před vydáním rozhodnutí ve věci v tomto ohledu splnit, jelikož to z právní úpravy nemusí být na první pohled zcela patrné. Podstatné je zabývat se i tím, jaké důsledky mohou mít typově různá porušení ustanovení § 36 odst. 3 ve vztahu k rozhodnutí ve věci. Jak v rámci odvolacího přezkumu, tak i v rámci soudní kontroly veřejné správy platí, že k procesním vadám se přihlíží pouze tehdy, pokud mohly mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci. Z toho důvodu je u jednotlivých porušení ustanovení § 36 odst. 3, která mohou být různé povahy a dosahovat různé intenzity, na místě zkoumat jejich reálný dopad do sféry práv účastníka řízení. Opominutí či nesprávná aplikace ustanovení § 36 odst. 3 je zásadní procesní nedostatek,

^{*)} Autor je interním doktorandem na Katedře správního práva a správní vědy Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

¹⁾ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

²⁾ Ustanovení čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

³⁾ Např. nález Ústavního soudu č. j. II. ÚS 329/04 ze dne 3. 3. 2005.

nezřídka implikující nezákonnost rozhodnutí ve věci. Nežádoucí se ovšem jeví i mechanická aplikace tohoto ustanovení v případech, kdy jeho užití není nutné. Takový postup zbytečně formalizuje řízení, odporuje zásadám rychlosti a hospodárnosti procesu a v neposlední řadě může být i zdrojem obstrukčních jednání účastníků řízení. Správní orgán je tedy v každém řízení povinen aplikaci ustanovení § 36 odst. 3 pečlivě zvážit.

Ve většině případů, vyjma situací, kde je to příslušnými ustanoveními správního řádu či zvláštního právního předpisu vyloučeno⁴⁾, je postup dle ustanovení § 36 odst. 3 nezbytným předpokladem pro vydání rozhodnutí ve věci. V teorii, jakož i v judikatuře, je shoda na tom, že ustanovení § 36 odst. 3 předvídá aktivní roli správního orgánu a poskytnutí možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, jak se o něm toto ustanovení zmiňuje, musí být realizováno prostřednictvím výzvy účastníku řízení, směřující k uplatnění jeho procesních práv. Iniciativa tedy náleží zásadně správnímu orgánu, ostatně správní orgán je tím, kdo opatřuje podklady pro vydání rozhodnutí ve věci a je tedy na jeho vyhodnocení, kdy je okruh podkladů pro rozhodnutí dostatečný. Je třeba říci, že aktivita správního orgánu by měla zahrnovat výlučně informaci o stavu dokazování, která je ryze procesního charakteru. V této fázi řízení pak především nemá místo jakékoli předběžné posuzování či hodnocení shromážděných podkladů správním orgánem, uplatňování poučovací povinnosti o nutnosti doložit dodatečné podklady či jiná sdělení. Judikatura⁵⁾ rovněž stvrzuje, že ve fázi před vydáním rozhodnutí není povinností správního orgánu poučovat žadatele o tom, že jím předložené důkazy neprokazují, že byly splněny podmínky stanovené zákonem pro vydání příslušného povolovacího správního aktu. Proces hodnocení důkazů tak zůstává v této fázi řízení zcela stranou.

Z hlediska procesní formy se jedná o úkon dle části čtvrté správního řádu, aniž by ustanovení § 36 odst. 3 vymezovalo jeho formální označení, jakož i obsahové náležitosti. Pokud jde o označení, dle mého soudu v podstatě není rozhodující, zda bude úkon označen jako výzva, což by odpovídalo výslovnému znění ustanovení o řízení s velkým počtem účastníků⁶⁾, které obsahuje odkaz na ustanovení § 36 odst. 3, nebo jako vyrozumění, oznámení či sdělení. Podstatné je pouze to, zda je z obsahu tohoto úkonu pro účastníka řízení seznatelné, že okruh opatřených podkladů je úplný a že je účastníku řízení tímto dána možnost vyjádření. Z hlediska obsahu úkonu tedy postačí v podstatě pouze informace o tom, že je okruh shromážděných podkladů konečný. Není však vyloučeno ani to, že text výzvy bude obsahovat rovněž výčet těchto podkladů, čímž účastník řízení získá úplný přehled o stavu spisu, či není vyloučeno dokonce ani to, aby přílohu výzvy tvořila např. kopie nově opatřeného podkladu při opakované výzvě na základě dalšího doplnění spisového materiálu, což by představovalo pro účastníka řízení nejkomfortnější řešení. Variabilita řešení, jak tuto výzvu koncipovat, je tedy značná. Z pohledu účastníka řízení je výzva

⁴⁾ Např. ustanovení § 62 odst. 5, ustanovení § 98 a ustanovení § 150 odst. 1 správního řádu.

⁵⁾ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové č.j. 52 A 54/2015-45 ze dne 22. 6. 2015.

⁶⁾ Ustanovení § 144 odst. 3 správního řádu.

procesním úkonem informativní povahy, aniž by tomuto účastníkovi stanovila jakékoli procesní povinnosti, byť označení výzva k vyjádření může navodit dojem, že je reakce účastníka pro další postup v řízení nutná. Jedná se tedy zásadně o procesní možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí⁷⁾. Účastník řízení se na základě výzvy dozví, v jaké procesní fázi se řízení nachází, tedy že proces opatrování podkladů pro rozhodnutí je ze strany správního orgánu u konce. Vzhledem k tomu, že se účastník řízení na vedení řízení přímo nepodílí než výzvu dle ustanovení § 36 odst. 3 obdrží, oprávněně vychází z předpokladu, že proces shromažďování podkladů stále probíhá. Je zřejmé, že účastník řízení si sám nemůže učinit relevantní úsudek o tom, v jakém okamžiku je shromažďování podkladů rozhodnutí ukončeno. V návaznosti na to je smyslem výzvy umožnit účastníkovi řízení v této fázi řízení plné uplatnění jeho práv, zejména zjištění, o které podklady se jedná a co je jejich obsahem, a v návaznosti na to případně uplatnit své stanovisko⁸⁾.

Pokud jde o okruh podkladů pro vydání rozhodnutí, ten je stanoven správním řádem⁹⁾ demonstrativně a lze do něj zahrnout veškeré skutečnosti či důkazy, které mohou přispět ke zjištění skutkového stavu a zároveň byly získány a provedeny zákonným způsobem. Mezi tyto podklady naopak nelze řadit písemnosti jako např. koncept rozhodnutí ve věci¹⁰⁾, stanovisko prvoinstančního orgánu k podanému odvolání či návrh na rozhodnutí, předložený rozkladovou komisí. Přestože opatrování podkladů pro rozhodnutí pravidelně probíhá až po zahájení řízení, nelze vyloučit případy, kdy je okruh podkladů shledán konečným i bezprostředně po zahájení řízení, zpravidla v řízeních, navazujících na provedenou kontrolu. Z hlediska časového tedy může být procesní krok dle § 36 odst. 3 učiněn bezprostředně po zahájení správního řízení či dokonce současně s jeho zahájením, což připouští i judikatura¹¹⁾. Pokud jde tedy o časové hledisko, okamžik, kdy má správní orgán přistoupit k postupu dle § 36 odst. 3, je odvislý od průběhu konkrétního řízení a závisí na procesní aktivitě správního orgánu v době řízení, jakož i na postupu účastníků řízení. Doporučení, ve kterém okamžiku lze nejdříve či nejpozději uplatnit postup dle ustanovení § 36 odst. 3, tedy nelze zobecnit, pouze je nutno při zvažování nejzazšího okamžiku pro jeho uplatnění mít na paměti běh lhůt pro vydání rozhodnutí ve věci a tento postup uplatnit v dostatečném časovém předstihu s přihlédnutím k zajištění dostatečného časového prostoru pro uplatnění práv účastníků řízení.

Z hlediska běhu času je rovněž nutno dále vyjasnit, jestli ke dni rozeslání výzvy dle § 36 odst. 3 musí být dostatečné penzum podkladů skutečně shromážděno, či lze teoreticky připustit i to, že ke dni rozeslání výzvy tomu tak být ještě nemusí a správní orgán tak předjímá stav řízení, který nastane až v určitém okamžiku v budoucnosti. Byť tato druhá varianta vyznívá poněkud rozporu-

⁷⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 329/2004 ze dne 3. 3. 2005.

⁸⁾ Ustanovení § 36 odst. 2 správního řádu.

⁹⁾ Ustanovení § 50 odst. 1 správního řádu.

¹⁰⁾ Rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 62 Ca 1/2007-153 ze dne 27. 9. 2007.

¹¹⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009 – 243.

plně, vyloučeno to patrně není. Předně nelze přehlédnout, že v podstatě jediným účelem procesního kroku dle ustanovení § 36 odst. 3 je dát účastníkovi řízení na vědomí, k jakému okamžiku může mít jistotu, že rozsah podkladů nebude nadále doplňován, aby měl zároveň reálnou možnost se s těmito podklady pro rozhodnutí dostatečně seznámit. Teoreticky lze zřejmě připustit, že správní orgán stanoví, že okruh podkladů pro rozhodnutí bude konečný až k určitému dni, který má teprve nastat, samozřejmě s vědomím toho, že v okamžiku rozeslání výzvy není postaveno na jisto, že tomu tak skutečně bude a v opačném případě je nutno proces opakovat. Ve výsledku bude pochopitelně rozhodující, zda byl tento předpoklad naplněn a spis nebyl dále doplňován. Jako vyhovující byl soudní judikaturou¹²⁾ vyhodnocen postup, kdy jedním úkonem došlo k uplatnění tzv. fakultativní koncentrace¹³⁾, kdy byla účastníkům řízení určena lhůta, ve které mohou navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy, a současně s tím byla stanovena následná lhůta, ve které se tito účastníci mohli vyjádřit k podkladům rozhodnutí. Soud ve prospěch tohoto řešení argumentoval tím, že správní orgán dal v daném případě účastníkům srozumitelně na vědomí, jak bude chronologicky postupovat a účastník řízení tedy přesně věděl, že v průběhu následné lhůty již byl okruh podkladů finální. Oproti tomu jako nevyhovující byla soudem¹⁴⁾ hodnocena konstrukce, kdy správní orgán v zahájení řízení pouze konstatoval, že v dané věci rozhodne nejdříve určitý den po doručení oznámení o zahájení řízení. Z těchto rozhodnutí lze tedy obecně vysledovat jisté mantinely pro toleranci soudů k různým procesním řešením. Z pohledu správního orgánu je tedy podstatné především zajistit, aby zvolený postup nebyl ve vztahu k účastníkům řízení matoucí a aby bylo těmto účastníkům z úkonu či úkonů správního orgánu zřejmé, ve které fázi se řízení nachází či alespoň bude nacházet, aby tomu účastníci řízení mohli přizpůsobit svůj postup a nedošlo tak ke zkrácení na jejich právech.

Pokud jde o formu tohoto úkonu, pravidlem by mělo být, že výzva je činěna písemně a následně řádně oznámena účastníkovi řízení, což musí být ve správním spise doloženo. Lze připustit i formu ústní. Platí, že jednotlivá sdělení v průběhu řízení lze vůči přítomnému účastníkovi řízení učinit i méně formálním způsobem, tedy ústně, pokud účastník řízení na písemné formě netrvá, v takovém případě se obsah tohoto úkonu poznamená do spisu. Zdárné uvedení tohoto postupu do praxe však dle mého soudu nezbytně vyžaduje, aby účastník řízení skutečnost, že tuto výzvu v ústní formě obdržel a byl s touto skutečností srozuměn, stvrdil svým podpisem, což ostatně předpokládá ustanovení o náležitostech protokolu¹⁵⁾. V opačném případě nebude správní orgán s to prokázat, že k výzvě došlo. V souladu se závěry Městského soudu v Praze¹⁶⁾ je dostatečným dokladem o splnění povinnosti správního orgánu i záznam správního orgánu o tom, že účastník se s podklady seznámil, stvrzený podpisem účastníka. Městský soud

¹²⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Afs 21/2009-243 ze dne 26. 2. 2010.

¹³⁾ Ustanovení § 36 odst. 1 správního řádu.

¹⁴⁾ Rozsudek Krajského soudu v Plzni č. j. 30 A 13/2012-40 ze dne 30. 7. 2013.

¹⁵⁾ Ustanovení § 18 odst. 3 správního řádu.

¹⁶⁾ Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 5 Ca 117/2009-39 ze dne 9. 1. 2013.

v rozsudku nejprve uvedl, že je pravdou, že účastníci řízení bývají zpravidla informováni o tom, že potřebné podklady pro rozhodnutí již byly shromážděny, písemnou formou, není to však dle soudu žádné dogma, a odchylka od běžné formy nemusí znamenat porušení zákona. Soud dále konstatoval, že to, jakou formou správní orgán zajistí naplnění tohoto účastníkovra práva, je vedlejší. S uvedeným náhledem soudu se lze zcela ztotožnit. Absence učiněné výzvy dle § 36 odst. 3 sama o sobě tedy zásadně nemůže vést ke zrušení rozhodnutí, pokud lze ze spisu doložit, že správní orgán o ukončení shromažďování podkladů účastníka upozornil jiným prokazatelným způsobem.

Jednou z podmínek pro řádné uplatnění práv účastníka je i dostupnost spisové dokumentace v době od obdržení výzvy k vyjádření, jelikož předpokladem pro vyjádření se k podkladům pro rozhodnutí je pochopitelně jejich znalost. Řádná aplikace postupu dle § 36 odst. 3 má též zřetelnou vazbu na plnění procesních povinností při vedení správního spisu, a to v rovině důkazní. Platí, že u všech součástí správního spisu musí být v souladu se zásadou spisového pořádku ve spisovém přehledu zaznamenáno datum, kdy byly do spisu vloženy. Pokud nebude správní orgán schopen doložit, jaký byl v momentě výzvy dle § 36 odst. 3 či ke dni nahlížení účastníka do správního spisu, učiněného po této výzvě, okruh shromážděných podkladů, a to z důvodů absence či nedostatečného vedení spisového přehledu, nelze vyloučit, že některý z podkladů do spisu přibyl až následně. Za tohoto stavu tedy nelze postavit najisto, že účastník řízení byl skutečně seznámen se všemi relevantními podklady. V tomto ohledu tedy není porušení povinností při vedení spisu, jakkoli na první pohled povinností pořádkového charakteru, pouze administrativním pochybením a naopak má zásadní procesní důsledky. Judikatura¹⁷⁾ stvrzuje, že povinnost prokázat, že účastníku řízení byla dána možnost se seznámit s konečným okruhem podkladů, stíhá správní orgán, který vede řízení a pokud tento orgán nemůže prokázat, že spis již dále nebyl doplňován o další relevantní podklady, jde tato skutečnost zjevně k tíži správního orgánu a nikoli k tíži účastníka řízení.

Předpoklady pro řádné uplatnění práv účastníka řízení nezahrnují jen zajištění přístupu ke správnímu spisu¹⁸⁾, podstatné je patrně i vymezení časového prostoru, v němž lze práva účastníka řízení realizovat. Vzhledem k tomu, že výzva je pravidelně posledním úkonem správního orgánu před vydáním rozhodnutí ve věci, dle obecného náhledu zřejmě účastníka řízení nelze ponechat v nejistotě o tom, v jakém časovém rozmezí správní orgán přistoupí k vydání rozhodnutí ve věci samé a zda tedy bude další postup účastníka v řízení akceptován a zohledněn ve vydaném rozhodnutí. Z toho lze dovodit, že pravidelnou součástí zasílané výzvy by měla být i lhůta, ve které může účastník svá práva uplatnit a garantovat mu tímto jistotu, že po tuto dobu nedojde k vydání rozhodnutí. Délka lhůty by měla reflektovat složitost věci, rozsah opatřených podkladů jakož i jiné relevantní skutečnosti, aby měl účastník řízení dostatek času se s těmito podklady nejen seznámit, ale rovněž i časový prostor se k nim

¹⁷⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 81/2013-56 ze dne 18. 12. 2013.

¹⁸⁾ Ustanovení § 38 správního řádu.

kvalifikovaně vyjádřit. Lhůta může být stanovena jak neformálně, tak postupem dle ustanovení o určení lhůty k provedení úkonu¹⁹⁾. Po učiněné výzvě by na druhou stranu neměla být do rozhodnutí ve věci ani příliš dlouhá prodleva, jelikož po uplynutí lhůt k vyjádření účastníků řízení by mělo být ve spise vše nashromážděno a připraveno k rozhodnutí ve věci.

Podstatnou otázkou k řešení je, zda lze výzvou bez současného stanovení lhůty pro vyjádření dostat požadavkům dle § 36 odst. 3. Není sporu o tom, že pokud by mezidobí mezi výzvou a rozhodnutím ve věci bylo nepřiměřeně krátké, šlo by samo o sobě o zkrácení práv účastníka řízení vyjádřit se k podkladům, a to pro objektivní nemožnost se s podklady reálně seznámit a následně se k nim vyjádřit, což bylo judikováno již ve vztahu ke starému správnímu řádu²⁰⁾ a což platí i dnes. Pokud by ovšem správní orgán fakticky poskytl účastníkům řízení dostatečný časový prostor pro studium spisu a následné stanovisko, domnívám se, že argument o nejistotě účastníka řízení o okamžiku vydání rozhodnutí ve věci sám o sobě nemůže vést k závěru o porušení práva účastníka řízení dle § 36 odst. 3. Od okamžiku oznámení výzvy je účastník řízení své procesní kroky povinen učinit bez zbytečného odkladu. Je zájmem jak na straně účastníků řízení, tak z pohledu správního orgánu, aby byla projednávaná věc co nejdříve vyřešena. Není akceptovatelné, aby účastník řízení s případným vyjádřením otálel, případně litoval s dobou, kdy správnímu orgánu své vyjádření k podkladům zašle. Z výzvy správního orgánu je totiž zřejmé, že aktivní činnost správního orgánu při vyhledávání a opatrování podkladů je u konce a řada je ode dne doručení výzvy výlučně na účastníkovi řízení. Přestože platí, že tento účastník může v řízení vyjádřit své stanovisko prakticky kdykoli, po obdržení výzvy dle ustanovení § 36 odst. 3 by tak měl učinit co nejdříve. Pokud tak neučiní, ač tak učinit reálně může, nemůže se s úspěchem dovolávat toho, že mu správní orgán pro vyjádření výslovně nevytyčil konkrétní časový prostor. Domnívám se tedy, že pokud účastník řízení bude pro tyto účely poskytnut dostatečný čas, neimplikuje absence stanovené lhůty, která by tuto dobu účastníkovi řízení závazně vymezovala, porušení ustanovení § 36 odst. 3.

Z hlediska možných způsobů, jak může být správní řízení ukončeno, je dále nutno zmínit, že ustanovení § 36 odst. 3 hovoří o právu účastníků vyjádřit se k podkladům rozhodnutí před vydáním rozhodnutí ve věci, což není totéž co rozhodnutí, jímž se řízení končí, mezi které patří i usnesení o zastavení řízení. Byť u některých případů zastavení řízení, především v případě zastavení řízení z důvodu zjevné bezpředmětnosti žádosti, by aplikace postupu dle § 36 odst. 3 zřejmě mohla být žádoucí, postup je dle výslovného znění ustanovení § 36 odst. 3 obligatorní pouze v případě rozhodnutí meritorního. Kromě způsobu ukončení řízení lze ze znění ustanovení § 36 odst. 3 dále dovodit, že výzva není nutná ve vztahu k účastníkovi řízení, pokud je jeho žádosti plně vyhověno a ve vztahu k účastníkovi řízení, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhod-

¹⁹⁾ Ustanovení § 39 odst. 1 správního řádu.

²⁰⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7A 198/2000 ze dne 13. 8. 2003.

nutí vzdal. V prvním případě musí obsah vydaného rozhodnutí dle mého názoru zcela korespondovat s tím, čeho se žadatel v žádosti domáhal. Zcela negativně může pro žadatele vyznít i rozhodnutí o udělení oprávnění, které ovšem bude obsahovat řadu omezujících či jinak nevýhodných příkazů, slovy zákona podmínek, které by se odchylovaly od žadatelem navrhovaného řešení. U výroků s vedlejšími ustanoveními tedy nelze vyjít pouze ze skutečnosti, že bylo žadateli přiznáno oprávnění, o které žádal. U aktů v teorii označovaných jako povolení či koncese²¹⁾ by nutnost postupu dle ustanovení § 36 odst. 3 zřejmě zakládalo i odchýlné určení mezi uděleného oprávnění (modů), obsažených ve vedleším ustanovení rozhodnutí ve věci, pokud by tyto mody nekorespondovaly s podanou žádostí resp. jejími přílohami, pokud by došlo např. ke schválení provozního řádu či plánu rekultivace odchýlně od žadatelem navrhovaného znění. Pokud jde o druhou výjimku, uvedenou v ustanovení § 36 odst. 3, vzdání se práva vyjádřit se k podkladům musí být učiněno výslovně a správní orgán tuto skutečnost musí zdokumentovat ve správním spise.

V závislosti na vývoji řízení mohou nastat další případy, kdy procesní krok dle § 36 odst. 3 není nutno činit. Platí, že materiálním předpokladem užití § 36 odst. 3 správního řádu je situace, kdy okruh podkladů doznal změn, zejména byly provedeny důkazy, o nichž účastník řízení neví²²⁾. K postupu dle § 36 odst. 3 správní orgán tedy není povinen v případě, kdy jsou do řízení doplněny podklady výlučně ze strany účastníka řízení. Sporné je, zda tentýž závěr platí i ve vztahu k právnímu nástupci, pokud podklady do spisu doložil jeho právní předchůdce, domnívám se, že nikoli, protože nástupce nemusí o těchto skutečnostech vědět. Judikatura²³⁾ dále opakovaně vyslovila zásadní závěr, že pokud správní orgán nedá účastníku řízení ve smyslu ustanovení § 36 odst. 3 možnost vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí a současně rozhodnutí ve věci není o tento podklad opřeno, jde sice o procesní pochybení, to ale nemohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. Uvedené se bude nepochybně vztahovat jak na okruh podkladů ve vztahu k předmětu řízení irelevantních, tak dle mého názoru i na podklady, které sice pro předmět řízení relevanci mají, nicméně skutečnosti jimi doložené jsou již dostatečně prokázány jinými podklady, ve vztahu k nimž byla výzva dle § 36 odst. 3 učiněna řádně. Shodný závěr byl přijat judikaturou²⁴⁾ i v kontextu instančního postupu, kdy odvolací orgán opatřil v rámci odvolacího řízení nové podklady, jichž ovšem užil pouze k potvrzení závěrů, které vyjádřil prvoinstanční orgán. Dle názoru soudu nebylo možno předpokládat, že by reakce účastníka řízení na v odvolacím řízení opatřené podklady, byť prostor pro ni měl být dle soudu ze strany správního orgánu aktivně poskytnut, mohla mít vliv na výsledek rozhodnutí v odvolacím řízení, resp. na jeho zákonnost. Naopak ve vztahu k jakýmkoli relevantním podkladům, ze kterých vzešlo rozhodnutí ve věci a které by nebyly zahrnuty postupem

²¹⁾ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 203 s.

²²⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Afs 21/2009-243 ze dne 26. 2. 2010.

²³⁾ Např. rozsudek Krajského soudu v Plzni č. j. 57A 112/2010-45 ze dne 31. 1. 2012.

²⁴⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 60/2011-101 ze dne 15. 6. 2011.

§ 36 odst. 3, nelze ve prospěch zákonnosti rozhodnutí ve věci samé argumentovat tím, že jejich obsah byl odvolateli prokazatelně znám, např. z jiného řízení, jelikož tento účastník nenabyl znalost o tom, že tyto podklady jsou součástí spisu právě v této věci, což by mohlo podstatně ovlivnit jeho další procesní postup.

Ve fázi řízení po rozeslání výzvy dle § 36 odst. 3 může okruh podkladů doznat změn, a to v návaznosti na došlá vyjádření jednotlivých účastníků řízení, otázkou k řešení je tedy i to, zda popř. v jakých situacích tento procesní krok opakovat. Nutnost opakovat postup dle § 36 odst. 3 v případě více účastníků řízení bude patrně záviset na tom, co bude obsahem došlých vyjádření. Pokud tato vyjádření obsáhnou nové skutečnosti či budou podložena novými důkazy, které dle předběžného úsudku správního orgánu ovlivní rozhodnutí ve věci, bude nutně postup dle § 36 odst. 3 opakovat a konfrontovat, mnohdy vzájemně, ostatní účastníky řízení s těmito novotami. Pokud vyjádření skutkově nepřinesou ve věci nic nového, a jde tedy výlučně o právní argumentaci, je možné bez dalšího vydat rozhodnutí ve věci. V opačném případě by mohlo docházet k nekonečnému řetězení vyjádření bez možnosti řízení dotáhnout do konce. Jako postačující se jeví, pokud se správní orgán se vznesenými námitkami všech účastníků vypořádá v odůvodnění rozhodnutí ve věci, byť se účastník řízení tímto postupem nemusí seznámit s konečným zněním námitek jiného účastníka řízení. O analogickou situaci jde i v případě odvolacího řízení, pokud jsou v této fázi řízení účastníkem řízení zasílána dodatečná vyjádření. Platí tedy shodně, že pokud jsou ostatní účastníci srozuměni s okruhem podkladů v řízení v prvním stupni a zároveň obdrželi podané odvolání jiného účastníka, není nutno ve vztahu k nim postupovat dle § 36 odst. 3, pokud jde o dodatečná vyjádření jiných účastníků, která skutkově nepřinesou ve věci nic nového.

Pokud ve výše nastíněných procesních situacích není výzva dle § 36 odst. 3 nezbytným procesním krokem, neplatí to naopak v situaci, kdy správní orgán obdrží v řízení od dotčeného orgánu závazné stanovisko, které znemožňuje žadateli vyhovět. Judikatura²⁵⁾ zdůrazňuje, že negativní závazné stanovisko sice představuje v řízení skutečnost, která ve svém důsledku nutně vede k zamítnutí žádosti, což umožňuje správnímu orgánu v souladu se zásadou procesní ekonomie ukončit proces dokazování, nicméně to ještě nevylučuje aplikovatelnost ustanovení § 36 odst. 3. V tomto případě je tedy namíste účastníka řízení vyzvat k seznámení se s tímto závazným stanoviskem a umožnit mu se vyjádřit se k jeho obsahu. Analogicky lze tento závěr vztáhnout i na jiné případy a namísto závazného stanoviska lze dosadit rovněž libovolný jiný podklad, jehož obsah znemožňuje žádosti vyhovět, a to za podmínky, že byl opatřen bez součinnosti s účastníkem řízení. Podstatné je zmínit, že u závazných stanovisek uvedené platí pouze u tzv. čisté subsumpce, což je případ, kdy je toto stanovisko adresováno přímo správnímu orgánu, který vede správní řízení a žadateli je oznamován až výsledný finální akt, účastník řízení tedy na jeho získání samostatně

²⁵⁾ Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 10 A 70/2012-41 ze dne 23. 7. 2012.

neparticipuje a není mu toto stanovisko zvlášť oznamováno. Výše uvedené závěry se tedy naopak neuplatní v případě, pokud by závazné stanovisko či jiný podklad byly získány samostatným postupem žadatele a do řízení byly tímto žadatelem předloženy, jelikož by šlo o podklady, s jejichž obsahem jakož i se skutečností, že jsou tyto podklady součástí podkladů v řízení, byl žadatel seznámen.

Je třeba závěrem poukázat i na to, že přestože platí, že postup dle § 36 odst. 3 je stěžejním okamžikem v procesu dokazování, nelze jím v řízení konvalidovat předešlá procesní pochybení při provádění jednotlivých důkazů. Zatímco postup dle ustanovení § 36 odst. 3 představuje ve vztahu k listinným důkazům dostatečné záruky ochrany práv vyrozuměného účastníka řízení²⁶⁾, nelze jím zhojit případy vad, kdy účastníku řízení nebylo umožněno účastnit se ústního jednání či při provádění důkazů mimo ústní jednání. Zatímco s listinnými důkazy, jejich obsah se nemění a na jejichž pořizování se správní orgán ve vedeném řízení nepodílel, a tedy nemohl jejich obsah ovlivnit, se lze seznámit kdykoli v průběhu řízení, naopak možnost účasti na ústním jednání či na provádění důkazu mimo ústní jednání je kvalitativně jiná, jelikož skýtá účastníku řízení osobní interakci s předmětem poznání, účastník řízení je oprávněn klást otázky svědkům či může vznášet připomínky ke způsobu ohledání věci, odběru vzorků atp. Prováděné dokazování v těchto případech především nelze realizovat zcela mimo sféru účastníka řízení. V tomto ohledu se jeví jako zcela nepostačující, pokud by bylo v rámci postupu dle § 36 odst. 3 účastníku řízení umožněno toliko tyto skutečnosti okomentovat až následně ve vyjádření se k podkladům pro rozhodnutí a tímto procesním krokem tedy nelze zlegalizovat předešlá procesní pochybení při provádění důkazů.

Závěr:

Obecně platí, že pro závěr o nezákonnosti rozhodnutí ve věci postačí shledat porušení ustanovení § 36 odst. 3 jakožto vadu procesu, aniž by bylo předmětem posouzení, jaký reálný dopad mělo toto porušení na předmět řízení. Jinými slovy, otázka, co konkrétně mohl účastník řízení vnést do řízení nového, jakou argumentaci či jaké nové podklady by byl býval předložil, aby byla věc vyřešena odlišně, zpravidla v jeho prospěch, zůstává zcela stranou. V tomto ohledu pak rušení rozhodnutí ve věci pro porušení ustanovení § 36 odst. 3, s vědomím toho, že v novém projednání účastník řízení vskutku nepřinese nic nového, může být z pohledu správních orgánů značně frustrující. Mnohdy ani proces nemusí být při opětovném projednání zdárně ukončen, kupř. pokud jde o sankční řízení, a to pro uplynutí prekluzivních lhůt pro sankční postih, či v řízeních o uložení nápravných opatření, a to pro nedostatečnou možnost zrekonstruovat původní skutkový stav. Racionálním by na první pohled jistě bylo po účastnících řízení vyžadovat, aby tuto námitku koncipovali věcně, tedy s uvedením onoho vyjádření. V rovině právní však na otázku, zda lze po účastníku řízení v procesu přezkumu požadovat, aby současně s namítaným porušením § 36 odst. 3 vždy

²⁶⁾ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové č. j. 52A 84/2015-61 ze dne 20. 1. 2016.

doložil i ono vyjádření, popř. důkaz či argumentaci, o něž byl zkrácen, nelze než odpovědět negativně. V rámci odvolacího řízení je argumentem především to, že jde o vadu zákonnosti a k takové vadě odvolací správní orgán musí přihlédnout z moci úřední i bez návrhu účastníka řízení. V daném případě by tato námitka a od ní odvislá povinnost uvést a přiložit předmětné vyjádření stavěla účastníka řízení do podstatně složitější procesní situace, než kdyby tuto námitku vůbec nevzněl. V režimu soudního přezkumu to problém nepředstavuje, jelikož rozsah přezkumu určuje žalobce, což je dáno jeho povinností uvést, z jakých právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné²⁷⁾ a až na judikaturou vyložené výjimky by soud neměl vybočit z žalobcem vymezeného rozsahu přezkumu, který by tedy musel zahrnovat žalobní námitku, vztahující se k porušení ustanovení § 36 odst. 3. Argumentem je v tomto případě však to, že úlohou soudního přezkumu zjevně není suplovat činnost správního orgánu a tyto otázky v rámci soudního projednání věci vůbec řešit, nehledě na to, že soud ze své povahy není specializovaným orgánem, který by byl s to posoudit, jaký eventuální dopad na rozhodnutí ve věci samé by toto dodatečné vyjádření mělo. Byť se tedy rušení rozhodnutí pro vady procesu vycházející z nesprávné aplikace ustanovení § 36 odst. 3 může jevit formalisticky a bez bližšího dopadu na posuzovanou věc, je nutno důsledky tohoto porušení akceptovat. O to více je pak třeba těmto porušením předcházet, k čemuž směřoval i tento příspěvek, ve kterém jsem se pokusil na některé problematické aspekty aplikace § 36 odst. 3 a negativní důsledky, které z nich v některých procesních situacích vyplývají, upozornit. To nic ovšem nemění na nelehké úloze správního orgánu tento institut správně uchopit, zejména tyto a možná řadu dalších problematických aspektů v konkrétním případě správně vyhodnotit a umožnit tak účastníkům řádné uplatnění jejich práv, aniž by vedený proces nebyl zbytečně zatěžován formalitami a zbytečnými procesními kroky.

Shrnutí:

Článek se věnuje právním aspektům jednoho ze stěžejních procesních práv účastníka správního řízení. V textu je s odkazy na judikaturu objasněno, jaké právní povinnosti v souvislosti s uplatněním ustanovení § 36 odst. 3 správnímu orgánu v řízení vznikají a též jaké náležitosti je nutno v tomto ohledu před vydáním meritorního rozhodnutí splnit. Odkazy na problematické aspekty aplikace ustanovení § 36 odst. 3 zahrnují i zhodnocení možných důsledků na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. Stručná právní úprava sice připouští určitou volnost a umožňuje značnou variabilitu procesních řešení, což může ovšem přinášet i řadu procesních pochybení, které v konečném důsledku mohou implikovat nezákonnost výsledku řízení. Z výše uvedeného v obecné rovině vyplývá, že úlohou správního orgánu je v konkrétním případě zákonné procesní požadavky správně vyhodnotit a umožnit tak účastníkům řízení řádné uplatnění jejich práv, aniž by vedený proces nebyl zbytečně zatěžován formalitami a zbytečnými procesními kroky.

²⁷⁾ Ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního