

Uplatňování koncentrační zásady ve správním řízení

Podnětem k napsání tohoto článku je rozpor mezi § 82 odst. 4 SprŘ („K novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlídně jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve.“) a § 89 odst. 2 SprŘ („Odvolací správní orgán přezkouvává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkouvává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. (...“). Je opravdu správní řízení tak koncentrované, jak uvádí § 82 odst. 4 SprŘ? Pakliže účastník řízení předloží v průběhu řízení o odvolání důkaz svědčící o nezákonnosti napadeného rozhodnutí či o jeho nesprávnosti porušující veřejný zájem, jedná se o nepřipustnou novotu ve smyslu § 82 odst. 4 SprŘ, která ale zároveň spadá do rozsahu přezkumu napadeného rozhodnutí prováděného z úřední povinnosti odvolacím správním orgánem podle § 89 odst. 2 SprŘ. Dále je podle § 50 odst. 3 SprŘ správní orgán povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu, totéž platí pro rozhodné okolnosti má-li být v řízení vedeném z úřední povinnosti uložena povinnost (zásada vyšetřovací). Tedy zásada koncentrace řízení ukotvená v § 82 odst. 4 SprŘ je tímto oslabena a domnívám se, že tato otázka zasluhuje bližšího vyjasnění.¹⁾

Nejprve se podíváme, jak byla zásada koncentrace řízení pojata v předcházejících správních řádech a stručně zmíníme některé zahraniční úpravy. Následně probereme, co k současnému stavu říká nauka a judikatura, vztah § 82 odst. 4 SprŘ k rozsahu dokazování v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, s cílem ujasnit, v jakých případech se ve správním řízení uplatní koncentrační zásada a kdy nikoliv.

2. Historická úprava zásady koncentrace správního řízení

2.1. Právní úprava v Předlitavsku

Pro správní řízení v Předlitavsku²⁾ neplatil zákaz novot, plně se uplatňovaly zásada vyšetřovací a zásada materiální pravdy. Koncentrace nastávala až tehdy,

¹⁾ Ke dni 2. 1. 2019 nebyl na internetových stránkách Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a ke správnímu trestání zveřejněn žádný tuto otázku shrnující závěr.

²⁾ Viz HORÁKOVÁ, M., TOMOSZKOVÁ, V. a kol.: *Správní řízení v zemích EU (Rakousko, Polsko, Slovensko a Maďarsko)*, Linde, Praha 2011, s. 34, 35, ISBN 978-80-7201-845-1.

když byl podán rekurz (stížnost) od poslední instance ke Správnímu soudnímu dvoru ve Vídni. Zde se dokazovaly toliko ty skutečnosti, které tvořily základ rozhodnutí správního úřadu, který rozhodl v posledním stupni.³⁾

2.2. Správní řád z roku 1928

Historicky první kodifikací správního řízení u nás bylo vládní nařízení č. 8/1928 Sb. z. a n., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení). Jednalo se o prováděcí právní předpis vydaný na základě čl. 10 zákona č. 125/1927 Sb. z. a n., o organizaci politické správy.⁴⁾ Dle důvodové zprávy k současnemu správnímu řádu⁵⁾: „*Toto vládní nařízení doposud nebylo po stránce obsahové ani po stránce legislativně technické formy překonáno.*“⁶⁾

Ustanovení § 43 zakotvuje zásadu materiální pravdy, zásadu vyšetřovací, zásadu procesní ekonomie: „*Při tom úřad postupuje z úřední moci, určuje - šetře ustanovení tohoto nařízení - postup řízení, rozhoduje o tom, které důkazy mají být provedeny, může dále provést ústní jednání podle § 45 a násl. a hledí k tomu, aby řízením byl zjištěn stav věci směřodatný pro rozhodnutí a aby řízení bylo vedeno co nejúčelněji, nejrychleji, nejjednodušeji a nejlevněji.*“ Podle § 45 odst. 6 vládního nařízení se nepřihlíží k těm námitkám, které bez dostatečné omluvy nebyly stranami podány nejpozději při stanoveném ústním jednání. Podle § 46 odst. 1 úřední orgán dbá o to, aby řízení bylo pokud možno již při prvním ústním jednání skončeno a „*aby jednání nebylo protahováno rozvlácnostmi nebo uváděním okolností a důkazů k věci nepatřících.*“ Pro řízení vedené toliko písemně moment nepravé koncentrace stanoven není. Pro odvolací řízení je v § 79 stanoveno: „*Byly-li v odvolání uvedeny nové skutečnosti nebo navrženy nové důkazy, má úřad o tom, pokud nejsou novoty vůbec vyloučeny, ihned vyrozumět odvolatelovy odpůrce a dáti jim příležitost, aby se v přiměřené, patnáct dnů nepřesahující lhůtě, k němu vyjádřili, s upozorněním, že nebude hleděno na vyjádření došlá po stanovené lhůtě.*“ Obecné správní řízení tedy až na výjimku § 45 odst. 6 nebylo koncentrováno.

Hoetzel⁷⁾ ve svém výkladu rozlišuje nejprve řízení ovládaná zásadou materiální pravdy (zpravidla vedená z úřední povinnosti ve veřejném zájmu) a zásadou pravdy formální (správní řízení sporné). „*Je to především zásada materiální pravdy (zásada ovládající správní řízení), neboť rozumí se samo sebou, že, spojuje-li norma s určitou skutkovou podstatou určité právní účinky, musí tato*

³⁾ Viz § 6 zákona č. 36/1875 ř. z., o zřízení správního soudu.

⁴⁾ Čl. 10 odst. 6 zákona č. 125/1927 Sb. z. a n., o organizaci politické správy stanovil, že vládní nařízení muselo být předloženo oběma sněmovnám Národního shromáždění ke schválení. Mělo obdobnou demokratickou legitimitu jako zákon, nikoliv však jeho právní sílu.

⁵⁾ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

⁶⁾ Dle Hoetzela však tato úprava nebyla dostatečná, protože nebyla provedena zákonem a neodstranila se procesní nejednotnost – zůstala správní řízení mimo úpravu správního řádu. Viz HOETZEL, J., heslo „správní řízení“ ve *Slovník veřejného práva československého, svazek III P-R*, reprint původního vydání, EUROLEX Bohemia s. r. o., Praha 2000, s. 921, ISBN 80-902752-7-3.

⁷⁾ Viz HOETZEL, J., tamtéž.

skutková podstata býti zjištěna (...). Pokud tedy není normy procesní, která by zásadu materiální pravdy modifikovala, je věcí úřadu (...), aby z úřední povinnosti zjistil, zdali jsou objektivně dány ony skutkové předpoklady, jež vydání úředního rozkazu nebo zákazu podmiňují.“⁸⁾ Strany⁹⁾ však zároveň mají povinnost s úřadem spolupracovat a případné nezjištění některých okolností tak může být i jejich chyba. K zásadě soustředovací (koncentrační) uvádí,¹⁰⁾ že „správní řízení tvoří zpravidla od počátku až do právoplatného svého ukončení jediný celek. Z toho plyne, že procesní látka může býti sbírána – v principu – v každém stadiu.“ Výjimkou je zásada soustředovací (koncentrační), zejména v ediktálním řízení.¹¹⁾ Dle Hoetzela však její panství stále roste, např. v řízení stavebním, kde ke koncentraci dochází při prvním ústním jednání.¹²⁾ Je projevem pravdy formální a její neopatrné použití může znamenat nebezpečí pro veřejné zájmy. Řízení důkazní¹³⁾ není nikdy zvláštním stádiem správního řízení, přesně odděleným od ostatních procesních činností. V řízení o opravném prostředku je právní nárok na vydání rozhodnutí,¹⁴⁾ tedy i na přezkum skutkového stavu podle zásady vyšetřovací. „Celé správní řízení až do nejvyššího správního úřadu pokládá se obyčejně za jediný celek, takže není zakázáno přicházeti ve vyšším stádiu s novotami faktickými a právními, ale vždy se předpokládá, že jde o tutéž věc.“¹⁵⁾ V řízení koncentrovaném (podle zvláštní zákonné úpravy) lze uvádět jen ty novoty, jež nemohly být uvedeny dříve. Neuplatní-li se však zásada koncentrace řízení, smí být dokazování doplněno a vydáno nové rozhodnutí, případně rozhodnutí zrušeno správního orgánu prvního stupně a věc vrácena k dalšímu řízení (např. právě kvůli nutnosti obsáhle doplnit dokazování).

2.3. Správní řády z let 1955 a 1960

Pomineme-li nařízení ministra vnitra č. 150/1944 Sb., o obecním správním řízení,¹⁶⁾ je další historickou úpravou vládní nařízení č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních (správní řád). Řízení nebylo koncentrované, řídilo se principem úplné apelace a materiální pravdy, procesní formalismy byly

⁸⁾ Viz HOETZEL, J., tamtéž, s. 939.

⁹⁾ Dobový termín pro účastníky správního řízení.

¹⁰⁾ Viz HOETZEL, J., tamtéž, s. 942-944.

¹¹⁾ Míněno řízení, kdy správní úřad (orgán) vyzve veřejnou vyhláškou sousedy či jiné dotčené osoby, aby se ve lhůtě vyjádřili k určitému záměru. Pokud tak neučiní, nelze to již zhojit. Např. řízení podle živnostenského řádu. Viz HOETZEL, Jiří, *Československé správní právo: část všeobecná*, druhé přepracované vydání, Melantrich a. s., Praha 1937, s. 336-337, číslo ISBN nepřiděleno.

¹²⁾ Viz HOETZEL, J., tamtéž, s. 338, 339.

¹³⁾ Viz HOETZEL, J., tamtéž, s. 339-344.

¹⁴⁾ A dle Hoetzela tím plní funkci správního soudnictví. Na tehdejší říšskoněmeckou stížnost (*Beschwerde*) či francouzský *recours hiérarchique* nebyl právní nárok. Viz HOETZEL, J., tamtéž, s. 350.

¹⁵⁾ Viz HOETZEL, J., tamtéž, s. 356.

¹⁶⁾ Dle nařízení obce postupují podle správního řádu z roku 1928, není-li stanoveno jinak. Řízení nebylo koncentrované.

uměněny na nezbytné minimum.¹⁷⁾ Vedral uvádí,¹⁸⁾ že dle důvodové zprávy bylo zavrženo vládní nařízení č. 8/1928 Sb. z. a n. coby buržoazní přežitek a nové stručné vládní nařízení bylo pojato jako projev lidové demokracie. Materiální pravda byla definována v § 18 odst. 1: „*Správní orgán je povinen dbát, aby skutečnosti, které jsou podkladem rozhodnutí, byly zjištěny co nejpřesněji a nejúplněji.*“

Vládní nařízení č. 91/1960 Sb., o správním řízení¹⁹⁾ absencí koncentrace řízení,²⁰⁾ zásadou vyšetřovací a zásadou materiální pravdy navázalo na správní řád z roku 1955, avšak pro svou extrémní stručnost bylo spíše pouhou proklamací existence správního řízení a plně se v něm projevila dobová teorie o postupném odumírání státu a práva.²¹⁾ Zásada materiální pravdy v § 8 odst. 1 zní „*Národní výbor příslušný k rozhodnutí ve věci je povinen zjistit co nejpřesněji a nejúplněji stav věci.*“

Oba dva správní řády pojímaly spolupráci nejen účastníků řízení, ale i socialistických organizací se správními orgány velice ideologicky. Správní orgány měly občany vychovávat a všichni společně se pak měli snažit, aby byly plněny vytyčené socialistické cíle apod.

2.4. Správní řád z roku 1967

Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád) je přímým předchůdcem současného správního řádu a na Slovensku platí dodnes, zároveň se jedná o první zákonnou kodifikaci. Správní řízení zůstalo jednotné,²²⁾ řídící se zásadou materiální pravdy a zásadou vyšetřovací. V řízení o odvolání správní orgán prováděl z úřední povinnosti plný přezkum zákonnosti a správnosti bez ohledu na námítky účastníků (princip plné revize). Zásadu materiální pravdy definoval § 3 odst. 5 „*Rozhodnutí správních orgánů musí vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci.*“ a § 32 odst. 1 stanovil, že „*správní orgán je povinen zjistit přesně a úplně skutečný stav věci.*“ Dle důvodové zprávy k novému správnímu řádu byla tato dikce absolutně formulovaná a napomáhala obstrukčnímu jednání, a proto ji bylo třeba korigovat aplikací čl. 6 EÚLP, dle kterého má

¹⁷⁾ Viz ŠOUŠA, J., kapitola „*Správní řízení, správní kontrola a správní trestání*“ v učebnici *Dějiny československého práva 1945-1989*, Jan Kuklík a kolektiv, Auditorium, Praha 2011, s. 201, 202, viz ISBN 978-80-87284-17-9.

¹⁸⁾ Viz VEDRAL, J., kapitola „*Správní právo*“ v knize *Komunistické právo v Československu*, Masarykova univerzita, Brno 2009, s. 611-651, ISBN 978-80-210-4844-7.

¹⁹⁾ Prováděcí nařízení k § 45 zákona č. 65/1960 Sb., o národních výborech.

²⁰⁾ § 20 zmiňuje nutnost poučit ostatní o odvolatelem nově podaných důkazech.

²¹⁾ Viz KAUCKÝ, J.: stať *Historie přípravy správního řádu* ve sborníku *Správní řád 10 let v akci* (Jiří Rajchl ed.), Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Praha 2016, s. 7-19, ISBN 978-80-87975-57-2.

²²⁾ Zásadu jednotnosti řízení vysvětluje Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 29. 5. 2007, č. j. 62 Ca 20/2006-65. Je-li správní řízení jednotné, pak soubor podkladů pro vydání rozhodnutí může vznikat ve všech stupních správního řízení, a tedy v kterémkoliv stupni mohou být učiněna dílčí skutková zjištění směřovaná pro rozhodnutí ve věci samé.

každý právo na včasné vyřízení věci bez zbytečných průtahů. Ve snaze umenšit obstrukce byl zaveden i současný § 82 odst. 4 SprŘ.

Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) coby zvláštní úprava správního řízení koncentrační zásadu znal obdobně jako dnes či v době Rakouska a první republiky. § 36 odst. 1 stanovil ústní jednání coby moment koncentrace územního řízení a § 61 odst. 1 tak obdobně učinil pro řízení stavební.

3. Stručný zahraniční exkurz

Nyní se jen stručně podíváme, jak je upravena zásada koncentrace řízení ve správních řádech Rakouska a Polska, neboť podle důvodové zprávy byly vzorem i pro naši kodifikaci, dále pak Slovenska. Úpravou koncentrační zásady ve zvláštních předpisech správního práva se nebudeme zabývat.

Rakouská obecná úprava správního řízení v *Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz* (dále jen „AVG“)²³⁾ koncentrována není. V § 42 odst. 3 AVG je zakotvena pouze nepravá koncentrace řízení v prvním stupni při ústním jednání obdobná § 36 odst. 1 SprŘ (usnesení stanovující, do kdy je třeba podat nové důkazy). Z § 65 AVG pak vyplývá, že i v odvolání lze uvádět nové důkazy. Po reformě správního soudnictví²⁴⁾ rozhoduje správní orgán toliko v prvním stupni a v řízení odvolacím se tato procesní úprava použije pro řízení před správním soudem prvního stupně. Soud přezkoumává rozhodnutí v plném rozsahu a rušit by je měl jen výjimečně.

Polskou obecnou úpravou správního řízení²⁵⁾ je *Kodeks postępowania administracyjnego* (dále jen „KPA“) ze dne 14. června 1960. Podle čl. 7 KPA musí správní orgány učinit všechny nezbytné kroky vedoucí k objevení pravdivého stavu věcí. V čl. 136 KPA je pro řízení o odvolání stanoveno, že odvolací správní orgán má na návrh účastníků nebo z úřední povinnosti doplnit dokazování či tímto doplněním pověřit správní orgán prvního stupně. Tedy opět zde není zakotvena koncentrace řízení.

Ve znění správního řádu z roku 1967 platném a účinném na Slovensku i dnes není správní řízení koncentrované. Podle § 59 odst. 1 „*Odvolací orgán preskúma napadnuté rozhodnutie v celom rozsahu; ak je to nevyhnutné, doterajšie konanie doplní, prípadne zistené vady odstráni.*“ Potasch a Hašanová uvádějí²⁶⁾ „*Odvolací orgán je povinný, ak je to nevyhnutné pre náležité objasnenie skutočného stavu veci, vykonať*

²³⁾ Použit anglický překlad zákona, viz HORÁKOVÁ, M., TOMOSZKOVÁ, V. a kol., tamtéž, s. 51-130.

²⁴⁾ Viz BAUMGARTEN, Ch.: stať *Vývoj správního řízení a správního soudnictví v Rakousku* ve sborníku *Správní řád 10 let v akci* (Jiří Rajchl ed.), Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Praha 2016, s. 263-265, ISBN 978-80-87975-57-2.

²⁵⁾ Viz HORÁKOVÁ, M., TOMOSZKOVÁ, V. a kol.: tamtéž, s. 131-183.

²⁶⁾ Viz POTASCH, P., HAŠANOVÁ, J.: *Zákon o správnom konaní (správny poriadok) komentár*, 2. vydání, C. H. Beck, Bratislava 2015, s. 308-314, ISBN 978-80-89603-35-0.

d'alšie dokazovanie alebo zistené nedostatky odstrániť. (...) Treba mať pritom na zreteli, že účastníci konania, ako aj zúčastnená osoba sú oprávnení navrhovať dôkazy a žiadať doplnenie podkladov aj v priebehu odvolacieho konania.“ Dále osvětlují, že přesto není vhodné, aby správní orgán druhého stupně plně nahrazoval dokazování, které měl provádět orgán stupně prvního. Proto je postupem podle § 59 odst. 3 v případech nedostatečného zjištění skutkového stavu věc vrácena první instanci k dalšímu řízení. Sobihard upozorňuje,²⁷⁾ že podle §21 odst. 2 již nelze v řízení o odvolání uvádět ty důkazy, na které se vztahuje koncentrace ústním projednáním stanovená ve zvláštním zákoně. Podle § 3 odst. 5 stále platí, že „Rozhodnutie správnych orgánov musí vychádzať zo spoľahlivo zisteného stavu veci.“. Též § 31 odst. 1 zní „Správny orgán je povinný zistiť presne a úplne skutočný stav veci.“ Slováci tedy na jednotnosti obecné úpravy správního řízení nic nezměnili.

4. Současná úprava zásady koncentrace řízení

4.1. Ustanovení správního řádu a názory právní nauky

Nepravá koncentrace řízení je v prvním stupni fakultativní, podle § 36 odst. 1 SprŘ „Nestanoví-li zákon jinak, jsou účastníci oprávněni navrhovat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí; správní orgán může usnesením prohlásit, do kdy mohou účastníci činit své návrhy.“

Zásada vyšetřovací je definována v § 50 odst. 3 SprŘ „Správní orgán je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. V řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.“ Podle § 52 SprŘ jsou účastníci povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Podle § 3 SprŘ „Nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.“ Rozsah přezkumu v odvolacím řízení stanovuje § 89 odst. 2 SprŘ „Odvolací správní orgán přezkouvává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkouvává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. (...)“

Koncentraci v řízení o odvolání upravuje § 82 odst. 4 SprŘ „K novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlídně jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve.“

²⁷⁾ Viz SOBIHARD, J.: *Správný poriadok komentár*, 6. prepracované vydanie, Iura Edition, Bratislava 2013, s. 214, ISBN 978-80-8078-600-7.

4.1.1. Řízení v prvním stupni

Vedral uvádí,²⁸⁾ že se jedná o koncentraci omezenou, která má správnímu orgánu pomoci věc vyřídit v zákonem stanovené lhůtě. Jde o konkretizaci § 39 odst. 1 SprŘ, tj. možnosti správního orgánu určit účastníkovi přiměřenou lhůtu k provedení úkonu. V žádném případě nesmí být touto koncentrací ohrožen účel řízení. Zmeškání lhůty lze podle § 41 SprŘ prominout a v kontextu § 50 odst. 3 SprŘ je správní orgán vždy povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu, přičemž v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán navíc povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. Tato úprava má přednost před případným usnesením vydaným podle § 36 odst. 1 SprŘ. Snad je zde i výjimka na základě § 52 SprŘ, tj. správní orgán musí provést i opožděně podaný důkaz potřebný ke zjištění stavu věci (viz § 3 SprŘ). Vedral uzavírá, že z těchto důvodů je vydání usnesení podle § 36 odst. 1 SprŘ smysluplné zejména v řízení o žádosti. Teoreticky je toto usnesení možné vydat i v řízení o odvolání.

Dle komentáře Potěšila, Hejče, Rigela a Marka²⁹⁾ se jedná o nepravou koncentraci řízení. Koncentraci řízení chápou jako tradiční institut správního řízení sloužící k jeho rozdělení do určitých fází. § 36 odst. 1 SprŘ se dle nich vztahuje i na dotčené správní orgány.

4.1.2. Řízení o odvolání

Důvodová zpráva ohledně zavedení koncentrace řízení § 82 odst. 4 SprŘ uvádí: „Vzhledem k posílení procesního postavení účastníků též ve smyslu jejich odpovědnosti a rovněž ve snaze o posílení významu řízení v prvním stupni se jako potřebné jeví omezení uplatnění novot. Pouze takové ustanovení zabrání snaze některých účastníků obejít správní orgán, který ve věci rozhodl v prvním stupni, konkrétně snaze znemožnit mu, aby se vyjádřil k podanému odvolání. Takové jednání má za cíl využít menší informovanosti odvolacího správního orgánu např. o místních poměrech a jiných věcech, které zná orgán prvního stupně ze své úřední činnosti.“

Vedral k § 82 odst. 4 SprŘ uvádí,³⁰⁾ že smyslem tohoto ustanovení je zajistit, aby se správní řízení pokud možno odehrálo již v prvním stupni. Obecně považuje za vyloučené, aby účastník řízení uplatňoval v řízení o odvolání takové důkazy, o kterých zcela nepochybně věděl již v průběhu řízení v prvním stupni. Že tomu tak je však musí prokázat správní orgán. § 50 odst. 3 SprŘ pro řízení, v nichž má být z moci úřední uložena povinnost,

²⁸⁾ Viz VEDRAL, J.: *Správní řád komentář II. vydání*, Polygon, Praha 2012, s. 397-401, ISBN 978-80-7273-166-4.

²⁹⁾ Viz POTĚŠIL, L., HEJČ, David, RIGEL, F., MAREK, D.: *Správní řád komentář*, C. H. Beck, Praha 2015, s. 184-189, ISBN 978-80-7400-598-5.

³⁰⁾ Viz VEDRAL, J.: *Správní řád komentář II. vydání*, Polygon, Praha 2012, s. 725-728, ISBN 978-80-7273-166-4.

koncentraci prolamuje a účastník na základě něj může uvádět zcela nové skutečnosti i v řízení o odvolání. K rozsahu přezkumu podle § 89 odst. 2 SprŘ pak uvádí,³¹⁾ že je odlišován přezkum zákonnosti a přezkum správnosti. Tento rozdíl se však stírá, neboť do správního uvážení zasahují právní zásady (zásada proporcionality, zásada legitimního očekávání apod.). Ačkoliv je přezkum zákonnosti prováděn z úřední povinnosti, podle § 82 odst. 2 SprŘ je limitován na obsah odvolání a okolnosti zjevné ze spisu. V případě § 50 odst. 3 SprŘ však neuvádí,³²⁾ zda věta „*Správní orgán je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu.*“ má či nemá přednost před § 82 odst. 4 SprŘ.

Dle Průchy³³⁾ nelze § 50 odst. 3 SprŘ použit k prolomení § 82 odst. 4 SprŘ v řízení o žádosti, neboť se v nich nerozhoduje o povinnostech a veřejném zájmu, ale toliko o udělení povolení žádaného dobrovolně. Postačí, když bude správní orgán z vlastní iniciativy dokazovat toliko okolnosti rozhodné pro ochranu veřejného zájmu. Dále uvádí,³⁴⁾ že § 50 odst. 3 SprŘ v řízení z moci úřední o uložení povinnosti prolamuje § 82 odst. 4 SprŘ a totéž platí pro zjišťování všech okolností důležitých pro ochranu veřejného zájmu. Ustanovení § 50 odst. 3 SprŘ je vůči § 82 odst. 4 SprŘ *lex specialis*. § 82 odst. 4 SprŘ zcela jednoznačně nelze aplikovat v řízení o správních deliktech. K rozsahu přezkumu podle § 89 odst. 2 SprŘ podotýká,³⁵⁾ že je zde třeba vidět rozdíl oproti správnímu řádu z roku 1967. Přezkum se již neprovádí v celém rozsahu, to platí pouze pro zákonnost. Správnost se přezkoumává toliko v rozsahu odvolacích námitek, jinak z důvodu veřejného zájmu, avšak každé správní řízení je vždy alespoň trochu motivováno ochranou veřejného zájmu a porušení právních předpisů má rovněž vliv i na jeho věcnou správnost.

Též komentář Hejče, Potěšila, Rigela a Marka³⁶⁾ potvrzuje výše uvedené o prolamování § 82 odst. 4 SprŘ ustanovením § 50 odst. 3 SprŘ. Nevyplývá-li ze zákona něco jiného, je hlavním kritériem dokazování zásada materiální pravdy (viz § 3 SprŘ). K § 82 odst. 4 SprŘ uvádějí,³⁷⁾ že správní řízení tvoří od zahájení až do konečného rozhodnutí jeden celek, a v tomto ustanovení je z této zásady jednotnosti zakotvena výjimka. Koncentrace vytváří toliko relativně samostatné fáze řízení, kdy v další navazující fázi se k pozdě učiněným procesním úkonům nepřihlíží. Účelem koncentrace pro odvolací řízení je, aby veškeré podstatné skutečnosti a argumenty byly ze strany účastníků řízení uplatněny již v řízení v prvním stupni, protože ve druhém stupni je podstatně jedinou možnou reakcí na nutnost obsáhle doplnit dokazování zrušení rozhodnutí a vrácení věci správnímu orgánu prvního

³¹⁾ Viz VEDRAL, J., tamtéž, s. 758-767.

³²⁾ Viz VEDRAL, J., tamtéž, s. 517-518.

³³⁾ Viz PRŮCHA, P.: *Správní řád s poznámkami a judikaturou*, 3. aktualizované a doplněné vydání, Leges, Praha 2017, s. 171-177, ISBN 978-80-7502-202-8.

³⁴⁾ Viz PRŮCHA, P., tamtéž, s. 272-278.

³⁵⁾ Viz PRŮCHA, P., tamtéž, s. 290-293.

³⁶⁾ Viz POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D.: *Správní řád komentář*, C. H. Beck, Praha 2015, s. 263-269, ISBN 978-80-7400-598-5.

³⁷⁾ Viz POTĚŠIL, L. a kolektiv, tamtéž, s. 395-409.

stupně. K rozsahu přezkumné činnosti podle § 89 odst. 2 SprŘ podotýkají,³⁸⁾ že mezi zákonností a správností není ostrá hranice. Přesto však odvolatel musí sám uvést, v čem spatřuje nesprávnost napadeného správního rozhodnutí.

Komentář Jemelky, Pondělíčkové a Bohadla³⁹⁾ uvádí, že v § 50 odst. 3 SprŘ se plně projevuje zásada vyšetřovací. Prolomení § 82 odst. 4 SprŘ však zmiňují toliko v souvislosti s řízením vedeným z úřední povinnosti, nikoliv důvodem ochrany veřejného zájmu. K § 82 odst. 4 SprŘ pak uvádějí,⁴⁰⁾ že zásada koncentrace řízení nebyla ve správních kodexech dosud obecně zakotvena a správní řízení před orgánem prvního stupně a odvolacím orgánem bylo považováno za jeden celek. Hlavním důvodem zavedení byla prevence obstrukcí účastníků řízení. Tím se správní řízení rozdělilo do dvou fází – řízení před orgánem prvního stupně a řízení odvolací. Zajímavě podotýkají, že je-li podle § 3 SprŘ správní orgán povinen zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, lze tímto prolomit koncentraci řízení.⁴¹⁾ Za stěžejní omezení koncentrační zásady považují § 89 odst. 2 SprŘ. Z povinnosti vždy přezkoumat zákonnost správního rozhodnutí a jemu předcházejícího řízení plyne povinnost provést i ty důkazy, na které by se jinak vztahovala koncentrace podle § 82 odst. 4 SprŘ. „Pro odvolací správní orgán jako strážce zákonnosti rozhodnutí pak nepřipadá v úvahu, aby nepřihlédl i ke skutečnostem a důkazům, které mohl účastník uplatnit dříve, jež však mají vliv na zákonnost rozhodnutí.“ K rozsahu přezkumu podle § 89 odst. 2 SprŘ opět uvádějí,⁴²⁾ že nepřipadá v úvahu, aby správní orgán nepřihlédl k opožděným námitkám, které vytykají porušení kogentních předpisů hmotného a procesního práva, protože s nimi se musí správní orgán vždy vypořádat. Složitě je však rozlišit pojmy zákonnost a správnost rozhodnutí. Správnost rozhodnutí vždy vychází ze zákonnosti a slouží k vyplnění prostoru v mezích zákonných limitů vhodným řešením. Základní zásady činnosti správních orgánů (viz § 2 až 8 SprŘ) do správního uvážení zasahují. Tím je rozdíl ještě více stírán, k tomu přistupuje povinnost přezkoumat správnost rozhodnutí mimo odvolací námitky ve veřejném zájmu. Správnost je primárně chráněna u řízení zahajovaných z úřední povinnosti (viz § 50 odst. 3 SprŘ). Naopak pro řízení o žádosti platí *vigilantibus iura scripta sunt*, zde se přísně uplatní koncentrační zásada. Zde komentář hovoří o přísné koncentraci na úseku stavebního práva, kde uplatnění koncentrační zásady má již několik desetiletí trvajících tradici.⁴³⁾ Dle autorů se tedy odvolací správní orgán často ocitne na samé hranici plného revizního principu, tak jak jej znal správní řád z roku 1967.

³⁸⁾ Viz POTĚŠIL, L. a kolektiv, tamtéž, s. 443-449.

³⁹⁾ Viz JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D.: *Správní řád komentář*, 5. vydání, C. H. Beck, Praha 2016, s. 268-278, ISBN 978-80-7400-607-4.

⁴⁰⁾ Viz JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D., tamtéž, s. 464-485.

⁴¹⁾ Toto tvrzení však nedokládají judikaturou.

⁴²⁾ Viz JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D., tamtéž, s. 495-502.

⁴³⁾ Viz již citovaný výklad Hoetzela.

Kopecký uvádí,⁴⁴⁾ že uplatňování zásady jednotnosti více vyhovuje požadavku na co nejúplnější zjištění materiální pravdy, ale zároveň může vést ke zbytečnému prodlužování řízení. Mimo správní řád koncentraci řízení zakotvují zvláštní předpisy pro řízení vyvlastňovací, ve věcech stavebních, horního práva a ochranných známek. I nový správní řád dle něj vychází z pravidla jednotnosti řízení, od kterého jsou odchylky v § 36 odst. 1 SprŘ a § 82 odst. 4 SprŘ. Tím je vyžadována od účastníků řízení větší bdělost, byť koncentraci řízení již od roku 2001 znala úprava správního řízení sporného. Správní orgány však navzdory koncentraci podle § 82 odst. 4 SprŘ jsou i nadále podle § 89 odst. 2 SprŘ řádu povinny přihlížet z úřední povinnosti ke všem nově navrženým důkazům, které jsou nutné pro ochranu zákonnosti a veřejného zájmu. „Za velmi problematické lze považovat, že úprava koncentrace, uskutečněná ustanovením § 82 odst. 4 SprŘ, jakož i § 86 odst. 3 SprŘ, je všeobecná a má dopadat i na ta správní řízení, v nichž se jedná o uložení povinnosti z moci úřední, včetně řízení o správních deliktech.“ Zde je však v rozporu s § 50 odst. 3 SprŘ, který má přednost. V novějším článku⁴⁵⁾ k rozsahu přezkumu podle § 89 odst. 2 SprŘ uvádí, že oproti úpravě z roku 1967 se přešlo z plného na omezený revizní princip, kdy se plně přezkoumává pouze zákonnost. Mezi zákonností a správností rozhodnutí ale není ostrá hranice a podle judikatury nelze tvrdit, že nesprávné rozhodnutí je zároveň zákonné. Je tedy sporné, v jakém rozsahu byl revizní princip omezen. Patrně nelze správnímu orgánu vytknout, pokud nad rámec námitek přezkoumá i správnost rozhodnutí.

Hendrych uvádí,⁴⁶⁾ že koncentrace zužuje tradiční jednotné pojetí správního řízení. § 82 odst. 4 SprŘ do obecné úpravy správního řízení vztahuje koncentraci řízení u první instance. „Uvážíme-li, že ve správním řízení se ve většině případů jedná o řízení nesporná, a že se podle obecné úpravy postupuje i v řízení o správních deliktech, pak stěží takovou konstrukci hodnotit pozitivně, i když samotný odvolací orgán výslovně omezen není: může opatřovat další podklady a provádět další důkazy (§ 50, 51 SprŘ), a to i v řízení sporném (§ 141 odst. 4 SprŘ).“⁴⁷⁾ § 82 odst. 4 SprŘ nelze vztáhnout na případy, kdy odvolatel předloží nové důkazy svědčící o nezákonnosti rozhodnutí nebo předcházejícího řízení. Podle § 89 odst. 2 SprŘ nese odpovědnost za přezkum zákonnosti správní orgán a nelze ji přenášet na účastníky tím, že v první instanci neoznačili všechny potřebné důkazy. Při přezkumu je totiž rozlišit pojem správnosti od zákonnosti. Ustanovení § 82 odst. 4 SprŘ klade velké nároky na účastníka řízení, který není odborníkem. Navíc nezabrání zahlcení odvolacího správního orgánu, protože je to on, kdo prokazuje, že důkaz nemohl být účastníkem vznesen dříve.

⁴⁴⁾ KOPECKÝ, M.: Uplatňování zásad jednotnosti a koncentrace ve správním řízení, *Právní rozhledy*, č. 13/2007, s. 461 a násl.

⁴⁵⁾ Viz KOPECKÝ, M., stať Revizní a obdobné postupy podle správního řádu ve sborníku *Správní řád 10 let v akci (Jiří Rajchl ed.)*, Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Praha 2016, s. 168-175, ISBN 978-80-87975-57-2.

⁴⁶⁾ HENDRYCH, D.: *Správní právo – obecná část*, 9. vydání, C. H. Beck, Praha 2016, s. 272-275, ISBN 978-80-7400-624-1.

⁴⁷⁾ Viz HENDRYCH, D., tamtéž, s. 273.

4.2. Judikatura správních soudů

NSS v rozsudku ze dne 13. 2. 2008, č. j. 2 As 56/2007-71 upozorňuje, že nový správní řád zvýšil odpovědnost účastníka za podané odvolání. Nově musí vymezit nejen rozsah odvolání podle § 82 odst. 2 SprŘ, ale podle § 82 odst. 4 SprŘ též nesmí uplatnit novoty. V rozsudku ze dne 31. 10. 2003, č. j. 4 Azs 21/2003-55 dále osvětluje, že správní orgán neporušuje zásadu vyšetřovací, pokud nepřihlédne ke skutečnostem jemu neznámým, které z povahy věci mohl uvést toliko účastník řízení.

Pro řízení o odvolání podle nového správního řádu rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 23. 10. 2013, č. j. 30 A 56/2012-65 osvětluje, že § 82 odst. 4 SprŘ nelze v žádném případě vztáhnout na ty případy, kdy účastník řízení předloží jakékoliv nové důkazy svědčící o nezákonnosti správního rozhodnutí. V dané věci účastník teprve dodatečně doložil, že stavební záměr má být realizován na chemicky zamořeném pozemku. Podle § 89 odst. 2 SprŘ správní orgán v plném rozsahu přezkoumává zákonnost rozhodnutí a řízení, jež mu předcházelo, nemůže tedy oslyšet takovéto dodatečně navržené důkazy.⁴⁸⁾ Správní orgán musí rovněž pro účely koncentrace podle § 82 odst. 4 SprŘ prokázat, že jde o nové skutečnosti, které nešlo uplatnit dříve. Ani toto neučinil. Rovněž Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 29. 8. 2014, č. j. 11 A 130/2011-78 k rozsahu přezkumu podle § 89 odst. 2 SprŘ uvádí, že není nijak omezen námitkami odvolatele. Rozsah námitek omezuje rozsah přezkumu pouze pro otázku správnosti, zde však lze z námitek vybočit z důvodu ochrany veřejného zájmu.

Již zmíněná tvrzení nauky, že § 50 odst. 3 SprŘ prolamuje koncentraci řízení, potvrzuje i judikatura. V rozsudku NSS ze dne 7. 4. 2011, č. j. 5 As 7/2011-48 je osvětleno, že jde o *lex specialis* k § 82 odst. 4 SprŘ. Má-li být v řízení z moci úřední uložena nějaké osobě povinnost, je správní orgán povinen zjistit všechny rozhodné skutečnosti. Tedy by bylo nelogické a protizákonné odmítat touto osobou opožděně navrhované důkazy, i když tak bylo učiněno účelově.⁴⁹⁾ § 82 odst. 4 SprŘ nelze aplikovat izolovaně od zbytku správního řádu. „*Toto zákonné řešení se z povahy věci jeví plně opodstatněné přinejmenším tam, kde se jedná o řízení o žádosti účastníka řízení, který si ve svém vlastním zájmu musí řádně a včas nejen zjistit, ale také zajistit vše potřebné, co pro vyhovění žádosti účastníka předepisuje zákonná úprava.*“ § 82 odst. 4 SprŘ koriguje právo účastníka navrhopvat nové důkazy (obdobně i § 36 odst. 1 SprŘ) pro potřeby řízení o žádosti a nikoliv tam, kde je správní orgán povinen věc sám řádně vyšetřit. Obdobně viz rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2011, č. j. 2 As 78/2010-49: řízení o ukládání povinnosti z moci úřední je výlučně ovládáno zásadou vyšetřovací a zásadou

⁴⁸⁾ Což MMR v dané věci učinilo, nehledě i na veřejný zájem na ochraně zdraví majitelů budoucích bytů.

⁴⁹⁾ V daném případě se odvolatel obával, že by jeho přítelkyně mohla mít problémy s policií, a tak v řízení o správním vyhoštění některé rozhodné skutečnosti správnímu orgánu prvého stupně zamlčel.

materiální pravdy. Koncentrace zde není přípustná. Ustanovení § 52 SprŘ o povinnosti účastníků označit důkazy na podporu svých tvrzení nemůže obstat, správní orgán si musí jejich pravost posoudit a případné důkazy k tomu vyhledat z úřední povinnosti. Povinnost účastníků označit důkazy na podporu svých tvrzení se týká řízení o žádosti. Možnost účastníka řízení nenavrhovat důkazy je i v netrestní věci formou obhajoby před uložením povinnosti. Tuto myšlenku rozvádí rozsudek NSS ze dne 6. 1. 2011, č. j. 7 As 104/2010-88. Rozhodnutí České inspekce životního prostředí o zařazení stacionárního zdroje znečišťování do příslušné kategorie sice nemá povahu sankce, avšak i zde se jedná o uložení povinnosti ve smyslu § 50 odst. 3 SprŘ. Povinnosti provozovatele jsou významné a nejde tedy přistoupit k „volnějším“ režimům zjišťování. Je na správním orgánu prokázat, že zařízení má být přeřazeno do přísnější kategorie. Rovněž v řízení o odnětí řidičského průkazu nelze koncentraci řízení použít, ačkoliv se je řidičský průkaz udělován na žádost, jelikož se jedná o negativní povinnost něco strpět a následně přijít o určitá oprávnění (viz rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 4. 2. 2015, č. j. 15 A 42/2012-27). Naopak ohledně odnětí ochranné známky rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 2. 2015, č. j. 9 A 274/2011-38 osvětluje použití § 82 odst. 4 SprŘ odlišně. Žádost o ochrannou známku je správní řízení o žádosti. Není-li ochranná známka používána, lze ji z moci úřední zrušit či omezit. Tak se i v tomto případě stalo. Držitel ochranné známky uvedl nové důkazy až v řízení o rozkladu spolu s tvrzením, že ustanovení § 82 odst. 4 SprŘ se zde nepoužije z důvodu ochrany vlastnického práva. Pokud by se jimi rozkladová komise i přesto zabývala, jednalo by se o vadu řízení. Ačkoliv to není v rozsudku zmíněno výslovně, na odnětí veřejnoprávní ochrany soukromého práva udělené na žádost zjevně nedopadá § 50 odst. 3 SprŘ.

Koncentraci řízení podle § 82 odst. 4 SprŘ dále nelze vztáhnout na určování účastníků řízení (viz rozsudek NSS ze dne 18. 5. 2017, č. j. 9 As 154/2016-31). Sledovat okruh účastníků řízení je po celou dobu správního řízení povinností správního orgánu⁵⁰⁾ a určení účastníka řízení postupem podle § 28 SprŘ je rozhodnutí deklaratorní, účastník se stává účastníkem přímo na základě zákona. I zde platí § 50 odst. 3 SprŘ, účastníci řízení jsou rozhodnou skutečností pro vydání rozhodnutí, která má být vyšetřena z úřední povinnosti.

Stejně tak bylo judikováno, že obecné ustanovení § 82 odst. 4 SprŘ nelze použít pro řízení o přestupku, protože tato řízení mají trestní povahu ve smyslu čl. 6 odst. EÚLP (viz např. rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008-115: *„Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu tedy na řízení o přestupku nedopadá; uplatní se však typicky u řízení zahajovaných na návrh, tedy řízení o žádosti. V nich je koncentrace řízení plně na místě: je totiž v zájmu žadatele, aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné doklady. Nemožnost*

⁵⁰⁾ Viz rozsudky NSS ze dne 23. 10. 2015, č. j. 6 As 145/2015-36, ze dne 26. 3. 2014, č. j. 6 As 154/2013-27, ze dne 7. 8. 2013, č. j. 3 As 77/2012 – 35.

přinášet nová tvrzení a návrhy důkazů v odvolání je tak jen důsledkem žadatelovy nečinnosti a nedostatečného poskytování součinnosti správnímu orgánu I. stupně.“, obdobně viz např. rozsudky NSS ze dne 30. 12. 2010, č. j. 4 Ads 44/2010-132, ze dne 27. 11. 2012, č. j. 1 As 136/2012-23 pro řízení o jiném správním deliktu). Rozsudek NSS ze dne 10. 3. 2010, č. j. 3 Ads 141/2009-70 však překvapivě uplatňuje zásadu koncentrace řízení podle § 82 odst. 4 SprŘ i v řízení o jiném správním deliktu⁵¹⁾, kterého se měl zaměstnavatel dopustit tím, že umožnil fyzické osobě výkon nelegální práce. Tím vybočuje z jinak ustálené judikatury.

V rozsudku NSS ze dne 7. 11. 2012, č. j. 1 As 114/2012 je ohledně řízení zahajovaného na žádost vysvětleno, že zde koncentrace řízení podle § 82 odst. 4 SprŘ dopadá na všechny účastníky a nikoliv pouze na žadatele. V daném případě šlo o řízení o určení právního vztahu (zda se jedná či nejedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci), kdy vedlejší účastníci až v řízení o odvolání uplatnili námítky a důkazy, které se netýkaly ochrany veřejného zájmu či zákonnosti. Zde koncentrace řízení plně na místě (viz již citovaný rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008-115). Krajský soud se mýlil, pokud tyto námítky dle jeho výkladu mohli vedlejší účastníci uplatnit, avšak žadatel již nikoliv. § 82 odst. 4 SprŘ hovoří obecně o „účastnících řízení“, nikoliv o jejich kategoriích, a dle § 7 SprŘ mají dotčené osoby při uplatňování svých práv rovné postavení. Koncentrace řízení pak sama o sobě není porušení zásady materiální pravdy (viz § 3 SprŘ). V řízení o prodloužení doby platnosti povolení pobytu za účelem podnikání se rovněž uplatní § 82 odst. 4 SprŘ a pokud žadatel včas z důvodu vlastní nedbalosti podklady nedodá, je jeho žádost zamítnuta (viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 4. 2016, č. j. 11 A 24/2014-62). I zde má žadatel povinnost označit důkazy na podporu svých tvrzení (viz § 52 SprŘ) a případný jistě citelný zásah v podobě neprodloužení možnosti podnikat v ČR – měl plnit své procesní povinnosti. Pro řízení ve věcech pobytu cizinců rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 Azs 306/2014-50 dále osvětluje, že má-li být vydáno rozhodnutí o ukončení trvalého bytu a následně výjezdní příkaz, § 82 odst. 4 SprŘ se neuplatní, jelikož jde o řízení o uložení povinnosti ve smyslu § 50 odst. 3 SprŘ. V řízení o žádostech o podporu v nezaměstnanosti se rovněž uplatní § 82 odst. 4 SprŘ [viz rozsudek NSS ze dne 24. 2. 2010, č. j. 3 Ads 136/2009-87⁵²⁾], účastník „*si ve svém vlastním zájmu musí řádně a včas nejen zjistit (a to třeba i dotazem u příslušného správního orgánu), ale také zajistit, vše potřebné, co pro vyhovění žádosti účastníka předepisuje zákonná úprava.*“ Procesní paternalismus v duchu správního řádu z roku 1967 již není možný, byl by tím popírán smysl § 82 odst. 4 SprŘ, který zvyšuje odpovědnost žadatele za to, aby dodal správnímu orgánu vše potřebné již v řízení v prvním stupni.

⁵¹⁾ Vlastní správní rozhodnutí však zrušil pro nepřezkoumatelnost.

⁵²⁾ Obdobně viz rozsudek NSS ze dne 9. 12. 2010, č. j. 3 Ads 119/2010-58 (dodání podkladů pro přiznání nemocenské).

NSS v rozsudku ze dne 28. 8. 2009, č. j. 4 Ads 114/2009-49 pro žádost o důchodové pojištění osvětluje, že je-li pro řízení o žádosti toliko stanovena povinnost podat přiznání či přehled příjmů, není takové ustanovení samo o sobě momentem koncentrace řízení a rozhodné skutečnosti lze doložit i dodatečně.

K rozsahu přezkumu podle § 89 odst. 2 SprŘ NSS v rozsudku ze dne 27. 1. 2016, č. j. 6 As 24/2015-24 uvádí, že ostrý rozdíl mezi zákonností a správností rozhodnutí v podstatě neexistuje, neboť lze jen těžko přijmout závěr, že nesprávné rozhodnutí může být zároveň i zákonné a v souladu s veřejným zájmem. V daném případě se měl stavební úřad v Praze z úřední povinnosti zabývat nejenom zákonností stavebního povolení, ale i jejím architektonickým souladem s okolím, protože je to veřejný zájem chráněný stavebními předpisy.

4.3. Zásada koncentrace ve stavebním řízení

Zvláštním případem koncentrace řízení je řízení územní a stavební (řízení o žádosti).⁵³⁾ Pro řízení územní § 89 odst. 1 StavZ⁵⁴⁾ stanovuje „Závazná stanoviska, která mohou dotčené orgány uplatňovat podle § 4 odst. 4, a námitky účastníků řízení a připomínky veřejnosti musí být uplatněny nejpozději při ústním jednání, případně při veřejném ústním jednání, při kterém musí být nejpozději uplatněny také připomínky veřejnosti; jinak se k nim nepřihlíží. Jestliže dojde k upuštění od ústního jednání, musí být závazná stanoviska dotčených orgánů podle § 4 odst. 4 a námitky účastníků řízení a připomínky veřejnosti uplatněny ve stanovené lhůtě; jinak se k nim nepřihlíží.“ (Obdobná koncentrace při ústním jednání je pro stavební řízení stanovena v § 112 odst. 1 StavZ) Pro stavební řízení stanovuje § 114 odst. 2 StavZ „K námitkám účastníků řízení, které byly nebo mohly být uplatněny při územním řízení, při pořizování územně plánovací dokumentace nebo při vydání územního opatření o stavební uzávěře anebo územního opatření o asanaci území, se nepřihlíží.“

Ještě za staré procesní úpravy bylo judikováno, že i po uplynutí lhůty pro podání důkazů lze ve stavebním řízení uplatnit ty důkazy, které nasvědčují porušení kogentních právních norem (viz např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 17. 5. 1994 č. j. 6 A 95/94-87). Nešlo však již uplatnit ty důkazy, které by se týkaly subjektivních práv (např. spor sousedů o vhodné umístění stavby).

⁵³⁾ Podrobněji viz ADAMUSOVÁ, Z.: Zásada koncentrace v územním a stavebním řízení, *Právní rozhledy* č. 19/2018, s. 674-678, ISSN 1210-6410.

⁵⁴⁾ Zákon č. 180/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

Komentáře⁵⁵⁾ ke StavZ téměř nezmiňují,⁵⁶⁾ zda je možné tuto koncentraci v řízení o odvolání prolomit ustanovením § 50 odst. 3 SprŘ či § 89 odst. 2 SprŘ. Potěšil uvádí,⁵⁷⁾ že koncentrace námitek podle § 112 odst. 1 StavZ nemůže bránit dalšímu dokazování, které se týká dodržování zákonnosti či ochrany veřejného zájmu. K § 112 StavZ Studnička uvádí⁵⁸⁾ „Námítky proti stavbě, které nebyly uplatněny včas, pak není možné uplatnit ani v odvolání. Pokud však účastník upozorní, že navrhovaná stavba nebo postup správního orgánu je v rozporu s právními předpisy, musí se stavební úřad vypořádat s jeho námitkou věcně, i kdyby byla podána opožděně.“ Upozorňuje, že v praxi není vždy koncentrace řízení dbáno a běžně jsou doplňovány další důkazy, závazná stanoviska či měněna projektová dokumentace. V tom případě se koncentrace řízení nevztahuje na námítky k těmto opožděně a v rozporu se zásadou koncentrace řízení dodaných podkladů.⁵⁹⁾ NSS v rozsudku⁶⁰⁾ ze dne 29. 8. 2008 č. j. 5 As 10/2008-103 osvětluje, že stanovuje-li územní plán závazné limity pro zástavbu, pak je účelem především ochrana daného území ve veřejném zájmu před takovým typem zástavby a nehraje roli, úvaha zda v daném případě chrání či nechrání zájem soukromí. Sousedé mohou toto porušení namítat bez ohledu na to, zda porušení obecně závazné úpravy jejich práva narušuje či nikoliv.

Koncentraci (nejen) stavebního řízení může „zrušit“ chyba správního orgánu v poučení. Nejsou-li v územním řízení účastníci poučeni o koncentraci podle § 89 odst. 1 StavZ, nesmí jim to být k tíži a své námítky mohou uplatnit i později.⁶¹⁾ Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 8. 3. 2016, č. j. 46 A 20/2014-88 osvětluje, že účinky koncentrace podle § 112 odst. 1 StavZ nastávají pouze tehdy, pokud o nich byli účastníci řádně poučeni a k ústnímu jednání řádně předvoláni. Pokud tak úřad neučinil, je svou chybu povinen zhojit a dát účastníkům lhůtu k doplnění námitek

⁵⁵⁾ Viz MACHAČKOVÁ, J. a kolektiv: *Stavební zákon komentář*, 2. vydání, C. H. Beck, Praha 2013, 880 s., ISBN 978-80-7400-492-6, MAREČEK, J., DOLEŽAL, J., SEDLÁČKOVÁ, V., TUNKA, M., VOBRÁTILOVÁ, Z.: *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*, vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň 2013, 838 s., ISBN 978-80-7380-430-5, PRŮCHA, P., GREGOROVÁ, J. a kolektiv autorů: *Stavební zákon praktický komentář*, vydání první, Leges, Praha 2017, 880 s., ISBN 978-80-7502-180-9, ROZTOČIL, A., HRUŠOVÁ, K., LACHMANN, M., POTĚŠIL, L.: *Stavební zákon komentář*, vydání první, C. H. Beck, Praha 2013, 842 s., ISBN 978-80-7400-462-9.

⁵⁶⁾ K 16. 4. 2018 rovněž neexistuje výkladové stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj.

⁵⁷⁾ Viz ROZTOČIL, A., HRUŠOVÁ, K., LACHMANN, M., POTĚŠIL, L.: *Stavební zákon komentář*, vydání první, C. H. Beck, Praha 2013, s. 469, ISBN 978-80-7400-462-9.

⁵⁸⁾ Viz STUDNÍČKA, M., komentář k § 112 v PRŮCHA, P., GREGOROVÁ, J. a kolektiv autorů: *Stavební zákon praktický komentář*, vydání první, Leges, Praha 2017, s. 497, ISBN 978-80-7502-180-9.

⁵⁹⁾ Viz rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2010, č. j. 9 As 36/2010-127.

⁶⁰⁾ Rozsudek se týká starého stavebního zákona, avšak dle komentářů se vztahuje i na ten nový.

⁶¹⁾ Viz MAREČEK, J., DOLEŽAL, J., SEDLÁČKOVÁ, V., TUNKA, M., VOBRÁTILOVÁ, Z.: *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*, vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň 2013, s. 222, ISBN 978-80-7380-430-5.

a důkazů. „V dané věci byla žalobkyně vyrozuměna o zahájení stavebního řízení a o nařízení ústního jednání dne 31. 10. 2013. V oznámení o zahájení stavebního řízení a pozvání k ústnímu jednání však není obsaženo upozornění adresované účastníkům řízení, že své námítky mohou uplatnit nejpozději při jednání (...) Z toho tedy plyne, že žalobkyně nebyla o koncentraci řízení řádně poučena, a nemohly tak vůči ní nastat účinky koncentrace skončením ústního jednání.“

4.4. Vztah ke koncentraci v soudním řízení správním

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka Pardubice v rozsudku ze dne 5. 11. 2008, č. j. 54 Ca 3/2008-83⁶²⁾ vztahuje účinky § 82 odst. 4 SprŘ nejen na správní řízení o odvolání, ale i na soudní řízení správní. Pokud by soud přihlédl k důkazu, který podle § 82 odst. 4 SprŘ nemohl být uplatněn ve správním řízení, popřel by princip jednotnosti a vnitřní bezrozpornosti právního řádu. Výkladem § 77 SŘS nelze eliminovat § 82 odst. 4 SprŘ, bylo by to protiústavní. Ve správním soudnictví lze provádět dokazování, jeho účel však není stanovit nový skutkový stav na základě porušení koncentrační zásady. Z takto pojaté koncentrace je možný odklon pro ty skutečnosti, které žalobci nemohly být známy v době správního řízení či podání žaloby, a to nikoliv z jeho vlastní nedbalosti (viz rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2007, č. j. 2 Afs 57/2007-92).⁶³⁾ Rozsudek NSS ze dne 22. 5. 2009, č. j. 2 Afs 35/2009-91 pravidla pro připouštění nových důkazů shrnuje takto: „na provedení důkazů nově navržených teprve v řízení před krajským soudem je proto třeba trvat obvykle tehdy, pokud 1) soud přesvědčivě neodůvodní nadbytečnost jejich provedení a 2) tyto důkazy nemohly být navrženy již v řízení odvolacím, a to kupř. proto, že odvolací rozhodnutí (resp. důvody, na nichž je založeno) bylo pro daňový subjekt objektivně překvapivé, anebo že toto řízení bylo zatíženo zásadními vadami (např. nebylo umožněno důkazní návrhy podat, finanční orgán je odmítl přijmout atp.).“ Důkaz se vždy musí vztahovat ke skutkovému stavu, který zde byl v době rozhodování správního orgánu. Tvzení soudu v bodě 2) však opomíjí zásadu zákonnosti. Je-li na základě ustanovení § 89 odst. 2 SprŘ správní orgán povinen z moci úřední přezkoumat zákonnost rozhodnutí a řízení, jež mu předcházelo, pak se na tento přezkum nevztahuje koncentrace podle § 82 odst. 4 SprŘ, a tím pádem zde není ani dána koncentrace v soudním řízení správním, protože SŘS nemá žádné ustanovení o koncentraci dokazování. Tyto mé závěry potvrzuje usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007-62, v němž NSS mimo jiné konstatoval, že „žalobce je oprávněn uvést v žalobě všechny důvody, pro které považuje napadené správní

⁶²⁾ Zde však NSS v rozporu s již citovanou judikaturou uplatnil zásadu koncentrace v řízení o správním deliktu, což je chyba. Správný je naopak popis vztahu mezi § 82 odst. 4 SprŘ a soudním řízením správním.

⁶³⁾ Na tento rozsudek navazuje usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007-62. Předchozí judikatura koncentraci důkazů ve správním řízení nerespektovala, vliv § 82 odst. 4 SprŘ na uvádění nových důkazů v řízení před soudem prvního stupně považovala za porušení zásady plné jurisdikce. Viz rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2006, č. j. 1 As 42/2005-62.

rozhodnutí za nezákonné. Tomu nebrání skutečnost, že některé z nich neuplatnil již v odvolacím řízení, ač tak učinit mohl. Ustanovení § 5 s. ř. s. na rozsah přezkumné činnosti soudu nedopadá.“⁶⁴⁾ Z této premisy pak NSS dovodil, že i ohledně přezkumu zákonnosti správního rozhodnutí a řízení, jež mu předcházelo, lze i ve správní žalobě uplatňovat důkazy bez jakéhokoliv omezení koncentrační zásadou stejným způsobem jako při podávání odvolání ve správním řízení. Dále v rozsudku ze dne 28. 3. 2007, č. j. 1 As 32/2006-99 NSS konstatoval, že ke skutkovým novotám, které nastaly po rozhodnutí správního orgánu, se zásadně nepřihlíží,⁶⁵⁾ zato soud může v plné jurisdikci přezkoumat dokazování provedené správním orgánem, má-li o jeho správnosti pochybnosti.

Dodejme, že podle § 104 odst. 4 SŘS je tato koncentrace v řízení u prvé instance důvodem, pro který nelze uplatňovat v řízení o kasační stížnosti nové skutečnosti, které mohly být uplatněny již u krajského soudu (viz rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006-155). Z § 52 odst. 1 SŘS plyne pro soudní řízení správní zásada dispoziční, soud účastníky nenavržené důkazy provést může, ale také nemusí. Podle § 75 odst. 1 SŘS soud vychází ze skutkového stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Pro určení, zda a jak je soudní řízení správní koncentrováno je třeba určit, jak bylo či nebylo koncentrováno řízení o odvolání ke správnímu orgánu druhého stupně. Závěrečné shrnutí tohoto článku se na řízení podle SŘS vztahuje *per analogiam*.

4.4. Stručná poznámka – správní řízení sporné

Zásada koncentrace ve smyslu § 82 odst. 4 SprŘ má své místo v řízení sporném (viz § 141 odst. 1 SprŘ). Účastníci hájí své soukromé zájmy například⁶⁶⁾ ve sporech mezi zákazníkem a poskytovatelem elektrické energie, v oblasti telekomunikací apod. Tedy je namístě, aby řízení bylo koncentrováno obdobně jako občanské soudní řízení. Ostatně § 141 odst. 4 SprŘ klade důkazní povinnost výslovně na bedra účastníků, správní orgán není povinen sám důkazy vyhledávat, není-li k tomu dán veřejný zájem. Dle Vedrala⁶⁷⁾ správní orgán do určité míry plní roli soudu stojícího nad stranami sporu. I zde však snad lze v odvolání uplatňovat důkazy týkající se zákonnosti správního rozhodnutí, jinak by byla popřena zásada zákonnosti (viz § 2 odst. 1 SprŘ).

⁶⁴⁾ Některá dřívější judikatura považovala neuplatnění námitek ohledně nezákonnosti rozhodnutí již v řízení o odvolání za nevyčerpání opravných prostředků podle správního řádu. Viz např. rozsudek NSS ze dne 8. 11. 2007, č. j. 6 As 72/2006-225.

⁶⁵⁾ Zde je dán důvod obnovy správního řízení podle § 100 odst. 1 písm. a) SprŘ.

⁶⁶⁾ Viz VEDRAL, J.: *Správní řád komentář II. vydání*, Polygon, Praha 2012, s. 1076-1084, ISBN 978-80-7273-166-4.

⁶⁷⁾ Viz VEDRAL, J., tamtéž, s. 1086.

5. Závěr

Vzhledem ke shora uvedenému lze považovat § 82 odst. 4 SprŘ za spíše matoucí ustanovení, které se jako obecná úprava pouze tváří. Tedy pro shrnutí:

- správní řízení vedená z moci úřední, v nichž má být uložena povinnost, ať již pozitivní či negativní (např. odnětí řidičského oprávnění), koncentrována nejsou;
- správní řízení o uložení trestu není koncentrované;
- správní řízení o žádosti jsou koncentrována pouze co do námitek na ochranu (převážně) soukromých zájmů účastníků a důvodů pro vyhovění žádosti; koncentrace se nevztahuje na přezkum zákonnosti rozhodnutí, řízení, ochranu veřejného zájmu;
- výjimečně správní řízení o žádosti není koncentrované, pokud by z nevyhovění žádosti vyvstala povinnost (např. neprodloužení pobytu a následná nutnost opustit území ČR);
- správní řízení sporné je koncentrované, s výjimkou dokazování nutného pro přezkum zákonnosti či ochranu veřejného zájmu v řízení o odvolání;
- zásada koncentrace se nevztahuje na určení zákonných účastníků řízení;
- nejsou-li účastníci o koncentraci v rozporu s ustanovením zákona řádně poučeni, koncentrace nenastává (zejména stavební řízení);
- zákonem stanovená povinnost podat příznání (např. v řízení o sociálním zabezpečení) není momentem koncentrace řízení;
- rozsah koncentrace ve správním řízení se vztahuje i na možnost uvádět nové důkazy v soudním řízení správním; i zde lze neomezeně uvádět nové důkazy rozhodné pro přezkum zákonnosti;
- je-li dána koncentrace, je na správním orgánu (či soudu) prokázat, že důkaz skutečně nemohl být uplatněn dříve; jinak k němu musí přihlédnout.

S ohledem na historický a zahraniční exkurz si myslím, že takto pojatá zásada koncentrace řízení do obecné úpravy správního řízení nepatří. V konečném důsledku je „obroušena“ zásadami jinými, což bylo prokázáno rozbořem judikatury. Navíc je správní řád předpisem aplikovaným zejména neprávnický, pro které může být nutnost takového systematického výkladu § 82 odst. 4 SprŘ problematická. Omezení obstrukcí a koncentrace řízení u správního orgánu majícího místní znalost věci jsou však legitimní důvody pro její úpravu pro potřeby zvláštních typů řízení. Zejména ustanovením § 141 SprŘ (sporné řízení), § 142 SprŘ (řízení o určení právního vztahu) či řízení o žádosti by slušela „na míru šitá“ zvláštní úprava koncentrace dokazování namísto obecného § 82 odst. 4 SprŘ.

Shrnutí:

Cílem tohoto článku je objasnit význam § 82 odst. 4 SprŘ. Toto ustanovení se jeví být v rozporu s § 50 odst. 3 SprŘ a s § 89 odst. 2 SprŘ. Článek se nezabývá toliko současnou právní úpravou, jakož i související judikaturou a výklady právní nauky, ale též vývojem tohoto procesního institutu počínaje správním řádem z roku 1928. Pro lepší pochopení materie je zmíněna i úprava rakouská, polská a slovenská, jakož i koncentrace řízení vedených podle stavebního zákona. Závěrem je shrnuto, kdy se ve správním řízení § 82 odst. 4 SprŘ uplatní a kdy nikoliv. Zmíněny jsou též stručné úvahy *de lege ferenda*.

Concentration of facts and evidence in administrative procedure – summary:

The main purpose of this paper is to analyse the impact of art. 82 sec. 4 of the Administrative Procedure Code. This provision seems to be in conflict with art. 50 sec. 3 and with art. 89 sec. 2. This paper treats not only the current regulation and related jurisprudence and commentaries, but also the historical development of this institute since the Administrative Procedure Code of 1928. A brief comparison with Austrian, Polish and Slovakian regulation helps to better understand the matter as well as mention of the special provisions in the Spatial Planning and Construction Act. Finally, this paper conclude when art. 82 sec. 4 shall apply and when not. Brief consideration *de lege ferenda* are also mentioned.