

MINISTERSTVO VNITRA
Poradní sbor ministra vnitra
ke správnímu řádu

Závěr č. 115

ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 8. 6. 2012

Přítomnost účastníků při úkonech prováděných správním orgánem

Správní orgán je povinen vyrozumět účastníky řízení o každém provádění důkazů, at' probíhá při ústním jednání, nebo mimo ně. V případě nepřítomnosti účastníka řízení při dokazování z důvodu, který připouští zákon, a při dokazování prostřednictvím písemných podkladů, jsou práva účastníka řízení zajištěna postupem podle § 36 odst. 3 správního řádu.

Odůvodnění:

I.

Poradnímu sboru ministra vnitra ke správnímu řádu byla předložena otázka, při kterých úkonech správního orgánu je pro řádný průběh řízení v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů nezbytné umožnit účastníkům řízení přítomnost při provádění úkonu.

Zřejmé je právo účastníků řízení účastnit se nařízeného ústního jednání. Podle ustanovení § 49 odst. 1 správního řádu *ústní jednání správní orgán nařídí v případech, kdy to stanoví zákon, a dále tehdy, jestliže je to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné. Nehrozí-li nebezpečí z prodlení, uvědomí správní orgán o ústním jednání účastníky nejméně s pětidenním předstihem. Tuto povinnost nemá vůči účastníkovi, který se práva účasti na ústním jednání vzdal.* Z tohoto ustanovení je patrné, že obecně zákon nevyžaduje obligatorní přítomnost všech účastníků při každém ústním jednání, měla by jim však být k přítomnosti dána příležitost. Pokud ale bude účastník řízení na ústní jednání pozván a nedostaví se, neznamená to, že by jednání nemohlo proběhnout.

Jedním z účelů ústního jednání je v souladu s požadavky § 3 správního řádu přispět ke zjištění stavu věci bez důvodných pochybností, zejména prováděním důkazů, přičemž všichni účastníci řízení mají právo osobně se dokazování zúčastnit. Podle ustanovení § 50 odst. 1 správního řádu *za podklady pro vydání rozhodnutí mohou sloužit zejména návrhy*

účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé. Tyto podklady jsou získány většinou v písemné podobě, neboť správní řízení je s určitými výjimkami (kupř. ústní jednání) ovládáno zásadou písemnosti. Dále podle § 51 odst. 1 správního řádu *k provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci, a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Jde zejména o listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek.*

Podle ustanovení § 51 odst. 2 správního řádu *o provádění důkazů mimo ústní jednání musí být účastníci včas vyrozuměni, nehrozí-li nebezpečí z prodlení. Tuto povinnost nemá správní orgán vůči účastníkovi, který se vzdal práva účasti při dokazování.* Z tohoto ustanovení vyplývá povinnost správního orgánu provádět důkazy, jen pokud dá účastníkům řízení možnost být přítomni při jejich provádění, ať už při ústním jednání, nebo mimo ně. Jedná se o konkretizaci základní zásady činnosti správních orgánů deklarované v § 4 odst. 4 správního řádu, kdy *správní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy.*

O provádění důkazů mimo ústní jednání tedy musí správní orgán účastníky předem informovat. Tato povinnost neplatí, jestliže hrozí nebezpečí z prodlení, nebo jestliže se účastník vzdal práva účasti na dokazování. Nebezpečí z prodlení spočívá ve ztížené možnosti či úplné nemožnosti příslušný důkaz provést, pokud by správní orgán účastníky předem informoval.¹ Nutnost přítomnosti účastníků řízení při dokazování tedy není bezvýjimečná. Mimo nebezpečí z prodlení platí stejně jako v případě ústního jednání, že pokud se i přes vyrozumění správního orgánu účastník řízení nedostaví, lze dokazování provádět i bez jeho přítomnosti.

Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu provedení výsledku svědka bez přítomnosti účastníka správního řízení, aniž by byl o konání výsledku účastník předem vyrozuměn, je nezákonným upřením práva účastníka řízení účastnit se výsledku svědka. Účastník řízení tím nemá možnost bezprostředně reagovat na jeho výpověď a případně jej konfrontovat se svými tvrzeními. Tato práva jsou garantována v čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož má každý právo na to, aby jeho věc byla projednána v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Z výpovědí svědků, které byly získány nezákonným způsobem, nelze vůbec vycházet. Tato

¹ Vedral, J. *Správní řád – komentář*. Vydání II., aktualizované a rozšířené. Praha: Nakladatelství Polygon, 2012. s. 521.

skutečnost ještě bez dalšího neznámá, že se jedná o podstatnou vadu řízení. Je třeba se zabývat otázkou, zda vada řízení má v daném případě vliv na zákonnost rozhodnutí správního orgánu ve věci samé, resp. zda je výrok rozhodnutí postaven na nezákonně získaném důkazu. O podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které by mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, by se jednalo jen tehdy, pokud by skutkové závěry správních orgánů bez použití nezákonných důkazů nemohly obstát.²

Práva účastníků řízení v případě, že nebudou přítomni při dokazování v některém ze zákonem povolených případů, budou zajištěna tím, že vždy dostanou příležitost seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu. Na základě § 18 odst. 1 správního řádu *o ústním jednání a o ústním podání, o výslechu svědka, výslechu znalce, provedení důkazu listinou a ohledání, pokud jsou prováděny mimo ústní jednání, jakož i o jiných úkonech souvisejících s řízením v dané věci, při nichž dochází ke styku s účastníky řízení, se sepisuje protokol.* Tento formalizovaný záznam z průběhu řízení dává účastníkům řízení, kteří nebyli přítomni provádění důkazů, procesní možnost se k nim později vyjádřit. Pro takto provedené důkazy platí z hlediska účastníka řízení stejný režim, jako pro dokazování písemnou formou, které probíhá obecně bez přítomnosti účastníků, tedy důkaz listinou mimo ústní jednání nebo důkaz znaleckým posudkem, který byl předložen pouze písemně. Totéž platí i pro získávání jiných podkladů pro rozhodnutí, jakými jsou zejména podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci.

Lze dojít k závěru, že dokazování může probíhat pouze ve dvou režimech: buď prostřednictvím nositelů důkazů v písemné podobě, nebo tak, že účastníkům řízení bude dána příležitost účasti při úkonu. Není tedy možné, aby byla mimo ústní jednání provedena např. svědecká výpověď a účastníci řízení nebyli o úkonu vyrozuměni.

Pojem „dokazování“ pro tyto účely by ovšem pravděpodobně měl být chápán v širším smyslu, než by vyplývalo ze striktně chápané formulace § 50 odst. 1 správního řádu, který do protikladu k důkazům staví např. i podklady od jiných orgánů. Chápeme-li dokazování jako proces, kterým správní orgán poznává určitou skutečnost, je důkazním prostředkem každý prostředek, který je k poznávání této skutečnosti (stavu věci) použit, např. seznamování se s obsahem listiny či výslech svědka a též výpověď účastníka řízení. V tomto smyslu mohou být (v závislosti na svém obsahu) pramenem důkazů i podklady získané od orgánů veřejné moci. Z hlediska práva účastníků řízení na účast při dokazování to zpravidla nezpůsobí obtíže, jde-li o podklady v písemné formě, neboť s těmi se správní orgán může seznámit i bez

² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. března 2012, č. j. 5 As 21/2011 – 39.

přítomnosti účastníků řízení. Pokud by ovšem správní orgán přistoupil k získání těchto podkladů jakožto pramenů důkazů jiným způsobem, např. přizváním pracovníka jiného orgánu ke sdělení určitých skutečností významných k objasnění stavu věci, měl by se i zde uplatnit § 51 odst. 2 správního řádu a účastník řízení by měl být o úkonu vyrozuměn.

Jestliže tedy dochází ke kontaktu s účastníky řízení, případně jinými osobami mimo ústní jednání, je třeba odlišit dokazování od jiných situací, kterými jsou zejména návrhy účastníků řízení (ústní protokolovaná podání), nahlížení do spisu podle § 38 správního řádu, vyjádření se k podkladům pro rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu nebo jiný individuální kontakt účastníka řízení se správním orgánem, např. za účelem dotazu na aktuální stav řízení. Dokazováním není ani kontakt (ať už písemný či ústní) s jinými orgány veřejné moci, nejde-li při něm o zjišťování skutkového stavu věci, ale např. o získání odborné právní či jiné konzultace.

II.

Vzhledem k tomu, že správní řád užívá pojem „ústní jednání“, aniž by ho definoval, bývá v praxi v některých případech nejasný vztah institutu ústního jednání podle § 49 správního řádu a řízení před kolegiálním orgánem podle § 134 správního řádu. K tomu lze uvést, že jde o dva samostatné na sobě nezávislé právní instituty. V případě řízení před kolegiálním správním orgánem se při posuzování nezbytnosti přítomnosti účastníků řízení při prováděných úkonech uplatní obdobné principy jako výše popsané principy v řízení před monokratickým správním orgánem. I v této situaci je třeba rozlišovat, kdy dochází k ústnímu jednání (za podmínek § 49 odst. 1 správního řádu), a kdy se jedná o úkony mimo ústní jednání. Ústní jednání nařizuje předseda kolegiálního orgánu, neboť podle § 134 odst. 1 správního řádu *úkon, který není rozhodnutím, provádí předseda samostatně*.

Pokud se týká úkonů mimo ústní jednání, tak správní řád v § 134 rámcově vymezuje, jakým způsobem kolegiální orgán jedná a rozhoduje. *Kolegiální orgán jedná podle jednacího řádu, v němž stanoví podrobnosti o jednání kolegiálního orgánu*. V případě (organizační a jiné) porady, odborné konzultace nebo dalších neformálních úkonů členů kolegiálního orgánu ponechává správní řád úpravu jednacímu řádu.

Obdobně jako v řízení před (monokratickým) správním orgánem je třeba pro řádný průběh v řízení před kolegiálním orgánem důsledně rozeznávat, v jakých situacích (ať již v rámci ústního jednání nebo mimo ústní jednání) se jedná o dokazování ve smyslu popsaném v části I., a v jakých situacích se jedná pouze o neformální úkony, při kterých nejde zjišťování

skutkového stavu věci. Kupříkladu pro poradu členů kolegiálního orgánu nebo odbornou konzultaci zákon nepředpokládá přítomnost účastníků; nejedná se o úkony, při nichž je zjišťován skutkový stav věci, a z tohoto důvodu není možné je považovat za dokazování.