



MINISTERSTVO VNITRA
Poradní sbor ministra vnitra
ke správnímu řádu

Závěr č. 62

ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 26. 11.

2007

- Vymezení předmětu správního řízení

I.

V oznámení o zahájení řízení o správním deliktu podle § 46 odst. 1 správního řádu správní orgán popíše skutek, o kterém bude v řízení jednáno, a správní delikt, který je v tomto skutku spatřován. V průběhu řízení může dojít ke změně skutkových zjištění, musí však být jednáno o skutku, pro který bylo zahájeno řízení.

Pokud by mělo být v tomto řízení rozhodováno o dalším skutku či skutcích v oznámení o zahájení řízení neuvedených, musí správní orgán oznámit účastníkům řízení zahájení řízení o tomto skutku či skutcích a provést o nich samostatné řízení nebo tato řízení spojit do společného řízení. V průběhu řízení tak nemůže být změněn skutek, pro který bylo zahájeno řízení. V průběhu řízení lze změnit právní kvalifikaci skutku, o kterém se řízení vede. O této změně musí správní orgán účastníka řízení uvědomit.

II.

V oznámení o zahájení ostatních řízení podle § 46 odst. 1 správního řádu správní orgán uvede věc, o které bude v řízení jednáno. Popis věci tvoří obecné vymezení práv nebo povinností, o kterých bude v řízení rozhodováno, a též dosavadní skutková zjištění. Pokud by mělo být v tomto řízení rozhodováno o



dalších právech nebo povinnostech v oznámení o zahájení řízení neuvedených, musí správní orgán umožnit účastníkům řízení ve vztahu k této části předmětu řízení uplatnit jejich procesní práva.

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se zabýval otázkou vymezení předmětu řízení, především identifikací předmětu řízení ve smyslu § 46 odst. 1 věta druhá zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 413/2005 Sb., tedy jakým způsobem má být předmět řízení v oznámení o zahájení řízení popsán¹. Konkrétně se jednalo o otázky související s řízením o vyřazení uchazeče o zaměstnání z evidence uchazečů o zaměstnání.

V případě zkoumání výše uvedené otázky je třeba vycházet z § 46 odst. 1 správního řádu. Podle tohoto ustanovení správní orgán v oznámení o zahájení řízení musí popsat předmět řízení. Při vymezení předmětu řízení pak lze vycházet z náležitostí výrokové části rozhodnutí (respektive výroku), která jako jediná má právní účinky² a tedy ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu zakládá, mění nebo ruší práva nebo povinnosti nebo tato práva nebo povinnosti autoritativně deklaruje. Podle § 68 odst. 2 správního řádu se ve výrokové části rozhodnutí uvede řešení otázek, které byly předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu. Pokud tedy vycházíme z výše uvedených náležitostí výrokové části rozhodnutí a z obecné definice rozhodnutí, podle níž se rozhodnutím rozhoduje o konkrétních právech a povinnostech konkrétních osob

¹ V této souvislosti je třeba poznamenat, že problematika vymezení předmětu řízení souvisí se správním řízením obecně a nebyla vyvolána přijetím správního řádu.

² Blíže Vedral, J.: Správní řád, komentář, Praha, Bova POLYGON, 2006, str. 401 a násl.



v konkrétní věci (srovnej § 9 a § 67 odst. 1 správního řádu), pak lze dojít k závěru, že předmětem řízení je rozhodování o právech a povinnostech účastníků řízení na základě zjištěného skutkového stavu³. Pokud tedy vymezujeme předmět řízení, je třeba zde uvést co tvoří skutkový stav, který má být v řízení dále podroben zkoumání a právně kvalifikován (např. konkrétní jednání nebo opomenutí účastníka řízení) a dále o jakých právech nebo povinnostech má být v řízení rozhodováno. Takto vymezená totožnost předmětu řízení je pak důležitá při posuzování překážky řízení podle § 48 správního řádu (litispendence i překážky věci rozhodnuté v případě předmětu řízení vymezeného ve výrokové části rozhodnutí).

Shora uvedené obecné vymezení předmětu řízení může mít různé konkrétní podoby v závislosti na povaze konkrétního řízení zahajovaného z moci úřední, jak je uvedeno dále. V této souvislosti tvoří zvláštní skupinu řízení zahajovaných z moci úřední řízení sankční (přestupkové řízení a řízení o jiném správním deliktu), která se svojí povahou blíží trestnímu řízení. Druhou skupinu tvoří ostatní řízení zahajovaná z moci úřední.

I.

V sankčních řízeních má vymezení skutku, o kterém bude v řízení jednáno velký význam. V případě skutkového stavu lze při formulaci oznámení o zahájení řízení vycházet z toho, že správní orgán má pouze omezené informace, které zpravidla postačují pouze pro to, aby odůvodnily zahájení řízení. Správní orgán tak v oznámení o zahájení řízení vymezí předmět řízení pouze jednoduchým popisem skutku, který je

³ srovnej Průcha, P., Skulová S.: Správní právo, procesní část, Brno, Masarykova univerzita, 2000, str. 15. Zde se hovoří o rozhodovací činnosti orgánů veřejné správy, v jejímž rámci rozhodují o právech, právech chráněných zájmech a povinnostech fyzických a právnických osob. Práva a povinnosti pak vznikají, mění se a zanikají jako projev existence právních vztahů, které mají základ ve vztazích reálných (společenských). Proto i vznik, změna nebo zánik práv a povinností jsou podmíněny (nebo ovlivněny) skutkovými (reálnými) okolnostmi, které je správní orgán povinen v rámci shromažďování podkladů pro vydání rozhodnutí zjistit. Předmětem správního řízení je tak rozhodování o právech a povinnostech, které vychází ze zjištěného skutkového stavu. Správní orgán tak posuzuje skutkové okolnosti, které kvalifikuje z hlediska práva a posléze na jejich základě rozhoduje o právech a povinnostech.



předmětem řízení⁴. Ve výrokové části pak správní orgán popíše skutková zjištění učiněná v průběhu správního řízení, na jejichž základě rozhodl o právech a povinnostech účastníků. Tento popis bude z logiky věci přesnější a úplnější než popis uvedený v oznámení o zahájení řízení. Z toho však lze dovodit, že se vymezení předmětu řízení (skutku) v oznámení o zahájení řízení nemůže podstatně lišit od vymezení ve výrokové části rozhodnutí. Přitom lze vycházet z toho, že správní orgán v oznámení o zahájení řízení vymezí předmět řízení (skutek) a tento se v průběhu řízení nemůže bez dalšího zásadně změnit⁵. V sankčním řízení by tak skutek, pro který bylo zahájeno řízení měl být totožný se skutkem, o kterém je pojednáno v rozhodnutí (viz § 77 zákona č. 200/1990 Sb. o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů). Pokud bude v průběhu takového řízení zjištěn další skutek, je třeba oznámit účastníku (účastníkům) řízení zahájení řízení o takovém skutku a buď jej projednat ve společném řízení, nebo jej projednat v samostatném řízení (je však třeba postupovat v souladu s § 57 přestupkového zákona a § 140 správního řádu upravujícím společné řízení).

Předmět řízení musí být dále v oznámení o zahájení řízení vymezen i tím, o jakých právech a povinnostech bude v řízení jednáno. Při tom správní orgán v sankčních řízeních vychází ze svých skutkových zjištění, která jsou zpravidla minimální, a proto se může právní kvalifikace v průběhu správního řízení měnit v souvislosti se zjišťováním skutkového stavu věci. V tomto ohledu tedy vymezení práv a povinností v oznámení o zahájení správního řízení není pro správní orgán závazné, ačkoliv zpravidla k zásadním změnám nedochází⁶. Správní orgán je povinen uvědomit

⁴ Srovnej Vedral, J.: Správní řád, komentář, Praha, Bova POLYGON, 2006, str. 317 a násl. V případě správních deliktů tak správní orgán v oznámení popíše jednání nebo opomenutí účastníka, ve kterém je spatřován správní delikt, tedy konkrétní skutek účastníka (např. že jako řidič motorového vozidla projížděl v určitý den a hodinu po konkrétní komunikaci a překročil maximální povolenou rychlost). V případě řízení o správních deliktech (o přestupcích nebo jiných správních deliktech) má vymezení skutku zvláštní význam vzhledem k zásadě zachování totožnosti skutku v řízení a má významný vliv v dalším řízení (např. vznik překážky věci rozhodnuté, nutnost zahájit zvlášť řízení o dalším zjištěném skutku apod.).

⁵ V případě řízení o správním deliktu srovnej zásadu totožnosti skutku, která je charakteristická pro trestní proces u soudu, blíže viz např. Císařová, D. a kol.: Trestní právo procesní, 2. vydání, Praha, Linde, 2002, str. 460 a násl.

⁶ V řízení o správním deliktu může dojít ke změně právní kvalifikace skutku, nicméně z pohledu účastníka řízení to nic nemění na tom, že předmětem řízení je rozhodování o jeho vině za správní delikt a



účastníka řízení o případné změně právní kvalifikace. Při vymezení předmětu řízení v oznámení o zahájení sankčního řízení je tedy třeba popsat skutek, o němž bude rozhodováno (skutková zjištění), a právní kvalifikaci tohoto skutku, pokud je to možné. Právní kvalifikace skutku totiž ovlivňuje následný procesní režim (přestupkové řízení či řízení o jiném správním deliktu) a napomáhá účastníkovi řízení při orientaci v postupu správního orgánu (viz judikát Nejvyššího správního soudu č. j. 5 A 732002-34⁷).

II.

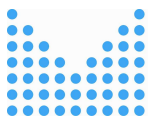
Zvláštní skupinu řízení tvoří řízení, ve kterých jsou ukládána nápravná opatření. V těchto řízeních má popis skutkových zjištění zvláštní význam (obdobně jako v řízeních o správních deliktech), neboť ukládaná opatření k nápravě se odvíjejí od zjištěného porušení právních předpisů a skutková zjištění tak úzce souvisejí s ukládanými opatřeními.

V ostatních řízeních zahajovaných z moci úřední nemá vymezení skutkového stavu pro předmět řízení tak zásadní význam, neboť pro ně neplatí některé výše uvedené zásady. Správní orgán má zpravidla pouze omezené informace, které postačují pouze pro to, aby odůvodnily zahájení řízení. Správní orgán tak v oznámení o zahájení řízení může vymežit předmět řízení pouze jednoduchým popisem skutkových zjištění, která se však v průběhu řízení mohou měnit⁸. Ve výrokové části pak správní orgán popíše skutková zjištění učiněná v průběhu správního řízení, na jejichž základě rozhodl o právech a povinnostech účastníků. Tento popis bude z logiky věci přesnější a úplnější než popis uvedený v oznámení o zahájení řízení. Z toho však nelze dovodit, že se

o sankci za tento správní delikt. Jak je uvedeno výše, stěžejním pro vymezení předmětu sankčního řízení je skutek.

⁷ V judikátu se k vymezení předmětu řízení v oznámení o zahájení řízení uvádí následující: Obecně je však třeba vycházet ze základních pravidel správního řízení, tedy požadavku na obdobné náležitosti jako má mít návrh účastníka na zahájení řízení v řízení návrhovém. Musí tedy být z oznámení patrné, kdo je činí a které věci se týká, neboť jen tak je zaručeno právo účastníka se v daném řízení účinně hájit. ... Vymezení skutku, pro který je řízení zahájeno, musí mít určitý stupeň konkretizace, stejně tak jako musí být z oznámení o zahájení řízení zřejmé, co bude jeho předmětem a o čem bude v řízení rozhodováno; v sankčním řízení i to, jaký postih za dané jednání hrozí.

⁸ Závisí na povaze konkrétního řízení, například v řízení o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání lze skutek popsat podle skutkových zjištění správního orgánu (např. konkrétního dne se bez řádné omluvy nedostavil na úřad práce). Pro vymezení předmětu řízení je však významnější vymezení práv a povinností, o kterých bude v řízení jednáno, viz níže.



vymezení předmětu řízení v oznámení o zahájení řízení nemůže lišit od vymezení ve výrokové části rozhodnutí. Přitom lze vycházet z toho, že v těchto řízeních není uplatňována zásada totožnosti skutku a pro vymezení předmětu těchto řízení má větší význam vymezení práv a povinností, o kterých bude jednáno, než skutkového stavu (jednání či opomenutí účastníka řízení nebo jiná právní událost), který bude základem pro rozhodnutí⁹.

V ostatních řízeních zahajovaných z moci úřední má vymezení práv a povinností, o kterých bude v řízení rozhodováno zásadní význam (viz výše). Při vymezení předmětu takového řízení v oznámení o zahájení řízení správní orgán uvede věc, o které bude v řízení jednáno. Při popisu věci správní orgán uvede práva nebo povinnosti, o kterých bude v řízení rozhodováno, a též dosavadní skutková zjištění, na základě kterých je řízení zahajováno a která budou sloužit jako podklad pro rozhodnutí¹⁰. Při vymezení věci v oznámení o zahájení řízení je třeba přihlížet k povaze řízení. Věc by neměla být vymezena příliš konkrétně, neboť správní orgán nemá při oznámení o zahájení řízení zjištěn skutkový stav věci a nemůže tedy v oznámení o zahájení řízení konkretizovat předmět řízení stejným způsobem jako ve výrokové části rozhodnutí. Nelze ji však vymezit ani příliš obecně, neboť v takovém případě by oznámení o zahájení řízení do značné míry postrádalo smysl a účastník řízení by nevěděl, o čem bude v zahajovaném řízení jednáno (viz judikát citovaný v poznámce č. 8 a poznámka č. 11). Pokud by v řízení na základě zjištěného skutkového stavu mělo

⁹ Pokud tedy správní orgán například zahájí řízení o vyřazení uchazeče o zaměstnání z evidence uchazečů o zaměstnání na základě toho, že se bez řádné omluvy nedostavil v určený den k úřadu práce a v průběhu řízení zjistí, že uchazeč o zaměstnání se nedostavil, neboť je v pracovním poměru, je zřejmé, že se tím změnila skutková zjištění, která budou právně kvalifikována jako důvod pro vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání (srovnej podmínky podle § 31 písm. c) a d) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů). Pro vymezení předmětu řízení je však zásadní, že se jedná o řízení o vyřazení uchazeče o zaměstnání z evidence uchazečů o zaměstnání (vymezení práv a povinností, o kterých je rozhodováno) a případná změna skutkových okolností, které k zahájení řízení vedly (tím i změna důvodu pro vyřazení) nemůže znamenat změnu předmětu tohoto řízení.

¹⁰ Například v řízení o vyřazení uchazeče o zaměstnání z evidence uchazečů o zaměstnání se předmět řízení vymezí tak, že správní orgán v oznámení o zahájení řízení uvede, že se jedná o řízení o vyřazení uchazeče o zaměstnání z evidence uchazečů o zaměstnání podle § 30 zákona o zaměstnanosti na základě toho, že uchazeč o zaměstnání mařil součinnost s úřadem práce. Dále je třeba s ohledem na přezkoumání možné překážky řízení podle § 48 odst. 1 správního řádu v oznámení o zahájení řízení uvést, jakým jednáním či opomenutím byla součinnost s úřadem práce mařena.



být rozhodováno o dalších právech nebo povinnostech účastníků řízení, musí o tom správní orgán tyto účastníky uvědomit a dát jim možnost uplatnit všechna jejich procesní práva.