

SPP – učební text

Dožádání v (novém) správním řízení

JUDr. Petr Kolman, Ph.D.

Správní řád je bezpochyby jedním z nejvýznamnějších právních předpisů se kterými české správní právo pracuje, v sektoru správního práva procesního se jedná o předpis nejzásadnější. V předloženém článku se budeme věnovat jednomu z relativně právní publicistikou opomíjených správně-právních procesních institutů a to **dožádání** ve správním řízení.

Věcně, místně a funkčně příslušný správní orgán, tedy ten „subjekt“ vedoucí to které konkrétní správní řízení, *může*¹ v právní formě usnesení (nikoliv tedy správním rozhodnutím) na základě § 13 z.č.500/2004 Sb. *dožádat*

- a) podřízený správní orgán
- b) nadřízený správní orgán
- c) jiný věcně příslušný správní orgán (de facto orgán téže úrovně)

o provedení procesního úkonu. Oproti minulému správnímu řádu došlo ke změně, dříve nešlo dožádat orgán vyššího stupně – nadřízený správní orgán.²

O provedení jakého úkonu možno nyní dožádat? Jde o každý takový úkon, který by správní orgán sám mohl provést pouze *s obtížemi* nebo *s neúčelnými náklady* anebo který by dokonce nemohl provést vůbec. Pro komparaci uveďme, že jiný důležitý předpis se kterým pracuje správní správa – z.č.150/2002 Sb. soudní řád správní v § 10 vymezuje **dožádání** slovy: *Úkony, které by příslušný soud mohl provést jen s obtížemi nebo neúčelnými náklady anebo které v jeho obvodu provést nelze, provede podle jeho dožádání okresní soud nebo specializovaný senát krajského soudu.*³

Vůdčí předpis občanského práva procesního z.č.99/1963 Sb., občanský soudní řád důvody pro dožádání definuje v § 39 jako *úkony, které by příslušný soud mohl provést jen s obtížemi nebo se zvýšenými, neúčelnými náklady anebo které v jeho obvodu provést nelze.*⁴

Je zřetelné, že konstrukce relevantních důvodů pro dožádání je v komparovaných procesních předpisech takřka totožná.

Konkrétním příkladem takového úkonu ve správním řízení jsou např. výslechy fyzických osob⁵ se vzdáleným místem bydliště (resp. zástupců právnických osob se vzdáleným sídlem) a neúčelným nákladem by tu byly finanční výdaje s cestovním těchto osob.⁶ Dalším příkladem jsou kupříkladu provedení

¹ Záleží tedy na jeho správním uvážení, nejde o obligatorní legální povinnost. Zmíněná diskrece musí být samozřejmě vedena v rámci uplatnění principu legality ve veřejné správě.

² Neplatí tedy již úřednická moudrost – *Nedožádáš (nepožádáš) orgánu nadřízeného svého*

³ Viz. § 10 z.č.150/2002 Sb. soudní řád správní ve znění pozdějších předpisů

⁴ Blíže ustanovení § 39 z.č.99/1963 Sb., občanský soudní řád ve znění pozdějších předpisů

⁵ Např. svědků

⁶ Srov. Ondruš, R.: Správní řád, Linde Praha, 2005, str. 60

místních šetření nebo vystavení kopií listin, jenž nemožno správnímu orgánu zapůjčit a další.⁷

J.Vedral správně poukazuje na fakt, že dožádání o realizaci úkonu dle ustanovení § 13 nelze v žádném případě zaměňovat s doručováním písemností podle ustanovení § 19 a násl. SŘ.⁸

Z pohledu správního práva procesního tedy není možné, aby správní orgán na základě svého správního uvážení dožádal či opakovaně dožadoval jiný správní orgán o doručení písemností, pokud to správní řád *expressis verbis* nedovoluje. Musíme zde zdůraznit, že doručování písemností se provádí postupy stanovenými v § 19 a násl. SŘ a nemožno se od nich odchylovat, a to ani za pomoci výše jmenovaného ustanovení § 13 SŘ.

Zmíněné *usnesení* o dožádání se doručuje pouze dožádanému správnímu orgánu, nikoliv účastníkům správního řízení. Nicméně správní orgán je povinen účastníky správního řízení o dožádání informovat, pokud sami aktivně požádají o informace o správním řízení dle § 36 odst.2⁹

Usnesení o dožádání musí z podstaty věci obsahovat co nejpřesnější popis úkonu, jenž má dožádaný orgán realizovat a odůvodnění proč jej nemůže primární orgán vykonat sám.¹⁰

A je důležité si uvědomit, že není nemožné se proti němu odvolat!

Dožádaný správní orgán má dle ustanovení § 13 odst.2 za povinnost provést dožádaný úkon, a rovněž i úkony, jenž zajišťují účel dožádání. V souladu s pozitivním administrativním právem musíme odmítnout určitý přehnaný aktivismus některých dožádaných orgánů, které by chtěly učinit více úkonů (přesahující účel dožádání), než o které byly dožádány. Na druhou stranu ne zcela souhlasíme s tvrzením R.Ondruše, který ve svém komentáři mj. tvrdí, že *pokud dožadující správní úřad taxativně vymezil, které úkony má dožádaný správní úřad provést, tento se od nich nesmí odchýlit.*¹¹ Toto nevnímáme tak kategoricky, jelikož dožádaný orgán by pak nemohl naplnit ustanovení § 13 odst.2 ohledně úkonů (resp. subúkonů), jenž zajišťují (ať již přímo či subsidiárně) účel dožádání. Jinak řečeno, pokud by se dožádaný administrativní orgán *bezvýhradně* držel jen katalogu taxativních úkolů, tak by nemohl učinit podpůrné akty k realizaci vyžádaných operací. A tím pádem by ohrozil celkové uplatnění dožádání jako prostředku ke zvýšení efektivity a hospodárnosti správního řízení

Do kdy musí být úkon proveden?

Dožádaný správní orgán má za legální povinnost učinit úkon bez zbytečného odkladu. Pokud nelze úkon v souladu s primárním zákonným požadavkem provést bezodkladně, provede ho dožádaný správní orgán **ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení** dožádání. Pro zmíněné doručení se použije § 21 odst.6 - ustanovení odstavců 1 až 5 se přiměřeně vztahují i na doručování *správním orgánům a jiným orgánům veřejné moci.*¹²

⁷ Srov. Černý, P. a kolektiv : Průvodce novým správním řádem, Linde Praha, 2006, str. 67

⁸ Vedral, J.: Správní řád – komentář, Bova Polygon, 2006, str.121

⁹ Srov. Černý, P. a kolektiv : Průvodce novým správním řádem, Linde Praha, 2006, str. 67

¹⁰ Srov. např. Ondruš, R.: Správní řád, Linde Praha, 2005, str. 61, který zde k této věci dále konstatuje, že přílohu k usnesení mohou tvořit podklady a pomůcky nezbytné k provedení úkonu.

¹¹ Cit. R. Ondruš op.cit. str. 61

¹² Taktéž Vedral, J. op.cit. str.121 (dole)

V případě, že dožádaný správní orgán nemůže lhůtu dodržet, může jemu nadřízený správní orgán na jeho návrh lhůtu **prodloužit**, pouze však o dobu nezbytně nutnou. Na formu žádosti o prodloužení (resp. na náležitosti zmíněné rozhodnutí o prodloužení) neklade správní řád ani jiný právní předpis žádné určité formální požadavky. Nadřízený správní orgán o (ne)prodloužení lhůty rozhoduje do značné míry neformálně. P.Černý ve svém *Průvodci novým SŘ* dále konstatuje, že zmíněnou novou lhůtu sděluje dožádanému orgánu *přípisem*, nikoliv správním rozhodnutím.¹³

Pokud by dožádání bylo v rozporu s právními předpisy,¹⁴ (tedy proti zásadě legality při výkonu činnosti veřejné správy), dožádaný správní orgán ex lege opět ve formě usnesení (nikoliv správního rozhodnutí), které se výhradně poznamená do spisu, musí odmítnout požadovaný úkon (resp. úkony) provést a vyrozumí o tom dožadující správní orgán.

Další možnost odmítnutí provedení dožádání se uplatní pouze ve výlučné situaci, pokud v pozici dožádaného orgánu jest subjekt nadřízený či stejného stupně. Dožádaný správní orgán, který není ve vztahu podřízenosti k orgánu dožadujícímu, může (avšak nemusí záležet na jeho diskreci) odepřít provedení úkonu rovněž proto, že by jeho provedení vážně ohrozilo plnění jeho vlastních úkolů, nebo proto, že provedení dožádání by vyžadovalo vynaložení *neúměrných nákladů*. Avšak pozor, provedení dožádání lze odmítnout jen s předchozím souhlasem *nadřízeného* správního orgánu. Pro informační komplexnost dodejme že vymezení pojmu nadřízený orgán se správní řád věnuje v ustanovení § 178.¹⁵

Dožádaný správní orgán má oprávnění podle § 136 odst. 4. právo *nahlížet do spisu* a právo obdržet kopii materiálů tvořících součást spisu, jsou-li pro výkon jeho působnosti podstatné. Spoluautor návrhu „nového“ správního řádu J.Vedral uvádí, že dožádaný orgán má rovněž právo podat podnět k zahájení přezkumného řízení dle § 94 odst.1 správního řádu.¹⁶

Provedení dožádání má i vliv **na lhůty** pro vydání správní rozhodnutí. jak známo, správní orgán je ex lege povinen vydat správní rozhodnutí bez zbytečného odkladu. Tento maximalistický zákonodárcův požadavek přirozeně nemožno vždy naplnit, když nastane situace, že nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, je správní orgán povinen vydat rozhodnutí *nejpozději do 30 dnů* od zahájení řízení¹⁷, k nimž se mimo dalších možností zmíněných správním řádem připočítává taktéž doba nutná k provedení **dožádání** podle ustanovení § 13 odst. 3 SŘ.¹⁸

¹³ Černý, P. op.cit. str. 68

¹⁴ Např. by došlo k narušení ochrany utajovaných informací či porušení předpisů týkajících se služebního tajemství.

¹⁵ Nadřízeným správním orgánem je ten správní orgán, o kterém to stanoví zvláštní zákon. Neurčuje-li jej zvláštní zákon, je jím správní orgán, který podle zákona rozhoduje o odvolání, popřípadě vykonává dozor. Nadřízeným správním orgánem orgánu obce se rozumí krajský úřad. Nadřízeným správním orgánem orgánu kraje se rozumí v řízení vedeném v samostatné působnosti Ministerstvo vnitra, v řízení vedeném v přenesené působnosti věcně příslušný ústřední správní úřad.

¹⁶ Cit. Vedral, J.: op.cit. str. 124 nebo též Skulová, S a kol.: Správní právo procesní, Eurolex Bohemia, Praha, 2005, str. 104

¹⁷ Srov. § 71 odst.3 SŘ

¹⁸ Dalšími údobími o které lze prodloužit dobu je např. doba k zpracování znaleckého posudku nebo čas k doručení písemnosti do ciziny.

Dožádání do ciziny upravují zvláštní právní předpisy - například zákon č. 191/2004 Sb. , o mezinárodní pomoci při vymáhání některých finančních pohledávek.¹⁹

U zmíněného „dožádání se zahraničním prvkem“ je také nutné ze strany správního úřadu vzít v potaz příslušné Českou republikou ratifikované mezinárodní smlouvy (především mezistátní dohody o právní pomoci) upravující aspekty dožádání vůči tomu kterému cizímu státu, jenž je naší správním orgánem o úkon (resp. úkony) dožádán.²⁰

Mám za to, že když by dožádaný správní orgán **neoprávněně** odmítnul provést požadovaný správní úkon (což je v příkrém rozporu se zásadou vzájemné spolupráce správních úřadů obsažené v § 8 odst.2 správního řádu a taktéž se zásadou legality ve veřejné správě) , tak by to mohlo mít relevantní vliv na problematiku tzv. náhrady škody způsobenou nesprávným úředním postupem²¹, jelikož v důsledku zmíněného odmítnutí provedení úkonu by mohlo dojít k průtahům ve správním řízení a tímto postupem poškození účastníci správního řízení by se mohli domáhat náhrady škody. Pro neprávnický doplňme, že tzv. průtahy ve správním řízení řadíme do podmnožiny nesprávných úředních postupů.

Dodejme, že pokud by *stát* nahradil výše zmíněnou škodu způsobenou tímto nesprávným úředním postupem nebo poskytl-li ze stejného důvodu zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu, může požadovat regresní úhradu na *úředních osobách* a na územních celcích v přenesené působnosti, pokud škodu způsobily.²²

Vzhledem k relativně krátké době účinnosti nového správního řádu mi prozatím není známo soudní rozhodnutí ve kterém by se řešila problematika náhrady škody vzniknuvší v důsledku neoprávněně (resp. nezákonně) odmítnutého provedení dožádání.

Použitá literatura:

Černý, P. a kolektiv : *Průvodce novým správním řádem*, Linde Praha, 2006

Ondruš, R.: *Správní řád*, Linde Praha, 2005

Skulová, S a kol.: *Správní právo procesní*, Eurolex Bohemia, Praha, 2005

Vedral, J.: *Správní řád – komentář*, Bova Polygon, Praha , 2006

¹⁹ Tento zákon upravuje postup a podmínky, za kterých orgány ČR poskytují, požadují nebo přijímají mezinárodní pomoc na základě vzájemnosti, ve vztahu a) k členským státům Evropské unie v souladu s právem Evropských společenství, 1) při vymáhání pohledávek z 1. náhrad, finančních podpor 2) a dalších opatření, které jsou součástí částečného nebo úplného financování Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu, včetně částek, které mají být vybrány v souvislosti s těmito činnostmi, 2. dávek a jiných poplatků stanovených v rámci Evropských společenství při organizaci společného trhu s cukrem, 3. dovozních cel, 4. vývozních cel, 5. přímých a nepřímých daní, 6. daní z pojistného, 7. úroků, pokut, penále a nákladů souvisejících s pohledávkami uvedenými v bodech 1 až 6, jakož i z obdobných daní, které doplní nebo nahradí daně vymezené v bodě 6, b) ke státům, s nimiž Česká republika uzavřela mezinárodní smlouvu o spolupráci při vymáhání pohledávek veřejných rozpočtů, s níž vyslovil souhlas Parlament České republiky a která byla vyhlášena, při vymáhání pohledávek určených touto smlouvou.

²⁰ Srov. též Ondruš op.cit str. 63 nebo Vedral op.cit. str.124

²¹ Viz. zákon č. 82/1998 Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem

²² Srov. § 16 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem

