

Závěr č. 50

ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 11. 12. 2006

Nedostatky a vady podání - § 37 správního řádu

V případě, že podání trpí jinými vadami ve smyslu § 37 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a podatel je ani na výzvu správního orgánu neodstraní, správní orgán, jestliže vada je nepodstatná a spočívá například v neúplnosti náležitostí (je např. uvedeno pouze příjmení podatele a chybí jeho jméno) nebo v nepřesnosti (je nesprávně označen správní orgán, jemuž je podání určeno), by měl takový nedostatek „pardonovat“ a podáním se zabývat. Naproti tomu takové vady, jako je neurčitost návrhu představují takovou překážku, že se podáním správní orgán nemůže zabývat (některé typy podání předpokládají odchylný procesní režim – např. odvolání či žádost).

Chybí-li u podání vlastnoruční podpis podatele, není stvrzeno, že podatel se ztotožňuje s obsahem podání a správní orgán, nebyla-li náprava přes jeho výzvu zjednána, se nebude podáním zabývat.

Odůvodnění:

Podle § 37 odst. 2 správního řádu musí mít podání tyto náležitosti:

- a) musí být z něho patrné, kdo je činí, čeho se týká a co se navrhuje,
- b) identifikační znaky podatele; je-li jím fyzická osoba, jméno a příjmení, datum narození,¹⁾
- c) místo trvalého pobytu fyzické osoby, případně jinou adresou pro doručování,
- d) označení správního orgánu, kterému je určeno.

Z § 37 odst. 3 správního řádu vyplývá, že podání může trpět jinými vadami než tím, že vůbec neobsahuje předepsanou náležitost nebo je neúplné. Jinými vadami podání se rozumějí

¹⁾ Ustanovení § 37 odst. 2 správního řádu upravuje zvláště identifikační znaky fyzické osoby, která podniká, a právnické osoby, jakož i požadavek uvést adresu.

nepřesnost, neurčitost nebo nesrozumitelnost náležitostí nebo některé z nich.²⁾ Z uvedeného vyplývá, že podání může mít tyto nedostatky: neobsahuje některou předepsanou náležitost, je neúplné nebo některá z náležitostí je nepřesná, neurčitá či nesrozumitelná.

Nemá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí jinými vadami, správní orgán pomůže podateli nedostatky odstranit nebo jej vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu (§ 37 odst. 3 správního řádu). Výzva může být učiněna písemně nebo ústně se zaprotokolováním. Správní orgán by měl ve výzvě uvést, jaký nedostatek má podání a jakým způsobem (doplněním nebo opravou) ho lze odstranit.

Pokud by podatel nedoplnil chybějící náležitost (např. „co se navrhuje“), správní orgán by se věcí nezabýval, neboť chybějící náležitost zbavuje podání jeho podstaty a činí je bezpředmětným. O tomto důsledku musí být podatel poučen (viz § 4 odst. 2 správního řádu). Nejde-li o podání, nelze uvažovat o doplnění.

Jinak tomu bude, jestliže podání trpí jinými vadami (nepřesnost, neurčitost, nesrozumitelnost, neúplnost v detailech), a podatel je ani na výzvu správního orgánu neodstranil.

V tomto případě existují dvě možné alternativy postupu správního orgánu:

1. Jestliže vada je nepodstatná a spočívá např. v neúplnosti náležitostí (je např. uvedeno pouze příjmení podatele a chybí jeho jméno) nebo v nepřesnosti (je nesprávně označen správní orgán, jemuž je podání určeno), správní orgán by měl takový nedostatek „pardonovat“ a podáním se zabývat. Je totiž na místě vyvarovat se přílišného formalismu³⁾ a nadměrné přísnosti.⁴⁾ Pokud podatel v rámci podání neoznačí správní orgán nebo věc, které se týká, bude zpravidla jen velmi obtížné nalézt správní orgán, který by se mohl takovým podáním zabývat. V tomto případě je třeba vycházet z toho, že pokud podatel uvede nesprávně správní orgán, jedná se o vadu, kterou zpravidla napraví správní orgán, který podání obdržel, postoupěním podle § 12 správního řádu.

²⁾ Vycházíme zde z nálezů č. 38/2002 Ústavního soudu: „... je nesprávným takové podání, které má sice všechny náležitosti, avšak tyto náležitosti nebo některá z nich jsou uvedeny nepřesně, neurčitě nebo nesrozumitelně“ (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 25 – I.díl, s. 307). Podle našeho názoru tento závěr, který se týkal podání v občanském soudním řízení, lze vztáhnout i na podání ve správním řízení.

³⁾ K tomu srov. nálezy Ústavního soudu III.ÚS 61/1997 vyslovující se proti přepjatému formalismu (Sbírka nálezů a usnesení, sv. 16, s. 149). Nemá-li docházet k přepjatému formalismu v soudním řízení, platí to ještě ve větší míře pro správní řízení.

⁴⁾ Srov. nálezy Ústavního soudu IV.ÚS 406/99 o nepřiměřeně přísném výkladu náležitostí správní žaloby (Sbírka nálezů a usnesení, sv. 17, s. 87) a nálezy II.ÚS 491/98 (Sbírka nálezů a usnesení, sv. 19, s. 55 a 58).

2. Naproti tomu takové vady, jako je neurčitost návrhu (přičemž absolutní neurčitost způsobuje, že se nejedná o podání), jsou natolik závažné vady, že se podáním správní orgán nemůže zabývat (některé typy podání předpokládají odchýlný procesní režim – např. odvolání či žádost).

Rovněž pokud správní orgán ani věc nejsou určeny vůbec, tedy je nelze ani dovodit z textu podání, jedná se o podstatnou vadu, která má za následek to, že daný úkon zřejmě nelze považovat za podání ve smyslu § 37 správního řádu. Smyslem podání je realizace práva činit návrhy, navrhopvat důkazy a vyjadřovat se k řízení, zakotveného v § 36 správního řádu. Pokud však uvedený návrh nebo vyjádření v podání zcela chybí, nelze je považovat za podání ve smyslu správního řádu. Takovými úkony se správní orgán v rámci správního řízení nezabývá.⁵⁾

V případě chybějícího podpisu přicházejí v úvahu dva možné přístupy:

1. Hledět (stejně jako v občanském soudním řízení) na podpis podatele jako na nenahraditelný písemný projev konkrétní fyzické osoby, která tím stvrzuje, že se ztotožňuje s obsahem podání (že podání lze přičíst jí a nikoliv osobě jiné⁶⁾). Chybí-li vlastnoruční podpis, není stvrzeno, že podatel se ztotožňuje s obsahem podání a správní orgán, nebyla-li náprava přes jeho výzvu zjednána, se nebude podáním zabývat.

2. Skutečnost, že v podání chybí podpis, posuzovat s přihlédnutím k znalosti osoby podatele a obsahu podání. Tak bude-li podatel úřední osobě znám a není pochybnosti, že jde o podání jím učiněné, chybějící podpis by neměl bránit pokračování řízení. Naopak, jde-li o osobu, která správnímu orgánu (úředním osobám) není známa (např. ve velkých obcích) a vzhledem k obsahu podání je třeba znát, zda dotčená osoba skutečně podání učinila, chybějící podpis (po marném uplynutí lhůty k odstranění tohoto nedostatku) je důvodem k tomu, aby se správní orgán podáním nezabýval.

Poradní sbor se přiklonil k závěru, že anonymní podání trpí podstatnou vadou, pro kterou je zřejmě nelze považovat za podání. Podání lze považovat za právní úkon.⁷⁾ V případě

⁵⁾ Ustanovení § 37 správního řádu zakotvuje základní náležitosti podání, které je úkonem dotčené osoby. Za podání je tedy možné považovat pouze takový úkon, který splňuje náležitosti stanovené § 37 správního řádu. Viz Vopálka, V., Šimůnková, V., Šolín, M.: Správní řád, komentář, C.H. Beck, Praha 1999, str. 60.

⁶⁾ Srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31.8.1999, Soudní judikatura, 2/2000, s. 59).

⁷⁾ Domníváme se, že lze využít definici právního úkonu podanou § 34 občanského zákoníku (u vědomí toho, že se jedná pouze o definiční výpomoc, nikoliv o citaci aplikovatelného ustanovení), neboť právní předpisy v oblasti veřejného práva právní úkon nedefinují. Podle § 34 občanského zákoníku je právním úkonem projev vůle směřující zejména ke vzniku, změně nebo zániku těch práv nebo povinností, které právní předpisy s takovým projevem spojují. Nemůže být pochyb o tom, že učinění podání je projevem vůle, na jehož základě vzniká právo podatele na to, aby se správní orgán podáním zabýval a tomu korespondující povinnost správního

anonymního podání se však nejedná o dostatečně určité projevení vůle (není zřejmé, kdo je činí) a z toho důvodu vzniká nejistota o oprávnění takové osoby podání učinit. Pokud by bylo připuštěno anonymní podání jako řádné podání, znamenalo by to narušení právní jistoty a ve svém důsledku by to mohlo vést k obcházení zákona, neboť kdokoliv, kdo by nebyl k učinění podání oprávněn, by jej mohl učinit jako anonymní. Připuštění anonymního podání by rovněž mohlo být v rozporu se zásadou rovnosti zakotvenou v § 7 odst. 1 správního řádu, podle níž mají dotčené osoby při uplatňování svých procesních práv rovné postavení.

Část druhá správního řádu výslovně nestanoví povinnost správního orgánu poučit podatele o následcích neodstranění nedostatků podání ve stanovené lhůtě (jinak je tomu u žádosti). Správní orgán by však měl podatele v tomto směru poučit, což vyplývá ze základních zásad činnosti správních orgánů (§ 4 odst. 1 – pojetí veřejné správy jako služby, § 4 odst. 2 – poučovací povinnost, § 4 odst. 4 – umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy).

Co se týče žádosti, jakožto jednoho z druhů podání, ta musí mít náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 správního řádu, popřípadě další náležitosti stanovené (zvláštními) zákony, a musí z ní být patrné, co žadatel žádá nebo čeho se domáhá a žadatel je dále povinen označit další jemu známé účastníky (§ 45 odst. 1 správního řádu).

Jestliže nelze zjistit, kdo podal žádost vůči správnímu orgánu, řízení není zahájeno a správní orgán věc odloží (§ 43 odst. 1 písm. a/ správního řádu).

Nemá-li žádost předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, správní orgán podle § 45 odst. 2 správního řádu pomůže žadateli nedostatky odstranit na místě (půjde-li o nedostatky snadno a rychle odstranitelné při osobním jednání se žadatelem), nebo jej vyzve k jejich odstranění, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků, současně může řízení přerušit.

Žadatel musí být poučen o důsledku, jímž může být zastavení řízení. Důvodem pro zastavení řízení je, že žadatel ve stanovené lhůtě neodstranil podstatné vady, které brání pokračování řízení (§ 66 odst. 1 písm. c/ správního řádu). Řízení je však možné zastavit, i když nebylo přerušeno.

orgánu vyřídit podání zákonem předvídaným způsobem. Tato práva a povinnosti pak vyplývají ze správního řádu (např. § 68 odst. 3 správního řádu, podle něhož by se měl správní orgán v odůvodnění rozhodnutí vypořádat se všemi návrhy účastníků).

V uvedeném ustanovení pojem „vady“ je použit v širším smyslu než „jiné vady“ v § 45 odst. 2 správního řádu, v němž jde o jiné vady než o neuvedení předepsaných náležitostí nebo některé z nich. V ustanovení § 65 odst. 1 písm. c) správního řádu podstatné vady zahrnují jak neuvedení náležitostí, tak i jiné vady (nepřesnost, neurčitost, nesrozumitelnost žádosti). Posouzení, jaká vada žádosti je podstatnou, je na uvážení správního orgánu. Rozhodujícím musí být hledisko, že jde o takovou vadu, která brání pokračování v řízení. Za podstatné vady žádosti nutno považovat, že v ní chybí jedna z níže uvedených náležitostí:

a) z žádosti není patrné, co žadatel žádá nebo čeho se domáhá (není-li to možné dovodit), tj. není-li zřejmé, čeho se žádost týká,

b) žádost neobsahuje podpis osoby, která ji podala.

Podstatnou vadou žádosti bránící v pokračování řízení by byla nesrozumitelnost žádosti.

Za podstatnou vadu žádosti nelze naproti tomu považovat nepřesné označení správního orgánu, kterému je žádost určena. Došla-li v důsledku takové nepřesnosti žádost věcně a místně nepříslušnému správnímu orgánu, ten bude postupovat podle § 12 správního řádu, upravujícím postoupení pro nepříslušnost. Rovněž vadu spočívající v tom, že žadatel neoznačil další jemu známé účastníky, nebude možné považovat za podstatnou. Žadatel by vždy mohl namítat, že určití účastníci mu nebyli známi a správní orgán jednající a rozhodující o odvolání proti stížnosti o zastavení řízení by obtížně dokazoval opak.

Další důvody k zastavení řízení zahájenému na žádost mohou být v souvislosti s vadami žádosti stanoveny zákonem (§ 66 odst. 1 písm. h/ správního řádu). Živnostenský úřad řízení zastaví, jestliže podnikatel – žadatel o koncesní listinu neodstraní závady žádosti o koncesi ve stanovené nebo prodloužené lhůtě (§ 51 odst. 2 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů).